



# LUND UNIVERSITY

## Fördjupad utvärdering av statsbidraget Skapande skola

Lindqvist, Katja; Blomgren, Roger

2016

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Lindqvist, K., & Blomgren, R. (2016). *Fördjupad utvärdering av statsbidraget Skapande skola*. Institutionen för service management och tjänstvetenskap, Lunds universitet.

*Total number of authors:*

2

### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00



LUNDS  
UNIVERSITET

# Fördjupad utvärdering av statsbidraget Skapande skola

KATJA LINDQVIST OCH ROGER BLOMGREN





# Fördjupad utvärdering av statsbidraget Skapande skola

KATJA LINDQVIST OCH ROGER BLOMGREN



**LUNDS**  
UNIVERSITET

© Katja Lindqvist 2016

Institutionen för service management och tjänstvetenskap, Lunds universitet

[katja.lindqvist@ism.lu.se](mailto:katja.lindqvist@ism.lu.se)

© Roger Blomgren 2016

Centrum för kulturpolitisk forskning (KPC), Högskolan i Borås

[roger.blomgren@hb.se](mailto:roger.blomgren@hb.se)

## **LUNDS UNIVERSITET**

Institutionen för service management och tjänstvetenskap

Universitetsplatsen 2

Box 882, 251 08 Helsingborg

[www.ism.lu.se](http://www.ism.lu.se)

ISBN 978-91-982330-2-5 (tryck), 978-91-982330-3-2 (pdf)

Tryck: Media-Tryck, Lunds universitet, Sverige

Omslagsfoto: Mikael Risedal

# Sammanfattning

---

Denna rapport är slutredovisningen av en fördjupad utvärdering av statsbidraget Skapande skola för Myndigheten för kulturanalys som slutfördes i oktober 2015. Uppdraget var att fördjupat studera vissa aspekter av Skapande skola-bidragets utfall sedan 2008. Den första övergripande frågan som Myndigheten för kulturanalys önskat få utredd är om kommuner har minskat sina åtaganden vad gäller kultur för barn och unga respektive kultur i skolan efter införandet av Skapande skola-bidraget. Den andra övergripande frågan gäller om offentliga institutioner och offentligt stödda verksamheter har en konkurrensfördel vad gäller Skapande skola jämfört med andra typer av kulturaktörer.

Vi har arbetat med både kvantitativt och kvalitativt material för att besvara utvärderingens frågor. Då det inte finns detaljerade data rörande enskilda skolors kulturaktiviteter för enskilda år, har vi fått arbeta med kvantitativa data på kommunnivå rörande kommuners resurser till kultur för barn och unga och kultur i skolan. Närmare 17 kommuner i totalt fyra län i landet har studerats närmare, men vi har också studerat data rörande samtliga Skapande skola-projekt som finns samlad i de redovisningar som varje skolhuvudman skickar in till Kulturrådet efter genomförda aktiviteter. Dessutom har vi använt kvantitativa data för både län och enskilda kommuner från offentliga databaser som Kolada, som är kommunernas och landstingens gemensamma databas, och SIRIS, Skolverkets databas rörande skolan. Kvalitativa data har samlats in genom intervjuer med ett stort antal respondenter på olika kommunala förvaltningar, olika yrkesgrupper på enskilda skolor, samt tjänstemän på Kulturrådet och regionala förvaltningar inom kulturområdet. Dessutom har de utvalda kommunernas ansökningar och redovisningar mellan 2008-2014 studerats och analyserats. Vi har valt att anonymisera samtliga kommuner utom en, som utgör en av tre storstäder i Sverige. Det har inneburit att vi inte har kunnat redovisa enskilda kommuners kvantitativa data helt i detalj, utan använd sådana nyckeltal som kunnat redovisas utan att kommuner kan identifieras.

Det vi kan konstatera är att de flesta kommuner liksom landsting/regioner generellt sett har en stabil eller svag positiv utveckling av resurser till kultur i

fasta priser över det senaste decenniet. Vi kan också se att samma utveckling kännetecknar resurser till kommunal kultur- eller musikskola, även om ett fåtal kommuner inte har någon sådan. Vi kan inte se några tecken till att kommuner har minskat sina resurser till kultur för barn och unga och i skolan sedan införandet av Skapande skola-bidraget.

Samtliga län har mottagit Skapande skola-bidrag årligen sedan starten 2008, men andelen kommuner i varje län som inte har haft Skapande skola-medel varierar. Generellt kan sägas att i de flesta län har andelen kommuner som inte haft Skapande skola-medel ett enskilt år sedan 2009 minskat, då den största noteringen av kommuner som inte hade Skapande skola-medel gjordes. Ett undantag är dock Norrbotten, där utvecklingen 2013 och 2014 mot en större andel kommuner som inte haft Skapande skola-bidrag noterats.

Vad gäller skolors och kommuners egna insatser vid genomförande av Skapande skola-aktiviteter, så redovisar ungefär två tredjedelar av dem som fått Skapande skola-bidrag att de haft egna kostnader för genomförandet av Skapande skola-aktiviteter. Uppgifterna om egna insatser vid genomförande av Skapande skola-projekt har varit frivilligt i redovisningen till Kulturrådet. Därför går det inte att dra några slutsatser om de som redovisat kostnader redovisat alla sina faktiska kostnader, och om de som inte redovisat kostnader har haft sådana. De största kostnaderna i samband med Skapande skola utgörs, enligt skolhuvudmännen, av lönekostnader för samordning och administration, men även för lärares arbetstid och arvoden till kulturaktörer. Därutöver är inköp av föreställningar, teknik och material av olika slag samt lokalhyra en stor del av redovisade kostnadsposter. Även resor av olika slag är en omfattande kostnad sett till samtliga projekt. Vissa skolhuvudmän har i intervjuer angett att de även skjutit till direkta pengar, exempelvis ifall det sökta beloppet för aktiviteterna inte beviljats, och det annars hade varit oklart om projektet kunde genomföras.

Vi har även studerat hur Skapande skola-medlen använts i förhållande till övriga medel såsom kommunens egna och skilda typer av stöd från den regionala nivån. Skapande skola-medel är nästan undantagslöst det klart dominerande stödet för kultur i skolan. I intervjuerna framkom även att de skilda stöden använts på olika sätt och har skilda funktioner. Ofta används kommunala och regionala medel till att erbjuda elever tillgång till scenkonstföreställning-

ar, medan Skapande skola använts till aktiviteter i skolan, där elevernas eget deltagande sätts i fokus.

En viktig förutsättning för att reformens intentioner om att öka möjligheterna för professionell kultur till elever ska uppfyllas är att kommunala resurser i form av ekonomi och organisatoriska förutsättningar för samordnare att hantera reformen prioriteras av den kommunala nivån. I två av de mindre kommunerna, vi studerat är en viktig orsak till att de inte sökt, eller söker medlen sporadisk att de inte finns resurser i form av personal eller ekonomiska förutsättningar. I dessa kommuner har även skolan inte visat något större intresse för Skapande skola. Generellt sett finns det dock en utvecklad organisation, som även har utvecklats sedan 2008 med fungerande nätverk mellan lärare, elever, rektorer och samordnare i kommunerna.

Utvärderingsuppdraget har även berört frågan om konkurrensfördelar, särskilt för offentliga och offentligt stödda organisationer. Vi kan inte se några tecken på att offentliga institutioner premieras på grund av lägre pris. Priset för kulturaktiviteter har inte alls lyfts upp som en avgörande faktor i valet av kulturaktörer i Skapande skola-projekt, anger skolhuvudmän och involverade yrkesgrupper. Elevernas och lärarnas önskemål är det primära vid val av tänkbara kulturaktörer, där omfattningen av kulturaktiviteter sedan bestäms utifrån tillgängliga medel. Ibland beviljas inte hela det belopp skolhuvudmannen sökt från Kulturrådet. Då kan omprioriteringar behöva göras på skolhuvudmannanivå så att det påverkar enskilda skolors aktiviteter för att så många elever som möjligt i kommunen ska få del av Skapande skola.

Sedan 2008 har antalet kulturaktörer involverade i Skapande skola-projekt växt femfaldigt, från ungefär 1 000 aktörer till 5 500 aktörer (ej unika). Detta har att göra med att både budgeten för Skapande skola-bidrag ökat och målgrupperna för bidraget vidgats. Under denna period har relationen mellan olika aktörer skiftat något. Över hela perioden så har andelen konstnärer minskat något sett till totalt antal aktörer, och pedagoger har ökat sin andel något. Grupperna institutioner och fria grupper har haft ganska varierande omfattning över perioden, och det är svårt att se en tydlig trend vad gäller perioden som helhet. Det är alltså inga stora förändringar vad gäller andelen för olika kategorier, däremot har samtliga kategorier flerfaldigt kunnat öka antalet deltagande aktörer under perioden. Sett till fördelningen mellan offentliga



och privata aktörer, kan vi notera att det är runt 80 procent privata aktörer och runt 20 procent offentliga aktörer involverade i Skapande skola-aktiviteter. Denna andel skiljer sig dock en del mellan olika konstområden. Mest avvikande från övriga är museer/kulturarv, där andelen offentliga aktörer är cirka 60 procent medan privata aktörer utgör ungefär 40 procent. Inom de andra konstområdena är dominansen av privata aktörer mycket stor.

Vi rekommenderar för det första ett tydliggörande av vilka principer som är styrande för statsbidraget Skapande skola för att undvika oönskade effekter. I dagsläget finns motstridiga principer idag, som skapar oklarheter i genomförandedet. Framförallt gäller detta relationen mellan offentliga och icke offentliga kulturaktörer. Det finns flera olika alternativ som vi ser det, utifrån vad regeringen prioriterar. Offentliga aktörer kan för det första uteslutas från Skapande skola. Dock ser vi inte att det finns skäl för detta på grundval av oönskade effekter, eftersom vi inte kunnat identifiera någon systematisk undanträngningseffekt av privata aktörer. Vår studie visar att skolpersonal och -huvudmän uppskattar Skapande skola som ett komplement till kommunalt och regionalt erbjudna kulturupplevelser. Vi vill därför för det andra rekommendera att kunskapen om de satsningar på kultur i skolan som görs på kommunal, regional och nationell nivå förmedlas mellan aktörerna i dessa olika nivåer, så att de olika stödsystemen inte motverkar varandra, utan tvärtom bättre kan komplettera varandra. Detta kräver viss samordning mellan de olika politiska nivåerna.

# Innehållsförteckning

---

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>Figur- och tabellförteckning</b> .....	<b>11</b>
<b>1. Uppdrag och disposition</b> .....	<b>12</b>
<b>2. Utvärderingens analytiska och teoretiska utgångspunkter</b> .....	<b>15</b>
En policy över två politikområden .....	17
Skapande skola – ett efterfrågestyrt bidrag .....	17
Interna och externa faktorer styr utfallet av en policy .....	20
Programteoretiskt utkast för Skapande skola .....	22
<b>3. Tidigare redovisningar, rapporter och utvärderingar</b> .....	<b>24</b>
Kulturrådets rapport Skapande skola – en första uppföljning .....	24
Kulturrådets rapport Skapande skola – en nulägesanalys .....	24
Sammanställning av projektredovisningar från Kulturrådet .....	25
Forskarrapport om Skapande skola 2013 .....	26
En första utvärdering av Skapande skola .....	27
Arbetsrapport från Kulturrådet om kommuners kulturkostnader .....	29
Museerna och Skapande skola .....	30
Den kulturelle skulesekken – en norsk forskningsrapport .....	31
Utvärdering av programmet Creative Partnerships i Storbritannien .....	32
<b>4. Urval, metod och material</b> .....	<b>34</b>
Fyra studerade län .....	37
Norrbottens län .....	40
Region Skåne .....	40
Värmlands län .....	41
Västra Götalands län .....	41
17 studerade kommuner .....	42
Begränsad tillgång till data .....	44
Kvantitativa data .....	46
Kvalitativa data .....	46
Metod för beräkning av kommuners ekonomiska insatser för barns och ungas kultur .....	48
<b>5. Utvärderingens resultat</b> .....	<b>49</b>

Delstudie 1: Kommuners fördelning av resurser till kultur i skolan .....	49
Kommuners kostnader för kultur .....	53
Kommuners resurser till kommunal kultur-/musikskola ökar .....	59
Ingen samordning mellan olika typer av stöd till kulturaktiviteter i skolan.....	62
Skapande skola och kommunala kultur- och musikskolor .....	70
Sammanfattning .....	71
Skapande skola-bidrag i olika län och kommuner .....	73
Skolhuvudmäns egna insatser i samband med Skapande skola-projekt .....	77
Sammanfattning av delstudie 1 .....	80
Delstudie 2 .....	82
Kvalificering som kulturaktör .....	83
Har kulturinstitutioner och andra redan offentligt stödda verksamheter konkurrens-fördelar? .....	85
Fyra kategorier kulturaktörer: konstnärer, pedagoger, fria grupper och institutioner .....	86
Fördelning av olika kategorier över konstområden .....	88
Fyra av fem kulturaktörer är privata .....	94
Olika konstområdets relativa storlek .....	97
De mest anlitade kulturaktörerna finns i Stockholm .....	99
Skapande skola, kulturaktörerna, konkurrensen och målet om mer kultur för barn .....	102
Process och kriterier för val av kulturaktörer för deltagande i Skapande skola .....	103
Olika organisatoriska lösningar i små och stora kommuner .....	105
Centrala och mindre centrala kriterier vid valet av kulturaktörer inom Skapande skola .....	108
Arbetsprocessen vid urval .....	110
Paketerbjudanden har utvecklats för att sänka transaktionskostnader, inte för prisdumpning .....	111
Avslutande diskussion om konkurrensfördelar och Skapande skola .....	113
<b>6. Slutsatser .....</b>	<b>115</b>
<b>7. Utvärderingens analytiska och teoretiska slutsatser .....</b>	<b>124</b>
<b>8. Rekommendationer .....</b>	<b>130</b>
Tydliggöra de prioriterade principerna för bidraget .....	130
Ökad kunskap på förvaltningsnivå om de möjligheter till kultur i skolan som erbjuds på nationell, regional och kommunal nivå .....	132
<b>Referenser .....</b>	<b>133</b>
<b>Bilaga 1 .....</b>	<b>137</b>

# Figur- och tabellförteckning

---

## Figurer

<i>Figur 1.</i> Styrning och kontroll vid en marknadsmodell för organisering av offentliga tjänster .....	20
<i>Figur 2.</i> Programteori (verksamhetslogik) för Skapande skola, skiss .....	23

## Tabeller

<i>Tabell 1.</i> SKL:s kommungruppsindelning från 2011.....	36
<i>Tabell 2.</i> De undersökta länens kostnader för kultur i kr/inv 2008-2013.....	38
<i>Tabell 3.</i> Regionernas/landstingens kostnader för kultur 2007-2013, kr/invånare, 2013 års priser. Källa: Myndigheten för kulturanalys (2014).....	39
<i>Tabell 4.</i> Utveckling av kostnad för kulturverksamhet som andel av totala driftskostnader för kommuner. Källa för grunddata: Kolada .....	54
<i>Tabell 5.</i> Kommuners kostnad för kulturverksamhet i våra studerade kommuner, kr/inv, 2000-2014 .....	58
<i>Tabell 6.</i> Kommunernas nettokostnader för kommunal kultur- eller musikskola, tkr (löpande priser), förändring av kostnaderna i procent, samt andelen erhållna Skapande skola-bidrag i förhållande till kostnader för kultur-/musikskola i procent, 2002-2011 .....	60
<i>Tabell 7.</i> Erhållna Skapande skola-bidrag kr/elev (löpande priser), länsvis, från högsta genomsnittbidrag/elev till lägsta, 2008-2014 .....	74
<i>Tabell 8.</i> Andel kommuner per län utan Skapande skola-medel, 2008-2012, samt genomsnitt och standardavvikelse .....	75
<i>Tabell 9.</i> Andel kommuner per län utan Skapande skola-medel bland undersökta län, 2013-2014, samt genomsnitt för perioden 2008-2014 .....	76
<i>Tabell 10.</i> Skolhuvudmäns redovisade data till Kulturrådet vad gäller egna insatser i samband med Skapande skola-projekt, antal, medeltal samt median, 2008-2014 .....	78
<i>Tabell 11.</i> Skolhuvudmännens egna insatser enligt de största kostnadstyperna. Jämförelse 2012 och 2013. Källa grunddata: redovisningar till Kulturrådet .....	80
<i>Tabell 12.</i> Jämförelse kategorier av kulturaktörer 2008 – 2013. (Data från åren 2008-2011 kommer från utvärderingen från 2013) .....	86
<i>Tabell 13.</i> Fördelning av kategorier av aktörer per konstområde, 2013.....	89
<i>Tabell 14.</i> Fördelning av kategorier av aktörer per konstområde, 2012 (kodning: Myndigheten för kulturanalys) .....	90
<i>Tabell 15.</i> Fördelning av antal och andel av olika kategorier av kulturaktörer över olika konstområden, 2012-2013.....	91
<i>Tabell 16.</i> Sammanvägd fördelning av offentliga och privata aktörer involverade i Skapande skola. 2012-2013. ....	95
<i>Tabell 17.</i> Fördelning av aktörer per konstområde, 2012-2013 .....	96
<i>Tabell 18.</i> Konstområdets storlek, %, baserat på antal kulturaktörer. Jämförelse 2012-2013 .....	97
<i>Tabell 19.</i> Kulturaktörer som anlitas fler än tio gånger under året 2013-14, fallande ordning .....	100
<i>Tabell 20.</i> Ansvariga nämnder/enheter och samordnare för Skapande skola i undersökta kommuner .....	105

# 1. Uppdrag och disposition

---

Denna rapport är resultatet av en fördjupad utvärdering av vissa aspekter av statsbidraget Skapande skola, och utgår från de rekommendationer som angavs i den första utvärderingen av bidraget som Myndigheten för kulturanalys publicerade 2013. Där angavs att fördjupade studier av Skapande skola-bidragets effekter borde genomföras. De frågor som togs upp var (bland annat)

- Om kulturinstitutioner och andra redan offentligt stödda verksamheter har en konkurrensfördel vad gäller Skapande skola-uppdragen
- Om kulturinstitutionernas övriga löpande verksamhet för barn och unga minskar på grund av åtaganden inom Skapande skola
- Om den kommunala musik- och kulturskolans roll inom Skapande skola
- Om kommunernas övriga budget för kulturverksamhet i skolan minskar på grund av Skapande skola

Myndigheten för kulturanalys gick hösten 2014 ut med en riktad inbjudan till forskare vid svenska universitet och högskolor rörande ett uppdrag att genomföra en fördjupad utvärdering av Skapande skola, där ovanstående frågor fanns med. Vårt uppdrag har efter justeringar kommit att omfatta följande två punkter:

1. Det gäller för det första att undersöka hur kommunerna fördelar resurser till kultur i skolan och om det på något sätt förändrats efter införandet av Skapande skola. Av bidragsåterrapporteringarna framgår att kommunernas egna ekonomiska insatser under åren 2008–2011 har uppgått till sammanlagt 16–19 procent av det statliga Skapande skola-bidraget. Men det är inte alla kommuner som redovisar en egen kompletterande finansiering. Det finns inga samlade data om vilka kulturinsatser som gjordes i skolorna före Skapande skola, inte heller om kommunernas egna ekonomiska insatser före och efter bidragets

införande. Här krävs inhämtande av primärdata. Analysen är viktig för att bestämma om bidraget verkligen används som det komplement till redan befintlig verksamhet som det enligt bidragsförordningen är avsett att vara.

### Inklusive

- Utvecklandet av en metod för att beräkna de ekonomiska insatserna för barns och ungas kultur i ett urval svenska kommuner (kommunerna ska väljas representativt utifrån geografi, befolkningsstorlek och socioekonomiska omständigheter);
  - En fördjupad analys av hur kommunernas egeninsatser inom Skapande skola-projekten beräknats (fördelat på exempelvis egen personals arbetstid, eller köp av produkter och tjänster) och en jämförelse av hur stor andel denna insats utgör av dels kommunens övriga insatser för barns och ungas kultur, dels Skapande skola-projektets totala kostnader.
2. Det gäller för det andra att undersöka om kulturinstitutioner och andra redan offentligt stödda verksamheter har en konkurrensfördel vad gäller Skapande skola-uppdragen. Ett tecken på det kan vara den tendens som syns i de kvantitativa analyserna av bidragsåterrappor-teringarna, att en ökad andel insatser utförs av institutioner och en minskad andel utförs av grupper. Under utvärderingsarbetet har vi mötts av beskrivningar av hur skolor erbjuds och köper in färdiga Skapande skola-paket för att underlätta för sin planering. Denna observation stöds genom att Kulturrådet tidigare har återgett kulturu-tövarnas erfarenheter (inhämtat per enkät) av att det blivit vanligare att skolorna köper färdiga paketlösningar av konstnärer, grupper eller institutioner.

### Inklusive

- En uppföljning av Kulturanalys tidigare undersökning av fördelningen av olika aktörer i Skapande skola-projekten;
- En undersökning av hur olika typer av Skapande skola-insatser paketeras och vilka priser som erbjuds skolorna av olika aktörer.

Utvärderingsuppdraget genomfördes under perioden 1 november 2014 till 31 oktober 2015. Återkoppling skedde till myndigheten, i december 2014, mars, juni, september samt oktober 2015. Kompletterande skriftlig delrapportering skedde dessutom i april, maj och september 2015.

För vidare detaljer kring själva statsbidragets syfte och utformning, hänvisar vi till den första utvärdering som publicerades 2013, samt information som finns tillgänglig på Kulturrådets hemsida.

Rapporten är indelad i åtta kapitel. Efter detta inledande kapitel som tydliggör syftet med och uppdraget för utvärderingen kommer ett kapitel som förtydligar de analytiska och teoretiska utgångspunkterna för undersökningen. I kapitel 3 presenterar vi i korthet tidigare rapporter, redovisningar och utvärderingar av Skapande skola samt liknande program i andra länder. I påföljande kapitel redovisar vi våra arbetsmetoder samt vårt material och urval. Därefter redovisar vi delstudie 1 som fokuserar på kommuners fördelning av resurser till kultur i skolan, samt egeninsatser och relationen mellan Skapande skola och annan kultur i skolan. I samma kapitel redovisar vi också resultaten av delstudie 2, som fokuserar på frågan om redan offentligt stödda verksamheter har en konkurrensfördel vad gäller uppdrag inom Skapande skola. I kapitlet diskuterar vi även kriterier vid val av kulturaktörer, organiseringsformer vad gäller hanteringen av Skapande skola-bidraget, samt frågan om paketerbjudanden. I kapitel 6 sammanfattar vi resultaten av vår undersökning i ett kapitel med slutsatser och reflektioner. Därefter redovisas i kapitel 7 utvärderingens analytiska och teoretiska slutsatser, och vi avslutar rapporten med ett kapitel med rekommendationer.

## 2. Utvärderingens analytiska och teoretiska utgångspunkter

---

Utvärderingar genomförs idag relativt regelbundet inom offentlig förvaltning för att värdera effektivitet och måluppfyllelse för olika typer av politiska åtgärder (policies). Vår utvärdering är ett exempel på denna typ av kontroll och erfarenhetsåterkoppling av politiska beslut och genomförandet av åtgärder.<sup>1</sup> Lärande genom utvärdering av en policy omfattar, anser vi liksom andra forskare, både förutsedda och oförutsedda resultat av en policy, liksom önskade och oönskade effekter.<sup>2</sup> Utgångspunkten för vårt uppdrag har främst inriktats mot ekonomiska utvärderingsfrågor<sup>3</sup> rörande vissa förutsedda (möjliga) resultat och oönskade effekter av statsbidraget Skapande skolas införande; utvecklingen av kommuners satsningar på kultur i skolan efter bidragets införande samt eventuella konkurrensfördelar för vissa aktörer. I utvärderingen kommer resultat och effekter även att relateras till målsättningar för statsbidraget, där förutsättningarna för och styrningen av statsbidragets implementering, men även utfallet (konsekvenser i senare led) av beslut fattade av regeringen och Kulturrådet som förvaltningsmyndighet att studeras från ett statsvetenskapligt orienterat perspektiv.<sup>4</sup>

En utgångspunkt för arbetet har varit att politik utformas i ett komplicerat samspel mellan regering, myndigheter, kommuner, skilda kommunala nämnder, förvaltningstjänstemän samt olika typer av organisationer och grupper. Alla dessa aktörer påverkar beslut om och genomförande av policies.<sup>5</sup>

Med andra ord är utfallet av en enskild policy beroende av flera olika faktorer, varav vissa är direkt knutna till policyn medan andra är externa. Idag är ofta icke-offentliga organisationer involverade i genomförandet av välfärdstjänster som staten, regioner och kommuner erbjuder.<sup>6</sup> Förvaltnings-

1 Sanderson 2002.

2 van Twist, Kort och van der Steen 2015.

3 Karlsson 1999, ESV 2013.

4 Vedung 2009.

5 Rothstein 1992; Hill, Hupe och Nangia 2014.

6 Butcher och Dalton 2014.



ledet där implementeringen av policyn verkställs blir därmed mer komplex än om det genomfördes av enbart en organisation. I vår utvärdering studerar vi implementeringen av en policy som inkluderar två skilda politiska sektorer (skol- och kultursektorn) på statlig och kommunal nivå, och till viss del regional nivå. I studien konkretiseras de faktorer som vi studerat närmare inom ramen för vårt uppdrag att avse

- a) riktlinjer från Statens kulturråd,
- b) kommunala organiseringsmönster,
- c) samverkansrelationer mellan konstnärer, skolor, politiker och andra administratörer, samt
- d) kommunala tjänstemäns formella och informella professionella rutiner.<sup>7</sup>

Det finns således såväl formella som informella makthierarkier knutna till de skilda aktörernas roller i implementeringen av Skapande skola-reformens olika faser och nivåer.

En utvärdering av en policy kan inte ge en enda bild av genomförande och resultat, eftersom det finns en mängd parter som är involverade och berörda. Vi har fått i uppdrag att närmare studera vissa sekundära effekter av Skapande skola. För det första gäller det kommuners hantering av annan kultur till skolbarn efter Skapande skolas införande, för det andra om offentliga organisationer har konkurrensfördelar som gör att de premieras framom icke-offentliga aktörer. Detta uppdrag handlar om att kontrollera om involverade aktörer agerar som tänkt då Skapande skola-bidraget konstruerades. I förlängningen, är vår tolkning, kräver uppdraget reflektion även över själva bidragets konstruktion, dess styrkor och svagheter.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Breivik och Christophersen 2013.

<sup>8</sup> Karlsson 1997.

## EN POLICY ÖVER TVÅ POLITIKOMRÅDEN

På statlig nivå är både Kultur- och Utbildningsdepartementet involverade i statsbidraget Skapande skola. På myndighetsnivå har Statens kulturråd respektive Skolverket ansvar för handläggningen av bidraget. Skolverket är dock i praktiken inte involverade. Den kommunala nivåns organisering och genomförande av Skapande skola involverar också en mängd aktörer, som skolhuvudmän (kommunala och privata), rektorer, lärare, elever, samt tjänstemän på skol- och kulturförvaltning som samarbetar med kulturlivets aktörer. Olika myndigheter och förvaltningar har olika funktion och mål, vilket kan generera friktion mellan olika aktörer. Det finns dessutom möjliga spänningar mellan politiska prioriteringar på central nivå och den lokala tolkningen av insatsen som görs av olika skolhuvudmän.<sup>9</sup>

## SKAPANDE SKOLA – ETT EFTERFRÅGESTYRT BIDRAG

Ett andra kännetecken förutom mängden av olika aktörer som är inblandade i genomförandet av policyn är att Skapande skola till sin konstruktion är efterfrågestyrd. Det innebär att det är elevernas och enskilda skolors efterfrågan på kulturaktiviteter som styr genomförandet av projekt. Här skiljer sig Skapande skola från Den kulturelle skulesekken i Norge där brukarna får erbjudanden från den regionala nivån av vilken typ av konst eller som det finns att välja mellan.<sup>10</sup>

Sedan regeringsskiftet 2006 har stöd till efterfrågan på kultur blivit vanligare och tagit formen av stimulans av marknadsformering. Det innebär att staten stimulerar uppkomsten av en marknad genom att stärka efterfrågeledet i stället för produktionsledet inom kulturområdet.<sup>11</sup> Bidraget Skapande skola är konstruerat så att en kvasimarknad<sup>12</sup> skapas för Skapande skola-aktiviteter, genom att skolhuvudmän får statliga bidrag för att beställa kulturaktiviteter ordnade av professionella kulturaktörer. Detta sker genom att det överläts åt skolhuvudmän att fördela statsbidrag för inköp från skolor av olika typer av

9 Karlsson 1997.

10 Héritier och Lehmkuhl 2008; Breivik & Christophersen 2013.

11 Lindqvist 2013.

12 Le Grand och Bartlett 1993; Hartman 2011.

tjänster från kulturorganisationer och kulturutövare. Vid denna typ av politisk insats är målgruppens agerande enligt förväntat beteende viktig för den politiska policyns måluppfyllelse, det vill säga att skolorna agerar som köpare/beställare på en marknad. En policys konstruktion innehåller alltid antaganden om målgruppens beteende, som är avgörande för att policyns mål ska bli uppfyllda. Det är Statens kulturråd som har till uppgift att se till att skolhuvudmännens val av kulturaktiviteter är i enlighet med villkoren för bidraget. Ifall skolorna inte sedan beter sig som förväntat, kan policyn behöva göras om.<sup>13</sup> Det är inte bara på ett teoretiskt plan som reformen kan tolkas som efterfrågestyrd och marknadsinfluerad. Den andra delen av vår fördjupade utvärdering, att ”undersöka om kulturinstitutioner och andra redan offentligt stödda verksamheter har en konkurrensfördel vad gäller Skapande skola-uppdragen” implicerar i sin formulering att Skapande skola-bidraget genom sin konstruktion kan snedvrída konkurrensen på en marknad genom prissättning under full kostnadstäckning från finansiellt starka organisationer. Farhågan diskuterades i den första utvärderingen av Myndigheten för kulturanalys, där det konstateras att under utvärderingsarbetet har ”röster hörts som menar att institutioner vars verksamhet redan erhåller offentligt stöd slår ut fria kulturutövare genom att kunna hålla låga (subventionerade) priser eller till och med erbjuda Skapande skola-insatser gratis.”<sup>14</sup> I samma utvärdering beskriver en kulturaktör ”Skapande skola som en marknad, som ett utbud av arbetstillfällen, där de ibland tar ett jobb trots att det innebär ett visst kompromissande med deras konstnärliga integritet.”<sup>15</sup>

En schematisk bild av implementeringen av en policy (exempelvis Skapande skola) ges i Figur 1. Infflöde är de bestämmelser i politiken som överläts till implementationsledet, där det beslut som fattats genomförs. Skapande skola-bidragets konstruktion överläter åt skolhuvudmän att självständigt, utifrån de villkor och ramar som stipuleras i förordningen och i Kulturrådets precisering av dessa, beställa kulturaktiviteter. Styrningen av Skapande skola-bidraget kan beskrivas som ramstyrning, där formen för genomförandet av det politiska beslutet avgörs av beställarna och utförarna genom avtal baserade på val i konkurrens.

13 Ethridge och Percy 1993.

14 Ibid.

15 Myndigheten för kulturanalys 2013.

Ramstyrning är något striktare än målstyrning, där endast målen fastställs av staten (eller motsvarande). Detta kan jämföras med direktstyrning som tillämpades fram till 1980-talet i Sveriges statsförvaltning. Då reglerade staten både budget och verksamhetsinriktning för enskilda myndigheter. Mål- och ramstyrning ger beställare och utförare större möjlighet att bestämma hur utfallet ska se ut, men detta kontrolleras i efterhand mot målsättningarna för den specifika policyn. Kontrollen innebär i regel redovisning av både kvantitativa och kvalitativa data vad gäller prestation och utfall.<sup>16</sup>

I litteraturen om kvasimarknader poängteras att sådana brukar införas med argumentet att det leder till mer kostnadseffektivt resursutnyttjande. Det tycks dock inte ha varit skälet till organiseringen av Skapande skola.<sup>17</sup> I stället är syftet en önskan att få kulturaktörer att bli marknadsaktörer i stället för mottagare av statliga bidrag.

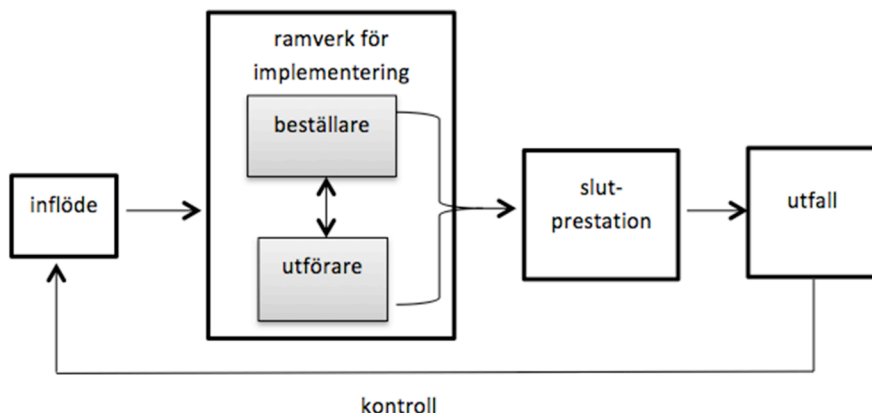
Genomförandedet kan ibland ske inom en enda organisation, men ofta är många aktörer inblandade i olika roller. I fallet med Skapande skola är utformningen av genomförandet konstruerat för att skapa en marknadssituation genom att skolorna som beställare formulerar sina behov/önskemål och tar in anbud för detta på en konkurrensutsatt marknad. Utförandet, slutprestationen, regleras i avtal mellan beställaren och utföraren. Slutprestationen är därmed de aktiviteter, eller brist på aktiviteter, som är resultatet av implemterationsledets arbete. Utfallet är de effekter hos målgruppen som kan iakttas. Utfallet mäts i relation till de mål som finns för en specifik policy. Vad gäller Skapande skola är de övergripande målen att

1. kulturella och konstnärliga uttryck långsiktigt integreras i förskoleklass och grundskolans årskurs 1-9 med utgångspunkt i skolans kulturuppdrag ... och
2. öka den professionella kulturverksamheten för och med eleverna, så att tillgången till kulturens alla uttrycksformer och möjligheterna till eget skapande ökar.

<sup>16</sup> Modell och Grönlund 2006.

<sup>17</sup> Kåhkönen 2004.

För att bedöma om en policy uppnått sina mål är det i allmänhet slutprestationerna eller utfallet som jämförs med angivna mål. Ibland är angivna mål mycket svåra att mäta utfallet mot, och då kan utvärderingar av utfall eller prestation relateras till operationaliserade, det vill säga mer konkreta, nedbrutna mål.



Figur 1. Styrning och kontroll vid en marknadsmodell för organisering av offentliga tjänster

## INTERNA OCH EXTERNA FAKTORER STYR UTFALLET AV EN POLICY

Vid analys av en policy eller politisk åtgärd identifieras både beroende och oberoende variabler, samt möjliga samband mellan dessa. Beroende (dependent) variabler eller faktorer är sådana som kan beskrivas som effekter av en policy, medan de oberoende (independent) variablerna är sådana som kan tänkas generera de konstaterade effekterna. De beroende variabler som ska studeras vid utvärdering eller undersökning av en policy kan vara antingen prestationer eller utfall (se Figur 1). Prestationer kan vara hur många tjänster, processer eller produkter som levereras, eller kvaliteten på dessa. Utfall är resultaten av de åtgärder som genomförts för att uppnå policyns mål i form av effekter hos målgruppen. I vår utvärdering är vi intresserade av några specifika aspekter av utfall, nämligen hur enskilda skolor och skolhuvudmän väljer kulturaktörer för medverkan i Skapande skola-projekt, liksom hur (eventuellt) kommuners satsningar på kultur i skolan påverkas av Skapande skola-bidraget.

Vad gäller oberoende variabler, alltså de faktorer som påverkar prestationer och utfall av en policy, finns det olika typer av faktorer, som Hill och Hupe relaterar till bland annat:

- policyns egenskaper (innehåll och design)
- genomförandeprocessen
- relationer mellan och reaktioner från implementerande aktörer och målgrupp; samt
- externa faktorer i samhället.<sup>18</sup>

Det finns således en mängd orsaker som kan resultera i bristande måluppfyllelse eller oförutsedda resultat och effekter av en policy. En orsak kan vara att insatsen bygger på förväntat beteende hos de berörda parterna som inte infrias. Det kan också bero på att insatsen är konstruerad på ett sätt som förhindrar respektive främjar visst beteende framom annat, och inte sådant som avsetts. Det kan dessutom bero på andra externa faktorer.

Vi kommer i vår slutdiskussion diskutera vissa aspekter av prestationer och utfall i Skapande skola, som berör främst bidragets konstruktion, och vilka eventuella effekter konstruktionen haft för vissa utfall. Det gäller framförallt vilken roll Skapande skola spelar i olika län och kommuner i relation till kommunala och regionala stöd till kultur för barn inom och utanför skolan, samt hur skolornas val av kulturaktörer fördelar sig över typer av aktörer och mellan konstområden. Vi jämför alltså vissa externa faktorer, närmare bestämt kommunala och regionala satsningar på kultur, och hur dessa eventuellt påverkat syftet med Skapande skola att bidra till mer kultur i skolan. Dessutom studerar vi om bidragets konstruktion att skapa en kvasimarknad fungerat som det var tänkt, det vill säga antaganden om beteenden hos olika involverade aktörer varit korrekta, eller om faktiska beteenden, eller själva konstruktionen, lett till andra utfall än dem som var tänkta.

---

18 Hill och Hupe 2002.

## PROGRAMTEORETISKT UTKAST FÖR SKAPANDE SKOLA

Ekonomistyrningsverket (ESV) rekommenderar programteori som en lämplig analysram vid uppföljning och utvärdering av enskilda program (policies).<sup>19</sup> Programteori är en teori om hur förändring i samhället kan uppnås genom politiska mål och insatser för att uppnå dessa, och är enligt ESV ett systematiskt sätt att tänka kring politiska satsningar och samhällsförändring. I ESV:s översättning är definitionen för en programteori

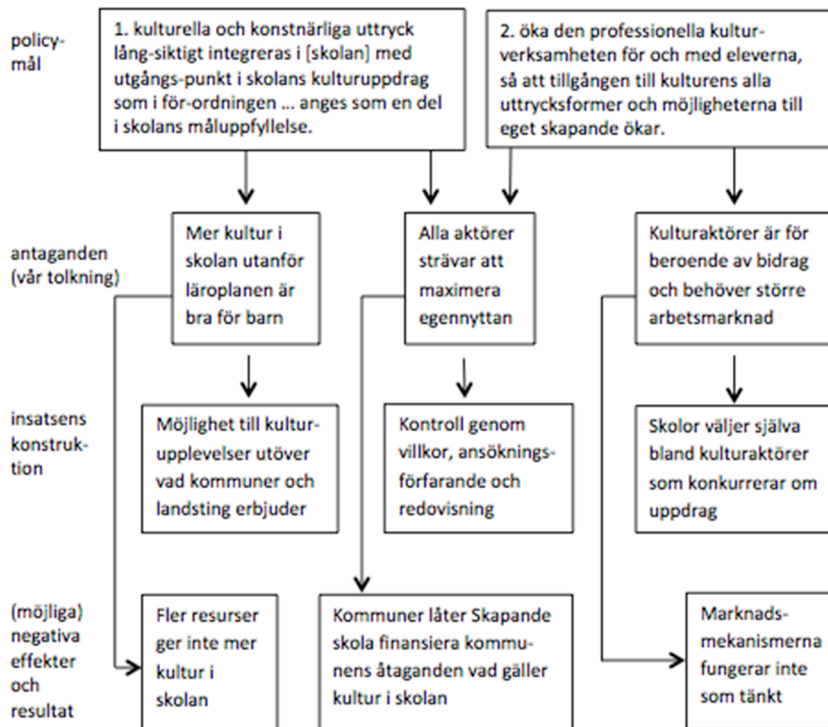
En teori eller modell över hur en intervention (projekt, program, strategi, initiativ) är tänkt att fungera med avseende på prestationer som ska leda till önskvärda effekter. Den består av två led, dels en teori om förändring (förändringsteori) och dels en teori om aktiviteter (handlingsteori).<sup>20</sup>

Poängen med den analytiska separationen mellan förändringsteori och handlingsteori är att det går att analysera en policy på två nivåer. Den första nivån omfattar frågan om policyn utformats utifrån rimliga antaganden om hur förändring kan åstadkommas. Det första perspektivet belyser policyns underliggande antaganden om vad som är möjligt att påverka, och vilka effekter man förväntar sig uppnå. De konkreta frågor som förändringsteorin omfattar är varför en policy behövs, vilka som ingår i målgruppen, och hur kausala samband ser ut mellan handlingar och (specifika) resultat. Det andra perspektivet, handlingsteorin, belyser om de insatser som genomförts är lämpliga för att uppnå de mål om förändring man strävar mot, eller om genomförandet behöver förändras för att målsättningarna ska uppnås. Handlingsteorin omfattar frågor om hur målsättningar kan uppnås genom medveten handling, och vilka externa faktorer som kan påverka resultaten av interventionen.

<sup>19</sup> ESV 2012, 2013.

<sup>20</sup> ESV 2013. Ursprungskälla är Funnell och Rogers 2011.

ESV pekar på att programteorianalys kan användas för att synliggöra eventuella målkonflikter i en policy, något som i sin tur är ett verktyg för tydligare styrning. Vi kommer i vår slutdiskussion att återknyta till den verksamhetslogik för Skapande skola som vi här skisserat med förordningen och bidragets konstruktion som grund, och framförallt diskutera var vi ser att källan till potentiella önskade effekter ligger och hur det kan bemötas av regeringen inför framtiden.



Figur 2. Programteori för Skapande skola, skiss



### 3. Tidigare redovisningar, rapporter och utvärderingar

---

För vår utvärdering har tidigare kunskap och erfarenheter av Skapande skola och liknande satsningar utomlands varit viktiga. Det finns flera tidigare rapporter och utvärderingar av Skapande skola och liknande projekt i andra länder. Vi refererar därför inledningsvis i korthet till dessa och de huvudsakliga slutsatser från dessa som är av relevans för den fördjupade utvärderingen. Rapporterna redovisas kronologiskt med utländska relevanta publikationer allra sist.

#### **KULTURRÅDETS RAPPORT SKAPANDE SKOLA – EN FÖRSTA UPPFÖLJNING**

2009 publicerade Kulturrådet en första rapport med erfarenheter av arbete med Skapande skola under det första genomförandeåret. Rapporten bygger på besök och intervjuer i nio kommuner, och redovisar elevers, lärares och samordnares åsikter och erfarenheter rörande genomförda Skapande skola-aktiviteter.<sup>21</sup> I rapporten konstaterades vissa bristfälligheter bland annat i bidragets struktur och procedurerna vid ansökan och rapportering, som sedan legat till grund för justeringar av dessa inför senare års omgångar av Skapande skola.

#### **KULTURRÅDETS RAPPORT SKAPANDE SKOLA – EN NULÄGESANALYS**

Kulturrådet gjorde 2012 en analys av hur Skapande skola genomförs i skolorna, hur skolelevernas inflytande ser ut, samt kulturutövares erfarenheter från Skapande skola-aktiviteter.<sup>22</sup> För att få svar på frågorna sammanställdes information från de årliga redovisningarna som skolhuvudmännen skickar in till Kulturrådet, samt genom en enkät riktad till skolhuvudmän och en enkät till kulturutövare som deltagit i Skapande skola-projekt.

---

21 KUR 2009.

22 KUR 2012.

I rapporten redovisas bland annat yrke för involverade kulturaktörer.<sup>23</sup> Den största posten utgjordes intressant nog av gruppen ”annat yrke”, omfattande totalt 20 procent, medan den näst största gruppen utgjordes av ”konstnär (bild, form mm.)”, omfattande tolv procent. Tredje största grupp var ”musiker” (sju procent). Hälften av kulturaktörerna som svarat på Kulturrådets enkät och deltagit i Skapande skola-aktiviteter angav att de var fria aktörer, medan hälften att de var anställda av en organisation. Bland de senare var 44 procent anställda av en kulturinstitution, medan 29 procent svarade att de arbetade på en kulturskola/barnkulturcenter, och 27 procent var anställda på annan typ av organisation, däribland fri teatergrupp, förening och studieförbund. Bland de fria aktörerna angav 51 procent angett att de var konstnärer, 19 procent att de var pedagoger, och 30 procent annat yrke, däribland författare eller konstnär och pedagog. Vidare ställdes frågan till kulturaktörerna om de genomfört uppdraget inom Skapande skola som anställda eller egna företagare. Av 247 svar anger knappt 80 procent att de utfört uppdraget som egenföretagare, och drygt 20 procent som anställda.<sup>24</sup> Detta svar pekar på att många genomför uppdrag inom Skapande skola vid sidan av en anställning. Det framgår också av rapporten att bland dem som har arbetat med Skapande skola-aktiviteter hade 80 procent erfarenhet av arbete med kulturarbete i skolan från perioden innan Skapande skola infördes. Vidare är 70 procent av kulturaktörerna som deltagit kvinnor, 30 procent män.

Kulturrådet anger i rapporten att frågan om enskilda skolor sammanlagda samverkan med kulturlivet och vilka kommunala och regionala strukturer som finns för samverkan är intressant att undersöka vidare.<sup>25</sup>

## **SAMMANSTÄLLNING AV PROJEKTREDOVISNINGAR FRÅN KULTURRÅDET**

För åren 2012 och 2013 har Kulturrådet publicerat sammanställningar av de data som rapporterats in från skolhuvudmän som erhållit Skapande skola-bidrag. Dessa finns elektroniskt tillgängliga på Kulturrådets hemsida.

23 Ibid., diagram 5, s 16.

24 Ibid.

25 Kulturrådet 2012.

## FORSKARRAPPORT OM SKAPANDE SKOLA 2013

Rapporten Skapande skola. En kalejdoskopisk reform och dess praktik av Anna Lund, Joakim Krantz och Birgitta E Gustafsson är en redovisning av olika gruppers perspektiv på hur Skapande skola fungerat i praktiken. Den återger elevens, lärares, rektorers, skolhuvudmäns och kulturutövares röster om hur det varit att planera och genomföra Skapande skola-aktiviteter. Den bygger på ett stort antal intervjuer, 150 stycken, samt fokusgruppsintervjuer med elever. Rapporten ger en rik beskrivning av erfarenheter av kulturaktiviteter, och tankar kring samarbete med mera. Bland de slutsatserna om utmaningarna och paradoxerna i genomförandet av Skapande skola-aktiviteter och föregående ansökningsförfarande, kan nämnas att själva ansökningsförfarandets utformning och villkor gör att det krävs administrativa resurser för att hinna göra det. Eftersom den kommunala organiseringen av detta stödjande arbete inte är reglerat, innebär det att det ser olika ut i olika kommuner beroende på hur mycket Skapande skola prioriteras. En annan slutsats är att formuleringar om kulturens roll i skolan inom Skapande skola-projekt och mer övergripande i skolans arbete är åtminstone delvis löst kopplat från de konkreta aktiviteter som genomförs i skolorna. Detta betyder att det vid jämförelse mellan handlingsplaner och andra policydokument å ena sidan och genomförda aktiviteter kan vara svårt att förstå hur de är relaterade till varandra.

Det är också ett genomgående tema att bidragets motsättningar mellan olika mål, främst den mellan syftet att erbjuda tillgång till professionella kulturutövare och att fungera i eller bidra till skolans dagliga målsättningar och verksamhet. Lite tillspetsat handlar det om att bidraget har som mål både att möjliggöra professionella kulturutövare att möta skolbarn, och att bidraget samtidigt ska uppfylla mål om att skolarbetet ska fungera bättre eller uppfylla mål för skolans verksamhet. Författarna menar i sina förslag till områden för vidare utveckling att relationen mellan kulturpolitiken och skolpolitiken i bidraget behöver förtydligas och göras mer entydigt. I rapporten konstateras att det inte går att se tydliga samband mellan Skapande skola och förbättrade skolresultat. Detta är en av flera motsägelser i konstruktionen av bidraget Skapande skola, som är viktig att hantera vid framtida utvärderingar av måluppfyllelse. Vi kommer inte att i denna utvärdering undersöka just denna motsägelse i målsättningarna för bidraget, men den är central i den kritik som

riktats mot utfallet av bidraget och utformningen av planering och genomförande av olika aktiviteter inom ramen för Skapande skola. Andra områden som författarna ser som värt att utveckla vidare är att göra ansökningsförfarandet mer enhetligt, det vill säga att minska olikheterna för olika elever beroende på vilka resurser dessas skolhuvudmän vill och kan satsa på stöd till utveckling av och ansökan om Skapande skola-projekt.

## EN FÖRSTA UTVÄRDERING AV SKAPANDE SKOLA

I rapporten *Skapande skola. En första utvärdering*, som resultat av en utvärdering genomförd av forskare vid Linnéuniversitetet var det fyra frågor som framförallt undersöktes:

1. Sker någon långsiktig integrering av kulturella och konstnärliga uttryck i skolans arbete?
2. Har elevernas möte med professionella kulturverksamheter ökat?
3. Har samverkan mellan skola och kulturliv ökat eller stärkts genom Skapande skola?
4. Är styrningskedjan för bidraget ändamålsenlig givet syftet med bidraget och skolans verklighet?

Av särskilt intresse för denna fördjupade utvärdering var utvärderingens svar på frågorna rörande den eventuella ökningen av professionell kulturverksamhet för och med elever. Det har under arbetet med utvärderingen visat sig att den fjärde frågan knyter an till en aspekt som kommit att vara central i vår egen utvärdering, hur bidraget som policy är konstruerat. En sådan konstruktion berör styrningskedjan för policyns implementering, men berör snarare förväntningar om hur olika aktörer ska bete sig i relation till övriga aktörer i implementeringen genom rollbeskrivningar som antas av dem som konstruerat policyn, det vill säga politiker och berörda departement.

Särskilda frågor som undersöktes i den första utvärderingen av Skapande skola, och som vi vill lyfta fram i detta sammanhang var:

- Vilka är det som får uppdragen (kulturskapare eller pedagoger, kommunal eller annan verksamhet)?
- I vilken mån ges eleverna tillgång till ”kulturens alla uttrycksformer” (...)?

Svaret på den första frågan ges genom att redovisa andelen av de fyra kategorier av kulturaktörer som Kulturrådet i sina redovisningsformulär begär för varje engagerad kulturaktör av skolhuvudmännen. Dessa data återger vi även i vår rapport. Dock redovisas inte i rapporten kommunala respektive icke-kommunala huvudmän mer än att det noteras att kommunal kulturskola anges som kulturaktör i cirka en procent av redovisningarna. Vad gäller konstområden konstateras att det inte tycks som om något konstområde verkar ”omotiverat dominant”. I rapporten ställs också frågor om ansökningsprocessen och hanteringen av bidraget. Man kommer fram till bland annat att administrationen är betungande för framförallt små kommuner, där de kanske inte kan avsätta medel för tjänstemän att fungera som samordnare för Skapande skola-ansökningar och redovisning.

En av slutsatserna av utvärderingen är att det är svårt att säga om det blir mer professionell kultur i skolan genom Skapande skola, eftersom det inte finns data om kommunernas satsningar på kultur före bidragets införande. Utvärderarna rekommenderar fördjupade studier och utvärdering av bidraget, och listar följande specifika frågor med relevans för denna rapport:

- Om kulturinstitutioner och andra redan offentligt stödda verksamheter har en konkurrensfördel vad gäller Skapande skola-uppdragen
- Om kulturinstitutionernas övriga löpande verksamhet för barn och ungar minskar på grund av åtaganden inom Skapande skola
- Om den kommunala musik- och kulturskolans roll inom Skapande skola
- Om kommunernas övriga budget för kulturverksamhet i skolan minskar på grund av Skapande skola

Det är dessa rekommendationer som ligger till grund för denna fördjupade utvärdering.

## **ARBETSRAPPORT FRÅN KULTURRÅDET OM KOMMUNERS KULTURKOSTNADER**

I en intern arbetsrapport från Kulturrådet har sammanställning av kommuners kostnader för kultur- och musikskolor genomförts och jämförts med beviljade bidrag till Skapande skola-projekt utifrån data från SCB (samma data som finns i exempelvis SKL:s databas Kolada). Författaren till arbetsrapporten konstaterar att det inte finns tillgänglig information om hur mycket enskilda kommuner lägger på kultur i skolan. Detta beror på att varje rektor har medel för genomförande av undervisning och andra kostnader för skolverksamheten, och syftet med olika typer av kostnader redovisas inte. Däremot finns sammanställningar, skriver författaren, över kommuners utgifter för kommunala kultur- och musikskolor. Författaren uppskattar att 2013 uppgår summorna som enskilda kommuner erhållit i bidrag för Skapande skola-aktiviteter till 8-10 procent i snitt av de medel som går till kommunal musik- eller kulturskola. Det ska påpekas att kulturskolans verksamhet riktar sig till barn och unga utanför skoltid, och alltså inte utgör kulturaktiviteter i skolan. I arbetsrapporten finns också en sammanställning av utgifterna för kommunala musik- och kulturskolor per län. Trenden är att efter en period av relativa ökning under perioden 2002-2007, har utgifterna stabiliserats och i vissa fall sjunkit marginellt under perioden 2008-2011 (löpande priser). Vi drar slutsatsen att verksamhet i de kommunala kulturskolorna har en stabil grund. Det tycks dock att vissa kommuner brottas med en snäv kommunal ekonomi, och att budgetarna med justering för inflation bibehållits, vilket även är rapportförfattarens övergripande tolkning av siffrorna. Med kostnadsökningar innebär bibehållna budgetbelopp men en viss minskning av kultur- eller musikskolans budget. Detta gäller för de flesta offentliga verksamheter där man inte ökar budgeten med hela andelen av kostnadsökningar.

Vi har fått ta del av dataunderlaget för denna rapport, och lyfter senare i rapporten fram resultat av undersökningen efter att ha fått Kulturrådets tillstånd att återge dessa data.

## MUSEERNA OCH SKAPANDE SKOLA

2014 publicerade Nordiskt centrum för kulturarvs pedagogik (NCK) en rapport med namnet *En omtolkad kultursatsning. Museerna och Skapande skola*.<sup>26</sup> I den redovisas en studie av hur fem museer arbetat med Skapande skola-projekt i ett sammanhang då skolan allt mer effektiviseras. Studien visar att strategierna för att samarbeta med skolan inom ramen för Skapande skola ser väldigt olika ut på olika museer. Det var få museer som utarbetade helt nya program inom Skapande skola utifrån skolans önskemål. Antalet studerade museer är litet i undersökningen, men resultatet pekar ändå på trender som är relevanta att uppmärksamma. I studien lyfts fram att skolorna liksom museerna påpekar att skolorna inte har tid och energi att planera samarbetsprojekt med museer, utan litar på att museerna kan ta fram bra förslag. Museerna i studien har också lärt sig mycket om skolans krav på samverkansprojekt knutna till läroplanen. Samtidigt har skolorna och museerna i studien väl utvecklat kontakter och samverkan vid sidan av och innan Skapande skola. Av de fem museerna i studien fanns det två museer som erbjöd samma pedagogiska aktiviteter inom Skapande skola som de redan har utarbetat för skolbarn generellt, men det finns inga specifika program sammansatta. Två andra museer erbjuder ett speciellt pedagogiskt program för skolbarn som också annars finns tillgängligt för skolor. Endast ett av museerna i studien arbetade fram specifika, skräddarsydda program för de skolor de samarbetade med inom Skapande skola. En tydlig skillnad som forskarna kunde se i studien var att museer i större städer förhöll sig mer passivt i Skapande skola-samarbeten, medan mindre museer i glesbygdsområden mer aktivt samarbetade kring Skapande skola-projekt. Studien pekar också på att skräddarsydda projekt kräver mer arbete om det ska realiseras i större skala, och att det är tidsbesparande för större museer att erbjuda mer standardiserade program då antalet skolbarn är stort. Detta sker då i ett sammanhang där särskilt större museer har många samarbeten med skolor och hanterar tusentals barn i olika pedagogiska aktiviteter under ett år. I rapporten diskuteras också Skapande skola-bidragets konstruktion som ett sektorsövergripande och efterfrågestyrt stöd baserat på en marknadsprincip.

---

26 NCK 2014.

## DEN KULTURELLE SKULESEKKEN – EN NORSK FORSKNINGSRAPPORT

I Norge har en satsning liknande Skapande skola, Den kulturelle skulesekken, varit föremål för ett antal utvärderingar och forskningsprojekt.<sup>27</sup> Här vill vi lyfta fram och diskutera några resultat och slutsatser från det treåriga forskningsprojektet som utfördes av Uni Rokkancentret tillsammans med Høgskolen i Bergen. I slutrapporten *Den kulturelle skulesekken*<sup>28</sup> konstateras att policyns intentioner och resultat inte kan tolkas på ett enda sätt, utan styrs av vilka mål och syften i intentionerna som anses vara centrala från vilka aktörsperspektiv, exempelvis elevers, lärares, kulturförmedlares eller konstnärers.

Liksom i Sverige har den lokala nivån stort inflytande över vilken typ av aktiviteter som erbjuds skolor och i slutändan eleverna. En viktig skillnad mot Sverige är dock att den regionala nivån har ett stort inflytande i Norge. Fylkeskommuner (regionala nivån) har ett ansvar för koordinering av skolsäcken vilket innebär att de har en autonom och självständig roll att bl.a. välja ut och presentera projekt för kommunerna. De stora frihetsgraderna vad gäller implementering av skulesekken gör att det inte går att hitta en enda modell utan en mångfald av modeller som varierar både till form och innehåll. Det finns stora skillnader mellan olika fylken, kommuner och enskilda skolor, något som också noterats i den första utvärderingen av Skapande skola.

Ett viktigt resultat som lyfts fram är att tolkningen och implementeringen av Den kulturelle skulesekken beror på vilket aktörsperspektiv som intas. Spänningsförhållanden mellan skolans och kultursektorns tolkning av reformen och vad det ska leda till återfinns på både central och lokal politisk nivå där de oklara ansvarslinjer mellan de två sektorerna lyfts fram som problem. I Norge har Kulturdepartementet det övergripande ansvaret för fördelning av medlen, medan Kunnskapsdepartementet ansvarar för den övergripande styrningen. Författarna konstaterar dock att policyn inte i tillräckligt förankrats inom skolsektorn. Bristen på förankring inom skolsektorn slår även igenom på den lokala nivån då skolorna inte aktivt medverkar i det praktiska genomförandet. I detta avseende skiljer sig den norska modellen från den svenska där skolorna,

27 Till exempel: Berge, Hylland, Marius och Kleppe 2009; Hylland, Kleppe och Mangset 2010.

28 Breivik och Christophersen 2013.



via sina huvudmän, ansöker om medlen från Statens kulturråd.

En central fråga i rapporten är vem eller vilka grupper som har det konkreta ansvaret för genomförandet att bestämma vad som ska erbjudas. Även om Den kulturelle skulesekken kan ses som en kompromiss mellan skilda intressen är det tjänstemän, ansvariga för implementeringen, som har ett avgörande inflytande över implementeringen. Enligt författarna har de alla ”rent faktiskt makt til å påvirke lokale kunstneres arbeids- og intektsforhold: i mange tilfeller kontrollerer de også direkte hvilke kunstneriske produktioner som tilbuds skolerne.”<sup>29</sup> Slutsatsen att byråkraters individuella beslut har stort inflytande över politikens utformning är något som verifierats i tidigare forskning och vägleder även våra val av forskningsobjekt i de utvalda kommunerna.<sup>30</sup>

## UTVÄRDERINGAR AV PROGRAMMET CREATIVE PARTNERSHIPS I STORBRITANNIEN

I Storbritannien genomfördes under åren 2002-2011 ett program med ambitionen att stimulera skolbarns upplevelser och erfarenheter av kreativt arbete, som hette Creative Partnerships. Det finns ett antal rapporter och utvärderingar av denna satsning, som pekar på både skillnader och likheter i de politiska ambitionerna med programmet och dess konstruktion. I utvärderingsrapporten *Creative Partnerships: A final report* från 2006, publicerad av NFER (National Foundation for Educational Research) och författad av flera forskare, tar man upp både utvecklingsprocessen av programmet, målgruppernas erfarenheter, och programmets dittillsvarande resultat.<sup>31</sup> Även den brittiska regeringen har publicerat en sammanfattande publikation 2007 rörande policyns syfte och mål, genomförande, samt dittillsvarande resultat.<sup>32</sup> Det som rapporterna om Creative Partnerships belyser som är intressant inför en utvärdering av Skapande skola är framförallt beskrivningar av programmets konstruktion och genomförande, även om också andra aspekter är viktiga ur ett erfarenhetsperspektiv. Både den svenska och den brittiska policyn innebar att professionella kulturella aktörer genomförde aktiviteter med elever i skolmil-

29 Breivik och Christophersen 2013.

30 Till exempel Lipsky 2010.

31 NFER 2006.

32 House of Commons 2007.

jön. Däremot var målen i det brittiska programmet mer inriktat på att stimulera kreativa färdigheter hos skolbarn i socialt utsatta områden, medan det i Skapande skola främst handlat om att tillgodose skolbarns upplevelser av kultur och kreativa uttryck. Dessutom är Skapande skola en decentraliserad och efterfrågestyrd reform, som möjliggör beslutsfattande om deltagande på lokal nivå. I Storbritannien var det DCMS som formerade en administrativ organisation som koordinerade projekt i skolor som särskilt valts ut tillsammans med kulturaktörer som också särskilt valts ut av den centralt styrda koordinerande organisationen. Det framgår av rapporterna att det är svårt att redovisa tydliga lärandeffekter av projekten. Däremot resonerar författarna till rapporterna kring hur kreativa undervisnings- och lärometoder kan stärkas i skolmiljön. Ett skäl till de relativt beskrivande utvärderingsrapporterna är att det var svårt att finna entydiga målformuleringar för programmet, som i efterhand kunde utvärderas. En rad erfarenheter gjordes, främst rörande komplexiteten i frågan om hur kreativitet hos barn och i skolmiljön kan stimuleras. Dock är det tydligt att samma spänningar mellan skolans mål, läroplan, och arbetsvillkor och möjligheterna till kreativa möten som redovisats för Skapande skola i den första utvärderingen fanns även i det brittiska projektet.

## 4. Urval, metod och material

---

Utvärderingen är baserad på både kvalitativa och kvantitativa data. Vi har sammanställt, analyserat och tolkat kvantitativa data som finns samlade i redovisningar från skolhuvudmän för genomförda Skapande skola-projekt. Dessutom har vi använt oss av kvalitativa arbetsmetoder för att samla information om hur man på enskilda skolor och kommuner planerar för och redovisar arbetet med Skapande skola-aktiviteter. Det första steget i arbetet med vår utvärdering var att se vilken typ av offentlig statistik som finns tillgänglig för enskilda kommuner och för jämförelser mellan kommuner. Vi hade härvid kontakt med Sveriges kommuner och landsting (SKL), som hänvisade till data som kommuner redovisar årligen, och som finns tillgängliga i databasen Kolda som är tillgänglig på nätet. Skolverket har också en databas för skolstatistik, SIRIS, som är tillgänglig på nätet. Statistiken som båda databaserna bygger på insamlas av Statistiska centralbyrån (SCB).

Vi förde samtidigt samtal med Kulturrådet, som genom att de är handläggande myndighet för statsbidraget har en kontinuerlig kontakt med kommuner och skolhuvudmän, och har ackumulerad kunskap om bidragets användning och administration. Kulturrådets handläggare ombads föreslå ett antal kommuner som kunde vara intressanta att studera närmare inom ramen för studien. Målet var att inte bara studera framgångsrika kommuner, utan ett tvärsnitt av kommuner så att det speglar nyttjandet av Skapande skola-bidrag över hela landet. Vi har studerat Skapande skola mer i detalj i 17 enskilda kommuner, belägna i fyra olika län. Valet av län har gjorts med hänsyn till geografisk spridning, men också med hänsyn till länets roll vad gäller kulturpolitik och särskilt vad gäller satsningar på kultur för skolbarn. Vi har beslutat att utgå från några län i Sverige, två där det finns länsövergripande aktörer som är aktiva i förhållande till Skapande skola, och på olika sätt underlättar för eller följer upp kommuners och skolhuvudmäns engagemang i Skapande skola-projekt. Dessa två län är Skåne och Västra Götaland. Dessutom har vi valt länen Värmland och Norrbotten som kompletterande områden, för att förstå skillnader och likheter mellan olika typer av län i landet, vad gäller användande av Skapande skola-medel. Genom detta regionala urval bedömer vi att få på geografisk representativitet inom landet.

Vi har, utifrån Kulturrådets handläggares förslag, i varje län valt ut 4-5 kommuner som vi studerat närmare. Kommuner är valda så att de representerar olika kommungrupper enligt SKL:s kommungruppsindelning (se tabell 1). De utvalda kommunerna i kommungrupperna var representerade i våra utvalda län med minst två kommuner för att undvika identifiering. Vi har valt att anonymisera alla kommuner utom en, Malmö, som är den enda storstadskommunen. Detta för att säkra tillgång till information från respondenter och för att undvika värdering av enskilda kommuner. Eftersom en utvärdering med specifikt utvalda kommuner kan uppfattas som (möjlig) negativ publicitet, har vi bedömt att det skulle finnas risk att negativ information från respondenterna skulle undertryckas i intervjuer och kommunikation, och kanske till och med att medverkan i undersökningen skulle försöka undvikas helt och hållet. Skolor och övrig personal som vi hämtat information ifrån har också anonymiserat. I Malmö stad finns ungefär 100 skolor, så där ser vi inte att det finns någon större risk för identifiering av enskilda skolor. I Malmö fick vi hjälp av samordnare på den 2013 etablerade centrala grundskoleförvaltningen med namn på skolor att kontakta för mer detaljerad information om dessas arbete med och hantering av Skapande skola-aktiviteter och -medel.

Vi har inte närmare samlat information om själva genomförandet av Skapande skola-aktiviteter, eftersom den tidigare utvärderingen från 2013 redovisat sådan information, och fokus för vår utvärdering har varit på kommuners utgifter för kultur i skolan samt de processer som resulterar i faktiska val av kulturaktörer på skolor som genomfört Skapande skola-projekt.

Vad gäller urval har vi haft ett antal begränsande faktorer som gjort att vi inte kunnat uppnå någon statistisk representativitet i urvalet av kommuner och skolor att undersöka närmare. Vi har strävat efter geografiskt spridning på de kommuner vi haft med i vår utvärdering, men någon fullständig geografisk representativitet har inte varit möjlig med utvärderingens resurser och tidsram. Utöver geografisk spridning har vi velat få en spridning av strukturella kommunala förutsättningar. De olika kommungrupperna listas i tabell 1.

Tabell 1. SKL:s kommungruppsindelning från 2011

Kommun-gruppsnr	Grupp-beteckning	Definition	Antal kommuner
1	Storstäder	Kommuner med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare.	3
2	Förorts-kommuner till storstäder	Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av storstäderna.	38
3	Större städer	Kommuner med 50 000-200 000 invånare samt en tätortsgrad överstigande 70 procent.	31
4	Förorts-kommuner till större städer	Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i en annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av de större städerna i grupp 3.	22
5	Pendlings-kommuner	Kommuner där mer än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till en annan kommun.	51
6	Turism- och besöksnäring-kommuner	Kommuner där antalet gästnätter på hotell, vandrarhem och campingar överstiger 21 per invånare eller där antalet fritidshus överstiger 0,20 per invånare.	20
7	Varuprodu-cerande kommuner	Kommun där 34 procent eller mer av nattbefolkningen mellan 16 och 64 år är sysselsatta inom tillverkning och utvinning, energi och miljö samt byggverksamhet (SNI2007).	54
8	Glesbygds-kommuner	Kommun med en tätortsgrad understigande 70 procent och mindre än åtta invånare per kvadratkilometer.	20
9	Kommuner i tätbefolkad region	Kommun med mer än 300 000 personer inom en radie på 112,5 kilometer.	35
10	Kommuner i glesbefolkad region	Kommun med mindre än 300 000 personer inom en radie på 112,5 km.	16

## FYRA STUDERADE LÄN

Regioner och landsting har genom kultursamverkansmodellen fått en mer central roll i både regional och kommunal kulturpolitik, och de är också huvudmän för kulturinstitutioner och stödorganisationer inom kulturområdet. Regioner och landsting fördelar dessutom regionalt stöd till flera typer av kulturella verksamheter, däribland till kultur i skolan. I en del län finns olika typer av riktade bidrag till kommunernas för aktiviteter riktade till barn- och ungdomar. För en fördjupad förståelse av kommuners satsningar på kultur i skolan är alltså även länsnivån viktig att ha kunskap om. En viktig utgångspunkt för studien är att Skapande skola är ett stöd som måste ses i relation till kommuners och region och landstings övriga aktiviteter inom detta område. För att kunna besvara frågan om Skapande skola är ett komplement till andra kulturupplevelser i skolan behöver både kommunala och länsvisa satsningar på kultur kartläggas.

Västra Götalandsregionen har en regional kulturpolitik med direkt ägande av flera regionala kulturinstitutioner som bedriver verksamhet för barn och unga i regionens kommuner. Förutom detta har regionen ett så kallat arrangörsstöd som riktas till verksamhet för barn- och unga i kommunerna, främst inriktat mot skolbarn. Region Skåne har i likhet med Västra Götalandsregionen olika typer av regionala stöd till kulturverksamheter med skolbarn som målgrupp. De är dessa två regioner som studiens fördjupande kommunundersökningar huvudsakligen genomförts. Utöver dessa två har vi även valt Värmlands och Norrbottens län för att få balans i urvalet av län geografiskt liksom kulturpolitiskt. I de två sistnämnda länen finns inte lika starka kommunövergripande kulturpolitiska satsningar på skolbarn som i de förra. De har också relativt många mindre kommuner i glesbygdsområden jämfört med andra län.

Vårt urval har som nämnts skett utifrån förslag från Kulturrådet, som har detaljerad och regelbunden kontakt med alla skolhuvudmän rörande Skapande skola. Alla län har fått del av Skapande skola-medel, men inte alla kommuner. De studerade länen totala kostnader för kultur per invånare redovisas i tabell 2. I tabell 3 redovisas som jämförelse samtliga läns kostnader för kultur (kr/invånare).

Tabell 2. De undersökta länen kostnader för kultur i kr/inv 2008-2013

Kr/inv	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Norrbottnen	415	443	438	468	509	524
Skåne	358	363	375	393	397	407
Värmland	419	431	435	423	422	426
Västra Götaland	630	653	581	574	603	628
Riket	358	367	359	360	365	374

Vid jämförelse mellan de olika länen och riksgenomsnittet kan vi se att de landsting och regioner som vi studerat kommuner inom, alla ligger ovan riksnittet. Det kan jämföras med exempelvis Stockholms läns landstings kostnader för kultur på 187 kronor/invånare, lägst i landet. Flera av de län som har stor befolkning ligger under eller vid riksnittet, med undantag för Västra Götaland. Det går för övrigt inte se några tydliga mönster i omfattningen på kostnaderna för kultur per invånare mellan olika län, utöver att länen i norr verkar ha något högre kostnader per invånare än län i söder. Vi kan bara spekulera i om detta är en konsekvens av den lägre befolkningsgraden i norr. Investeringar i länsövergripande kulturinstitutioner är i regel fasta och ganska omfattande, och i en glesbefolkad region kan det tänkas att man regionalt ser som viktigt att det finns sådana institutioner även om kostnaden blir högre än i motsvarande mer tätbefolkade områden per invånare. Vi har valt att inte redovisa de totala kostnaderna för länen kulturverksamhet, eftersom det är stora skillnader mellan länen, och kostnaden per invånare är ett nyckeltal bättre lämpat för jämförelser länen emellan. Eftersom det finns påtagliga skillnader mellan olika län vad gäller direkt engagemang inom kulturområdet, fortsätter vi här med en kort beskrivning av de olika länen.

Tabell 3. Regionernas/landstingens kostnader för kultur 2007-2013, kr/invånare, 2013 års priser. Källa: Myndigheten för kulturanalys (2014)

År	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Län</b>							
Stockholm	174	180	185	185	180	183	187
Uppsala	261	251	254	246	247	243	254
Södermanland	342	349	334	340	343	340	356
Östergötland	223	212	211	210	204	211	208
Jönköping	239	247	248	253	286	379	360
Kronoberg	257	360	366	282	279	277	281
Kalmar	195	352	364	357	366	373	368
Gotland*	-	-	-	453	449	555	596
Blekinge	215	202	205	304	310	248	253
Skåne**	351	358	363	375	393	397	407
Halland	248	248	263	260	274	287	318
Västra Götaland***	547	630	653	581	574	607	628
Värmland	278	419	431	435	423	422	426
Örebro	416	419	444	421	442	391	406
Västmanland****	295	269	286	368	373	252	264
Dalarna*****	464	489	520	491	498	450	460
Gävleborg	404	430	402	434	456	440	455
Västernorrland	482	477	496	428	408	411	405
Jämtland	586	574	582	578	536	532	549
Västerbotten	368	381	405	421	390	404	411
Norrbottnen	413	415	443	438	468	509	524
<b>Riket</b>	<b>332</b>	<b>358</b>	<b>367</b>	<b>359</b>	<b>360</b>	<b>365</b>	<b>374</b>

Källa: Enkät till regionernas/landstingens kulturchefer/motsvarande, Myndigheten för kulturanalys 2010–2013, Statens kulturråd 2007–2009.

\* Gotlands kostnader för kultur har tidigare endast redovisats under kommunala kostnader för kultur.

\*\* Korrigerade uppgifter för Region Skåne för 2010–2011.

\*\*\* Västra Götaland: redovisningen för åren 2010–2011 avser endast kulturnämndens kostnader. I tidigare och senare år ingår kulturkostnader från andra politikområden.

\*\*\*\* Västmanland: i redovisningen för åren 2010–2011 inkluderades kommunala medel inom regional teater- och musikverksamhet.

\*\*\*\*\* Dalarna: sjukhusbiblioteket ingår i redovisningen för åren 2010–2011 men inte för åren 2012–2013.



## NORRBOTTENS LÄN

Norrbottnens läns landsting är det nordligaste länet i Sverige och täcker in landskapen Norrbotten och stora delar av Lappland och är till ytan med sina 98 911 kvm störst i Sverige. Befolkningsmässigt bor drygt 248 000 invånare länet som fördelas på 2,8 invånare, per km<sup>2</sup> vilket gör länet glesbefolkat och präglad av stora geografiska avstånd. Norrbottens län består av 14 kommuner.<sup>33</sup> Kulturverksamheten ligger organisatoriskt under Landstingsstyrelsen, det vill säga den organiseras inte under någon egen nämnd. Division Kultur och Utbildning är det beredande och verkställande organet och leds av en kulturchef. De verksamheter och institutioner som stöds är Norrbottensteatern (stöds även av Luleå kommun) vilket är en stiftelse, Norrbottensmusiken (stöds även av Luleå/Piteå), Norrbottens museum, Folkkrörelsernas Arkiv (stöds av alla kommuner proportionellt), Länsbiblioteket, Konstverksamheten, Hemslöjdsverksamhet, Dansverksamhet, Teaterverksamhet och film, där stödet ges till länets resurscentrum. Ett antal av dessa institutioner är verksamma inom Skapande skola-verksamheterna.<sup>34</sup>

## REGION SKÅNE

I Skåne bor knappt 1,3 miljoner, och Region Skåne omfattar 33 kommuner. Huvuddelen av Region Skånes kulturbudget är verksamhetsbidrag som fördelas direkt till kulturverksamheter, kulturinstitutioner, fria grupper och andra kulturaktörer. En stor del av den regionala kulturbudgeten fördelas till kommunala och regionala institutioner. De stora institutionerna i regionen är Helsingborgs Stadsteater, Helsingborgs Symfoniorkester & Konserthus, Malmö Opera och Musikteater, Malmö Stadsteater, Malmö Symfoniorkester, Musik i Skåne samt Skånes Dansteater. Regionen är delägare i Malmö Opera och Musikteater, Skånes Dansteater och Musik i Skåne. Utöver verksamhetsbidrag fördelas utvecklingsbidrag enligt den regionala kulturnämndens fastslagna prioriteringar, däribland områdena film och unga, barn och unga samt mobilitetsbidrag för fria aktörer och stöd till olika utvecklingsprojekt inom befintliga organisationer. Ett av utvecklingsprojekten för barn och unga är Med rätt att inspireras, som är ett regionalt bidrag till kulturprojekt i sko-

33 <http://www.regionfakta.com/Norrbottnens-lan/>

34 Norrbotten landstings Kulturplan 2011-2013, s. 45.

lor. Salto! är en dansfestival för barn, som får stöd sedan många år genom Dansstationen i Malmö, en fri dansgrupp. Genom Riksteatern Skåne fördelar Region Skåne stöd till scenkonstproducenter för turnerande verksamhet i kommunerna riktat till barn och unga.

## VÄRMLANDS LÄN

Värmlands landsting består av 16 kommuner och har en befolkning på cirka 275 000 invånare. Kulturverksamheten i länet organiseras genom Region Värmland som är ett samverkansorgan med länets 16 kommuner samt Landstinget i Värmland och ansvarar för regional utveckling, kultur, folkbildning och kollektivtrafik. Region Värmland uppgift är att initiera, samordna och stödja utvecklingsprocesser inom kultur, fritid/idrott och de kreativa näringarna, bland annat genom att bevilja bidrag till projekt, organisationer och egna evenemang. Kulturcentrum som organiserar bibliotek, dans, film, kultur i skolan, slöjd och Ung kultur, samt Värmlands arkiv, vars uppdrag är att verka som arkivmyndighet för statliga myndigheter i Värmland, organiseras inom ramen för Regionen. Inom kulturområdet får även ett 30-tal institutioner och organisationer verksamhetsbidrag från Region Värmland. Bland dem finns exempelvis Wermland Opera, Värmlands Museum, Västanå Teater och Riksteatern Värmland. Wermlandsoperan ger skolföreställningar riktade till barn- och unga. Värmlands museum har verksamhet gentemot skolan i bl.a. Skapande skola projekt. Västanå teater är regionteater och Riksteatern ger bl.a. föreställningar riktade till barn och unga. Det finns dock inte någon typ av riktat arrangörsstöd på liknande sätt som i Västra Götaland och Skåne.

## VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

I Västra Götalands län finns 49 kommuner med en befolkning på totalt på cirka 1,6 miljoner. Västra Götalandsregionen är det landsting som investerar mest i kulturverksamhet, både när det gäller kronor/invånare och i totala utgifter. Största andelen av Västra Götalands medel till kultur går till institutioner som Göteborgsoperan, Göteborgssymfonikerna, regionala teatrar som Stadsteatern i Göteborg, Borås stadsteater, Regionteater Väst och Museer som Bohusläns museum, Konstmuseet med flera. Regionens institutioner har i varierande omfattning varit delaktiga i Skapande skola-projekt. En närmare

redogörelse kring institutionernas verksamhet riktade mot Skolan presenteras närmare i de utvalda kommunerna. Regionen bedriver även via Kultur i väst verksamhet för barn och unga. En del av verksamheten utgörs av arrangörsstöd som kan sökas av alla kommuner i länet. Arrangörsstödet fördelas i huvudsak i två former: subventionsstöd och omkostnadsstöd. Subventionsstödet består av reserverad summa för varje kommun baseras på antalet barn mellan 3 och 19 år i kommunen. Stöd kan sökas för föreställningar och kulturpedagogiska projekt av det kulturutbud som förmedlas i kulturkatalogen från Kultur i väst och täcker hälften av kostnaderna. Stöd på 50 procent ges även till filmhyra och resor till natur och kulturinstitutioner utanför den egna kommunen. Omkostnadsstödet innebär att Regionen ersätter utlägg för kostnader för resa, logi, traktamente, frakt av och försäkring för film vilka ersätts till 100 procent. För att erhålla stödet krävs att kommunerna har en plan för barns och ungdomars kulturverksamhet utser en ansvarig samordnare som fungerar som kommunens kontaktman.

## 17 STUDERADE KOMMUNER

För att mer i detalj förstå hur beslut om att anlita enskilda kulturaktörer genomförts, har vi behövt studera beslutsfattandeprocessen i detalj, liksom den administrativa struktur i vilken dessa beslut fattas och av vem. Vi har använt oss av SKL:s kommungruppsindelning för att få en spridning av typer av kommuner vad gäller socioekonomiska faktorer (skattetryck, typ av samhällsekonomi och genomsnittlig inkomst hos invånare). Här har Kulturrådets synpunkter varit viktiga i valet av kommuner, eftersom de har sådan kunskap och vi som utvärderare i början uppdraget inte hade sådan detaljkunskap. SKL:s kommungrupper finns redovisade i tabell 1. Slutsatserna av vår undersökning av enskilda kommuner uppfyller inte kraven för statistisk representativitet, eftersom antalet studerade kommuner är lågt i förhållande till det totala antalet i landet.

Karakteristika hos de undersökta kommunerna (obs att denna ordning inte är densamma som senare i rapporten redovisas). Vi har inga kommuner från kommungrupp 9, kommuner i tätbefolkad region, i vår undersökning. Sådana finns det totalt 35 i landet.

1. Malmö, storstad (kommungrupp 1, totalt 3 i landet) med 313 000 invånare. Staden har lägre mediannettoinkomst än rikssnittet och den kommunala skattesatsen är lägre än riksmedianen på 21,77 %.
2. kommun inom gruppen förortskommuner till storstäder (grupp 2, totalt 38 i landet), med 25 000-50 000 invånare, högre medianinkomst än riksgenomsnittet och kommunal skattesats som är lägre än riksmedian 21,77.
3. kommun inom gruppen större städer (grupp 3, totalt 31 i landet) med mellan 50 000 och 100 000 invånare, högre medianinkomst än riksgenomsnitt och kommunal skattesats över riksmedian.
4. kommun inom gruppen större städer med 50 000-100 000 invånare, med högre medianinkomst än rikssnittet och en kommunal skattesats på nära riksmedianen.
5. förortskommun till större städer (grupp 4, totalt 22 i landet) med 25 000-50 000 invånare, högre mediannettoinkomst än rikssnitt och en kommunal skattesats lägre än riksmedian.
6. pendlingskommun (grupp 5, totalt 51 i landet), har 5 000-10 000 invånare, lägre medianinkomst än riksgenomsnittet och en kommunal skattesats som är lägre än riksmedianen.
7. pendlingskommun, har 10 000-25 000 invånare, högre medianinkomst än riksgenomsnittet och lägre kommunal skattesats än riksmedian.
8. pendlingskommun med 25 000-50 000 invånare, högre mediannettoinkomst än rikssnitt och lägre kommunal skattesats än riksmedian.
9. turism- och besöksnäringkommun (grupp 6, totalt 20 i landet), 0- 5 000 invånare med lägre medianinkomst än rikssnittet och en kommunal skattesats över riksmedian.

10. turism- och besöksnäringsskommun med 5 000-10 000 invånare med lägre medianinkomst än rikssnittet och en kommunal skattesats över riksmmedian.
11. varuproducerande kommun (grupp 7, totalt 54 i landet) med 5 000-10 000 invånare, lägre mediannettoinkomst än rikssnittet och en kommunal skattesats under riksmmedian.
12. varuproducerande kommun med 10 000-20 000 invånare, lägre medianinkomst än rikssnittet och en kommunal skattesats något över riksmmedianen.
13. glesbygdskommun (grupp 8, totalt 20 i landet), har 10 000-20 000 invånare, lägre medianinkomst än rikssnittet och en kommunal skattesats över riksmmedianen.
14. glesbygdskommun, mellan 0 och 5 000 invånare, lägre medianinkomst än rikssnittet och kommunal skattesats över riksmmedian.
15. kommun i glesbefolkad region (grupp 10, totalt 16 i landet) med 5 000-10 000 invånare, lägre medianinkomst än rikssnittet och en kommunal skattesats runt riksmmedian.
16. kommun i glesbefolkad region, har 10 000-20 000 invånare med lägre medianinkomst än rikssnittet och en kommunal skattesats under riksmmedian.
17. kommun i glesbefolkad region, 5 000-10 000 invånare, lägre medianinkomst än riksgenomsnittet och en kommunal skattesats över riksmmedian.

## **BEGRÄNSAD TILLGÅNG TILL DATA**

Ett problem vi mött är svårigheten att få en samlad bild över kommunernas ekonomiska satsningar på kulturverksamhet i skolan över tid. Ekonomiska data rörande grundskolan i kommunerna vi varit i kontakt med finns inte tillgängliga på central kommunal nivå, utan i varje rektorsområde eller ibland till och med på enskilda skolor. En annan svårighet är att medel till kultur i

skolan inte i alla kommuner särredovisas i berörd förvaltnings budget som så kallad kulturpeng eller liknande. Ofta fattas beslut om ekonomiska satsningar på kulturaktiviteter i skolan i en enskild kommun på tjänstemannanivå inom beviljad budget. Detta gör att det inte går att i beslutade budgetar identifiera vilka ekonomiska resurser som kulturverksamhet i skolan erhållit om det inte finns öronmärkta kulturpengar. En av våra respondenter uttryckte detta faktum på följande sätt: ”Det är svårt att veta hur mycket det satsas på kultur i skolan i vår kommun. Allt ligger på varje skola. Det har varit så i många år.” En tredje svårighet, som framhålls av respondenterna, är att det i kommunerna skett omfattande omorganiseringar av skol- och utbildningsförvaltningarna sedan början av 2000-talet, något som försvårar jämförelser över tid. Detta eftersom data inte redovisats i samma kanaler och på samma sätt över tid.

Vår ambition som utvärderare var ursprungligen att sammanställa ekonomiska data över skolors kulturutgifter under en period innan Skapande skola-bidragets införande, samt under perioden som Skapande skola funnits, och se ifall det gick att utläsa trender i utvecklingen av kostnaderna för kultur under dessa två perioder. Det har dock visat sig att det inte finns lättillgängliga ekonomiska data om skolors kulturutgifter. Detta eftersom det inte i kommunernas ekonomiska redovisningssystem går att identifiera enskilda utgifters syfte eller sammanhang. På skolorna finns inte heller någon övergripande sammanställning av vilka kulturaktiviteter som genomförts och vilka kostnader det medfört. En sådan fördjupad jämförande analys gick därför inte att göra. Vi har även stött på samma utmaning för ekonomiska data för kulturutgifter för de senaste åren. Detta har inneburit att vi fått använda oss av muntlig information från kultursamordnare, samt tjänstemän på skolförvaltning eller liknande, för att överhuvudtaget kunna bilda oss en uppfattning om de utgifterna för kultur i de kommuner som vi valt ut för vår kvalitativa studie. För delstudie 1 använder vi oss därför i stället av redovisningsdata samlade i skolhuvudmännens rapporteringar om använda medel samt ansökningar om bidrag som finns hos Kulturrådet, Kulturrådets insamlade data om Skapande skola från 2008 till 2013, samt intervjuer.

I de kommuner vi varit i kontakt med under utvärderingen finns ingen (frivillig) dokumentation eller redovisning av kulturaktiviteter i skolan. Detta har, som vi uppfattar det, två huvudsakliga skäl. För det första att det inte krävs.

Skolor har en mängd krav på dokumentation, uppföljning och utvärdering, och det är rimligt att sådant som inte uttryckligen behöver dokumenteras eller redovisas kvalitativt eller kvantitativt inte heller underkastas sådant. För det andra är arbetet i skolor decentraliserat. Varje lärare och bibliotekarier bestämmer i hög grad över innehållet i sitt eget arbete och ämne. Det innebär att kunskapen om enskilda kulturaktiviteter finns utspridda på flera olika personer inom skolorna, men inte samlat hos rektor. Rektor och skolledningen har övergripande ansvar för lärarnas arbete, men dessa har också en hög grad av självständighet i sitt arbete.

Vi funderade också på möjligheten att genomföra en enkät riktad till skolor. Men skolor har en omfattande administration, och det har inte varit möjligt att utforma någon enkät riktad till skolhuvudmän, då uppgifterna har bedömts vara för betungande för skolorna att generera för att motivera en separat studie.

## **KVANTITATIVA DATA**

De kvantitativa data vi använt oss av i vår undersökning redovisar vi mer i detalj i kapitel 5. De består av offentliga data allmänt tillgängliga via SCB:s databaser eller andra databaser som baseras på de data SCB samlar in och sammanställer, såsom Kolada och SIRIUS genom Skolverket. Vi har också använt oss av sammanställningar av redovisningsdata som Kulturrådet får av alla skolhuvudmän som fått Skapande skola-bidrag.

## **KVALITATIVA DATA**

För kvalitativa data har vi främst använt oss av semistrukturerade intervjuer samt huvudmännens ansökningar och redovisningar av Skapande skola-projekt som data. På kommunal nivå har vi främst intervjuat samordningsansvariga och f.d. samordningsansvariga för hantering av Skapande skola. Förutom dessa har vi även intervjuat rektorer, ekonomichefer och ekonomiassistenter, kulturskolechefer, lärare/kulturombud på skolor, tjänstemän på kommunernas kulturförvaltning, teaterproducent på en stadsteater och skolbibliotekarier. Sammanlagt har vi på kommunal nivå intervjuat 34 personer. På regional/landstingsnivå har vi intervjuat ansvariga tjänstemän för kulturverksamhet

riktade till barn-och unga. Dels har vi intervjuat representanter för regionala kulturinstitutioner och organisationer som bedriver verksamhet riktade till barn- och unga samt deltagit i Skapande skola verksamhet, tillsammans åtta personer. På central politisk nivå har vi intervjuat en representant för Skolverket, tjänstemän på Statens kulturråd, samt en tjänsteman på SKL. Intervjuerna har i dessa fall haft karaktären av orienterande samtal. Vi har genomfört ytterligare sex intervjuer med företrädare för relevanta organisationer som på olika sätt är involverade i Skapande skolas praktiska genomförande och ansökningsförfarandet. Sammanlagt har vi alltså intervjuat ungefär 50 personer. Intervjuerna har i genomsnitt varat ungefär en timme, med både kortare och längre intervjuer. Dessutom har tidigare rapporter och utvärderingar varit viktiga för vår djupare förståelse av Skapande skolas genomförande fram till idag, något som varit viktigt för vår tolkning av respondenters utsagor vid intervjuer.

Vi har sökt kontakt med ett antal friskolor. Det har dock varit mycket svårt att få till stånd intervjuer med företrädare för sådana. Vissa skolor har hänvisat till att personer som arbetat med Skapande skola har slutat, och därför inte sett att de kunnat delge någon information. Vissa skolor har vi försökt få kontakt med men inte lyckats. Vi har kunnat genomföra en intervju med företrädare för en friskola in en kommun. Eftersom det varit svårt att etablera kontakt med flera skolhuvudmän, så har vi prioriterat att få intervjuer och information från kommuner rörande kommunala skolor och den övergripande samordningen av Skapande skola i kommunerna. Intervjuerna med de kommunalt samordningsansvariga vi använt oss av semistrukturella intervjuer där vi utgått från gemensamma frågor som vi följt upp med följdfrågor vid behov (se bilaga 1). En del av intervjuerna har genomförts telefonledes. Intervjuerna med respondenter på regional nivå samt organisationsföreträdare har vi individuellt anpassat efter och hur de arbetat med Skapande skola och deras respektive relationer med kommuner och skolor i respektive region/landsting. Syftet med intervjuerna har varit att få en fördjupad bild och förståelse av hur skilda aktörer i främst kommunerna både praktiskt hanterar reformen samt deras uppfattning om Skapande skolas roll för respektive kommun. Vi vill poängtera att intervjuerna är ett komplement till de kvantitativa analyserna i syfte att fördjupa och problematisera de inblandade aktörernas bild av reformens utfall.



## **METOD FÖR BERÄKNING AV KOMMUNERS EKONOMISKA INSATSER FÖR BARNS OCH UNGAS KULTUR**

För delstudie 1 preciserar Myndigheten för kulturanalys ett deluppdrag enligt följande:

- Utvecklandet av en metod för att beräkna de ekonomiska insatserna för barns och ungas kultur i ett urval svenska kommuner (kommunerna ska väljas representativt utifrån geografi, befolkningsstorlek och socioekonomiska omständigheter);

Då det visat sig att det inte går att få fram data kring kommuners fördelning av resurser till kultur i skolan med rimlig arbetsinsats, har utvecklandet av en metod för beräkning av ekonomiska insatser från kommuner inte varit aktuellt.

## 5. Utvärderingens resultat

---

### DELSTUDIE 1: KOMMUNERS FÖRDELNING AV RESURSER TILL KULTUR I SKOLAN

Uppdragets första del har utgått ifrån uppdraget

att undersöka hur kommunerna fördelar resurser till kultur i skolan och om det på något sätt förändrats efter införandet av Skapande skola. Av bidragsåterrapporteringarna framgår att kommunernas egna ekonomiska insatser under åren 2008–2011 har uppgått till sammanlagt 16–19 procent av det statliga Skapande skola-bidraget. Men det är inte alla kommuner som redovisar en egen kompletterande finansiering. Det finns inga samlade data om vilka kulturinsatser som gjordes i skolorna före Skapande skola, inte heller om kommunernas egna ekonomiska insatser före och efter bidragets införande. Här krävs inhämtande av primärdata. Analysen är viktig för att bestämma om bidraget verkligen används som det komplement till redan befintlig verksamhet som det enligt bidragsförordningen är avsett att vara.

Vi har operationaliserat ovanstående uppdrag genom följande frågor som vi här besvarar i den mån det är möjligt:

- Hur fördelar kommuner resurser till kultur i skolan vid sidan av Skapande skola?
- Har detta förändrats efter införandet av Skapande skola-bidraget?
- Vilken är relationen mellan kommuners resurser till kultur för barn och kultur i skolan samt medel från landsting och Skapande skola-bidrag?

- Används Skapande skola som ett komplement till redan befintlig verksamhet knutet till kultur i skolor, som det är avsett att vara?

Vi vill inledningsvis lyfta fram att vi i denna rapport inte alls berör de ordinarie estetiska ämnen som ingår i läroplanen, som musik, bild, slöjd och liknande. Det vi i rapporten hänvisar till som kultur i skolan vid sidan av Skapande skola är möten med estetiska uttryck som inte görs inom ramen för ordinarie skolämnen inom läroplanen.

På ett generellt plan har kommunerna stor betydelse som kulturfinansiärer i Sverige, vid sidan av staten. Regioner/landsting spelar för invånares kulturutbud en mindre roll ekonomiskt, men möjliggör ytterligare kulturupplevelser för alla i samhället. Kommunernas främsta åtaganden och kostnader inom kulturområdet rör bibliotek, kommunala kultur- och musikskolor, offentliga kulturinstitutioner som stadsteatrar, kommunala museer och liknande. Men kommuner ger också relativt omfattande bidrag till det fria kulturlivet och till föreningslivet, däribland studieförbund.

Vi kommer att i denna rapport främst använda begreppet kostnader. Kostnader är ett begrepp som omfattar periodiserade utgifter, det vill säga utgifter under en viss specifik period. Utbetalningar rörande en viss tidsperiod sammanfaller inte nödvändigtvis med samma tidsperiod, och utgifter som en organisation har för verksamhet betalas ofta ut vid vissa specifika tidpunkter, ibland i förskott, ibland i efterskott. Dessa utgifter fördelas i organisationers redovisningssystem till specifika perioder, exempelvis kalenderår eller skolår, och kallas då kostnader. Utbetalning är själva penningtransaktionen då en utgift betalas.

För att närma sig frågan om hur mycket kommuner satsar på kultur för barn i skolan, behöver det administrativa sammanhang som möjliggör kultur för barn beskrivas mer i detalj. Kommuner säkrar uppfyllandet av målet att barn ska få ta del av kultur av genom att fastslå budgetramar för olika förvaltningar, och genom mer detaljerade målsättningar och initiativ inom specifika förvaltningar. I många kommuner är kostnaderna för kultur för barn uppdelade på två förvaltningar, kultur- respektive skolförvaltning. För att kunna fastslå hur mycket medel kommuner satsar på kultur för barn i skolan, behövs allt-

så data från två olika förvaltningsområden i de flesta kommuner. En vanlig uppdelning av utgifter för kultur för barn i kommunerna mellan kultur- och skolförvaltning är att skolförvaltningen handhar utgifter för kultur som sker inom ramen för skolans arbete under skoltid, medan kulturförvaltningen erbjuder ett kulturellt utbud för alla barn utanför skoltid i en del kommuner. I vissa kommuner finansierar kultur- och fritidsförvaltningen besök på teatrar, museer eller biografier riktade till barn och ungdom i skolan. Det finns dessutom en mängd nationella och regionala initiativ som kommuner kan välja att utnyttja eller delta i, som kan innebära delfinansiering av exempelvis författarbesök eller teaterföreställningar på bibliotek som kommunen köper in.

Vad gäller skolområdet, så bestämmer kommunens politiker skolans budget, och i regel görs inga särskilda öronmärkningar för de medel som skolorna har till sitt förfogande för att bedriva sin verksamhet. Det är med andra ord rektorernas ansvar att planera skolans verksamhet utifrån befintlig budget. Utgångspunkten för skolans arbete är läroplanen. Dessutom kan skolan genomföra aktiviteter utöver läroplanen, eller som ett sätt att berika läroplanen. Kultur är en sådan typ av aktivitet. Kultur är ur ett kommunalt perspektiv främst aktiviteter som sker på elevernas fritid, alltså utanför skolan, men många kommuner erbjuder alla skolbarn, oavsett skolhuvudman, vissa kulturupplevelser, som en del av det kommunala uppdraget. Kultur är dock i princip ett frivilligt kommunalt uppdrag.

Kommuners kostnader för kultur omfattar bland annat biblioteksverksamhet och kommunal kultur- eller musikskola, samt andra kommunalt organiserade eller understödda kulturverksamheter, som studieförbunds eller föreningars verksamheter. Kulturutbud bekostas genom kulturförvaltningens budget. Det finns därför sällan någon koordinering mellan kultur som erbjuds utanför skoltid och sådan som erbjuds under skoltid, om inte särskilda kultursamordnare finns på kommunen.

Vad gäller kulturområdet redovisar kommuner årligen till SCB information om bland annat

- kostnad för kulturverksamhet, andel (procent) av totala driftskostnader

- kostnad kulturverksamhet, kronor/invånare
- kostnad musik och kulturskola, kronor/invånare 7-15 år
- nettokostnad allmän kulturverksamhet, kronor/invånare
- nettokostnad bibliotek, kronor/invånare
- nettokostnad musik- och kulturskola, kronor/invånare
- nettokostnad stöd till studieorganisationer, kronor/invånare

Information om dessa kostnadsposter finns allmänt tillgängliga i exempelvis databasen Kolada och hos SCB. Vissa typer av nyckeltal har nyligen börjat redovisas, medan andra har redovisats länge. Andra typer av data finns redovisat ända sedan 1970, det första år som finns möjligt att söka i Kolada, medan vissa nyckeltal, exempelvis medarbetarnöjdhet, har börjat redovisas först de senaste åren.

Kommuners kostnader för kulturverksamheter utöver musik- och kulturskolor omfattar både vuxna samt barn och unga. De kostnader som kommuner redovisar exempelvis för allmän kulturverksamhet, studieorganisationer och bibliotek innefattar alltså även andra kostnader än sådana riktade till barnverksamhet. Kommunal musik- och kulturskola är den enda kostnadspost som endast har barn och unga i skolåldern som målgrupp. Kultur- och musikskolor erbjuder verksamhet efter skoltid.

Skolor för ingen redovisning över kostnader för kulturaktiviteter specifikt. Arbetet på skolor är i hög grad delegerat och decentraliserat. Rektorerna ansvarar för skolans ekonomi, men lärare och andra anställda, särskilt bibliotekarier, har möjlighet att i hög grad själva påverka deltagande i kulturaktiviteter. Skolan har inte skyldighet att erbjuda kulturupplevelser, men de flesta kommuner erbjuder skolbarn minst en kulturupplevelse per år under skoltid. I vissa regioner finns regionala subventioner för att möjliggöra skolteaterföreställningar eller besök vid en kommunal kulturorganisation.

Kostnader för grundskolan som kommuner årligen redovisar till SCB omfattar

- nettokostnader totalt för grundskolan (eller motsvarande) i kronor, samt i kronor per elev,
- kostnader för undervisning per elev
- kostnader för lokaler per elev
- kostnader för måltider per elev
- kostnader för läromedel, utrustning och bibliotek per elev
- kostnader för elevvård per elev
- kostnader för övrigt per elev

Dessutom redovisas andra typer av uppgifter, som antal lärare per elev, andel elever godkända i vissa ämnen, med mera. Dessa data finns tillgängliga genom SIRIS genom Skolverkets hemsida, eller Kolada, kommun- och landstingsdatabasen är en statistikdatabas över Svenska kommuner och landsting som administreras av RKA, Rådet för främjande av kommunala analyser. Båda bygger på kostnadssammanställningen som alla kommuner gör årligen till SCB. Sammanfattningsvis så går det inte i efterhand att identifiera specifika kostnadsposter utifrån typen av aktivitet eller syfte. Beträffande kulturprojekt är det dessutom inte klart ifall det skulle klassas som kostnader för undervisning eller övriga kostnader.

## KOMMUNERS KOSTNADER FÖR KULTUR

Kommuners totala kostnader för kultur omfattar tämligen många verksamheter, inklusive stöd till föreningsverksamhet, som omfattas av vuxna som barn och ungdom. Kommuners sammanlagda utgifter för kulturområdet är därför ett ganska trubbigt verktyg för att mäta kommuners särskilda satsningar för kultur riktat till barn och ungdom i skolan. Men det kan ge en indikation om omfattningen av kulturella tjänster som kommuner erbjuder.

För att belysa hur mycket kostnader som enskilda kommuner har för kulturverksamhet, redovisar vi i tabell 4 utvecklingen i våra undersökta 17 kommuner, och jämför med snittvärdet för alla landets kommuner. Vi redovisar inte de totala utgifterna för respektive kommun då vi anonymiserat alla utom en

av dem. Tabellen tar upp följande nyckeltal:

- Kostnad för kulturverksamhet, andel (procent) av totala driftskostnader för kommunen, medeltal, 2000-2014
- Utveckling av kostnad för kulturverksamhet som andel av totala driftskostnader för kommunen, procentenheter, 2000-2014
- Kostnad kulturverksamhet kr/inv, förändring 2000-2014 (fasta priser)
- Kommunverksamhetens nettokostnader totalt, kr/inv förändring 2000-2014 (fasta priser)
- Genomsnittligt antal elever i grundskolan 2008-2011, intervall

Tabell 4. Utveckling av kostnad för kulturverksamhet som andel av totala driftskostnader för kommuner. Källa för grunddata: Kolada

	Kostnad för kulturverksamhet, andel (%) av totala driftskostnader för kommunen, medeltal, 2000-2014	Utveckling av kostnad för kulturverksamhet som andel av total driftskostnad för kommunen, %-enh 2000-2014	Kostnad kulturverksamhet kr/inv, förändring 2000-2014 (fasta priser)	Kommunverksamhetens nettokostnader totalt, kr/inv förändring 2000-2014 (fasta priser)	Genomsnittligt antal elever i grundskolan 2008-2011, intervall <sup>a</sup>
Alla kommuner (ovägt medel)	2,1	-0,3	17 %	36 %	3 000-5 000
1:a förortskommun till större stad	1,6	-0,6	-1 %	42 %	2 000-3 000
1:a förortskommun till storstad	1,7	-0,3	26 %	31 %	3 000-5 000
1:a glesbygdskommun	2,3	-0,5	6 %	32 %	0-1 000
2:a glesbygdskommun	2,0	0,3	57 %	34 %	1 000-2 000
1:a kommun i glesbefolkad region	1,9	-0,4	6 %	32 %	1 000-2 000
2:a kommun i glesbefolkad region	2,2	-0,8	-3 %	34 %	0-1 000

	Kostnad för kulturverksamhet, andel (%) av totala driftskostnader för kommunen, medeltal, 2000-2014	Utveckling av kostnad för kulturverksamhet som andel av total driftskostnad för kommunen, %-enh 2000-2014	Kostnad kulturverksamhet kr/inv, förändring 2000-2014 (fasta priser)	Kommunverk-samhetens nettokostnader totalt, kr/inv förändring 2000-2014 (fasta priser)	Genomsnittligt antal elever i grundskolan 2008-2011, intervall <sup>a</sup>
3:e kommun i glesbefolkad region	2,6	-1,3	-18 %	30 %	0-1 000
1:a pendlingskommun	2,4	0,7	91 %	42 %	1 000-2 000
2:a pendlingskommun	2,1	0,3	58 %	29 %	0-1 000
3:e pendlingskommun	2,4	-0,1	34 %	43 %	2 000-3 000
Storstad	4,6	-1,3	-6 %	27 %	20 000-30 000
1:a större stad	2,2	0	29 %	34 %	5000-10000
2:a större stad	2,4	-0,6	3 %	37 %	3 000-5 000
1:a turism-/besöksnäring-kommun	3,0	0,4	39 %	13 %	0-1 000
2:a turism-/besöksnäring-kommun	2,7	-1,3	-16 %	25 %	0-1 000
1:a varuproducerande kommun	1,9	-0,3	23 %	39 %	0-1 000
2:a varuproducerande kommun	1,5	-0,7	-4 %	36 %	0-1 000

<sup>a</sup> Intervallen har skapats för att bevara anonymiteten hos kommunerna. Intervallen är 0-1 000, 1 000-2 000, 2 000-3 000, 3 000-5 000, 5 000-10 000, 10 000-20 000, 20 000-30 000, 30 000-50 000, samt >50 000. Den enda av landets tre storstäder som är med i studien är Malmö, som är enda kommun som inte anonymiserats.



Den första kolumnen redovisar nyckeltalet kostnad för kulturverksamhet, andel (procent) av totala driftskostnader för kommunen, medeltal, 2000-2014. Här ser vi hur del våra enskilda kommuners sammanlagda kostnader för kultur utgör av de totala driftskostnaderna i genomsnitt sedan 2000. I den andra kolumnen anges förändringen av kostnader för kommunernas kulturverksamhet, som andel av totala driftskostnader för kommunen, i procentenheter sedan år 2000. Siffrorna anger förändringen över hela perioden. Det innebär att andelen kan ha både ökat och minskat under perioden, men den ökning eller minskning som här anges är 2014 jämfört med 2000. Det är viktigt att notera att siffrorna i denna kolumn utgår från de procentenheter som anges i kolumn 1. Till exempel har andelen kostnader för kultur för hela riket (ovägt medel; första raden) minskat med 0,3 procentenheter sedan 2000, samtidigt som genomsnittet för hela riket över hela perioden är 2,1 procent.

I den tredje kolumnen anges förändringen i kostnader för kommunernas kulturverksamhet (kr/inv) under perioden 2000-2014 (fasta priser). Procentsatsen som anges här visar alltså hur mycket kulturbudgeten, beräknat på hela befolkningen, har ökat eller minskat under den studerade perioden. Genom att ange kostnaderna per invånare, kan de studerade kommunerna lättare jämföras än vid totalbelopp för hela kulturbudgeten.

I den fjärde kolumnen anges procentuell förändring av kommunernas verksamheters nettokostnader totalt (kr/inv) under perioden 2000-2014 (fasta priser). I den femte och sista kolumnen anges genomsnittligt antal elever i grundskolan under perioden 2008-2011, som intervall. Antalet skolbarn (i intervaller) i kommunerna har vi angett för att kunna se ungefär hur stor befolkning kommunerna har i förhållande till varandra.

Av den fjärde kolumnens nyckeltal kan vi se att de totala kostnaderna för kommunerna under perioden ökat substantiellt, och vi ser också i kolumn 2 att andelen kostnader för kultur av kommunens totala kostnader per invånare har minskat för de flesta av kommunerna. samtidigt ser vi i kolumn 3 att de flesta kommuners kulturkostnader i fasta priser ökat under perioden. Den generella slutsats vi drar av dessa siffror är att kulturkostnaderna, och motsvarande åtaganden, är stabila och på flera håll till och med svagt stigande i flera kommuner i fasta priser, samtidigt som kommunernas totala åtaganden

och kostnader ökat påtagligt under perioden. Det går dock inte att dra några slutsatser av dessa nyckeltal utan mer detaljerade jämförelser av kommunernas utveckling, och det har inte varit aktuellt för denna rapport.

Det vi också kan utläsa av jämförelsen är att det är stora variationer mellan olika kommuner beträffande utvecklingen av kostnader för kulturverksamhet under perioden, och att även omfattningen av kulturområdets kostnader jämfört med hela kommunens åtaganden varierar relativt mycket. Att dra några entydiga slutsatser utifrån siffrorna vad gäller typ av kommun och omfattning av kulturkostnaderna jämfört med kommunens totala kostnader är dock svårt. En del av våra studerade kommuner är små, och vid en liten kommunal budget får förändringar i absoluta tal större genomslag procentuellt, än vid större budgetomfång. Detta kan förklara några av de relativt höga procentuella förändringarna för totala kulturkostnader per invånare i kolumn 4.

I tabell 5 redovisas våra studerade kommuners kostnader för kulturverksamhet per invånare under perioden 2000-2014. I tabell 4 redovisades utvecklingen över perioden för de respektive kommunerna i fasta priser. Vi har valt att inte redovisa medeltal för kommunernas kostnader för kultur, eftersom beloppen är i löpande priser, och det är svårt att göra jämförelser även med beräkning av genomsnittsbelopp i fasta priser över tid. Siffrorna som anger förändring över tid är mer intressanta, bedömer vi, och dessa redovisades i tabell 4. Det är dock intressant att även se utvecklingen av totala belopp per kommuninvånare över tid. Jämförelsen av utvecklingen över perioden visar på markanta skillnader i kostnader för kulturverksamhet. Som påpekats i relation till tabell 4 kan förändringar i budgeten för kultur i små kommuner få ett ganska stort procentuellt utslag, medan förändringar i större kommuners budgetar inte får lika markanta utslag vad gäller procentuell förändring. Vad gäller den svagt negativa utvecklingen av kostnader per invånare för vår enda storstad Malmö, så får vi konstatera att det sker mot bakgrund av en mycket hög kostnad per invånare, en kostnad som ingen av de andra studerade kommunerna kommer upp i.

Tabell 5. Kommuners kostnad för kulturverksamhet i våra studerade kommuner, kr/inv, 2000-2014

Kostnad kulturverksamhet, kr/inv	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	Förändring över perioden, fasta priser
alla kommuner (ovägt medel)	811	891	916	954	1 024	1 042	1 103	1 144	17 %
1:a förortskommun till större stad	604	532	549	607	543	596	654	717	-1 %
2:a förortskommun till storstad	572	612	692	714	765	804	849	867	26 %
1:a glesbygdskommun	991	1 098	1 100	1 154	1 207	1 302	1 341	1 259	6 %
2:a glesbygdskommun	675	793	914	955	1 057	1 263	1 387	1 276	57 %
1:a kommun i glesbefolkad region	961	1 075	997	801	880	891	1 081	1 220	6 %
2:a kommun i glesbefolkad region	899	1 024	1 004	918	1 029	1 013	1 087	1 044	-3 %
3:e kommun i glesbefolkad region	1 434	1 598	1 741	1 805	1 677	1 600	1 249	1 414	-18 %
1:a pendlingskommun	626	710	828	1 125	1 383	1 349	1 312	1 439	91 %
2:a pendlingskommun	631	755	1 011	1 091	1 029	1 182	1 164	1 195	58 %
3:e pendlingskommun	793	843	921	894	977	1 083	1 164	1 273	34 %
storstad	2 015	2 183	2 415	1 818	2 272	2 077	2 101	2 286	-6 %
1:a större stad	748	833	934	1 014	995	1 176	1 212	1 161	29 %
2:a större stad	951	1 079	1 162	1 193	1 262	1 186	1 185	1 180	3 %
1:a turism-/besöksnäringkommun	1 288	1 234	2 175	1 634	1 682	1 749	1 779	2 148	39 %
2:a turism-/besöksnäringkommun	1 516	1 588	1 685	1 609	1 834	1 537	1 476	1 525	-16 %
1:a varuproducerande kommun	682	743	829	812	874	746	848	1 009	23 %
2:a varuproducerande kommun	717	858	739	753	771	806	815	824	-4 %

I tabell 5 framgår tydligt att olika kommuner i samma kommungrupp kan ha mycket olika utveckling vad gäller kostnader till kultur per kommuninvånare. Det är också relativt stor spridning vad gäller beloppen per invånare som går till kultur. Det blir förstås stora skillnader mellan totalbeloppen mellan stora och små kommuner.

Sammanfattningsvis så får vi konstatera att det är svårt att dra några slutsatser om utvecklingen av resurser till kultur i skolan och för barn över perioden utifrån de data som finns tillgängliga i databaser som Kolada. Detta eftersom dessa data gäller all kulturverksamhet i kommunerna, och sådana data är ett trubbigt verktyg för att mäta satsningar på kultur i skolan specifikt. För att kunna svara på frågan om det faktiskt skett förändringar i satsningar på kultur för skolbarn på enskilda skolor i enskilda kommuner skulle vi behövt kvantitativa data som inte gått att få fram. Vi har i våra intervjuer med både skolpersonal och kommunala tjänstemän frågat hur satsningarna på kultur ser ut. Dessa kvalitativa data redovisar vi senare i detta avsnitt.

## **KOMMUNERS RESURSER TILL KOMMUNAL KULTUR-/MUSIKSKOLA ÖKAR**

Eftersom kommunala kultur- och musikskolor vänder sig till barn och ungdomar i skolåldern, är kommuners kostnader för sådana ett rimligt mått på satsningar på kulturaktiviteter för barn och unga utanför skoltid. Vi redovisar här data som Kulturrådet tillgängliggjort för oss angående läns och kommuners kostnader för kommunala kultur- och musikskolor, och utvecklingen av dessa kostnader. Samma data finns att tillgå genom öppna databaser som Kolada och från SCB.

Tabell 6 visar kostnaderna för kommunala kultur- och musikskolor i tusental kronor (löpande priser) under perioden 2002-2011, samt förändringen mellan år under perioden. Dessutom redovisas längst till höger relationen mellan beviljade Skapande skola-bidrag per län i förhållande till totala nettokostnader för kommunal kultur- eller musikskola.

Tabell 6. Kommunernas nettokostnader för kommunal kultur- eller musikskola, tkr (löpande priser), förändring av kostnaderna i procent, samt andelen erhållna Skapande skola-bidrag i förhållande till kostnader för kultur-/musikskola i procent, 2002-2011

Kostnader för kommunal kulturskola/musikskola, totalt, tkr								Förändring %			Skapande skola / kultur-musiksk %			
Län	2002	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2005-2007	2007-2009	2009-2011	2008	2009	2010	2011
Stockholm	278 289	308 525	360 076	361 925	362 104	372 089	376 404	16,7	0,6	4,0	2,6	3,5	5,1	6,6
Uppsala	40 815	43 615	46 809	50 675	53 687	52 720	54 790	7,3	14,7	2,0	3,3	5,0	8,4	10,4
Södermanland	43 695	47 249	53 456	54 282	55 826	56 443	57 112	13,1	4,4	2,3	1,6	2,4	3,0	3,7
Östergötland	54 140	60 497	65 012	70 195	72 141	73 581	76 247	7,5	11,0	5,7	4,0	4,7	7,9	10,7
Jönköping	62 474	71 075	73 291	76 840	78 527	81 018	88 088	3,1	7,1	12,2	2,4	1,2	3,4	4,5
Kronoberg	31 171	26 242	31 941	34 208	35 834	36 243	39 613	21,7	12,2	10,5	4,2	1,9	6,7	7,6
Kalmar	35 662	44 881	48 571	50 475	50 076	51 048	53 821	8,2	3,1	7,5	2,9	3,8	5,8	7,9
Gotland	8 155	7 889	8 605	9 159	9 597	9 597	9 597	9,1	11,5	0	5,1	1,9	11,0	15,6
Blekinge	27 656	30 602	32 313	33 055	33 740	34 555	34 671	5,6	4,4	2,8	3,0	2,8	6,4	6,4
Skåne	161 041	181 293	197 271	206 383	208 789	213 834	223 074	8,8	5,8	6,8	2,8	3,5	5,3	8,2
Halland	46 128	53 404	62 107	63 145	61 714	61 799	65 213	16,3	-0,6	5,7	2,5	2,8	4,6	7,9
Västra Götaland	227 052	256 332	277 509	297 065	295 124	299 560	295 829	8,3	6,4	0,2	2,6	3,7	6,0	9,4
Värmland	49 932	55 620	58 680	63 765	63 522	64 423	67 992	5,5	8,2	7,0	2,6	2,7	6,3	8,6
Örebro	63 757	75 414	84 134	83 268	80 655	80 936	85 490	11,6	-4,1	6,0	1,5	1,5	2,6	4,2
Västmanland	40 635	42 144	42 329	46 385	46 706	45 674	46 705	0,4	10,3	0,0	2,9	4,5	7,3	9,0
Dalarna	64 263	75 166	80 436	80 231	80 766	80 244	82 214	7,0	0,4	1,8	1,7	2,7	3,5	6,8
Gävleborg	55 589	61 137	62 453	66 282	67 166	70 076	72 810	2,2	7,6	8,4	2,1	2,8	5,4	5,0
Väster-norrland	51 185	59 441	60 625	62 300	60 876	62 925	64 323	2,0	0,4	5,7	2,4	3,7	5,9	7,3
Jämtland	27 380	27 465	30 143	30 968	30 981	31 605	32 253	9,8	2,8	4,1	3,5	3,2	5,0	5,7
Väster-botten	49 875	49 303	51 341	58 138	60 436	58 986	57 286	4,1	17,7	-5,2	3,0	1,8	5,2	9,2
Norr-botten	53 646	58 477	63 628	67 138	67 079	65 484	68 548	8,8	5,4	2,2	1,8	1,7	3,7	2,7

Tabell 6b. Totalkostnader för kommunal kultur-/musikskola, tkr (löpande priser), samtliga kommuner, 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>riket</i>	1 472 540	1 635 771	1 790 730	1 865 882	1 875 346	1 902 840	1 952 080

Det vi kan utläsa av tabell 6 är att de flesta län sammantaget visar på en positiv utveckling av kultur- och musikskolor, även om en del av ökningen av kostnaderna beror på generella prisökningar. Utveckling innehåller givetvis olika kommunala verkligheter och prioriteringar, och länsvisa data visar endast den övergripande trenden i en region. Vi kommer att återkomma till siffrorna som beskriver relationen mellan erhållna Skapande skola-bidrag och kostnader för kommunala kultur- och musikskolor. Vi kan också notera att Skapande skola-bidrag i förhållande till kostnader för kommunal kultur- eller musikskola ökar över perioden. Denna ökade andel knyter vi till de ökade belopp i Skapande skola-bidrag som över åren fördelats och att bidraget kommit att omfatta fler årskurser/åldersgrupper sedan starten 2008. Skapande skola-bidraget har med andra ord ökat ganska radikalt i omfång över åren, medan kommunernas kostnader för kultur- eller musikskolor till största delen har ökat i omfattning, men inte alls i samma grad. De kommunala musikskolorna har dessutom haft samma målgrupp över alla år, till skillnad från Skapande skola-bidraget.

Intervjuer med kommunala samordnare vi genomfört har vi inte gett några indikationer att kommunerna minskat sitt engagemang som en följd av införandet av Skapande skola. I vissa mindre kommuner menar intervjuade tjänstemän att stödet legat stilla under många år. En respondent från en glesbygdskommun uttryckte det så här: ”Stödet har legat stilla i mellan tio till femton år, det har alltid legat på 100 000 kr.” Vi ser dock inga entydiga samband mellan kommunernas storlek, geografiska placering eller andra socioekonomiska faktorer. I Norrbotten framhålls i intervjuer att stöd och verksamhet för kultur i skolan generellt sett ökat sedan införandet av Skapande skola. I en av kommunerna hade man redan innan Skapande skola infört riktade bidrag av liknande typ. En samordningsansvarig i en annan kommun i Norrbotten poängterade att de under en 16-årsperiod alltid fått kostnadsuppräknings för

verksamhet riktade till kultur för barn och unga.<sup>35</sup> I en mindre pendlingskommun med hög ambitionsnivå inom kulturområdet betraktas Skapande skola som ”grädde på moset” som gör det möjligt att öka en redan god tillgång till kultur för barn och unga. I flera mindre kommuner med höga ambitionsnivåer för barns kulturupplevelser, utgör Skapande skola-bidrag bara en mindre del av de totala kostnaderna för kulturaktiviteter i skolan.

I de större kommunerna i vårt urval har de kommunala bidragen till kultur i skolan ökat de senaste åren. För att citera en respondents upplevelse av de kommunala bidragens utveckling: ”Vi kan säga att våra andra medel har ökat till kulturverksamhet i skolan i ett historiskt perspektiv. Skapande skola ersätter inte några av våra andra aktiviteter. Budgeten för personal har också ökat.” Vi kan dock inte dra några generella och slutgiltiga slutsatser om de kommunala stödets utveckling utifrån vårt kvalitativa underlag. Det vi kan konstatera utifrån vår studie är att det är fler faktorer än enbart kommunernas storlek och geografiska placering som påverkar kommunernas satsningar på kultur i skolan. Dessa faktorer kommer vi att närmare diskutera senare i rapporten.

## **INGEN SAMORDNING MELLAN OLIKA TYPER AV STÖD TILL KULTURAKTIVITETER I SKOLAN**

I ovanstående avsnitt redovisade vi kvantitativa data över resurstilldelningen på kommunal nivå i de studerade kommunerna för kultur för barn och unga. För att kunna besvara frågan om Skapande skola-bidragens relation till andra resurser och ekonomiska medel behöver vi även komplettera med kvalitativa data som intervjuer och Skapande skola-ansökningar och redovisningar. Genom dessa intervjuer har vi fått en fördjupad bild av vad kommunala satsningar på kultur omfattar i enskilda kommuner, som vi här redovisar medvetna om att det finns skillnader mellan olika kommuner.

---

35 En respondent ansåg att frågan var ett uttryck för en konspiratorisk tanke från central nivå att kommunerna använder statsbidrag för att dra ned på sina egna satsningar och bidrag.

Två viktiga frågor i detta sammanhang är:

- Finns det några relationer mellan kommunala och regionala resurser till kultur för barn och kultur i skolan, samt mellan dessa och Skapande skola-bidrag, och hur ser dessa i så fall ut?
- Används Skapande skola som ett komplement till redan befintlig verksamhet knutet till kultur i skolor, som det är avsett att vara?

Inledningsvis diskuterar vi våra respondenters syn på kommunala resurser riktade till barn- och unga i skolan, därefter diskuterar vi eventuella andra medel och resurser på länsnivå. Detta följs av ett avsnitt där vi redovisar vad våra respondenter säger om relationen mellan kommunala och regionala medel till kultur i skolan och Skapande skola-bidrag. Avslutningsvis diskuterar vi hur respondenterna på ett övergripande sätt resonerar kring Skapande skola-bidragens roll som komplement till befintligt offentligt stöd till kultur i skolan.

#### **FINNS DET NÅGRA RELATIONER MELLAN KOMMUNALA OCH REGIONALA RESURSER TILL KULTUR FÖR BARN OCH KULTUR I SKOLAN, SAMT MELLAN DESSA OCH SKAPANDE SKOLA-BIDRAG, OCH HUR SER DESSA I SÅ FALL UT?**

Nästan alla av våra undersökta kommuner avsätter egna medel för kultur riktade till barn och ungdom. Det är inte ovanligt att dessa medel går till att garantera till exempel en scenkonstföreställning per år för skolbarn. Vissa kommuner har en elevpeng som hanteras av enskilda skolor, medan andra har budgetar för kulturupplevelser som hanteras av samordnare på en central förvaltning, oftast inom kulturförvaltningen. Ofta används kommunala medel till att ge samtliga elever i kommunen tillgång till en föreställning av teater, dans eller film per år. I några kommuner används kommunala medel till dramapedagoger som bland annat arbetar ute i skolorna. I en kommun har man sedan något år en särskild budget på riktade till barn- och ungdom (motsvarande drygt 1 900 kr per elev beräknat på genomsnittligt antal barn i grundskolan) som används till att finansiera fem konstnärliga pedagoger som arbetar ute i kommunens kommunala skolor. I kommuner där det finns kommunala kulturinstitutioner (kulturskolan ej inräknad), erbjuder dessa ofta en viss mängd kulturupplevelser till alla skolbarn i kommunen. De kommunala



kulturinstitutionerna tar i regel kontakt direkt med skolorna angående kulturaktiviteter. I några av kommunerna i Norrbotten finns, förutom de egna kommunala medlen, stöd från länsstyrelsen att söka. En samordningsansvarig i en Norrbottenkommun arbetade aktivt att finna kompletterande finansieringsmöjligheter via olika typer av fonder för att finansiera kulturverksamhet för barn. Förutom dessa medel finansieras en del av kultur till barn och unga, enligt ett handlingsprogram från en norrbottenkommun, även av studieförbund, kyrkan, de största kulturföreningarna, folkhögskolan och andra nämnder. Det ska dock betonas att denna typ av medel utgör en mindre andel av den totala budgeten.

I Malmö stad erbjuds alla skolbarn oavsett skolhuvudman kulturupplevelser med huvudsakligen fria kulturaktörer av stadens kulturförvaltning genom det digitala boknings- och fördelningssystemet Kulturkartan (tidigare namn Kulturproceduren), som administreras av barnkulturenheten (tidigare Kultur för barn och unga) med ett centralt uppdrag i förvaltningen. Systemet är integrerat med stadens elevsystem och fördelar platser motsvarande en kulturupplevelse per elev och läsår, där målet är likvärdig spridning över staden. Skolorna har möjlighet att tacka ja eller nej till erbjudna platser. Kulturförvaltningen har en årlig budget för inköp av kulturupplevelser för skolbarn i kommunala och fristående skolor i staden, motsvarande en kulturpeng på 163 kronor/skolbarn. Kulturaktiviteter köps in från fria utövare i staden och regionen, men även till viss del nationellt. Val av inköpta kulturaktiviteter beror på utbudet enskilda år. Utöver detta erbjuder kulturförvaltningen busstransporter till kultur- och naturupplevelser för skolbarn. De kommunala kulturinstitutionerna har också ett uppdrag att genomföra skol- och barnaktiviteter. Dessa planeras av kulturinstitutionerna själva, och ingår i dagsläget inte i Kulturkartans utbud. Barnkulturenheten har nyligen fått i uppdrag att samordna kulturförvaltningens utbud av kulturaktiviteter för barn på skoltid, med syfte att skapa en helhetssyn kring deltagandet i stadens olika områden.

I Malmö har det skett en utveckling från 2008 då stadsdelarna ansvarade för ansökningarna. Skillnader mellan olika stadsdelar var då stora, beroende på möjlighet att ägna sig åt frågan, och även intresse från stadsdelsförvaltningens sida. Sedan dess har stadsdelarna ökat sitt intresse för Skapande skola, och även rättvisaspekten har blivit mer viktig. När man har fått medel i en

stadsdel så har man i vissa fall fördelat pengarna på alla skolor i stadsdelen, trots att vissa skolor varit aktiva i sökprocessen. Detta har skapat en känsla bland dem som var med allra först att ha blivit i viss mån bakbundna. Men ur stadens perspektiv är likvärdigheten skolor emellan viktig. Sedan 2014 så ansöker staden gemensamt, och detta för att skapa likvärdighet i stadens olika områden (stadsdelar).

Förutom kommunala medel har även regionerna eller landstingen verksamhet som är riktade mot kultur i skolan. Tidigare i detta kapitel redovisade vi de utvalda regioners och landstings stöd och verksamhet som bland annat riktar sig till barn- och ungdomskultur i skolan. Ett exempel är de regionala museerna som har kostnadsfria visningar och aktiviteter för skolelever. Dessa kulturaktiviteter belastar då inte den enskilda skolans budget, förutom möjligen transportkostnader. Denna typ av aktivitet var vanligast i de kommuner där de regionala institutionerna var lokaliserade.

Kultur Skåne, som är Region Skånes avdelning för utveckling inom kulturområdet, arbetar med flera olika typer av stöd till kulturell aktivitet för och med barn och unga. Några exempel är projektbidrag för unga, stöd till turnerande produktioner och festivaler som barnfilmsfestivalen BUFF, subventioner till teater-, dans- och nycirkusföreställningar för skolan, samt stöd till kulturens infrastruktur, exempelvis utveckling av regionala tjänster inom länsbiblioteksverksamheten och inom kulturarvsområdet. Vidare är Regionen sammankallande för ett regionalt nätverk av kommunala kultursamordnare för barn- och ungdomskultur i Skåne som träffas några gånger per år. Vad gäller institutioner, så finns i Skåne Malmö Opera och Musikteater, Malmö Stadsteater, Malmö Symfoniorkester, Helsingborgs Stadsteater, Helsingborg Symfoniorkester, Skånes Dansteater (Malmö) samt länsmusikorganisationen Musik i Skåne (med säte i Kristianstad). Malmö Opera och Musikteater, Skånes Dansteater och Musik i Skåne har regional huvudman medan övriga ingår i kommunala organisationer. Regionen har på sin hemsida också länkar till kulturverksamheter med regionalt stöd eller på annat sätt samarbetar regionalt, och som erbjuder barn och unga verksamheter under rubriken Kultur i skolan, där även länkar till mer information om kultur i skolan som Kulturrådet och Skolverket publicerat finns tillgängliga.<sup>36</sup>

36 Kultur Skånes webbsida.

Stadsteatern i Malmö har en egen scen för barn och unga, och har som uppdrag att nå så många barn och unga som möjligt. I Västra Götaland sker samverkan mellan de regionala institutionerna och skolan. En del av, t.ex. museernas och teaterns verksamhet finansieras, förutom av deras egna medel riktade till uppsökande arbete i skolorna, även av kommunala medel. Ett exempel är att regionala institutioner tecknar samarbetsavtal och erbjuder kommuner i regionen subventionerade priser på till exempel teaterföreställningar riktade till elever. Det är inte ovanligt att kommunernas egna medel används till att finansiera föreställningarna.

Det regionala arrangörstödet, som samtliga kommuner i Västra Götalandsregionen har tillgång till, har som villkor att kommunerna som erhåller stöd står för hälften av kostnaderna. Stödet fördelas till olika kommuner med utgångspunkt i antal elever som finns i varje kommun. Det totala stödet från regionen var 2013 på 10 625 000 kr. I en intern rapport från Västra Götalandsregionen har det dock uppmärksammats att de regionala medlen nått mindre antal barn under de senaste åren. 2008 omfattades nästan 300 000 barn, och stödet uppgick till 10 618 000 kr. 2013 omfattades betydligt färre, runt 201 000 barn.<sup>37</sup> En orsak som nämns i rapporten till minskningen är att kommunerna istället använder Skapande skola-stödet för att dessa projekt är mer långsiktiga och tar färre barn per timme, jämfört med arrangörstödet har kortare tidshorisont och riktar sig till större grupper. Andra möjliga orsaker som anges i rapporten är att gager och omkostnader ökat, samt att det blivit färre barn per föreställningar, vilket i sin tur kan bero på att artisterna sätter en lägre gräns vad gäller antal, även ökad arbetsbelastning för skolledningarna samt osäkerhet om hur skolorna ska förhålla sig till stödet i förhållande till läroplanen för grundskolan från 2011 (LGR11).<sup>38</sup>

I Norrbotten spelar de regionala institutionerna en viktig roll för kultur i skolan. En del kommuner har avtal med Norrbottens musik så att varje årskull erbjuds en konsert med professionella musiker. Norrbottens museum har slöjdveckor för elever på högstadiet. Silvermuseet har sedan 2012 anställt en museipedagogik som utvecklat samarbete med skolor och andra aktörer. Norrbottensteatern och Filmpool Nord lyfts också fram som institutioner/

37 Kultur i Väst 2013.

38 Ibid.

organisationer som kommunerna har nära samarbete med. Det finns inte något arrangörsstöd i landstinget, men landstinget bidrar med resekostnader till kommuner som engagerar till exempel teater- och dansföreställningar.

Förutom de regionala institutionerna i Norrbotten har kommunerna i länet ett tätt samarbete med landstingets förvaltningsenhet, kallad division för kultur och utbildning som ansvarar för landstingets verksamhet inom kultursektorn. Ett exempel som lyfts fram av en respondent är att de ansvarar för kulturchefsnätverk där samtliga kulturchefer diskuterar gemensamma kulturpolitiska strategier med landstingsrepresentanter. Samma respondent betonar även att kommunerna har ett stort inflytande i utformandet av landstingets gemensamma kulturplan och då bland annat i de gemensamma satsningarna för barn- och ungdomskultur. Landstingets anställda länskonsulenter för bland annat slöjd, liksom Filmpool Nords filmkonsulenter är aktiva i bland annat Skapande skola-aktiviteter. En kommun som engagerar dessa konsulenter säger att de har stor betydelse i genomförandet av projekt inom Skapande skola utan att belasta projektbudgeten.

I Värmland är kulturverksamheten organiserad i kommunalförbundet Region Värmland under enheten för kultur. Kulturcentrum är där en avdelning som bland annat ansvarar för kultur i skolan. De ingår i en samverkansgrupp med Värmlandsoperan, Värmlands museum, Riksteatern liksom i en regional samverkansgrupp för film, slöjd, samt arkiv och biblioteksverksamhet. Samverkansgruppen har till uppgift att samordna regionala insatser inom området. Kulturcentrums avdelning för kultur i skolan har som främsta uppgift att vara en förmedlande länk mellan skola och kulturliv genom bland annat en webbportal där konstnärer av skilda slag får tillgång till att presentera sin verksamhet. Det finns även en liknande portal där kulturproducenter som teatergrupper av skilda slag presenterar sin verksamhet. De arrangerar även tillsammans med Riksteatern utbudsdagar en gång om året där olika kulturaktörer får tillgång att marknadsföra sin verksamhet. Dessa har en stor betydelse för rekrytering av kulturaktörer till Skapande skola. Regionen har inte någon typ av arrangörsstöd som återfinns i Västra Götaland och i Skåne. De regionala institutionerna, som Wermlandsoperan, Värmlands museum samt Värmlands Musik, Riksteatern, Dans i Värmland, Slöjd i Värmland och Film i Värmland har även i varierande grad varit involverade i Skapande skola-projekt. Ska-

pande skola möjliggör, enligt en respondent, att det går att använda de landsstingsstödda institutionerna i större utsträckning än annars hade varit möjligt.

Vi har inte genomfört en djupare studie för att svara på frågan om vilken roll regional verksamhet har för kultur i skolan. Utifrån den kvantitativa och kvalitativa information vi har tagit del av kan vi sammanfattningsvis konstatera att både kommunala och regionala medel är betydelsefulla för kultur i skolan.

För många av våra undersökta kommuner finns det tre olika typer av stöd och verksamhet tillgänglig för kommunerna: statlig, regional och kommunal. Utifrån våra kvantitativa och kvalitativa data är vår slutsats att Skapande skola har stor betydelse för skolelevens upplevelse av olika kulturella och konstnärlig uttrycksformer, särskilt genom det fokus på elevers eget skapande som Skapande skola-bidraget möjliggör. Variationerna mellan kommunernas egna åtaganden och stöd är dock stora, liksom olika landstings insatser. Skapande skola som bidrag erbjuder för de flesta av våra undersökta skolor en möjlighet att ta in kultur i skolan och fokusera på det pedagogiska arbetet med eleverna, vilket inte går på samma sätt med kommunernas kulturerbudanden.

Kommunernas erbjudanden om kultur är ofta svåra att planera, och där kan skolorna tacka ja eller nej då de får erbjudanden, men kan sällan planera in aktiviteter före och efter dessa upplevelser, eftersom erbjudanden kan komma med ganska kort varsel. Med Skapande skola däremot anger skolpersonal att de kan utveckla sina egna tankar, och barnen får vara med och bestämma om vad de ska göra, innan de ansöker om medel. Samtidigt för dock många respondenter fram att framförhållningen som krävs för Skapande skola-projekt är för lång. Saker hinner ändras på skolor från ett läsår då ansökan ska in till nästa läsår då projektet genomförs. Byråkratiskt ansökningsförfarande och svårtillgängliga ansökningshandlingar för vidare flera kommuner fram som ett skäl till att man (delvis) avstått från att ansöka om Skapande skola-medel.

Utifrån våra data drar vi slutsatsen att kultur i skolan som erbjuds via kommunens samordning, och som i hög grad bygger på garantier eller målsättningar att erbjuda skolbarn minst en kulturupplevelse per skolår, är en verksamhet som sker helt oberoende av engagemang i Skapande skola-projekt. Kultur i skolan som kommunen erbjuder administreras i regel av samordnare vid kulturförvaltningen i kommuner, och kommer skolorna till del som erbjudanden

som de kan tacka ja eller nej till. Skapande skola kräver däremot aktivt engagemang och planering från skolornas sida. Landsting erbjuder olika typer av stöd och kulturupplevelser detta kan ske genom medfinansiering eller direkta erbjudanden till skolor. Regionala konsulenter arbetar som inte belastar enskilda skolors budgetar uppskattas av skolorna. Sammantaget är vår bedömning utifrån redovisningar till Kulturrådet och intervjuer i undersökningen att Skapande skola utgör en viktig del av barns och ungdomars upplevelser av kultur i skolan i de skolor där man genomfört Skapande skola-projekt.

#### **ANVÄNDS SKAPANDE SKOLA SOM ETT KOMPLEMENT TILL REDAN BEFINTLIG VERKSAMHET KNUTET TILL KULTUR I SKOLOR, SOM DET ÄR AVSETT ATT VARA?**

Vi drar av våra data slutsatsen att Skapande skola används som ett komplement till andra kulturupplevelser i skolan, som erbjuds av andra offentliga aktörer, exempelvis genom inköp av fria kulturaktörers föreställningar för skolbarn på skoltid. Vi kan inte finna några indikationer i våra data på att kommuner har minskat sina satsningar på kommunalt finansierade kulturupplevelser för skolbarn på skoltid. Tvärtom hävdar respondenter att genom arbetet med Skapande skola och dess krav på att kommunerna ska formulera en handlingsplan har medvetenheten och viljan att öka kommunernas satsning inom detta område ökat över tid. Respondenter på tjänstemannanivå har dock pekat på att politiker blivit mer intresserade av Skapande skola efter att skolor arbetat med det i några år, och politikerna kunnat ta del av resultaten av genomförda projekt. Tjänstemännen som samordnar Skapande skola i kommunerna har med andra ord en nyckelroll, enligt vår uppfattning, vad gäller politikens ökade intresse för kultur i skolan.

Skapande skola-medlen riktar in sig på verksamhet som genomförs ute i skolorna, eller för att citera en kommuns handlingsprogram för Kultur i Skolan: ”Skapande skola medel ser vi som ett medel till att möjliggöra att fler professionella kulturutövare kan anlitas och via workshop får eleverna prova och utveckla olika uttrycksformer.” I större kommuner och kommuner som satsar mycket av egna resurser på kulturverksamhet riktade till barn och unga kompletterar regionalt arrangörsstöd, och kommunala satsningar på kultur i skolan Skapande skola-aktiviteter. Kommunala medel används för att tillgodose

elevernas tillgång till en teater-, dans- eller filmföreställning per år.

De regionala arrangörsstöden används även till kulturverksamhet som inte är tillåtna inom ramen för Skapande skola som populärdans, besök på djurpark med mera. Regionala stöd upplevs ha mindre snäv definition av kultur och konst än Statens kulturråds bestämmelser för Skapande skola. Enligt en rapport från Kultur i Väst tycks det dock som att det finns en osäkerhet bland kommunala handläggare och rektorer i vissa kommuner i Västra Götaland att se skillnader mellan Skapande skola och det regionala arrangörsstödet.<sup>39</sup>

Utifrån våra data drar vi slutsatsen att kultur i skolan som erbjuds via kommunens samordning, och som i hög grad bygger på garantier eller målsättningar att erbjuda skolbarn minst en kulturupplevelse per skolår, är en verksamhet som sker helt oberoende av engagemang i Skapande skola-projekt. Kultur i skolan som kommunen erbjuder administreras i regel av samordnare vid kulturförvaltningen i kommuner, och kommer skolorna till del som erbjudanden som de kan tacka ja eller nej till. Skapande skola kräver däremot aktivt engagemang och planering från skolornas sida.

## **SKAPANDE SKOLA OCH KOMMUNALA KULTUR- OCH MUSIKSKOLOR**

I vårt uppdrag har ingått att tydliggöra relationen mellan kommunala kultur- eller musikskolor och Skapande skola-projekt. Myndigheten för kulturanalys har önskat få kunskap om det förekommit att kommuner använder Skapande skola-medel till att finansiera verksamheten vid kommunala kultur- och musikskolor.

Kulturskolan får inte med sin ordinarie verksamhet vara del av Skapande skola-projekt, detta faktum har påpekats av alla intervjuade respondenter. Detta är också något som Kulturrådets handläggare bevakar i sin granskning av ansökningar och redovisningar. Däremot är ofta lärare på kulturskolan själva kulturutövare, och som sådana få engagemang med egen F-skattsedel inom Skapande skola. I en kommun har personal från kulturskolan medverkat i Skapande skola-projekt, men inte ekonomiskt belastat projektet i fråga. En

<sup>39</sup> Kultur i Väst 2012, s. 17.

kommun har i sina ansökningar angett att de vill använda kulturskolans lärare i Skapande skola-projekt. I denna kommun var man kritisk mot Kulturrådets förbud mot att engagera Kulturskolorna i Skapande skola-projekt. ”Det känns som kulturskolan är lite ful. Det är inte duktiga nog, de är inte bra för barn. De känns som det varit en liten häxjakt mot att arbeta med kulturskolan. Visst ska det inte vara så att det är ett sätt att skyffla in pengar till kulturskolorna, till saker de redan gör. Men om de gör saker som är nya och jobbar mer med barnen i skolan är det väl toppen, tänker jag.”

Flera mindre kommuner anger att de ser Skapande skola som en möjlighet att kunna engagera lokala konstnärer och kulturutövare. Kulturskolan är ofta viktig som lokal arbetsgivare för kulturaktörer på mindre orter. Lokala kulturaktörer kan alltså vara både egna företagare och anställda inom kommunen, exempelvis på kulturskolan, utan att det behöver betyda att de deltar i Skapande skola i sin roll som anställd. I mindre kommuner kan det ses som positivt att anlita en kulturaktör som arbetar på kulturskolan eftersom eleverna kan möta dessa konstnärer även på fritiden, vilket inte är fallet om det kommer konstnärer utifrån som sedan åker iväg. En samordnare för Skapande skola i en liten kommun säger: ”När jag väljer kulturaktörer försöker jag få lokalt verksamma personer, men det kommer även folk från [större städer]. Det beror på vad skolorna vill ha. De personer som är lokalt aktiva är ofta redan anställda i kommunen.”

## SAMMANFATTNING

Vi bedömer utifrån vårt material att utvecklingen av kommuners satsningar på kultur är relativt stabil i svenska kommuner, men att andelen resurser som går till kulturområdet övergripande minskar som andel av totala kommunala budgeten. Detta tolkar vi som att kommuner har fått fler åtaganden över åren, vilket gör att även en bibehållen kulturbudget minskar i förhållande till totala kommunala kostnader. Utan fördjupade studier går det inte att säga något mer specifikt om utvecklingen av kommuners kulturkostnader. Vi ser vidare av vårt material att de allra flesta kommunerna i Sverige, men inte alla, har kommunala kultur- eller musikskolor, vilka är en god möjlighet för barn att uppleva kultur på sin fritid. Vi ser också att det inte skett någon minskning av kommuners medel till kultur- och musikskola efter 2008. Tvärtom är resurstilldelningen relativt stabil över perioden 2000-2014.



I intervjuer med lärare, samordnare och andra tjänstemän och skolpersonal i våra undersökta kommuner framhåller alla, av de som sökt Skapande skola-medel, att Skapande skola är ett viktigt komplement till annan kulturverksamhet i skolan. Det möjliggör framförallt att genomföra kulturaktiviteter med barnen i skolmiljö, och det går att planera och i relativt hög grad utforma enskilda aktiviteter som man själva önskat. Kommunala och regionala resurser kommer skolbarn till del genom främst tillgång till kulturupplevelser i form av föreställningar eller besök på andra platser i kommunen. Inköp av kulturupplevelser i kommunen omfattar både det fria kulturlivets aktörer som vissa offentliga kulturinstitutioner. Dessa upplevelser och besök är i allmänhet inte knutna till det övriga arbetet i skolan, och kan också innebära resor för skolbarnen. Vidare har kommunala kulturinstitutioner självständiga uppdrag att arbeta med skolföreställningar och mer generellt mot barn och unga som målgrupp. De erbjudanden som dessa institutioner ger skolbarn koordineras i allmänhet inte av kommunens kultursamordnare, utan direkt av institutionerna själva.

Utifrån både kvantitativa och kvalitativa data vi sammanställt rörande kommuners resurser till kultur i skolan, drar vi slutsatsen att skolbarn genom Skapande skola-projekt får tillgång till mer kultur i skolan, och kulturaktiviteter där de i hög grad själva är aktiva och som sker i anknytning till skolans övriga verksamhet. Vi uppfattar inte utifrån vårt material att kommuner minskar på andra resurser till kultur i skolan, utan att dessa erbjuds mer eller mindre som innan införandet av Skapande skola 2008, i flera fall har resurserna till kultur ökat över perioden 2000-2014 i fasta priser. Skapande skola-bidraget erbjuder alltså, i de skolor och kommuner som söker och erhåller Skapande skola-medel, mer kultur för skolbarn, och utgör ett komplement till olika kommunala och regionala satsningar på kultur i skolan. Att fördelningen av Skapande skola-medel till enskilda kommuner och skolor har varit ojämn, konstaterades dock redan i den första utvärderingen av Skapande skola. Vi har därför följt upp frågan om fördelningen av Skapande skola-medel till olika län och kommuner, något som vi redovisar i nästföljande avsnitt.

## SKAPANDE SKOLA-BIDRAG I OLIKA LÄN OCH KOMMUNER

Myndigheten för kulturanalys har önskat få fördjupad kunskap om i vilken omfattning enskilda kommuner och län erhållit Skapande skola-bidrag. Detta för att se på utvecklingen över tid vad gäller bidraget, och särskilt eventuella skiljaktigheter mellan olika delar av landet och typer av regioner. Det har inte varit möjligt att jämföra data på skolnivå, då det hade inneburit alltför svårt datainsamlingsarbete för att vara meningsfullt. Vi har i den första delen av detta kapitel redovisat relationen mellan kommunala och andra offentliga satsningar på kultur i skolan. Här går vi närmare in på fördelningen av Skapande skola-medel i enskilda kommuner och län. Detta belyser skillnader och likheter mellan enskilda kommuner och län vad gäller Skapande skola-bidraget specifikt. Vi har inte kunnat hitta någon samverkan eller relation mellan enskilda kommuners satsningar på kultur för barn och i skolan och erhållna Skapande skola-medel. Tvärtom styrs och administreras dessa separat, men tycks fungera som komplement till varandra. Här vill vi närmare studera utvecklingen av Skapande skola-bidrag på kommun- och länsnivå.

I tabell 7 ser vi fördelningen av Skapande skola-bidrag per län över hela perioden som Skapande skola funnits, i ordning med det län som haft högst genomsnittligt bidrag/elev överst. De län som ingår i vår studie är kursiverade. Våra fyra län i studien fördelar sig både över och under rikssnittet (fetmarkerat). Vi kan se en övervikt av län med mindre befolkning bland de län som har bidrag över rikssnittet, men vi kan inte identifiera andra tydliga mönster i dessa data. Samtliga län har erhållit Skapande skola-bidrag samtliga år. Dock har inte samtliga kommuner sökt Skapande skola-bidrag, något som kommenterades redan i den första utvärderingen från 2013. Standardavvikelse är ett mått på hur mycket variation som funnits mellan enskilda år. Ju högre standardavvikelse, desto större variation. Vi har inte gjort någon beräkning av förändringar under perioden som helhet, eftersom bidragen kräver aktiv ansökan varje år. Därför har vi inte sett det som troligt att det finns en stark påverkan från ett år till ett annat på beloppens storlek, såsom om det gör då kommuners nämnder beslutar om budgetstorlek beroende på den övergripande ekonomiska situationen och politiska prioriteringar.

Tabell 7. Erhållna Skapande skola-bidrag kr/elev (löpande priser), länsvis, från högsta genomsnitt till lägsta, 2008-2014

Bidrag kr/elev från hösta snitt till lägsta över perioden	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Snitt kr/elev perioden	Standardavvikelse
Gotlands län	210	92	306	304	222	219	234	227	66,4
Värmlands län	169	186	242	239	233	242	234	221	27,7
Jämtlands län	233	230	215	164	191	239	222	214	25,0
Östergötlands län	175	226	214	203	208	239	208	210	18,6
Kalmar län	168	233	210	206	205	218	200	206	18,6
Västernorrlands län	172	274	251	212	180	174	174	205	39,0
Dalarnas län	134	223	164	219	230	217	219	201	33,9
Uppsala län	137	231	212	178	209	204	204	196	28,5
Västerbottens län	180	119	192	225	225	187	189	188	32,9
Blekinge län	188	183	238	161	156	178	163	181	25,7
Västra Götaland	136	205	184	187	186	181	172	179	19,9
riket ovägt medel	157	178	191	174	180	181	177	177	9,8
Kronobergs län	207	104	209	172	169	178	158	171	32,6
Västmanlands län	144	239	211	179	148	140	136	171	37,1
Gävleborgs län	141	208	225	144	163	103	137	160	39,4
Region Skåne	133	176	149	157	144	170	160	156	14,0
Hallands län	135	159	144	170	170	146	137	152	13,8
Norrbottnens län	136	138	159	83	172	183	168	148	31,2
Stockholms län	137	185	148	124	121	137	158	144	20,4
Jönköpings län	138	74	122	117	171	165	177	138	33,9
Örebro län	119	124	118	134	159	159	138	136	16,0
Södermanlands län	85	137	97	79	110	132	133	111	22,4

Tabell 8. Andel kommuner per län utan Skapande skola-medel, 2008-2012, samt genomsnitt och standardavvikelse

	2008	2009	2010	2011	2012	Genomsnitt perioden	standardavvikelse
Stockholm	15%	31%	27%	19%	15%	22%	6%
Uppsala	13%	13%	13%	0%	0%	8%	6%
Södermanland	44%	56%	33%	44%	33%	42%	8%
Östergötland	38%	31%	38%	8%	15%	26%	12%
Jönköping	38%	46%	15%	8%	8%	23%	16%
Kronoberg	0%	25%	13%	13%	25%	15%	9%
Kalmar	8%	17%	17%	8%	0%	10%	6%
Gotland	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Blekinge	20%	20%	0%	0%	0%	8%	10%
Skåne	12%	24%	6%	6%	6%	11%	7%
Halland	17%	33%	0%	0%	0%	10%	13%
Västra Götaland	24%	31%	16%	8%	14%	19%	8%
Värmland	25%	44%	6%	13%	6%	19%	14%
Örebro	42%	42%	25%	8%	0%	23%	17%
Västmanland	60%	60%	10%	10%	20%	32%	23%
Dalarna	27%	20%	20%	13%	7%	17%	7%
Gävleborg	10%	30%	10%	30%	20%	20%	9%
Västernorrland	14%	29%	0%	0%	29%	14%	13%
Jämtland	13%	25%	13%	38%	25%	23%	9%
Västerbotten	40%	47%	13%	27%	27%	31%	12%
Norrbottn	14%	29%	43%	36%	14%	27%	11%
riket ovägt medel	23%	31%	15%	14%	13%	19%	7%

I tabell 8 redovisas andelen kommuner per län/år som inte haft Skapande skola-bidrag.

För våra undersökta län ser fördelningen för de två senaste åren ut som anges i tabell 9. Här finns också genomsnittet för hela perioden, 2008-2014 angiven.

Tabell 9. Andel kommuner per län utan Skapande skola-medel bland undersökta län, 2013-2014, samt genomsnitt för perioden 2008-2014

Län	2013	2014	Genomsnitt 2008-2012	Genomsnitt 2008-2014
Skåne	0%	6%	11%	9%
Västra Götaland	16%	8%	19%	17%
Värmland	0%	6%	19%	14%
Norrbottnen	29%	36%	27%	29%

I tabell 8 och 9 kan vi se att det var flest kommuner under 2009 utan Skapande skola-medel, och att trenden därefter är ett minskat antal kommuner utan bidrag. Våra undersökta län följer samma trend med undantag för Norrbotten, där antalet kommuner utan Skapande skola-bidrag ökat de två senaste åren. I övrigt kan vi i tabell 4 utläsa att Södermanland avviker relativt mycket från övriga län genom att ha en relativt hög andel, i genomsnitt 42 procent, av kommunerna som inte erhållit Skapande skola-medel under enskilda år under perioden 2008-2012. I övrigt fördelar sig de flesta kommuner cirka tio procentenheter över och under rikssnittet på 19 procent. Standardavvikelsen är en indikation på hur mycket andelen kommuner utan bidrag fluktuerat från ett år till ett annat. Det ska påpekas att länen har relativt stor spridning vad gäller antalet kommuner. Västra Götaland har 49 kommuner, medan Gotland har en, och Blekinge som näst minsta län sett till antal kommuner omfattar fem. Medianantalet kommuner bland de svenska länen är 12.

Det har inte ingått i vårt uppdrag att identifiera orsakerna till att kommuner inte erhållit Skapande skola-medel. Men det rör sig troligen om flera olika orsaker som samverkar.

Sammanfattningsvis går det inte av de belopp som redovisats som egna insatser vid genomförande av Skapande skola att dra slutsatsen att nya pengar har tillskjutits kultur i skolan. Detta eftersom stora delar av skolans omkostnader är fasta och består av fast anställd personals lönekostnader. Det handlar, som vi förstår det, alltså oftast om interna prioriteringar inom den budget som varje skola själva bestämmer över. I många fall har enskilda skolor eller skolhuvudmän fördelat vissa medel till skolor för att kunna genomföra Skapande

skola-projekten då inte fullt belopp man ansökt om medgetts från Kulturrådet. I valet mellan att inte genomföra projekt, att genomföra något annat än planerat, eller genomföra det planerade projektet med ett tillskott av medel från skolhuvudmannen, har vissa valt det sistnämnda. Det går dock inte av detta att dra någon slutsats om ifall det från kommunalt håll tillskjuts ytterligare medel till skolan.

## **SKOLHUVUDMÄNS EGNA INSATSER I SAMBAND MED SKAPANDE SKOLA-PROJEKT**

En del av vårt uppdrag omfattar en fördjupad analys av skolors och kommuners egna insatser och kostnader vid planering och genomförande av Skapande skola-projekt. Vi har därför tittat närmare på de frivilliga uppgifter som skolhuvudmän lämnat i redovisningsformuläret för erhållna Skapande skola-medel. Det finns inga krav på att redovisa på vilket sätt kostnaderna för de egna insatserna gjorts, och därför kan vi endast spekulera i hur man på kommuner beräknar kostnaderna.

I många fall torde kostnaderna vara fasta kostnader eller kostnader inom en befintlig budget, som skulle ha använts för andra projekt om skolan inte beslutat att genomföra ett Skapande skola-projekt. Respondenter i vissa kommuner har angett att förvaltningen skjutit till medel vissa år för att Skapande skola-projekt skulle kunna genomföras, då det sökta beloppet inte erhållits i sin helhet. Detta har då föregåtts av en bedömning om projektet skulle överges eller ges extra bidrag från berörd förvaltning. Det går inte att veta vilka kommuner som inte angett några kostnader i samband med Skapande skola-projekt, och vilka som inte har haft några över huvud taget. Som framgår av tabell 10 har dock ungefär två tredjedelar av de redovisande skolhuvudmännen angett egna resurser tillskjutna i samband med Skapande skola-projekt, med undantag för år 2009-10.

Vi bedömer att utgifterna torde beräknas på den lönekostnad som arbetstiden för anställda på skolan eller motsvarande kan jämföra med, och inköp och externa arvoden utifrån faktiska belopp. Eftersom uppgifterna är frivilla torde särskilt lönekostnaderna vara uppskattningar. Det är intressant att notera att den största insatsen motsvaras av skolpersonal eller motsvarandes koordinering och samordning av ansökan, projekt och redovisning.

Utifrån det redovisningsmaterial som alla skolhuvudmän delgett Kulturrådet, har vi sammanställt följande data för perioden läsåret 2008-09 till läsåret 2013-14:

- Antal och andel av skolhuvudmän som angett att de haft egna utgifter för Skapande skola-projekt
- Medeltal för andel egeninsats i förhållande till den totala budgeten för Skapande skola-projekt som beviljats stöd. Andelen egeninsats har beräknats som egeninsats/(egeninsats + statsbidrag) angiven i Kulturrådets sammanställningar av redovisningsdata. Endast redovisade data som är fullständiga har tagits med i underlaget för beräkning.
- Median för andel egeninsats i förhållande till den totala budgeten för Skapande skola-projekt som beviljats stöd. Andelen egeninsats har beräknats som egeninsats/(egeninsats + statsbidrag) angiven i Kulturrådets sammanställningar av redovisningsdata. Endast redovisade data som är fullständiga har tagits med i underlaget för beräkning.

Tabell 10. Skolhuvudmäns redovisade data till Kulturrådet vad gäller egna insatser i samband med Skapande skola-projekt, antal, medeltal samt median, 2008-2014

	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
totalt antal redovisningar	118	284	360	338	388	372
utan angiven egen insats	35	153	97	110	133	123
egen insats	83	131	263	228	255	249
andel som angett insats	70%	46%	73%	67%	66%	67%
andel som ej angett insats	30%	54%	27%	33%	34%	33%
medeltal, andel egen insats bland dem som rapporterat egen insats	19%	23%	23%	23%	22%	20%
median, andel egen insats bland dem som rapporterat egen insats	12%	19%	19%	18%	18%	17%

Det är ungefär två tredjedelar av alla som erhållit Skapande skola-medel som angett utgifter och kostnader för skolhuvudmannen för genomförande av Skapande skola-projekt (inklusive planering och redovisning). Det går dock inte att säga något om i vilken mån det är samtliga kostnader eller endast en del av faktiska resurser från skolhuvudmannen som redovisas i formulären till Kulturrådet efter genomförda projekt. I tabell 9 återges huvuddata för skolhuvudmäns egna insatser (kostnader) som återfinns i redovisningsmaterialet hos Kulturrådet. Vi kan se att ungefär 20 procent eller en femtedel är genomsnittet för vad skolhuvudmännen själva bidragit med för att genomföra Skapande skola-projekt.

Vad gäller kostnadsposter har vi tittat närmare på vad skolhuvudmän angett vad de haft för utgifter och kostnader i sina redovisningar till Kulturrådet. Beskrivningarna i redovisningsformulären har sammanställts och kategoriserats, enligt de största kostnadstyperna, som redovisas i tabell 11. Vi har endast undersökt ansökningarna för skolåren 2012-13 samt 2013-14, då vi önskat få en uppfattning av typ av kostnader som redovisas, men inte sett som viktigt att studera utveckling över tid då detta är frivillig information och därför kan vara bristfällig. Vi kan konstatera att en omfattande del av de insatser som skolorna och skolhuvudmännen själva står för är arbetstid för samordning och administration av ansökan, projekt och redovisning. Därutöver finns kostnader för lärares arbetstid samt ytterligare arvoden till kulturaktörer poster som anges i skolhuvudmännens redovisningsformulär.



Tabell 11. Skolhuvudmännens egna insatser enligt de största kostnadstyperna. Jämförelse 2012 och 2013. Källa grunddata: redovisningar till Kulturrådet

Typ av kostnad	2012		2013	
	antal	procent	antal	procent
löner samordning/ administration	190	28%	188	30%
löner lärare/pedagoger på skolan inkl kompetensutveckling	112	17%	83	13%
löner/arvoden kulturaktörer	45	7%	23	4%
löner ospecificerat /oklart	17	3%	10	2%
material och inköp	105	16%	91	15%
resor	98	15%	69	11%
inköp av föreställning, lokaler vid aktiviteter	99	15%	107	17%
annat	6	1%	46	7%
totalt antal poster	672	100%	617	100%

Skolornas egna insatser består i hög grad av lärares och tjänstemäns arbetstid för samordning och planering samt genomförande och utvärdering och redovisning av Skapande skola-projekt. Vår uppfattning utifrån intervjuer är att skolorna själva väljer, att i de fall det behövs, ett kontantbidrag skjuta till från sin skolbudget. Som tidigare nämnts har kommuner i vissa fall skjutit till kontantbidrag från skolförvaltningen inom medel de förfogar över och kan fatta beslut om på tjänstemannanivå.

## SAMMANFATTNING AV DELSTUDIE 1

Vi ser att utvecklingen av kommuners satsningar på kultur är relativt stabil i svenska kommuner. De allra flesta kommunerna i Sverige, med undantag för ett fåtal, har kommunala kultur- eller musikskolor, vilka är en god möjlighet för barn att uppleva kultur på sin fritid. Vi ser också att det inte skett någon minskning av kommuners medel till kultur- och musikskola efter 2008. Tvärtom är resurstilldelningen relativt stabil över perioden 2000-2014.

I intervjuer med lärare, samordnare och andra tjänstemän och skolpersonal i våra undersökta kommuner framhåller alla att Skapande skola är ett viktigt komplement till annan kulturverksamhet i skolan. Det möjliggör framförallt

att ökade möjligheter att genomföra kulturaktiviteter med barnen i skolmiljö, och det går att planera och i relativt hög grad utforma enskilda aktiviteter som man själva önskat. Kommunala och regionala resurser kommer skolbarn till del genom främst tillgång till kulturupplevelser i form av föreställningar eller besök på andra platser i kommunen. Inköp av kulturupplevelser i kommunen omfattar både det fria kulturlivets aktörer som vissa offentliga kulturinstitutioner. Dessa upplevelser och besök är i allmänhet inte knutna till det övriga arbetet i skolan, och kan också innebära resor för skolbarnen. Vidare har kommunala kulturinstitutioner självständiga uppdrag att arbeta med skolföreställningar och mer generellt mot barn och unga som målgrupp.

Vi kan konstatera att skolbarn genom Skapande skola-projekt får tillgång till mer kultur i skolan, och kulturaktiviteter där de i hög grad själva är aktiva och som sker i anknytning till skolans övriga verksamhet. Kommuner minskar inte heller på andra resurser till kultur i skolan, i flera fall har resurserna till kultur ökat över perioden 2000-2014 i fasta priser. Skapande skola-bidraget erbjuder alltså, i de skolor och kommuner som söker och erhåller Skapande skola-medel, mer kultur för skolbarn, och utgör ett komplement till olika kommunala och regionala satsningar på kultur i skolan.

Samtliga län har haft Skapande skola-medel varje år sedan starten 2008, men inte samtliga kommuner. 2009 var det år som störst andel av kommunerna inte hade Skapande skola-medel, därefter har den andelen minskat i samtliga län med undantag för Norrbotten. Det har inte ingått i vårt uppdrag att identifiera orsakerna till att kommuner inte erhållit Skapande skola-medel. Men det rör sig troligen om flera olika orsaker som samverkar.

Det är ungefär två tredjedelar av alla som erhållit Skapande skola-medel som angett utgifter och kostnader i sin redovisning till Kulturrådet. Men det går inte att säga något om i vilken mån det är samtliga kostnader eller endast en del av faktiska resurser från skolhuvudmannen som redovisas i formulären till Kulturrådet, eftersom det varit frivilligt att ange sådan information. Den största kostnadsposten som anges i redovisningarna till Kulturrådet sammantaget är lönekostnader, inklusive samordning och administration samt för lärares arbetstid och arvoden till kulturaktörer i storleksordning, följt av kostnader för inköp av föreställningar och material samt hyra av lokaler eller utrustning, samt kostnader för resor av olika slag.

## DELSTUDIE 2

Uppdraget för utvärderingen stipulerade som ett andra uppdrag att

undersöka om kulturinstitutioner och andra redan offentligt stödda verksamheter har en konkurrensfördel vad gäller Skapande skola-uppdragen. Ett tecken på det kan vara den tendens som syns i de kvantitativa analyserna av bidragsåterrapporteringarna, att en ökad andel insatser utförs av institutioner och en minskad andel utförs av grupper. Under utvärderingsarbetet har vi mötts av beskrivningar av hur skolor erbjuder och köper in färdiga Skapande skola-paket för att underlätta för sin planering. Denna observation stöds genom att Kulturrådet tidigare har återgett kulturutövarnas erfarenheter (inhämtat per enkät) av att det blivit vanligare att skolorna köper färdiga paketlösningar av konstnärer, grupper eller institutioner.

Vi operationaliserar detta uppdrag genom följande två övergripande frågor:

- Har kulturinstitutioner och andra redan offentligt stödda verksamheter en konkurrensfördel vad gäller Skapande skola-uppdrag?
- Kan en utveckling mot erbjudande av ”paket” skönjas över tid? Vad kan vara drivkrafter i en sådan utveckling?

För att kunna besvara dessa frågor, har vi sökt förstå hela beslutsprocessen vid val av kulturaktörer för medverkan i Skapande skola i enskilda kommuner. Därför har vi utvecklat de två ovanstående frågorna med två underfrågor som ger en fördjupad bild av de sammanhang där konkurrensfördelar och paketlösningar eventuellt är aktuella:

- Vilken typ av organisatoriska lösningar har kommunerna valt för att hantera Skapande skola?
- Vilka kriterier är viktiga och mindre viktiga vid skolornas och skolhuvudmännens val av kulturaktörer att samarbeta med i Skapande skola-projekt?

Den första övergripande frågan om konkurrensfördelar har vi sökt besvara empiriskt genom att analysera redovisningar för genomförda Skapande skola-projekt, och se i vilken mån det finns tendenser till monopolisering eller undanträngning av vissa typer av aktörer över åren. Vi diskuterar i anslutning till detta olika sätt att kategorisera kulturaktörer. Dessutom har vi genom intervjuer fått en fördjupad kunskap om hur kulturaktörer väljs ut för Skapande skola-projekt och vilka faktorer som är avgörande vid dessa val. Vi kommer därefter att diskutera frågan om konkurrensfördelar för offentligt stödda kulturverksamheter och andra typer av kulturverksamheter ur ett mer teoretiskt, politisk-ekonomiskt perspektiv. Den andra övergripande frågan om paketerbjudanden besvarar vi efter att de två underfrågorna om organisering och utvalskriterier besvarats. För dessa tre senare frågor har vi endast kvalitativa data som underlag. Innan vi går in på dessa frågor redogör vi dock för vad som krävs för att få delta i Skapande skola som kulturaktör.

## KVALIFICERING SOM KULTURAKTÖR

I Kulturrådets övergripande information om Skapande skola-bidraget finns det angivet vad som krävs för att räknas som professionell kulturaktör. Där står:

Kulturrådet tillämpar Arbetsförmedlingen Kultur Medias definition av professionella kulturaktörer, som har tagits fram i samråd med bransch- och intresseorganisationerna.

I korthet innebär den att aktören ska ha en högre konstnärlig utbildning inom sitt konstområde, exempelvis från Teater- eller Musikhögskolan, Konstfack eller liknande.

Om aktören saknar formell utbildning ska den under de senaste tre åren (fem för bildkonstnärer) huvudsakligen arbetat med sin konstform under sin yrkesverksamma tid samt ha verkat i etablerade sammanhang genom återkommande professionella engagemang.

Pedagoger inom konstområdena (exempelvis inom film, bild, media, dans) ska ha en högre konstnärlig utbildning alternativt anses vara väl etablerade inom sin konstform. De ska dessutom ha en pedagogutbildning alternativt ha stor vana av att arbeta med barn och ungdomar.

Dramapedagoger ska uppfylla Riksorganisationen Auktoriserade Dramapedagogers kriterier för auktorisation.<sup>40</sup>

Vi drar av denna definition slutsatsen att pedagoger inom det kulturella området är kulturaktörer på samma villkor som de som definierar sig som konstnärliga utövare i Skapande skola-samarbeten, eftersom kraven på konstnärlig utbildning eller vara etablerade inom sitt område är lika för båda grupperna. Detta gäller fria kulturaktörer. För anställda vid organisationer gäller inte dessa krav, utan då är det organisationens verksamhet som är avgörande för bedömningen av professionalitet och kulturell verksamhet. Kulturrådet granskar kvalifikationerna hos de kulturaktörer som medverkar i Skapande skola-projekt, och i vissa fall har bidrag fått återbetalas till Kulturrådet då anlitade aktörer inte kunnat bedömas som professionella utifrån kriterierna ovan.

Vad gäller redovisning av kulturaktörer, så fanns i redovisningsformulären för Skapande skola det första året, 2008, endast en fråga med frisvar kring vilka kulturaktörer som anlitats: ”Vilka professionella kulturaktörer/kulturpedagoger/grupper/institutioner har engagerats?”. Någon angivelse av vilken typ av aktör(er) som anlitats fanns inte. Men från bidragets andra tillämpningsår, 2009, krävs från Kulturrådet en mer detaljerad redovisning av typen av kulturaktör(er) anlitade. Kulturaktörens namn behöver kompletteras med en angivelse av typen av aktör, konstnär (kategori 1), pedagog (kategori 2), fri grupp (kategori 3) samt institution (kategori 4). Från 2012 överges dock denna kategorisering.

I utvärderingen av Skapande skola från 2013 kategoriseras kulturaktörer i fyra grupper: konstnärer, pedagoger, fria grupper och institutioner. Dock definieras inte grupperna närmare, utöver pedagoger, till vilka har hänförts kulturaktörer som har beskrivits som ”pedagog”, ”lärare”, ”instruktör” eller

<sup>40</sup> Kulturrådet odaterat.

”handledare” i de fält i redovisningarna som skolhuvudmännen skickat till Kulturrådet efter genomförda aktiviteter. I formuläret för redovisning fanns under åren 2008-2011 ett särskilt fält där de medverkande kulturaktörerna skulle kategoriseras. Denna kategorisering frångicks från och med 2012. Därför genomförde Myndigheten för kulturanalys respektive utvärderarna en kategorisering av alla deltagande kulturaktörer för åren 2012 respektive 2013. Dessa två kategoriseringar har inte jämförts. Det finns därför en risk att kategoriseringen skiljer sig åt mellan 2012 och 2013. Begreppet ”fria grupper” kommer från teaterområdet, där det beskriver teatergrupper som inte har en offentlig huvudman. Vissa av dessa grupper får verksamhetsbidrag från kommunen, och i vissa fall regionalt stöd för vissa typer av produktioner. I redovisningen av Skapande skola-medel omfattar denna grupp alla privata aktörer, vare sig de är organiserade som aktiebolag eller andra bolagsformer, eller som föreningar. Begreppet ”institutioner” omfattar det som i vardagligt språk uppfattas som institutioner, kulturella verksamheter som i normalfallet genomförs i en ändamålsspecifik byggnad och med offentlig huvudman, såsom museer, stadsteatrar, och liknande scener med fast ensemble. Vissa organisationer som i vardagsförståelsen beskrivs som institutioner, som Wanås konst, är dock privata i och med att de är stiftelser.

Det bör vidare nämnas att vissa kulturutövare arbetar som pedagog utan specifik pedagogisk utbildning, eller verkar både som konstnär och pedagog. I redovisningen i vår rapport hänvisas dock endast till den information som angivits i den redovisning som gjorts till Kulturrådet, och lämnats av skolhuvudmän respektive kodats av Myndigheten för kulturanalys eller utvärderarna.

## **HAR KULTURINSTITUTIONER OCH ANDRA REDAN OFFENTLIGT STÖDDA VERKSAMHETER KONKURRENSFÖRDELAR?**

Fråga kan besvaras, dels utifrån den principiella frågan om kostnadsnivåer respektive prisnivåer och grad av konkurrens på den marknad som Skapande skola utgör för kulturaktörer. Dels kan den besvaras empiriskt, utifrån faktiska val som kunderna eller beställarna, det vill säga skolorna och skolhuvudmännen, gjort. Vi försöker besvara frågan utifrån båda perspektiven. Vi börjar

med att redovisa resultaten av vår undersökning med den empiriska frågan, det vill säga genom att se på det faktiska utfallet av anlitade kulturaktörer i alla Skapande skola-projekt.

## FYRA KATEGORIER KULTURAKTÖRER: KONSTNÄRER, PEDAGOGER, FRIA GRUPPER OCH INSTITUTIONER

Frågan om konkurrensfördelar är ekonomisk, och diskuteras i allmänhet, liksom i uppdraget, i termer av offentligt stödda respektive icke offentligt stödda kulturaktörer. Vi kommer att återkomma till denna diskussion. Inledningsvis har vi valt att redovisa hur kulturaktörerna fördelar sig över fyra kategorier, konstnärer, pedagoger, fria grupper och institutioner. Denna kategorisering gjordes ursprungligen av Kulturrådet i de redovisningsformulär som skolhuvudmännen fyllt i efter genomförda projekt. I utvärderingen studerades fördelningen av kulturaktörer enligt denna uppdelning, och Myndigheten för kulturanalys har önskat att få denna kategorisering uppdaterad. En sådan uppdatering redovisas i tabell 12, där årtalen för nya data är markerade med fet stil (2012-2013).

Tabell 12. Jämförelse kategorier av kulturaktörer 2008 – 2013. (Data från åren 2008-2011 kommer från utvärderingen från 2013)

	2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
konstnärer	438	42%	689	47%	839	46%	1 222	36%	1 526	35%	2 024	37%
pedagoger	85	8%	140	10%	450	25%	694	21%	1 064	25%	1 075	19%
fria grupper	334	32%	423	29%	357	20%	622	19%	1 090	25%	1 222	22%
institutioner	202	19%	212	14%	165	9%	819	24%	649	15%	1 214	22%
summa	1 049	100%	1 464	100%	1 811	100%	3 357	100%	4 329	100%	5 535	100%

Kulturrådet slutade att begära in information om de fyra kategorierna i sina redovisningsformulär från och med 2011, därför finns direkt källdata om kategorier av kulturaktörer från 2008 till 2010. I utvärderingsrapporten från 2013 redovisades för 2011 data som Myndigheten för kulturanalys kodat utifrån redovisningsmaterialet från Kulturrådet. De data för 2012 som återges i tabell 12 har också kodats av personal vid Myndigheten för kulturanalys. Data för 2013 har kodats av rapportförfattarna. Vår kodning har genomförts utifrån samma riktlinjer som anges i rapporten från 2013.

Vi kan inte av utvecklingen av andelen för respektive av de fyra kategorierna utläsa några tydliga trender utöver att andelen konstnärer minskat som andel av hela populationen. Den genomsnittliga andelen konstnärer under perioden 2008-2012 uppgår till knappt 43 procent, medan genomsnittet för konstnärer för perioden 2012-2013 är 36 procent. Detta innebär en tydlig minskning av andelen konstnärer, samtidigt som det totala antalet aktörer, inklusive konstnärer, har ökat femfaldigt under perioden. Den andel konstnärer som gått förlorad har ersatts av pedagoger. För gruppen pedagoger är snittet under 2008-2011 16 procent, medan den för perioden 2012-2013 var 22 procent, vilket är en tydlig ökning. Antalet fria grupper har under perioden minskat något. För perioden 2008-2011 är snittet 25 procent, medan det för perioden 2012-2013 är 24 procent. För gruppen institutioner är snittomfattningen under perioden 2008-2011 16 procent, men med stor variation mellan åren. För perioden 2012-2013 är snittet 18 procent, vilket inte är en markant förändring, givet att fluktuationen även för dessa två sista år är ganska stor (15 respektive 22 procent).

De respektive kategoriernas andelar av det totala antalet anlitade kulturaktörer har fluktuerat ganska mycket över olika år, samtidigt som det totala antalet kulturaktörer har ökat markant. Det gör att det inte entydigt kan konstateras att någon viss kategori tenderar att konkurrera ut någon annan. Vi kan inte se att kategorin institutioner har vuxit signifikant mer än kategorierna pedagoger och fria grupper. Det går inte heller att diskutera själva frågan om konkurrensfördelar för offentligt stödda verksamheter utifrån dessa data, eftersom exempelvis många fria grupper erhåller offentligt verksamhetsstöd. Vi diskuterar denna fråga vidare i kommande avsnitt och kapitel. Förändringen vad gäller andelen pedagoger i analysen bekräftar dock den utveckling mot



fokus på verksamheter med pedagogiskt inslag som prioriterade i Skapande skola-aktiviteter som flera av våra respondenter omtalat. Vi kan bara spekulera om pedagoger har en konkurrensfördel framom konstnärer, så är den troligen inte baserad på verksamhetsstöd, utan på större efterfrågan på pedagogernas kompetens. Frågan om eventuella konkurrensfördelar mellan konstnärer och pedagoger skulle kunna undersökas närmare. Dock erbjuder de inte samma typ av kompetens och tjänster, så frågan är om det går att säga att illegitim konkurrens föreligger. Det finns ett önskemål från lärare om att personer som anlitas för Skapande skola-aktiviteter är bekant med eller i alla fall ”kan hantera” skolmiljön och barngrupper. Därför efterfrågar lärare pedagogisk erfarenhet eller kompetens vid sidan av konstnärlig kompetens och erfarenhet, något som vi närmare diskuterar i avsnittet om kriterier för val av kulturaktörer. Det är också troligt att vissa individer som arbetar med Skapande skola-uppdrag har professionell kompetens att verka både som konstnär och pedagog inom uppdragen.

## **FÖRDELNING AV OLIKA KATEGORIER ÖVER KONSTOMRÅDEN**

Vi har också velat undersöka om det skett någon förändring över tid vad gäller olika kategorier av kulturaktörer i olika konstområden. Detta eftersom det kan tänkas att fördelningen kan se olika ut inom olika områden.

I tabell 13 redovisas fördelningen av kulturaktörer inom de olika konstområdena som finns listade i redovisningsformulären för Skapande skola för år 2013-14. Denna tabell fördjupar kunskapen om typen av aktörer inom olika konstområden. I tabell 14 återges motsvarande data för skolåret 2012-13. I tabell 13 och 14 kan både antal kulturaktörer inom olika kategorier och konstområden liksom deras relativa andel av det totala antalet kulturaktörer inom varje konstområde utläsas. Analysen av data i tabell 13 och 14 fördjupas i tabell 15, där utvecklingen från 2012 till 2013 kan utläsas. Områdena är listade från vänster till höger och uppifrån och ned i områdets storlek i fallande ordning.

I tabell 15 har data och förändringar i kategorier av aktörer sammanställts för åren 2012-2013. Varje deltabells första datarad anger antal aktörer fördelat på varje kategori (1 = konstnär, 2 = pedagog, 3 = fri grupp, 4 = institution), samt det totala antalet aktörer inom konstområdet för 2012. I den andra raden anges andel för respektive kategori inom konstområdet detta år. På tredje raden anges antal kulturaktörer för år 2013, och på den fjärde raden respektive andel för 2013. På rad 5 anges förändringen i procentenheter mellan 2012 och 2013 för respektive kategori, samt i antal aktörer i totalkolumnen längst till höger. Den sista raden visar procentuell förändring mellan 2012 och 2013 av relativ andel av respektive kategori, samt för det totala antalet aktörer inom konstområdet mellan de båda åren.

Tabell 13. Fördelning av kategorier av aktörer per konstområde, 2013

2013	antal					procent			
	1	2	3	4	totalt	1	2	3	4
Musik	288	131	152	107	678	42%	19%	22%	16%
Musikteater	44	24	112	63	243	18%	10%	46%	26%
Teater	126	228	524	190	1068	12%	21%	49%	18%
Konst	372	62	25	138	597	62%	10%	4%	23%
Slöjd	129	17	17	34	197	65%	9%	9%	17%
Dans	135	270	164	22	591	23%	46%	28%	4%
Film	142	156	91	17	406	35%	38%	22%	4%
Litteratur	627	54	30	19	730	86%	7%	4%	3%
Serier	24	0	0	0	24	100%	0%	0%	0%
Museer	12	66	21	593	692	2%	10%	3%	86%
Media	18	24	4	15	61	30%	39%	7%	25%
Arkitektur	10	5	2	9	26	38%	19%	8%	35%
Cirkus	45	31	75	0	151	30%	21%	50%	0%
Foto	46	6	3	2	57	81%	11%	5%	4%
Övrigt	6	1	2	5	14	43%	7%	14%	36%
totalt	2 024	1 075	1 222	1 214	5 535	37%	19%	22%	22%

Tabell 14. Fördelning av kategorier av aktörer per konstområde, 2012 (kodning: Myndigheten för kulturanalys)

2012	antal					procent			
	1	2	3	4	totalt	1	2	3	4
Musik	213	113	145	109	580	37%	19%	25%	19%
Musikteater	42	23	80	63	208	20%	11%	38%	30%
Teater	101	227	338	136	802	13%	28%	42%	17%
Konst	297	98	51	53	499	60%	20%	10%	11%
Slöjd	113	21	36	6	176	64%	12%	20%	3%
Dans	92	204	133	25	454	20%	45%	29%	6%
Film	78	115	71	22	286	27%	40%	25%	8%
Litteratur	434	34	65	11	544	80%	6%	12%	2%
Serier	21	7	6	0	34	62%	21%	18%	0%
Museer	19	173	95	213	500	4%	35%	19%	43%
Media	17	16	10	4	47	36%	34%	21%	9%
Arkitektur	13	3	0	1	17	76%	18%	0%	6%
Cirkus	21	23	42	2	88	24%	26%	48%	2%
Foto	44	6	11	2	63	70%	10%	17%	3%
Övrigt	21	1	7	2	31	68%	3%	23%	6%
totalt	1 526	1 064	1 090	649	4 329	35%	25%	25%	15%

Vi redovisar tabell 15 trots att man bör tolka de olika beräkningarna av förändringar försiktigt, eftersom många av konstområdena är små, och små förändringar kan få stora procentuella utslag. Tabellen ger dock möjlighet att studera detaljer i utvecklingen över de två senaste åren mellan olika kategorier inom olika konstområden. Tabellerna 13 och 14 ger en jämförelse mellan olika kategorier inom ett konstområde ett specifikt år, medan tabell 15 ger en möjlighet att jämföra åren 2012 och 2013. Det som är tydligt, även i denna tabell, är att det finns ganska stora variationer i andelen aktörer inom olika konstområden över enskilda år. Vi ser samtidigt att de olika konstområdenas relativa storlek tycks ganska stabila över olika år (se vidare tabell 16 och 17). Dessutom har samtliga områden ökat under hela perioden, vilket också framgår av "Samtliga-sammanställningen" sist i tabellen. Vi har endast jämfört åren 2012 och 2013 i denna analys, eftersom redovisning av hur enskilda projekt klassificerats vad gäller konstområde växlat under olika år. Vissa år har flera konstområden kunnat kryssas i för samma kulturaktivitet, vilket gör att data från sådana år inte kan jämföras med andra år då endast en konstform kunnat anges för en Skapande skola-aktivitet.

Det som analysen och siffrorna i tabell 15 visar är att under 2012 och 2013 förändrades storleken på de olika konstområdena endast marginellt. Teater/drama är det största området med knappt 20 procent av alla aktörer. Därefter är stora områden litteratur/berättande/ skrivande, museer/kulturarv, musik, dans samt konst/bild/form relativt stora områden, med drygt tio procent per område. Det som tabellerna 13 och 14 visar tydligt är att det finns olika organisatoriska strukturer inom olika konstområden. Exempelvis är andelen konstnärer inom området litteratur den genomsnittligt högsta av alla, då man skiljer på enskilda utövare och fria grupper, som båda kan verka konstnärligt. Vi kan inte se några anomalier i dessa siffror. Variationer får betraktas som naturligt i denna typ av data, och för att kunna peka på eventuella mer påtagliga mönster behöver data över en längre tidsperiod än den aktuella studeras.

Eftersom de ovan diskuterade fyra kategorierna inte tydligt skiljer på offentliga och icke-offentliga aktörer, kommer vi även i detta avsnitt att redovisa en kategorisering av kulturaktörer utifrån huvudman (offentlig respektive privat).

Tabell 15. Fördelning av antal och andel av olika kategorier av kulturaktörer över olika konstområden, 2012-2013

	kat.						kat.				
<b>Teater</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>totalt</b>	<b>Litteratur</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>totalt</b>
antal 2012	101	227	338	136	802	antal 2012	434	34	65	11	544
andel	13%	28%	42%	17%	100%	andel	80%	6%	12%	2%	100%
antal 2013	126	228	524	190	1068	antal 2013	627	54	30	19	730
andel	12%	21%	49%	18%	100%	andel	86%	7%	4%	3%	100%
förändring (%) -enheter	-1	-7	7	1	266	förändring (%) -enheter	6	1	-8	1	186
förändring %	-8%	-25%	17%	6%	33%	förändring %	8%	17%	-67%	50%	34%
	kat.						kat.				
<b>Museer</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>totalt</b>	<b>Musik</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>totalt</b>
antal 2012	19	173	95	213	500	antal 2012	213	113	145	109	580
andel	4%	35%	19%	43%	101%	andel	37%	19%	25%	19%	100%
antal 2013	12	66	21	593	692	antal 2013	288	131	152	107	678
andel	2%	10%	3%	86%	101%	andel	42%	19%	22%	16%	99%
förändring (%) -enheter	-2	-25	-16	43	192	förändring (%) -enheter	5	0	-3	-3	98
förändring %	-50%	-71%	-84%	100%	38%	förändring %	14%	0%	-12%	-16%	17%
	kat.						kat.				
<b>Konst</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>totalt</b>	<b>Dans</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>totalt</b>
antal 2012	297	98	51	53	499	antal 2012	92	204	133	25	454
andel	60%	20%	10%	11%	101%	andel	20%	45%	29%	6%	100%
antal 2013	372	62	25	138	597	antal 2013	135	270	164	22	591
andel	62%	10%	4%	23%	99%	andel	23%	46%	28%	4%	101%
förändring (%) -enheter	2	-10	-6	12	98	förändring (%) -enheter	3	1	-1	-2	137
förändring %	3%	-50%	-60%	109%	20%	förändring %	15%	2%	-3%	-33%	30%
	kat.						kat.				
<b>Film</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>totalt</b>	<b>Musikteater</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>totalt</b>
antal 2012	78	115	71	22	286	antal 2012	42	23	80	63	208
andel	27%	40%	25%	8%	100%	andel	20%	11%	38%	30%	99%
antal 2013	142	156	91	17	406	antal 2013	44	24	112	63	243
andel	35%	38%	22%	4%	99%	andel	18%	10%	46%	26%	100%
förändring (%) -enheter	8	-2	-3	-4	120	förändring (%) -enheter	-2	-1	8	-4	35
förändring %	30%	-5%	-12%	-50%	42%	förändring %	-10%	-9%	21%	-13%	17%

	kat.						kat.				
<b>Slöjd</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>totalt</b>	<b>Cirkus</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>totalt</b>
antal 2012	113	21	36	6	176	antal 2012	21	23	42	2	88
andel	64%	12%	20%	3%	99%	andel	24%	26%	48%	2%	100%
antal 2013	129	17	17	34	197	antal 2013	45	31	75	0	151
andel	65%	9%	9%	17%	100%	andel	30%	21%	50%	0%	101%
förändring (%) -enheter	1	-3	-11	14	21	förändring (%) -enheter	6	-5	2	-2	63
förändring %	2%	-25%	-55%	467%	12%	förändring %	25%	-19%	4%	-100%	72%
	kat.						kat.				
<b>Foto</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>totalt</b>	<b>Media</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>totalt</b>
antal 2012	44	6	11	2	63	antal 2012	17	16	10	4	47
andel	70%	10%	17%	3%	100%	andel	36%	34%	21%	9%	100%
antal 2013	46	6	3	2	57	antal 2013	18	24	4	15	61
andel	81%	11%	5%	4%	101%	andel	30%	39%	7%	25%	101%
förändring (%) -enheter	11	1	-12	1	-6	förändring (%) -enheter	-6	5	-14	16	14
förändring %	16%	10%	-71%	33%	-10%	förändring %	-17%	15%	-67%	178%	30%
	kat.						kat.				
<b>Serier</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>totalt</b>	<b>Arkitektur</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>totalt</b>
antal 2012	21	7	6	0	34	antal 2012	13	3	0	1	17
andel	62%	21%	18%	0%	101%	andel	76%	18%	0%	6%	100%
antal 2013	24	0	0	0	24	antal 2013	10	5	2	9	26
andel	100%	0%	0%	0%	100%	andel	38%	19%	8%	35%	100%
förändring (%) -enheter	38	-21	-18	0	-10	förändring (%) -enheter	-38	1	8	29	9
förändring %	61%	-100%	-100%	0%	-29%	förändring %	-50%	6%	800%	483%	53%
	kat.						kat.				
<b>Övrigt</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>totalt</b>	<b>Samtliga</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>totalt</b>
antal 2012	21	1	7	2	31	antal 2012	1 526	1 064	1 090	649	4 329
andel	68%	3%	23%	6%	100%	andel	35%	25%	25%	15%	100%
antal 2013	6	1	2	5	14	antal 2013	2 024	1 075	1 222	1 214	5 535
andel	43%	7%	14%	36%	100%	andel	37%	19%	22%	22%	100%
förändring (%) -enheter	-25	4	-9	30	-17	förändring (%) -enheter	2	-4	-3	7	1 206
förändring %	-37%	133%	-39%	500%	-55%	förändring %	6%	-24%	-12%	47%	28%

## FYRA AV FEM KULTURAKTÖRER ÄR PRIVATA

I Myndigheten för kulturanalys utvärdering från 2013 analyserades fördelningen av kulturaktörer utifrån fyra kategorier. Då ett av uppdragen i förevarande utvärdering har varit att undersöka om det för offentligt stödda verksamheter finns konkurrensfördelar, behöver vi relatera indelningen i fyra kategorier, som Kulturrådet och Myndigheten för kulturanalys gjort, med andra sätt att kategorisera kulturaktörer.

Kulturområdet består av en rad olika typer av aktörer. Det finns enskilda utövare av olika konstformer, och det finns olika typer av sammanslutningar. Ur ett politisk-ekonomiskt perspektiv brukar man skilja på olika aktörer dels utifrån huvudmannaskap, det vill säga ägande, och utifrån syfte med en viss verksamhet. Exempelvis får ofta inte vinstdrivande organisationer ta emot kommunala bidrag inom kulturområdet. Detta har skattemässiga skäl liksom politiska skäl. Utifrån huvudmannaskap eller ägande finns två huvudkategorier av aktörer, offentliga och privata. Därtill finns ett antal hybridformer som kommunalt ägda aktiebolag, som vi inte närmare diskuterar här. Stadsteatrar är exempelvis många gånger organiserade som helägda kommunala bolag av skattetekniska skäl. Offentliga organisationer eller aktörer är sådana som direkt styrs av en politisk organisation, exempelvis en kommun. I denna utvärdering har helägda kommunala aktiebolag räknats som offentliga organisationer, eftersom syftet inte är att generera vinst åt privata ägare utan att ge en god och kostnadseffektiv samhällstjänst i form av teaterupplevelser.

Privata organisationer är både enskilda näringsidkare, exempelvis konstnärer som har F-skattsedel, liksom föreningar, stiftelser och olika former av bolag. En konstnär som själv betalar skatt för sina inkomster av uppdrag som frilansare, är alltså en privat aktör, liksom ideella föreningar, som ju "ägs" av medlemmarna. Vidare är fria grupper inom teaterområdet privata aktörer, vare sig de är aktiebolag eller ideella föreningar. Även pedagoger som själva ansvarar för att betala in skatt på sina inkomster är privata aktörer. Privata aktörer kan alltså, ur ett politisk-ekonomiskt perspektiv vara både vinstdrivande och icke vinstdrivande. Offentliga institutioner kan anlita frilansande kulturaktörer inom sina produktioner, och många regionala främjandeorganisationer som Musik i Syd och liknande arbetar med att regionalt erbjuda kulturupplevelser

som levereras av frilansande kulturaktörer. Offentliga organisationer kan anställa frilansande kulturaktörer för Skapande skola-aktiviteter.

Man kan säga att kategorierna 1-3 (konstnärer, pedagoger och fria grupper) i Kulturrådets ursprungliga kategorisering är privata aktörer. Inom kategorin fria grupper ingår både föreningar, aktiebolag och andra typer av organisationer där fler än en enskild kulturutövare samarbetar om ett Skapande skola-uppdrag. Inom kategori 4, institutioner, finns mestadels offentliga verksamheter, men även vissa privata, i form av föreningar, stiftelser och bolag.

I tabell 16 redovisar vi en analys av fördelning av typer av kulturaktörer indelad enligt huvudman i stället för den kombination av typ av verksamhet och typ av organisation som den tidigare kategoriseringen (1-4) innebar. Detta ger en annan bild av fördelningen av kulturaktörer.

Tabell 16. Sammanvägd fördelning av offentliga och privata aktörer involverade i Skapande skola. 2012-2013.

Huvudman för aktör	2012	2013
offentlig	19 %	17 %
privat	81 %	83 %

En vidare analys av fördelningen av offentliga och privata kulturaktörer har även gjorts för varje konstområde i tabell 17. Här får vi en tydligare bild av spridningen av offentliga respektive privata kulturaktörer inom olika konstområden.

Redovisningen av anlitade kulturaktörer har varierat från år till år. Bland annat har antalet konstområden ökat och varierat i antal under perioden. Det gör att det finns många olika kolumner för konstområden i tabell 17. Exempelvis angavs i 2012 års redovisningsformulär separata kategorier för konstuttryck för elever respektive med elever. Andelen offentliga respektive privata aktörer är på grund av olika struktur och historia olika i olika konstområden. Som nämnt är cirka 80 procent av alla medverkande aktörer (endast räknat till antal) privata. De som avviker mest från denna fördelning är området serier med 100 procent privata aktörer, samt museer/kulturarv där drygt 60 procent är offentliga aktörer.



Tabell 17. Fördelning av aktörer per konstområde, 2012-2013

	arkitektur	scenkonst	dans elev	dans prof	film biograf	film eget	foto elev	foto utst	konst elev	konst prof	litteratur	media	musiker elev	musiker prof	musiker elev	musiker prof	musiker elev	musiker prof	serier	slöjd elev	teater elev	teater prof	övrigt /odef	totalt
<b>2013</b>	3	12	44		38	20	41	28	13	17	40	22	8	18	48				8	18	48			352 <sup>1</sup>
<i>procent</i>	1%	3%	12%		10%	5%	11%	8%	3%	5%	11%	6%	2%	5%	13%				2%	5%	13%		6%	94%
<i>privata aktörer</i>	73%	98%	91%		90%	96%	83%	98%	77%	36%	80%	72%	100%	87%	82%				100%	87%	82%		79%	
<i>offentliga aktörer</i>	27%	2%	9%		10%	4%	17%	2%	23%	64%	20%	28%	0%	13%	18%				0%	13%	18%		21%	
<i>antal aktörer</i>	26	151	593		406	57	597	730	60	691	678	243	24	197	1 068				24	197	1 068		14	5 535
<i>områdets storlek (antal aktörer)</i>	0%	3%	11%		7%	1%	11%	13%	1%	12%	12%	4%	0%	4%	19%				0%	4%	19%		0%	100%
<b>2012</b>	50	74	220	133	114	199	43	251	89	187	217	146	50	145	234	215		50	145	234	215			3 098 <sup>2</sup>
<i>procent</i>	13%	19%	57%	34%	29%	51%	11%	65%	23%	48%	56%	38%	13%	37%	60%	55%		13%	37%	60%	55%			798%
<i>privata aktörer</i>	82%	98%	91%		89%	98%	84%	98%	83%	37%	78%	76%	100%	93%	82%				100%	93%	82%		94%	
<i>offentliga aktörer</i>	18%	2%	9%		11%	2%	16%	2%	17%	63%	22%	24%	0%	7%	18%				0%	7%	18%		6%	
<i>antal aktörer</i>	17	88	456		287	63	499	546	47	500	582	209	34	176	807				34	176	807		31	4 342
<i>områdets storlek (antal aktörer)</i>	0%	2%	11%		7%	1%	11%	13%	1%	12%	13%	5%	1%	4%	19%				1%	4%	19%		1%	100%

1. Totalt antal ansökningar: 372. Totalt antal kulturaktörer: 4 554 (bruttoantal)

2. Totalt antal ansökningar: 388. Totalt antal kulturaktörer: 4 372 (bruttoantal)

Mellan 2012 och 2013 förändrades storleken på de olika konstområdena endast marginellt. Teater/drama är det största området med knappt 20 procent av alla aktörer. Därefter är stora områden litteratur/berättande/skrivande, museer/kulturarv, musik, dans samt konst/bild/form relativt stora områden, med drygt tio procent per område. Andelen offentliga respektive privata aktörer är på grund av olika struktur och historia olika inom olika konstområden. Som nämnt är cirka 80 av alla medverkande aktörer (endast räknat till antal) privata. De som avviker mest från denna fördelning är området serier med 100 procent privata aktörer, och museer/kulturarv där drygt 60 procent är offentliga aktörer.

## OLIKA KONSTOMRÅDENS RELATIVA STORLEK

Man kan tänka sig att vissa konstområden har konkurrensfördelar på grund av att de har större subventioner än andra områden, eller av andra skäl. Det är utom ramen för denna utvärdering att analysera orsaker till skillnader mellan konstområden vad gäller konkurrensfördelar, men vi vill ändå påpeka möjligheten, och visar i tabell 18 hur fördelningen mellan olika konstområden utifrån andel kulturaktörer sett ut för 2012 och 2013. Dessa data redovisas också grafiskt i diagram 1. Vi kan här konstatera att teater och drama är det största konstområdet. Detta område är också stort vad gäller antal fria grupper och omfattningen av verksamhetsstöd bland fria kulturaktörer. Omfattningen av offentligt verksamhetsstöd är olika inom olika konstområden, något som möjligen kan påverka utfallet av olika konstområdens storlek.

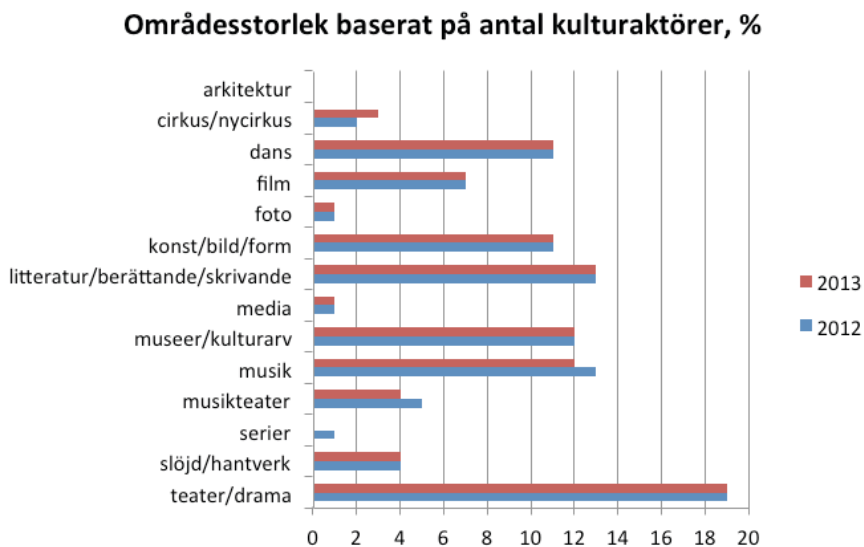
Tabell 18. Konstområdets storlek, %, baserat på antal kulturaktörer. Jämförelse 2012-2013

konstområde	2012	2013
teater/drama	19	19
slöjd/hantverk	4	4
serier	1	0
musikteater	5	4
musik	13	12
museer/kulturarv	12	12
media	1	1

litteratur/berättande/skrivande	13	13
konst/bild/form	11	11
foto	1	1
film	7	7
dans	11	11
cirkus/nycirkus	2	3
arkitektur	<1	<1
totalt	100	99

I diagram 1 illustreras tabell 18 grafiskt. Båda visar på endast marginella skillnader mellan olika konstområdets relativa storlek från 2012 till 2013. Vi kan notera att teater är det största området. Teatrar, och särskilt fria teatergrupper, har sedan 1970-talet varit ett stort, kanske den största, området för verksamhetsbidrag till det fria kulturlivet i kommunala budgetar, i alla fall i större städer. Området museer, där vi såg proportionerligt en mycket hög andel offentliga institutioner bland aktörerna jämfört övriga områden, är ett av de större områdena vad gäller antal anlitade kulturaktörer, men ungefär lika stort som områdena litteratur/berättande/skrivande, musik, konst/bild/form samt dans.

Diagram 1. Olika konstområdets storlek baserat på antal kulturaktörer, %, 2012 och 2013



Även denna analys pekar alltså på att det inte finns någon tydlig förändring i urvalet anlitade kulturaktörer där offentliga institutioner eller organisationer skulle gynnas. Däremot kan man ställa sig frågan om de konstområden som redan är i hög grad understödd av offentliga kulturbidrag som har störst andel involverade kulturaktörer. Vi kommer senare i denna del diskutera hur skolor och skolhuvudmän väljer kulturaktörer, och där ges några ytterligare perspektiv på fördelningen mellan konstområden och kulturaktörer.

## DE MEST ANLITADE KULTURAKTÖRERNA FINNS I STOCKHOLM

För att ytterligare fördjupa förståelsen av fördelningen av typer av kulturaktörer som anlitas inom Skapande skola, har vi undersökt vilka enskilda aktörer och vilken typ av aktörer som anlitas flest gånger, utifrån data från 2013-14 års redovisningar till Kulturrådet.

Det relativt låga antalet gånger de flesta kulturaktörer anlitas pekar enligt oss på att projekten i första hand är lokalt förankrade. Vår uppfattning är att det stora antalet kulturaktörer i Stockholm som anlitas har att göra med att Stockholms län också innehåller flest skolbarn i landet. Värt att notera är att inga pedagoger finns bland de mest anlitade aktörerna. Dock kan pedagogisk verksamhet ha genomförts av personer vid de listade organisationerna. Eftersom sammanställningen här har gjorts enbart utifrån namn på kulturaktören, kan verksamheten ha varit av pedagogisk art likaväl som av konstnärlig art.

32 aktörer anlitate mer än tio gånger under 2013, vi har i vår sammanställning anonymiserat dem. Antalet gånger utgör totalt 536 gånger, vilket utgör 10 procent av samtliga aktörer. Det fanns också ett relativt stort antal aktörer som anlitas tio gånger eller strax under.

Många aktörer har anlitas mellan en och tio gånger. Dock har ingen räkning av antalet sådana aktörer gjorts. Men det relativt lilla antalet aktörer som anlitas fler gånger ger vid handen att det är god spridning vad gäller anlitate aktörer.

Tabell 19. Kulturaktörer som anlitats fler än tio gånger under året 2013-14, fallande ordning

kulturaktör	kat.	lokalisering	kulturaktör	kat.	lokalisering
Fri teatergrupp – 38 ggr	3	Stockholm	Fri teatergrupp – 14 ggr	3	Stockholm
Nationellt museum* – 28 ggr	4	Stockholm	Nationellt museum – 14 ggr	4	Stockholm
Nationellt museum – 27 ggr	4	Stockholm	Fri teatergrupp – 14 ggr	3	turnerande
Nationellt museum – 25 ggr	4	Stockholm	Nationell teaterscen – 13 ggr	4	Stockholm
Fri teatergrupp – 22 ggr	3	turnerande	Fri teatergrupp – 13 ggr	3	Stockholm
Fri cirkusgrupp – 22 ggr	3	Botkyrka	Nationellt museum – 13 ggr	4	Stockholm
Science center – 21 ggr	3	Södertälje	Nationellt museum – 13 ggr	4	Stockholm
Nationellt museum – 19 ggr	4	Stockholm	Författare – 13 ggr	1	Stockholm
Länsteater – 19 ggr	3	Sundsvall	Nationellt museum – 13 ggr	4	Stockholm
Länsmusikteater – 18 ggr	4	Göteborg	Privat kulturdestination – 12 ggr	3	Stockholm
Fri teatergrupp – 17 ggr	3	Stockholm	Länsmuseum – 12 ggr	4	Kalmar
Länsteater – 17 ggr	4	Stockholm	Läsv-organisation – 12 ggr	3	turnerande
Fri teatergrupp – 16 ggr	3	Stockholm	Författare – 12 ggr	1	Värmdö
Författare – 15 ggr	1	Stockholm	Länsmuseum – 12 ggr	4	Uppsala
Nationellt museum – 15 ggr	4	Stockholm	Författare ** – 11 ggr	1	Stockholm
Länsmuseum – 15 ggr	4	Karlstad	Fri dansgrupp – 11 ggr	3	turnerande

\* Det finns ett museum i Malmö med samma namn som det i Stockholm. Angivelse av museets namn utan angivelse av lokalisering till Malmö har räknats in här.

\*\* Författarens namn samt några snarlika namn som förmodligen syftar på samma person har räknats in här.

Vad gäller antalet gånger som enskilda kulturaktörer anlitas, så kan vi konstatera att det är stor spridning av antal aktörer. Under 2013 fanns totalt 32 aktörer som har anlitats fler än 10 gånger (med reservation för felrapportering). Av dessa är knappt hälften (15 aktörer) offentliga. Bland dessa aktörer kan i princip alla sägas ligga i storstadsområden med något undantag, varav hälften i Stockholms län.

Eftersom Stockholms län är det mest folkrika i landet, och dessutom har de allra flesta nationella museerna lokaliserade inom länet, är inte övervikten av stockholmsbaserade verksamheter överraskande för oss. Det är inte heller i sig överraskande att nationella museer är välbesökta, eftersom det inom musei-

och kulturarvssektorn är övervägande offentliga institutioner som dominerar, och särskilt i Stockholm.

Vad gäller frågan om konkurrensfördel är ett alternativ att beräkna mest anlitade kulturaktör per län, men frågan är om detta är relevant för frågan om konkurrensfördel för vissa aktörer. Frågan om konkurrensfördel förutsätter att de tjänster som erbjuds är likvärdiga. Vår slutsats av undersökningen är att skolor söker specifika kulturupplevelser som de definierat själva utifrån skolans och barnens önskemål, och inte främst utifrån pris eller tillgängligheten av paketlösningar. Vi uppfattar att frågan om konkurrensfördelar främst kan uppstå inom teaterområdet, som är det största enskilda konstområdet, och där framförallt storstäderna har ett stort utbud av fria grupper samt offentliga länsteatrar och i Stockholm en nationalscen. Samtidigt blir frågan om konkurrensfördel något problematisk eftersom även fria grupper erhåller verksamhetsbidrag, om än inte i samma omfattning som offentliga scener. Å andra sidan kan vi av sammanställningen ovan se att det är fria teatergrupper som dominerar listan över de mest anlitade kulturaktörerna, tillsammans med nationella museer inte konkurrerar med varandra. Vår slutsats av vår kvalitativa undersökning är, eftersom önskemålen om typ av konstområde först bestäms, och först därefter möjliga kulturaktörer värderas innebär att priset alltid avgörande för val av kulturaktör, utan innehåll i aktiviteterna och den tillgängliga budgeten för skolan. I mindre kommuner, främst i glesbygd, är dock även faktorer som tillgänglighet av kulturaktörer av betydelse, vilket vi närmare kommer att diskutera i avsnittet om betydelsefulla kriterier för val av kulturaktörer.

I våra intervjuer med respondenter för flera av kommuner med liten befolkning och lokalisering långt från större städer framkom att det ofta finns få lokala kulturutövare, och att man gärna vill anlita dessa i den mån man kan och det är ändamålsenligt. Dessa är många gånger verksamma inom den kommunala kulturskolan, eftersom det är relativt svårt att verka som kulturutövare på mindre orter. I en kommun framhölls regeln att inte anlita kulturskolans personal som problematisk. ”Det finns inte många kulturskapare i vår kommun, eller för den delen vårt landsting, de som finns är oftast anställda i vår kulturskola men dem får vi inte använda även om de vore perfekta för uppgiften.”

## SKAPANDE SKOLA, KULTURAKTÖRERNA, KONKURRENSEN OCH MÅLET OM MER KULTUR FÖR BARN

Vi har i ovanstående avsnitt redovisat analyser av hur faktiska val av kulturaktörer inom Skapande skola utfallit vad gäller olika typer av kulturaktörer och konstområden. Frågan om konkurrensfördel kan även analyseras från ett mer principiellt eller teoretiskt perspektiv. Kulturorganisationer med offentlig huvudman har oftare en mer långsiktig och ofta högre andel offentliga bidrag som andel av sin totala årsbudget än organisationer utan offentlig huvudman. Offentliga institutioner erbjuder därmed sina tjänster till ett skattesubventionerat pris. På så sätt kan man säga att offentliga institutioner har en konkurrensfördel vad gäller att erbjuda tjänster jämfört med fria kulturaktörer, som ju måste begära ett pris för sina tjänster som betalas fullt ut av dem som nyttjar dem (betalar inträde/biljett). Samtidigt är det de offentliga institutionernas uppgift att erbjuda kulturupplevelser till ett subventionerat pris som en del av kommunens samhällsservice. De offentliga institutionerna utnyttjas oftast av skolor i de kommuner där institutionerna är placerade. Det är också möjligt för kommuner att skriva avtal med regionala teater-, dans-, och operainstitutioner om att få del av de föreställningar riktade mot barn och ungdomar som dessa producerar. Offentliga institutioner har i allmänhet ett uppdrag att nå barn och unga, och arbetar även självständigt med detta utan koordinering med en kommuns eller regions kultur- eller skolförvaltning, som vi tidigare visat i rapporten.

Beträffande offentligt stödda verksamheter, så omfattar dessa ett flertal av de fria grupper, stiftelser och föreningar som anlitats av skolor in Skapande skola. Det blir därför något oklart hur dessa ska betraktas ur konkurrenssynpunkt. Kommunala verksamhetsbidrag till kulturorganisationer utgör en påtaglig del av dessa organisationers totala ekonomi. På så sätt skiljer även dessa sig från helt försäljningsbaserade verksamheter (for profit). Men det är i princip omöjligt att göra bedömningar av konkurrensfördelar hos fria grupper som mottar kommunalt (eller annat) verksamhetsbidrag jämfört med sådana aktörer som inte mottar sådant bidrag, eftersom data är svårtillgängliga. Det ska också påpekas att även vinstdrivande företag kan belasta hela företaget kostnader för tjänster som erbjuds till pris under verkliga kostnader, så kallad prisdumpning, men vi har ingen möjlighet att få information om så skett

i något fall. Eftersom Skapande skola utgör en kvasimarknad är det svårare att bedöma om otillbörliga konkurrensfördelar förekommer än på en (mer) oreglerad marknad.

Vi kan i detta sammanhang lyfta fram att i programmet Creative Partnerships i Storbritannien (2002-2011), så involverades bara privata kulturaktörer inom programmet, och dessa valdes ut av aktörer under DCMS:s kontroll. På så sätt undveks oönskade undanträngningsmekanismer genom konkurrensfördelar.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att frågan om det principiellt finns en konkurrensfördel för offentliga och offentligt stödda verksamheter är mycket svår att uttala sig om, eftersom skapande skola utgör en kvasimarknad, där både offentliga och privata aktörer i hög utsträckning har offentligt stöd. Därför är det svårt att identifiera vid vilken grad av offentligt stöd kan tänkas skapa konkurrensfördelar. Vidare kräver konkurrensfördelar jämförbara erbjudanden. Det är tveksamt om det går att tala om en urvalsprocess baserad på pris för jämförbara erbjudanden i många av Skapande skola-projekten, eftersom elevernas och skolornas önskemål styr beställningarna, och priset inte är en central faktor vid urvalet. Det är möjligt att det i storstäderna finns viss upplevelse av konkurrens inom teaterområdet, där det finns relativt många fria grupper och teatrar med offentlig huvudman. Som tidigare nämnts har vi dock inte kunnat identifiera någon otillbörlig marknadsdominans hos vissa typer av aktörer.

## **PROCESS OCH KRITERIER FÖR VAL AV KULTURAKTÖRER FÖR DELTAGANDE I SKAPANDE SKOLA**

Vi har redovisat det faktiska utfallet av val av kulturaktör i Skapande skola-projekt. Här fördjupar vi denna kunskap genom att redovisa hur man på skolor och kommuner valt att organisera hanteringen av Skapande skola-bidraget. Det är också viktigt att förstå vilka kriterier som används för hur kulturaktörer väljs ut. Materialet vi här redovisar baseras på våra intervjudata med undersökta kommuner och med respondenter i andra relevanta involverade organisationer som vi intervjuat.



För att fördjupa förståelsen av hur kulturaktörer väljs av skolhuvudmän, har vi kvalitativt sökt besvara följande frågor:

- Vilken typ av organisatoriska lösningar har kommunerna valt för att hantera Skapande skola?
- Vilka kriterier är viktiga och mindre viktiga vid skolornas och skolhuvudmännens val av kulturaktörer att samarbeta med i Skapande skola-projekt?

Den första frågan är viktig eftersom den hjälper oss att förstå vilken administrativ omfattning som Skapande skola-bidraget kräver, som inte ersätts av själva bidraget, och om det finns olika sätt att effektivt hantera denna administration. Vidare hjälper frågan oss att se om det finns mer och mindre effektiva sätt att administrera Skapande skola-projekt och -ansökningar, eller om det finns olika externa villkor eller begränsningar som tvingar skolhuvudmän att administrera Skapande skola-bidraget på särskilda sätt.

Det finns en mängd kommunala, regionala och nationella stöd att söka för olika typer av aktiviteter i skolorna, och vi har fått indikatorer på att ansökningar om Skapande skola påverkas av andra samtidigt möjligheter att söka externa medel för aktiviteter i skolan, så att de kompletterar eller konkurrerar med Skapande skola-bidrag. Vi kommer att beskriva och analysera de olika villkor och förutsättningar som finns för enskilda skolor i specifika kommuner, eftersom dessa skiljer sig åt mycket mellan olika kommuner.

De två frågorna ovan har vi för att bättre kunna besvara dem brutit ned i följande underfrågor:

- Hur fattar skolor/kommuner beslut om vilka specifika tjänster man köper in inom ramen för Skapande skola?
- Finns det faktorer som gör att skolor inte i praktiken kan vara så aktiva i utformandet av Skapande skola-aktiviteter som bidragets konstruktion och ambition anger?
- Är det i praktiken kulturaktörerna som driver utformningen av Skapande skola-aktiviteter genom olika erbjudanden eller paketlösningar?

## OLIKA ORGANISATORISKA LÖSNINGAR I SMÅ OCH STORA KOMMUNER

Vi börjar med att översiktligt redovisa vilka förvaltningar/nämnder och andra aktörer inom olika kommuner som är involverade i ansökningsförfarande, koordination och redovisning av Skapande skola i våra undersökta kommuner.

Tabell 20. Ansvariga nämnder/enheter och samordnare för Skapande skola i undersökta kommuner

Kommuntyp	Nämnd/ enhet (funktion)	Samordnares funktion
1:a förortskommun till större stad	bildningsnämnd/ -förvaltning	strategisk utvecklare och kultursamordnare
2:a förortskommun till storstad	Sektor lärande(skola, kultur och fritid)	projektledare
1:a glesbygdskommun	gemensam förvaltning för skola, utbildning och kultur	barnbibliotekarie
2:a glesbygdskommun	kulturskolan	ledare för kulturskolan
1:a kommun i glesbefolkad region	kulturskolan	rektor
2:a kommun i glesbefolkad region	kultur- och utbildningsförvaltning	rektor
3:e kommun i glesbefolkad region	kultur- och fritidsförvaltning	barn- och ungdomskulturchef
1:a pendlingskommun	kultur-, fritids- och utbildningsförvaltning	processledare inom barn- och ungdomskultur
2:a pendlingskommun	kulturnämnd	kultursekreterare
3:e pendlingskommun	utbildningsnämnd/-förvaltning	ledare för kulturskolan och kultursamordnare
Storstad	grundskoleförvaltning	samordnare för Skapande skola
1:a större stad	barn- och ungdomskulturförvaltning	samordnare för Skapande skola
2:a större stad	utbildningsnämnd	skolbibliotekarie
1:a turism-/besöksnäringskommun	Har varierat - nu kulturnämnd	kultursekreterare
2:a turism-/besöksnäringskommun	kultur- och fritidsförvaltning	kultur- och fritidsansvarig
1:a varuproducerande kommun	utbildningsförvaltning	kvalitetsutvecklare och konsult
2:a varuproducerande kommun	barn- och utbildningsförvaltning	utvecklingsledare

Tabell 20 visar vilken nämnd och vilken befattningshavare (funktion) som ansvarar för hanteringen av Skapande skola ansökningar. Även om det formellt är huvudman för skolan som ansöker om bidraget är det inte alltid inom utbildningsnämnd eller liknande där huvudansvaret för ansökan ligger. I mindre glesbygdskommuner, kommuner i glesbefolkade kommun och i mindre pendlingskommuner är det vanligast att personal anställda inom Kultur- och fritidsnämnd som ansvarar för Skapande skola. Vissa kommuner har även sammanslagna kultur, fritid och utbildningsnämnder där handläggningen sker gemensamt mellan de olika verksamheterna. Samordnare är kultureksekreterare, eller i ett fall barnbibliotekarien. I några mindre kommunerna organiserades verksamheten av kulturskolan där ledare eller rektorer för skolan har samordningsansvar.

Ett kännetecken i en del av de kommuner där huvudansvaret inte ligger på utbildningsnämnd eller liknande är att inte finns specifikt avsatt tid för att hantera Skapande skola, utan detta ingår i deras ordinarie verksamhet för barn- och unga. I en glesbygdskommun angavs detta som en viktig faktor för att de inom ramen för sin tjänst inte hunnit med att bedriva någon Skapande skola verksamhet. I en mindre pendlingskommun har kultureksekreteraren själv, utan hjälp av skolan, fått in en ansökan till Statens kulturråd. Skolorna och rektorerna var i den aktuella kommunen vare sig intresserade eller drivande i ansökan.

I större kommuner, men även i en mindre kommun, som satsar på kultur finns Skapande skola-samordnare anställda, ofta placerade på skol- eller utbildningsförvaltningen. Dessa ansvarar koordinering av Skapande skola-arbetet. I dessa kommuner anger samordnarna att de beräknar att cirka 20-40 procent av tjänsten är avsatt för Skapande skola-samordning. I en pendlingskommun som satsar stora belopp på barn- och ungdomskultur har samordnaren fått 80 procent av sin tjänst avsatt för denna verksamhet. Det är även vanligt i våra undersökta kommuner att anställda inom till exempel kulturnämnder, kulturskola och skola har ett operativt ansvar i arbetet med Skapande skola. I en av de större kommunerna sker ansökningsarbetet i samråd med barn-, och ungdomsansvarig inom Kulturnämnden i syfte att samordna Skapande skola-ansökningarna med kommunens övriga bidrag och verksamhet riktade till barn- och ungdom inom skolans område.

Kommunens Skapande skola-samordnare har i våra studerade kommuner kontakt med kulturombud och rektorer på skolorna i kommunen. I sin tur är det Kulturombud och rektorer, som ingår i de referensgrupper som utformar förslagen till kulturaktiviteter för Skapande skola-ansökan, de som anger vad de vill göra, efter avstämning med elever och övriga lärare på skolan. I en av kommunerna hade samordnaren kontakt med skolornas kulturgrupper som huvudsakligen bestod av elever. Kultursamordnarna är behjälpliga med kontakter och liknande, men styr inte urvalet. I vissa kommuner har enskilda skolor ett ansvar att komma in med ansökningar till den kommunala samordnaren, som i sin tur bearbetar dessa. I andra kommuner poängteras att samordnarna har en viktig uppgift att, som en respondent uttryckte det, ”ligga på skolorna att komma in med ansökningar och om de inte gör dessa själv hitta på projekt till skolorna.” I flera län anordnas utbudsdagar av landstinget eller Regionen, där konstnärer, institutioner, fria grupper presenterar sin verksamhet är av central betydelse i arbetet att hitta lämpliga aktörer. I tre av kommunerna besöker delegationer bestående av samordnare, lärare och elever dessa dagar för att välja ut lämpliga aktörer, men det betonas att det är eleverna som får sista ordet. I en kommun i Västra Götaland betonades att samordnaren använder sig av Västra Götalandsregionen utbudskatalog för att hitta lämpliga aktörer för Skapande skola aktiviteter. Denna kommun ansåg att katalogens utbud utgör en kvalitetsgaranti.

Efter Statens kulturråds beslut om medel till skolorna genomförs i några av kommunerna en ny fördelning av de erhållna till medlen, om de inte fått hela det belopp de ansökt om, till kommunens skolor med utgångspunkt att en jämlik fördelning av medlen görs till skolorna och eleverna. I princip innebär det att även skolor som inte sökt medel får tillgång till Skapande skola. Det är i båda fallen de lokala samordnarna som genomför den nya fördelningen av medlen. I sin tur innebär detta att samordnaren i fråga har en reell makt över fördelningen av medel och inriktning av kulturverksamhet ut till skolorna och slutändan eleverna. Vid beslut om mindre pengar än vad skolhuvudmän man ansökt om, så kan projekt behöva minskas i omfattning. I Malmö har det förekommit att stadsdelsförvaltningar tidigare fördelat medel till fler skolor än vad det ansökta beloppet var avsett för, detta i jämlikhetssyfte inom stadsdelen.

Det är mycket viktigt att det finns eldsjälar inom kommunen för att Skapande skola-projekt ska komma till stånd. Det är i allmänhet de som driver projektet på olika nivåer: enskilda bibliotekarier, samordnare på berörd kommunal förvaltning. I en del kommuner, som anser sig kommit relativt långt i sitt strategiska arbete med Skapande skola, har de kommit över stadiet att vara beroende av enskilda lärares vilja. En respondent uttryckte det som ”förr var det eldsjälar, men nu är Skapande skola en del av den ordinarie verksamheten”. I en annan kommun konstaterades att Skapande skola blivit en institutionaliserad och reguljär verksamhet inom skolområdet. ”Eftersom jag håller i det, då hänger det inte på rektorn i enskilda skolor, vilket gör att det inte behövs så mycket engagemang i skolorna.”

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att det finns mycket skilda förutsättningar i enskilda kommuner att hantera Skapande skola-stödet. I större kommuner finns samordnare på central kommunal nivå som i sin tjänst har ansvar för att hantera stödet. I en av de mindre kommunerna är bristen på centrala samordnare, enligt de första sonderingarna, en viktig faktor för att förklara bristande initiativ att söka Skapande skola-bidrag. En kultursekreterare i en mindre kommun uttryckte detta faktum: ”Skolorna drar inte i Skapande skola överhuvudtaget. De har inte tid, är inte intresserade. Rektorererna har inte tid. Väldigt få i skolan vet vad Skapande skola är. Det finns ingen kompetens hos skolorna för att arbeta med kultur.” I kommuner där inte skolan är engagerad i Skapande skola har genomslaget för reformen varit liten i våra utvalda kommuner. Det krävs mycket tid, engagemang och tålamod framhåller samordnare i en del mindre kommuner att få skolan engagerad i Skapande skola. Bilden av att mindre kommuner inte kan få skolan engagerad är dock inte entydig. I de studerade kommunerna i Norrbotten har det förekommit kulturaktiviteter i skolan innan Skapande skola.

## **CENTRALA OCH MINDRE CENTRALA KRITERIER VID VALET AV KULTURAKTÖRER INOM SKAPANDE SKOLA**

Ovanstående avsnitt fokuserades på hur hanteringen av Skapande skola organiseras i kommunerna. Här tittar vi närmare på vilka kriterier som styr urvalet av kulturaktörer. Detta är nödvändigt för att kunna fördjupa och problematisera frågan om så kallade paketlösningar som diskuteras i nästföljande avsnitt.

”Det avgörande är vad lärarna och eleverna vill göra på skolan.” Detta är ett unisont svar från nästan alla våra respondenter, kommunala samordnare för Skapande skola liksom anställda på skolor och skolledning. En viktig aspekt som alla respondenter lyfter fram är att Skapande skola syftar till att öka kulturen med barn och inte för barn och vara till gagn för skolans övriga verksamhet: Nedanstående citat från respondenterna, oavsett hur verksamheten organiseras, visar på denna enighet:

Vi använder bara aktörer som har förståelse för det pedagogiska arbetet i skolan, och kan arbeta efter LGR 11 [Läroplan för grundskolan 2011]. De ska jobba med pedagoger och med barn.

Vad gäller andra viktiga kriterier för val av kulturaktörer säger en Skapande skola-samordnare: ”Den pedagogiska kompetensen är viktig, avgörande, för vilka kulturaktörer vi väljer – vi kan inte riskera kaos på skolan.” Detta är något som flera av våra respondenter betonar i intervjuer.

Vi använder bara stödet till aktiviteter med elever. Aldrig till föreställningar. Eleverna ska få skapa.

Vi är noga med att allt som implementeras ska ingå i den ordinarie undervisningen...

Det viktigaste för skolorna är att hitta någon som fungerar bra med barn. Det viktigaste är ju inte professionalitetskravet, att man är utbildad, utan viktigast är att det är en bra pedagog.

Skapande skola har varit ett bra verktyg för att öka antalet medskapande aktiviteter för elever i skolan.

Citaten ovan understryker att huvudmännen fokuserar på ändamålsparagrafernas skrivningar om att öka möjligheterna för elevens eget skapande där de pedagogiska egenskaperna hos anlitande aktörer prioriteras framför de konstnärligt professionella egenskaperna.<sup>41</sup>

41 SFS 2007:1436.

En annan faktor som lyfts fram av mindre kommuner med visst avstånd till större städer är att det ofta inte finns så många aktörer att välja mellan. Eller som en respondent uttryckte det: ”Vi bor inte i Stockholm eller Göteborg, här finns inte så mycket att välja mellan. Man får välja mellan det som finns tillgängligt.”

Professionskravet har även av en del samordnare tagits upp som en begränsning av kommunernas val av kulturutövare. Ett exempel är svårigheten att engagera folkmusiker i Skapande skola. Även om ett projekt med folkmusiker enligt samordnaren i fråga var det mest lyckade projektet i den aktuella kommunen, går det inte att använda folkmusiker i Skapande skola då de inte har en formell utbildning. ”Hade det varit för barnen skulle jag engagerat dessa [lokala folkmusiker], nu får vi köpa in dem för egna medel.” Professionskravet innebär, enligt vissa samordnare, att man är tvungen till kortsiktiga lösningar, istället för att långsiktigt bygga upp relationer med lokalt aktiva kulturutövare.

Sammanfattningsvis är vår uppfattning att de kriterier som är avgörande i valet av kulturaktörer för Skapande skola följande:

1. Elevers önskemål om konstområde eller kulturell uttrycksform
2. Lärares önskemål gällande aktiviteter (exempelvis eget skapande för barnen) och anpassning till skolans behov, exempelvis LGR 11
3. Pedagogisk kompetens hos kulturutövaren, att denna ”fungerar i skolsammanhang”
4. Tillgängliga aktörer med adekvat kompetens eller aktuell produktion, inklusive kännedom om dessa (såsom utbudsdagar, kataloger, egna kontakter, med mera)
5. Omfattningen av beviljat stöd (hela det sökta beloppet eller endast en del av det)

## ARBETSPROCESSEN VID URVAL

Arbetsprocessen vid val av kulturaktörer kan generaliseras på följande sätt. Först får elever ange önskemål om konstnärliga uttrycksformer eller områden som de vill arbeta med. För mindre barn har lärare en roll där de föreslår några olika aktiviteter, eftersom framförallt barn i förskola och lågstadiet har

svårt att bilda sig en uppfattning om den mångfald uttryck som finns. Lärarna för detta vidare med egna tankar och önskemål till grupper som utgörs av kulturombud, rektorer och annan personal på skolor, samt av Skapande skola-samordnaren.

Utifrån elevernas, lärarnas och dessa referensgruppers önskemål och synpunkter hjälper samordnaren till att hitta lämpliga aktörer, gärna lokalt om det går. Skapande skola-samordnaren har ofta en överblick regionalt eller semiregionalt över kulturaktörer inom olika konstområden. Regionala utbudsdagar för scenkonst spelar en viktig roll i denna kunskap om aktuella produktioner och kompetenser. Endast i en kommun är det kommunen som skickar in en gemensam ansökan för hela kommunens skolor, baserad på en gemensam idé som alla skolor ska arbeta med i kommunen. Motivet för denna hantering är enligt respondenten ”att hitta ett gemensamt tema eller projekt som känns aktuellt eller något vi behöver jobba med övergripande i skolorna.” Ett exempel på tema är frågor om demokrati och yttrandefrihet.

## **PAKETERBJUDANDEN HAR UTVECKLATS FÖR ATT SÄNKA TRANSAKTIONSKOSTNADER, INTE FÖR PRISDUMPNING**

Kan en utveckling mot erbjudande av paketlösningar skönjas över tid? Vad kan vara drivkrafter i en sådan utveckling? Våra respondenter har nämnt paketlösningar på direkta frågor från oss om utformningen av aktiviteter inom Skapande skola. Vår uppfattning efter undersökningen är att över tid har kunskapen om tidigare Skapande skola-projekt och skolors generella önskemål och aktiviteter ökat bland kulturaktörer samt bland aktörer som koordinerar skolors efterfrågan och kulturområdets utbud. Vår tolkning av denna utveckling, baserad på respondenters resonemang, är att andelen paketerbjudanden har ökat med tiden, och har utvecklats av kulturaktörer eftersom det underlättar transaktionerna mellan skolor och kulturaktörer från bådas håll. Vi kan dock inte kvantifiera ökningen. Man sparar helt enkelt tid och har bättre underlag för att beräkna kostnader och priser då man skapar moduler eller paket som det visat sig att skolor tidigare efterfrågat.

Erbjudanden av paket betyder dock inte, enligt våra respondenter, att paketen är fasta. Tvärtom anpassas de, som vi förstår det, för det antal elever och den



budget som skolan planerat för. Att skolhuvudmän i flera fall får färre medel än ansökt för, gör att de kan få förhandla om de planerade aktiviteterna med kulturaktörer. Det finns inga systematiserade data över priser och paketerbjudanden. Vissa förmedlingsaktörer, som Musik i Syd och Teatercentrum Södra regionen hjälper både skolor och kulturaktörer att utforma önskemål respektive erbjudanden, för att underlätta framgångsrika ansökningar och projekt. Teatercentrum Södra regionen genomför dock under 2015 en utvärdering av sin satsning på en handläggare för stöd i samband med Skapande skola-ansökningar. Regionala institutioner i Västra Götaland som deltar i Skapande skola-aktiviteter har angett att de medel som de erhåller via bidraget ger dem möjlighet att engagera pedagoger och att fördjupa arbetet ute i skolorna, vilket annars inte varit möjligt. Både i Norrbotten och i Värmland är länsinstitutionerna med i olika Skapande skola-aktiviteter. Medlen finansierar i dessa fall verksamhet och engagerande av personal, ofta pedagoger som inte annars varit möjligt inom ramen för den ordinarie budgeten.

Begreppet paketerbjudande bör, utifrån våra intervjuer, inte tolkas som att olika kulturaktörer konkurrerar om uppdrag inom Skapande skola utifrån pris. Paket erbjuds, enligt vårt resultat genom intervjuer med olika grupper av respondenter, utifrån skolors visade intresse för en viss typ av kulturellt uttryck och antal deltagande barn. Skolor jämför alltså inte olika erbjudanden med varandra utifrån pris, utan stipulerar först själva vad de vill göra, och kontaktar därefter i allmänhet en kulturaktör, ofta efter kultursamordnares rekommendation eller förmedling, och ett paket sätts samman som passar skolans önskemål.

Vi uppfattar inte att det är någon enskild kategori av aktörer som erbjuder paketlösningar. Men flest exempel ges från teaterområdet, och det tycks som om det är i storstäderna som paket främst förekommer. I vår studie har frågan kommit upp endast i Malmö, och i den första utvärderingen lyftes detta fram utan att preciseras, men vi förstår att det är i Stockholm som kulturaktörer har fört fram detta.

## AVSLUTANDE DISKUSSION OM KONKURRENSFÖRDELAR OCH SKAPANDE SKOLA

Begreppet konkurrensfördel utgår ifrån tanken om transaktioner mellan (någorlunda) likvärdiga parter på en marknad. Konkurrensfördelar är faktorer som är gynnsamma för vissa säljande parter för en jämförbar produkt eller tjänst. Myndigheten för kulturanalys pekar explicit ut offentligt stöd som en sådan faktor. Tanken är då att sådana aktörer som får offentligt stöd kan sänka sina priser för jämförbara tjänster och därmed attrahera köpare framom aktörer utan offentligt stöd. För att konkurrensfördelar ska finnas i praktiken behöver det finnas flera erbjudanden som enligt kunden eller beställaren är likvärdiga, och priset för dem vara en avgörande faktor för val av leverantör/utförare.

Det visar sig dock i vår empiriska studie att pris inte är någon viktig faktor vid val av aktiviteter och aktörer inom Skapande skola. Detta eftersom skolorna först självständigt formulerar teman eller önskemål om kulturella uttryck de vill arbeta med inom ett Skapande skola-projekt, och först därefter söker kontakt med potentiella kulturaktörer. Inga av våra respondenter anger att de först tar ställning till de erbjudanden och färdiga lösningar som finns tillgängliga innan de beslutar vad de ska arbeta med. Däremot kan kulturella uttryck, exempelvis scenkonst, som är en del av skolbarnens kommunalt finansierade kulturupplevelse under ett läsår, vara en utgångspunkt för vidare aktiviteter med barnen, som fördjupar teman inom eller förståelsen av den kulturaktivitet som funnits tillgänglig genom kommunen. Dessa kulturupplevelser är något som det finns en begränsad mängd av årligen, och som kulturombud på skolorna får information om från kommunens kultursamordnare eller motsvarande. Besluta om detta tas i grupper där kulturombud på skolorna, rektorer samt kultursamordnaren ingår.

Våra respondenter uppger att det är skolorna som själva bestämmer inriktning eller intresse, och kultursamordnaren hjälper dem hitta lämpliga kulturaktörer. Det är först i detta skede som frågan om pris blir aktuell. I och med att det redan finns en idé om vad skolan vill göra med eller för skolbarnen, finns det sällan direkt konkurrens mellan olika kulturaktörer, eftersom det sällan finns precis samma kompetens hos olika aktörer. I vissa fall har de varit beredd att

lägga mer pengar på en unik kulturaktivitet trots att det blivit dyrare än att göra en liknande aktivitet med en offentlig institution. Hur sedan Kulturrådet gör avvägningar i sina beviljanden av medel, och om detta kan göra att mer dyra aktiviteter indirekt missgynnas vid medelstilldelning, får möjligen undersökas vidare. Det är inte säkert att det som kulturutövare uppfattar som paketlösningar är erbjudanden inom ramen för Skapande skola. Vi har av vissa respondenter hört att kulturaktörer ibland har svårt att skilja på olika typer av engagemang i skolor.

I kultursfären är det mesta av efterfrågan inte ”naturlig”, eftersom både efterfrågan på och utbudet av högkvalitativ kultur stimuleras av subventioner. Och, som tidigare nämnts, är både utbud och efterfrågan så pass specialiserad, åtminstone då det kommer till Skapande skola-aktiviteter, att en reell konkurrens troligen sällan finns. Det är kanske främst i landets tre storstäder där marknaden är så stor att direkt jämförbara leverantörer av en tjänst finns. Den konkurrens som finns kan kanske snarare sägas vara mellan pedagogiska respektive konstnärliga tjänster. Flera av de samordnare för Skapande skola som vi talat med betonar att de uppfattar att syftet med Skapande skola är främst pedagogiskt, och att även skolorna efterfrågar mer pedagogiska tjänster än konstnärliga, eller direkt relaterade konstnärliga och pedagogiska tjänster.

## 6. Slutsatser

---

Utifrån det vi redovisat i denna rapport, drar vi följande övergripande slutsatser.

Hur fördelar kommuner resurser till kultur i skolan vid sidan av Skapande skola?

Det är svårt att besvara frågan om resurser till kultur i skolan, då identifierbara data inte finns tillgängliga i kommunernas ekonomiska redovisningssystem. Detta beror främst på att beslut om enskilda kulturaktiviteter fattas på skolnivå, och att kostnader för verksamheter inte redovisas enligt typ av innehåll, utan endast enligt kostnadstyp (exempelvis lönekostnader, lokaler, och undervisning eller övrigt).

Har detta förändrats efter införandet av Skapande skola-bidraget?

I och med avsaknaden av tillgängliga data går det inte utifrån skolhuvudmännens ekonomiska redovisning se om någon förändring i resurser till kultur skett sedan Skapande skolas införande 2008. Dock anger våra respondenter att kommunala resurser till kultur varit oförändrade de senaste åren, eller ökat något (i löpande priser).

Vilken är relationen mellan kommuners resurser till kultur för barn och kultur i skolan samt medel från landsting och Skapande skola-bidrag?

Alla undersökta kommuner möjliggör kulturupplevelser för skolbarn under skoltid med medel från kulturförvaltningen eller motsvarande. Detta sker ofta genom scenkonstföreställningar på skolan eller besök vid kulturinstitutioner. Skolorna har relativt begränsade möjligheter att välja kulturupplevelser, utan har ofta bara möjligheten att tacka ja eller nej till specifika erbjudanden. Landsting/Regioner erbjuder vissa subventioner för kulturupplevelser i skolan, ibland med krav på motfinansiering från kommunen, dessa har dock varierat över tid och olika delar av landet. Utbudet mellan kommuner och landsting/region koordineras inte, och det finns inga direkta samarbeten mellan kommun- och landstingsnivå vad gäller kulturupplevelser för skolbarn i skolan eller Skapande skola. Däremot är Skapande skola utformat så att det

utgör ett viktigt komplement till de kulturupplevelser som kommuner och landsting erbjuder, genom att det möjliggör interaktion mellan kulturaktörer och elever utifrån elevers eget skapande i skolmiljön, något som inte de förra i regel möjliggör.

Skapande skola-aktiviteter tenderar i våra undersökta skolor och kommuner att vara fokuserade på kulturella uttryck med barnen, det vill säga att skol-elevernas eget skapande står i centrum. Detta eftersom kommunala och regionala bidrag oftast används till inköp av föreställningar eller liknande för barnen. Genom Skapande skola-bidraget kan man förankra sådana kulturupplevelser genom arbete före och efter själva upplevelsen, eller genom att genomföra aktiviteter som man helt och hållet utformat själva.

Används Skapande skola som ett komplement till redan befintlig verksamhet knutet till kultur i skolor, som det är avsett att vara?

Av ovanstående drar vi slutsatsen att Skapande skola tydligt fungerar som ett komplement till andra kulturupplevelser i skolan vid sidan av de estetiska ämnen som finns i läroplanen. De skolor som genomfört Skapande skola-projekt uppskattar bidragsformen för just detta.

Utveckling av en metod för att beräkna de ekonomiska insatserna för barns och ungas kultur i ett urval svenska kommuner

Eftersom ekonomiska data rörande kulturaktiviteter i skolor inte finns att tillgå med rimlig arbetsinsats kan vi inte redovisa någon metod för beräkning av skolhuvudmäns ekonomiska insatser för kultur vid sidan av Skapande skola, och inte heller för beräkning av egeninsatser i samband med Skapande skola-projekt som redovisats till Kulturrådet.

Genomförande av en analys av hur kommunernas egeninsatser inom Skapande skola-projekten beräknats och en jämförelse av hur stor andel denna insats utgör av dels kommunens övriga insatser för barns och ungas kultur, dels Skapande skola-projektets totala kostnader.

Två tredjedelar av skolhuvudmännen som genomfört Skapande skola-projekt i landet har i redovisningen till Kulturrådet uppgivit egna insatser för genomförandet. De huvudsakliga kostnadstyperna är arbetstid för samordning och

administration av projektet, kostnader för inköp eller hyra av material, utrustning och lokaler, samt resekostnader.

Har kulturinstitutioner och andra redan offentligt stödda verksamheter en konkurrensfördel vad gäller Skapande skola-uppdrag?

Frågan om offentligt stödda verksamheter har en konkurrensfördel vad gäller Skapande skola kan besvaras principiellt och empiriskt. Vad gäller det principiella svaret, så får vi konstatera att det är svårt att identifiera någon tydlig grupp som har väsentligt bättre eller sämre förutsättningar än andra grupper. Detta eftersom graden av offentligt stöd även till icke-offentliga kulturaktörer är relativt hög i de flesta konstområden, genom verksamhetsbidrag, projektbidrag, samt olika andra stöd som biblioteksersättning med mera. Konkurrensfördelar genom offentligt stöd förutsätter att konkurrens mellan anbud sker på basis av pris för likvärdig tjänst. Vi kommer att ta upp frågan om detta då vi diskuterar det kvalitativa empiriska materialet i vår undersökning.

Vad gäller det empiriska svaret på frågan kan vi inte identifiera någon systematisk undanträngning av vissa kulturaktörer. Vi ser att andelen konstnärer har minskat något över åren, medan andelen pedagoger ökat. Andelen fria grupper och institutioner har förändrats i mindre omfattning. Samtidigt har antalet kulturaktörer femfaldigats under perioden 2008 till 2013, från drygt 1 000 till ungefär 5 500 namngivna kulturaktörer. Någon undanträngning av specifika konstområden kan inte identifieras, även om vissa är mycket små. Vi kan inte se någon tydlig förändring i fördelningen mellan olika konstformer sedan 2008. Dock har successivt fler konstområden tillkommit. Andelen privata aktörer bland anlitade kulturaktörer är cirka 80 procent, och denna fördelning av andelen av det totala antalet kulturaktörer är relativt stabil under 2012-2013. Vid en analys av de mest anlitade kulturaktörerna är Stockholmsdominansen tydlig. Detta är i och för sig inte anmärkningsvärt menar vi eftersom det är det mest befolkade länet i landet, och de flesta av de nationella kulturinstitutionerna, men även det största antalet övriga kulturaktörer är verksamma där. Knappt hälften av de 32 aktörer som anlitats fler än tio gånger under 2013 var offentliga institutioner, framförallt nationella museer. Övriga aktörer var främst organisationer inom scenkonstområdet. Den totala andelen av kulturaktörer som anlitats fler än tio gånger utgjorde tio procent av det totala antalet anlitade kulturaktörer detta år.

Vi kan sammanfattningsvis inte se något utvecklingsmönster som pekar på att offentliga organisationer eller institutioner skulle väljas mer än andra typer av aktörer och att detta skulle bero på priskonkurrens.

Kan en utveckling mot erbjudande av "paket" skönjas över tid? Vad kan vara drivkrafter i en sådan utveckling?

Vad gäller frågan om paketerbjudanden, så får vi först konstatera att det varit svårt att undersöka detta, eftersom begreppet inte specificeras närmare vare sig i uppdraget bland berörda. På direkt fråga från oss har flera respondenter angett att det förekommer, men det tycks vara knutet till storstäderna framförallt. Utifrån samtal med olika respondenter uppfattar vi att paketerbjudanden utvecklats över tid bland kulturaktörer för att minska transaktionskostnader vid förhandling om pris och omfattning av samarbetsaktiviteter. Transaktionskostnader är en ekonomisk term som beskriver de besvär som olika parter har för att komma fram till ett avtal på en marknad. Låg kunskap kan göra att transaktionskostnaderna är höga för en köpare/beställare, eftersom de behöver samla in mycket information om olika alternativ på en marknad, exempelvis olika kulturaktörer för en specifik kulturaktivitet som köparen/beställaren vill genomföra. För en säljare/utförare kan transaktionskostnader omfatta utveckling av erbjudanden som köpare är intresserade av, där priset har en relation till kvalitet och kvantitet som köpare uppfattar som positiv. Vi uppfattar, utifrån intervjuer med olika respondenter, att färdiga moduler eller paketslösningar utvecklats, eftersom formerna för samarbete tycks relativt lika (antal timmar, innehåll, och antal medverkande studenter), medan det konstnärliga/kulturella innehållet kan variera. Utifrån våra intervjuer uppfattar vi dock inte att paketerbjudanden utvecklats och erbjuds av kulturaktörer med betoning på lågt pris för köparen. Man har alltså förenklat köp/beställningsförfarandet i de aspekter det lättast låter sig göras. Vi kan inte heller utifrån respondenternas utsagor dra slutsatsen att det hittills funnits inlåsnings effekter av paketerbjudanden, det vill säga absoluta villkor för att få ta del av dem. Tvärtom betonar skolföreträdare att det finns utrymme för att bestämma detaljer med kulturaktörerna även vid modul- eller paketerbjudanden utifrån skolans önskemål. Vi tolkar våra respondenters beskrivningar av fenomenet att det är en förväntad utveckling av en marknad med ett stort antal beställare och ett stort antal aktörer. Utifrån våra intervjuer kan vi såle-

des inte dra slutsatsen att institutioner skulle erbjuda fler paketerbudanden än andra kategorier av aktörer, och inte heller att offentliga aktörer mer än privata aktörer skulle erbjuda paketlösningar.

De företrädare för organisationer som stödjer och främjar kulturaktörer som vi talat med har inte gjort några systematiska mätningar av konkurrensen knuten till Skapande skola. Vi har efter intervjuer med dem dragit slutsatsen att det inte finns någon undanträngningseffekt. I våra intervjuer har det tagits upp exempel på det man uppfattar som konkurrens på olika villkor vad gäller Skapande skola. Det handlar då om offentliga kulturinstitutioner som enligt dessa respondenter genom att de har offentliga anslag kan erbjuda betydligt mer för samma kostnad i form av paketlösningar än fristående aktörer inom samma område. Dock finns endast anekdotisk information om sådan konkurrens. Vår analys av redovisningar av Skapande skola-projekt finner inte något som stärker dessa uppfattningar. Vi kan konstatera att storstadsområdena rymmer både flest kulturaktörer, privata som offentliga, och störst antal skolbarn.

Vilken typ av organisatoriska lösningar har kommunerna valt för att hantera Skapande skola?

Vi kan konstatera att de organisatoriska lösningarna för att hantera Skapande skola skiljer sig åt mellan de studerade kommunerna. På ett övergripande plan ser vi att i större kommuner samt i mindre kommuner som prioriterar kulturverksamhet finns utpekade samordnare som i sin tjänst har specifikt avsatt tid för att hantera stödet. I mindre kommuner saknas ofta en kommunal samordnare som har tid avsatt för Skapande skola, det rymms inom den ordinarie verksamheten. Eldsjälarna är viktiga i de mindre kommunerna för att arbetet med Skapande skola ska fungera. Detta kan i sin tur vara en viktig faktor för att förklara bristande initiativ vad gäller ansökningar från denna typ av kommuner. I vårt kvalitativa material ser vi också att organiseringen av samordningen av Skapande skola-projekt beror på under vilken nämnd respektive förvaltning som grundskolan sorterar under, samt på hur mycket resurser en kommun vill och har möjlighet att lägga på en kommunal samordnare för Skapande skola.



Av våra intervjuer har vi förstått att både politiskt intresse och engagemang på tjänstemannanivå är indikativt för hur aktiva skolor förmår vara vad gäller Skapande skola. Vi kan dock endast uttala oss för de kommuner vi studerat, som alla har genomfört Skapande skola-projekt. Det kan konstateras att vem som i praktiken fungerar som samordnare beror på kommunens storlek och andra lokala sammanhang. Ibland är rektorer samordnare, ibland annan skolpersonal, relativt ofta en kommunal tjänsteman. Samtliga kommuner beskriver dock att beslutsprocessen kring val av kulturaktörer börjar på skolorna med elever och lärare, vars önskemål sedan av samordnaren utgör underlag för förslag på kulturaktörer att kontakta för vidare diskussion om samarbete. En viktig slutsats vi kan dra, utifrån de studerade kommunerna, är vikten av att skolsektorn genom utbildningsnämnd, rektorer och/eller skolorna visar intresse och engagerar sig i Skapande skola.

Vilka kriterier är viktiga och mindre viktiga vid skolornas och skolhuvudmännens val av kulturaktörer att samarbeta med i Skapande skola-projekt?

Våra kvalitativa data pekar på att pris eller bekvämlighet i färdiga erbjudanden från enskilda aktörer inte är centrala för de beslut om val av kulturaktiviteter och kulturaktörer som skolorna fattar. Det är i stället skolbarnens intressen och lärarnas förankrade önskemål som är utgångspunkt för kultursamordnarens eller motsvarande tjänstemans förslag till kulturaktörer att samarbeta med. Ekonomi och pris är en viktig faktor, men inte på så sätt att man väljer aktör utifrån offerter för en fastställd aktivitet. I stället söker kultursamordnare efter lämpliga aktörer som kan erbjuda det som elever och lärare efterfrågar, och pris är inte en avgörande faktor i dessa diskussioner. Utanför storstäderna finns sällan så många jämförbara kulturaktörer för de specifika önskemål som elever och lärare har, och därför har vi inte mött att det för samordnarna uppstår situationer där pris skulle vara utslagsgivande vid val av kulturaktör att samarbeta med. Det är i stället den specifika konstnärliga eller motsvarande kompetensen samt förmåga att fungera väl i skolsammanhang som är avgörande.

## Hur fattar skolor/kommuner beslut om vilka specifika tjänster man köper in inom ramen för Skapande skola?

Vi har i vår studie sett att Kulturrådets krav på elevinflytande innebär att elever och personal som arbetar kontinuerligt med eleverna har ett mycket stort inflytande över vilka aktiviteter och konstområden man arbetar med inom ett Skapande skola-projekt. Det finns i alla kommuner som vi undersökt, som arbetat med Skapande skola, grupper av lärare respektive skolledning och minst en kommunal samordnare (med mer eller mindre arbetstid avsatt för Skapande skola-samordning), där elevernas och lärarnas förslag matchas med tillgängligt utbud av kulturupplevelser och lämpliga kulturaktörer för det som skolorna vill arbeta med. En person som fungerar som kultursamordnare för skolor tar kontakt med kulturaktörer, och koordinerar verksamheterna för skolorna, samtidigt som lärare eller annan personal (i vissa fall skolbibliotekarier) aktivt är involverade i utformning av kulturaktiviteterna och deras genomförande. En kommun avvek dock genom att den kommunala samordningsgruppen presenterade en gemensam ansökan för kommunens alla skolor.

Samordnarna har en nyckelroll vid val av aktiviteter, speciellt i mindre kommuner, om skolan inte är drivande i Skapande skola. Inflytandet för samordnarna gör sig även gällande i de fall kommunen inte får de sökta anslagen från Statens kulturråd. De genomför då, åtminstone i vissa av våra undersökta kommuner, en ny fördelning av medlen till skolorna så att alla elever får del av Skapande skola, oavsett om skolan i fråga sökt medel eller inte.

Finns det faktorer som gör att skolor inte i praktiken kan vara så aktiva i utformandet av Skapande skola-aktiviteter som bidragets konstruktion och ambition anger?

Utifrån vår undersökning drar vi slutsatsen att det främst är begränsat intresse och resurser på kommunal nivå eller skolhuvudmannanivå samt på skolledningsnivå som begränsar skolors möjlighet att genomföra Skapande skola-projekt. Detta beror på att ansöknings- och redovisningsförfarandet för Skapande skola-medel är omfattande och därmed resurskrävande. Enskilda lärare har idag mycket lite tid att lägga på aktiviteter som faller utanför ordinarie verksamheter. Vi kan se att skolledningens aktiva stöd i form av resurstilldelning (arbetstid) och uppmuntran, samt kommunens stöd i form av tilldelning av en kommunal samordnare som arbetar med enskilda skolor är viktiga för att

Skapande skola-projekt ska bli verklighet. Avsaknad av sådant gör att belastningen för enskilda lärare eller andra personer som vill genomföra Skapande skola-projekt blir väldigt hög.

Är det i praktiken kulturaktörerna som driver utformningen av Skapande skola-aktiviteter genom olika erbjudanden eller paketlösningar?

Vi kan inte utifrån våra data se att det är kulturaktörerna som i praktiken driver utformningen av Skapande skola-aktiviteter genom paketlösningar. Vår slutsats är i stället att paketlösningar över tid har utformats som ett sätt att underlätta för både skolor och kulturaktörer att finna ramar för samarbete. Om formen för samarbete ges en mer modul- eller paketliknande utformning, underlättar det beräkning av kostnaderna för kulturaktörer och av priset för skolorna. Skolorna har drivit utvecklingen mot pedagogisk verksamhet med barn, och kulturaktörer har svarat på detta genom att föreslå olika kombinationer av aktiviteter i helhetslösningar. Vi kan alltså inte se att kulturaktörerna som leverantörer av tjänster har oproportionerligt inflytande över samarbetenas konkreta innehåll. Fokus på skolelevernas inflytande stärker skolans roll i beslutsprocessen om Skapande skola-aktiviteters innehåll, medan kulturaktörernas kostnader och Kulturrådets riktlinjer om Skapande skola-bidragets omfattning per skolelev i hög grad sätter ramarna för samarbetets totala kostnader.

### Övriga slutsatser

Jämlikhetsaspekten vad gäller skolbarns tillgång till kultur i skolan genom Skapande skola tycks ha blivit viktigare i kommunerna över tid. Jämlikhetstanken har inneburit att kommunala skolhuvudmän ibland fördelat Skapande skola-bidrag till fler barn än vad man ursprungligen sökt medel för. Det har också inneburit, exempelvis i Malmö, att man från kommunens sida tagit successivt större ansvar för att ansöka om Skapande skola-medel och centraliserat ansökningsförfarandet från stadsdelar/områden till central skolförvaltning.

Skapande skola tar skolors övriga resurser i anspråk. Skolpersonal och kommunala tjänstemän har en omfattande arbetsbörda för att planera, samordna och redovisa Skapande skola-medel och -aktiviteter. Det är dock svårt att kvantifiera dessa resurser, eftersom de utgör en del av de fasta resurser som

finns inom skolan respektive kommunförvaltning. I en del projekt skjuter kommuner till extra pengar för att kunna genomföra projekt, ofta då mindre medel än vad man ansökt om har erhållits, och projekt riskerat att inte kunna genomföras.

Kulturrådets enkät till kulturutövare är den enda fördjupade studie av kulturaktörerna i Skapande skola som gjorts. En utökad och förnyad liknande studie skulle ge mer information om konkurrens och paketerbjudanden, liksom om yrkesbeskrivningar, och vore värdefull.

Vår undersökning har visat att satsningen på kultur i skolan på nationell, regional och kommunal nivå inte är koordinerade. Detta måste ibland hanteras på skolnivå. Det är uppenbart att om man vill undvika negativa effekter av denna avsaknad av koordinering, så behöver de olika satsningar som görs på dessa nivåer bli i högre grad synliggjorda för de övriga parterna. Här skulle ett fokus på bästa möjliga utfall för barnens del kunna bli en ny utgångspunkt för framtida utformning av stöd till kultur i skolan. Till skillnad från dagens system där kommuner, landsting och staten separat utformar tjänster och bidrag för kultur i skolan med utgångspunkt i politiska prioriteringar och uppifrån och ned-perspektiv. Det tycks som om de olika nivåernas satsningar idag kompletterar varandra, men kunskapsutbyte mellan nivåerna tror vi stärker utvecklingen av erbjudanden och stöd på respektive nivå.

## 7. Utvärderingens analytiska och teoretiska slutsatser

---

Vår utvärdering visar att Skapande skola kan ses som ett komplicerat spel där flera aktörer driver egna agendor och egna stöd som är beslutade politiskt. Det är alltså ett spel mellan regering, myndigheter, kommuner, skilda kommunala nämnder, förvaltningstjänstemän samt olika typer av organisationer och grupper, som påverkar både beslut och genomförande av reformen. Till detta kommer att två politiska sektorer (skol- och kultursektorn) är involverade i genomförandet av reformen. Ett annat kännetecken är att reformen till sin karaktär är efterfrågestyrd. För att återkoppla till vår fråga i kapitlet om utvärderingens teoretiska och analytiska utgångspunkter om vad som styr utfallet av en politisk åtgärd, så ska vi här söka besvara den tentativt. Det finns både externa, strukturella faktorer som ekonomiska resurser och geografisk belägenhet och statliga bestämmelser och interna faktorer som enskilda kommuners organisering och handläggandet av Skapande skola. Hill och Hupe identifierade ett antal olika faktorer som påverkar utfall av en politisk åtgärd (se. s. 15) bland annat:

- policyns egenskaper (innehåll och design)
- genomförandeprocessen
- relationer mellan och reaktioner från implementerande aktörer och målgrupp; samt
- externa faktorer i samhället.<sup>42</sup>

Frågorna i vårt uppdrag har, relaterat till utfall, rört frågan om val av kulturaktörer i Skapande skola. Det vi kan se är att policyns form och egenskaper övergripande och generellt är den främsta faktorn för att förklara utfallet. Det vill säga den konstruktion på policyn som bland annat innebär decentralisering av beslut kring kulturaktörer till skolhuvudmän.

---

42 Hill och Hupe 2002.

En annan utmärkande egenskap för reformen som starkt påverkar utfallet är de regler för att få bidrag till Skapande skola som kontrollerats av förvaltningsmyndigheten Statens kulturråd. I viss mån har respons från de berörda målgrupperna, skolpersonal och kommunala samordnare, påverkat detaljer i utformandet av policyn. Med andra ord har statsmakten utövat stark kontroll över policyns genomförande, och endast lämnat vissa möjligheter för skolorna att välja typ av aktiviteter och kulturaktör att samarbeta med. Vi kan inte se att det funnits utrymme för andra organisationer eller skolorna själva att förändra själva konstruktionen. Den valda konstruktionen har också mottagits mycket positivt av skolhuvudmän, som till största delen anger att de uppskattar möjligheten att kunna påverka den konkreta utformningen av samarbetet. De är de enskilda skolorna, där elever och lärares önskemål om aktiviteter i våra undersökta kommuner som i princip styr inriktningen av Skapande skola.

Efterfrågestyrningen innebär att de är de enskilda huvudmännen intresse och resurser för att delta Skapande skola är avgörande för utfallet. I sin tur innebär det att strukturella faktorer som socioekonomiska faktorer (skattetryck, typ av samhällsekonomi och genomsnittlig inkomst hos invånare), till viss del styr utfallet. Att glesbygdskommuner och kommuner i glesbygd i mindre utsträckning varit aktiva i reformen är något som tidigare utvärderingar uppmärksammat. Vi har även noterat att utfallet till viss del påverkas av i vilken region eller landsting och deras aktivitetsgrad i Skapande skolas om kommunen tillhör.

Att verksamheten organiseras är frivillig innebär också att kommunens och dess olika nämnders och förvaltningar egna prioriteringar i form av organisation, personal, ekonomi och uttalade intresse att delta i Skapande skola starkt påverkar utfallet, vilket även vi noterade i våra utvalda kommuner. Hur samverkan mellan skol- och kultursektorn sker är även en viktig organisatorisk faktor. En viktig reflektion är att engagera skolan, rektorer och dess lärare för reformen om intentionerna ska uppfylla. Om enbart kultursekreterare, bibliotekarier eller andra anställda inom den så kallade kultursektorn engagerar sig i Skapande skola fungerar inte reformen.

Vi har sett att man på Kulturrådet arbetat för att förstärka skolans och kulturutövares kompetens som marknadsaktörer. Kulturrådet har särskilt gjort

detta genom att utveckla små kommuners beställarkompetens genom uppmuntran och stöd till små kommuner att söka Skapande skola-bidrag med information och goda exempel. Under 2015 gav Kulturrådet också stöd till vissa främjandeorganisationer som Teatercentrum för att arbeta med att hjälpa kulturutövare att bli bättre på att formulera aktiviteter så att det underlättar ansökningsarbetet för skolor. Även Musik i Syd, som är en regional främjandeorganisation för frilansare inom musikområdet, arbetar aktivt med att hjälpa både skolor och kulturaktörer att sätta samman lämpliga projekt och aktiviteter för Skapande skola.

De enskilda samordnarnas och andra tjänstemäns engagemang har även stor betydelse för utfallet. De har en nyckelroll i att engagera skolans rektorer, elever och lärare, och andra aktörer att engagera i Skapande skola, samordna och vara med att planera övriga kommunala och eventuellt regionala och landstingsstöd och aktiviteter riktade till skola. Även om kommuner har samma socio-ekonomiska och geografiska förutsättningar skiljer sig utfallet dem emellan. En viktig faktor att förklara detta är just tjänstemännens engagemang och insatser i reformen. I sin tur kan dessa bero på ekonomisk stöttning och engagemang ansvarigt politiskt och administrativ nivå.

En uppgift som kommunföreträdare, i huvudsak tjänstemän lyfter är frågan om jämlikhet i skolan som en nackdel med det aktiva val och tillgängliga resurser (framförallt tid och uppmuntran från skolledning) som är en förutsättning för deltagande i Skapande skola. Ett sätt att motverka denna tendens är att det förekommer att tjänstemännen i de fall som inte kommunen får de medel som söks genomför en omprioritering av de erhållna medlen i syfte att fördela dessa jämnt så att alla eleverna i kommun får del av kulturaktiviteter. Detta oavsett om de går på skolor som sökt medel eller inte. Vi kan således i viss mån ansluta oss till de resultat som framkom i den norska utvärderingen av Den kulturelle skulesekken, nämligen att enskilda kommuntjänstemän har stor möjlighet att påverka valet av kulturaktörer inom Skapande skola.

Om vi återknyter till skissen för programteorin för statsbidraget Skapande skola, som vi tolkar den (figur 2), vill vi lyfta fram några övergripande slutsatser. För det första, så har vi konstaterat att det inte finns några relationer (informationsutbyte, samordning) mellan de stöd som finns på kommunal,

regional och nationell nivå för mer kulturupplevelser i skolan. Här kolliderar två olika ambitioner: principen i Skapande skola om konkurrens mellan offentligt stödda och icke offentligt stödda kulturaktörer och kommuners och landstings ambition att erbjuda skolbarn ett högkvalitativt och tillgängligt kulturutbud under skoltid. Vi ser alltså att det finns en risk för att vid en viss omfattning, så ger inte fler resurser mer kultur i skolan. Detta har delvis att göra med att offentliga institutioner har vissa samhällsuppdrag inom ramen för sina anslag, som inte fristående aktörer har. Olika förutsättningar för konkurrens har av aktörer förts fram som ett problem för Skapande skola-bidragets utfall, att offentliga och offentligt stödda kulturverksamheter konkurrerar ut andra aktörer. Vi kan inte se att någon systematisk undanträngning skett inom ramen för Skapande skola. Däremot har vi sett att kulturaktörer anpassat sig till efterfrågan, och erbjuder sammansatta tjänster som svarar mot vad skolorna i regel erbjuder, dock med möjlighet att variera dem. Några direkta inläsningseffekter av att marknaden sänker transaktionskostnaderna genom att erbjuda paketlösningar kan vi alltså inte se, eftersom dessa i regel är förhandlingsbara och omfattar det som skolorna i regel efterfrågar. Denna aspekt berör frågan om optimalt utnyttjande av Skapande skola-bidraget och andra offentliga medel till kultur i skolan, men även frågan om marknadsmekanismen fungerar som den ska (rutan längst till höger i effektraden i figuren). Det som vissa skolor konstaterat är att det ibland blir för många olika bidrag och erbjudanden att förhålla sig till, och då tackar man ibland nej till vissa av dem, för att man inte hinner med allt och kan få in det på ett meningsfullt sätt i skolans övriga arbete.

Den andra möjliga önskade effekten av Skapande skola-bidragets införande som identifierats är att kommuner låter Skapande skola finansiera kommunens åtaganden vad gäller kultur i skolan. Genom analys av de data vi haft tillgång till, kan vi inte se att kommuner minskat sina satsningar på kultur. Tvärtom är resurserna till kultur generellt och mer specifikt resurser till kommunala kulturskolan övergripande stabila eller något ökande över det senaste decenniet. Våra respondenter har styrkt detta vid intervjuer.

Den sista möjliga önskade effekten rör resultat av marknadskonstruktionen inklusive det som de olika aktörerna förväntas uppfylla i form av marknadsbeteende. Konstruktionen av en marknad där kulturaktörer marknadsför sig



gentemot skolhuvudmän och skolor formulerar ett önskemål som de med statliga medel kan köpa fungerar till vissa delar bra och till vissa delar sämre. Det som fungerar bra enligt skolorna är att de har möjligheten att planera och beställa det som de vill göra. Det som fungerat sämre är informationsutbytet mellan kulturaktörer och skolor. Detta har organiserats mer över tid, och framförallt har metoder för att samla både skolor (beställare) och kulturaktörer (utförare) utvecklats sedan 2008. Skolor har dock inte i någon större utsträckning möjlighet att överväga spontana erbjudanden från kulturaktörer. Kommunala samordnare får därför i praktiken en viktig roll som mellanhand. Detta har att göra med att både kulturaktörer och skolor har lite resurser för informationsinhämtning respektive marknadsföring.

Vi kan däremot inte se att det finns en undanträngning av icke offentligt stödda kulturaktörer genom prisdumpning. I vår studie framkommer att pris för de allra flesta projekt inte är bland de mest centrala kriterierna vid val av kulturaktör. Vi upplever inte, utifrån vår genomförda studie, att det finns allvarliga brister i det marknadssystem som konstruerats för och genom Skapande skola-bidraget. Däremot ser vi att principen om jämlik konkurrens står i viss konflikt med ambitionen som politisk ledning både på kommunal, regional och statlig nivå har, att erbjuda skolbarn kulturupplevelser som en del av samhällets välfärdstjänster. Relationen mellan dessa två system behöver tydliggöras för att kunna hantera denna konflikt.

## ÖVRIGA REFLEKTIONER

Kravet på byte av kulturaktör efter tre år är viktigt för att målet om mångfald ska uppnås, är vår bedömning. Lärarna vill gärna behålla en kontakt och ett arbetssätt och aktiviteter som visat sig fungera. Men om syftet med Skapande skola är att erbjuda en mångfald kulturuttryck snarare än att integrera estetiska läroprocesser i skolans arbete, så bör kravet om förnyelse av aktörer finnas kvar. Ifall skolorna skulle ha möjlighet att anställa pedagogisk personal blir det troligen svårare att upprätthålla mångfald i de kulturella uttryck man arbetar med. En möjlighet är stöd till en funktion i skolan som möjliggör kontinuerliga "gästspel" som artists in residence och liknande, som skulle kunna vara kontinuerlig för skolan. Tre års-regeln har dock kritiserat från en del kommuner som "sjobbig". Dessa kommuner menar att det är nya elever som möter

kulturaktörerna varje år. Har man ett ”jättebra projekt som funkar skitbra på en skola får man överge detta.” En annan respondent hävdade: ”Lätt att sitta i Stockholm och ha en treårs-regel. Vi kan inte välja och vraka vem vi vill ha, i Stockholm kan det finnas 100-tal att välja mellan medan vi i ... har en handfull.”

Byråkratiska och svårtillgängliga ansökningshandlingar har av några kommuner förts fram som ett skäl till att de (delvis) avstått från att ansöka om Skapande skola-medel. Ansökningsförfarandet är krångligt och dess långa tidshorisont försvårar planeringen. Små kommuner och små skolor har inte tid eller kompetens att fylla alla detaljer i ansökan, vilket gör att mindre kommuner inte alltid söker medel. Synpunkter på den administrativa bördan knuten till Skapande skola har även i tidigare utvärderingar och rapporter förts fram av skolor och skolhuvudmän som en nackdel med stödet.

## 8. Rekommendationer

---

### TYDLIGGÖRA DE PRIORITERADE PRINCIPERNA FÖR BIDRAGET

I en rapport från Riksrevisionen 2014 konstaterades att statsbidragen inte lett till en mer likvärdig skola, utan tvärtom har skillnaderna ökat.<sup>43</sup> Det har också vad gäller Skapande skola framförallt de första åren, där det visat sig att vissa kommuner och skolor har sökt pengar i högre grad än andra skolor. Ofta har de som sökt Skapande skola-bidrag varit skolor i områden som annars också har engagerad skolpersonal och skolledning. I vissa kommuner har man på senare år agerat för att öka jämlikheten mellan olika skolor, så att även skolbarn i områden/skolor med mindre aktiv skolledning och personal får del av Skapande skola. Frågan som kan ställas är om konstruktionen av bidraget Skapande skola bidrar till att öka de kulturella klyftorna mellan olika skolor och kommuner, och om detta är en avsikt med bidraget. Vi uppmanar som utvärderare regeringen att fundera på vilken princip som är viktigast, möjligheten till aktivitet från skolhuvudmännens sida, eller en jämlikhetssträvan där avsikten är att stärka skolbarnens möjligheter att ta del av kultur i mindre aktiva områden/skolor, och där i så fall skolhuvudmännen och kommunen får agera för att säkra skolornas roll som beställare av Skapande skola-aktiviteter.

Regeringen bör tydliggöra vilka principer som är viktigast för Skapande skola: principen om konkurrens, tillgång till både privata och offentliga kulturaktörer, om skolans behov är prioriterat framom kulturaktörers önskemål, och eventuella andra principer. Som poängterats i tidigare rapporter om Skapande skola, är den ursprungliga spänningen mellan kulturområdet och skolområdet fortfarande olöst. Detsamma gäller frågan om omfattningen av de kulturaktörer som kan komma ifråga inom ramen för Skapande skola. Som jämförelse kan nämnas att i programmet Creative Partnerships i Storbritannien inkluderades endast privata aktörer. På så sätt undveks eventuella undanträngningseffekter vad gäller offentliga respektive privata aktörer. Ett förslag är att helt separera

---

43 RIR 2014:25.

offentliga aktörer från programmet, för att undvika denna typ av eventuella undanträngningseffekter. Det kan dock uppträda andra undanträngningseffekter, exempelvis genom att stora privata kulturaktörer har en stordriftsfördel framom små kulturaktörer. Man kan också fråga sig ifall uteslutandet av offentliga aktörer från Skapande skola-bidrag kan få negativa konsekvenser för skolbarns möjligheter att möta kultur. Creative Partnerships-programmet var mycket mer centralstyrt än Skapande skola-bidraget. Programmet inkluderade skolor i socialt svaga områden, som valdes ut av aktörer rekryterade av DCMS. Även kulturaktörerna valdes ut av de rekryterade koordinatörerna för programmet. Decentraliseringen av beslutsfattande i Skapande skola är enligt utvärderarna att föredra som system framom det som användes i Creative Partnerships.

Regeringen bör vidare se på om den ökade administration som redovisning av andra kulturaktiviteter vid enskilda skolor är en nödvändig belastning för skolorna, för vinsten att få mer detaljerad kunskap om kommunernas satsningar på kultur i skolan. Det finns en gräns för hur mycket administration skolor maktar med, och redan idag uppfattas administrationen kring Skapande skola som betungande av många av våra respondenter.

Det finns en utbredd uppfattning om att graden av framgång för en politisk åtgärd (policy) beror på att det finns konsensus om reformens intentioner och mål hos inblandade aktörer mål, att det finns resurser och att aktiva aktörer förstår intentionerna. Forskning visar dock att utformning och implementering av politiska åtgärder är processer fyllda av osäkerhet och konflikter, liksom av komplexa orsakssamband.<sup>44</sup> Tvärsektoriella politiska åtgärder har dessutom utmaningen att behöva hantera normer, lagar och intressen inom mer än ett politik- och förvaltningsområde.<sup>45</sup> Det finns olika tolkningar om vad det primära syftet med Skapande skola är bland involverade parter. Från konstnärorganisationer har synpunkter framhållits att reformen främst ska ge möjligheter för elever att möta professionella konstnärer av skilda slag. Från skolans sida betonas att Skapande skola ska anpassas till skolans mål och där elevernas behov av att få skapa själva sätts i fokus. Två mål som inte alltid går att förena, vilket gör policyns syfte otydlig och svår att utvärdera. En rekom-

44 Matland 1995, Klijn 2002.

45 Bryson, Crosby och Middleton Stone 2006.

mendation är att den centrala politiska nivån tydligare markerar vad som är reformens huvudsakliga mål.

### **ÖKAD KUNSKAP PÅ FÖRVALTNINGSNIVÅ OM DE MÖJLIGHETER TILL KULTUR I SKOLAN SOM ERBJUDS PÅ NATIONELL, REGIONAL OCH KOMMUNAL NIVÅ**

Vi har i denna rapport kunnat konstatera att det inte finns något direkt kunskapsutbyte mellan stat, landsting och kommuner om de olika stöd och tjänster för skolbarns möjligheter till kulturupplevelser under skoltid. Detta gör att det är möjligt att de tre olika nivåernas satsningar inte kan utnyttjas maximalt. Vi ser att ett välfungerande Skapande skola-bidrag förutsätter ett engagemang och en medvetenhet om hur bidraget samverkar med andra bidrag riktade till kultur i skolan på både lokal, regional som nationell politisk nivå.

## Referenser

---

Berge, Ola K, Hylland, Ole Marius och Kleppe, Bård. 2009. *Kvalitet og forankring. En evaluering av Den kulturelle skolesekken i Rogaland*. Rapport nr. 259. Bø: Telemarksforsking.

Breivik, Jan-Kåre och Christophersen, Catharina. 2013. *Den kulturelle skolesekken*. Oslo: Kulturrådet.

Bryson, Jon, Crosby, Barbara och Middleton Stone, Melissa. 2006. The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, Vol. 66, December sid. 44-55.

Butcher, John och Dalton, Bronwen. 2014. "Cross-sector partnership and human services in Australian states and territories: Reflections on a mutable relationship". *Policy and Society*, Vol. 33, No 2 sid. 141-153.

ESV. 2012. *Programteori och verksamhetslogik – ett metodstöd för Regeringskansliet*. Rapport nr 2012:43. Stockholm: Ekonomistyrningsverket. Hämtad den 14 oktober 2015, <http://www.esv.se/contentassets/79b-0697b23304821af8defdf9340e7be/rapport-pilotprojekt-2012-11-30.pdf>

ESV. 2013. *Resultatanalys*. Rapport nr 2013:37. Stockholm: Ekonomistyrningsverket. Hämtad den 14 oktober 2015, <http://www.esv.se/contentassets/80f15c497d9543d6b299e48ee50710c0/2013-37-resultatanalys-20130904.pdf>

Ethridge, Marcus och Percy, Stephen. 1993. "A new kind of public policy encounters disappointing results: Implementing learnfare in Wisconsin". *Public Administration Review*, Vol. 53, No 4 sid. 340-347.

Hartman, Laura. (red.). 2011. *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*. Stockholm: SNS.

Funnell, Sue C. och Rogers, P. J. 2011. *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. San Fransisco: Jossey-Bass.

- Héritier, Adrienne och Lehmkuhl, Dirk. 2008. "The shadow of hierarchy and new modes of governance". *Journal of Public Policy*, Vol. 28, No 1 sid. 1-17.
- Hill, Michael, & Hupe, Peter. 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: SAGE.
- House of Commons, Education and Skills Committee. 2007. *Creative Partnerships and the Curriculum. Eleventh Report of Session 2006–07*. London: The Stationery Office.
- Hupe, Peter, Hill, Michael och Nangia, Monika. 2014. "Studying implementation beyond deficit analysis: The top-down view reconsidered". *Public Policy and Administration*, Vol. 29, No 2 sid. 145-163
- Hylland, Ole Marius, Kleppe, Bård och Mangset, Per. 2010. *Frihet og forutsigbarhet. En evaluering av basisfinansieringsordningen for fri scenekunst*. Bergen: Fagbogforlaget och Norsk kulturråd.
- Karlsson, Ove. 1997. Från utvärdering till kvalitetssäkring. En kritisk granskning av utvecklingen inom utvärderingsfältet. I *Röster om den svenska barnomsorgen*. SoS-rapport 1997:23. Stockholm: Socialstyrelsen och Liber Förlag, sid 113-128.
- Karlsson, Ove. 1999. *Utvärdering – mer än metod. En översikt. Tankar och synsätt i utvärderingsforskning*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Klijn, Erik-Hans. 2002. "Governing networks in the hollow state: Contracting out, process management or a combination of the two?". *Public Management Review* vol. 4, No 2 sid. 149-165.
- Kultur i Väst. 2012. *Tid, kommunikation och samordning. En rapport om det regionala arrangörsstödet för barn- och ungdomskultur i Västra Götaland*. Rapport författad av Lisa Johansson.
- Kultur i Väst. 2013. *Utredning kring användandet av det regionala arrangörsstödet åren 2008-2013 och undersökning av prisökningar på köp av kultur*. Rapport författad av Christine Hellqvist.

Kulturrådet odaterat. "Krav på professionalitet". <http://www.kulturradet.se/sv/Skapande-skola/Ar-du-kulturaktor/Krav-pa-professionalitet/> Hämtat den 20 april 2015.

Kultur Skånes webbsida. <http://utveckling.skane.se/utvecklingsomraden/kulturutveckling/>

Kähkönen, Liisa. 2004. "Quasi-markets, competition and market failures in local government services". *Kommunal ekonomi och politik*, Vol. 8, No 3 sid. 31-47.

Le Grand, Julian och Bartlett, Will. (red.). 1993. *Quasi-Markets and Social Policy*. Basingstoke: Macmillan Press.

Lindqvist, Katja. 2013. "Making sense of financial incentive as a policy tool for the independent arts sector". *Public Policy and Administration*, Vol. 28, No 4 sid. 404-422.

Matland, Richard. 1995. "Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 5, No 2 sid. 145-174.

Modell, Sven och Grönlund, Anders. (red.). 2006. *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.

Myndigheten för kulturanalys. 2013. *Skapande skola. En första utvärdering*. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

NFER. 2006. *National evaluation of Creative Partnerships. Final report*. Slough: National Foundation for Educational Research (NFER).

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Regionfakta.com/Norrbottens-land/

Riksrevisionen. 2014. *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?* Rapport 2014:25. Stockholm: Riksrevisionen.



Rothstein, Bo. 1992. *Den korporativa staten*. Stockholm: Norstedt.

Sanderson, Ian. 2002. "Evaluation, policy learning and evidence-based policy making". *Public Administration*, Vol. 80 No 1 sid. 1-22.

SFS 2007:1436. Förordning om statsbidrag till kulturell verksamhet i skolan.

van Twist, Mark, Kort, Michiel och van der Steen, Martijn. 2015. "Assessing and appraising the effects of policy for wicked issues: Including unforeseen achievements in the evaluation of the district policy for deprived areas in the Netherlands". *International Journal of Public Administration*, Vol. 38, No 8 sid. 596-605.

Vedung, Evert. 2009. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 3:e uppl. Lund: Studentlitteratur.

# Bilaga 1

---

## Intervjuguide

- Intervjuer med representanter för skolhuvudmän och skolor
  1. Anordnar skolor andra kulturaktiviteter än Skapande skola och i så fall i vilken utsträckning, vilken inriktning har aktiviteterna, med vilka samarbetspartner etc.?
  2. Vilken fördelning som finns mellan stöden (kommunernas egen mm)? hur de ser på de olika stöden och vad de kan användas till. Har det förändrats över tid?
  3. Sker samarbete med musikskolan/kulturskolan?
  4. Sker samarbete med regionala institutioner?
  5. Hur ser respondenterna på Kulturrådets kriterier/villkor för Skapande skola-bidrag? Vem fattar vilka beslut rörande kulturaktiviteter, och varför? (Vilken/a är ansvarig förvaltning? Vilken typ av tjänsteman/män (skolbibliotekarier, kultursekretärer mm) är involverade? Finns det särskilda referensgrupper (mellan förvaltningar, mellan skola och förvaltning mm)? Drivs beslut av eldsjälar på skolorna? Övrigt relevant.
  6. Vilka kriterier är centrala och mindre centrala för valet av en specifik kulturaktivitet samt kulturaktörer att samverka med inom Skapande skola?
  7. Har dessa förändrats över tid? I så fall hur och varför? Har kommunernas administration knutet till ansökningar om Skapande skola-projekt och andra kulturaktiviteter någon betydelse för hur val av kulturaktiviteter görs av skolor/skolhuvudmän?

8. Har ansökningsförfarandets konstruktion och administration någon betydelse för hur val av kulturaktiviteter görs av skolor/skolhuvudmän?
- Intervjuer med företrädare för kulturskapare
    1. Finns data om hur många som deltar resp. inte deltar i Skapande skola-aktiviteter? Inriktning och omfattning av tjänster som säljs till skolor, inom respektive utom ramen för Skapande skola
    2. Detaljer kring prissättning och uppfattad konkurrens
    3. Eventuella förändringar i utbud/erbjudanden över tid, och skäl för dessa
    4. Har andra aktiviteter riktade till barn sedan 2008 påverkats av införandet av Skapande skola-bidraget?
    5. Skäl för att delta resp. inte delta
    6. Har kommunernas administration knutet till ansökningar om Skapande skola-projekt och andra kulturaktiviteter någon betydelse för hur val av kulturaktiviteter görs av skolor/skolhuvudmän?
    7. Har ansökningsförfarandets konstruktion och administration någon betydelse för hur val av kulturaktiviteter görs av skolor/skolhuvudmän?
    8. Vilka kriterier är viktiga och mindre viktiga vid skolornas val av kulturaktörer att samarbeta med i Skapande skola-projekt?



# Fördjupad utvärdering av statsbidraget Skapande skola

---

Statsbidraget Skapande skola infördes 2008 med syftet att möjliggöra för skolbarn att möta professionella kulturuttryck och engagera sig själva i kulturella aktiviteter. Skapande skola har successivt växt och omfattar idag hela grundskolan, och erbjuder möjligheter till kultur vid många svenska skolor. Den här rapporten redovisar ett fördjupat utvärderingsuppdrag för Myndigheten för kulturanalys, där fokus särskilt varit på vissa ekonomiska effekter av statsbidragets införande på lokal och regional nivå. Frågor som ställs och besvaras i rapporten är hur kommuners satsningar på kultur i skolan utvecklats sedan statsbidragets införande, och ifall det finns indikationer på att vissa typer av kulturaktörer har fördelar framom andra vad gäller att få Skapande skola-uppdrag.



[www.ism.lu.se/forskning](http://www.ism.lu.se/forskning)  
ISBN 978-91-982330-2-5 (tryck)  
978-91-982330-3-2 (pdf)

**LUNDS UNIVERSITET**  
Inst för service management  
och tjänstvetenskap

Besöksadress:  
Universitetsplatsen 2,  
Helsingborg  
Tel: 042 - 35 66 20  
Epost: [info@ism.lu.se](mailto:info@ism.lu.se)