

Utvärdering

Kulturskola över kommungränserna

Utredningsenheten, Täby kommun

Linda Törnqvist, Erik Lindgren

2021-09-30

Dnr 2021/79-51

Innehåll

1. Kulturskola över kommungränserna – bakgrund och syfte	3
2. Utvärderingen	4
2.1 Syfte och metod	4
2.2 Elevstatistik	5
2.3 Modellen.....	6
2.4 Länsprislistan	7
2.5 Samarbetet.....	8
2.6 Administrationen	9
3. Sammanfattning av iakttagelser och slutsatser	9
4. Framåt – en utmaning och flera möjligheter.....	11

1. Kulturskola över kommungränserna – bakgrund och syfte

Barn och ungdomar rör sig idag över kommungränserna i en större omfattning än tidigare. De bor i en kommun och går i skolan i en annan eller har sina föräldrar boende i olika kommuner.

Kulturskola över kommungränserna (KÖK) är ett pilotprojekt som möjliggör att barn och ungdomar kan delta i en annan kulturskola än hemkommunens. De kommuner som deltar i pilotprojektet är Täby, Vallentuna och Sollentuna. Danderyd och Österåker har en insynsplats. Projektet förväntas, förutom valfrihet, att bidra med fördelar som mångfald i utbudet, effektivisering och samverkanspotential avseende kursutbudet för barn och ungdomar med behov av särskilt stöd.

En elev som deltar i en kurs i en annan kommuns kulturskola ska ur ekonomiskt hänseende räknas som om eleven deltog i kulturskolan i sin hemkommun.. Det innebär att antagning, regelverk och avgifter regleras av elevens hemkommun. Avgiften uppbärs av mottagande kommun.

Kommuninvånare har förtur till sin hemkommuns kulturskola, vilket innebär att plats erbjuds i första hand till kommuninvånare i respektive kommun och i andra hand till invånare i annan kommun.

Projektet beslutades gälla från och med den 1 januari 2020 till och med den 30 juni 2021. På grund av covid-19 har projektet förlängts till och med den 31 juni 2022.

Modellen ska utvärderas och ge underlag för en hållbar modell i framtiden. Projektet förväntas bland annat ge svar på hur efterfrågan ser ut och om det finns behov av riktade insatser eller förändringar i kommunernas utbud.

Organisation och styrning

Projektet regleras genom ett kommunövergripande avtal som samtliga deltagande kommuner skrivit under. Avtalet anger de grundläggande förutsättningarna för samarbetet.

Projektet leds av en *styrgrupp*. Styrgruppen består i dagsläget av:

- Kultur- och fritidschef, Täby kommun
- Kultur- och fritidschef, Vallentuna kommun

- Kultur- och bibliotekschef, Österåker kommun
- Kultur- och fritidschef, Danderyds kommun
- Kultur- och fritidschef, Sollentuna kommun

Styrgruppen fungerar som besluts- och samrådsorgan för de frågor som det kommunövergripande avtalet, inkl. dess bilagor, reglerar samt fatta beslut i frågor som arbetsgruppen (se nedan) remitterar till styrgruppen för beslut.

Arbetsgruppen fungerar som en dialogpart för styrgruppen i frågor som rör pilotprojektet. Gruppen består i dagsläget av kulturskolecheferna i Täby, Vallentuna, Sollentuna och Danderyd.

Arbetsgruppen ansvarar för uppföljning, utvärdering och andra typer av frågor från verksamheten som kan uppkomma kring pilotprojektet.

2. Utvärderingen

2.1 Syfte och metod

Utvärderingen syftar till att lyfta synpunkter och redogöra för insikter som gjorts hittills under projektet. Utvärderingen ska ses som en delavstämning och fungera som underlag till framtida beslut avseende projektet.

Utvärderingen har gjorts genom intervjuer och framtagande av statistik. Intervjuer har genomförts med företrädare för Täby, Vallentuna, Sollentuna, Danderyd, Österåker och Region Stockholm.

2.2 Elevstatistik

Tabellen nedan visar antalet utomkommunala elever i Täby, Vallentuna och Sollentunas kulturskolor. I vänstra kolumnen redovisas mottagande kommun och i följande kolumner vilka kommuner eleverna kommit från. Statistiken avser VT 2021:

	Täby	Vallentuna	Sollentuna	Danderyd	Österåker	TOT
Täby	-	19	7	12	5 ¹	43
Vallentuna	7	-	0	0	0	7
Sollentuna	1	1	-	0	0	7

Tabellen visar att Täby hade flest utomkommunala elever, 43 stycken. Av dessa kom en majoritet från Vallentuna (19 st.) och Sollentuna (7 st.). Vallentuna hade näst flest utomkommunala elever, 7 st., samtliga från Täby. Sollentuna hade endast två stycken utomkommunala elever, jämnt fördelat mellan Täby och Vallentuna.

Om statistiken begränsas till in- och utflödet av utomkommunala elever mellan de deltagande kommunerna de tre senaste terminerna ges följande tabell:

	VT 2020			HT 2020			VT 2021		
	<u>IN</u>	<u>UT</u>	<u>+/-</u>	<u>IN</u>	<u>UT</u>	<u>+/-</u>	<u>IN</u>	<u>UT</u>	<u>+/-</u>
Täby	17	11	+6	23	10	+13	26	8	+18
Vallentuna	11	18	-7	10	22	-12	7	20	-13
Sollentuna	1	3	-2	3	2	+1	2	7	-5

Tabellen visar att Täby haft en *nettoökning* av antalet utomkommunala elever sen projektet inleddes. Det vill säga att skillnaden mellan antalet elever i andra kommuner som valt kulturskola i Täby och antalet Täby-elever som valt kulturskola i annan kommun har ökat. Vallentuna och Sollentuna har för sina delar sett en nettominskning sedan VT 2020.

¹ Avser en NPF-kurs med elever som är godkända att gå i Täby på teatern

2.3 Modellen

Positiva erfarenheter

Flera intervjuade anser att idén bakom KÖK är bra i grunden. Det som framförallt framhålls som positivt är att modellen ger eleven ökad valfrihet när det gäller utbud och tillgång av kurser inom kulturskolan. En positiv bieffekt är att projektet ger eleverna möjlighet att möta ungdomar i andra kommuner med liknande intresse/ämne. Det kan även bli lättare för familjer att få livspusslet att gå ihop då fler elever kan välja kulturskola i närheten av den skola där de går.

Inom ramen för KÖK-projektet är flertalet olika elev- och personalprojekt inom musik, dans, bild och form med mera under planering för läsåret 2021-2022. Dessa aktiviteter finansieras med hjälp av statliga medel. Detta ses som positivt och något som flera av de intervjuade vill utveckla och göra mer av.

Ytterligare en positiv aspekt som lyfts fram är att KÖK hanterar problematiken kring att utomkommunala elever i kulturskolan utan avtal riskerar att bryta mot kommunallagen. Enligt 2 kap 1 § kommunallagen får kommuner själva ta hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Att bedriva och finansiera verksamhet för medlemmar från andra kommuner riskerar att inte vara förenligt med detta. Alternativet till KÖK vore därför, enligt några, att helt stoppa möjligheten för elever att välja kulturskola i annan kommun.

Utmaningar och risker

I dagsläget är det relativt få elever som väljer att gå i kulturskola i en annan kommun inom ramen för projektet. Ett utvecklingsområde som lyfts av de intervjuade är att pilotprojektet begränsas av en budgetram som inte tillåter särskilt stora elevflöden mellan kommunerna. De deltagande kommunerna har medvetet valt att inte marknadsföra lediga KÖK-platser då elevkvoten i vissa kommuner är så gott som fyllda. Budgetbegränsningarna innebär också att valfriheten i praktiken blir begränsad.

En farhåga som lyfts på flera håll är att modellen riskerar att leda till ökade krav på samordning av verksamhet bland deltagande kommuner och med det en ökad likriktning. Det kan exempelvis gälla delar som kurskataloger, regler (gällande exempelvis syskonrabatter och åldersindelning), marknadsföring med mera. Ökade krav av denna typ skulle innebära minskad flexibilitet och självständighet. Det finns en farhåga om minskad grad av lokal prägel.

En synpunkt som lyfts från flera håll, ibland som en neutral observation och i vissa fall som en farhåga, är att projektet indirekt innebär förflyttning mot upphandlade musikskoleutförare då en av de deltagande kommunerna har detta. De deltagande kommuner som inte har privata utförare blir på så vis indirekt kulturskolor med upphandlade privata utförare utan att politiska beslut fattats om det.

Tankar framåt

Flera intervjuade nämner en utökning av antalet kommuner i KÖK som en naturlig och önskvärd utveckling. Detta skulle bland annat bidra till ett breddat utbud och möjliggöra för fler barn och ungdomar att ta del av andra kommuners kulturskoleverksamheter. Idag upplever även några kommuner att de behöver säga nej till elever från kommuner som inte är involverade i projektet.

En intervjuad har lyft att projektet i högre grad skulle kunna nyttjas för kollegialt lärande för kulturskolorna i deltagande kommuner.

2.4 Länsprislistan

Vid upplåtande av platser till elever från annan kommun förbinder sig kommunerna att följa Föreningen Stor-Stockholms kultur- och fritidschefers framtagna länsprislista från samarbetsprojektet "Regional tillgång till Idrottsanläggningar och Kulturskola" (se bilaga).

På grund av olikheter mellan kommunerna har utvärderingen inte kunnat beräkna kostnad per elev och kurs på ett sådant sätt att länsprislistan kunnat utvärderas rent ekonomiskt, det vill säga om det finns deltagande kommuner som går plus eller minus givet gällande nivåer.

Vallentuna och Sollentuna kommuner har avsatt en övre budgetgräns på 100 000 kr för per år så att kostnaden för projektet inte ska riskera att skena iväg. I praktiken innebär detta ett tak för antalet elever som kan välja kulturskolekurser i Vallentuna och Sollentuna om inte elevflödet från dessa kommuner till Täby är likvärdigt. Täby har en budget på 600 000 kr. En elevplats i en ämneskurs genererar en peng på 12 000 kronor och för gruppundervisning 6 000 eller 3 000 kronor, beroende på gruppens/ensemblens storlek (se mer specificerat i bilaga 1).

En ekonomisk farhåga som har lyfts och som inte specifikt rör länsprislistan, gäller finansieringen av projektet. Om en kommun har ett stort utflöde av elever till andra kommuner i samarbetet, riskerar det att förflytta resurser från kommunens egen kulturskola till andra kommuners. Hur påverkar ett stort elevflöde till andra

kommuner den egna verksamheten när det gäller kvalitet, utveckling och finansiering av den egna kulturskolan?

Det lyfts även att budgeten för den egna verksamheten blir mer svårplanerad, då det är svårt att veta hur många elever som kan komma att välja en annan kommuns kulturskola. Ovissheten gällande hur många elever som skulle välja kulturskola i annan kommun om budgetgränsen togs bort, bidrar till minskad benägenhet att ta bort begränsningen.

2.5 Samarbetet

Flera positiva delar med samarbetet har lyfts. Samarbetet beskrivs som konstruktivt och välfungerande. Utvecklingstakten uppfattas som lagom, där utveckling kan ske med eftertänksamhet. Processen upplevs som trygg.

Samarbetet har skapat forum för, och givit upphov till, viktiga och konstruktiva samtal mellan kommunerna och deras kulturskolor. KÖK-samarbetet har gett deltagande kulturskolor skäl att tänka över hur verksamheten ska bedrivas och utvecklas framåt. Flera ser samarbetet som nödvändigt.

Det har varit positivt med en samordningsfunktion som hållit ihop samarbetet, även om vissa kommuner har lyft önskan om ännu mer samordning.

Utmaningar har också lyfts. Det har t.ex. lyfts behov av att förtydliga vad som ingår i de olika parternas ansvar och roller (däribland nämnda samordningsfunktion). Intervjuade lyfter också risken av personbundenhet, dvs. att information och erfarenheter i för stor utsträckning är kopplade till specifika personer och inte ex. återfinns på en samarbetsyta (se avsnitt 2.6). Detta försvårar introduktion av nya tjänstepersoner eller kommuner som ska involveras i projektet.

Intervjuade har också framhållit att det saknas samlad information om projektet. Ett samlat KÖK- informationsmaterial skulle vara intressant både för befintliga samarbetskommuner och för kommuner som skulle kunna vara intresserade av att gå med i projektet.

Regionens roll har också diskuterats. Vissa intervjuade önskar att regionen hade tagit ett större ansvar, bland annat när det gäller arbetet att involvera fler kommuner i projektet.

2.6 Administrationen

De intervjuade uppger att administrationen runt projektet omgärdas av flera utmaningar. De åsikter som lyfts kan sammanfattas enligt nedan:

- Det saknas ett egentligt administrativt system för projektet. Detta leder bland annat till efterföljande punkt.
- Resurskrävande och krånglig administration. Tar mycket tid i förhållande till antalet elever som är aktuella. Mycket manuell hantering, vilket utöver att det är tidskrävande, ökar risken för fel.
- Det saknas en spärr i systemet för de kommuner som valt att ange ett maxantal elever som får delta i andra kommuners kulturskolor genom projektet.
- Kulturskolornas organisation, prissättning och regelverk varierar mellan kommunerna, vilket försvårar samverkan.

Något som lyfts som ett utvecklingsområde är en gemensam samarbetsyta, en molntjänst där dokument och information kan läggas upp och delas på ett smidigt sätt.

En intervjuad lyfter det som positivt att projekttiden förlängts, då det möjliggör för fortsatt utveckling avseende bland annat administrationen. Andra framhåller att även om utvecklingen går långsamt, så går den i rätt riktning och att det är naturligt att utmaningar finns initialt i ett projekt av denna typ – ett nytt projekt måste börja någonstans och bygga vidare därifrån.

3. Sammanfattning av iakttagelser och slutsatser

Utvärderingen har omfattat elevstatistik, uppfattningar om KÖK-modellen, länsprislstan, samarbetsformer och administrationen. De huvudsakliga iakttagelserna och slutsatserna kan sammanfattas enligt följande punktlista:

- Deltagande kommuner har olika mönster gällande ut- och inflöde av elever. Täby ser en nettoökning av utomkommunala elever sedan projektet inleddes, medan Sollentuna och Vallentuna ser en nettominskning. Av deltagande kommuner är det också Täby som har tagit emot flest elever från andra kommuner.
- Modellen ses i grunden som positiv – med eleven i fokus, ökad valfrihet och breddat utbud.
- Modellen hanterar vidare en juridisk problematik – kulturskolor som tar emot elever från andra kommuner utan ett regelrätt avtal bryter mot kommunallagen

då kommuner inte får finansiera verksamhet för andra än sina kommuninvånare. I KÖK löses detta genom att elevens hemkommun finansierar platsen i den mottagande kulturskolan. Alternativet vore, enligt några, att helt stoppa möjligheten för elever att välja kulturskola i annan kommun.

- Det finns utmaningar som riskerar att leda till att modellens syften inte uppnås fullt ut. Deltagande kulturskolor anser att det finns en ekonomisk osäkerhet i elevflödet mellan kommunerna. Vallentuna och Sollentuna har valt att sätta ett ekonomiskt tak på 100 000kr i samarbetet och Täby 600 000 kr, vilket i praktiken kan innebära att elevflödet mellan deltagande kommuner blir ojämnt.
- Vissa intervjuade uppger en oro kring att projektet kommer att leda till ökade krav på samordning och likriktning, bland annat gällande regelverk och marknadsföring. Det anges som viktigt att respektive kulturskolas flexibilitet och särart får leva kvar.
- Det är relativt få elever som väljer kulturskola i annan kommun, sannolikt delvis på grund av de ekonomiska taken som kommunerna satt. Flera intervjuade upplever att projektet tar mycket energi och tid i förhållande till det relativt låga deltagandet.
- Administrationen är en del som pekas ut som särskilt problematisk. Det saknas i dagsläget ett administrativt stöd för utbyte av elever och elevpeng mellan kommuner. Avsaknaden av ett anpassat, digitaliserat administrativt stöd resulterar i manuell hantering vilket är både tidskrävande och kostsamt. Kulturskolornas organisation, prissättning och regelverk varierar även mellan kommunerna, vilket försvårar samverkan.
- Samarbetet mellan de deltagande kommunerna upplevs överlag som konstruktivt och välfungerande. Det har dock lyfts vissa utvecklingsområden, såsom behov av att förtydliga vad som ingår i de olika parternas ansvar och roller.

4. Framåt – en utmaning och flera möjligheter

Detta avsnitt är framåtsyftande och beskriver ett antal sätt på vilka projektet skulle kunna utvecklas, samtidigt som det lyfter fram en utmaning som behöver hanteras.

1. Gemensamt administrationssystem

Som nämnts tidigare i utvärderingen så har en stor utmaning i projektet varit att det saknas ett administrativt system som fullt ut stöder ett utbyte av elever mellan kommunerna. Idag krävs mycket av manuell hantering, vilket tar tid i anspråk och ökar risken för fel. Samtliga deltagande kommuner använder sig av elevhanteringssystemet StudyAlong, men detta har hittills endast delvis kunnat användas för ändamålet. Ett ändamålsenligt system bedöms på lång sikt vara en förutsättning för att projektet ska kunna utvecklas och växa, till att exempelvis inkludera fler kommuner.

Det finns åtminstone två möjliga vägar framåt. Antingen tar projektet initiativ till en upphandling av ett ändamålsenligt system eller så läggs resurser på att utveckla ett eget sådant.

Båda vägarna är förknippade med kostnader, varför det kommer krävas en prioritering av resurser för att hantera denna utmaning.

2. Utökning av antalet kommuner i samarbetet

Den långsiktiga visionen för samarbetet bör vara ett länsövergripande kommunalt samarbete avseende kulturskoleverksamheten. I ett första steg kan utvidgning med fördel ske med kommuner i närområdet, dvs. kommuner som angränsar till de kommuner som redan är involverade i projektet.

På så vis skulle ännu fler elever få möjlighet till ett större utbud och ökad flexibilitet. Stordriftsfördelar, exempelvis gällande ett potentiellt gemensamt administrationssystem, skulle även bli ännu tydligare.

Projektet bör ta initiativ till att inleda en dialog med aktuella kommuner avseende förutsättningar för att gå med i samarbetet. Önskvärt vore även att regionen tog ett ökat ansvar för stöd och ledning. Regionen skulle till exempel kunna genomföra en utredning gällande stödet för en regional kulturskola i länet.

3. Digital nationell kulturskola

Ett nationellt samarbete kring specialkompetenser och/eller smala instrument skulle kunna vara någon som projektet kunde pröva som pilotverksamhet. Deltagande kommuner skulle kunna ta initiativ till digitala kurskataloger och onlinekurser som elever i andra delar av landet, med sämre utbud av verksamhet, skulle kunna ta del av.

I valet av kurser/utbud skulle fokus med fördel ligga på delar där verksamheterna i deltagande kommuner sticker ut eller är särskilt starka.

4. Gemensam personal

Projektet skulle kunna nyttjas till att samarbete i rekryterings- och personalfrågor.

Det kan exempelvis handla om ett fall där en kommun behöver tillsätta en tjänst om 25 % och en annan kommun en liknande tjänst om 75 %. I ett sådant scenario skulle kommunerna kunna prata ihop sig om behov och förutsättningar och göra en gemensam rekryteringsinsats.

Fördelen för den sökande skulle vara att det är en mer omfattande tjänst i tid samtidigt som denne skulle få möjlighet att arbeta i, och lära sig av, flera kommuner och verksamheter.

Fördelen för kommunerna är att det ökar chanserna att attrahera kompetent personal. Det skulle även bidra till ökade möjligheter för utbyte av goda exempel och kollegialt lärande mellan berörda kommuner.

5. Gemensamma samarbeten inom t.ex. instrumentuthyrning

Samtliga deltagande kommuner eftersträvar ekonomiskt effektiva verksamheter. Projektet bör undersöka inom vilka områden kommunerna kan samarbete för att uppnå ekonomiska vinster.

Ett sådant område skulle kunna vara instrumentförvaltning. Frågan är om det är effektivt att samtliga kommuner står för detta själva. Ett alternativ vore att deltagande kommuner gick ihop och delade på förvaltningen, exempelvis utifrån olika instrumentkategorier.

Ett annat område är, som tidigare nämnts, gemensam upphandling av ett elevadministrationssystem för projektet. En gemensam ansats skulle kunna avlasta såväl verksamheterna som respektive kommuns upphandlingsenhet.

6. Gemensamt samarbete för barn och unga med funktionsvariationer

Barn och unga med funktionsvariationer är en begränsad målgrupp, sett till antalet individer. Men de har likväl behov av, och rätt till, ett brett och varierat kursutbud.

Samarbetet skulle kunna nyttjas till att, genom ett större upptagningsområde, öka graden av specialisering och på så vis öka kvalitet och bredda utbud. En kommun skulle exempelvis kunna fokusera på teaterverksamhet för målgruppen medan en annan kommun inriktar sig på exempelvis dans eller musikterapi.

Ett sådant samarbete bör även omfatta vuxna personer med intellektuell funktionsvariation. Idag finns det endast aktiviteter för denna målgrupp i begränsad utsträckning, främst i form av daglig verksamhet. Målgruppen är dock i behov av en aktiv fritid, bland annat för att stävja en utveckling med ökad psykisk ohälsa inom gruppen. Ett samarbete skulle exempelvis kunna innebära att kommunerna har öppen verksamhet för målgruppen olika kvällar i veckan.