

Kommunstyrelsen

Utredning förutsättningar för idéburet offentligt partnerskap för Kulturskolan i Timrå

Bakgrund

Kommunfullmäktige i Timrå kommun har uppdragit till kommunstyrelsen att i samarbete med barn- och utbildningsnämnden utreda och undersöka om studieförbund är intresserade av att driva Kulturskolan i Timrå.

Timrå kommun har i dagsläget en traditionellt organiserad kulturskola. Ansvaret har delegerats från kommunfullmäktige till barn- och utbildningsnämnden. Verksamheten bedrivs på primärt dagtid och använder skolans lokaler. Verksamhetens volym och inriktning (Bilaga 1) samt budget (Bilaga 2) visar på ett brett utbud av kulturverksamheter med de traditionella musikundervisningarna tillsammans med andra kulturyttringar som dans, teater och media. Verksamheten engagerar 275 elever år 2020 till en total kostnad av ca: 3,9 mnkr. Verksamheten är inte lagstadgad och det är frivilligt för kommunen att bedriva kulturskola.

Av studieförbundens musikrapport för 2019 framgår att de verksamma studieförbunden är de enda som bedriver musikverksamhet inom populärmusik i alla Sveriges kommuner och de anser själva att de utgör basen i det svenska musiklivets infrastruktur. Jämfört med Kulturskolan erbjuder studieförbunden en friare verksamhet för fler åldersgrupper. Ofta tar studieförbundens verksamhet vid efter eller vid sidan om Kulturskolan. Individer som börjat lära sig spela ett instrument i Kulturskolan får möjlighet att ta nästa steg och med studieförbundets stöd starta ett eget band eller börja göra egen musik.

Timrå kommun har under många år, och allt mer intensifierat, börjat arbeta med partnerskap inom den sociala ekonomin. Riktlinjer har tagits fram för att utöka samarbetet med utgångspunkten att den idéburna sektorn och dess engagemang har stor betydelse för utvecklingen av välfärden och demokratin. Syftet har varit att allt fler välfärdstjänster ska levereras i samarbete med andra aktörer, inte minst föreningar och studieförbund. Uppdraget följer på den politiska viljeinriktningen.

I några kommuner har denna kompletterande funktion ersatts av en institutionaliserad samverkan där studieförbunden själva eller i samverkan med övriga föreningslivet bedriver verksamhet som traditionellt bedrivits av kommunen ofta under benämningen Musikskola eller Kulturskola.

Omvärldsbevakning

Det går att hitta ett antal kommuner som bedriver kulturskoleverksamhet i olika former av partnerskap mellan kommunen och föreningar/studieförbund. Efter en mindre litteraturgenomgång och omvärldsbevakning har fem kommuner utkristalliserats som bedriver verksamheten helt eller till sina delar via studieförbund. Det är framförallt små kommuner som inte har haft någon kulturskoleverksamhet alls som valt att helt och hållet erbjuda en begränsad verksamhet via studieförbunden medans större kommuner, som Skövde, endast bedriver det som ett komplement för att kunna erbjuda fler kulturskoleverksamhet. Metodmässigt har kommunerna kontaktats med förfrågan om att få intervjua verksamhetsansvarig för kulturskolan. De har fritt fått beskriva organisation, kostnadseffektivitet, för- och nackdelar i jämförelse med förvaltningsdrift, eventuella utvärderingar samt om de rekommenderar driftformen för en medelstor kommun. De har inte alltid svarat på samtliga frågor.

Grums kommun

Verksamheten bedrivs av en förening *Kulturskolan i Grums*, studieförbundet ABF står för lönekostnaden. Den bedrivs på kvällstid med ett driftbidrag från kommunen för hyra och ett verksamhetsbidrag för själva verksamheten. Det finns ett uppföljningsansvar från kommunens sida gentemot styrelsen för föreningen. Fördelarna är att verksamheten är fri, finns egentligen ingen kommunal verksamhetsbeskrivning med volym. Det är en kostnadseffektiv lösning, kostar 650 tkr. Stora delar av lönekostnaden tas via studieförbundets studiecirkelverksamhet. Det är enligt ansvarig beställare i kommunen ganska många nackdelar, verksamheten får inte samma status och kan inte söka nationella bidrag. Det är svårt att få sökande elever och rekrytera kompetenta lärare. Det saknas produktion av unga musiker som kan lyfta nationellt. Verksamheten bedrivs av ideella krafter som bygger på eldsjäl och faller därmed med dessa. Just där står Grums idag. Det är svårt att driva verksamheten vidare i föreningsdrift. Det har inte gjorts någon utvärdering av verksamheten.

Surahammar

Kommunen har en lokal som hyrs av Folkets hus och som kommunen står kostnaden för (130 tkr/år) och Studieförbundet Vuxenskolan står för verksamheten. Kulturen är inte högt prioriterat, musikskolan lades ned till förmån för idrottssatsningar för ca: 20 år sedan. Efter kritik från allmänhet på grund av avsaknad av kulturskolan la man upp det som ett samarbete med studieförbunden. Det fungerar väl, kommunen och medborgarna är nöjda. Det finns ingen särskild kommunal uppföljning eller beställaransvar inom kommunen för verksamheten. Det hänvisas direkt till ansvarig på Folkets hus och studieförbundet för beskrivning av innehåll i verksamheten. Det bedöms vara en mycket kostnadseffektiv verksamhet för kommunen. Någon närmare kostnadsbild preciseras inte.

Laxå kommun

Laxå kommun samarbetar med studieförbundet Vuxenskolan och erbjuder alla barn från åk 4 till åk 9 kostnadsfri undervisning. Det fanns ingen kulturskola alls när verksamheten startade, och det var svårt att upprätta och rekrytera pedagoger för verksamheten. Upplägget växte fram i diskussion med Studieförbundet Vuxenskolan. Kommunen har ett tydligt beställansvar som beställer en tjänst, lägger upp utbud och därefter tillhandahåller studieförbundet pedagog. Verksamheten beskrivs som en flexibel kulturskola som hörsammar önskemål och utvecklar nya idéer. Kulturskolan finns i ett allaktivitetshus, som i övrigt består av kommunal verksamhet – öppen fritidsklubb och fritidsgård. Kulturskolan är en integrerad del. Fördelarna är att det är enkelt och obyråkratiskt, det är enkla vägar och de når ut till barnen på ett enkelt sätt. De har inga avgifter. Det är kostnadseffektivt, anges vara betydligt lägre kostnad än om verksamheten skulle bedrivas på en kommunal förvaltning. Medborgarna upplever att verksamheten är bra. Verksamheten finansieras via budgetram på kommunal förvaltning. Nackdelarna är att det är skört, liten organisation och bygger på att den enda pedagogen är frisk och fungerar. Kan vara svårare i medelstor/stor kommun. Ingen utvärdering har gjorts.

Skövde kommun

Kultur- och fritidsförvaltningen ansvarar för all kulturskoleverksamhet och ansvarig chef upplevs som mycket insatt i denna typ av verksamhet samt möjlighet till samverkan med studieförbund. Skövde bedriver delvis verksamheten i samarbete med Studieförbundet, och då för de elever som inte kommer in på kommunens Kulturskola eller står i kö. De breddar även utbudet med dans och drama som bara sker i studieförbundsregi. Verksamheten bedrivs i kommunens lokaler. Ca: 90-95 % bedrivs i förvaltning. Utgångspunkten för samarbetet var att Studieförbundet länge bedrivit kulturskoleverksamhet för vuxna och hade en väl utvecklad verksamhet. Kommunen använde utvecklingspengar för att finansiera utvecklandet av samarbetet och då med syftet att nå fler elever och tillhandahålla mer verksamhet. Det är kostnadseffektivt att bedriva verksamheten med studieförbunden, de kan göra det till lägre peng och med lägre kostnad för framförallt pedagogerna (får bara betalt för undervisningstid, inte läraravtal). Verksamheten via studieförbund sker dock med ej utbildad personal. Fördelarna är att studieförbunden är lättfotade, kan snabbt ställa om utifrån efterfrågan och utvecklingsambitioner. De har inte heller tillsvidareanställd personal. Nackdelen är brist i kompetens då de inte är utbildade pedagoger. Det krävs ett visst mått av tur för att hitta rätt resurser. Det finns delade reaktioner från lärarlag. Som verksamhet betraktat fungerar det väldigt bra. Föräldrar och barn är nöjda. Ansvarig i Skövde rekommenderar inte medelstora kommuner att bedriva *bela* verksamheten i samarbete med studieförbund på grund av brist på långsiktighet och kvalitet; som komplement är det däremot lämpligt. I de kommuner som endast tillhandahåller funktionen via samarbete med studieförbund brister det ofta ganska snabbt i kvalitet och bredd, menar Skövdes ansvarige.

Nordanstigs kommun

De köper musikundervisning av Bilda Mitt. De tillhandahåller bara musik och Bilda Mitt sköter hela verksamheten. Bakgrunden är att musikskolan la ner i Nordanstig. För ett tiotal år sedan valde man att upphandla verksamheten och därefter har Bilda Mitt utfört den. Totalkostnaden är 600 tkr och Bilda Mitt tillhandahåller två-tre pedagoger som åker runt till de tre kommuncentra som finns och undervisar elever dagtid i anslutning till skolverksamheten. Beställansvar ligger på tillväxt och service, med en egen kultur- och fritidsavdelning. Fördelarna med verksamheterna är att den fungerar alldeles utmärkt. Det har flutit på väldigt bra med bra kontaktpersoner på Bilda. Pedagogerna är till viss del utbildade musklärare. Nackdelarna är att det finns lite kontakt mellan skolan, verksamheten och de lärarna som undervisar inom instrumenten. Det är en fri verksamhet. Ingen utvärdering har utförts. Nordanstig tycker att det får väldigt mycket för pengarna och rekommenderar motsvarande lösning för en liten kommun.

Finns intresse för att driva Kulturskolan som idéburet offentligt partnerskap?

Timrå kommun har skickat ut en förfrågan till de åtta studieförbund som är aktiva i norra Sverige samt i Sundsvallsregionen. Utskicket har även kompletterats till två föreningar – Söråkers Folkets hus samt Folkets hus och park – som är aktiva i Timrå och har lokaler och verksamhet som kan kombineras med kulturskoleverksamhet eller studiecirkel. I omvärldsbevakningen har det framkommit att det finns kommuner som samarbetar med en förening, som i sin tur tar in en eller flera studieförbund för att tillhandahålla verksamheten, varpå förfrågan till dessa lades till uppdraget för att belysa den möjligheten.

Intresseanmälan (Bilaga 3) har gått ut i 24 juni och svar har begärts senast den 15 augusti 2020. Följande svar har erhållits:

- Studieförbundet Bilda Mitt hänvisar till sin tioåriga erfarenhet av att bedriva kulturskoleverksamhet i KulturVerkstad i Nordanstigs kommun. De planerar för en fortsättning och har också påbörjat ett möjligt samarbete med Göteborgs stad. Bilda Mitt anmäler intresse att föra en vidare dialog om en eventuell IOP. Av bifogad dokumentation bedöms det som möjligt att Studieförbundet kan bedriva kulturskoleverksamhet i Timrå.
- Folkuniversitetet Västernorrland har anmält att de är intresserade av ett samarbete. De hänvisar inte till någon tidigare erfarenhet eller verksamhet inom området.
- ABF Västernorrland har visat intresse och ställt frågor, begärt tid för överväganden för att återkomma i augusti med en eventuell intresseanmälan. Ingen intresseanmälan har inkommit innan den 15 augusti. Den 19 augusti kompletteras svaret med ett anmält intresse att bedriva kompletterande delar av kulturskolan, med ett konstaterande att det inte finns kapacitet för att bygga upp och hantera hela verksamhetsdelen.
- Företagarna Emma Backberg och Victoria Mohlén hänvisar till sitt företagande i Timrå kommun och anmäler intresse av att bedriva och utveckla Kulturskolan vidare. Intresseanmälan har besvarats med att det i dagsläget inte är aktuellt att upphandla

Kulturskoleverksamhet och att samverkan ska ske med idéburna verksamheter, det vill säga föreningar och/eller studieförbund.

- Ingen förening har anmält intresse av att bedriva eller samordna kulturskoleverksamhet i tid. Den 20 augusti svarade Söråkers Folkets hus att de har ett intresse av att fortsätta och fördjupa samverkan med Kulturskolan i Timrå men att ” Vår verksamhet kan omöjligt möta de behov av professionella pedagoger som Kulturskolan har.” Att samordna verksamhet med studieförbunden anses innebära en ständig jakt på cirkelledare.

I dagsläget finns det ett bekräftat intresse från Bilda Mitt samt Folkuniversitetet Västernorrland. Bilda har ganska noggrant presenterat att det finns erfarenhet och kompetens av att bedriva verksamheten med referens till Nordanstig. Folkuniversitetet Västernorrland har bara anmält intresse. Av inkomna anmälningar bedöms det finnas förutsättningar att arbeta vidare med intresseanmälan från Bilda Mitt, om avsikten är att ta över hela eller betydande delar av verksamheten, samt med ABF, Folkuniversitetet, Söråkers Folkets hus och Bilda Mitt om avsikten är att komplettera ett kommunalt utbud med viss del studieförbunds- eller föreningsverksamhet.

Barn- och utbildningsnämndens yttrande

Förutsättningar för att inom barn- och utbildningsnämndens nuvarande verksamhet kunna bedriva delar av kulturskoleverksamheten genom idéburet offentligt partnerskap finns inte idag. Barn- och utbildningsnämnden har endast 0,35 % ledningstjänst inom kulturskoleverksamheten, detta räcker inte för att utarbeta samarbete med studieförbund/föreningar och för att följa upp de delar som då blir extern kulturskoleverksamhet med kommunalt uppföljningsansvar.

Barn- och utbildningsnämnden ser positivt på att studieförbundens verksamhet tar vid efter eller vid sidan om Kulturskolan. Individer som börjat lära sig spela ett instrument i Kulturskolan får möjlighet att ta nästa steg och med studieförbundets stöd starta ett eget band eller börja göra egen musik

Barn- och utbildningsnämnden förordar handlingsalternativet att behålla kulturskolan i befintlig förvaltningsorganisation, alternativt att ta fram förslag till överenskommelse om idéburet offentligt partnerskap för delar av kulturskolans utbud som visar kostnadseffektivitet och kvalitetsmässigt acceptabel nivå under förutsättning att verksamhetsansvaret då övergår till annan nämnd.

Möjliga handlingsalternativ

Med utgångspunkt från omvärldsbevakning och intresseanmälningar ser kommunledningskontoret följande handlingsalternativ, med angivna översiktliga konsekvenser:

1. **Påbörja dialog med Bilda Mitt om att överta kulturskoleverksamheten:** Förslaget bedöms kunna leda till en rejäl kostnadsminskning (jämför Nordanstig) eftersom delar av verksamheten kan finansieras via studieförbundets ordinarie verksamhet, studiecirkel och lägre kostnader för löner. Det finns en risk att vägvalet leder till ett begränsat utbud av lägre kvalitet samt att sårbarheten i verksamheten blir stor eftersom det bygger på eldsjälar och att

rätt resurser finns tillgängliga via studieförbundet. Verksamhetsövergång av personal är ingen självklarhet eftersom det kan innebära andra avtal med arbetstider, ersättning och ej ämnesbehörig personal. Det går inte att beräkna kostnader, inriktning eller hur verksamheten kan bedrivas utan en fördjupad dialog med Bilda Mitt.

2. **Påbörja dialog med intresserade studieförbund/intresserad förening om kompletterande verksamhet:** Verksamheten kan ske med två syften a) Skövdemodellen - att ambitionshöja och erbjuda fler kulturskoleverksamhet genom studieförbundens/föreningars verksamhet: Det kommer medföra en ökad kostnad för kommunen men kan vara en politisk satsning för att nå och engagera fler. Kostnad tas fram efter dialog med studieförbund/förening och en satt ambitionsnivå. b) Studieförbund/förening kan överta del av befintlig verksamhet: Det kan avlasta barn- och utbildningsförvaltningen verksamhet om den är svår att bemanna och upprätthålla inom ramen för kulturskolans verksamhet och dessutom nå andra målgrupper. Det kan även påtagligt minska kostnaden för verksamheten. En kompletterande verksamhet med beställansvar i nuvarande förvaltningsorganisation gör även verksamheten mindre sårbar och samtidigt mer flexibel. Flera av intressenterna som anmält intresse ser en kommunal kulturskola som en förutsättning för samverkan kring kompletterande utbud. Alternativ 2b bedöms vara det mest lämpliga för Timrå kommun, med punkt 3. nedan som fullgott alternativ.
3. **Fortsätta bedriva kulturskoleverksamhet i kommunal förvaltning:** Verksamheten fungerar väl och har en hög grad av kontinuitet. Den ger barn och unga ett bra utbud av kulturutövande och är öppen för många elever. I jämförelse med kommuner som bedriver kulturskoleverksamhet endast i samverkan med studieförbund är verksamheten att betrakta som dyr. Samtidigt finns förutsättningar för tydlig styrning med trygga anställningsvillkor för utbildade pedagoger. Vill Timrå kommun ha en långsiktigt hållbar och väl utbyggd kulturskoleverksamhet bör modellen bevaras och därmed finansieras via den kommunala budgeten.

Slutsats och motivering till beslutsförslag

Om uppdraget tolkas utifrån politisk formulering räcker det att svara ja: det finns ett intresse från tre studieförbund att bedriva hela eller delar av Timrå kommuns kulturskoleverksamhet, och ett intresse från en förening att fördjupa samverkan kring utbudet. I utredningen har kommunledningskontoret ansträngt sig för att identifiera faktisk utvecklingsmöjlighet genom dels omvärldsbevakning och dels fördjupad dialog med studieförbund, förening och kommunal verksamhet. Det är svårt att dra några slutsatser om verksamhetens kvalitet, omfattning och kostnad utan att gå vidare i en fördjupad dialog om överenskommelse och politisk ambition mellan kommunal verksamhet och enskilt studieförbund/förening. Det har utredningen avvaktat med, och avser att överlåta till den politiska nivån att avgöra ambitionen och hur Timrå bör gå vidare innan fördjupad dialog sker.

Utifrån utredningens avgränsning verkar det inte finnas någon förutsättning att bedriva verksamheten i föreningsdrift, förutom som kompletterande och samverkande verksamhet. Däremot är det möjligt att helt eller i delar bedriva verksamheten via studieförbund med ett kvarvarande

beställansvar på kommunal förvaltning. För det krävs att hitta lämpliga lokaler och tider för verksamheten, vilket kan ske i anslutning till skolverksamheten om verksamhets- och beställansvaret ska ligga kvar där, eller i anslutning till annan kulturverksamhet vid exempelvis allaktivitetshuset Pangea givet att verksamhetsansvaret fördelas om till Kultur- och tekniknämnden.

Kommunledningskontoret förordar inte en modell med att direkt föra över hela kulturskoleverksamheten till ett studieförbund via idéburet offentligt partnerskap. Verksamheten är alldeles för omfattande och det är svårt att garantera kvalitet och långsiktig hållbarhet. Verksamhetsövergång för utbildade pedagoger bedöms inte som rimlig, vilket skulle medföra att allt ansvar läggs på studieförbundets resurser med risk för ej pedagogiskt utbildad personal. Befintlig personal blir i detta alternativ övertaliga. Verksamheten blir personberoende med risk för brister vad gäller kvalitet och omfattning/utbud i verksamheten. Verksamheten kan komma att bedrivas på kvällstid och den naturliga kopplingen till skolverksamheten med lokaler är inte given. Nordanstig verkar där ha hittat en lösning med dagtidsundervisning och användandet av skollokaler. Av omvärldsbevakningen följer att denna verksamhetsmodell lämpar sig väl för mindre kommuner som startar upp verksamheten utan att ha en befintlig kommunal kulturskola som grund. Förslagsvis kan ett sådant alternativ i så fall kombineras med att verksamhetsansvaret flyttas till Kultur- och tekniknämnden och genomförs med allaktivitetshuset Pangea som nav.

Inom ramen för Barn- och utbildningsnämndens verksamhetsansvar kan istället nämnden pröva att med en överenskommelse om idéburet offentligt partnerskap utföra *en delmängd* av kulturskoleverksamheten på ett eller flera av de studieförbunden som anmält intresse eller med den förening som vill fördjupa samverkan. Syftet kan vara att minska kostnaderna, men därmed förmodligen även kvalitetsnivån på verksamheten. Hur mycket kostnaderna kan minska går inte att bedöma utan att gå in i en dialog om en specificerad omfattning och inriktning på verksamheten. Det bör i så fall ske med barn- och utbildningsnämnden som fortsatt samlad huvudman för verksamheten eftersom den naturliga kopplingen till skolverksamheten och dess lokaler då kvarstår. Utifrån nämndens vilja och bedömning kan naturligtvis kommunfullmäktige parallellt överväga att föra över verksamheten till kultur- och tekniknämnden, men resursproblemet för att kunna beställa och följa upp studieförbundens IOP-verksamhet torde vara oförändrad i det sammanhanget. Naturligtvis finns en möjlighet att utöka och utveckla verksamheten i samarbete med studieförbunden utifrån att det påbörjas i mindre skala, med en successiv övergång till en mer omfattande IOP-driven verksamhet.

Det framstår som ett fullgott alternativ att fortsätta med verksamheten i kommunal regi. Om god kvalitet och ett väl utvecklat utbud prioriteras långsiktigt bör verksamheten fortsätta under nuvarande Kulturskola. Vill politiken prioritera utökat utbud, och tillskjuta medel för det, kan det ske i samarbete med studieförbunden. I jämförelse med föreningsdrift är kommunal drift samtidigt betydligt dyrare, men bedöms även ha en större tyngd och samhällsnytta. Studieförbunden agerar fortfarande oberoende av den kommunala kulturskolan och erbjuder båda unga och vuxna studiecirkelar inom motsvarande områden som den kommunala kulturskolan.



KOMMUNLEDNINGSKONTORET

Andreas Strömberg

Kommunchef