



OsloMet - storbyuniversitetet

Hilde Widerberg

Kommuners satsing på kulturskole – Hvilken rolle spiller administrativ organisering?

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2019

Forord

“Alla dessa dagar som kom och gick, inte visste jag att det var livet.” (Johannson, 1984)

Etter et langt yrkesliv som statsbyråkrat havnet jeg i midtlivskrise. Jeg mislikte jobben min spesielt, og livet mitt generelt. Betraktet jeg meg selv utenfra, syntes jeg at jeg lignet en person som jeg ikke hadde noe ønske om å være. Livet mitt, slik det var blitt, interesserte meg ikke. I det hele tatt var ikke tilværelsen til å holde ut.

Men så trengte jeg ikke å holde det ut lenger. De tre viktigste personene i verden, de skjønne barna mine, var blitt til tre sterke unge mennesker, som kunne jobbe og tjene penger selv. Selv kjente jeg mer som en utslitt gammel bruktbil, som trengte omfattende investeringer hvis den skulle kunne rulle i ti år til. Mine foreldre og søsken var allerede døde, og jeg tok ikke sjansen på å bli sittende på et øde departementskontor og håpe på et liv etter fylte 62. Derfor måtte jeg gjøre noen drastiske endringer. Masterstudiet i Styring og ledelse er ett av flere elementer i denne strategien.

Jeg vil takke barna mine, dvs. Sigmund, Amalie og Hilmar, som har inspirert meg til å gå løs på studentlivet igjen, som for øvrig er mye morsommere nå enn det var sist, på jussen på 1980-tallet. Jeg vil også takke min kjære Rolf, som er grei og stødig og holder ut, både med jobben sin og med meg. Videre vil jeg takke alle de hyggelige og engasjerte informantene til undersøkelsen min, som har bidratt til at denne oppgaven er blitt et riktig så interessant og viktig verk, det syns i hvert fall jeg. Og sist, men ikke minst, vil jeg takke min flotte og entusiastiske veileder, Inger Marie Stigen, for de mange spennende innspillene og de gode samtalene underveis.

Hilde Widerberg

Kolbotn, 2. mai 2019

Sammendrag

Den kommunale kulturskolen kan inngå som et virkemiddel i flere ulike politiske sammenhenger, enten det er i kulturpolitikken, i næringspolitikken, i stedsutviklingen, i oppvekstpolitikken, eller på andre felter. Kommunene har stort handlingsrom til å utvikle sin egen variant av kulturskolen. I hver kommune skal det velges og prioriteres, og på denne måten får kommunens beslutningstakere stor innflytelse på kulturskolens profil.

I denne oppgaven undersøker jeg hvordan kulturskoletilbudets dekning, bredde, priser og nærmere utforming varierer mellom syv ulike vekstkommuner i det nye storfylket Viken. Disse kommunene har sammenlignbar økonomisk handlefrihet, men administrasjonen deres er inndelt på varierende måter, og kulturskolene deres er forankret i ulike avdelinger internt i kommuneadministrasjonen.

Undersøkelsen støtter organisasjonsteoretisk utledede utgangspunkter om at det finner sted en gjensidig påvirkning mellom kommunens administrative organisering av kulturskolen og de kommunale beslutningstakernes oppfatninger om kulturskolens mål og oppgaver, og at det er sammenhenger mellom kulturskolens forankring i kommunens interne administrasjon og vedkommende kommunes kulturskolesatsing.

Mange av informantene i undersøkelsen mente at kulturskolen ville bli nedprioritert hvis den ble organisert sammen med skole eller andre oppveksttemaer. Denne undersøkelsen tyder ikke på at det er grunnlag for å anta noe slikt. Isteden tyder undersøkelsen på at forankring av kulturskolen i samme administrative avdeling som oppveksttemaer, innebærer å tilrettelegge for et bedre samarbeid mellom kulturskolen og oppvekstsektor. Ved et slikt samarbeid får kulturskolen trolig en tyngre vektlegging av målsettinger som bredde og inkludering, som igjen gir rom for en større satsing på kulturskolen i den enkelte kommune. Bakgrunnen for dette er at kulturskolen i så fall blir oppfattet som et egnet tiltak til å håndtere kommunens lovpålagte kjerneoppgaver innen oppvekst, helse og velferd.

Undersøkelsen antyder dermed at en strategi med forankring av kulturskolen i oppvekstsektoren og vektlegging av mål som bredde og inkludering, kan være gunstig for kulturskolen. Dette skyldes at en slik strategi leder til en høyere budsjettmessig prioritering av kulturskolen i kommunen, noe som i praksis vil gi kulturskolen større rom til også å vektlegge andre mål, som talentutvikling og kunstnerisk kvalitet.

Abstract

Municipalities' commitment to cultural schools – How important is administrative organization?

The municipal cultural school can be included as a tool in several different political contexts, and each municipality has a large room for maneuver to develop its own variant of the cultural school. Thus, the decision makers in each municipality have a great influence on the culture school's profile.

In this thesis, I examine how the coverage, breadth, prices and design of the cultural school vary between seven municipalities in the new county Viken. These municipalities have comparable economic freedom of action, their administrations are divided in different ways, and their cultural schools are rooted in different departments within their municipal administrations. I have aimed to investigate the connections between the municipalities' commitment to cultural education and how the cultural school is rooted in each municipality's internal administration.

The survey confirms that there are interactions between the municipality's administrative organization of the cultural school and the decision-makers' perceptions about the school's goals and tasks. It also shows that there is no basis for assuming that the cultural school will be given a lower priority if it is organized together with childhood issues. On the other hand, the study suggests that organizing the cultural school together with themes connected to upbringing, can lead to better cooperation between the cultural school and other schools and kindergartens. It can also lead to greater emphasis on objectives such as breadth and inclusion within the cultural school, and to a greater commitment to the cultural school within the municipality. This is probably because the cultural school in this case will be perceived as one of several suitable measures to handle the municipality's statutory core tasks regarding childhood, health and welfare.

The survey also suggests that a strategy with emphasis on breadth and inclusion can be very beneficial for the cultural school. The reason for this is that such a strategy can lead to a higher budgetary prioritization of the cultural school within the municipality, which in practice can give the cultural school greater space to also emphasize other goals, such as talent development and artistic quality.

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2019

Innhold

Forord	I
Sammendrag.....	II
Abstract	III
Figurliste.....	3
1 Innledning, tema og problemstilling	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Overnasjonale forpliktelser, men stort kommunalt handlingsrom	2
1.3 Statens myke styring på kulturskolefeltet.....	4
1.4 Idealet om kulturskole for alle.....	6
1.5 Nærmere om problemstillingen	7
1.6 Oppgavens disposisjon	9
2 Teoretisk rammeverk.....	10
3 Undersøkelsesopplegg, metode og datakilder	17
3.1 Undersøkelse av offentlig registrerte data om kommunene	17
3.2 Ulik kommuneøkonomi som sentral kontrollvariabel	18
3.3 Undersøkelse av kommunenes offentlig tilgjengelige opplysninger om erklærte strategier for kulturskolesatsing og administrativ forankring av kulturskolen	19
3.4 Intervjuundersøkelse.....	19
3.5 Spørsmålene som ble stilt	20
3.6 Reliabilitet og validitet	21
4 Kulturskolesatsingen i syv utvalgte kommuner	25
4.1 Beslutningstakernes ulike syn på de statlige styringsvirkemidlene.....	25
4.2 Ulike mål og strategier for kulturskolesatsingen	25
4.2.1 Kommunenes formelle mål og strategier	25
4.2.2 Beslutningstakernes mål og strategier for kulturskolen	26
4.3 Ulike dekningsgrader.....	26

4.4	Varierende tilbudsbredde.....	29
4.5	Forskjeller i prisnivå.....	30
4.6	Ulik organisering av kulturskolen i kommuneadministrasjonen.....	31
4.7	Ulik fysisk plassering av kulturskolen.....	35
4.8	Ulike synspunkter om kulturskolens samarbeidspartnere kultur og skole	35
4.9	Ulik kommuneøkonomi.....	36
4.10	Oppsummert: Variasjoner i både organisering og satsing.....	38
5	Analyse.....	40
5.1	Betydningen av statens myke styring på kulturskolefeltet	40
5.2	Organisasjonsstrukturens betydning.....	40
5.3	Budsjettmessige konsekvenser av kulturskoletilbudets profil og utforming.....	43
5.4	Det viktige og vanskelige samarbeidet.....	45
5.5	Betydningen av kommunenes ulike økonomiske handlingsrom	46
6	Konklusjoner og implikasjoner	47
7	Litteraturliste	49
8	Vedlegg	52
8.1	Informasjonsskriv til informantene	52
8.2	Intervjuguide.....	54

Figurliste

Figur 1: Kommunenes dekningsgrad for grunnskoleelever i kulturskolen for skoleåret 2018/19	27
Figur 2: Kommunenes dekningsgrader for grunnskoleelever i kulturskolen fra og med skoleåret 2014/15 til og med skoleåret 2018/19	28
Figur 3: Kulturskolenes tilbudsbredde i hver av kommunene i skoleåret 2018/19	29
Figur 4: Høyeste pris for en helårsplass i kulturskolen i skoleåret 2018/19 i hver av kommunene, i 1000 kroner	30
Figur 5: Kulturskolens forankring i ulike administrative avdelinger i de ulike kommunene, og de kommunale beslutningstakernes oppfatninger om hvorvidt kulturskolen ville tape på å være forankret i en avdeling med ansvar innenfor oppvekstsektoren.	32
Figur 6: De enkelte kommunenes frie inntekter i 2017 sett i forhold til et landsgjennomsnitt på 100, korrigert for variasjoner i utgifter, både ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter (serie 1) og inkludert disse inntekstpostene (serie 2).	37
Figur 7: Kulturskoletilbudets sammensetning i de ulike kommunene i skoleåret 2018/19 fordelt på de fem kategoriene ifølge GSI.	38
Figur 8: Kulturskoletilbudets dekningsgrad, tilbudsbredde og høyeste helårspris i skoleåret 2018/19 etter om ansvaret for kulturskole er forankret i en avdeling med ansvar for næring eller en avdeling med ansvar for oppvekst	39

1 Innledning, tema og problemstilling

1.1 Bakgrunn

I Norge har vi over tid fått et system med kommunale kulturskoler. Fra 12 kommunale musikkskoler i Norge i 1970 (Kulturskolen, 1999), vokste elevtall og antall musikkskoler på 1970-tallet, uten at regelverk eller støtteordninger for skolene fantes. Statsstøtte til musikkskolene ble gitt fra 1982 (Norsk kulturskoleråd 40 år, 2013). Da kulturskoletilbudet i 1997 ble lovfestet som ny § 42 c i den daværende grunnskoleloven, hadde mer enn 340 kommuner et slikt tilbud, med et samlet antall på rundt 90 000 elever (Kulturskolen, 1999). Deretter økte tilbudet inntil skoleåret 2011/12, da samlet elevtall i kulturskolen var på over 110 000. De senere årene har imidlertid elevtallet sunket, og siden skoleåret 2016/17 har samlet elevtall vært på under 100 000.ⁱ

Fortsatt mener mange at kulturskolen er viktig, men det er også mange ulike meninger om hva det er som er viktig ved kulturskolen. Norsk Kulturskoleråd, som er organisasjonen for kommuner som har kulturskole, har uttrykt at kulturskolen er viktig for folkehelsen.ⁱⁱ Men Norsk Kulturskoleråd legger også vekt på flere andre forhold, som kulturskolens rolle både i opplæringsystemet og i kulturlivet, at kulturskolen skal ha både høy kvalitet og rikt mangfold, og at de skal ivareta både talent og bredde.ⁱⁱⁱ

Det er opp til hver enkelt kommune å ivareta disse ideelle målsettingene for kulturskolen. Vektleggingen av de ulike målsettingene kan variere fra kommune til kommune. Noen steder fremstår folkehelse og bredde som det mest sentrale ved kulturskolen, mens det andre steder er mer vekt på talent og kvalitet. Når kommunene på denne måten vektlegger forskjellige deler av kulturskolen ulikt, kan dette ha sammenheng med at kulturskolen er forankret i ulike avdelinger internt i kommuneadministrasjonen.

Sammenhengene mellom intern forankring i kommuneadministrasjonen og kulturskolens vektlegging av de ulike målene og oppgavene, kan gå begge veier. Det kan altså både være slik at kommunale beslutningstakers oppfatninger om hva som er kulturskolens samfunnsoppdrag har hatt konsekvenser for hvordan kulturskolen er forankret i kommuneadministrasjonen, og slik at den administrative forankringen har følger for beslutningstakernes oppfatninger om hva kulturskolens primære samfunnsoppdrag er. Ulik vektlegging av ulike sider av kulturskolens samfunnsoppdrag, kan medføre ulikheter i det konkrete kulturskoletilbudet. Den administrative forankringen og vektleggingen av mål,

verdier og oppgaver, kan også ha konsekvenser for om kulturskolen anses for å inngå i oppfyllelsen av kommunens lovpålagte kjerneoppgaver, som er knyttet til oppvekst, helse og velferd for innbyggerne. Hvis kulturskolen legger vekt på formål som talentutvikling og kunstnerisk kvalitet på bekostning av formål som folkehelse og inkludering, kan lede til at kulturskolen blir tyngre å begrunne lokalpolitisk, og dermed får vanskeligheter med å bli prioritert i stramme kommunebudsjetter.

1.2 Overnasjonale forpliktelser, men stort kommunalt handlingsrom

Storsamfunnet setter i dag høye standarder med hensyn til hva slags tilværelse barn skal tilbys gjennom oppveksten. FNs Barnekonvensjon gjelder som norsk lov, og den stiller strenge krav på barnas vegne.^{iv} Etter denne har barn rettigheter som går langt utover det å få dekket basisbehovene for å overleve. Blant annet har barn rett til å delta i kunst-, kultur-, rekreasjons- og fritidsaktiviteter etter sine egne ønsker, jf. konvensjonens Artikkel 31 som lyder:

«Artikkel 31

Partene anerkjenner barnets rett til hvile og fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder og til fritt å delta i kulturliv og kunstnerisk virksomhet.

Partene skal respektere og fremme barnets rett til fullt ut å delta i det kulturelle og kunstneriske liv og skal oppmuntre tilgangen til egnede og like muligheter for kulturelle, kunstneriske, rekreasjons og fritidsaktiviteter.»

Staten har plikt til å «sikre de rettigheter som er fastsatt i denne konvensjon for ethvert barn innenfor deres jurisdiksjon, uten diskriminering av noe slag og uten hensyn til barnets, dets foreldres eller verges rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politiske eller annen oppfatning, nasjonale, etniske eller sosiale opprinnelse, eiendomsforhold, funksjonshemming, fødsel eller annen stilling», jf. konvensjonens Artikkel 2.

FNs komité for barns rettigheter har gitt en generell kommentar (nr. 17 – 2013) til Artikkel 31.^v Her fremheves det blant annet at statene ikke bare har plikt til å respektere og beskytte rettighetsutøvelsen, men også til å oppfylle rettighetene for barna. Det påpekes at alle barn må gis like muligheter til å nyte rettighetene til deltakelse i aktiviteter etter Artikkel 31, at

lovgivning er nødvendig for å sikre dette, og at komitéen er «særlig bekymret for vanskelighetene som møtes av bestemte kategorier av barn i forhold til trivsel og like vilkår for de rettigheter som er fastsatt i artikkel 31, spesielt jenter, fattige barn, barn med funksjonshemninger, urfolksbarn og barn som tilhører minoriteter» (s. 3).

Bestemmelsene i Barnekonvensjonen gjelder direkte som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 4.^{vi} Det er til og med slik at Barnekonvensjonens bestemmelser skal «gå foran bestemmelser i annen lovgivning» ved motstrid, jf. menneskerettsloven § 3.

Dette innebærer at den norske staten har forpliktet seg til å sørge for at barn skal få oppfylt en hel rekke rettigheter, herunder retten til fritt å delta i kulturliv og kunstnerisk virksomhet, etter barnets eget valg. Det er vel å merke bare staten som har denne plikten, og ikke kommunene. Dette skyldes at de norske kommunene er selvstendige juridiske enheter, og ikke en del av statsapparatet. Kommunene er imidlertid forpliktet til å ha et kulturskoletilbud, jf. opplæringslova § 13-6 første ledd, som lyder slik:^{vii}

«Alle kommunar skal aleine eller i samarbeid med andre kommunar ha eit musikk- og kulturskoletilbod til barn og unge, organisert i tilknytning til skoleverket og kulturlivet elles.»

Denne lovregelen kan forstås som et statlig virkemiddel for å oppfylle statens forpliktelse etter Barnekonvensjonen Artikkel 31. I så fall fungerer den bare som en delvis oppfyllelse, ettersom kommunene ikke er pålagt å oppfylle barns rettigheter til kulturaktivitetstilbud etter Barnekonvensjonen, men bare til å ha et kulturskoletilbud. Hva tilbudet nærmere skal gå ut på og hvor omfattende det skal være, er ikke nærmere regulert. Den konkrete utformingen av tilbudet avhenger følgelig av lokale forhold og politiske prioriteringer i hver kommune. Dermed kan det være store lokale forskjeller med hensyn til hva som tilbys.

Blant årsakene til variasjonen kommunene imellom, kan være det at kulturskolen er forankret i ulike administrative avdelinger i kommunene. Vel sier regelen i opplæringslova § 13-6 at kulturskolen skal være «organisert i tilknytning til skoleverket og kulturlivet elles», men i praksis varierer gjennomføringen av dette. Noen kommuner har organisert kulturskolen sammen med både skole og kultur, men for de mange kommuner som har organisert skoleverket og kulturlivet hver for seg, lar det seg vanskelig gjøre å oppfylle lovregelens

anvisning. Mange har valgt å organisere kulturskolen sammen med enten skole eller kultur, og i kombinasjon med ulike andre ansvarsområder.

1.3 Statens myke styring på kulturskolefeltet

Flernivåstyring handler om samspillet mellom statlige organer og organer på lokalt og overnasjonalt nivå (Reitan, Saglie og Smith, 2012 s. 9 flg.). Når det gjelder kulturskolen er imidlertid overnasjonale organer uten innflytelse, ettersom Norge ikke har anerkjent noen overnasjonal myndighet på barnerettens område. Også statens innflytelse er begrenset, fordi de norske kommunene er selvstyrte organisatoriske enheter og ikke hierarkisk underordnet statsapparatet. Kommunene kan følgelig ikke styres ved instruks. Isteden håndteres spenningen mellom behovet for nasjonal likhet og kommunalt selvstyre ved at staten prøver å påvirke kommunenes adferd ved bruk av et sett formelle styringsinstrumenter (Christensen m. fl. 2015 s. 123 flg.), også kalt styringsverktøy eller styringsvirkemidler.

Offentlige myndigheter bruker styringsvirkemidler for å påvirke eller forhindre samfunnsendringer, for å oppnå støtte, eller for å utøve makt (Vedung 2010, s. 21 flg.). Virkemidlene kan være av administrativ eller økonomisk karakter. De kan inndeles etter hva som er publikums motivasjon for å opptre riktig, som i incentiver, reguleringer og informasjon, eller i gulrot, pisk og preken, eller med andre betegnelser. Bruk av styringsvirkemidler innebærer maktutøvelse ovenfor publikum, og ved bruk av virkemidlene for å regulere satsingen på kulturskolene, er det kommunene som er «publikum».

Eventuelt kan styringsverktøyene sorteres etter hva som er statens ressurser eller posisjoner, og inndeles i informasjon, autoritet, finanser og organisasjon (Hood og Margetts, 2007 og Røiseland & Vabo, 2016 s. 60-61). Informasjon er rollen som knutepunkt og sentrum for informasjonsflyten. Autoritet er rollen som lovgiver og maktutøver. Finanser er rollen som tilskuddsgiver og bevilgende myndighet. Organisasjon er organene og de ansatte som er satt til å arbeide med vedkommende sak.

Virkemidlene kan i tillegg inndeles som harde eller myke etter graden av potensiell tvangsbruk. Autoritet og organisasjon regnes som harde, mens informasjon og finanser anses som myke. Alle styringsverktøyene kan imidlertid brukes med ulik grad av tvangsmakt, slik at

myke styringsverktøy kan brukes på harde måter, og harde styringsverktøy kan brukes på myke måter (Røiseland og Vabo 2016 s. 62). Et mykt verktøy som finanser kan dermed brukes hardt ved øremerking av midler, eller mykt ved tilskuddsordninger.

I kulturskolesammenheng kan man konstatere at staten fra og med 2004 gikk over fra hard til myk bruk av finanser, ved avvikling av øremerkingen og innlemming av kulturskolemidlene i rammetilskuddet til kommunene, jf. St.prp. nr. 1 (2003-2004) avsnitt 3.3.^{viii} I forbindelse med Kulturskoleutvalgets arbeid ble det foretatt en undersøkelse blant alle landets kulturskoler. Her ble det blant annet spurt om konsekvensene for kulturskolene av Stortingets fjerning av øremerkingen. 63,4 prosent av kulturskolene meldte om negative konsekvenser av dette (Kulturskoleløftet 2010 s. 138).

Også det harde styringsvirkemiddelet autoritet brukes på en myk måte når det gjelder kulturskoler. Vel er det gitt en lovregel om at kommunene skal ha et kulturskoletilbud, men lovregelen gir ikke noen rett for innbyggerne til å motta et slikt tilbud fra kommunene. Videre kan plikten oppfylles ved at flere kommuner sammen har et tilbud, lovens anvisning om at kulturskolen skal være «organisert i tilknytning til skoleverket» følges i praksis ikke opp, og den nærmere utformingen av tilbudet er ikke regulert fra statens side. Den strategien som Kunnskapsdepartementet fastsatte i 2007 om «Skapende læring» for kunst og kultur i opplæringen^{ix}, finner man ikke lenger på regjeringens nettsider (www.regjeringen.no). Rammeplanen for kulturskolen er heller ikke fastsatt av noe statlig organ, men er isteden gitt av Norsk Kulturskoleråd, som er kulturskolekommunenes egen organisasjon^x.

Når det gjelder det harde styringsvirkemiddelet organisasjon, er det Kunnskapsdepartementet som har det overordnede ansvaret for kulturskolen på statlig hold.^{xi} Tidligere skulle Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringen støtte kommunene i arbeidet med kulturskolen^{xii}, men fra og med 2018 er ansvaret for dette senteret overført til Nord universitet,^{xiii} og tidligere mandater og avtaler mellom departementet og senteret er derfor ikke lenger gjeldende.^{xiv} Dette innebærer at staten har trappet ned bruken av styringsvirkemiddelet organisasjon på kulturskolefeltet.

Staten bruker fortsatt det myke styringsverktøyet informasjon for å påvirke kommunene til å satse på kulturskolene, ved å informere om kulturskolenes gode sider og oppfordre

kommunene til å satse på dem. Et eksempel på dette er Granavolden-plattformen av 17. januar 2019, hvor det på s. 65 står følgende^{xv}:

«Regjeringen vil også at flere barn skal få et kulturskoletilbud gjennom å legge til rette for samarbeid mellom kulturskole, skolefritidsordninger og frivilligheten, samtidig som kulturskolens egenart ivaretas. Regjeringen vil sikre kommunene frihet til selv å finne de løsningene som gir best kulturskole- og fritidstilbud hos seg, men legge til rette for tilgjengelighet, mangfold og kvalitet i det tilbudet som blir gitt.»

Det følger av dette at kommunene i praksis står svært fritt til å prioritere kulturskolen i stor eller liten grad, uten at staten tar sikte på å overstyre denne prioriteringen.

1.4 Idealet om kulturskole for alle

Et felles ideal for kulturskolene er «kulturskole for alle», som blant annet kommer til uttrykk i Norsk kulturskoleråds visjon, som nettopp er «Kulturskole for alle»^{xvi}. I praksis kan dette idealet være vanskelig å gjennomføre. En undersøkelse gjennomført av Telemarksforskning har vist at prisen på kulturskoletilbudet reduserer tilgjengeligheten, slik at fattigdomsutsatte barn og unge i mindre grad benytter kulturskolen enn sine jevnaldrende (Gustavsen og Hjelmbrække, 2009 s. 94-95). Undersøkelsen viste også at et velegnet virkemiddel for å øke deltakelsen i kulturskolen fra barn i lavinntektsfamilier vil være å øke samarbeidet mellom kulturskolene og barnehage, grunnskole og skolefritidsordning (Gustavsen og Hjelmbrække, 2009 s. 98). Dessuten kan økt deltakelse i kulturskolen fra ulike samfunnsgrupper oppnås ved å øke bredden i kulturskoletilbudet:

«Samlet etterlater materialet et tydelig inntrykk av at bredde er av betydning for deltagelse, og også kan øke deltagelse fra grupper som tradisjonelt ikke deltar i kulturskoletilbudet» (Gustavsen og Hjelmbrække, 2009 s. 63).

Også tilgjengelighet av informasjon om kulturskolen er en viktig forutsetning for at idealet om «kulturskole for alle» skal kunne bli en realitet. En undersøkelse foretatt av

Agderforskning (Bjørnsen, 2012), viste at det var relativt mange av kulturskolens ikke-brukere i målgruppen som ikke kjente til kulturskoletilbudet:

«Det er ganske oppsiktsvekkende at nesten 50 % av de foresatte uttaler at de ikke er kjent med tilbudet.» (Bjørnsen, 2012 s. 76)

Den manglende kjennskapen gjaldt særlig for foresatte med ikke-vestlig bakgrunn. Elever med ikke-vestlig bakgrunn var likevel ikke spesielt underrepresentert i kulturskolen (Bjørnsen, 2012 s. 62). Derimot var barn av foresatte med høy utdanning overrepresentert (Bjørnsen, 2012 s. 52). Undersøkelsen viste også at kulturskolen ikke var et spesielt populært fritidstilbud, og et flertall av de foresatte mente at et tilbud presentert gjennom SFO ville vært mer attraktivt (Bjørnsen, 2012 s. 70). For de fleste var prisen ikke avgjørende for om barna sluttet i kulturskolen, det gjorde de som regel av andre årsaker (Bjørnsen, 2012 s. 68), nærmere bestemt fordi de gikk lei (38 prosent) eller fordi de ønsket å prioritere andre aktiviteter (48,9 prosent).

1.5 Nærmere om problemstillingen

Siden staten etter Barnekonvensjonen har forpliktet seg til å sørge for at alle barn får delta i kunstaktiviteter og kulturliv etter eget ønske, er det nærliggende å forstå lovregelen om kommunale kulturskoler som et forsøk fra statens side på å oppfylle denne forpliktelsen. Men samtidig har hver kommune et stort handlingsrom til å utvikle sin egen variant av kulturskolen. Dermed kan kulturskolen holdes på et minimum, eller den kan inngå som et lokalpolitisk virkemiddel på ulike områder, enten det er i kulturpolitikken, i næringspolitikken, i stedsutviklingen, i oppvekstpolitikken, eller i andre sammenhenger.

Beslutningstakerne i den enkelte kommune vil ha ulike oppfatninger om hva som i hovedsak er kulturskolens samfunnsoppdrag og hvor viktig dette samfunnsoppdraget er for lokalsamfunnet. Hvis oppvekst- og velferdspolitiske hensyn fremstår som sentrale for den lokale kulturskolen, kan den ses som et adekvat virkemiddel for å løse kommunens lovpålagte oppgaver, jf. NOU 1995:17 *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet* hvor det i avsnitt 7.2.2 om lovpålagte oppgaver står:^{xvii}

«Kommunen/fylkeskommunen er tillagt viktige oppgaver for å sikre innbyggerne i alle kommuner i landet et visst nivå av velferdstjenester. Slike

oppgaver er ofte tillagt kommunen i form av lov. Som eksempel kan nevnes kommunehelsetjenesteloven ...

Videre kan nevnes barnehageloven (lov 6. juni 1975 nr 30). Her heter det i § 4 første ledd at: «(k)ommunen har ansvar for å sikre barn gode oppvekstvilkår bl.a. ved utbygging og drift av barnehager eller ved å gi støtte til slike tiltak.»

Den lokale kulturskolen kan også ha andre formål, som det imidlertid ikke er obligatorisk for kommunen å ivareta. Lokal stedsutvikling og næringsutvikling faller utenfor det man anser som kommunenes lovpålagte kjerneoppgaver, og det gjør også en elitepreget kultursatsing, med hovedvekt på kunstnerisk kvalitet, talentutvikling og fordypning. En kulturskole som er nærmere knyttet til slike andre formål enn til lovpålagte oppgaver, er det dermed tyngre å få prioritert i kommunens budsjett.

Norsk kulturskoleråd har utarbeidet en rammeplan for kulturskolen som heter «Mangfold og fordypning».^{xviii} Denne planen er ikke bindende for kommunene. Den er svært ambisiøst anlagt, og vektlegger både breddesatsing og talentutvikling. Planen uttrykker en rekke ulike verdier, mål og hensikter, og i praksis er det neppe mulig for noen kommune å følge den opp på alle punkter. Dermed må hensynene til bredde, inkludering, oppvekst, mv. avveies og prioriteres mot andre formål og oppgaver kulturskolen kan ha. Denne avveiningen og prioriteringen er ikke gitt en gang for alle, men foretas løpende i hver enkelt kommune. Den enkelte kommunalsjef, kultursjef eller kulturskoleleder kan dermed ha stor innflytelse på kulturskolens nærmere profil i sin kommune.

Variasjonen mellom kommunene når det gjelder kulturskolesatsing kan ha flere årsaker. Ett forhold kan være at en egen administrativ struktur rundt kultursakene medfører at kommunen totalt sett bruker mer penger på kulturformål, som vist av Myrvold (1998 s. 80). En slikt økt ressursbruk på kulturformål generelt innebærer imidlertid ikke nødvendigvis en større satsing på kulturskolen spesielt. Et annet forhold kan være at kommunene har ulik økonomisk handlefrihet. I tillegg kommer at man i kommunene kan gjøre ulike politiske overveielser og treffe ulike veivalg for kulturskolen. For å få et trangt budsjett til å strekke til, kan noen kommuner velge å satse på populære breddetilbud som koster mindre for kommunen pr. plass, mens man i andre kommuner kan satse på å knytte kulturskolen nærmere til grunnskole og

skolefritidsordning. En helt annen strategi vil være å satse på oppsetning av profesjonelle forestillinger for å tiltrekke seg private sponsorer.

I denne oppgaven undersøker jeg hvordan kulturskoletilbudets omfang, bredde, priser og nærmere utforming kan variere mellom ulike kommuner, og hvilke sammenhenger det kan være mellom den enkelte kommunes kulturskolesatsing og hvordan kulturskolen er forankret i vedkommende kommunes interne administrasjon. Jeg har undersøkt kulturskolenes forhold i syv ulike kommuner i det nye storfylket Viken. Alle kommunene er vekstkommuner i Oslo-regionen, og de har alle litt mindre spillerom enn Oslo når det gjelder frie midler. De har inndelt kommuneadministrasjonen på ulike måter, og forankret kulturskolen i ulike administrative avdelinger.

Min problemstilling er som følger:

Hvilke sammenhenger er det mellom kommunens administrative forankring av kulturskolen, samarbeidsforholdene mellom kultursektoren og oppvekstsektoren om kulturskolen, og kommunens satsing på kulturskole? Satsingen i denne sammenheng vil være kulturskoletilbudets dekningsgrad for grunnskoleelever, tilbudets bredde, prisnivå og profil ellers.

1.6 Oppgavens disposisjon

Det teoretiske rammeverket for oppgaven gjennomgås i kapittel 2, hvor jeg tar utgangspunkt i klassisk organisasjonsteori. Undersøkelsesopplegg, metode og datakilder gjennomgås i kapittel 3, hvor det fremgår at jeg bruker både offentlig tilgjengelig statistikk, dokumentanalyse og dybdeintervjuer for å belyse problemstillingen. I kapittel 4 presenteres den innsamlede empirien om kulturskolen i de aktuelle kommunene, blant annet når det gjelder de ulike mål og strategier for kulturskolesatsingen, ulikhetene i dekningsgrad, tilbudsbredde og prisnivå, og de forskjellige strukturelle rammene for kulturskolen i hver kommune. I kapittel 5 analyserer jeg funnene, og i kapittel 6 trekker jeg konklusjoner.

2 Teoretisk rammeverk

Prinsippet om at en organisasjon er et instrument som brukes til å oppnå bestemte mål eller for å løse bestemte problemer, er sentralt i klassisk organisasjonsteori. Dette prinsippet er et utgangspunkt for å belyse sammenhengene mellom en kommunes administrative forankring av kulturskolen og den konkrete utformingen av vedkommende kommunens kulturskoletilbud. Innenfor byråkratiet, som Max Weber beskrev som en organisatorisk idealtipe (Weber, 1922), medfører hierarkisk styring fra toppen at oppgaver ses i sammenheng og arbeid koordineres innenfor den enkelte organisatoriske enhet. I et instrumentelt perspektiv ses den offentlige organisasjonen som lederens redskap til å oppnå de målene han/hun setter. Organisasjonen som helhet skal opptre samlet og koordinert, og den skal handle på en formålsrasjonell måte. Koordinering og helhetlig tenkning skjer i mindre grad på tvers av sideordnede organisatoriske enheter med hver sine spesialfelter. Derfor har valg av inndelingsmåte konsekvenser for organisasjonens arbeid (Gulick, 1937).

Sett i et formålsrasjonelt og konsekvenslogisk perspektiv konstrueres en organisasjon ved at strukturelle rammer settes rundt en fremtidig virksomhet (Egeberg, 1984). Organisasjonens formelle strukturer spesifiserer hva ulike aktører i organisasjonen skal foreta seg, og styrer dermed organisasjonens adferd:

«Generelt sett vil vi vente at den faktiske organisasjonsatferden i betydelig grad avspeiler organisasjonens formelle, normative struktur. Organisasjonen er ifølge dette perspektivet et instrument for måloppnåelse, et middel for å generere oppmerksomhet om en eller flere interesser, og dette ventes å bli avspeilet i at organisasjonsdeltakernes beslutningsatferd kan føres tilbake til deres spesielle organisasjonstilknytning og deres stilling i organisasjonen.» (Egeberg, 1984 s. 35)

I utgangspunktet etableres altså en organisasjon for å oppfylle nærmere definerte mål og løse bestemte oppgaver, og deretter har den valgte organisasjonsstrukturen innflytelse på hvilke oppgaver som prioriteres i organisasjonens arbeid og på hvordan disse oppgavene løses.

Organisatoriske enheter samordnes og opptrer koordinert med andre enheter som hører til i samme avdeling, mens enheter som er fordelt på ulike avdelinger eventuelt må samordnes og koordineres på et høyere nivå i systemet. Jeg antar at disse sammenhengene også har relevans for kulturskoler, både slik at den valgte organiseringen og strukturen samspiller med kulturskolens mål, oppgaver og arbeidsmåter, og slik at kulturskolen lettere koordineres med enheter som hører til den samme avdelingen. For å kunne være samordnet og oppetre koordinert med andre enheter som har oppvekstpolitiske mål, vil det dermed være gunstig for kulturskolen å være forankret i samme avdeling som disse.

De strukturelle rammene for organisasjonen kan være av både normativ og fysisk karakter. Strukturelle rammer av fysisk karakter, som organisasjonens lokaler og tilgjengelighet, har ifølge Egeberg (2012) vært lite vektlagt, men like fullt er de betydningsfulle:

«... overlapping organizational structures that are separated in space (and then often time) provide cues for evoking different roles and identities, while concentration in space (and then often time) makes it more probable that role perceptions and identities are carried over from one unit into another (March, 1994: 70-3); Third, physical distance within and between government buildings seems to affect contact patterns and co-ordination behaviour (Egeberg, 1994). In short, organizational locus, like organizational structure, creates boundaries that focus decision makers' attention and assist them in coping with a complex reality. Processes involving considerable uncertainty, unpredictability and surprise require information exchange via face-to-face contacts and group conversation. Thus, such processes are in a sense highly locus-dependent (Jonsson et al., 2000: 186). » Egeberg (2012 s. 118.)

Kulturskolens lokaler er altså en del av de strukturelle rammene for virksomheten. Dersom kulturskolen i stor grad foregår i samme lokaler som grunnskolen, tilsier det at kulturskolen og grunnskolen lett kan ses i sammenheng. Er kulturskoleaktivitetene isteden sentralisert i et kulturhus og samlokalisert med øvrig kulturliv, gjør de fysiske strukturelle rammene at det er mer nærliggende å se kulturskolen i sammenheng med kulturlivet ellers.

Strukturelle rammer av normativ karakter er et stabilt system av forventninger til aktørene i organisasjonen, og består blant annet av hvilke personer som har hvilke stillinger, hvordan beslutninger fattes, samt det skriftlige regelverket om organisasjonens spesialisering og koordinering (Egeberg, 1984 s. 20 flg.). En sentral del av kulturskolens formelle normative strukturer vil være hvorvidt og hvordan den er omtalt i kommunens ulike styringsdokumenter, som visjoner, kommuneplaner, strategiplaner, temaplaner, mv. Dette varierer fra kommune til kommune. En annen viktig del av kulturskolens normative strukturer er hvilke personer som besitter lederstillingene i organisasjonen, noe som nødvendigvis varierer fra kommune til kommune, men som også varierer mellom avdelingene innad i samme kommune. Lederne av ulike kommunale avdelinger kan ha ulik faglig bakgrunn, og de kan ha ulike oppfatninger om hva som er kulturskolens samfunnsoppdrag og hovedoppgaver, og om hvordan kulturskolens oppgaver best kan løses.

Det er rimelig å anta at det også for kulturskolen er mest nærliggende å koordinere seg med andre enheter som tilhører den samme normative strukturen, hvor det er de samme personene som fatter beslutningene, og beslutningene fattes på den samme måten, utfra godt gjenkjennelige overveielser, og på grunnlag av de samme visjonene og planene. Dermed har forankringen av kulturskolen i en gitt administrativ avdeling følger for hvilke sammenhenger kulturskolen mest naturlig inngår i, og det er grunn til å tro at kulturskolen lettest inngår som et virkemiddel for å løse oppvekstpolitiske utfordringer hvis den er forankret i en avdeling som har ansvar for oppvekstrelaterte temaer. Det er også rimelig å anta at en kulturskole med forankring i oppvekstsektoren vil ha fokus rettet mot breddetiltak, integrering og inkludering, mens den kan være tilbøyelig til å legge mer vekt på andre formål, som talentutvikling og kunstnerisk kvalitet, dersom den er forankret i en avdeling som er administrativt framkoblet de oppvekstpolitiske utfordringene.

En undersøkelse foretatt av NIBR har vist at det å ha en egen administrativ struktur rundt kultursakene, fører til at kommunen bruker mer penger på kulturformål (Myrvold, 1998 s. 80). Av denne undersøkelsen fremgikk også at de kommunale kultursjefene gjennomgående mente at kultur ble lavere prioritert når det ble organisert sammen med skole/utdanning enn ellers (Myrvold, 1998 s. 66). Det er imidlertid ikke uten videre gitt at en generell økning i midler til kulturformål innebærer en økning i midler nettopp til kulturskolen, ettersom kommunens kulturetat også vil ønske å bruke penger på andre kulturformål. Typisk vil det å etablere og drifte et moderne kulturhus som kan romme forestillinger med landskjente artister, være et

kostbart kulturtiltak. Kulturetaten kan også ha flere prosjekter og tiltak gående, samt stå for administrasjon og finansiering av diverse støtteordninger og stipender rettet mot ulike organisasjoner og voksne kulturutøvere. I tillegg har kulturetaten gjerne ansvaret for å organisere «Den kulturelle skolesekken»^{xix} og «Den kulturelle spaserstokken»^{xx}, som også prinsipielt sett er andre slags tilbud enn kulturskolen. Endelig vil nødvendigvis en egen administrativ struktur rundt kultursakene i seg selv legge beslag på ressurser, som ikke nødvendigvis gir seg utslag i en større satsing på kulturskolen.

Generelt antar jeg at det lokalpolitisk er vanskelig å nedprioritere kulturskolen ved budsjettbehandlingen dersom den inngår i en organisatorisk kontekst som er rettet mot å løse kommunens lovpålagte kjerneoppgaver, som oppvekst- og helsetiltak for innbyggerne, jf. NOU 1995:17 *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet* avsnitt 7.2.2.^{xxi} Hvis kulturskolen inngår i en avdeling med ansvar for oppvekst, fremstår den som en del av de lovpålagte oppgavene, som lokalpolitikere må finne midler til selv om budsjettet er stramt. Kulturtiltak ellers fremstår generelt som aktuelle salderingsposter når budsjettet er stramt. Hele kultursektoren er derfor utsatt for nedskjæringer, og dette vil også ramme kulturskolen dersom denne primært oppfattes som hjemmehørende i en kulturkontekst. Dermed kan en utilsiktet konsekvens av kulturskolens fokus på talentutvikling og avstand til oppvekstpolitiske utfordringer være at kulturskolen nedprioriteres budsjettmessig i den enkelte kommune.

Undersøkelsen *Does organization matter? Task structure and interaction in the ministerial bureaucracy* (Scharpf, 1977) viste at inndeling i ulike administrative avdelinger medfører problemer knyttet til redusert informasjonsflyt og økt konfliktnivå mellom avdelingene. Informasjonsunderskuddet viste seg å være et mye mer utbredt problem på tvers av avdelinger enn innad i samme avdeling, og konflikter om politikkinnhold viste seg å være mye mer vanlig forekommende på tvers av avdelinger enn internt i den enkelte avdeling. Scharpf konkluderte med at etablering av organisasjonsmessige skillelinjer skaper halvgjennomtrengelige sperrer som hindrer informasjonsflyten i organisasjonen og hindrer evnen til konfliktløsning ved uenighet. Når organisasjonen deles opp og spesialiseres, øker dermed sannsynligheten for at misforståelser og konflikter oppstår mellom ulike enheter i organisasjonen. Jeg antar at slike mekanismer også gjør seg gjeldende i en kommuneadministrasjon, slik at kulturskolen naturlig vil tilhøre den samme informasjonsflyten som andre enheter som er organisert i den samme avdelingen. På denne

bakgrunn antar jeg at det ligger bedre til rette for en god informasjonsflyt og god konflikthåndtering mellom kulturskolen og andre enheter som er forankret i samme avdeling, enn mellom kulturskolen og enheter som hører til i andre avdelinger.

I studien *Changing policy focus through organizational reform? The case of the pharmaceutical unit in the European Commission* undersøkte Vestlund (2015) konsekvensene av å endre den administrative forankringen for farmasøytisk enhet i Europakommisjonen. Dette hadde flere betydelige virkninger. Etter endringen ble nye handlingsalternativer ansett som mer relevante, informasjonsflyten ble endret, vektleggingen av ulike hensyn ble annerledes, og det politiske fokuset skiftet fra industri til helse. Tilsvarende virkninger kan gjøre seg gjeldende dersom en kommunal kulturskole får endret sin administrative forankring. Det er rimelig å anta at kulturskolen, hvis forankringen endres fra en avdeling med ansvar for oppvekst og over i en avdeling uten slikt ansvar, kan vri sitt hovedfokus bort fra mål som breddetiltak og integrering, og mer over på andre verdier og mål, som talentutvikling og kunstnerisk kvalitet.

Ulike kommunale avdelinger ledes av ulike personer, og både lederne og de ansatte har ulik bakgrunn og utdannelse, og de har ulike normer og verdier. Hver avdelingene har sine formål, hovedoppgaver og samfunnsoppdrag, og de kan ha ulike oppfatninger om hvilken rolle kulturskolen først og fremst skal fylle i lokalmiljøet. I et instrumentelt perspektiv kan det å flytte et saksfelts administrative forankring brukes som et verktøy for å oppnå ønskede effekter på det aktuelle saksfeltet (Christensen m.fl. 2015 s. 152 flg.). Om man eksempelvis ønsker seg et nærmere samarbeid mellom kulturskole og grunnskole, kan en formålsrasjonell handling være å flytte kulturskolen til en kommunal avdeling som også har ansvaret for skolesaker. For at en slik omorganisering skal fungere etter hensikten, må det imidlertid være tette koblinger mellom organisasjonens ønsker, visjoner og vedtak, og dens struktur, endringer, effekter og læringsprosesser. I mange tilfelle oppnår man ikke det tilsiktede ved den valgte administrative organiseringen av saksfeltet (Christensen m.fl. 2015 s. 175 flg.). Dette kan skyldes ulike forhold, som begrenset rasjonalitet hos aktørene, usikker læring i organisasjonen, at man bygger på politiserte analyser, eller at det er konflikter mellom beslutningstakerne om organisasjonsutformingen.

Når det gjelder kulturskolen, kan en gjennomtenkt og god organisering være et nødvendig, men ikke tilstrekkelig, tiltak for å håndtere spenningene mellom de mest sentrale

samarbeidsaktørene for kulturskolen, som er skolesektoren og kultursektoren. Jeg antar at ulikheter mellom de to sektorenes normer og verdier kan medføre at man ikke nødvendigvis oppnår de tilsiktede effektene ved en bestemt forankring av kulturskolen. At samarbeidet mellom skolesektoren og kultursektoren kan være konfliktfylt og komplisert fremgår av rapporten «OASE – Om kulturskoleutvikling og lokal forankring av Den kulturelle skolesekken» hvor det står at det «har pågått diskusjoner og maktkamper mellom skole- og kultursektor om roller og ansvarsfordeling mellom sektorene, og om hvem som skal ha innflytelse på innhold og på å definere kvalitet i DKS» helt siden etableringen av Den kulturelle skolesekken (Kalsnes, 2012 s. 17).

Spenningene mellom kultursektor og skolesektor kan ha sammenheng med at skolesektoren har et nedenfra-og-opp-perspektiv og en forventning om dialogisk kommunikasjon og aktivitet i elevrollen, mens kultursektoren mer har et ovenfra-og-ned-perspektiv og en forventning om monologisk kommunikasjon og passivitet i elevrollen, jf. evalueringen av ordningen med Den kulturelle skolesekken (Borgen og Brandt, 2006 s. 16-17). Det er rimelig å anta at dette er en slags grunnleggende ulikhet mellom skoleetat og kulturetat, som også kan gjøre seg gjeldende når det gjelder samarbeidet om kulturskolen. Utfra erfaringene med Den kulturelle skolesekken kan det følgelig antas at det blir en mer elevsentrert tilnærming når oppvekstsektoren har styringen med kulturskolen, mens det vil være en større vekt på fagsentrering når kulturfolket tar styringen.

Oppsummert antar jeg at kvaliteten i samarbeidet mellom kultursektor og oppvekstsektor om kommunens kulturskole er av betydning for hvilke mål, verdier og oppgaver som anses som mest sentrale for kulturskolen, og for hvordan oppgavene løses. Underliggende spenninger mellom kultur- og skoleetat kan by på utfordringer i dette samarbeidet, ettersom oppvekstsektoren vil være mer tilbøyelig til å prioritere verdier som bredde og inkludering, mens kultursektoren vil være mer tilbøyelig til å prioritere verdier som talentutvikling og kunstnerisk kvalitet.

Hvis kulturskolen og grunnskolen hører til i de samme lokalene og i den samme administrative avdelingen, ligger det til rette for at spenningene mellom kultur og skole kan håndteres på avdelingsnivå. Videre kan kulturskolen lettere samordnes og koordineres med oppvekstpolitikken når den hører til en avdeling som ellers har ansvar for barn og oppvekst, enn når den er organisert adskilt fra oppvekstpolitiske problemområder. En kulturskole som

inngår i en oppvekstpolitisk kontekst fremstår dessuten mer som en tilnærmet obligatorisk oppgave for kommunen å håndtere, enn en kulturskole som opererer uavhengig av kommunens kjerneoppgaver knyttet til oppvekst, helse og velferd for innbyggerne. Organisering av kulturskolen sammen med oppveksttemaer kan derfor lede til en større satsing på kulturskole, slik det kommer til uttrykk i dekningsgrad, tilbudsbredde og prisnivå, i hvert fall når kommunen har begrenset økonomisk handlefrihet.

Styrkeforholdet og relasjonene mellom kultursektor og oppvekstsektor har altså innvirkning på hvordan kulturskolens mål, verdier og oppgaver vektlegges. Denne vektleggingen har betydning for den konkrete utformingen av det kommunale kulturskoletilbudet, noe som igjen har betydning for hvorvidt kulturskolen fremstår som et relevant oppvekstpolitisk tiltak for kommunen, hvilket igjen har følger for i hvilken grad kulturskolen kan tilordnes midler i trange kommunale budsjetter, ettersom kommunen må prioritere de lovpålagte kjerneoppgavene sine høyest. Dermed kan en organisering av kulturskolen adskilt fra oppvekstsektoren lede til at kommunen satser mindre på kulturskole, slik satsingen kommer til uttrykk i dekningsgrad, tilbudsbredde og prisnivå for kulturskolen.

3 Undersøkellesopplegg, metode og datakilder

Ettersom staten bruker svært myke styringsvirkemidler når det gjelder kulturskole, har kommunene et stort handlingsrom. Jeg har tatt sikte på å finne ut hvordan ulike kommuner utnytter dette handlingsrommet. Derfor har jeg undersøkt hvordan satsingen på kulturskoler varierer mellom ulike kommuner, slik den kommer til uttrykk gjennom de avhengige variablene dekningsgrad, tilbudsbredde og prisnivå, som fremkommer av statistikk fra Utdanningsdirektoratet/GSI. Dette har jeg supplert med opplysninger om administrativ forankring og organisering, mål og strategier, samt oppgaver og arbeidsmetoder for den enkelte kulturskole, som jeg har innhentet dels på kommunenes nettsider og dels i intervjuer med kommunenes beslutningstakere.

For å finne ut hvorvidt ulike måter å forankre kulturskolen på i kommuneadministrasjonen medfører forskjeller i satsingen på kulturskolen, har jeg undersøkt kulturskolenes administrative forankring i et utvalg norske kommuner. Opplysningene om dette har jeg i første omgang funnet på kommunenes nettsider, og de er så supplert med informasjon innhentet i intervjuene jeg har foretatt med kommunenes kommunalsjefer, kultursjefer og kulturskoleledere. Disse intervjuene har også gitt et inntrykk av de ulike kommunale beslutningstakernes egne oppfatninger om hva som er kulturskolens primære samfunnsoppdrag og oppgaver.

At det kan være ulikheter mellom de utvalgte kommunenes økonomiske handlingsrom er en sentral kontrollvariabel i denne undersøkelsen. Derfor har jeg allerede i utgangspunktet valgt ut kommuner som har samme type utfordringer og lignende økonomisk handlingsrom. Men samtidig har jeg vært bevisst på at selv små ulikheter i handlingsrommet kan medføre forskjeller i hvilke muligheter kommunen har til å satse på oppgaver som kulturskole. Jeg har derfor supplert undersøkelsen med offentlig statistikk som belyser ulikhetene i de valgte kommunenes økonomiske handlingsrom, slik at jeg også har sett på variasjonene i kommuneøkonomien i de utvalgte kommunene

3.1 Undersøkelse av offentlig registrerte data om kommunene

Kulturskolene jeg har studert, hører til syv kommuner som vil inngå i det nye storfylket Viken. Alle kommunene ligger i Oslo-området, og de har sammenlignbare utfordringer knyttet til befolkningsvekst, integreringsbehov og anstrengt kommuneøkonomi. For hver av disse har jeg sett på kulturskolens dekningsgrad for grunnskolebarn, bredden i kulturskoletilbudet og prisnivået for dyreste helårsplass i kulturskolen. Dette er de avhengige variablene, som samlet sett kan forstås som et uttrykk for den enkelte kommunes satsing på kulturskole.

Med hensyn til hva den enkelte kulturskole tilbyr når det gjelder både bredde, dekning og priser, har jeg tatt utgangspunkt i Utdanningsdirektoratets statistikk, «GSI – Grunnskolens Informasjonssystem» (heretter kalt GSI). GSI inneholder både statistikk om grunnskolebarn generelt, og statistikk om grunnskolebarn i kulturskolen spesielt. Her får man oversikt over kulturskoletilbudets bredde, fordelt på de fem kategoriene «Musikkundervisning», «Visuelle kunsthøgskole», «Teater», «Dans» og «Andre kunst- og kulturuttrykk». Man kan se hvor mange grunnskolebarn som har plass i kulturskolen, hvor mange som står på venteliste, og hva høyeste helårspris for en kulturskoleplass er. I tallene fra GSI er også kulturskoleelever under eller over grunnskolealder registrert, men disse har jeg trukket fra i mine beregninger, ettersom jeg har avgrenset denne undersøkelsen til å gjelde kulturskoletilbudet til grunnskolebarn.

3.2 Ulik kommuneøkonomi som sentral kontrollvariabel

Jeg har ikke tatt sikte på å måle eller sammenligne hvor mye penger hver kommune bruker til kulturskoleformål eller hvor stor del av kommunebudsjettet som går til kulturskole. Isteden har jeg altså sett på kulturskolesatsingen slik den kommer til uttrykk i de avhengige variablene dekningsgrad, tilbudsbredde, venteliste og pris, som finnes i statistikken fra GSI. Ulikheter i kommuneøkonomi kan imidlertid være en viktig årsak til at kulturskolesatsingen varierer fra kommune til kommune. Kommuneøkonomi vil derfor være en sentral kontrollvariabel i denne undersøkelsen.

For å få en oversikt over det økonomiske handlingsrommet for hver enkelt kommune i undersøkelsen, har jeg hentet opplysninger fra Prop. 88 S (2017–2018) Kommuneproposisjonen 2019, som inneholder statistikk om frie inntekter for alle landets kommuner.^{xxii} Det vil fremgå at det ikke er så store forskjeller i økonomisk handlingsrom mellom kommunene i denne undersøkelsen. Ettersom jeg først og fremst har ønsket å se på

effektene av den administrative organiseringen, har jeg valgt å undersøke kommuner som har sammenlignbare økonomiske forhold.

3.3 Undersøkelse av kommunenes offentlig tilgjengelige opplysninger om erklærte strategier for kulturskolesatsing og administrativ forankring av kulturskolen

For hver av kommunene i undersøkelsen har jeg undersøkt hvorvidt og hvordan kulturskolen er omtalt i styringsdokumenter som finnes offentlig tilgjengelig på kommunenes nettsider. Dette har vært for å belyse hva slags formelle strategier som ligger til grunn for hver kommunes kulturskolesatsing, og som kanskje også kan forklare den organisatoriske forankringen, eller gjenspeile den. For å ivareta informantenes anonymitet, bruker jeg ikke sitater fra disse styringsdokumentene, ettersom dette kunne identifisert kommunene.

For å bringe på det rene hvordan kulturskolen er forankret i hver kommune, har jeg tatt utgangspunkt i offentlig tilgjengelige opplysninger om kommunenes administrative organisering. Jeg har brukt organisasjonskartene på kommunenes hjemmesider på internett, og supplert opplysningene herfra med øvrig informasjon fra hjemmesidene. Deretter har jeg innhentet ytterligere opplysninger fra informantene. Slik har jeg kunnet danne meg et godt bilde av hvordan kulturskolen er forankret internt i hver kommuneadministrasjon.

3.4 Intervjuundersøkelse

Jeg har intervjuet 2-3 nøkkelpersoner i hver av de aktuelle kommunene, til sammen 15 personer. Disse nøkkelpersonene er kommunale ledere som har kulturskolen i sin saksportefølje. Dette har vært kommunenes kulturskoleledere, kommunalsjefer med overordnet ansvaret for kulturskolen, og kultursjefer med ansvar for kulturetaten. Oppgaven er meldt til personvernombudet for forskning, og kommuner og informanter er anonymisert ved at kommunene benevnes som kommune A-G.

I seks av syv kommuner var det helt uproblematisk å få intervjuet kommunalsjefer, kultursjefer og kulturskoleledere om kommunens kulturskole. I kommune G var det imidlertid vanskelig å få til noe intervju. Til slutt lyktes jeg likevel å få intervjuet også kommunalsjef og

kulturskoleleder her, men bare i form av ett samlet intervju hvor de har svart på spørsmålene vekselvis, og hvor eventuelle uenigheter dem imellom dermed i liten grad fremkommer. Men med dette foreligger det i hvert fall både statistisk tallmateriale og kvalitative intervjuer med både kulturskoleledere og deres overordnede for alle de syv kommunene jeg har undersøkt.

3.5 Spørsmålene som ble stilt

Mitt siktemål har vært dels å belyse variasjonene både i kommunenes administrative forankring av kulturskolen og i kommunenes satsing på kulturskole, og dels å undersøke hvilke sammenhenger det kan være mellom disse variasjonene. I intervjuene har jeg derfor stilt spørsmål både om ulike forhold knyttet til den enkelte kulturskoles forankring, tilbud, arbeidsformer og samarbeidsformer, og om den enkelte leders vurderinger og oppfatninger knyttet til kulturskolens samfunnsoppdrag, strategier, mål, oppgaver og arbeidsmåter.

For å få sammenlignbare svar fra informantene, utarbeidet jeg en intervjuguide med 22 spørsmål, som var utgangspunkt for samtalene. Ikke alle spørsmålene har vist seg å være like relevante å besvare for alle informantene. Informantene har likevel jevnt over hatt mye å meddele, slik at samtalene har vært innholdsrike, om ikke strengt i tråd med intervjuguiden. Underveis har jeg fylt inn informantenes svar på intervjuguidens spørsmål, og informantene har fått referat til godkjenning i etterkant av samtalen. Alle justeringsforslag fra informantene er tatt til følge i referatene.

Spørsmålene har handlet om hva det konkrete kulturskoletilbudet går ut på, herunder om informantene selv oppfatter egen kommunes kulturskoletilbud som tilstrekkelig godt, når det gjelder både dekning, bredde og pris. Videre har jeg spurt om lokaliseringen av tilbudet, og om informantenes syn på hva de viktigste kvalitetene ved kulturskolen er. Jeg har spurt om hva informantene selv mener at er hensikten med kulturskolen, og om de har noen strategier for informasjon om kulturskoletilbudet og for å øke rekrutteringen. Dette har vært for å få et inntrykk av hvordan både de strukturelle rammene for kulturskolen og det konkrete kulturskoletilbudet faktisk varierer mellom kommunene, men også for å få et innblikk i beslutningstakernes egne oppfatninger om hva kulturskolens samfunnsoppdrag er og om hvilke oppgaver kulturskolen skal ha.

For å finne ut hva de kommunale beslutningstakerne mente om statens beskjedne virkemiddelbruk på kulturskoleområdet, spurte jeg om hvilken rolle informantene mener det spiller for kulturskolesatsingen at det er en lovfestet plikt til å ha et kulturskoletilbud. Jeg spurte også om hvilken betydning det har for kulturskolesatsingen at det ikke lenger er øremerkede midler til kulturskole eller regulerte maksimalpriser, men disse spørsmålene var det stort sett vanskelig å svare på, i og med at det allerede er 16 år siden man hadde et regime med øremerkede midler og regulerte maksimalpriser.

For å belyse mulige effekter av kommunenes ulike forankring av kulturskolen i kommuneadministrasjonen, snakket vi om hvordan kulturskolen er forankret administrativt i kommunen, om det er i samme avdeling som oppveksttemaer eller ikke, og hva som i hvert tilfelle er bakgrunnen for den administrative løsningen som er valgt. I denne sammenheng spurte jeg også om hvilke etater eller organisasjoner som er kulturskolens nærmeste samarbeidspartnere, og om beslutningstakerne synes at den administrative organiseringen gjør det enklere for kulturskolen å samarbeide med noen etater og organisasjoner enn med andre.

Selv har jeg hatt en antakelse om at kulturskolen prioriteres høyere når den er forankret i en avdeling som har ansvar også for andre barne- og oppveksttemaer, dvs. når den blir sett som et virkemiddel i oppvekstpolitikken, som er blant kommunens kjerneoppgaver. Jeg har tenkt at bekymring for oppvekstpolitiske utfordringer kan fungere som en effektiv lokalpolitisk begrunnelse for å satse på kulturskole, og at det vil være mer krevende å få til en satsing på kulturskolen lokalt dersom den er løsrevet fra oppvekstpolitikken. Jeg har derfor utfordret de kommunale beslutningstakerne til å mene noe om hvordan kulturskolen ideelt sett bør være forankret i kommuneadministrasjonen, og da særlig for å finne ut om de er enige i at kulturskolen har fordel av å være organisert i tilknytning til oppvekstfeltet, eller om de er av en annen oppfatning.

3.6 Reliabilitet og validitet

Når det gjelder undersøkelsens reliabilitet, eller pålitelighet, handler dette om hvorvidt undersøkelsen er etterprøvable, slik at man vil komme til samme resultat om man gjør nye undersøkelser ved bruk av den samme metoden. Validitet, eller gyldighet, handler om hvorvidt man ved undersøkelsen faktisk måler det man tar sikte på å måle. Reliabilitet er altså

et empirisk spørsmål, mens validitet beror på en teoretisk vurdering på bakgrunn av den teoretiske sammenhengen undersøkelsen inngår i (Ringdal 2013 s. 96-97).

For å styrke den generelle reliabilitet har jeg forklart konteksten og framgangsmåten i undersøkelsen, noe som er egnet til å øke påliteligheten (Johannessen m.fl., 2011). Videre har jeg bygget på og gjort bruk av allment tilgjengelig materiale, herunder statistikk fra Utdanningsdirektoratet og andre offentlige kilder. Nøyaktigheten i tallene fra Utdanningsdirektoratet (GSI) vil avhenge av korrekt rapportering fra hver enkelt kommune, noe som kan være en feilkilde. Videre kan tilfeldigheter spille inn, som det at prisnivået bare er angitt ved den høyeste helårsprisen for et kulturskoletilbud, og ved at tilbudsbredden i statistikken bare er grovinndelt i fem kategorier. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at feilkilder og tilfeldigheter her skulle trekke i noen spesiell retning i forhold til det jeg har tatt sikte på å undersøke.

Jeg har gjort et strategisk utvalg av kommuner for denne undersøkelsen. De 7 kommunene jeg har sett på, er kommuner som ligger på Østlandet, men temaet for undersøkelsen er ikke slik at det skal være avgjørende hvor i landet kommunene ligger. Jeg har lagt vekt på å få med kommuner som har forankret kulturskolen på ulike måter i kommuneadministrasjonen, at satsingen på kulturskole skal variere mellom kommunene, og at de utvalgte kommunene står ovenfor sammenlignbare utfordringer og lignende grad av økonomisk handlefrihet.

Når det gjelder intervjuene, har jeg gitt nøyaktig informasjon om gangen i arbeidet, både med hensyn til utvelgelsen av informanter og når det gjelder selve gjennomføringen av intervjuene. Ettersom det er snakk om dybdeintervjuer av kvalitativ karakter, ville man imidlertid nødvendigvis fått litt andre svar dersom man isteden hadde valgt noen andre intervjuobjekter. Dersom man hadde valgt kommuner i andre landsdeler enn på Østlandet, kunne man dessuten fått svar fra informanter i kommuner som har andre slags utfordringer enn de som er valgt her, for eksempel knyttet til fraflytting istedenfor innvandring.

Når det gjelder validitet, handler dette om hvorvidt en undersøkelse er egnet til å gi gyldige svar på den aktuelle problemstillingen (Johannessen m.fl., 2011 s. 365). Validitet kan deles i fire typer (Cook og Campell, 1979). Det er intern, ekstern og statistisk validitet, samt begrepsvaliditet.

Intern validitet gjelder om undersøkelsen kan forklare interne årsakssammenhenger i kommunene, for eksempel om det er noen sammenheng mellom kulturskolens forankring i kommuneadministrasjonen og den konkrete utformingen av kulturskoletilbudet. Forholdet mellom kulturskolens administrative forankring og kulturskoletilbudets utforming kan også være påvirket av flere andre forhold, som kommuneøkonomi og politisk vilje. Dette kan gjøre det vanskelig å få et fullstendig bilde av forholdet mellom årsaker og virkninger når det gjelder kommunenes kulturskolesatsing. Ved å kombinere tilgjengelig statistikk og dokumentasjon om hver enkelt av kommunene med å intervju de kommunale beslutningstakere for kulturskolen i de samme kommunene, kan man likevel få et ganske dekkende inntrykk av hvordan det forholder seg med både kulturskoleorganiseringen og kulturskolesatsingen i de undersøkte kommunene.

Når det gjelder ekstern validitet, går det ut på hvorvidt undersøkelsen kan gi grunnlag for å generalisere, slik at man kan trekke slutninger om hvordan forholdene i stor grad er, også med hensyn til kommuner som ikke har vært med i denne undersøkelsen. Som nevnt ligger kommunene i denne undersøkelsen på Østlandet, innen to timers reisevei fra Oslo. Selv om andre landsdeler kan ha andre utfordringer, for eksempel utflytting istedenfor innflytting, vil variasjoner mellom ulike landsdeler være av underordnet betydning for denne undersøkelsen, som dreier seg om sammenhenger knyttet til den administrative forankringen av kulturskolen i kommuneadministrasjonen.

Jeg har lagt vekt på å velge ut kommuner med ulik profil på kulturskoletilbudet og kommuner som har forankret kulturskolen på ulikt vis i kommuneadministrasjonen. Flere måter å drive kommunal kulturskole på skal dermed være representert i undersøkelsen. Slik sett kan undersøkelsen ha overføringsverdi til å kunne si noe om betydningen av kulturskolens administrative forankring generelt.

Når det gjelder statistisk validitet, handler dette om hvorvidt mine observasjoner er statistisk signifikante. Statistisk validitet øker med antall observasjoner. Det at min undersøkelse omfatter 7 kommuner og at jeg har intervjuet til sammen 15 kommunalsjefer, kultursjefer og kulturskoleledere i disse kommunene, er egnet til å styrke dermed den statistiske validiteten.

Når det gjelder begrepsvaliditet, handler dette om forekomsten av uklarheter, mangler og feiltolkninger under intervjuene eller den etterfølgende bearbeidelsen av disse. Jeg har

intervjuet hver informant ved oppmøte eller pr telefon, og med utgangspunkt i intervjuguiden har jeg samtalt en drøy halvtime om kulturskole med hver og en av dem. Referatet fra hvert intervju er i ettertid sendt til informanten med oppfordring om å lese og komme med eventuelle korreksjoner. Mottatte justeringer er deretter uten unntak tatt inn i referatene. Denne prosessen er egnet til å sikre god begrepsvaliditet.

Alt i alt er det avgjørende at funnene i oppgaven skal være et resultat av den foretatte undersøkelsen og ikke følge av mine egne subjektive holdninger. Dette er etter min vurdering godt ivaretatt, særlig fordi jeg har kombinert bruk av allment tilgjengelig informasjon og statistikk om hver enkelt kommune og dens kulturskole med utfyllende dybdeintervjuer med beslutningstakerne i hver av kommunene. Jeg har ingen jobbmessig tilknytning verken til noen av de utvalgte kommunene eller til noen av de berørte sektorene. I dette arbeidet har det generelt vært et formål å redusere betydningen av min egen subjektivitet til det helt minimale.

4 Kulturskolesatsingen i syv utvalgte kommuner

4.1 Beslutningstakernes ulike syn på de statlige styringsvirkemidlene

Blant informantene var det nesten full enighet om at lovfesting er et viktig signal til politikerne om å prioritere kulturskolen, som gjør at kulturskolen står sterkere enn den ellers ville gjort. Bare kommunalsjefen i kommune A mente at lovfesting av kulturskolen ikke er så viktig, og antok at kulturskolen hadde vært der uansett. De fleste av kulturskolelederne var kritiske til at det ikke lenger er øremerkede midler til kulturskoleformål. Når det gjaldt betydningen av at det ikke lenger er fastsatte maksimalpriser, var det ingen som hadde noen spesiell formening om dette.

4.2 Ulike mål og strategier for kulturskolesatsingen

4.2.1 Kommunenes formelle mål og strategier

I hver kommune er ambisjonene for kulturskolen tilpasset lokale forhold og økonomiske rammebetingelser. De utvalgte kommunene omtaler følgelig kulturskolen på ulikt vis i styringsdokumentene sine. Fra de kommunale styringsdokumentene kan jeg ikke gjengi direkte sitater, ettersom det lett ville identifisert kommunene gjennom nettsøk.

Kommunene A og D er i strategidokumentene lite opptatt av kulturskolens forhold til skole- og oppvekstsektoren, og mer opptatt av høy kunstnerisk kvalitet og nært samarbeid med det øvrige kulturlivet. I kommune A's kommunedelplan for kultur nevnes kulturskolen som en av flere kulturaktører, som sammen skal styrke kommunens profil som pulserende og mangfoldig kultursamfunn. Samlokalisering av kulturskolen og andre kulturaktører skal gi samarbeid på tvers, og sammen skal man utgjøre et kreativt, bredt og kompetent miljø. Ifølge kommune D's kommunedelplan for kultur, idrett og friluftsliv skal kulturskolen være aktiv, produktiv og faglig sterk, og den skal bidra til å realisere potensialet i kommunens møteplass for kulturliv, frivillig sektor, næringsliv og kunstmiljøer.

De andre kommunene fremstår som mer opptatt av kulturskoletilbudets bredde og av et godt samarbeid med oppvekstsektoren. Ifølge kommune B's temaplan for utvikling av kulturskolen skal kulturskolen være for alle som ønsker det, og kulturskolens samarbeid med skoler og barnehager er viktig. Kommune C har en visjon om at kulturskolen som møteplass hvor barn og unge utvikler sine skapende evner utfra egne forutsetninger, og ifølge kommuneplanens

samfunnsdel bør kultur og utdanning kobles tettere og samarbeide mer. I kommune G's kommuneplan har kommunen som sentral strategi å arbeide aktivt for et godt samarbeid mellom barnehage, skole, skolefritidsordning og kulturskole. Kommune E er opptatt av at kulturskolen skal være et ressurscenter for samhandling og integrering, ifølge sin strategiplan for kultur, idrett og friluftsliv. Kommune F har ifølge kommuneplanens samfunnsdel som ambisjon å videreføre det gode arbeidet med kulturskolen, som allerede er breddeorientert og nært knyttet til oppvekstsektoren.

4.2.2 Beslutningstakernes mål og strategier for kulturskolen

I kraft av sin stilling har denne undersøkelsens informanter mulighet til å påvirke utformingen av kulturskoletilbudet i sin kommune. Derfor er det av interesse å klarlegge hva informantene selv mener at tilbudet bør gå ut på. I den grad man ikke kan oppnå både breddesatsing og talentsatsing, og man må treffe et valg; bør kulturskolen da først og fremst by på breddetilbud og integrering, eller bør den heller fokusere på talentutvikling og kunstnerisk kvalitet? I hvilken grad bør den ta utgangspunkt i de ulike kunst- og kulturdisiplinene, og i hvilken grad skal den rette seg mot barnas egne ønsker og impulser?

Det vanligste svaret fra informantene var at kulturskolen sikter mot å få til alt dette. De fleste beslutningstakerne var altså ambisiøse nok til å ville tilby både inkludering, integrering og breddekultur sammen med talentutvikling, fordypning og kunstnerisk kvalitet, innenfor rammen av sin kommunes kulturskole. I kommunene E og G var dette holdningen hos alle informantene.

I kommune F mente begge informantene at hovedhensikten med kulturskolen var å gi et godt breddetilbud, og kulturskolelederen der påpekte særlig kulturskolens rolle som et viktig forebyggende folkehelseiltak.

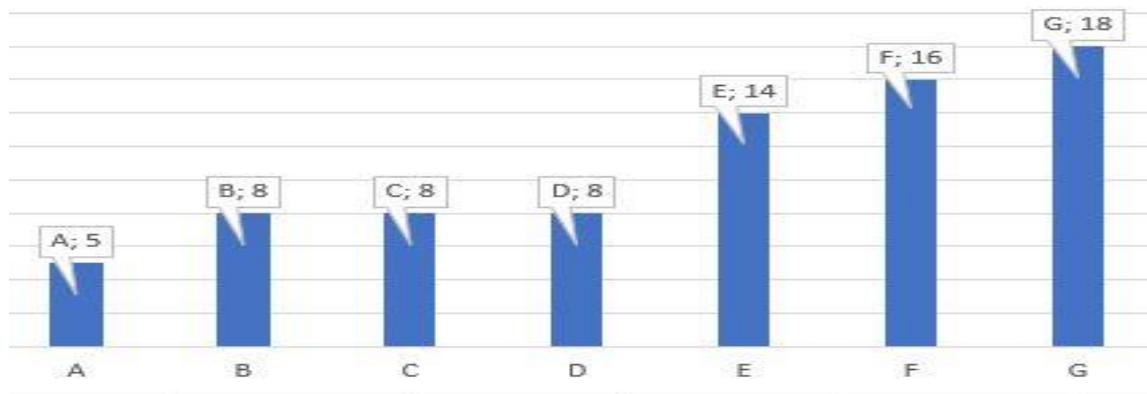
I kommune D mente begge informantene at talentutviklingsperspektivet måtte veie tyngst, og de poengterte at kulturskolen bør være en utviklingsarena på linje med idrett og skole.

I kommunene A, B og C var det sprikende holdninger mellom informantene når det gjelder avveiningen mellom breddesatsing og talentsatsing.

4.3 Ulike dekningsgrader

Jeg har beregnet kommunenes dekningsgrad for grunnskoleelever i kulturskolen for skoleåret 2018/19 (figur 1), og sett på hvor mange grunnskoleelever som står på venteliste til kulturskolen. Som nevnt i avsnitt 3.1 er også kulturskoleelever under eller over grunnskolealder registrert i GSI, men disse er trukket fra i mine beregninger, ettersom denne undersøkelsen gjelder kulturskoletilbudet til grunnskolebarn. Dekningsgraden har jeg videre sammenholdt med hvor tilfredse eller misfornøyde de kommunale beslutningstakerne er med kulturskoledekningen i sin kommune.

Figur 1: Kommunenes dekningsgrad for grunnskoleelever i kulturskolen for skoleåret 2018/19



Kilde: Utdanningsdirektoratet, GSI.

A kommunes dekningsgrad på 5 prosent er dårligst i undersøkelsen, og 158 grunnskolebarn står på venteliste til kulturskolen. Alle informantene her mente at kulturskolen ikke har god nok dekning.

Kommunene B, C og D har dekningsgrad på 8 prosent. I kommune B står 25 grunnskolebarn på venteliste til kulturskolen, mot 239 i kommune C og 50 i kommune D. Informantene i disse kommunene var stort sett enige om at denne dekningen er for dårlig. Kulturskolelederen i kommune D mente imidlertid at dekningen var helt grei.

E kommune har en dekningsgrad på 14 prosent. Ingen grunnskoleelever står på venteliste til kulturskolen som sådan, men det er venteliste på enkelte tilbud. Her mente begge beslutningstakerne at dekningen er god, men ikke god nok, fordi det fortsatt er ventelister på noen av tilbudene.

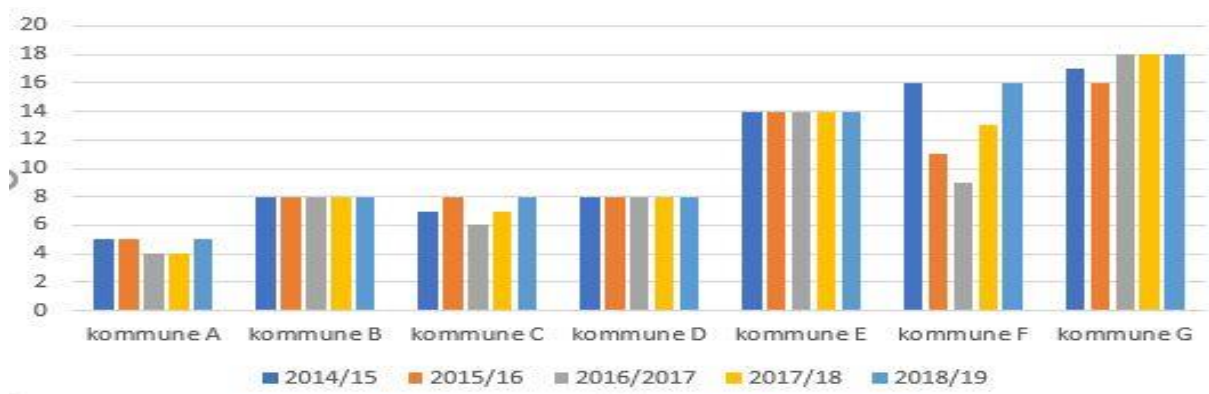
F kommune har en dekningsgrad på 16 prosent, og 9 grunnskolebarn på kulturskolens venteliste. Begge informantene mente at denne dekningen er god nok, ettersom private aktører også bidrar til å utfylle tilbudet.

G kommune har en dekningsgrad på 18 prosent, og 225 grunnskolebarn på venteliste til kulturskolen. Kulturskolelederen her ga mente at denne dekningen ikke er god nok, siden det fortsatt er ventelister.

Mange kommunale ledere med ansvar for kulturskolen mener altså at dekningen er for dårlig i sin kommune, og det gjelder enten dekningen er på 5 prosent eller på 18 prosent for grunnskolebarna. Også i kommuner hvor det omtrent ikke er venteliste for kulturskolen, finnes det beslutningstakere som mener at dekningen er for dårlig. Men det finnes også eksempler på kulturskoleledere som er fornøyd med en dekning på 8 prosent, selv om det er venteliste.

Selv om dekningsgraden varierer sterkt mellom kommunene, og selv om mange av beslutningstakerne mener at dekningen i sin kommune er for dårlig, har dekningen i hver av kommunene i de siste årene holdt seg på et relativt stabilt nivå (figur 2):

Figur 2: Kommunenes dekningsgrader for grunnskoleelever i kulturskolen fra og med skoleåret 2014/15 til og med skoleåret 2018/19

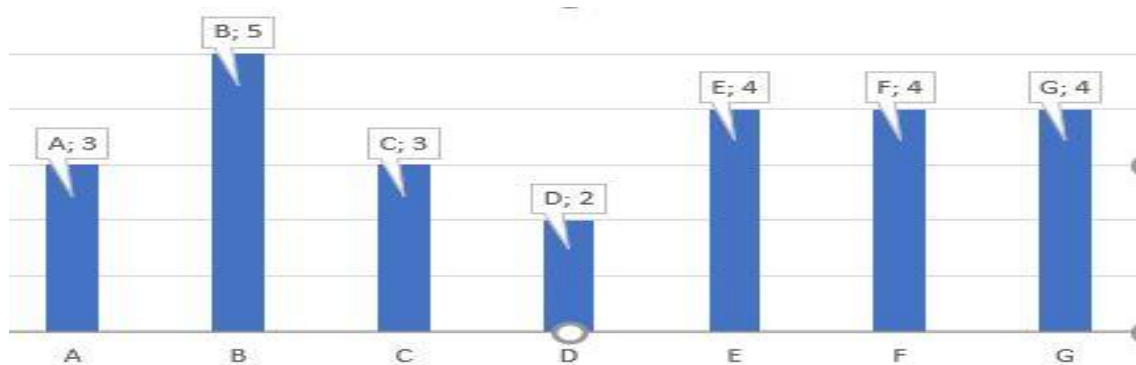


Kilde: Utdanningsdirektoratet/GSI.

4.4 Varierende tilbudsbredde

Når det gjelder de ulike kulturskolenes tilbudsbredde, har jeg tatt utgangspunkt i hva hver kommune tilbyr av de fem kategoriene i statistikken til Utdanningsdirektoratet/GSI. Dette er musikkundervisning, visuelle kunsthøgskole, teater, dans og andre kunst- og kulturuttrykk. Den tilbudsbredden som fremgår av statistikken for kommunens kulturskole i skoleåret 2018/19 (figur 3), har jeg sammenholdt med de kommunale beslutningstakernes egne synspunkter på tilbudsbredden.

Figur 3: Kulturskolenes tilbudsbredde i hver av kommunene i skoleåret 2018/19



Kilde: Utdanningsdirektoratet/GSI.

Kulturskolen i B kommune har det bredeste tilbudet, med tilbud innen alle fem kategorier. Begge beslutningstakerne oppfattet denne tilbudsbredden som stort sett god nok. Kulturskolelederen påpekte likevel at det var utvidelsesbehov.

Kulturskolene i E, F og G har tilbud innen fire av fem kategorier. Beslutningstakerne her var stort sett fornøyd med denne tilbudsbredden, selv om alle kulturskolelederne påpekte ulike mangler og forbedringspunkter.

Kulturskolene i A og C har tilbud innen tre av fem kategorier. Kommunalsjefene her mente at denne tilbudsbredden er god nok, mens de øvrige informantene pekte på ulike forbedringsmuligheter.

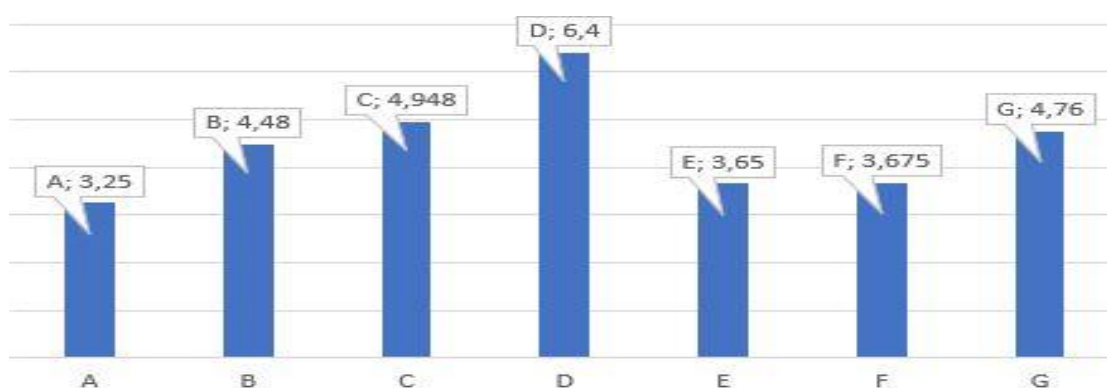
Kulturskolen i D har bare tilbud om to av fem kategorier. Begge beslutningstakerne her mente at dette tilbudet er for smalt.

De beslutningstakerne som har det smaleste kulturskoletilbudet i sin kommune er altså klar over dette. Men også kulturskoleledere i kommuner som allerede har et forholdsvis bredt tilbud, ønsket seg en større tilbudsbredde. Hvilken vei tilbudet ideelt sett burde utvides, er det imidlertid sprikende oppfatninger om. Noen av beslutningstakerne var mest opptatt av breddetilbud og «kulturskole for alle», mens andre uttrykte ønske om mer bruk av moderne kunstuttrykk, som digitalisering, spillutvikling og multimedia.

4.5 Forskjeller i prisnivå

Når det gjelder prisnivå, har jeg tatt utgangspunkt i det som ifølge GSI er høyeste pris for en helårs plass i kulturskolen i skoleåret 2018/19 i hver kommune (figur 4). Dette har jeg sammenholdt med hva de kommunale beslutningstakerne mener om prisnivået på kulturskoletilbudet i sin kommune.

Figur 4: Høyeste pris for en helårs plass i kulturskolen i skoleåret 2018/19 i hver av kommunene, i 1000 kroner



Kilde: Utdanningsdirektoratet/GSI.

Billigst er det i kommune A, hvor høyeste pris er 3 250 kroner. Både kultursjefen og kulturskolelederen der ønsket seg likevel lavere priser. Deretter kommer kommune E, hvor høyeste pris er 3 650 kroner, som kulturskolelederen mente var en grei pris, mens

kommunalsjefen syntes at var i overkant. Så kommer kommune F, hvor høyeste pris er 3 675 kroner, som begge beslutningstakerne oppfattet som stort sett rimelig, men dyrt for enkelte. Deretter er det kommune B, med 4480 kroner som høyeste pris, noe begge beslutningstakerne mente at var i dyreste laget. I G kommune er høyeste pris 4 760 kroner, som kommunalsjefen mente at er greit nok, mens kulturskolelederen mente at kunne være for høyt. C kommune har 4948 kroner som høyeste pris, noe kulturskolelederen syntes at er for dyrt, mens kommunalsjefen mente at er billig nok. Dyrest er det i D kommune med 6400 kroner som høyeste pris, noe kommunalsjefen mente at var i dyreste laget, mens kulturskolelederen mente at er billig nok.

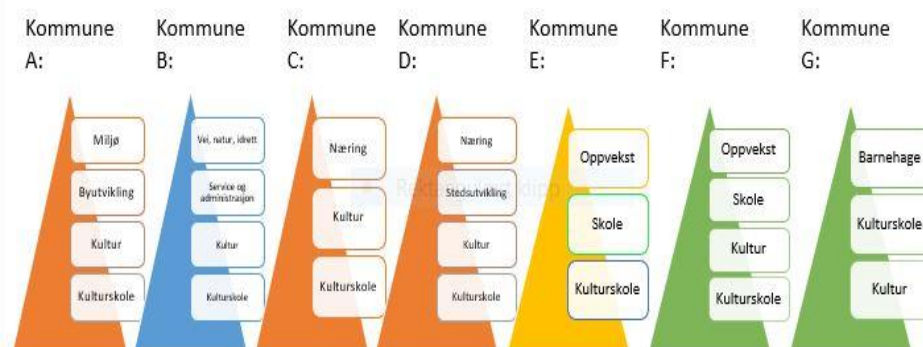
Beslutningstakerne har altså ulike oppfatninger av hva som er passende prisnivå for en helårsplass i kulturskolen. Flere oppfattet prisnivåer på mellom 3000 og 5000 kroner for dyreste helårstilbud som greit nok, og kulturskolelederen med tilbudet til 6400 kroner mente at dette prisnivået var greit. Samtidig mente flere av informantene at kulturskoletilbud med prisnivåer ned mot 3000 kroner er for dyrt. Vurderingen av om prisnivået er greit eller for høyt varierer mellom ledere på ulike nivåer i kommunene, uten at det er noen systematikk i om det er kommunalsjef, kultursjef eller kulturskoleleder som er bekymret for prisnivået.

4.6 Ulik organisering av kulturskolen i kommuneadministrasjonen

Kulturskolen er administrativt forankret i forskjellige avdelinger i de ulike kommunene. Det er også ulike oppfatninger hos beslutningstakerne om hvordan kulturskolen ideelt sett burde være forankret i kommuneadministrasjonen, og særlig om den bør være organisert sammen med skole- og oppvekstsektoren eller ikke. Figur 5 viser hvordan kulturskolen faktisk er forankret administrativt i kommunene i undersøkelsen, kombinert med hva informantene i hver kommune tror om hvorvidt kulturskolen vil tape på å være forankret i en avdeling som har ansvar innen oppvekstsektoren.

Figur 5: Kulturskolens forankring i ulike administrative avdelinger i de ulike kommunene, og de kommunale beslutningstakernes oppfatninger om hvorvidt kulturskolen ville tape på å være forankret i en avdeling med ansvar innenfor oppvekstsektoren

Kommunenes innplassering av kulturskolen i en av kommuneadministrasjonens avdelinger:



Andel av informantene som mener at kulturskolen vil tape på å organiseres sammen med skole/oppvekstsektor:

I kommune A:	I kommune B:	I kommune C:	I kommune D:	I kommune E:	I kommune F:	I kommune G:
1 av 3	2 av 2	2 av 2	2 av 2	0 av 2	0 av 2	0 av 2

I kommune E er kulturskole organisert sammen med skole og oppvekst, men adskilt fra kultur. I de andre kommunene er kulturskole organisert sammen med kultur. I kommune F er kultur og kulturskole organisert sammen med oppvekst generelt, og i G kommune er kultur og kulturskole organisert sammen med oppveksttemaet barnehage. Kommunene A, B, C og D har organisert kulturskole sammen med kultur og adskilt fra oppvekst. I kommunene A, C og D er kultur og kulturskole organisert sammen med nærings- og stedsutviklingstemaer, mens kultur og kulturskole i kommune B er organisert sammen med idrett, administrasjon, mv.

I kommuner hvor kulturskolen ikke er administrativt forankret sammen med oppveksttemaer, var det en vanlig oppfatning blant informantene at kulturskolen ville bli nedprioritert dersom den ble forankret i en avdeling med ansvar innen oppvekstsektoren. Denne oppfatningen hadde imidlertid ingen av informantene i kommunene hvor kulturskolen faktisk var forankret i samme avdeling som oppveksttemaer.

I kommune A opplyste kommunalsjefen at når kulturskolen ikke er administrativt organisert sammen med skoleverket, er det fordi skolesektoren er for vanskelig å samarbeide med for kulturskolen. Kommunalsjefen mente også at kulturskolen ville blitt nedprioritert hvis den hadde tilhørt samme avdeling som skole- og oppvekstsektoren, og h*n syntes derfor at kulturskolens forankring i kommuneadministrasjonen er ideell som den er. Kultursjefen og

kulturskolelederen i A trodde at den administrative plasseringen ikke var avgjørende, så lenge de involverte sjefene var samarbeidsinnstilte.

I kommune B opplyste kultursjefen at den valgte administrative organiseringen skyldtes et ønske fra vedkommende selv i sin tidligere stilling som kulturskoleleder. H*n hadde lærerbakgrunn og skolenettverk, og ønsket seg derfor et jobbnettverk av kulturpersoner. Kultursjefen mente at den nåværende forankringen av kulturskolen fungerer bra. Både kulturskolelederen og kultursjefen trodde at en forankring i en skoledominert oppvekstsektor ville ført til at kulturskolen ble for lavt prioritert sett i forhold til grunnskolen.

I C kommune opplyste kommunalsjefen at kulturskolen alltid har vært organisert sammen med kultur ellers, og at forankringen i en avdeling for næring og kultur skyldtes at kultur og kreative næringer også er en del av næringsutviklingen i kommunen. Både kommunalsjefen og kulturskolelederen mente at kulturskolen er ideelt forankret som den er i kommuneadministrasjonen, og de antok at man ved å forankre kulturskolen i en avdeling med hovedfokus på oppvekst, hadde risikert at kulturskolen ble nedprioritert i forhold til tunge behov innen oppvekstsektoren, som leksehjelp.

I D kommune er kulturskolen ikke organisert sammen med grunnskole, barnehage eller andre oppveksttemaer, og slik har det vært i mange år. Informantene her var enige om at kulturskolen bør være forankret i kulturretaten. Kommunalsjefen begrunnet dette med at det kulturfaglige perspektivet måtte være det viktigste, mens kulturskolelederen pekte på viktigheten av synlighet. Begge mente at risikoen for nedprioritering av kulturskolen ville vært større hvis den hørte til skole- og oppvekstsektoren.

I kommune E mente kommunalsjefen at bakgrunnen for kulturskolens organisering sammen med skole og oppvekst var at den er en skole med pedagoger, og at samarbeidet med de øvrige skolelederne er viktig. Kulturskolelederen mente imidlertid at forankringen skyldtes en tidligere kulturskoleleders ønske om å oppnå en statusheving for lærerne i kulturskolen. Informantene var nå enige om at den administrative forankringen burde flyttes bort fra oppvekstsektoren og over til kultursektoren. Kulturskolelederen begrunnet dette med at kulturskolen ellers ble overdøvet av de mange og sterke skoleaktørene i oppvekstsektoren, og at h*n selv hadde behov for å ha andre kulturfolk som kolleger. Kommunalsjefen begrunnet sitt syn med at kulturskolen allerede samarbeidet godt med de øvrige skolene, og at man ved å

flytte kulturskolen over til de andre kulturfolkene kunne oppnå et bedre samarbeid også med disse.

I F kommune er kulturskolen organisert i tilknytning til både skoleverket og kulturlivet. Dette kan ha sammenheng med at F er en liten kommune med en liten kommuneadministrasjon. Kommunalsjefen poengterte at det uansett er viktig å ha ansvaret for kulturskolen i samme avdeling som skolene. H*n opplyste at det ved uoverensstemmelser mellom kulturskolen og en grunnskole, er svært enkelt for avdelingsleder å ordne opp, i kraft av å være avdelingsleder for begge. Etter kommunalsjefens syn er kulturskolen helt ideelt forankret i kommuneadministrasjonen slik det er gjort i F kommune nå. Kulturskolelederen påpekte imidlertid at man måtte ha respekt for kulturskolens spisskompetanse, og mente at kulturskolelederen burde være på samme nivå i det kommunale hierarkiet som andre rektorer. Kommunalsjefen var på sin side svært bevisst på viktigheten av å følge godt med på kulturskolearbeidet.

I G kommune hadde ingen av beslutningstakerne noen formening om bakgrunnen for den valgte administrative forankringen av kulturskolen, men det er rimelig å anta at organiseringen har sammenheng med en tidligere ordførers yrkesbakgrunn som førskolelærer. Snart skal imidlertid ansvarsområdene splittes opp ved kommunesammenslåing, slik at kultur havner i én avdeling og oppveksttemaer samles i en annen. Med hensyn til den ideelle forankringen av kulturskolen i kommuneadministrasjonen, bemerket kommunalsjefen at h*n legger til grunn at kommunen for fremtiden skal ha kultur og oppvekst i hver sin avdeling, og at h*n ser at dette kan medføre utfordringer med hensyn til samarbeid på tvers av sektorgrenser. Kulturskolelederen var imidlertid tilfreds med den forestående omorganiseringen, idet h*n påpekte at kultur må skapes i samhandling med innbyggerne, at kulturskolen er en viktig mestringsarena, og at det er innbyggerne som er kulturskolens dialogpartnere.

Oppsummeringsvis er det verdt å merke seg at det i kommuner hvor kulturskolen er organisert adskilt fra oppvekstsektoren, er en vanlig forekommende oppfatning blant beslutningstakerne at kulturskolen ville blitt nedprioritert dersom den ble organisert sammen med oppvekstsektoren. Slike oppfatninger fremkom imidlertid ikke i samtaler med lederne i kommuner hvor kulturskolen faktisk er organisert sammen med oppvekstpolitiske temaer.

4.7 Ulik fysisk plassering av kulturskolen

Kulturskolens fysiske organisering varierer også mellom kommunene, fra at kulturskolen og alle dens aktiviteter i sin helhet er sentralisert til et kulturhus, og til at kommunen ikke har noe kulturhus og kulturskolevirksomheten er svært desentralisert. Kommune D er ett ytterpunkt, siden kulturskolens virksomhet der i sin helhet foregår i et kulturhus beliggende i kommunens største befolkningsentrum. Kommune F er et annet ytterpunkt, ettersom den ikke har noe eget kulturhus, og kulturskolens aktiviteter derfor må foregå flere forskjellige steder i kommunen, blant annet på skolene. De øvrige kommunene har kulturhus, hvor mesteparten av kulturskolens aktiviteter foregår, samtidig som noe undervisning skjer rundt på skolene.

4.8 Ulike synspunkter om kulturskolens samarbeidspartnere kultur og skole

I alle kommunene nevnes både skolene og kulturetaten som sentrale samarbeidspartnere til kulturskolen. Bare i kommune C, hvor kulturskolen er organisert sammen med annen kultur og næring, men adskilt fra skole, var informantenes generelle oppfatning at det er helt uproblematisk å samarbeide på tvers av kommunale avdelinger. I kommune G, hvor kulturskolen er forankret i samme avdeling som barnehagene, påpekte kommunalsjefen på generelt grunnlag at det er enklere å få til samarbeid og utnytte synergier innen den samme avdelingen.

Kulturskolelederne i kommunene A, B og D opplyste at det er enklere å samarbeide internt i kulturetaten enn med skolene, som i disse kommunene er forankret i en annen administrativ avdeling. Kommunalsjefen og kultursjefen i kommune A opplyste at skolene var vanskelige å samarbeide med. I kommune D opplyste kommunalsjefen at vedkommendes eget gode forhold til rådmannen medfører at kulturskolen samarbeider greit med hvilke enheter de vil, men at skolene generelt har nok med sine egne utfordringer og at de derfor ikke er aktuelle å samarbeide mye med for kulturskolen. Kulturskolelederen i D opplyste at når kulturskolens lærere skal samarbeide med skolen om enkelte prosjekter, kan problemer og gnisninger mellom personalgruppene oppstå.

I kommune E, hvor kulturskolen er organisert sammen med skole men adskilt fra kultur, opplyste informantene at organiseringen hadde betydning for samarbeidet. Etter kulturskolelederens syn var det enklest for kulturskolen å samarbeide med kulturetaten som

tilhørte en annen avdeling, mens det er vanskelig å samarbeide innad i oppvekstavdelingen. Kommunalsjefen opplyste at kulturskolen lettest samarbeidet innad i oppvekstavdelingen, og at det var vanskeligere for den å samarbeide med kulturetaten.

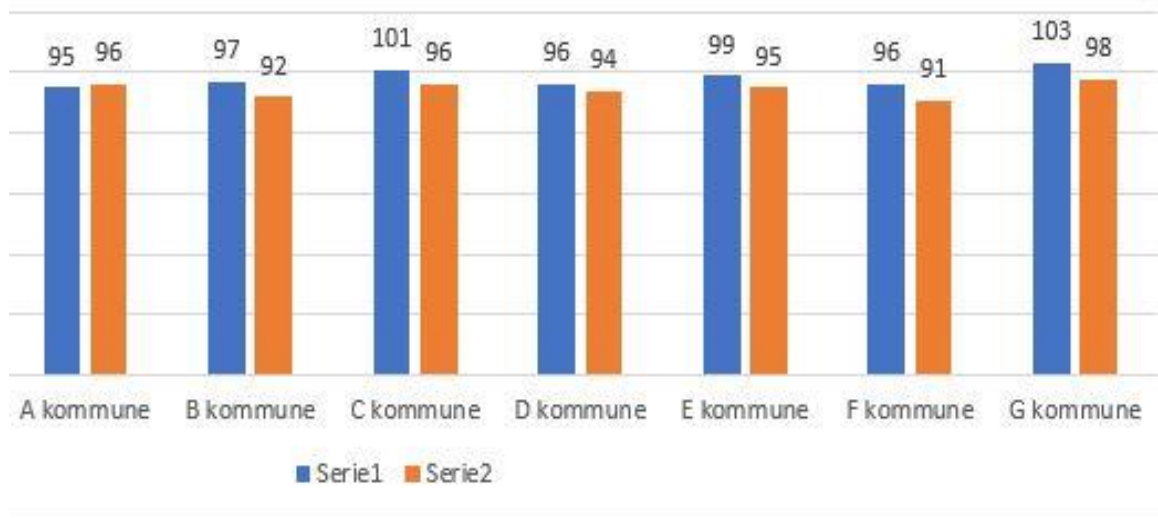
Oppsummert er det altså en utbredt oppfatning blant kulturlederne i undersøkelsen om at det å samarbeide med skolesektoren er vanskelig. Det er også en vanlig oppfatning at disse samarbeidsproblemene løses best ved at kulturskolen forankres i en annen avdeling i kommuneadministrasjonen enn skolene og oppvekst ellers. I kommune F, hvor kulturskolen og kulturetaten ellers er organisert sammen med skole mv. i en stor oppvekstavdeling, ga derimot både kommunalsjefen og kulturskolelederen uttrykk for at denne administrative organiseringen gjør det enkelt for kulturskolen å samarbeide både med skolene og med kulturlivet.

4.9 Ulik kommuneøkonomi

De ulike kommunene kan ha forskjellig økonomisk handlingsrom for å bruke midler på kulturskole og andre gode formål. Prop. 88 S (2017–2018) Kommuneproposisjonen 2019 gir en oversikt over dette i vedlegg 2 avsnitt 5.^{xxiii} I tabell 2.4 på s. 128 flg. i proposisjonen fremgår størrelsen på de enkelte kommunenes frie inntekter korrigert for variasjoner i utgifter, både ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter (serie 1 i figuren nedenfor) og for det alternativ at man inkluderer disse inntektspostene (serie 2 i figuren).

Figur 6 viser den økonomiske handlefriheten til kommunene i denne undersøkelsen.

Figur 6: De enkelte kommunenes frie inntekter i 2017 sett i forhold til et landsgjennomsnitt på 100, korrigert for variasjoner i utgifter, både ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter (serie 1) og inkludert disse inntektspostene (serie 2).



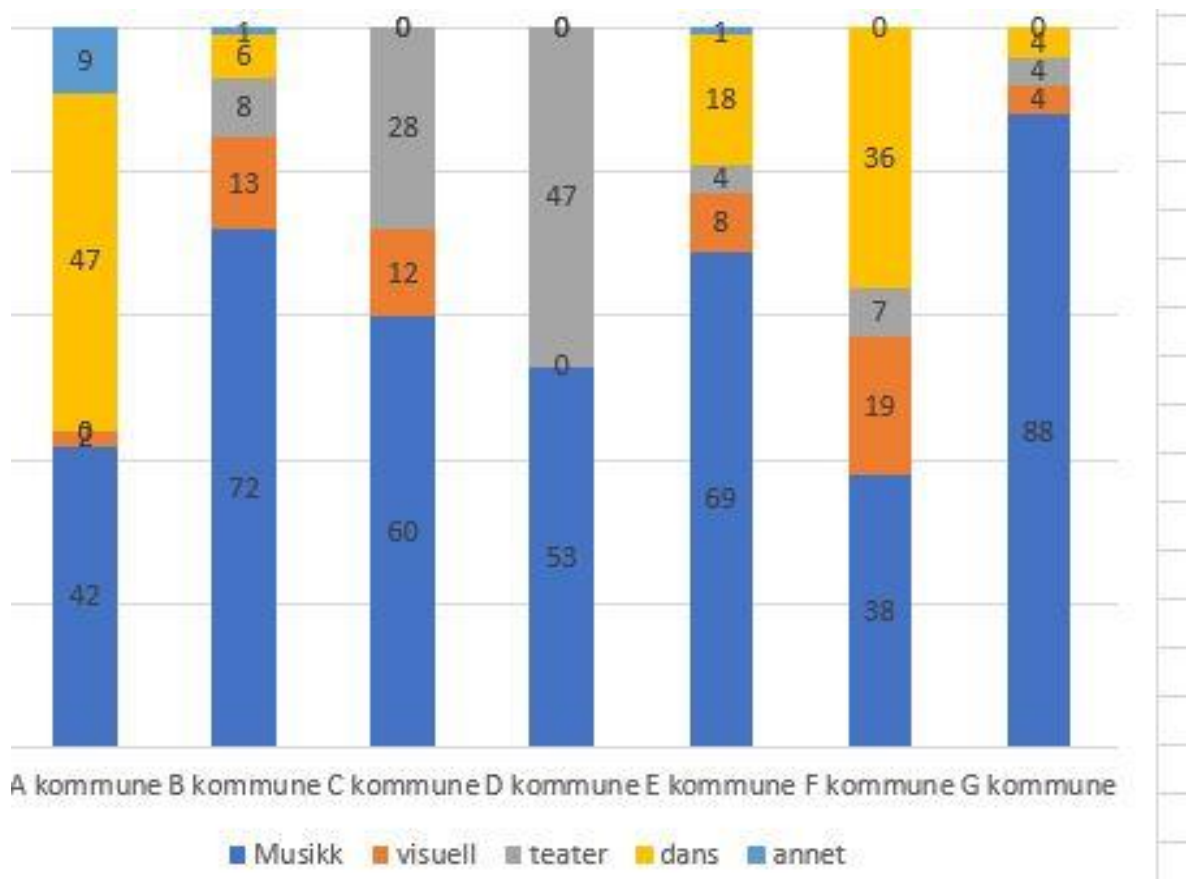
Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Prop. 88 S (2017–2018)

Kommuneproposisjonen 2019

Som figuren viser, ligger kommunene i utvalget mitt stort sett like under et landsgjennomsnitt på 100 når det gjelder frie inntekter. Alle kommunene i utvalget ligger dårligere an inntektsmessig enn tallene for Oslo, som er henholdsvis 107 når man holder eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter utenom, og 104 hvis man inkluderer dette. Kommunene F og B er økonomisk svakest, med henholdsvis 91 og 92 når man regner med eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter. Kommunene C og G ligger så vidt over landsgjennomsnittet, men ikke med noen stor margin, og bare dersom eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter ikke regnes med.

Ettersom de fattigste kommunene F og B har fordelt seg slik at kommune F er blant de med best kulturskoledeking i utvalget mitt og kommune B er blant de med den dårligste dekingen, ser det umiddelbart ikke ut til at inntektsforskjellene mellom kommunene i utvalget spiller noen stor rolle for kulturskoledeking. Men ulikt økonomisk handlingsrom kan spille en viss rolle når det gjelder i hvilken grad kommunen satser på breddetilbud i form av rimelig gruppeundervisning, eller ser seg råd til å tilby mer tradisjonell kjernevirksomhet som individuell instrumentopplæring. Den «rike» kommunen G satser således forholdsvis mye på musikkopplæring, mens «fattige» kommune F satser i større grad på dans og visuell kunst (figur 7):

Figur 7: Kulturskoletilbudets sammensetning i de ulike kommunene i skoleåret 2018/19 fordelt på de fem kategoriene ifølge GSI



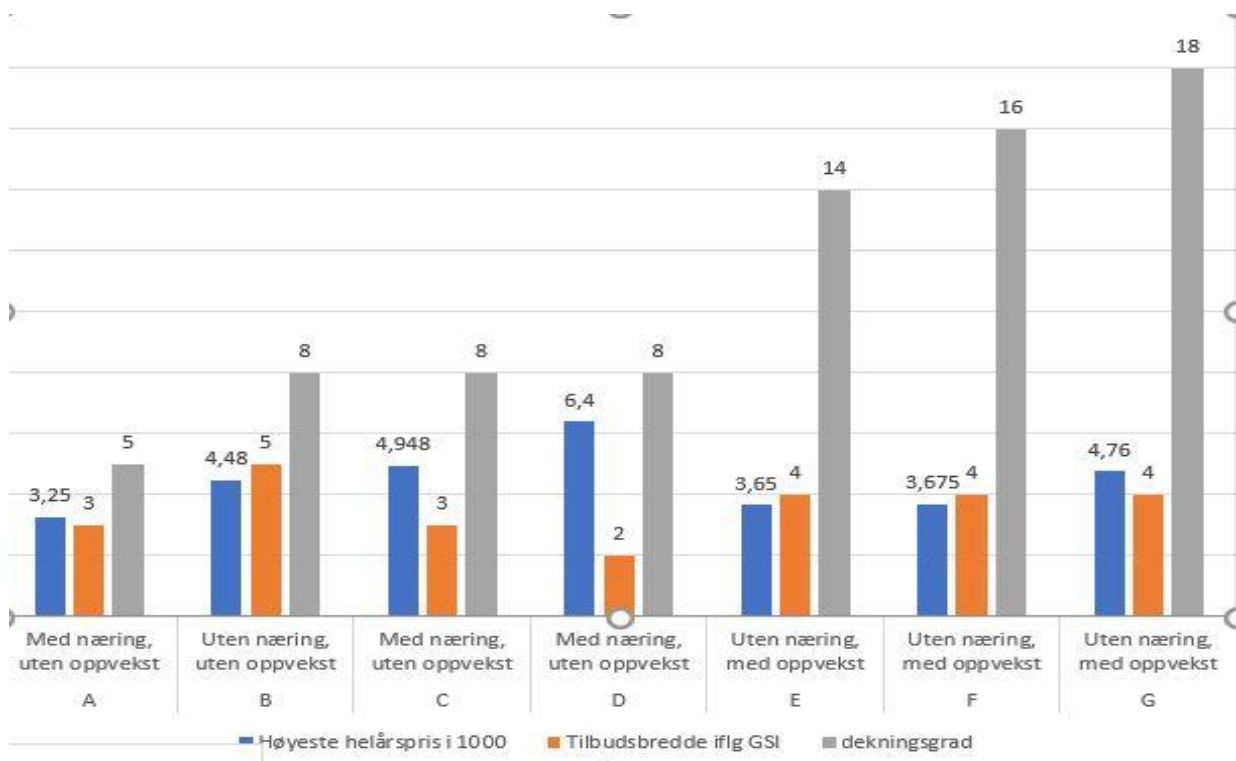
Kilde: GSI/Utdanningsdirektoratet.

4.10 Oppsummert: Variasjoner i både organisering og satsing

Kulturskolen tilhører ulike organisatoriske sektorer i de forskjellige kommunene. Noen kommuner har organisert kulturskolene sammen med andre ansvarsområder innen skole- og oppvekstsektoren, mens andre har organisert kultur og kulturskole adskilt fra oppveksttemaer, og gjerne isteden sammen med næring. Det er også ulikheter mellom kommunene når det gjelder satsingen på kulturskole, slik den kommer til uttrykk i dekningsgrad, tilbudsbredde og prisnivå ifølge statistikken til Utdanningsdirektoratet/GSI.

Figur 8 viser hvordan kulturskolesatsingen varierer med om kulturskolen er administrativt forankret i en avdeling som også har ansvar for oppvekst eller i en avdeling som også har ansvar for næring.

Figur 8: Kulturskoletilbudets dekningsgrad, tilbudsbredde og høyeste helårspris i skoleåret 2018/19 etter om ansvaret for kulturskole er forankret i en avdeling med ansvar for næring eller en avdeling med ansvar for oppvekst



Kilde: Utdanningsdirektoratet/GSI.

Som en oppsummering kan man fastslå at enkelte kommuner har mye bedre kulturskoledeking enn andre. De tre kommunene som til nå har organisert kulturskolen sammen med oppvekstrelaterte ansvarsområder, dvs. E, F og G, viser seg å ha en vesentlig høyere dekningsgrad for kulturskolen enn de fire kommunene som har organisert kulturskolen adskilt fra oppvekstsektoren. De tre kommunene som har organisert kulturskolen sammen med næring, dvs. A, C og D, har det smaleste kulturskoletilbudet. A har i tillegg den dårligste dekingen, mens C og D har de høyeste prisene.

5 Analyse

5.1 Betydningen av statens myke styring på kulturskolefeltet

Flernivåstyring handler som nevnt om samspillet som foregår mellom lokale, statlige og overnasjonale organer. På kulturskolefeltet innebærer flernivåstyringen i praksis at kommunene stort sett bestemmer det meste selv, både fordi staten begrenser seg til å bruke styringsvirkemidler på myke måter, og fordi overnasjonale organer er uten avgjørende innflytelse på dette området.

De fleste informantene bekreftet at lovregelen om at kommuner skal ha kulturskole oppfattes som et viktig signal til lokalpolitikere om å opprettholde et kulturskoletilbud av et visst omfang. Det at staten bruker styringsvirkemidlene mykt på kulturskoleområdet, åpner imidlertid for at det blir store ulikheter i satsingen fra kommune til kommune. Dette leder til at kulturskoletilbudet mange steder er under press, slik at kulturskolen hvert år må konkurrere med andre gode formål i den lokale budsjettbehandlingen.

For kommunen kan det være utfordrende å opprettholde det nivået man har på kulturskolesatsingen i kommunen fra år til år, og ekstra krevende vil det være dersom man har ambisjon om å få til en økt satsing på kulturskolen. Følgelig er det en tendens til at selv om kulturskoledekningen varierer mye mellom kommunene, så er dekningsgraden for hver av kommunene relativt stabil fra år til år. Til tross for kommunenes og beslutningstakernes målsettinger og strategier på kulturskolens vegne, videreføres kulturskoledekningen i hver kommune på omtrent det samme nivået, uavhengig av hvilket nivå det konkret er snakk om.

Det ser altså ikke ut til å være så enkelt for kommunene å få til en økt satsing på kulturskole. Flere av informantene i undersøkelsen påpekte da også at det hadde vært enklere å drive kulturskole om det fortsatt hadde vært øremerkede midler til dette formålet, dvs. ved hard bruk av styringsverktøy fra statens side.

5.2 Organisasjonsstrukturens betydning

Når en kommunal avdeling som har ansvaret for kulturskole opptrer på en formålsrasjonell måte, tar den utgangspunkt i en vurdering av hvilke problemer som skal løses eller hvilke mål

som skal oppnås, vurderer ulike tilgjengelige alternativer, og velger en løsning som utfra gitte beslutningskriterier antas å lede til måloppnåelse. Utfra et formålsrasjonelt perspektiv kan dermed formelle aspekter ved organisasjonen, som organisasjonsstruktur og personers formelle roller, komme til å dominere hvordan organisasjonen opptrer. At organisasjonsstrukturen i praksis kan ha en slik betydning, viser seg i undersøkelsen ved at kulturskolen i F, som er forankret i en oppvekstavdeling, fokuserer mest på breddetilbud og satser på å øke tilbudsbredden med flere gruppefag, mens kulturskole i D, som er forankret i en avdeling for kultur, næring og stedsutvikling, først og fremst satser på å holde konserter og forestillinger av høy kvalitet for å vise seg frem i nærmiljøet.

En del av den formelle organisasjonsstrukturen er hvilke personer som innehar hvilke roller i organisasjonen. Mange beslutninger tas i praksis tas av nøkkelpersoner som er kommunalsjefer, kultursjefer eller kulturskoleledere. Når avgjørelsesmyndigheten i stor grad er overlatt til det lokale selvstyret, overlates dermed samtidig mange viktige avgjørelser til nøkkelpersoner som innehar disse kommunale lederstillingene. At enkeltpersoners formelle roller kan ha stor betydning, ser man i kommune B, hvor kultursjefen har skolebakgrunn. Her satser kulturskolen mye på breddetilbud og inkludering, og har et godt samarbeid med skolen, selv om skole og kulturskole er organisert i hver sin avdeling. Man ser det også i kommune D, hvor kommunalsjefen opplyser at vedkommendes egen gode relasjon til rådmannen er et viktig element for tilretteleggingen for kulturskolen.

Av undersøkelsen fremgår det at beslutningene som ansatte kommunale lederne fatter, ofte kan være farget av deres egne individuelle behov og preferanser. Av kommunene i utvalget mitt er det således minst en kommune som har forankret kulturskolen i en annen sektor enn grunnskolen av den grunn at den konkrete kulturskolelederen ønsket seg et «kulturnettverk», og en annen av kommunene er i ferd med å gjøre det samme, og av samme grunn. Dette viser at viktige offentlige avgjørelser i praksis kan bli tatt på grunnlag av helt personlige preferanser, og altså på grunn av forhold som man utfra en klassisk byråkratisk synsvinkel ville betegnet som «utenforliggende hensyn».

Utfra et formålsrasjonelt perspektiv har jeg antatt at ulik forankring av kulturskolene innad i kommuneadministrasjonen leder til at kulturskolene definerer sine arbeidsoppgaver forskjellig og ser for seg ulike måter å løse sitt samfunnsoppdrag på. Undersøkelsen illustrerer at kommunens administrative forankring av kulturskolen, og endringer i denne forankringen,

avspeiler hvordan man i den enkelte kommune har forstått, og forstår, kulturskolens rolle og samfunnsoppdrag, noe som igjen har innvirkning på hvilken administrativ organisering man ser for seg som den mest hensiktsmessige.

I kommuner hvor kulturskolen er administrativt forankret i en avdeling som også har ansvar for eksempelvis næring og stedsutvikling, er det nærliggende at kulturskolen inngår som en ressurs for å løse denne avdelingens oppgaver og for å nå denne avdelingens mål, også med hensyn til næring og stedsutvikling. Et tydelig utslag av dette finner man i A kommunes kommunedelplan for kultur, som vektlegger at kulturskolen skal inngå i en sterk og dynamisk kulturklynge og bygge opp under kommunens gode rykte, og man finner det i D kommunes kommunedelplan for kultur, idrett og friluftsliv, hvor det vektlegges at kulturskolen skal bidra til positiv omdømmebygging med sine produksjoner, og dessuten bidra til å realisere potensialet i kommunens kulturelle møteplass.

Utfra det formålsrasjonelle perspektivet har jeg antatt at kommuner som har organisert kulturskolen sammen med oppvekstsektoren, i større grad vil anse kulturskolen som et verktøy til å løse oppvekstpolitiske utfordringer. Undersøkelsen viser at det i kommuner hvor kulturskolen er administrativt forankret i oppvekstsektoren, er nærliggende å bruke kulturskolen som et virkemiddel for å nå ulike mål av oppvekstpolitisk karakter. Således fremgår det av E kommunes strategiplan for kultur, idrett og friluftsliv at kulturskolen har ambisjon om å tilby flere lavterskeltilbud, integrere flere barn, samt å holde elevavgiften på et moderat nivå, og av G kommunes kommuneplan fremgår det at å arbeide for et aktivt samarbeid mellom barnehage, skole, SFO og kulturskolen er blant kommunens sentrale strategier.

Den administrative forankringen har altså betydning for hvilken kontekst kulturskolen generelt blir ansett for å være en del av, hvilke oppgaver den skal bidra til å løse, og hvilke mål den skal bidra til å oppfylle. Den administrative plasseringen av kulturskolen kan også bidra til fremme eller hemme samarbeidet med oppvekstsektoren, hvilket kan ha følger for kulturskolens nærmere profil, som igjen kan ha konsekvenser for den budsjettmessige prioriteringen av kulturskolen.

Antakelsen om at det vil være lettere å løse konflikter mellom kulturskolen og andre enheter i samme avdeling enn konflikter på tvers av avdelingsgrenser, ble styrket i undersøkelsen. I

kommuner hvor kulturskole er forankret i samme avdeling som næring, ga flere informanter uttrykk for at det er vanskelig å få til et godt samarbeid mellom skolesektoren og kultursektoren om kulturskolen. At også kulturskolens lokalisering er av betydning for det viktige men vanskelige samarbeidet med skolen, kommer til uttrykk ved at samarbeidet fungerer godt i kommune F som ikke har noe kulturhus, slik at kulturskolen der i stor grad må foregå i de samme lokalene som skolen, mens samarbeidet nærmest er gitt opp i kommune D, hvor all kulturskoleaktiviteten er samlet i kulturhuset.

I tråd med et formålsrasjonelt og instrumentelt perspektiv antok jeg at forskjellene mellom skolesektorens og kultursektorens normer og verdier kan forstyrre bildet, slik at en valgt organisering ikke nødvendigvis fungerer etter hensikten. Undersøkelsen støtter antagelsen om at det eksisterer underliggende konflikter mellom kulturfolk og skolefolk med hensyn til hvem det er som skal bestemme over kulturskolen, og at disse uenighetene er egnet til å gjøre samarbeidet vanskeligere, uansett organisasjonsform. Dette illustreres for så vidt av forholdene i kommune E, hvor informantene er enige om at samarbeidsforholdene er vanskelige, men uenige om hvilke samarbeidsforhold det er som er vanskelige.

Videre støtter undersøkelsen antagelsen om at det er en tendens til at kulturskolen beveger seg mot idealer om mer talentutvikling og fagsentrering når kulturfolket har styringen, som i A, mens det isteden er en tendens til mer vekt på elevsentrering og inkludering når kulturskolen er organisert i en oppvekstkontekst, som i F. Dette innebærer at den administrative forankringen i den ene kommunale avdelingen eller i den andre, kan ha direkte følger for hva kulturskolen konkret tilbyr til lokalsamfunnet og innbyggerne der.

5.3 Budsjettmessige konsekvenser av kulturskoletilbudets profil og utforming

Den underliggende spenningen mellom kultursektor og skolesektor må i praksis håndteres på lokalt nivå, i den enkelte kommune. Noen kulturskoler har tatt et klart valg i favør av breddetilbudene, mens andre i praksis legger større vekt på talentutvikling og instrumentopplæring en-til-en. Denne avveiningen som kulturskolens ledere foretar, kan i neste omgang få betydning for i hvilken grad kommunepolitikerne har mulighet til å prioritere kulturskolen innen stramme budsjetttrammer og blant mange andre viktige formål.

Et kulturskoletilbud som oppfattes som inkluderende og tar sikte på å forebygge oppvekstproblemer, kan bli oppfattet som en del av de lovpålagte kommunale

kjerneoppgavene. En kulturskole som hovedsakelig har preg av å være et tilbud om individuell talentutvikling av høy kunstnerisk kvalitet, vil derimot være en nærliggende salderingspost ved budsjettbehandlingen. Samtidig som satsing på inkluderende gruppetilbud er billigere pr. plass for kommunen å organisere enn den individuelle instrumentopplæringen, fremstår gruppetilbudene som egnede tiltak til å bedre oppvekstmiljøet for kommunens barn generelt, som det kan være allmenn aksept for at inngår i kommunens kjerneoppgaver knyttet til oppvekst og velferd.

Det at noen kommunale oppgaver er lovpålagte kjerneoppgaver og andre ikke, innebærer altså at kulturskolenes ulike vektlegging av breddesatsing i forhold til talentsatsing kan ha utilsiktede virkninger på hvor høyt kulturskolen prioriteres blant kommunens oppgaver. Undersøkelsen viser at de tre kommunene som til nå har organisert kulturskolen sammen med oppvekstrelaterte ansvarsområder, har et bredere kulturskoletilbud enn de tre kommunene som har organisert kulturskolen sammen med næring. De har også en vesentlig høyere dekningsgrad for kulturskolen enn de fire kommunene som har organisert kulturskolen adskilt fra oppvekstsektoren. Hvorvidt kulturskolen hører til i en oppvekstkontekst eller ikke, ser dermed ut til å ha konsekvenser i praksis med hensyn til hvor høyt kommunen prioriterer kulturskoletilbudet.

Virkningene kan gå begge veier, siden kommunens prioritering av kulturskolen har innvirkning på hva slags tilbud kulturskolen kan gi og hva slags innretning den kan ha, samtidig som kulturskolens nærmere innretning og profil har konsekvenser for i hvilken grad kulturskoletilbudet når opp i den enkelte kommunes budsjettmessige prioriteringer. I denne sammenheng kan det være nærliggende å sammenligne kommunene A og B i undersøkelsen, som begge er småbyer på Østlandet med utfordringer knyttet til innvandring og begrensede ressurser.

B kommune satser mer enn A kommune på kulturskole når det gjelder både dekning og tilbudsbredde. Den formelle strategien og informantenes egen holdning er i kommune B elevsentrert og opptatt av inkludering, mens holdninger og strategier i kommune A er tydelig mer opptatt av det kulturfaglige, kunstneriske kvalitet og klassisk instrumentopplæring. Når det satses mer på kulturskole i B enn i A, kommer dette likevel ikke først og fremst til uttrykk i mer satsing på inkluderende breddetilbud, men i en større satsing nettopp på den kostbare instrumentopplæringen, som det fremgår av figur 7. Dermed kan det se ut til at den

bredeorientert innstillingen hos kommunen og beslutningstakerne i B gir rom for en større satsing også på fordypning og talentsatsing i praksis, mens en smalere og mer kvalitetsorientert retorikk fra kommunens og beslutningstakernes side i A kan ha sammenheng med en lavere prioritering av kulturskoletilbudet generelt.

5.4 Det viktige og vanskelige samarbeidet

Undersøkelsen støtter antagelsen om at det ikke alltid og alle steder er enighet mellom skolesektor og kultursektor om hva som er kulturskolens samfunnsoppdrag og viktigste oppgaver. Det finnes latente uenigheter mellom sektorene, og av og til blusser konflikter opp, som det nå gjorde i kommune E. I flere av kommunene opplyser informanter med kulturbakgrunn at de oppfatter skolesektoren som svært vanskelig å samarbeide med for kulturskolen. Slike oppfatninger hos beslutningstakerne kan tjene til å begrunne et organisatorisk skille mellom kulturskolen og grunnskolen, og det kan lede til at kulturskolen flyttes bort fra oppvekstsektoren, slik som det er i ferd med å skje i E kommune, og som også blir ordningen i kommune G etter kommunesammenslåing. Å etablere et administrativt skille mellom kulturetatens utøvende kunstnere og oppvekstsektorens pedagoger kan fortone seg som en nærliggende måte å løse problemene knyttet til det som i utgangspunktet skal være et samarbeid om kulturskolen. For å oppnå bestemte materielle virkninger, går man altså inn for å endre de formelle strukturene, helt i tråd med et formålsrasjonelt perspektiv.

Flere av informantene mine var av den oppfatning at kulturskolen ville blitt nedprioritert hvis den var organisert i samme administrative avdeling som skoleverket og oppvekstsektoren ellers. I kommunene hvor kulturskolen er organisert sammen med annen kultur og adskilt fra oppvekstsektoren, var det både kulturskolelederne og overordnede ledere som mente dette. Jeg har forsøkt å bringe på det rene om det å forankre kulturskolen i samme avdeling som skole-/oppveksttemaer faktisk medfører en nedprioritering av kulturskolen. Problemstillingen min her er vel å merke ikke helt den samme som i NIBR-undersøkelsen (Myrvold, 1998), som viste at kommuner med en egen kulturetat bruker mer midler på kulturformål. Jeg viser til at det er fullt mulig å bruke mer midler på kultur men samtidig satse mindre på kulturskole. Blant kulturformål vil typisk et tiltak som å etablere og drifte et eget kulturhus være en tung budsjettpost, som imidlertid ikke nødvendigvis medfører noe mer satsing på kulturskole. I tillegg har jeg ikke sammenlignet hvor mye midler som er brukt til kulturformål generelt eller kulturskole spesielt, men isteden sett på kulturskoledelingen, ventelistene, elevbetalingen og

bredden i kulturskoletilbudet, slik det kommer til uttrykk i statistikken fra GSI/Utdanningsdirektoratet, som et samlet uttrykk for satsingen på kulturskole.

Det er interessant å merke seg at ingen av informantene fra kommuner hvor kulturskolen faktisk er forankret i samme avdeling som grunnskolen eller andre oppvekstrelaterte temaer, har nevnt nedprioritering av kulturskolen som et problem. I tillegg har disse kommunene ifølge statistikken en langt bedre kulturskoledekning enn de kommunene i undersøkelsen hvor kulturskolen er forankret i en avdeling uten ansvar for oppveksttemaer. Ser man på statistikken fra GSI for den enkelte kommune, er det ikke støtte for å anta at det å forankre kulturskole i samme avdeling som skole-/oppveksttemaer skulle føre til at kulturskolen blir nedprioritert. Snarere er det motsatt, idet de kommunene i undersøkelsen som til nå har organisert kulturskole sammen med andre oppvekstrelaterte temaer, ser ut til å ha satset mye mer på kulturskole enn de andre kommunene i utvalget.

5.5 Betydningen av kommunenes ulike økonomiske handlingsrom

Kommunenes ulike økonomiske forhold kan ha stor betydning for muligheten til å satse på kulturskole. I denne undersøkelsen har jeg imidlertid tatt sikte på at det ikke skal være så stor variasjon mellom de utvalgte kommunene når det gjelder økonomisk stilling, slik at mulige effekter av andre forhold kan komme tydeligere frem. Det ser heller ikke ut til at ulikhetene i kulturskoledekningen samvarierer med de ulikhetene i økonomisk handlingsrom som finnes mellom de utvalgte kommunene. Undersøkelsen viser derimot at kommune F, som er en av de fattigste kommunene i utvalget, er blant dem som satser mest på kulturskole. Videre er kommune C blant dem som satser minst på kulturskole, selv om den er nest rikest av kommunene i utvalget.

Den økonomiske stillingen kan imidlertid ha konsekvenser for hva slags kulturskole den enkelte kommune koster på seg. I kommune D har kulturskolen tatt konsekvensen av at kommunebudsjettet er trangt, og satser heller på å arrangere mest mulig profesjonelle forestillinger av høy kunstnerisk kvalitet for å kunne tiltrekke seg sponsormidler. Kommune G, som er den rikeste kommunen i undersøkelsen, gir i stor grad tilbud om instrumentundervisning en-til-en, som et er relativt kostbart tilbud. Kommune F, som er en fattig kommune, satser mer på dans, dvs. et gruppetilbud som det er rimelig pr. plass for kommunen å organisere.

6 Konklusjoner og implikasjoner

Denne undersøkelsen støtter antagelsene om at det finnes vekselvirkninger mellom kulturskolens administrative forankring, kulturskolens målsettinger, verdier og oppgaver, den konkrete kulturskolesatsingen slik den kommer til uttrykk i dekningsgrad, priser og tilbudsbredde, kulturskolens nærmere profil med hensyn til breddetiltak, talentutvikling, mv., og kommunens budsjettmessige prioritering av kulturskolen.

Videre viser undersøkelsen at det ikke er grunnlag for å anta at det å forankre kulturskolen i en avdeling med ansvar for oppvekst vil føre til en nedprioritering av kulturskolen. Derimot tyder undersøkelsen på at en forankring av kulturskolen i samme administrative avdeling som oppveksttemaer, fører til at kulturskolen legger større vekt på mål som bredde og inkludering, noe som igjen gir en sterkere lokalpolitisk prioritering av kulturskolen. Dette har sammenheng med at kulturskolen lettere ses som et egnet tiltak i håndteringen av kommunens lovpålagte kjerneoppgaver innen oppvekst, helse og velferd når den inngår i en oppvekstpolitisk kontekst. En strategi hvor kulturskolen legger vekt på bredde og inkludering kan følgelig være svært gunstig for kulturskolesatsingen.

Etter min vurdering har klassisk organisasjonsteori vært et hensiktsmessig teoretisk utgangspunkt for å undersøke kulturskolene i syv utvalgte kommuner, organiseringen av disse kulturskolene og satsingen på dem. Jeg har fått et bredt tilfang av opplysninger om de aktuelle kulturskolene ved å benytte meg av både offentlig statistikk, dokumentanalyse og dybdeintervjuer med beslutningstakerne. I prosessen med å behandle alle disse opplysningene har jeg har lært veldig mye.

I en enda bredere anlagt oppgave kunne man intervjuet flere i hver kommune enn bare de administrative lederne for kulturskolen. Det kunne vært nærliggende å intervjuer også de ansatte i kulturskolen, kulturskoleelevne, foreldrene deres og lokalpolitikere i hver av kommunene. Man kunne også presentert et mye mer nyansert bilde av kulturskolesatsingen i hver kommune dersom man foretok en finere inndeling enn i de fem kategoriene fra Utdanningsdirektoratet/GSI når det gjelder tilbudsbredde. Videre kunne man undersøkt kommuner i ulike landsdeler for å identifisere geografiske forskjeller, man kunne undersøkt

kulturskoler i kommuner med større eller mindre økonomisk handlefrihet, og man kunne undersøkt forskjellene mellom store og små kommuner, eller mellom kommuner med ulikt lokalpolitisk flertall.

Endelig kunne man også gjort lignende undersøkelser på andre områder enn kulturskole, som for eksempel når det gjelder barneidrett. Også barneidrett kan ha en rolle som et velegnet oppvekstpolitisk tiltak, og det hadde vært interessant å se nærmere på i hvilken grad det finnes sammenhenger mellom kommunens administrative forankring av barneidretten, samarbeidsforholdene mellom barneidretten og oppvekstsektoren, og kommunens satsing på barneidrett. Men det må bli en annen gang.

7 Litteraturliste

- Bjørnsen, Egil (2012) *Inkluderende kulturskole. Utredning av kulturskoletilbudet i storbyene*. Agderforskning, Prosjektrapport nr. 5/2012, ISSN-nummer 0808-5544.
- Borgen, Jorunn Spord og Synnøve S. Brandt (2006) *Ekstraordinært eller selvfølgelig?* Evaluering av Den kulturelle skolesekken i grunnskolen. NIFU STEP Norsk institutt for studier av forskning og utdanning. Senter for innovasjonsforskning, Oslo. Rapport 5/2006. ISBN 82-7218-509-1.
- Christensen, Tom, Tom Egeberg, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget
- Cook, T. D. og D. T. Campell (1979) *Quasi-experimentation: Design and analytical issues for field settings*. Chicago: Rand MacNally
- Egeberg, Morten (1984) *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*; Tanum-Norli; ISBN 82-518-2016-2
- Egeberg, Morten (2012) *How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective*. I B. Guy Peters og Jon Pierre (red.): *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications. Kapittel 10.
- Gulick, L. (1937). *Notes on the Theory of Organizations*. With Special Reference to Government in the United States. I L. Gulick og L. Urwin (red.) *Papers on the Science of Administration*. New York: A.M. Kelley.
- Gustavsen, Karin og Sigbjørn Hjelmbrække (2009) *Kulturskole for alle?* TF-rapport nr. 255/2009. Telemarksforskning, ISBN: 978-82-7401-311-7.

Hood, Christopher og Helen Z. Margetts (2007) *The Tools of Government in the Digital Age*.
Palgrave macmillian, England

Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utgave. Oslo: Abstrakt forlag.

Johansson, Stig (1984) *Förlusten*; i Den kapsejsade himlen: dikter. Höganäs: Bra bok. Libris 7664947. ISBN 91-7752-035-1

Kalsnes, Signe (2012) *OASE. Om kulturskoleutvikling og lokal forankring av Den kulturelle skolesekken*. Rapport fra et samarbeidsprosjekt mellom grunnskole, kulturskole og musikk lærerutdanning. Norges musikkhøgskole, NMH-publikasjoner 2012:6, ISSN 0333-3760, ISBN 978-82-7853-074-0

Kulturskoleløftet (2010) *Kulturskole for alle* 07.09.2010; KULTURSKOLEUTVALGET;
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/rapporter/kulturskoleloeft_et_ok.pdf

Kulturskolen (1999) – *kunststykket i kommunenes satsing for et rikere lokalmiljø*; Rapport | Dato: 07.06.1999; Opprinnelig utgitt av: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet; Utredning fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet;
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kulturskolen--kunststykket-i-kommunenes-/id105461/>

Norsk kulturskoleråd 40 år (2013) *På vei til kulturskole for alle*; Norsk Kulturskoleråd; ISBN 978-82-303-2347-2
<https://www.kulturskoleradet.no/extension/media/114/orig/2013%20Jubileumsbok.pdf>

Myrvold, Trine Monica (1998) *Kultursektor i forvitring? Økonomisk og organisatorisk utvikling i kommunal og fylkeskommunal kultursektor på 90-tallet*; NIBR Prosjektrapport 1998:18.

Reitan, Marit, Jo Saglie og Eivind Smith (2012) *Det norske flernivådemokratiet – sett ovenfra og nedenfra*; i Reitan, Saglie og Smith (2012) *Det norske flernivådemokratiet*; Oslo: Abstrakt forlag.

Ringdal, Kristen. (2013) *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Røiseland, Asbjørn, og Signy Irene Vabo (2016) *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Scharpf, Fritz W. (1977) *Does organization matter? Task structure and interaction in the ministerial bureaucracy*, i E. Burackand, A. Negandhi (eds), *Organization Design*. Kent State University Press.

Vedung, Evert (2010) *Policy instruments: Typologies and Theories*; I Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist og Evert Vedung. *Carrots, sticks and sermons*. 5th paperback printing. New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publisher. https://play.google.com/store/books/details/Marie_Louise_Bemelmans_Videc_Carrots_Sticks_and_Se?id=qeajs_EVxYEC

Vestlund, Nina Merethe (2015). *Changing policy focus through organizational reform? The case of the pharmaceutical unit in the European Commission Public*. *Policy and Administration* 2015, Vol. 30(1).

Weber, Max (1922) *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J.C.B. Mohr. I Makt og byråkrati, 3. utgave (2000); Oslo: Gyldendal.

8 Vedlegg

8.1 Informasjonsskriv til informantene

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Kulturskolen som oppvekstpolitisk verktøy. Har administrativ organisering betydning for satsingen på kulturskolene i kommunene?”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke om det er noen sammenheng mellom kommunenes satsing på kulturskolen og hvordan kulturskolen er organisert i kommuneadministrasjonen. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Dette er en masteroppgave om organiseringen av kommunale kulturskoler. Syv ulike kommuner i det sentrale østlandsområdet er valgt ut for å belyse variasjonen som finnes mellom kommuner når det gjelder kulturskoletilbudet. For hver av kommunene ser man også på hvordan kulturskoletilbudet har vært organisert internt i kommuneadministrasjonen. I den sammenheng er det ønskelig å intervju kommunenes enhetsledere for kulturskolen og kommunalsjefene som har ansvaret for kulturskolen i sin sektor. Slik tas det sikte på å finne ut om det kan være noen sammenheng mellom organiseringen av kulturskolen internt i kommuneadministrasjonen og hvordan kulturskoletilbudet er utformet i den enkelte kommune.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

OsloMet – Storbyuniversitetet

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

De det er aktuelt å intervju, vil være enhetsledere for kulturskolen og kommunalsjefer med ansvaret for kulturskolen i sin sektor i kommunene [A, B, C, D, E, F og G].

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du blir intervjuet. Det vil ta deg ca. 45 minutter. Intervjuet vil inneholde spørsmål om kulturskolens tilbud og organisering i din kommune.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Bare student og veileder vil ha tilgang til opplysningene. Navnet og kontaktopplysningene dine blir erstattet med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Deltakerne vil ikke kunne gjenkjennes i masteroppgaven.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 20. juni 2019. Personopplysninger vil bli slettet ved prosjektslutt.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra [OsloMet](#) – Storbyuniversitetet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- [OsloMet](#) – Storbyuniversitetet ved Inger Marie Stigen, tlf. 918 54 660, epost ingest@oslomet.no
- Vårt personvernombud: Ingrid Jacobsen
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personvernombudet@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Inger Marie Stigen
Prosjektansvarlig
(Forsker/veileder)

Hilde Widerberg
student

Samtykkeerklæring |

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Kulturskolen som oppvekstpolitisk verktøy. Har administrativ organisering betydning for satsingen på kulturskolene i kommunene?», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i [intervju](#)

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 20. juni 2019.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

8.2 Intervjuguide

Intervjuguide

Om kulturskoletilbudet:

- Har kulturskolen god nok dekning i deres kommune?
- Har kulturskolen i deres kommune et bredt nok tilbud?
 - Er kulturskoletilbudet i deres kommune billig nok?
 - Er kulturskolen plassert i fysisk nærhet av grunnskolen?
- Hva gjør det populært for barn i deres kommune å gå på kulturskolen?
- Hva gjør det populært blant foreldre i deres kommune å ha barn i kulturskolen?

Om strategi:

- Er hensikten med kulturskolen å gi et fritidstilbud eller å drive talentutvikling?
- Er det riktig å satse mye på kulturskolen, når det finnes mange andre viktige formål?
 - Hvordan informerer kommunen om at kulturskoletilbudet eksisterer?
 - Hvordan forsøker man å øke rekrutteringen til kulturskolen?
 - Hvordan kan man gjøre kulturskolen mer attraktiv i deres kommune?

Om de statlige styringsverktøyene:

- Hvilken rolle spiller det for kulturskolesatsingen at det er en lovfestet plikt til å ha et slikt tilbud?
- Hvilken betydning har det for kulturskolesatsingen i deres kommune at det ikke lenger er øremerkede midler til kulturskole?
- Hvilken betydning har det for kulturskolesatsingen i deres kommune at det ikke lenger er regulerte maksimalpriser for kulturskolen?

Om den kommunale organiseringen:

- Er kulturskolen i deres kommune administrativt organisert sammen med grunnskole og barnehage?
 - Hva er bakgrunnen for den valgte administrative organiseringen?
 - Hvilke etater eller organisasjoner samarbeider kulturskolen mest med hos dere?
- Gjør den administrative organiseringen det enklere for kulturskolen å samarbeide med noen etater og organisasjoner enn med andre?
 - Hvilke etater eller organisasjoner er det lett for kulturskolen å samarbeide med?
 - Hvilke etater eller organisasjoner er det komplisert for kulturskolen å samarbeide med?
 - Hvordan burde kulturskolen ideelt sett vært forankret i kommuneadministrasjonen?

- **Er det ellers noe du vil tilføye?**

-
- i <https://gsi.udir.no/app/#!/view/units/collectionset/2/collection/78/unit/1/>
- ii <https://kulturskoleradet.no/nyheter/2018/september/kulturskolen-viktig-for-folkehelsen>
- iii <https://kulturskoleradet.no/rammeplanseksjonen/rammeplanen>
- iv https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/bro/2004/0004/ddd/pdfv/178931-fns_barnekonvensjon.pdf
- v https://www.regjeringen.no/contentassets/1376fac2fe2a427389f94b52acdefc/crc-c-gc-17_en_nor.pdf
- vi <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30>
- vii <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>
- viii <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2003-2004--4/id451648/>
- ix https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/grunnskole/strategiplaner/strategi_kunstogkultur.pdf
- x <https://www.kulturskoleradet.no/rammeplanseksjonen/rammeplanen>
- xi <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnopplaring/artikler/kulturskole/id2345602/>
- xii <http://kunstkultursenteret.no/wips/2086133999/>
- xiii Jf. Prop. 1 S (2017-2018) s. 98-99:
https://www.regjeringen.no/contentassets/0849e10f6898492b8c510b411fa2146b/nn-no/pdfs/prp201720180001_kdddpdfs.pdf
- xiv <http://www.kunstkultursenteret.no/wips/1686709579/>
- xv <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/?q=kulturskole>
- xvi <https://kulturskoleradet.no/rammeplanseksjonen/rammeplanen#forord>
- xvii <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1995-17/id140359/>
- xviii <https://www.kulturskoleradet.no/rammeplanseksjonen/rammeplanen>
- xix <https://www.denkulturelleskolesekken.no/>
- xx <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2008-2009-/id530038/> s. 48.
- xxi <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1995-17/id140359/>
- xxii <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-88-s-20172018/id2601105/>
- xxiii <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-88-s-20172018/id2601105/>