

KL

KULTUR OG FRITID

VIRKER DET?

DEBATOPLÆG OM KULTURENS OG
FRITIDENS EFFEKTER OG VÆRDIER I EN
NY KOMMUNAL VIRKELIGHED

INDHOLD

FORORD	4
INDLEDNING.....	5
TEMA 1: HVILKE EFFEKTER OG VÆRDIER ØNSKER KOMMUNERNE AT OPNÅ MED KULTUR- OG FRITIDSOMRÅDET?.....	6
TEMA 2: DILEMMAER I ARBEJDET MED AT MÅLE OG VURDERE EFFEKTER OG VÆRDIER	8
TEMA 3: EFFEKTER OG VÆRDIER HANDLER OGSÅ OM STYRING OG LEDELSE	15

FORORD

Børn, der drøner hen over græsset med sved på panden. Byen, der summer af liv til årets store event. Teaterforestillingen, der giver nye perspektiver på livet. Biblioteket, der giver os et frirum og adgang til alverdens viden og kultur. Kultur- og fritidsområdet er mangfoldigt og vidt forgrenet, og i kommunerne har vi langt hen ad vejen en *common sense*-forståelse af, at området skaber effekter og værdier, der er vigtige for borgerne.

Men virkeligheden ændres for kommunerne i disse år. Vores fælles værdier og fællesskaber udfordres og omformes af nationale og internationale politiske strømninger og af et teknologisk *Big Bang*, der med ufattelig fart forandrer selve grundlaget for kommunernes praksis. YouTube kan lære børnene at spille guitar, det er nemmere at vælge fitness end foreningens forpligtende fællesskab, og hvorfor egentlig hæve blikket fra skærmen, når vi har adgang til kultur og underholdning hjemme fra sofaen? Læg dertil en demografisk udvikling, der på samme tid trækker mod de større byer og gør, at der bliver færre og færre erhvervsaktive til at betale for vores fælles goder i fremtiden.

Samtidig står kommunerne med nogle store opgaver i disse år. Folkeskolen skal helt i mål med visionen om, at alle børn skal trives og blive så dygtige, som de kan, vi skal sikre vækst i hele landet – også dér, hvor flere flytter fra end til – vi skal uddanne til et arbejdsmarked, vi kun kender konturerne af, og vi skal udvikle byer, der kan rumme dem, der vælger at leve deres liv netop der. Den virkelighed giver kommunerne en række nye opgaver og nye måder at løse "gamle" opgaver på. Tværfaglighed og tværsektoriel opgaveløsning er ikke længere bare en mulighed, det er en nødvendighed.

For hvor foreningslivet eller kulturinstitutionerne før nød en selvølgelig anseelse i kraft af traditionen, samlingen eller ekspertisen, stiller den nye kommunale virkelighed krav om, at både kultur- og fritidspolitikere, forvaltninger og områdets mange aktører kan synliggøre, hvilke af kommunens kerneopgaver de kan være med til at løfte.

Det handler om at finde et fælles og mere præcist sprog for, hvad museerne, teatrene, festivalerne, foreningerne osv. bidrager med ud over deres egenværdi. Det er nødvendigt, når kultur- og fritidsområdet politisk og på forvaltnings- og aktørniveau skal indgå i tætte dialoger og samarbejder med andre politikområder. Det er nødvendigt i dialogen med erhvervslivet og de private fonde, og det er nødvendigt, når vi i kommunerne skal træffe valg og fravalg. For godt nok er kommunerne hovedbidragsyder til det danske kultur- og fritidsliv, men med et stigende udgiftspres i kommunerne og reduktioner i de statslige midler bliver den samlede økonomiske ramme næppe større i de kommende år.

Det er i sin essens en politisk debat, hvilken forandring og udvikling vi ønsker at skabe for de midler, vi investerer. Hvad er vigtigt i lige netop vores kommune? Øget turisme, en levende folkeskole fuld af bevægelse og læring, et stærkere medborgerskab, udvikling af bæredygtige bymiljøer, borgernes sundhed? Det er her, den politiske debat må tage sit udspring og med udgangspunkt i den, at kommunalpolitikere må tage dialogen med kultur- og fritidslivet om, hvordan det bedst bidrager til at realisere dem.

God fornøjelse med debatten.

København, maj 2017

Martin Damm

Kristian Wendelboe

INDLEDNING

Kommunerne spiller en nøglerolle som rammesætter for, ejer af og udviklingsmotor i danskernes kultur- og fritidsliv. Og dermed også både i uddannelse og dannelse af kommende generationer og i udviklingen af rammerne for det gode liv i en ny virkelighed. Her vil den teknologiske udvikling stille kommunerne over for nye muligheder, krav og forventninger. Undervisningen i musikskolen, museets formidling og borgernes muligheder for at organisere sig i foreningslivet bliver allerede forstyrret af det teknologiske *Big Bang*.

På Kultur- og Fritidskonferencen i 2015 lancerede KL debatoplægget *Kunsten at blande (sig)*, hvor der blev lagt op til debat om kultur og fritid som løftestang for eller enzym i andre politikområder. Byudvikling, læring, sundhed og forebyggelse, integration og medborgerskab blev her fremhævet som nogle af de politikområder, hvor kultur- og fritidsområdet kan bidrage til vækst og udvikling i et bredt kommunalt perspektiv.

Den tværfaglige og tværsektorielle tilgang til kultur- og fritidsområdet vinder frem i det kommunale landskab, og en ny survey blandt de kommunale kultur- og fritidschefer viser, at kultur og fritid ofte er en integreret del af kommunens øvrige politikker. Dermed følger også en ny organisering og politikudvikling på tværs af faglige og sektorielle skel.

Det rejser en række nye spørgsmål: Når det tværfaglige og tværsektorielle arbejde realiseres, hvilke nye krav om at synliggøre og vurdere effekter og værdier stiller det til de kommunale forvaltninger? Giver dette nye muligheder for lokalpolitikkerne til at prioritere, hvilke dagsordener kultur- og fritidsområdet skal være med til at løfte? Og hvilke konsekvenser har udviklingen for den måde, området styres og ledes på?

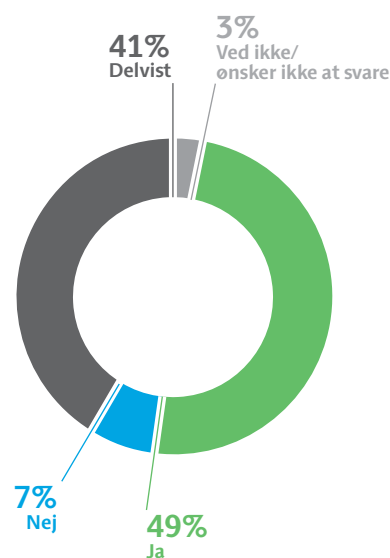
Med dette debatoplæg ønsker KL at sætte scenen for denne debat inddelt i tre temaer:

Hvilke effekter og værdier kommunerne ønsker at opnå med kultur- og fritidsområdet, hvilke dilemmaer arbejdet med at måle og vur-

dere effekter og værdier rummer samt relationen mellem arbejdet med effekter og værdier og styring og ledelse. Temaerne er krydret med fakta, kommunale cases og en række diskussionsspørgsmål, der lægger op til debat i de kommunale forvaltninger og blandt kommunalpolitikere.

Figur 1: Kultur- og fritidspolitikken er ofte en integreret del af kommunernes politikker.

Spørgsmål: Er der sammenhæng mellem de overordnede politikker i kommunen? Eksempelvis mellem kultur- og fritidspolitikken og sundhedspolitikken eller lign.



› SURVEY OM EFFEKTER OG VÆRDIER

I starten af 2017 gennemførte KL en survey blandt kommunale chefer med ansvar for kultur- og fritidsområdet om arbejdet med effekter og værdier. 84 pct. besvarede surveyen.

TEMA 1: HVILKE EFFEKTER OG VÆRDIER ØNSKER KOMMUNERNE AT OPNÅ MED KULTUR- OG FRITIDSOMRÅDET?

Hvilke værdier er kommunernes kultur- og fritidspolitik med til at skabe? Og hvad er effekterne af den brede vifte af kultur- og fritidstilbud, som kommunerne tilbyder borgerne? Det er nogle af de centrale spørgsmål, som rejser sig i debatten om kulturen og fritidens effekter og værdier i en ny kommunal virkelighed.

I den kommunalpolitiske virkelighed foregår der løbende prioriteringer af, hvordan kommunerne får midlerne til at række, ligesom det løbende overvejes, hvordan alle politikområder kan levere på de store fælles dagsordener. I nogle kommuner bliver kulturen og fritidens effekter og værdier fremhævet som den røde tråd i alle kommunes politikområder, mens andre kommuner fremhæver udvalgte områder som fx sundhed eller vækst som meningsfulde koblinger til kultur- og fritidsområdet.

Uanset hvilken vej, man som kommune vælger at gå, fastslår forskningen og de kommunale erfaringer, at kulturen og fritiden trækker en bred vifte af gode virkninger med sig: Fra at bryde den negative sociale arv over at skabe økonomisk vækst til at danne grobund for demokratisk deltagelse i både lokal og national forstand.

Samtidig har området sine rødder i begreber som folkeoplysning, samtale, dannelse og deltagelse af lyst frem for pligt. Her handler det om læselyst, glæden ved at se et smukt teaterstykke eller blive blæst igennem til en koncert. Det handler om boldglæde, lysten til at udfordre sig selv på en 200-meter og glæden ved at slå nabo-klubben i bordtennis.

Men hvordan skal kommunerne prioritere midlerne i lyset af de udfordringer, de konkret står med? Hvordan prioriteres drift over for enkeltstående begivenheder? Og hvordan indgår de kendte effekter af kulturen og fritiden i de politiske overvejelser og beslutninger? For at kunne svare på de spørgsmål kræver det, at kommunalpolitikere og kommunale forvaltninger har et kompas at navigere efter og gør sig realistiske overvejelser om, hvad man ønsker at opnå – hvilke effekter og værdier, man ønsker at skabe på kort og lang sigt.

Spørger man de kommunale chefer med ansvar for kultur- og fritidsområdet, er der især seks områder, hvor de oplever, at kultur- og fritidsområdet skaber mest værdi og effekt:

1. Gennem styrkelse af den demokratiske deltagelse
2. Gennem styrkelse af borgernes sundhed og velvære
3. Gennem bidrag til bosætningsindsatsen
4. Gennem øget lokal stolthed og tilhørsforhold
5. Gennem styrkelse af borgenes dannelse, refleksion og oplysning
6. Gennem styrkelse af levende bymiljøer, rekreative områder mv.

Det er i dette brede felt, at arbejdet med effekter og værdier på kultur- og fritidsområdet i en kommunal kontekst skal ses. For i en politisk og økonomisk virkelighed, hvor det tværprofessionelle samarbejde blomstrer, er der behov for at opdyrke et fælles sprog for, hvilke effekter og værdier, der skabes, eller som man ønsker, at området skal bidrage til at skabe.

Spørgsmål til diskussion i kommunalbestyrelsen og forvaltningen:

- Hvilke konkrete effekter og værdier på kultur- og fritidsområdet vil I pege på som afgørende for jeres kommune, og er der nogle, som er vigtigere at prioritere frem for andre?
- Hvordan sætter de kommunale politikere på kultur- og fritidsområdet en tydelig ramme for, hvad der er de centrale effekter og værdier på området?
- Hvordan er nøgleaktører på kultur- og fritidsområdet i jeres kommune med til løbende at debattere, udvikle og sandsynliggøre effekterne og værdierne?



> **CASE:**
KULTURMØDET GIVER SORTE TAL PÅ BUNDLINJEN OG ØGET KULTUREL INTERESSE

Med Kulturmødet har Morsø Kommune i samarbejde med Region Nordjylland ønsket at påvirke den kulturpolitiske debat og udvikling i hele Danmark. Kulturmødet finder sted hvert år i august og er målrettet kulturinteresserede, aktive kunstnere, institutioner, beslutningstagere, erhvervsfolk og andre.

Effekterne af et arrangement som Kulturmødet er svære at gøre op i tørre tal, men kommunen oplever, at der generelt er opstået en øget interesse for at deltage i kulturelle aktiviteter. Det ses bl.a. i tilslutningen til events i kommunen, i et øget fokus på kulturelle emner i kommunens skoler i samarbejde med kulturaktører og i, at flere borgere end ventet har ønsket at bidrage til arbejdet med en ny kulturpolitik for kommunen.

Konkret har erhvervslivet oplevet en øget omsætning i de dage, Kulturmødet afvikles, og efter en målemetode hentet fra turismeerhvervet vurderes det, at der i 2015 blev genereret en ekstra omsætning på 10 mio. kr. i kraft af Kulturmødet.

En anden synlig effekt for kommunen er et øget samarbejde mellem de tre involverede forvaltningsgrene og de øvrige kommunale og regionale bidragsydere i regionen.

Kommunen oplever også, at Kulturmødet sammen med flere andre initiativer har bidraget til et forbedret image og i 2016 var der for første gang i to årtier forøget befolkningstal i kommunen.

Kommunen anbefaler andre at forfølge de gode idéer – særligt hvis de ikke er set andre steder. Et nichearrangement som Kulturmødet giver nemlig dedikerede deltagere, og et klart defineret emne gør det nemmere at markedsføre arrangementet. Effekterne på det lokale engagement kræver, at kommunen bruger energi på at gøre hele lokalområdet bevidst om eventen og specifikt bruger tid og ressourcer på at inspirere frivillige til at deltage.



> **CASE:**
INTERVIEWS GAV INDSIGT I VÆRDIFULDE GEVINSTER I BØRNS MØDE MED KUNSTEN OG SIKREDE FÆLLES FINANSIERING

I Aabenraa Kommune ønsker man at opdyrke nye brugere til kommunens kulturtilbud, løfte kvaliteten af kulturinstitutionernes arrangementer rettet mod dagtilbud og skoler og sikre en bred palette af kulturelle tilbud til børnene gennem møder med udøvende kunstnere inden for genrer, de ellers ikke stifter bekendtskab med. Kommunen ønsker endvidere at gøre kommunen attraktiv for udøvende kunstnere, som kommunen ser som en vigtig inspirationskilde i samfundsudviklingen. Derfor har man skabt samarbejdsplatformen *Den Børnekulturelle Rygsæk*, hvor de kommunale og selvejende kulturinstitutioner samt skole- og dagstilbudsområdet en gang om året pakker rygsækken med kulturtilbud, fx kortfilmproduktion, design, arkitektur eller frisurer som på Eckersbergs tid.

Efter tre år med projektet gennemførte kommunen en række strukturerede interviews med lærere og pædagoger, der havde benyttet rygsækkens tilbud. Dels for at undersøge, om projektet opfyldte dets formål og dels for at synliggøre værdien over for børne- og skoleområdet m.h.p sikre finansiering fra den kant.

Interviewene viste, at lærere og pædagoger satte pris på de færdigpakkede koncepter, der gav dem udfordring og inspiration i det faglige arbejde. Men det springende punkt var, at mødet med kunst og kultur viste sig at give mindre konforme børn mulighed for at vise nye sider af sig selv – noget, som disse børn kunne nyde godt af også uden for den konkrete begivenhed. Kommunen kunne påvise, at mødet med kunsten øgede (selv)respekten og trivslen hos disse børn. Undersøgelsen betød, at regningen for rygsækken nu deles mellem børne- og skoleforvaltningen og kultur- og fritidsforvaltningen og at den danner ryggraden i kommunens arbejde med den åbne skole.

Kommunen anbefaler andre at sørge for, at tilbud af denne type løbende bliver vurderet: Er de nemme at forstå og få afsat? Hvad giver de børnene med hjem? Hvordan understøtter tilbuddene den faglige udvikling hos både udbyder og aftager? Det stærkeste argument er ifølge kommunen, at investeringen tjener sig hjem igen.

TEMA 2: DILEMMAER I ARBEJDET MED AT MÅLE OG VURDERE EFFEKTER OG VÆRDIER

I en politisk kontekst er der brug for at kunne styre efter resultater på såvel den korte som den lange bane. Men hvordan måler man effekterne på kultur- og fritidsområdet, og hvordan ser man isoleret på effekterne af kultur- og fritidsområdet? Det er nogle af de centrale spørgsmål, når man taler om metoder og tilgange til at vurdere effekter og værdier.

Kommunernes arbejde med at vurdere effekter og værdier på kultur- og fritidsområdet spænder vidt. Fra økonomiske analyser af *return on investment* på konkrete initiativer over statistiske opgørelser over antal besøgende på museet eller udlån på biblioteket til kvalitative analyser af brugernes oplevelser af at deltage i aktiviteter på kultur- og fritidsområdet.

Langt hovedparten af kultur- og fritidscheferne i kommunerne angiver i KL's survey, at de i større eller mindre grad arbejder med at vurdere effekter og værdier på kultur- og fritidsområdet, og mange varierer metodevalget, så der både anvendes kvalitative og kvantitative metoder i arbejdet.

Samtidig er det tydeligt, at der er indlejret nogle såvel metodiske som politiske dilemmaer i arbejdet med at vurdere effekter og værdier på kultur- og fritidsområdet. Hvordan sandsynliggør man, at der er sammenhæng mellem de aktiviteter, man igangsætter eller understøtter som kommune og de effekter, man ønsker at opnå? Hvilke tegn på forandring og udvikling skal man se efter, når man taler om dannelse, læring og medborgerskab som ønskede effekter? Hvordan isolerer man kultur- og fritidsområdets betydning fra andre faktorer som kommunens gode skoler, generelle konjunkturer eller det gode sommervejr, når vi taler om bosætning, branding eller øget turisme?

Det engelske forskningsprojekt Cultural Value Project fremlægger forskningsmæssigt belæg for at sige, at deltagelse i kulturelle akti-

viteter på en bred palette bl.a. bidrager til at skabe engagerede, reflekterende og demokratisk deltagende borgere. Skal man vurdere disse effekter, kræver det imidlertid både et langt tidsperspektiv og en kombination af kvalitative og kvantitative metoder.

Udfordringen kan her være, at der i en politisk kontekst både er brug for at kunne styre efter resultater, der viser sig på en kortere bane og udvikle politik, der sigter efter ønskede effekter på den lange bane. Spørgsmålet bliver så, hvordan de to perspektiver kan spille sammen på en frugtbar måde, hvor man både sætter realistiske, korte mål for fx omsætning, udlån eller antal medlemmer i foreningerne og samtidig bevarer et politisk mod til at tro på, at de ønskede effekter viser sig på lang sigt.

Spørgsmål til diskussion i kommunalbestyrelsen og forvaltningen:

- Hvordan balancerer I i jeres kommune mellem det korte og det lange perspektiv i arbejdet med at vurdere effekter og værdier? Har I erfaring med, hvilke effekter og værdier, det er muligt at få øje på i hhv. et langt og et kort perspektiv?
- Findes der på tværs af politikere, forvaltning, kulturinstitutioner, foreninger og andre aktører et fælles sprog for, hvilke effekter og værdier, I ønsker at opnå og hvilke metoder, I benytter for at sandsynliggøre eller vurdere disse?
- Oplever I, at der er overensstemmelse mellem de effekter og værdier, jeres politikker og strategier opstiller som ønskede og de metoder, I anvender til at vurdere disse?



› **CASE:**
**RETHINKIMPAIRACTS 2017 – EVALUERING AF AARHUS SOM
EUROPÆISK KULTURHOVEDSTAD 2017**

Bag Aarhus 2017 ligger en række brede og ambitiøse mål ud fra temaet *Let's Rethink*. I evalueringen er der defineret fem impact-områder: Kulturelle, sociale, økonomiske, image- og identitetsmæssige samt politiske og organisatoriske.

Konkret ser man i evalueringen fx på, om borgerne i regionen bliver mere aktive kulturbrugere og på, hvad det betyder for dem at have lokal adgang til kultur. Man ser også på samarbejdet mellem kommunerne i regionen og på, hvorvidt kulturen kommer til at spille en ny kommunalpolitisk rolle.

Holdet bag evalueringen, der består af forskere fra Aarhus Universitet, arbejder med et dynamisk evalueringsdesign. De mange forskellige aktører i kulturhovedstadsprojektet bidrager løbende til evalueringen ud fra et praksisperspektiv, så evalueringen tager udgangspunkt i, hvad der er vigtigt. Eksempelvis blev frivillighedsaspektet først indarbejdet i evalueringen, da det udviklede sig til en strategisk satsning for Aarhus 2017.

Målsætningerne er fra starten formuleret bredt, men der kan alligevel vise sig overraskelser undervejs. Fx overraskede det forskerne, i hvor høj grad tilskuerne ved åbningen af Aarhus 2017 gav udtryk for, at de var stolte over, at begivenheden fandt sted i Aarhus.

I evalueringsdesignet kombinerer man forskellige kvalitative og kvantitative metoder og eksperimenterer også med metoder. Arbejdet begyndte i 2013 og afslutter i 2018, hvilket betyder, at dataindsamlingen slutter med de allerførste tegn på langsigtede effekter.



› **CULTURAL VALUE PROJECT**

Det engelske forskningsprojekt Cultural Value Project har søgt at afdække hvilke effekter og værdier, der er forskningsmæssigt belæg for at hævde, at kulturelle aktiviteter skaber. Udgangspunktet er, at der er generel enighed om, at kultur er vigtigt og et virksomt værktøj til at skabe indholdsrigt liv og et samfund i vækst, men at der samtidig er politisk behov for at vise, at det vi bruger offentlige midler på faktisk virker. Projektet finder effekter og værdier inden for disse områder:

- › Reflekterende individer
- › Engagerede borgere, medborgerskab
- › Lokalsamfund og fysiske rum
- › Økonomi
- › Sundhed, aldring og velvære
- › Uddannelse

Forskningsprojektet når frem til den metodiske pointe, at evaluering af effekter og værdier på kultur- og fritidsområdet må tage udgangspunkt i individet for derfra at kunne forstå de gevinster, der kan være for samfundet, fællesskaber, demokratiet, folkesundhed, byliv og vækst. Dette kræver ifølge rapporten en bred palette af evalueringsmetoder.



› CASE:
**SAMTIDSKUNST UDFORDRER BORGERNE OG SKABER
ØGET VIDEN OM EVALUERING I KOMMUNEN**

Holbæk Kommune har fra maj 2016 til januar 2017 gennemført *Holbæk Images – An Age of Our Own Making*, et program bestående af kunst i byrummet i Holbæk, udstillinger og performances på Kunsthall Charlottenborg, Museet for Samtidskunst i Roskilde, Roskilde Festivalen samt samarbejde med lokale kulturinstitutioner i Holbæk.

Målet var, at borgerne i Holbæk skulle opleve værker af høj kunstnerisk kvalitet og relevans og føle en stolthed over at være en del af et internationalt kunstprojekt i lokale rammer. Men hvordan måler man oplevelser, der er subjektive og afhængige af øjnene der ser? Hvordan oplever borgerne kunsten? Hvilke nye platforme og muligheder for publikumsudvikling findes der? Disse spørgsmål oplevede kommunen, at der manglede værktøjer til at svare på.

I samarbejde med en ekstern leverandør udarbejdede kommunen en evaluering for at undersøge effekten af at arbejde med kunst i det offentlige rum. Oplevede flere borgere faktisk samtidskunst? Hvordan blev kunst i byrummet egentlig oplevet? Og medvirkede programmet til øget inspiration, udveksling og netværk blandt de involverede kulturinstitutioner og samarbejdspartnere?

Ved hjælp af både kvalitative og kvantitative metoder, fx borgerpanelundersøgelser, miniinterviews ved værkerne i byen, interviews med strategiske samarbejdspartnere og indsamling af informationer om antal publikum, deltagere i omvisninger og workshops mm., udarbejdede kommunens eget projektkontor evalueringen i samarbejde med den eksterne leverandør.

Denne arbejdsdeling sikrede på den ene side, at undersøgelserne var uvildige og af høj evalueringsfaglig kvalitet og på den anden side, at projektet bidrog med intern læring og forankring af resultaterne. Den nye viden og metoder til kvalitativ evaluering af kunst og byrumsaktiviteter anvendes nu både som beslutningsgrundlag i det videre kultur- og udviklingspolitiske arbejde og ift. fundraising, planlægning af indsatser mm.

Med evalueringen har kommunen fået indblik i borgernes oplevelser af at blive udfordret, berørt, inspireret og forundret i mødet med kunsten og i, hvordan borgerne oplevede det, at kommunen var centrum for en anderledes slags opmærksomhed, der følger af at markere sig på kunst og kultur. Dokumentationen gav også kommunen værdifuld indsigt i behovet for fremover at have en mere direkte dialog med borgerne.



› CASE:
**ØKONOMISK ANALYSE ER VIRKSOM, MEN BØR IKKE
STÅ ALENE**

Siden slutningen af 1990'erne har Holstebro Kommune hvert år udarbejdet en tilbageløbsanalyse, der viser, hvad kommunen får tilbage af hver investerede krone i kunst og kultur.

Metoden er simpel: På baggrund af kulturinstitutionernes regnskaber udarbejder kommunen en samlet statistik, der viser det kommunale driftstilskud, statslige tilskud, institutionernes egne indtægter samt billetsalg, salg af forestillinger m.v. Deraf udregnes den samlede omsætning og årets resultat i den enkelte institution samt egenkapital, antal årsværk samt frivillige.

På baggrund heraf beregner kommunen, hvad den får ind for hver kommunal krone, der investeres i en kulturinstitution. I 2015 var tilbageløbet 2,23 kr. for hver kommunal krone.

Fra begyndelsen var analysen en måde at synliggøre værdien af kommunale investeringer i kunst og kultur, men med tiden er den også blevet et værktøj, der gør det muligt at følge udviklingen i såvel statslige som kommunale tilskud til kulturområdet tæt. Udviklingen viser, at pengestrømmene til kulturinstitutionerne over de senere år er blevet langt mere kompleks og sammensat i takt med at de offentlige midler bliver færre. Derfor anbefaler kommunen at supplere denne type analyse med et mere detaljeret overblik, der kan vise, hvilke midler kulturinstitutionerne modtager fra fx private fonde.



> **CASE:**
ARBEJDE MED MODEL SKABER RETNING OG SYNLIGHED

I Næstved Kommune oplevede man, at man på ungdomsskolen og blandt kulturaktører var gode til at beskrive mål og succeskriterier, men man havde svært ved at dokumentere og synliggøre effekterne af de projekter, man satte i værk.

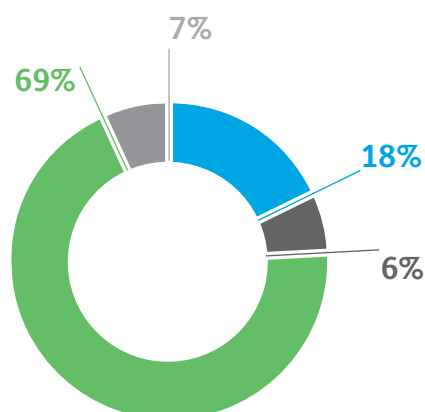
Siden vedtagelsen af en ny kulturstrategi i 2012 har man i kommunen forpligtet kulturaktørerne på at anvende en anerkendt effektiviseringsmodel ved igangsætningen af større kulturprojekter. Kulturprojekterne omsættes til modellens begreber om ressourcer, aktiviteter, resultater, brugerrettede effekter og samfundsmæssige effekter. Dette har øget synligheden af resultater og bidraget til en større bevidsthed om projekternes langsigtede effekter.

Senest har ungdomsskolen anvendt modellen i forbindelse med projektet Næstved Kunstby, hvor der er skabt en kunstnerisk udsmykning af byen med vægmalerier på byens gavle. Resultatet har været en klar italesættelse af Næstved Kunstby hos samarbejdspartnere, interne, eksterne og borgere både nationalt og internationalt. Med projektet har man udpeget en retning og sat en standard for udsmykning af kommunens offentlige rum. Samtidig har det været lettere at sikre opmærksomhed fra det politiske niveau, fordi man har arbejdet systematisk med resultater og effekter.

Kommunens anbefaling til andre er derfor: Kom i gang. Brug en model eller et værktøj strategisk til at skabe retning for arbejdet. Men husk at sikre det politiske ejerskab og sæt løbende tid af til dialogmøder mellem de forskellige niveauer, så der kan ske en forventningsafstemning. Det kræver ressourcer, disciplin og vedholdenhed at arbejde med modellen i skriftlig form.

Figur 2: De fleste kommuner anvender kombinerer kvantitative og kvalitative metoder, når de skal evaluere og vurdere effekt og værdi på kultur- og fritidsområdet.

Spørgsmål: Hvilke metoder anvender I oftest, når I vurderer og evaluerer effekt og værdi på kultur- og fritidsområdet?



- Kvantitative metoder (fx antal besøgende, antal medlemmer, antal tilkendegivelser på sociale medier mv.)
- Kvalitative metoder (fx interviews, fokusgrupper, at I selv møder op og observerer stemningen mv.)
- En blanding af kvantitative og kvalitative metoder
- Ved ikke/ønsker ikke at svare





› **CASE:**

UNDERSØGELSER GAV GRUNDLAG FOR MERE BÆREDYGTIGE INVESTERINGER PÅ FACILITETSOMRÅDET.

Frederikssund Kommune har længe haft et ønske om at sikre mere bæredygtige investeringer i de kommunale idrætsfaciliteter, der udgør den største udgiftspost på idræts- og fritidsområdet. Samtidig vil kommunen gerne fremhæve idrætsområdet yderligere som led i kommunens branding- og bosætningsstrategier for at få flere til at flytte til kommunen.

Læg dertil, at kommunen over længere tid har oplevet et massivt pres fra borgere og foreningslivet, der havde lange ønskelister til nye idrætsfaciliteter; alt fra fodboldstadions til nye svømmehaller. Det gav kommunen anledning til at få udarbejdet en ekstern undersøgelse af dels borgernes idrætsvaner, dels udnyttelsen af de kommunale idrætsfaciliteter.

Undersøgelsen viste - som i mange andre kommuner - at de eksisterende idrætsfaciliteter langt fra var optimalt udnyttet. Det var derfor mere nærliggende for kommunen at se nærmere på en bedre udnyttelsesgrad af eksisterende faciliteter fremfor at investere i nye faciliteter.

Undersøgelsen gav desuden afsættet til en mere strategisk tilgang til kommunens fremadrettede investeringer på idrætsfacilitetsområdet. Byrådet har vedtaget, at kommunen fremover bl.a. skal samtænke idrætsfaciliteterne i såkaldte idrætscentre i kommunens fire hovedbyer. Det understøtter især en bedre ressourceudnyttelse i byplanlægningen, bl.a. fordi idrætsfaciliteternes etablering planlægges i sammenhæng med nye boligområder.

Undersøgelserne har vist sig at være et effektivt dialogværktøj i debatten med foreninger, ildsjæle, politikere og brugere, der med den fremlagte viden i hånden baserer sig på fakta frem for holdninger og gisninger. Fra kommunens side kræver det både tid og vedholdenhed at formidle tunge rapporter i et sprog, som alle forstår. Desuden har det været en spændende proces for politikerne både at forholde sig til de fremlagte fakta og samtidig sætte tydelige politiske fingeraftryk på kommunens fremtidige facilitetsplanlægning.

Selvom det har været en omfattende proces vil Frederikssund Kommune ikke have været den foruden, særligt fordi kommunen og borgerne nu får langt bedre, mere tilgængelige og mere bæredygtige rammer til at udfolde deres idrætsliv. Og lige nu oplever kommunen en nettotilflytning af borgere.

› **HVAD ER DEN STØRSTE UDFORDRING I ARBEJDET MED AT VURDERE EFFEKT OG VÆRDI PÅ KULTUR- OG FRITIDSOMRÅDET?**

"Vi har vanskeligt ved at dokumentere effekterne af kultur- og fritidsindsatser i.f.t. kommunens tværgående mål. Vi ved fx, at børn og unges trivsel har stor betydning for deres evne til at lære og gennemføre en uddannelse. Her er kultur og fritid en vigtig aktør, men hvordan måler vi den effekt? Vi har i stigende grad brug for at legitimere prioriteringen af midler til området, derfor vil vi gerne blive endnu bedre til at vurdere effekt og værdi."

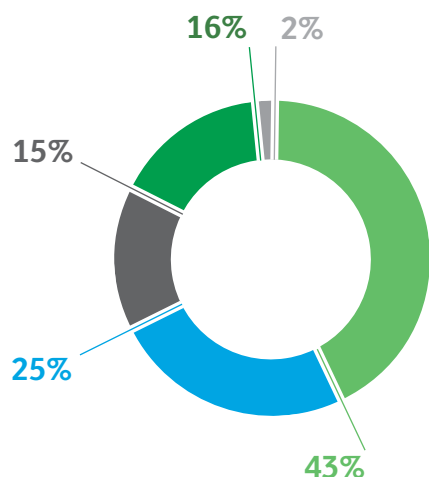
"Det er generelt svært at finde metoder til sikkert at undersøge effekt og værdi på kultur- og fritidsområdet, fx i hvor høj grad en event eller et kulturtilbud bidrager til bosætningsindsatsen eller integration af nye borgere."

"Hos os kan det være en udfordring at arbejde med kulturlivets egen opfattelse af effektvurdering, når noget ikke kun er et mål i sig selv, men også et middel til noget andet."

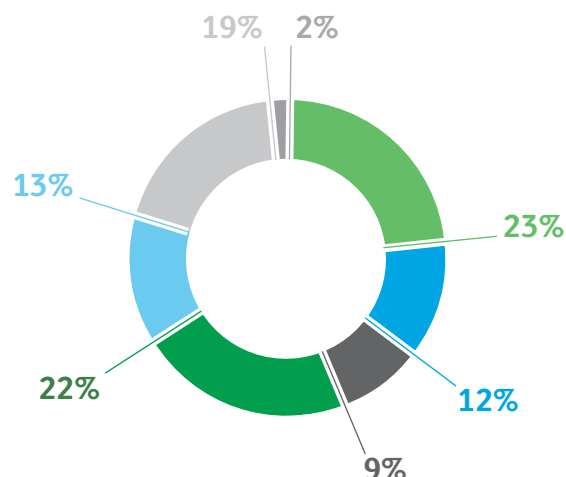
"Det er en udfordring at finde metoder, der er enkle og ikke-bureaukratiske. Vi skal ikke tro, vi kan finde "sandheden". Det skal være overkommeligt, systematisk at indhente indikatorer fra borgerne med henblik på videre udvikling."

Figur 3 og 4: Hvad ser kommunerne efter, når de vurderer og evaluerer effekter og værdier på projekter, events eller andre enkeltstående initiativer?

Kvantitative mål:



Kvalitative mål:



- Antal besøgende til et event, antal deltagere i et arrangement eller lign.
- Antal arrangementer over en given periode (fx et år)
- At arrangementet, eventet eller lign. er afholdt inden for budgettet
- At der er skabt øget omsætning i den private sektor (fx i form af hotelovernatninger, omsætning i byens butikker eller lign.)
- Andet

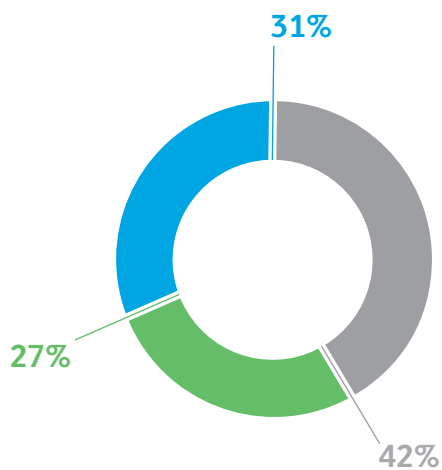
- Borgernes tilkendegivelser af, hvordan de har oplevet et arrangement, event eller lign.
- Borgernes efterspørgsler af arrangementer, events, initiativer eller lign.
- Kommunalpolitikernes tilbagemeldinger på et arrangement, event, initiativ eller lign.
- Synlighed i offentligheden, pressen, på sociale medier eller lign.
- At kultur- og fritidsområdet indgår i samarbejder med andre politikområder
- At der er skabt en god fortælling
- Andet - Ved ikke/ønsker ikke at svare





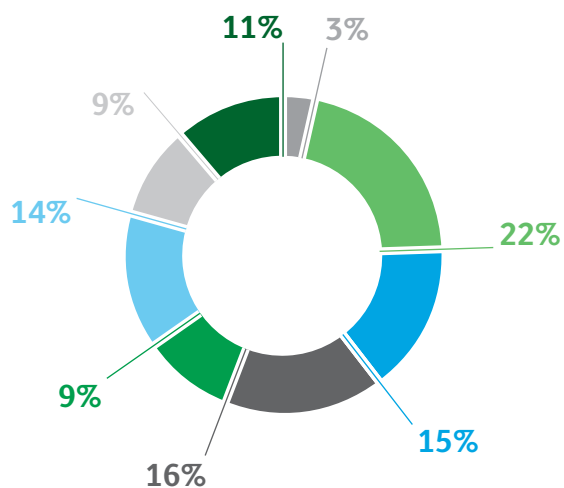
Figur 5 og 6: Hvad ser kommunerne efter, når de vurderer og evaluerer effekter og værdier i driften af fx folkebiblioteker, museer, musikskoler, foreninger eller lign.?

Kvantitative mål:



- Aktivitetstal (fx antal udlån på bibliotekerne, antal deltagere i arrangementer, antal besøgende på museer eller lign.)
- Antal betalende deltagere (fx forældrebetalte elever i musikskolen eller lign.)
- Antal medlemmer af kultur- og fritidsforeninger
- Andet (0%)

Kvalitative mål, såsom at institutionerne, foreningerne m.fl. bidrager til:



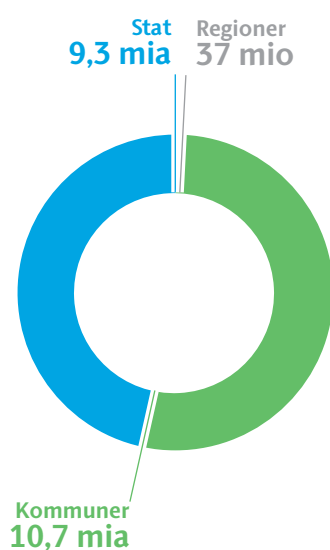
- Et rigt og varieret lokalt kultur- og fritidsliv
- Øget lokal stolthed og tilhørsforhold
- Dannelse og uddannelse (fx gennem åben skole)
- Erhvervsudviklingen (herunder kulturturisme, iværksætteri mv.)
- Bosætningsindsatsen
- Borgernes kreative og innovative kompetencer
- Bedre integration af nye borgere
- Andet - Ved ikke/ønsker ikke at svare

TEMA 3: EFFEKTER OG VÆRDIER HANDLER OGSÅ OM STYRING OG LEDELSE

Debatten om effekter og værdier på kultur- og fritidsområdet er også en debat om, hvordan området styres og ledes, både i samspillet mellem kommuner og stat, internt i kommunerne og på tværs af politikområder.

Hvert år bruger stat, kommuner og regioner samlet set godt 20 mia. kr. på kultur. Kommuner og stat bruger hhv. ca. 10,7 og 9,3 mia. kr. mens regionerne bruger ca. 37 mio. kr. Kommunerne er således hovedbidragsyder til det danske kultur- og fritidsliv, selvom det billede naturligvis er nuanceret, både når man ser på de enkelte sektorer og på enkelte institutioner inden for disse.

Figur 7: Så meget bruger stat, kommuner og regioner på kultur og fritid



I kommunerne bliver kultur- og fritidspolitikken i disse år i høj grad koblet sammen med strategier inden for andre politikområder. Det være sig bosætning, læring, sundhed, turisme osv. I praksis kræver det, at kommunerne agerer helhedsorienteret og tværsektorielt, hvilket stiller helt nye krav til styring og ledelse på området.

I et kommunalt perspektiv er der behov for, at kultur- og fritidsområdet bliver tænkt ind i nye strukturer, der understøtter det tværfaglige og tværsektorielle perspektiv på en opgaveløsning, hvor borgeren er i centrum. Dette sker mange steder både på politisk og forvaltningsmæssigt niveau og gennem fusioner af kulturinstitutioner som fx museum og bibliotek eller mellem kulturinstitutioner og andre kommunale funktioner som fx borgerservice. På alle niveauer udfordrer de nye kommunale strukturer ledelsesrummet på kultur- og fritidsområdet, når flere fagligheder og – i nogle tilfælde – flere styringsregimer – skal rummes inden for rammerne af den samme institution.

Ledelsesmæssigt fordrer det nye kompetencer at begå sig i felter præget af netværk, samarbejde og nye faglige fællesskaber. I kommunerne kommer det bl.a. til udtryk gennem fokus på:

- At afprøve nye udvalgsstrukturer
- At formulere tværgående politikker som supplement og erstatning til sektorpolitikkerne
- At udvikle tværfaglige kompetencer og samarbejder på tværs
- At veksle i brugen af organisations- og selskabsformer
- At bryde op i kultur- og idrætsinstitutioners størrelse, afgrænsning og formål
- At lægge forskellige kulturinstitutioner sammen – fx bibliotek med museer, borgerbetjening, arkiver, fritid, mv.
- At fusionere og danne partnerskaber og tværkommunale samarbejder
- At lede i centerstrukturer og netværk

Når kultur- og fritidsområdet på denne måde bliver et enzym i eller løftestang for andre politikområder, bliver en debat om, hvilke effekter og værdier området bringer til bordet, nødvendig og uundgåelig. I samarbejdet med psykiatrien om kultur på recept må biblioteket og museet tydeligt kunne formulere, hvad deres tilbud kan

bidrage med i et sundhedsperspektiv, og hvilke tegn på udvikling og forandring man kan lede efter hos de borgere, der indgår i sådan et tilbud.

Heroverfor står de statslige krav, der er formuleret i lovgivningen, og som staten på nogle områder indgår rammeaftaler og fører tilsyn på baggrund af. De statslige krav baserer sig på nationale, kulturpolitiske interesser i fx at bevare den materielle og immaterielle kulturarv og sikre fødekæden til de professionelle, kunstneriske miljøer. Statens faglige tilsyn og vejledning foregår ofte i en værdifuld dialog mellem de faglige konsulenter i staten og kulturinstitutionerne, men der kan samtidig være en tendens til, at sidstnævnte oplever et u hensigtsmæssigt krydspres mellem de statslige krav og de kommunale dagsordener. Samtidig oplever de kommunale forvaltninger og de lokale kulturinstitutioner en u hensigtsmæssig udvikling, hvor statens økonomiske tilskud mindskes, mens de statslige krav stiger.

Det styrings- og ledelsesmæssige samspil mellem stat og kommuner udfordres ligeledes af, at de statslige styringsmekanismer varierer betragteligt fra område til område. Både i den måde, der tildeles midler på, og i den måde, der føres tilsyn på de forskellige områder, er der stor spredning mellem de enkelte sektorer. De mange forskellige styringsregimer på kultur- og fritidsområdet giver et uensartet lokalt ledelsesrum, som udfordrer både de kommunale forvaltninger og lokale kulturinstitutioner.

Det er både i statens og kommunernes interesse at værne om det fælles ansvar for kultur- og fritidsområdet og sikre en frugtbar

dialog om såvel faglighed som ledelsesrum på de enkelte områder. Begge dele er vigtigt, når debatten om, hvilke effekter og værdier kultur- og fritidsområdet kan bidrage til at skabe skal omsættes til politiske prioritering både lokalt og nationalt. Hvad er egentlig kultur- og fritidstilbud af høj kvalitet i hhv. en statslig og kommunal forståelse? Hvilke effekter og værdier er de vigtigste at arbejde efter, og hvem definerer det ledelsesrum, det kræver at realisere dem? Det er væsentlige spørgsmål, som stat og kommuner bør tage en dialog om.

Det kan være i form af revision af såvel lovgivning som tilskudskriterier, tilsyn og faglig rådgivning og en nytænkning af statens tilskud. Men det kan også være i form af en kommunal debat om, hvordan det lokale politiske niveau tager ejerrollen på sig og indgår i en dialog med kulturinstitutionerne om, hvordan balancen mellem de statslige og de kommunale krav og forventninger skal være.

Spørgsmål til diskussion i kommunalbestyrelsen og forvaltningen:

- På hvilke måder udfordrer det tværfaglige og tværsektorielle perspektiv på opgaveløsningen styrings- og ledelsesopgaven i jeres kommune? Har I gode råd til andre kommuner, der står med lignende udfordringer?
- Hvordan kan ansvars- og arbejdsdelingen mellem stat og kommuner nytænkes, så den fremmer et konstruktivt samspil mellem det lokale forankrede og det nationale kulturliv?

› KL INVITERER TIL DIALOG OM STYRING OG LEDELSE PÅ KULTUR- OG FRITIDSOMRÅDET

I den kommende tid vil KL sætte fokus på styring og ledelse på kultur- og fritidsområdet, både i samspillet mellem stat og kommuner og i samspillet mellem kommunalpolitikere, kommunale forvaltninger og lokale kulturinstitutioner og foreninger.

Slots- og Kulturstyrelsen satte med seminaret *Kulturledelse i samspillet mellem stat og kommune* den 19. april 2017 dette tema til debat, og KL vil i efteråret 2017 invitere til en videre drøftelse med Slots- og Kulturstyrelsen om de temaer, der blev rejst her.

KL vil endvidere i efteråret sætte fokus på de lokale styrings- og ledelsesmæssige udfordringer, som den tværfaglige og tværsektorielle tilgang giver såvel kommunalpolitikere, kommunale forvaltninger og lokale kultur- og fritidsaktører.

Hold øje med KL's nyhedsbrev for mere information.





KL
Weidekampsgade 10
2300 København S
Tlf. 3370 3370
kl@kl.dk
www.kl.dk
[@kommunerne](https://twitter.com/kommunerne)
facebook.com/kommunerne

Produktion: Kommuneforlaget A/S
Design: e-Types
Tryk: Rosendahls A/S
Foto: Per Ryolf, Colourbox, Næstved Kommune og Aabenraa Kommune