



BØRNE- OG UNGEKULTUR I KOMMUNERNE

Uddrag af en kortlægning af udvalgte kommuners
prioritering af børne- og ungekultur

Indhold:

1. Indledning	3
Kortlægningens formål	3
Dataindsamlingen	3
2. Resumé	4
3. Børne- og ungekulturens politik og platforme	6
En politik for børne- og ungekulturen	6
Børnekulturkonsulenter og –netværk	7
Andre initiativer	8
Børne- og ungekulturen i de regionale kulturaftaler	8
Sammenfatning og konklusion	9
4. Børne- og ungekulturens økonomi	10
Børne- og ungekultur i kulturbudgetterne	11
Penge er ikke alt?	12
Sammenfatning og konklusion	12
5. Modelkommuneforsøget - år 2011	13
Fra model til dagligdag	13
Status for modelforsøget	13
Forsøgets betydning	14
Kommunernes fremtidsplaner	14
Kommunernes økonomiske prioriteringer	14
Sammenfatning og konklusion	15
6. Konklusion og anbefalinger	16

1. Indledning

Børnekulturens Netværks seneste strategiplan for 2010-2012 og den tilhørende handlingsplan for 2010-2011 har som et af sine hovedsatsningsområder: Brobygning mellem stat og kommuner. Siden kommunalreformen i 2007 har udviklingen i den kommunale sektor tegnet lyst, og ikke mindst tonerne fra bl.a. Børne- og Kulturchefforeningen kunnet tolkes som et positivt løft til arbejdet med børne- og ungekulturen i mange kommuner.

Netværkets modelkommuneforsøg i perioden 2007-2009 gav da også et kraftigt fingerpeg om, at mange kommuner var villige til at udvikle børnekulturen i deres kommune, og netværket fik i disse år et tæt samarbejde med næsten 1/3 af alle landets kommuner. Samtidig viste de regionale kulturaftaler i Kulturministeriets regi, at også kulturregionerne satte børnekulturindsatsen meget højt, så det i dag kun er en enkelt af de 13 regioner, som ikke udtrykkeligt har børne- og ungekultur som et satsningsområde.

Til sammen havde Børnekulturens Netværk således med udgangen af 2009 kontakt til mere end 2/3 af landets kommuner enten som deltagere i modelforsøget, som kommuner med en børnekulturkonsulentfunktion, en børne- og ungekulturpolitik eller som parter i de regionale kulturaftaler. Og udsigterne tegnede lyse, ind til den økonomiske afmatning tog fart.

Kortlægningens formål

Det er denne positive udvikling, som har skabt et behov for at gøre status og få belyst børne- og ungekulturens aktuelle situation i landets kommuner. En status som har karakter af en kortlægning dels af kommunernes særlige indsats inden for børne- og ungekulturen og dels af en række udvalgte kommuners prioriteringer af området. Kortlægningen har særlig fokus på følgende emner:

- **Politik og platforme** – gennemgang af alle kommuners arbejde med børne- og ungekultur afspejlet i deres kulturpolitik, administration og særlige initiativer på området.
- **Kulturbudgetter** – udviklingen i 20 udvalgte kommuners kulturbudgetter gennem perioden 2009 - 2011.
- **Modelkommuneforsøget** – status for de 14 modelkommuners aktiviteter i 2011 og belysning af den betydning, som forsøget har haft på børne- og ungekulturen i den pågældende kommune.

Dataindsamlingen

Dokumentationen bag denne kortlægning er indsamlet i perioden 1. februar – 15. marts 2011. Indsamlingen er dels sket ved telefoninterviews med udvalgte kulturmedarbejdere i de 20 udvalgte kommuner og dels ved gennemgang af tilgængeligt materiale både digitalt på internettet og i skriftlig form for både de udvalgte kommuner og for landets kommuner i øvrigt.

For at fastholde den overordnede synsvinkel på emnet er alle kommunenavne gjort anonyme. Det er desuden sket for at fastholde en principiel vinkel, hvor ingen af de valgte kommuner bliver fremhævet på bekostning af andre.

En stor tak skal lyde til de mange børnekulturkonsulenter, kulturkonsulenter og tidligere projektledere, som har deltaget i kortlægningen og bidraget med materiale og andre informationer.

2. Resumé

Det kommunale landskab har forandret sig på flere måder igennem de senere år, og her fire år efter kommunalreformen og et par år efter kulminationen af den økonomiske krise er der god grund til at se nærmere på børne- og ungekulturens situation rundt om i landets kommuner.

Kortlægningen giver et øjebliksbillede af vilkårene, som de så ud i marts 2011, og den bygger dels på offentligt tilgængelige informationer og dels på interviews med projektledere og børnekulturkonsulenter i udvalgte kommuner. Oplysninger om kommunernes økonomi bygger alene på tal fra Danmarks Statistik om budgetterne på kulturområdet.

Kortlægningen har koncentreret sig om følgende tre emner, som kort kan opsummeres således:

1. *Politik og platforme*

Lidt under en tredjedel af landets kommuner gør i dag en særlig indsats for børne- og ungekulturen enten i form af en særlig politik, en særlig konsulentfunktion eller en særlig netværksdannelse. Her til kommer en række kommuner, som enten har etableret særlige kulturhuse, kulturskoler eller kulturfestivaler for børn og unge, eller har iværksat særlige ordninger med kulturtilbud i form af pakker o.lign. Det er til sammen over halvdelen af kommunerne, der har etableret sidstnævnte former for tilbud til børn og unge.

Størstedelen af landets kommuner indgår i dag i de regionale kulturaftaler under Kulturministeriet, og da næsten alle aftaler i større eller mindre grad har fokus på børne- og ungekultur indebærer det, at det er næsten alle landets kommuner, der på denne måde indgår i et regionalt samarbejde, der involverer børne- og ungekultur.

Der er kort sagt al mulig grund til at se positivt på mulighederne for at videreudvikle arbejdet med børne- og ungekultur i kommunerne, og potentialet synes på nuværende tidspunkt aldrig at have været større. Interessen bør i den forbindelse både rettes mod den tredjedel af kommunerne, som endnu ikke har etableret et eget beredskab eller gør en særlig indsats for børne- og ungekulturen, og den tredjedel, som har et oplagt potentiale og interesse for området, men som kan have svært ved at finde økonomiske og praktiske veje.

2. *Kulturbudgetter*

Børne- og ungekulturens økonomi er vanskelig at måle entydigt, dels fordi de enkelte budgetposter ofte fordeler sig på flere forskellige forvaltningsområder, og dels fordi børne- og ungeaktiviteterne ikke altid kan udskilles fra det samlede budget. Kortlægningen har derfor alene sammenlignet de 20 udvalgte kommuners kulturbudgetter mere overordnet, og har set på deres udvikling gennem en 3-årig periode.

Mere overordnet er der meget store forskelle på kommunernes kulturbudgetter målt i udgifter pr. indbygger, og efter kommunalreformen i 2007 ser disse forskelle ikke ud til at være blevet udlignet i væsentlig grad.

I perioden 2009-2010 har kommunernes kulturbudgetter desuden haft en vigende tendens, der i større eller mindre grad har påvirket udviklingen. Tendensen synes imidlertid nu at være vendt, og i budgetterne for 2011 er der tale om øgede rammer for kulturen omend i forholdsvis beskedent omfang.

3. Modelkommuneforsøget

De 14 kommuner, som i 2007-2009 deltog i Børnekulturens Netværks modelkommuneforsøg, har gjort status for deres arbejde med børne- og ungekultur i 2011. Denne status viser, at hovedparten af kommunerne har fortsat deres aktiviteter i én eller anden form, og at modelforsøget for de fleste har betydet et markant løft til børne- og ungekulturen i deres kommune.

Modelkommunerne peger desuden på den store betydning, som deres deltagelse har haft for arbejdet, og ikke mindst for politikernes prioritering af området, og økonomisk har det ofte været med til at cementere bevillingerne og gøre dem mere permanente.

Konklusion og anbefalinger

Kortlægningen afsluttes med en samlet konklusion og en række anbefalinger. Her peges der blandt andet på, at der fortsat er et meget stort potentiale at bygge på, hvis man fra statslig side ønsker at være med til at videreudvikle arbejdet med børne- og ungekultur rundt om i landets kommuner.

Selvom de økonomiske rammer ofte er beskedne viser kommunernes tilbagemeldinger, at politikernes interesse er stigende, og at grundlaget for et tættere samarbejde mellem de forskellige sektorer og fagområder i en kommune er til stede.

Der er især fire elementer, som er afgørende for en kommunes succes med sin virksomhed på området. Det drejer sig om: *Ejerskab, synlighed, koordinering og forankring*, som i forskellige kombinationer har vist sig at være afgørende for en udvikling, der både er bæredygtig og kan sikre områdets overlevelse.

Der peges desuden på en række nye veje i dialogen mellem stat og kommuner, hvor en fortsat satsning på modelforsøg er oplagt som redskab for samarbejdet. Modeludvikling inden for finansiering, tværsektorsamarbejde og vidensdeling er desuden oplagte emner for en videre dialog.

3. Børne- og ungekulturens politikker og platforme

Udviklingen i kommunernes arbejde med børne- og ungekultur har gennem årene taget mange former, og selvom tendensen har været tydelig og er gået i stort set samme retning, er der tale om en vildtvoksende proces med meget forskellige resultater til følge.

En målrettet prioritering af det kommunale samarbejde hos skiftende organer i Kulturministeriet har givet deres bidrag til de resultater, som i dag kan spores rundt om i landet. Senest har kommunalreformen i 2007 været med til at øge interessen for børne- og ungekultur, og har været med til at udbrede kendskabet til de strategier og værktøjer, som har givet resultater.

Et gennemgående træk er imidlertid, at der ikke er to kommuner her i landet, som gør tingene ens. Uanset viden og erfaringer på området vælger kommunerne at gå egne veje og prioritere børne- og ungekulturen ud fra historiske traditioner, befolkningsunderlag og ikke mindst interessen fra engagerede enkeltpersoner.

I det følgende vil den aktuelle status for børne- og ungdomskulturen i alle landets kommuner blive gennemgået. Det drejer sig dels om de særlige politikker og platforme, som danner grundlaget for den enkelte kommunes prioritering af området, her specificeret i konkrete børne- og ungekulturpolitikker, børnekulturkonsulenter og børnekulturhuse, og dels om udbredelsen af særlige initiativer.

En politik for børne- og ungekulturen

En række kommuner formulerede i slutningen af 1990'erne deres bud på en samlet børnekulturpolitik for kommunen. Der var tale om de såkaldte 'spydspidskommuner', dvs. ca. 5-6 kommuner, som indtil da havde sat den børnekulturelle dagsorden på lokalt niveau, og som gennem en længere tidsperiode har været førende inden for en målrettet indsats for børn, unge og kultur.

Disse politikker kunne enten have karakter af enkeltstående politikker specielt for området eller være en særlig del af kommunens kulturpolitik i bred forstand. I enkelte kommuner var der tale om at inkorporere børnekulturen i en samlet børne- og ungepolitik for kommunen.

Med indførelsen af den obligatoriske 'Sammenhængende børnepolitik' (Serviceloven, 2007) skulle alle kommuner nu formulere og vedtage en politik for børne- og ungeområdet med særlig fokus på de udsatte grupper. Her er der tale om forholdsvis standardiserede politikker, som Servicestyrelsen har udarbejdet et regelsæt for, og som ofte følges slavisk af kommunerne med visse undtagelser.

Ud fra denne overordnede opdeling kan kommunernes prioritering af børnekultur opdeles i følgende tre hovedkategorier:

- **Børnekulturpolitik**

I alt **syv kommuner** har en selvstændig børnekulturpolitik, forstået som en formuleret politik for området, som ikke er en del af andre politikker.

De enkelte politikker er meget forskellige i omfang og detaljeringsgrad, og det gør dem vanskelige at sammenligne. Som inspiration for andre er flere af dem imidlertid anvendelige, og ikke mindst de forskellige fokusområder og forslag til indsatser bærer tydeligt præg af inspirationen fra strategier, der kommer fra både Kulturrådet for Børn og fra Børnekulturens Netværk.

- **Kulturpolitik med børnefokus**

I alt **19 kommuner** har en kulturpolitik, hvor børnekulturen optræder enten i et selvstændigt afsnit eller som en prioriteret del af politikens fokusområder.

Også her er inspirationen tydelig, og mange kulturpolitikker med børnekulturfokus har desuden det fortrin, at de er sat ind i en større lokal sammenhæng, og dermed ofte er koordineret med de øvrige indsatsområder i kommunen.

Det skal bemærkes, at flere kommuner i skrivende stund er på trapperne med nye kulturpolitikker, som inkluderer en børne- og ungekulturdimension. Der er desuden enkelte kommuner, som omtaler børn og unge i deres kulturpolitik, uden at det fremstår som et prioriteret område.

- **Børne- og ungepolitik**

I alt **fire kommuner** har inkorporeret børnekulturpolitikken som del af deres obligatoriske børne- og ungepolitik.

Flere kommuner henviser desuden i deres børne- og ungepolitik til, at børnekulturen indgår som et selvstændigt indsatsområde i kommunens kulturpolitik. Set udefra kan det umiddelbart virke både logisk og nærmest ideelt, at de forskellige børnepolitikområder i en kommune, lægges sammen i en samlet, sammenhængende børnepolitik. Men som tidligere nævnt har de fleste børne- og ungepolitikker alene fokus på de udsatte grupper og den særlige indsats for dem.

Børnekulturkonsulenter og -netværk

I perioden siden begyndelsen af 1990'erne har en del kommuner etableret en selvstændig funktion som børnekulturkonsulent. Denne udvikling fik et markant løft, da det daværende, statslige organ Kulturrådet for Børn sammen med den daværende Biblioteksstyrelse i perioden 2000-2004 gennemførte et bredt anlagt forsøg med lokale børnekulturkonsulenter i 14 kommuner rundt om i landet.

Forsøget var en opfølgning på Biblioteksstyrelsens forsøg med regionale børnekulturkonsulenter, og efter begge forsøgs ophør i 2004 fortsatte tre regioner og 10 kommuner med funktionen i den ene eller anden form. Med amternes nedlæggelse ophørte de regionale konsulenter, mens flere og flere kommuner siden hen er kommet til, så det i dag er **23 kommuner**, der har en selvstændig konsulentfunktion for børne- og ungekulturen, og enkelte kommuner har delt denne funktion op på flere personer.

En del kommuner har en kultur- og/eller fritidskonsulentfunktion, hvori indgår et særligt fokus på børne- og ungeområdet. Det drejer sig om **ca. 16 kommuner**, men grænserne er ofte flydende, og det gør det vanskeligt at fastslå mere nøjagtigt. Tallet må derfor tages med visse forbehold.

Med en børnekulturkonsulent følger ofte en eller anden form for netværksdannelse, men lige så ofte går denne platform forud for, at en kommune har fået en konsulentfunktion eller har formuleret en børnekulturpolitik. De tidlige versioner af netværk har ofte karakter af såkaldte børnekultursamråd, men uanset betegnelsen er de næsten alle sammensat af repræsentanter for de lokale kulturaktører, skoler og institutioner i øvrigt.

I dag har **ca. 23 kommuner** et sådant netværk, men også her kan det være vanskeligt at efterspore, da flere netværk tilsyneladende fortsat er registrerede men reelt ophørt med at eksistere, og omvendt findes der lokale netværk, som ikke har været aktive i længere tid.

Andre initiativer

En markant tendens i flere kommuner har været oprettelsen af *kulturhuse*, *kulturskoler* og *kulturfestivaler for børn*. Hertil kommer, at flere kommuner i de senere år har iværksat kulturtilbud til daginstitutioner og folkeskoler i form af *kulturpakker*, *kulturrygsække* og *kulturpas*.

Børnekulturhuse og kulturskoler:

Grundlaget for etablering af børnekulturhuse er ofte meget forskelligt, og husene er derfor også af vidt forskellig størrelse, udformning og indhold. Men fælles for dem er det, at de som regel er etableret i tilknytning til en kommunal satsning på børne- og ungekultur og ofte enten indgår i en børne- og ungekulturpolitik eller er tilknyttet en konsulentfunktion i kommunen.

I dag er det *ca. 12 kommuner*, som har oprettet en fysisk lokalitet, der fungerer som børne- og ungekulturhus. Dette tal må tages med visse forbehold, da enkelte steder bærer betegnelsen 'børnekulturhus', selvom de oprindeligt er oprettet og fortsat primært fungerer som kulturskole. Som hovedregel er et børnekulturhus enten tilknyttet eller en del af et eksisterende kulturhus, eller det er som nævnt tilknyttet eller en del af en kulturskole.

Kulturskoler er et fænomen, som i stigende grad vinder indpas i mange kommuner. Der er tale om en samling af undervisningstilbud i fritiden inden for mindst to af de kunstnerisk/kreative udtryksformer. Det er som regel inden for musik, billedkunst og drama, men også medier, dans og rollespil indgår i stadigt stigende omfang.

Antallet af kommuner med kulturskoler, som de enten selv har oprettet eller giver tilskud til, er langsomt voksende, og udgør i dag skønsmæssigt *ca. 30 kommuner* fordelt over hele landet.

Kulturfestivaler, kulturpakker m.v.

Tilsvarende er antallet af kommuner med tilbagevendende kulturfestivaler for børn, unge og deres familier stigende, og der er i dag skønsmæssigt *ca. 15 kommuner*, som har denne form for større, regelmæssigt tilbagevendende markering af det lokale arbejde med børne- og ungekultur.

Et andet, nyere initiativ henter sin inspiration fra bl.a. Norge, hvor man igennem mere end 10 år har haft en statslig ordning, en såkaldt 'kulturrygsæk', som tilbyder gratis, professionelle kulturtilbud til skoler over alt i Norge.

Tilsvarende ordninger er her i landet ved at skyde op på kommunalt niveau. Der er i dag *ca. 10 kommuner*, som enten har eller er ved at etablere sådanne ordninger. De får enten tilskud fra Huskunstnerordningen under Statens Kunstråd, Kunststyrelsens formidlingsorganisationer eller de gennemføres alene med kommunale tilskud.

Børne- og ungekulturen i de regionale kulturaftaler

De regionale kulturaftaler under Kulturministeriet omfatter i dag næsten alle landets kommuner på nær kommunerne i Storkøbenhavn, Nordsjælland og en enkelt østjysk kommune. Der er imidlertid meget som i skrivende stund tyder på, at alle kommuner vil indgå i aftalerne inden for et par år.

Fælles for de 13 eksisterende aftaler er det, at de alle - på nær en enkelt - prioriterer børn, unge og kultur. I mange aftaler indgår der desuden en række udviklingsprojekter, som har børn og unge som målgruppe, og enkelte initiativer har fået status af nationale opdrag, med ekstra bevillinger fra Puljen til kultur i hele landet i Kulturministeriet.

Flere kulturregioner har været med siden ordningens spæde begyndelse som forsøg i 1990'erne, og her findes der både regionale netværk og konsulentfunktioner på børnekulturområdet, som tager sig af de mange initiativer.

I dag er det åbenbart, at kulturregionerne allerede har betydning og på sigt vil komme til at spille en central rolle i børne- og ungekulturens fremtid i landets kommuner. I princippet vil den nuværende udvikling kunne indebære, at alle landets kommuner inden for ganske få år kommer til at indgå i en kulturaftale, som prioriterer børne- og ungekulturen. Dermed er ikke sagt, at det automatisk vil føre til mere og bedre børne- og ungekultur, men grundlaget er lagt for en mere intensiv diskussion af muligheder og forhindringer i fremtidens kulturelle landskab.

Børnekulturens Netværk har sat fokus på de regionale kulturaftaler og deres prioritering børne- og ungekulturen i et særligt tema i Børnekulturportalen www.boernogkultur.dk. Her er det muligt at finde de aktuelle aftaler og læse mere om de udviklingsprojekter, som er i gang i kulturaftaleregionerne.

Sammenfatning og konklusion

Som det vil fremgå er det børne- og ungekulturelle landskab i Danmark meget spraglet – præget af de traditioner for lokalt selvstyre og særlige lokale forhold, som er specifikt danske. Kommunalreformen fra 2007 ændrede kommunestrukturen fra 271 til 98 kommuner og skabte dermed grundlaget for en kulturel omvæltning på det lokale plan.

Set i det lys er det glædeligt, at ca. 1/3 af landets kommuner i dag prioriterer børne- og ungekulturen i form af de væsentlige initiativer, som er gennemgået ovenfor. Det er desuden glædeligt, at denne udvikling dækker det meste af landet og gælder såvel store som små kommuner. Grundlaget for en yderligere satsning i de kommende år synes dermed at være optimalt, og selvom de økonomiske konjunkturer kan virke skræmmende, er der intet der umiddelbart tyder på, at udviklingen er ved at vende. Men det går ofte langsomt, og derfor er det vigtigt at diskutere statens og kommunernes fælles ansvar for udviklingen og den fordeling af opgaverne, som ligger lige for.

En nærmere analyse af informationerne viser, at det her og nu er otte kommuner, som scorer højest i kortlægningen, dvs. scorer højt på alle tre parametre: kulturpolitik, kulturkonsulent og netværk.

Det er symptomatisk for de otte kommuner, at de alle tilhører den første generation af kommuner, som i sin tid, dvs. i 1990'erne valgte at prioritere børne- og ungekulturen. Men sammen med de ca. 24 kommuner, der scorer højt på to af de tre parametrene, udgør de spydspidsen i de omkring en tredjedel (32) af landets kommuner, som har en markant prioritering af børne- og ungekulturen.

De øvrige 2/3 af kommunerne kan i grove træk opdeles i to halvdele. Dels den halvdel, som umiddelbart har mulighederne, har interessen, men ofte savner incitament, engagement og politisk opbakning, og dels den halvdel, der på nuværende tidspunkt har svært ved at se mulighederne, ikke har ressourcerne og/eller ikke kan mønstre den politiske forståelse for området.

Denne opdeling giver et noget forenklet og unuanceret billede af virkeligheden, ikke mindst i forhold til det faktum, at børne- og ungekulturområdet er karakteriseret ved et utal af kombinationer, som er båret af historiske traditioner, politiske prioriteringer gennem tiden og af enkeltpersoners engagement. Det gør det ekstra vanskeligt at vurdere, hvorvidt det ene eller det andet parameter er afgørende for et driftigt børnekulturelt miljø i en kommune.

4. Børne- og ungekulturens økonomi

Børne- og ungekultur er af natur et tværfagligt område, og en kommunes forskellige tilbud og aktiviteter er ofte fordelt på mindst to budgetområder (kultur og skole/dagtilbud). Hertil kommer den opdeling mellem kultur og fritid, som præger området, hvor sidstnævnte område ofte er placeret i folkeoplysningsregi, fordi de finder sted i foreninger af en eller anden art.

Der er desuden store forskelle på kommunernes forvaltningsstrukturer og deres placering af f.eks. kulturskoler o.lign., ligesom det varierer en del, hvor gennemsligtige de enkelte poster på budgettet er. Det er f.eks. ofte umuligt at udskille udgifter til børnebiblioteker fra den øvrige biblioteksdrift.

Som illustration af denne problemstilling viser den følgende oversigt fordelingen af udgifter på de forskellige forvaltningsområder i en typisk købstadskommune:

Skema 1: Børnekulturen fordelt på administrative organer i en typisk kommune

Administration	Aktivitet
Kultur	<ul style="list-style-type: none"> - Biblioteker - Museer - Teater og dans / Børneteaterrefusion - Film og biografer - Børnekulturhus - Børnekulturkonsulent - Kulturprojekter for børn og unge - Regionale kulturaftaleprojekter for børn og unge
Folkeoplysning	<ul style="list-style-type: none"> - Musikskoler / MGK - Billedskoler / BGK - Dramaskoler - Medieskoler - Børnefilmklubber - Andre kulturelle foreninger for børn og unge - Sport, leg og bevægelse
Skole og dagtilbud	<ul style="list-style-type: none"> - Med skolen i biografen - Dans for Børn m.v. - Musik i Tide / Skolekoncerter - Huskunstnerordningen

Som det vil fremgå afhænger meget af den forvaltningsstruktur og fordeling af ansvarsområder, som er gældende i en kommune. I ovennævnte tilfælde har folkeoplysningen sit eget område, men det er langt fra tilfældet i andre kommuner, hvor det ofte ligger under et 'kultur og fritidsområde'.

Den tendens til fællesforvaltninger mellem børne- og kulturområderne, som så ud til at ville blive standarden i mange kommuner i starten af 2000, ser nu ud til at være gået helt eller delvist i stå.

Med kommunalreformen har flere og flere af de 'nye' kommuner valgt at vende tilbage til en struktur, hvor dagtilbud og skole er samlet i en børne- og ungeforvaltning, mens kultur og fritid er samlet i en egen, selvstændig forvaltning, ofte som del af en større sammenlægning og omrokering.

Denne udvikling kan på sigt medføre, at det i fremtiden bliver sværere at skabe en sammenhængende børne- og ungepolitik på tværs af sektorer og forvaltninger. Og en udfordring at omsætte tværsektorsamarbejde og tværfaglighed til andet og mere end slagord.

Børne- og ungekultur i kulturbudgetterne

Det er kort sagt en vanskelig opgave at sammenligne kulturbudgetter på et kommunalt niveau, og i denne kortlægning er der derfor benyttet sammenlignelige tal fra Danmarks Statistik, som viser udviklingen i kulturbudgetterne gennem perioden 2009 - 2011. En periode, hvor dønningerne fra kommunalreformen har lagt sig, samtidig med at sporene fra finanskrisen er ved at udligne sig.

De kommuner, som indgår i sammenligningen er dels de 14 modelkommuner, som indgik i Børnekulturens Netværks modelkommuneforsøg i 2007 - 2009, og dels seks supplerende kommuner, som er valgt ud fra deres tradition for børnekultur, deres selvstændige børnekulturpolitik og deres særlige initiativer på området. Sammenlagt 20 kommuner, dvs. 1/5 af landets kommuner, som alle er kendetegnet ved en prioritering af børne- og ungekultur i et eller andet omfang.

Tallene er gennemsnitstal for kulturudgifterne pr. indbygger, og det har været muligt at få adgang til de nyeste tal fra Danmarks Statistik, så budgetterne for 2011 er kommet med.

For overskuelighedens skyld er der neden for bragt en samlet Top 5- / Bund 5-liste med de kommuner, som bruger henholdsvis flest penge og færrest penge på kulturudgifter.

Tabel 1: Kommuner i top og bund ud fra deres kulturbudgetter i 2009 - 2011

Top 5	2009	2010	2011
Kommune 1	1537	1172	1251
Kommune 2	814	828	995
Kommune 3	1208	848	883
Kommune 4	1334	811	875
Kommune 5	1035	865	855
Bund 5	2009	2010	2011
Kommune 20	236	252	268
Kommune 19	354	282	277
Kommune 18	339	336	334
Kommune 17	490	414	446
Kommune 16	587	468	470
Hele landet (gennemsnit)	645	553	558

Note: Alle tal er bruttodriftsudgifter pr. indbygger.

Kilde: Danmarks Statistik

Den økonomiske krise i 2008-2009 ser ud til at lægge sig i flere kommuner, og budgetterne er her på vej op igen efter et større fald mellem 2009 og 2010. En enkelt kommune skiller sig her ud med et konstant stigende budget.

Til gengæld er der flere af Bund 5-kommunerne, som holder sig på et kulturbudget, der ligger under 350 kr. pr. indbygger, dvs. næsten en tredjedel af, hvad kommunerne i Top 5 har budgetteret med.

Penge er ikke alt?

Ud fra tallene og oplysninger fra modelkommunerne kan de udvalgte kommuner inddeles i tre kategorier ud fra deres økonomiske prioritering af kulturområdet:

- **Høj prioritering** på mellem 750-1250 kr. pr. indbygger (6 kommuner)
- **Mellem prioritering** på mellem 500-750 kr. pr. indbygger (6 kommuner)
- **Lav prioritering** på mellem 250-500 kr. pr. indbygger (8 kommuner)

Kommunerne med den **laveste** prioritering ligger alle under landsgennemsnittet, men ser vi nærmere på deres satsning på børne- og ungekultur, så svarer den ikke nødvendigvis til det lave udgiftsniveau mere generelt. Eksempelvis har en gruppe kommuner sat flere større initiativer i gang, som også har en vis økonomisk tyngde, men som ikke umiddelbart kan aflæses direkte af kommunens kulturbudget i øvrigt.

Mellemgruppen er også præget af denne tendens til, at 'penge ikke er alt'. I denne gruppe er der adskillige eksempler på kommuner, som har iværksat eller mere permanent har etableret børnekulturprojekter af samme omfang som gruppen med den højeste prioritering. Det gælder f.eks. et par af de mest markante børnekulturrkommuner igennem de senere år.

Kommunerne med **høj** prioritering af kulturen er til gengæld næsten alle gode eksempler på, at man som 'kulturkommune' har en stor sandsynlighed for at give børne- og ungekulturen en tilsvarende høj prioritet. Alle fem kommuner i Tabel 1 er således også kommuner, der står stærkt i det børne- og ungekulturelle landskab.

Sammenfatning og konklusion

Det har vist sig vanskeligt at sammenligne kommunernes budgetter alene til børne- og ungekultur, og kortlægningen har derfor alene koncentreret sig om 20 udvalgte kommuners budgetterede kulturudgifter pr. indbygger over en 3-årig periode.

Sammenfattende viser materialet store udsving mellem de udvalgte kommuners kulturbudgetter. Udsving der spænder fra 268 kr. og op til 1251 kr. pr. indbygger.

Så store udsving må nødvendigvis give sig udslag i forskelle i det kulturelle serviceniveau i de pågældende kommuner. Men omvendt viser en nærmere analyse af de børne- og ungekulturelle satsninger i kommunerne, at der ikke nødvendigvis er en klar sammenhæng mellem kulturbudgettet og det børne- og ungekulturelle niveau i den pågældende kommune.

Ikke overraskende er der til gengæld en klar sammenhæng mellem kommuner med høje kulturbudgetter og deres prioritering af børne- og ungekultur. Jo højere kulturbudgettet er, jo højere er sandsynligheden for, at kommunen også prioriterer børn og unge.

5. Modelkommuneforsøget - år 2011

Børnekulturens Netværk gennemførte modelforsøget ”Børnekultur i kommunen – nye veje og metoder i arbejdet med børn, kultur og fritid” i perioden september 2007 til august 2009. Formålet var at lade en række kommuner afprøve nye strategier i deres arbejde med børn og kultur inden for de tre kategorier: *Kultur i dagtilbud*, *Kultur i skolen* og *Kultur i familien*. Herudover var det målet at arbejde mere fokuseret med de tre temaer: *Kvalificering*, *organisering* og *forankring* af forsøgsarbejdet.

I alt søgte 34 kommuner om at deltage, og 14 kommuner blev valgt. De 20 øvrige kommuner fik tilbud om at være følgekommuner, og 18 valgte at tage imod dette tilbud.

Til forsøget var afsat 4 mio. kr. fordelt på de 14 modelkommuner med et minimumbeløb på 100.000 kr. til to projekter og et maksimumbeløb på 500.000 kr. til et projekt. Hertil kom kommunal (og anden) medfinansiering i en samlet størrelsesorden på omkring 8 mio. kr.

Pluss Leadership har evalueret forsøget, og deres slutrapport med analyser og resultater kan læses på netværkets hjemmeside www.boernekultur.dk.

Fra model til dagligdag

To år er ikke lang tid, og nu 1½ år efter afslutningen af forsøget er det derfor relevant at se nærmere på, om modelforsøget har sat sig spor og hvilken betydning forsøget har haft på kommunens prioritering af børnekulturen i de seneste par år.

Den følgende gennemgang giver et billede af de 14 kommuners aktiviteter og ser nærmere på, hvad der har været afgørende for forsøgets gennemslagskraft i den enkelte kommune ud fra følgende vinkler:

- Status for de oprindelige forsøgsaktiviteter
- Forsøgets betydning for kommunens børne- og ungekultur
- Kommunens fremtidsplaner for børne- og ungekulturen
- Kommunens økonomiske prioritering af børne- og ungekultur

I det følgende vil de fire temaer blive gennemgået kort og analyseret med henblik på den afsluttede konklusion.

Status for modelforsøget:

En telefonundersøgelse af de enkelte kommuners aktiviteter blev gennemført i februar/marts, dvs. 1½ år efter forsøgsperiodens ophør, det har givet følgende resultater:

- Tre kommuner har ikke fortsat forsøgsaktiviteterne efter forsøgets afslutning, og forsøget har ikke umiddelbart påvirket de tre kommuners politiske prioritering af børne- og ungekultur.
- Seks kommuner har enten fortsat deres lokale forsøg i en eller anden grad eller har brugt forsøget som løftestang for en udvidelse af børne- og ungekulturaktiviteterne i kommunen.
- Fem kommuner har alle videreført deres forsøgsaktiviteter helt eller delvist, og har brugt både resultaterne og de indhøstede erfaringer til at videreudvikle børne- og ungekulturen i kommunen.

Forsøgets betydning:

Alle deltagerkommuner melder om, at deres deltagelse i forsøget har haft betydning for børne- og ungekulturen i kommunen. De gælder ikke mindst i forholdet til politikerne, hvor forsøget har givet et tydeligt signal om, at børne- og ungekulturen er et vigtigt satsningsområde både på nationalt og kommunalt niveau.

De fleste modelkommuner har i de senere år været ramt af økonomiske besparelser, og mange har skåret ned i kulturbudgetterne mere generelt. Det har imidlertid ikke altid påvirket satsningen på børne- og ungekultur, og kun få steder er der tale om direkte besparelser, som har ført til nedprioriteringer eller helt stop for initiativer på området. Kun to kommuner melder om egentlig stagnation.

Til gengæld har modelforsøget haft afgørende betydning for, at seks kommuner har kunnet sætte børne- og ungekulturen på den politiske dagsorden og har dermed været løftestang i en positiv udvikling.

For fem kommuner har modelforsøget betydet en yderligere cementering af en allerede positiv udvikling og har givet det skulderklap, som ikke mindst har styrket det politiske ejerskab til børne- og ungekulturen i kommunen.

Kommunernes fremtidsplaner:

Fælles for næsten alle modelkommuner er det, at de har mere eller mindre ambitiøse planer for fremtiden. Det passer sammen med, at de næsten alle har en kulturpolitik, som inddrager en særlig børne- og ungekulturvinkel, og at de fleste af dem desuden har en børnekulturkonsulent, en kulturkonsulent med børnefokus eller et børnekulturelt netværk.

Der er kort sagt en klar sammenhæng mellem ambitionsniveauet i fremtidsplanerne og det beredskab, som den pågældende kommune allerede har på børne- og ungekulturområdet.

Kommunernes økonomiske prioriteringer:

Som tidligere omtalt i Kapitel 4 har det vist sig vanskeligt at sammenligne kommunernes budgettal, når det drejer sig om børne- og ungekultur. Ikke to kommuner er ens, når det kommer til forvaltningsstruktur og måder at organisere det børnekulturelle arbejde på, og hovedfokus er derfor lagt på kulturbudgettet for 2011.

Tabel 2: Modelkommuner i top og bund ud fra deres kulturbudget for 2011

Top 3	2011
Kommune 1	995
Kommune 2	883
Kommune 3	855
Bund 3	2011
Kommune 14	268
Kommune 13	277
Kommune 12	334
Hele landet (gennemsnit)	558

Note: Alle tal er bruttodriftsudgifter pr. indbygger.

Kilde: Danmarks Statistik

Som det vil fremgå af tabellen, er der meget stor spredning mellem kommunerne i toppen og bunden, når det gælder kulturbudgetter. Det er forskelle, som ikke altid er særligt synlige, når man ser på en kommunes aktiviteter mere generelt, men det giver alligevel et fingerpeg, om den store spredning, som præger det lokale kulturliv, og de meget forskellige vilkår, som er gældende. Samtidig er budgettallene en indikator af den prioritering, som kulturen i en mere traditionel forstand har i en given kommune.

Med hensyn til kommunernes særlige puljer eller bevillinger til særlige børnekulturelle initiativer tegner der sig et billede, som er lige så broget, som det er for kulturbudgetterne. Dog er der en klar tendens til, at kommuner med lange traditioner på området også har afsat flere midler eller har flere øremærkede puljer til børnekultur.

Fælles for alle kommuner er det imidlertid, at det ikke altid er størrelsen på kulturbevillingerne, som er afgørende for områdets prioritering rent politisk. Flere kommuner har således en samlet finansiering, som er meget sammensat. Hvor midler fra andre forvaltninger, fra eksterne puljer, private fonde m.v. kan generere ofte betragtelige beløb. Her er der ofte tale om en positiv spiral, hvor eksterne midler udløser interne bevillinger og vice versa.

En mere detaljeret analyse af disse sammenhænge har ligget uden for denne undersøgelses rammer, men det kunne være interessant at sammenligne et mindre antal 'best practice'-eksempler og deraf udlede to-tre brugbare modeller for den børnekulturelle økonomi i en kommune.

Sammenfatning og konklusion

Sammenligner man gennemgangen oven for med den evaluering af modelkommuneforsøget, som blev gennemført i sin tid af Pluss Leadership, er der mange ligheder med deres resultater og konklusioner.

Evalueringen hæfter sig bl.a. ved, at det i højere grad er de overordnede strukturelle forudsætninger, som har haft betydning for forsøgets succes, end de enkelte emner og temaer. Men forsøgsperioden har simpelthen været for kort til, at det er muligt at måle mere varige resultater.

Her to år efter forsøget ser det fortsat ud til, at modelforsøgets mest vellykkede resultater skal findes på det organisatoriske plan mere end i de konkrete aktiviteter. En konklusion, som på den ene side må mane til eftertanke for de kommuner, som ønsker at nå videre i deres arbejde med børne- og ungekultur, men som også må give anledning til overvejelse i de kommuner, som alene satser på mere eller mindre ambitiøse aktivitetstilbud.

Resultaterne peger desuden på en række faktorer, som synes at være altafgørende for, om en kommune kan skabe udvikling i arbejdet med børne- og ungekultur. Disse faktorer vil blive nærmere gennemgået i næste kapitel, men det synes klart, at en kombination af disse faktorer er nødvendig, hvis indsatsen skal have positiv effekt på længere sigt.

Mere overordnet må resultatet af modelkommuneforsøget, hvor 11 ud af 14 modelkommuner har formået at videreføre og forankre deres forsøgsaktiviteter både i praksis og politisk, betegnes som en succes. Strategien med at bruge modelkommuneforsøg som en løftestang for udviklingen har vist sit værd, og dette redskab bør helt klart indgå i strategien, når fremtidens samarbejde mellem stat og kommuner skal planlægges.

6. Konklusion og anbefalinger

Kortlægningen af børne- og ungekulturen i landets kommuner og analysen af en række udvalgte kommuners prioriteringer både politisk og økonomisk viser, at der ikke umiddelbart er tegn på stagnation eller tilbagegang i kommunernes satsning på området.

Det er fortsat ca. en tredjedel af landets kommuner, der har valgt at gøre en særlig indsats, og selv om kernen i denne gruppe består af kommuner, som snart har mange års erfaring og lange traditioner, så går udviklingen fremad i mange andre kommuner.

Den økonomiske krise har imidlertid sat udviklingen i stå flere steder, og har efter al sandsynlighed været med til at bremse den positive fremdrift, som har kendetegnet området. Således at forstå at kommuner, som var på vej til at styrke deres indsats over for børne- og ungekulturen, har måttet stoppe op og nu afventer konjekturene, førend de handler på ny.

I denne fase kan det blive afgørende, at Børnekulturens Netværk kender sin besøgstid og viderefører sin strategi for en frugtbar dialog mellem stat og kommuner. Denne dialog bliver i de kommende år meget vigtig for børne- og ungekulturens situation på lokalt plan. Her er modelforsøg et oplagt strategisk redskab, og modelkommuneforsøget synes at have vist en af de veje, som kan følges.

Men også andre mere dialogbaserede arbejdsformer kan tages i brug, men inden man fortsætter ad dette spor, er det vigtigt at gøre sig klart, hvilke faktorer, som har vist sig at være virkningsfulde, og som blandt andet kortlægningen taler sit tydelige sprog om.

Der er her særligt fire forudsætninger, som synes at være afgørende, hvis børne- og ungekulturen skal finde et grundlag at hvile på i fremtiden. De fire nøgleord er:

- **Ejerskab**
 - **Synlighed**
 - **Koordinering**
 - **Forankring**
- **Ejerskab** i den forstand, at både politikere og de vigtigste aktører føler ejerskab til den politik og de konkrete aktiviteter, som sættes i værk på børne- og ungekulturområdet. Et oprigtigt ejerskab til området er en af de vigtigste forudsætninger for børne- og ungekulturens fremtid i lokalområdet.
 - **Synlighed** i den forstand, at børne- og ungekulturområdet gøres synligt i lokalområdet i mere end én forstand. Hvad enten det er i de lokale medier, ved større kulturarrangementer, i den offentlige debat som helhed, eller når det gælder børnekultur og børns velfærd i det hele taget.
 - **Koordinering** i den forstand, at det børnekulturelle arbejde koordineres bedst muligt både i lokaladministrationen og blandt de mange kulturaktører. Dermed bliver fordelingen af ansvar og opgaver altid tydeligt placeret og dermed gennemskuelig for deltagerne.
 - **Forankring** i den forstand, at det overordnede mål for initiativerne altid må være at finde veje til at få dem forankret i kommunens politiske virkelighed. Her er både praktiske, økonomiske og organisatoriske elementer vigtige for, at denne forankring kan blive vellykket.

I 2011 er det tydeligere end nogensinde, at de fire forudsætninger nærmest er alfa og omega for udviklingen af børne- og ungekulturen i en kommune. Men også en række andre faktorer spiller ind:

F.eks. kunne en højere grad af *tværsektorsamarbejde*, ikke mindst på det økonomiske område, være ønskværdigt. Det sker desværre alt for sjældent, at der er tale om et 'sammenskudsgilde' mellem f.eks. en kulturforvaltning og en børne- og ungeforvaltning. Den megen tale om mere sammenhæng og helhed i kommunalpolitikken og mere samarbejde mellem de faglige sektorer ender alt for ofte som ren hensigtserklæring, og eksemplerne på et vellykket samarbejde mellem forvaltninger er få.

En anden model kunne være at udbygge analysen af et mindre antal '*best practice*'-kommuner med henblik på at udlede to-tre brugbare modeller for den børnekulturelle virksomhed i en kommune. Ikke mindst brugbare *økonomiske modeller* for finansiering og drift af større børnekulturelle projekter trænger sig på, og en *vidensdeling* mellem kommunerne om erfaringer og ideer til udvikling af hele området vil være oplagt.

Kort sagt fører resultaterne af denne kortlægning til en afsluttende anbefaling af, at Børnekulturens Netværk fortsætter og udvider sin dialog med landets kommuner. Både i form af egentlige modelforsøg eller udviklingsprogrammer, men også i form af læringscirkler omkring udvalgte emner.

Der er næppe tvivl om, at der gennem en tæt dialog med kommunerne i respekt for, at begge parter har noget at tilføre dialogen, vil kunne ske et afgørende gennembrud for børne- og ungekulturens fremtidige vilkår.

