

Folkbildning i brytningstid

– en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor

*Slutbetänkande av Utredningen för statens utvärdering
av folkbildningen 2004*

Stockholm 2004



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2004:30

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22106-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lena Hallengren

Genom beslut den 27 september 2001 bemyndigade regeringen statsrådet Ingegerd Wärnersson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att genomföra en statlig utvärdering av folkbildningen. Samtidigt fastställdes direktiv för kommittén (dir. 2001:74).

Till särskild utredare förordnades den 1 oktober 2001 landshövdingen Gerd Engman. Utredaren antog namnet Statens utvärdering av folkbildningen 2004, SUFO 2.

Till huvudsekreterare förordnades den 1 oktober 2001 förre förbundssekreteraren Anders Ekman. Den 1 september 2002 förordnades förre konsulenten Alvar Svensson som biträdande sekreterare. Eva Pettersson har varit kommitténs assistent.

Som experter i utredningen förordnades departementssekreteraren Kerstin Svensson (fr.o.m. 2001-10-01), departementssekreteraren Kenneth Wising (fr.o.m. 2001-10-01), professorn Staffan Larsson (fr.o.m. 2002-05-01), universitetslektorn Kerstin Rydbeck (fr.o.m. 2002-05-01), professorn Roger Säljö (fr.o.m. 2002-05-01), universitetslektorn Louise Waldén (fr.o.m. 2002-05-01), sektionschefen Ants Viirman (fr.o.m. 2002-05-01), docenten Filip Wijkström (fr.o.m. 2002-05-01), avdelningschefen Gudrun Wikström (fr.o.m. 2002-05-01), utredaren Johanna Åfreds (fr.o.m. 2002-05-01 t.o.m. 2001-08-31), samt kulturchefen Toni Eriksson (fr.o.m. 2002-09-04). Departementssekreteraren Erik Peurell adjungerades till den rådgivande expertgruppen fr.o.m. 2003-09-24 t.o.m. 2003-12-31.

För att genomföra utvärderingen har utredningen uppdragit åt ett antal forskare att utföra studier av olika delar av folkbildningsverksamheten. Rapporterna från studierna har publicerats i fem delbetänkanden: *Folkbildningens särart?* (SOU 2003:94), *Folkbildning och integration* (SOU 2003:108), *Deltagares upplevelse av folkbildning* (SOU 2003:112), *Fyra rapporter om folkbildning* (SOU 2003:125) samt *Folkbildning och lärande med IKT-stöd* (SOU 2004:8).

Utredningen får härmed överlämna betänkandet *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor*.
Uppdraget är därmed avslutat.

Örebro och Stockholm i mars 2004.

Gerd Engman

/Anders Ekman
Alvar Svensson

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Kommitténs uppdrag och arbete	23
1.1 Utredningsuppdraget.....	23
1.2 Utredningens arbetssätt	24
1.3 Uppläggningsen av betänkandet.....	28
2 Folkbildningen och 90-talet	29
2.1 Folkbildning i sin tid	29
2.1.1 Folkhögskolorna.....	30
2.1.2 Studieförbunden	31
2.1.3 Fri och oberoende.....	32
2.2 Ett förändringarnas decennium.....	34
2.2.1 Utbildningsområdet	34
2.2.2 Organisatoriska förändringar.....	38
2.2.3 Föreningsliv och frivilligt arbete.....	40
2.2.4 IT-området.....	43
2.2.5 Den ekonomiska utvecklingen.....	44
2.2.6 Uppdragsutbildning	45
2.2.7 Studiekampanjer	46
2.2.8 Internationell verksamhet	47
2.3 Förändringar i verksamheten	47
2.3.1 Studieförbundens verksamhet	47
2.3.2 Folkhögskolornas verksamhet.....	53
2.4 Folkbildning i ny situation.....	62

3	Folkbildningsrådet	65
3.1	Myndighetsrollen	66
3.1.1	Styrningsfrågor.....	66
3.1.2	Statens roll och styrning.....	69
3.1.3	Målstyrning och tillsyn.....	70
3.1.4	Medlemmarnas syn på rådets två roller	77
3.2	Fördelningen av statsbidrag.....	79
3.2.1	Statens syften med statsbidraget.....	79
3.2.2	Folkbildningsrådets statsbidragsfördelning	80
3.2.3	Bidragsmodellens effekter	86
3.2.4	Anslagsfördelning och verksamhetsutveckling.....	87
3.3	De egna utvärderingarna	92
3.3.1	Folkbildningsrådets utvärderingar	95
3.4	Vår bedömning	97
3.4.1	Myndighetsrollen.....	97
3.4.2	Fördelningen av statsbidrag	99
3.4.3	De egna utvärderingarna.....	101
4	Effekter av nya ekonomiska förutsättningar.....	103
4.1	Förändrade ekonomiska förutsättningar	103
4.1.1	Statsbidragens utveckling	104
4.1.2	Kommun- och landstingsbidragen.....	107
4.2	Studieförbundens ekonomi	111
4.2.1	En samlad bild	111
4.2.2	Lokalavdelningar	112
4.2.3	Övrig verksamhet.....	119
4.3	Folkhögskolornas ekonomi.....	121
4.4	Konsekvenser av utvecklingen.....	125
4.4.1	Studieförbunden.....	125
4.4.2	Folkhögskolorna	131
4.5	Vår bedömning	133

5	Folkbildningen och kulturen	139
5.1	Staten om folkbildningens kulturverksamhet	140
5.1.1	Den nationella kulturpolitiken	142
5.2	Kulturverksamheten i studieförbund och folkhögskolor....	144
5.2.1	Studieförbunden	145
5.2.2	Folkhögskolorna.....	154
5.3	Kulturvanor	159
5.4	Det lokala perspektivet.....	163
5.4.1	Ideologiska utgångspunkter.....	164
5.4.2	Den lokala kulturverksamhetens villkor	167
5.5	Folkbildningen och amatörkulturen.....	177
5.5.1	Kulturföreningarna.....	178
5.5.2	Ekonomiskt stöd till kulturföreningarna	180
5.5.3	Studieförbunden och kulturföreningarna	181
5.6	Vår bedömning.....	182
5.6.1	Staten om folkbildning och kultur	182
5.6.2	Kulturverksamheten i studieförbund och folkhögskolor.....	182
5.6.3	Kulturvanor.....	184
5.6.4	Det lokala perspektivet.....	185
5.6.5	Folkbildningen och amatörkulturen	187
6	Effekter för deltagare och lokalsamhälle	189
6.1	Deltagandet i folkbildningen.....	189
6.1.1	Studieförbunden	189
6.1.2	Folkhögskolan	194
6.1.3	Benägenhet till fortsatta studier	196
6.2	Folkbildningens arbetsformer.....	197
6.2.1	Tre studier av folkbildningens lärprocesser	198
6.2.2	Lärande med IKT-stöd.....	207
6.3	Deltagares upplevelse av folkbildning	218
6.3.1	Vad studierna betyder för deltagaren	219
6.3.2	IKT-stödets betydelse för deltagare	225

6.4	Demokratiperspektivet	226
6.4.1	Demokratibegreppet	227
6.4.2	Medborgarskap och offentlighet.....	229
6.4.3	Folkbildningens betydelse för demokratin	231
6.4.4	Betydelse för lokalsamhället.....	236
6.4.5	IKT, folkbildning, demokrati och samhälle	238
6.5	Vår bedömning	239
6.5.1	Deltagandet	240
6.5.2	Folkbildningens arbetsformer.....	242
6.5.3	Deltagarnas upplevelser	244
6.5.4	Folkbildning och demokrati.....	246
7	Folkbildning, invandrare och nationella minoriteter	249
7.1	Den statliga integrationspolitiken.....	249
7.1.1	Folkbildningens uppdrag.....	250
7.2	Invandrare i folkbildningen	250
7.3	Etnisk mångfald och integration	253
7.4	Folkhögskola och integration.....	255
7.4.1	Folkhögskola som mötesplats.....	255
7.4.2	Skilda sätt att organisera verksamheten.....	256
7.4.3	En värdekonflikt	260
7.4.4	Att hantera mångfald	262
7.5	Studieförbund i utsatta bostadsområden	264
7.5.1	Folkbildningen som mötesplats	265
7.5.2	Cirkeldeltagarna och lokalsamhället	267
7.5.3	Intern demokrati.....	269
7.5.4	Forskarnas slutsatser.....	271
7.6	Folkbildningen och de nationella minoriteterna	272
7.6.1	Minoriteternas deltagande i folkbildningen	272
7.6.2	De nationella minoriteterna och kulturlivet.....	274
7.6.3	Kontakter med minoritetsgruppernas organisationer	275
7.7	Folkbildningen är nordisk	277
7.8	Vår bedömning	278

8	Folkbildningen och deltagare med funktionshinder	281
8.1	Staten om folkbildningens verksamhet för funktionshindrade.....	282
8.2	Folkbildningsrådets målgruppsbidrag	283
8.2.1	Bidrag till folkhögskolorna	283
8.2.2	Bidrag till studieförbunden	283
8.3	Folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet för funktionshindrade.....	284
8.3.1	Folkhögskolornas verksamhet.....	284
8.3.2	Studieförbundens verksamhet	285
8.4	Folkbildningen möter personer med funktionshinder.....	286
8.4.1	Folkbildningens ambitioner, inriktning och beredskap.....	286
8.4.2	Utbud av verksamhet för funktionshindrade	289
8.4.3	Tillgänglighet	292
8.4.4	Upplevelse av folkhögskolan	293
8.5	Handikapporganisationerna möter folkbildningen	295
8.5.1	Handikapporganisationernas studieverksamhet.....	295
8.5.2	Integration eller särlösningar?	297
8.6	Folkbildning och empowerment.....	301
8.7	Finansiering av folkhögskolans särskilda insatser för deltagare med funktionshinder	302
8.8	Vår bedömning.....	305
9	Jämställdhet i folkbildningen.....	307
9.1	Kvinnor och män – i folkbildningen.....	308
9.1.1	Deltagandet	308
9.1.2	Beslutande funktioner	311
9.2	Genusperspektiv på folkbildningen	314
9.3	Vår bedömning.....	320

10 Sammanfattande bedömning	323
10.1 Styrning, mål, motiv, utvärdering.....	323
10.1.1 En fri och oberoende folkbildning.....	324
10.1.2 Motiv och uppföljning.....	325
10.1.3 Statsbidraget och dess handläggning	326
10.1.4 Folkbildningens kännetecken	327
10.2 Reflektioner från en utvärdering	329
10.3 Folkbildningen och statsbidragets syften – sammanfattande bedömning.....	331
Referenser	335
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv	345
Bilaga 2 De tio studieförbunden.....	353
Bilaga 3 Folkhögskolor	355
Bilaga 4 Folkbildningsrådets utvärderingsrapporter	359

Sammanfattning

SUFO 2:s uppdrag har varit att genomföra en utvärdering av folkbildningen, dvs. studieförbunden och folkhögskolorna, och utifrån genomförda studier göra en samlad bedömning av i vilken utsträckning statens syften med statsbidraget till folkbildningen uppfyllts beträffande de områden som har studerats.

För att genomföra uppdraget har SUFO 2 anlitat forskare vid universitet och högskolor och andra uppdragstagare som genomfört olika typer av undersökningar och kartläggningar. Ambitionen har varit att projekten ska ge en god belysning av såväl studieförbundens som folkhögskolornas verksamhet inom de områden som ingår i utvärderingsuppdraget.

Delar av utvärderingsarbetet har tidigare redovisats i fem delbetänkanden som innehåller rapporter från våra projekt. Delbetänkandena heter *Folkbildningens särart?* (SOU 2003:94), *Folkbildning och integration* (SOU 2003:108), *Deltagares upplevelse av folkbildning* (SOU 2003:112), *Fyra rapporter om folkbildning* (SOU 2003:125) samt *Folkbildning och lärande med IKT-stöd* (SOU 2004:8).

De analyser och bedömningar som finns i kapitel 2–10 bygger på våra egna forskningsrapporter, annan forskning samt rapporter från utvärderingsinsatser som utförts av andra, t.ex. Folkbildningsrådet. Utredaren och sekretariatet har i utvärderingsarbetet samrått med en expertgrupp bestående av forskare och universitetslärare, samt representanter för kommun- och landstingsförbunden, Statens kulturråd och Utbildnings- och Justitiedepartementen.

Kapitlen i slutbetänkandet inleds med en bakgrundsbeskrivning över utveckling och forskning med relevans för vårt uppdrag. Därefter följer en diskussion om vilka bedömningar som kan göras utifrån bakgrundmaterialet.

Folkbildningen under 90-talet

Folkbildningsarbetets förutsättningar har under 1990-talet påverkats av många förändringar i omvärlden. Statliga åtgärder på vuxenutbildningsområdet har ställt nya krav på folkbildningen men också gett nya möjligheter. Folkbildningens organisationer har också själva sökt sig nya vägar och utvecklat nya verksamheter.

I *kapitel 2* ges en sammanfattande redovisning av denna utveckling, som berör den känsliga balansen mellan folkbildningen och dess olika intressenter. Folkbildningen behöver en ideologisk förankring för att kunna framstå som en del av folkrörelsesfären, det civila samhället. Samtidigt är folkbildningens verksamhet ekonomiskt beroende av det allmänna. Frågan är om en oberoende folkbildning framstår som så värdefull att stat och kommuner är beredda att utan styrande ingrepp ställa ekonomiska resurser till förfogande.

En översikt av organisatoriska förändringar och verksamhetsutvecklingen inom studieförbund och folkhögskolor lämnas också i kapitlet, som utmynnar i en tolkning av den aktuella situationen och möjliga utvecklingslinjer.

Folkbildningsrådet

I *kapitel 3* belyses rådets myndighetsroll i relation till att rådet också har uppdrag från sina tre medlemmar. Rådets modeller för fördelning av statsbidraget och bidragstilldelningen i förhållande till verksamhetsutvecklingen analyseras i kapitlet liksom det utvärderingsarbete som rådet bedrivit.

Vår samlade bedömning är att Folkbildningsrådet väl fyllt de förväntningar som kunnat ställas från staten. Rådets dubbla uppdrag har inte påverkat dess myndighetsutövande roll negativt. Bidragsmodellerna har följt statens intentioner, men bidragstilldelningen när det gäller studieförbunden borde på ett bättre sätt ha följt verksamhetsutvecklingen. Rådets utvärderingsarbete har inriktats och genomförts på ett sätt som tillfört både staten och folkbildningen själv ökade kunskaper om verksamheten.

Folkbildningsrådet är en ideell organisation med myndighetsuppdrag. Rådet ska alltså inte betraktas som en myndighet i vanlig bemärkelse. Denna särställning måste respekteras både av staten och av rådets medlemmar. Vår bedömning är att detta synsätt i

princip har upprätthållits under de år FBR verkat. Vi bedömer att statens riktlinjer till rådet på senare år har tonats ner när det gäller återrapporteringskrav. Vi anser att det är rimligt att staten som bidragsgivare uttrycker önskemål om återrapportering av uppgifter som kan bidra till att förtydliga bilden av hur vissa delar av verksamheten bedrivs och utvecklas.

De texter som anger statens syften med stödet till folkbildningen har främst en ideologisk funktion och utformas bäst så att de visar den övergripande inriktningen av och motiven för stödet. Därmed ges stor frihet åt studieförbund och folkhögskolor att formulera sina egna mål.

Vi ser ingen anledning till att ändra på förhållandet att Folkbildningsrådet som ideell organisation har myndighetsuppgifter. Modellen fungerar väl både ur statens och ur medlemmarnas perspektiv. FBR har blivit en etablerad aktör både i sin myndighetsroll och som främjare av svensk folkbildning. Det innebär inte att diskussionen om "balanspunkten" mellan myndighetsuppdrag och medlemsuppdrag skulle vara ointressant. Den avvägningen måste ständigt hållas levande för att ge rådet en nödvändig legitimitet. Det är en uppgift för både rådet och dess medlemmar att bevaka.

Folkbildningsrådet har de senaste åren agerat med större kraft när det gäller kontroll och tillsyn av studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet. Rådet har inom ramen för sin treåriga fördjupade uppföljning förtydligat och ökat kraven på vilka redovisningar som de ansvariga mottagarna av statsbidraget ska lämna till rådet, årligen eller på särskild begäran.

Effekter av nya ekonomiska förutsättningar

Sedan statsbidragsreformen 1991 har de ekonomiska förutsättningarna för folkbildningsverksamheten förändrats påtagligt. Det offentliga stödet har minskat och kostnaderna ökat. För folkbildningens organisationer har det varit nödvändigt att öka intäkterna från andra källor. Folkhögskolornas och studieförbundens ekonomiska situation belyses i *kapitel 4*.

Såväl folkhögskolor som studieförbund står inför stora ekonomiska utmaningar. Även om skillnaderna mellan olika lokala enheter och mellan olika studieförbund är stora så står man totalt sett, lik-

som folkhögskolorna, inför utmaningen att vända en negativ utveckling och återskapa en stark ekonomi.

Statens stöd till folkbildningen har lett till olika förutsättningar för studieförbund och folkhögskolor. Efter en viss nedskärning i början av 1990-talet ligger det allmänna statsbidraget till folkbildningen 2003 något över 1991/92 års nivå. Om hänsyn tas till den allmänna kostnadsutvecklingen har emellertid stödet minskat med omkring 20 procent. För studieförbunden har denna utveckling fått fullt genomslag vilket ställt förbunden inför kravet att sänka sina kostnader eller skaffa andra intäkter.

De särskilda anslagen har utgjort en betydande del av folkhögskolornas totala resurser. När huvuddelen av det särskilda anslaget efter en period av nedtrappning kommer att tillföras det allmänna folkbildningsanslaget kan det innebära att folkhögskolan får ett betydande resurstillskott för sin ordinarie folkbildande uppgift.

Vår granskning av folkhögskolornas ekonomi visar att den omställning som skolorna står inför kommer att vara påfrestande för många skolor. Det besvärligaste läget har de nya skolor som startats och som i hög grad baserat sin ekonomi på det särskilda anslaget. De nya skolorna har medverkat till att bredda folkhögskolornas rekryteringsbas. Det är önskvärt att Folkbildningsrådets kommande bidragsfördelningar görs så att denna möjlighet att nå nya grupper av deltagare bevaras.

De stora nedskärningarna av det kommunala stödet har inneburit påfrestningar för studieförbunden. Ett antal kommuner har gått väldigt långt och i några fall helt tagit bort stödet till folkbildningen. Detta har lett till att förutsättningarna för att få del av vad folkbildningen erbjuder har minskat väsentligt för delar av befolkningen. Kommunerna har inte fullt ut tagit sin del av det nationella ansvar för folkbildningens möjligheter att arbeta som regering och riksdag uttryckt.

Studieförbundens organisation har under några år förändrats påtagligt. Antalet enheter har minskat kraftigt och en organisation med tre led är på väg att helt ersättas av en med två led. När lokalavdelningar omfattar stora geografiska områden minskar möjligheten att hålla kommunerna informerade om verksamheten. En försvagad kontakt på kommunal nivå kan ha medverkat till att minska kommunernas intresse av att ge stöd till folkbildningen. Studieförbund och kommuner bör tillsammans söka vägar för att förbättra kontakten. Avgörande bör vara vilken verksamhet som

bedrivs i en kommun till nytta för medborgare och lokalsamhälle och inte var styrelse och personal har sitt hemvist.

En följd av att storavdelningar bildats är att folkbildningen blivit mindre synlig i många människors närmiljö. Det blir svårare för intresserade att få kontakt med ett studieförbund och möjligheten minskar för många människor att delta i folkbildningen. Även av detta skäl bör alla parter sträva efter att finna lösningar som minskar de negativa effekterna av utvecklingen.

Trots krympande ekonomi ökar studieförbundens verksamhet, vilket i grunden är glädjande. Samtidigt väcker det frågor när man till oförändrad eller sjunkande total kostnad kan höja antalet rapporterade studietimmar på det sätt som skett. Det kan vara en oönskad följd av Folkbildningsrådets grunder för fördelning av statsbidraget och ett bristande genomslag för en folkbildningsideologisk syn på studiecirkeln. Detta kan ha lett till att lokalt ansvariga tagit lätt på sitt ansvar som anordnare.

Allt folkbildningsarbete som ligger till grund för statsbidrag måste organiseras och genomföras på ett sådant sätt att studieförbundet kan ta det fulla ansvaret för verksamheten och stå för dess folkbildningskaraktär. Även för studiecirkelar som genomförs i samarbete med medlemsorganisationer eller andra måste ansvariga på studieförbundet ha full insyn och kunna ställa sådana krav på uppläggningsen att förutsättningar för ett framgångsrikt studiearbete säkras. Motsvarande gäller givetvis också verksamheten med kulturprogram. Folkbildningsrådet bör i sitt löpande arbete med uppföljning och utvärdering uppmärksamma detta förhållande.

Vid sidan av den bidragsberättigade folkbildningsverksamheten har uppdragsutbildning och annan verksamhet under 1990-talet blivit ett begrepp hos både folkhögskolor och studieförbund. Det finns anledning för aktörerna att uppmärksamma samspelet mellan folkbildning och annan verksamhet. Möjligheter till en positiv växelverkan finns men också risk för att folkbildningsverksamheten ställs åt sidan.

Folkbildningen och kulturen

I *kapitel 5* behandlas folkbildningens roll och betydelse för kulturen i ett lokalt perspektiv, folkbildningens betydelse för amatörkulturell verksamhet samt i vilken utsträckning folkbildningen bidrar till att de kulturpolitiska målen nås. Vår bedömning är att

studieförbund och folkhögskolor spelar en mycket viktig roll för ett brett och varierat lokalt kulturliv. Verksamheten bidrar tveklöst till att de kulturpolitiska målen nås.

Dock finns det anledning att känna oro för studieförbundens möjligheter att även i fortsättningen kunna fylla sin roll inom det lokala kulturlivet. När utbudet av kulturcirklar och kulturprogram minskar finns det ingen annan aktör som har möjlighet att fylla det tomrum som uppstår. Både för medborgarna och lokalsamhället innebär det en förlust, inte bara ur kulturpolitiskt perspektiv utan också därför att verksamheten som sådan har så många andra värden för deltagarna och därmed för samhället.

Vi vill understryka den praktisk-estetiska verksamhetens värde både i studieförbundens cirklar och i folkhögskolornas kurser. I en tid då värderingen av kunskap och kompetens inriktas på teoretiska studier är det angeläget att folkbildningen fortsätter att erbjuda möjligheter till eget skapande i en praktisk-estetisk verksamhet.

I diskussionen om vård, skola och omsorg lyfts sällan kulturens värden fram. Därför är det angeläget att betona samhällsnyttan också när det gäller studieförbundens kulturcirklar och kulturprogram. Dessa värden är svåra att uttrycka i ekonomiska termer men för lokalsamhället menar vi att verksamheten i ett längre perspektiv är nyttig. Den kunskap som erövrats, den upplevelse som den sociala gemenskapen och tillfredsställelsen av eget utövande ger och de mötesplatser, särskilt för kvinnor och för unga män, som cirklarna utgör ur demokratiskt perspektiv kan i hög grad ses som samhällsnyttig. Kulturprogrammen kan spela en liknande roll genom att tillföra publiken både avkoppling, engagemang och eftertanke.

Amatörkulturens föreningsliv är mycket omfattande, vilket gör att det inte är rimligt att förvänta sig att studieförbunden i en krympande ekonomi ska kunna öka sina insatser på detta område. Amatörkulturens organisationer behöver för sin utveckling ett eget organisationsstöd på central nivå, som gör det möjligt att med kraft främja utvecklingen av det lokala föreningslivet. På lokal nivå är det naturligen kommunerna som tar ansvar för att stödja föreningslivet. Det är i hög grad önskvärt att det klargörs var det nationella politiska ansvaret för amatörkulturen ligger.

Effekter för deltagare och lokalsamhälle

I *kapitel 6* redovisar vi deltagandet i folkbildningens verksamhet. Där sammanfattas också annan relevant forskning om folkbildningens arbetsformer och deltagarnas upplevelser. Folkbildningens värde ur ett demokratiskt perspektiv har varit och är ett viktigt motiv för samhällets stöd. Vi försöker att ge en bild av hur folkbildningens betydelse för demokratin kan förstås och styrkas.

Det finns inget som tyder på att deltagandet i svensk folkbildning avtagit under de senaste åren. Vi ser det som en väsentlig tillgång för samhället som helhet att folkbildningens organisationer lyckats uppnå och bevara ett brett deltagande.

I studiecirklarna återfinns deltagare i alla åldrar, från tonåringar till de allra äldsta. Att så många människor i övre medelåldern och efter uppnådd pensionsålder ges en möjlighet att delta i studier är av stort värde inte minst ur ett perspektiv av livslångt lärande.

Studieförbunden har en bra kontakt med dagens ungdom, men en viss snedvridning finns inom åldersgruppen 15–25 år. Män i den åldern är överrepresenterade bland cirkeldeltagarna medan unga kvinnor är betydligt färre. Här finns en tydlig utmaning för studieförbunden. Unga kvinnor måste kunna erbjudas intressanta studiemöjligheter inom folkbildningens ram och för unga män bör ett bredare ämnesregister kunna prövas.

En svaghet är det låga deltagandet i de mest yrkesaktiva åldrarna, 25–44 åringar är klart underrepresenterade bland studieförbundens deltagare. Denna grupp ställs inför stora krav både i yrkeslivet och privat genom sitt familjeansvar. Samtidigt är det en grupp som det ur ett medborgarperspektiv vore önskvärt att engagera mera i bildningsarbete.

Studieverksamheten organiseras i hög grad inom ramen för ett sammanhang, föreningsliv eller annat. Det är positivt att folkbildning och föreningsliv ömsesidigt kan stötta varandra. Samtidigt kan det innebära att de som står utanför föreningslivet eller har en begränsad social kontakt riskerar att också hamna utanför folkbildningen. Det finns anledning för studieförbunden att uppmärksamma detta förhållande.

Folkhögskolornas långa kurser domineras av unga deltagare. Många skolor erbjuder kurser för äldre och även i kortkursverksamheten finns en stor grupp äldre deltagare. Liksom i studieförbunden deltar kvinnor i större utsträckning än män. Frågan är om folk-

högskolorna med sin stora frihet skulle kunna utforma kurser som i högre grad vore av intresse för män.

Vi noterar med tillfredsställelse att de nya folkhögskolor som startats under 1990-talet i allmänhet ligger i befolkningstäta områden och därmed når kontakt med nya grupper. Dessa skolor har en större andel äldre deltagare än de gamla skolorna. Folkbildningen har genom denna utveckling genomfört en angelägen förnyelse.

Folkhögskolan spelar fortfarande en viktig roll som kompletterande utbildningsväg för dem som saknar gymnasieutbildning. Samtidigt är folkhögskolan för allt fler en möjlighet att komplettera en treårig gymnasieutbildning med studier av annan karaktär och med annan, oftast estetisk, inriktning. Folkhögskolan kan också bidra till rekryteringen till högre studier. En relativt stor andel av folkhögskolans studerande söker till högskolestudier. Flera exempel finns på samarbete med universitet och högskolor för att underlätta övergången till högskolestudier.

Folkbildningens arbetsformer ska ge uttryck för demokratiska värderingar, varje deltagare ska ses om en resurs och studierna kännetecknas av dialog. Det tycks inte vara oproblematiskt att i cirklar och folkhögskolekurser praktiskt tillämpa folkbildningens egen pedagogiska grundhållning. Studieförbunden bör mer än hittills ta ett aktivt ansvar för arbetsförhållandena i de enskilda studiecirklarna.

Inom folkbildningen pågår en positiv utvecklingsprocess ifråga om användning av informations- och kommunikationsteknik, IKT. Utvecklingen har hittills präglats av en strävan att slå vakt om vad som uppfattas som unikt för folkbildningen. Detta är en utveckling som bör fortsätta och präglas av samma strävan att hålla fast vid folkbildningens traditionella värden.

Folkhögskolan erbjuder en gynnsam studiemiljö. Avgörande inslag är en lugn studietakt, där alla ges förutsättningar att följa med, och ett stort engagemang från lärarna. Ett annat viktigt inslag i den täta skolmiljön är kamratstödet. Folkhögskolan har haft betydelse för många av de studerandes fortsatta liv. Tiden på folkhögskolan har varit betydelsefull för att man yrkesmässigt och privat nått den position man nu har. Folkhögskolorna, liksom en del av studieförbundens cirklar, fungerar som integrerade delar i deltagarnas livsprojekt. Deltagandet kan innebära en övergång som ger den studerande möjlighet att gå vidare till ett nytt skede i livet.

Folkhögskolor och studieförbund ger viktiga bidrag till att bevara och utveckla ett demokratiskt samhälle. Folkbildningen

berör många olika samhällsgrupper och alla åldrar. Ingen annan studie- eller utbildningsverksamhet uppvisar samma bredd. Folkbildningen är en resurs som står till hela folkets förfogande. Det ställs inga krav på bakgrund eller tidigare kompetens för att delta. Redan i detta ligger ett starkt demokratiskt inslag.

Folkbildningen borde tydligare än nu vara en del av den lokala offentligheten. Studier av samhällsförhållanden, från lokalt till globalt, skulle kunna stimulera till ett vidgat deltagande i det offentliga samtalet. Studieförbund och folkhögskolor borde mer än som nu sker kunna medverka till detta genom att stimulera och stödja studiegrupper eller delar av studiegrupper att delta i det offentliga agerandet.

Ett demokratiskt arbetssätt råder inte genomgående i det inre arbetet i folkhögskolegruppen eller studiecirkeln. Ändå menar vi att folkbildningen präglas av en demokratisk grundhållning som slår igenom i synen på individen och dennes värde. Inte minst i studiecirkeln finns förutsättningarna för en demokratisk samtalskultur som har ett betydande värde för demokratin.

Folkbildning, invandrare och nationella minoriteter

Folkbildningen förväntas bidra till ökad integration mellan etniska svenskar och skilda grupper som invandrat till Sverige. Den ska också bidra till de nationella minoriteternas möjligheter att bevara språk och andra kulturella särdrag. I *kapitel 7* beskrivs folkbildningens arbete ur dessa perspektiv. Såväl folkhögskolor som studieförbund har en omfattande verksamhet som vänder sig till och engagerar deltagare som har invandrat till Sverige.

Folkbildningens organisationer har trots omfattande arbete inte lyckats forma en verksamhet som svarar emot de krav som integrationsarbetet ställer. Verksamheten präglas i alltför hög grad av ett svenskt perspektiv där andra erfarenheter och kunskaper får alltför liten plats. Andra kulturella bakgrunder än den svenska borde ha en given plats inom folkbildningen.

En avgörande punkt, i såväl integrerade som segregerade kurser och cirklar, är anpassningen till deltagarnas behov och förutsättningar. Det gäller såväl värderingen av andra kulturella erfarenheter än svenska som förmåga att upptäcka och bygga vidare på personliga kunskaper hos enskilda och grupper av deltagare med invandrarbakgrund.

Folkhögskolor och studieförbund anknyter inte i studierna tillräckligt till eller ger plats för andra erfarenheter än de svenska. Framst folkhögskolorna borde kunna ta del av och tillämpa de erfarenheter inom multikulturell utbildning som gjorts i andra länder med blandade kulturer. Integrering i varje form förutsätter ett ömsesidigt erkännande, som också kan göra det möjligt med ömsesidig kritik.

Invandrargrupper står så gott som helt vid sidan av de demokratiska strukturer som styr inom folkbildningen. Det är en brist som man inom folkbildningens organisationer bör arbeta för att förändra.

Integrationssträvandena måste för att nå framgång prägla samhällets alla delar. Folkbildningens bidrag till integrationen förutsätter en omgivande samhällsmiljö som stöder strävanden till integration. Vad folkbildningen kan bidra till är i bästa fall mer av ömsesidig kunskap och förståelse mellan olika delar av det mångkulturella samhället.

En strukturell integration med jämlikhet mellan olika befolkningsgrupper ifråga om tillgång på likvärdiga resurser ifråga om arbete, boende, utbildning m.m. är en förutsättning för att folkbildningens insatser ska bli verkningsfulla.

Beträffande de nationella minoriteterna är intrycket att folkhögskolorna arbetar mer målinriktat än studieförbunden. För de senare förefaller verksamhet främst komma till stånd om det finns aktiva lokala föreningar inom minoriteternas organisationer. Studieförbundens och folkhögskolornas ansträngningar att göra aktiva insatser måste öka för de minoritetsgrupper som behöver stöd för att en utbildnings- och kulturverksamhet ska komma till stånd.

Folkbildningen och deltagare med funktionshinder

I *kapitel 8* speglas den roll som verksamheten i folkhögskolor och studieförbund spelar för personer med funktionshinder. Folkbildningens verksamhet för deltagare med funktionshinder är av mycket stor betydelse. Folkhögskolorna och studieförbunden intar en särställning när det gäller att bereda möjligheter för vuxna personer med funktionshinder att studera. Verksamheten är framför allt viktig ur ett empowermentperspektiv. Den fungerar för många som "vägröjare" när det gäller att ta stegen från maktlöshet till delaktighet i och möjlighet att påverka samhället.

En avsevärd förändring behövs för att personer med funktionshinder ska få inflytande över utformning av och innehåll i folkbildningens verksamhet.

Både folkhögskolorna och studieförbunden har höga ambitioner när det gäller att skapa goda förutsättningar för funktionshindrades deltagande i verksamheten. Anordnarna har också i stor utsträckning lyckats i sina ambitioner. Problemen är mest orsakade av andra aktörers bristande vilja och förståelse när det gäller att tillgodose de särskilda behoven. I fråga om olika former av assistans är det uppenbarligen så att främst kommunerna inte lever upp till de krav som funktionshindrade har rätt att ställa på dem.

Avgränsningen mellan folkbildningens verksamhet och de rehabiliteringsinsatser som samhället ska svara för skapar många gånger problem. Vi anser att det vilar ytterst på kommunerna och lands-tingen att verksamheter, som de har ansvar för, inte förs över till folkhögskolor för att på sätt flytta kostnader och utnyttja folkbildningsanslaget.

Jämställdhet i folkbildningen

I vårt uppdrag ingår att belysa resultaten ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv. I *kapitel 9* uppmärksammar vi särskilt dessa frågor.

Folkbildningens organisationer skiljer sig inte från samhället i övrigt ifråga om könsfördelningen i ledande funktioner. Det är angeläget att man medvetet arbetar för en jämnare könsfördelning i ledande positioner såväl i styrelserna som på ledande tjänster. Folkbildningens organisationer bör utveckla strategier för att förändra det manligt hierarkiska mönster som ännu präglar dem. Det är viktigt också mot bakgrunden av hur deltagandet i verksamheten fördelar sig mellan kvinnor och män.

Sammanfattande bedömning

I *kapitel 10* ger vi vår sammanfattande bedömning.

En fri och oberoende folkbildning innebär att folkbildningens organisationer själva utformar mål och bär ansvaret för sin verksamhet samt för uppföljning och utvärdering. Den ordning, som tillämpats från 1991, anser vi i stort sett har fungerat väl. Ännu

tydligare än hittills bör det klargöras att regeringen anger motiven för ett statligt stöd till folkbildningen. Dessa motiv bör främst vara av ideologisk karaktär. Motiven ska sökas i den samhälleliga funktion folkbildningen förväntas fullfölja och som bärs upp av verksamhetens förankring i idéer och värderingar, som i sin tur lever inom det civila samhällets olika delar.

Folkbildningsrådet bör som hittills ansvara för en fortlöpande rapportering som ger en så god bild som möjligt av den verksamhet som folkhögskolor och studieförbund bedriver.

Vi bedömer att det även i fortsättningen krävs mer omfattande, av regeringen initierade, utvärderingar av folkbildningens organisationer och deras verksamhet. Sådana utvärderingar ger möjlighet till djupare genomlysning och analys av folkbildningsarbetet och dess betydelse för enskilda och samhälle.

Folkbildningsrådet bör, som en del av sin myndighetsuppgift, ha ansvar för att följa verksamheten och göra egna utvärderingar.

Det återstår en del att göra när det gäller ett mer jämställt förhållande mellan olika parter både i styrelser och på ledande tjänster inom studieförbunden och folkhögskolorna. Särskilt besvärade i detta perspektiv är den mycket låga andelen personer med utländsk bakgrund och personer med funktionshinder.

Både studieförbund och folkhögskolor bör på ett mer medvetet sätt forma verksamheten för de särskilt viktiga målgrupperna så att deltagarnas behov, förväntningar, kulturella bakgrund, tidigare kunskaper och erfarenheter görs synliga.

Folkbildningens roll i detta sammanhang får inte överdrivas. Att i ett mångkulturellt samhälle skapa likvärdiga möjligheter för alla grupper är inte främst en fråga för folkbildningen.

Sammanfattningsvis bedömer vi att den verksamhet som folkhögskolor och studieförbund bedriver med statsbidrag uppfyller de intentioner som staten har med bidraget till folkbildningen.

1 Kommitténs uppdrag och arbete

1.1 Utredningsuppdraget

Den 1 juli 1991 trädde nya bestämmelser i kraft för statsbidrag till folkbildningen, dvs. till studieförbund och folkhögskolor. Riksdagens beslut (prop. 1990/91:82, bet. 1990/91:UbU18, rskr. 1990/91:358) innebar att ansvarsfördelningen mellan staten och folkbildningen ändrades så att staten endast fastställer syften med bidragsgivningen och folkbildningens anordnare själva lägger fast målen för verksamheten. Statens syften med bidraget kompletterades våren 1998 (prop. 1997/98:115, bet.1997/98:KrU17, rskr. 1997/98:258).

Riksdagens förutsatte i beslutet våren 1991 att folkbildningen kontinuerligt genomför en egen uppföljning och utvärdering av sin statsbidragsstödda verksamhet och återrapporterar till regeringen. Beslutet innebar också att staten vart tredje år skulle göra en fristående utvärdering av folkbildningen. Regeringen tillkallade 1994 en särskild utredare med uppgift att genomföra en sådan statlig utvärdering (dir. 1994:12). Utredningen, som antog namnet SUFO 96, föreslog i slutbetänkandet (SOU 1996:159) att statens utvärdering borde ske vart femte år. Regeringen föreslog i 1998 års folkbildningsproposition att denna förändring skulle göras, vilket också blev riksdagens beslut (prop. 1997/98:115, bet. 1997/98:KrU17, rskr. 1997/98:258).

Regeringen ansåg i budgetpropositionen för 2001 att en ny statlig utvärdering skulle inledas. I propositionen om *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen* (prop. 2000/01:72, bet. 2000/01:UbU15, rskr. 2000/01:229) återkom regeringen och redovisade ett antal områden som borde ingå i denna utvärdering.

Regeringen beslutade i september 2001 att en särskild utredare skulle planera och genomföra en utvärdering av folkbildningen (dir. 2001:74). Resultatet av utvärderingen skulle redovisas senast den 15 mars 2004. I oktober 2001 förordnades landshövdingen Gerd

Engman att vara särskild utredare. Utredningens namn är Statens utvärdering av folkbildningen 2004, SUFO 2.

Utredaren ska enligt kommittédirektiven planera och genomföra utvärderingen med utgångspunkt i följande områden: Folkbildningsrådet, folkbildningens särart, folkbildningen och kulturen, folkbildningen och dess effekter för deltagarna, folkbildningen och människor med funktionshinder, samt folkbildningens egna utvärderingar. Resultaten ska belysas utifrån såväl jämställdhets- som könsperspektiv. På grundval av de studier som genomförs ska utredaren göra en samlad bedömning av i vad mån statens syften med statsbidraget till folkbildningen infriats avseende de områden som har studerats.

1.2 Utredningens arbetsätt

Enligt direktiven ska utredaren samråda med folkbildningens egna organisationer, företrädare för huvudmännen samt företrädare för deltagare i folkbildningen. Utredaren ska vidare informera sig om de utvärderingsinsatser som initieras av bl.a. Folkbildningsrådet. Insamling eller samutnyttjande av data kan på det viset underlätta arbetet, samtidigt som antalet uppgiftsinsamlingar kan begränsas.

Rådgivande expertgrupp

SUFO 2 har till sitt förfogande haft en särskild referensgrupp för att följa utvärderingens delprojekt och för samråd kring bedömningar av projektens resultat.

I den rådgivande gruppen har ingått fem forskare och universitetslärare som företräder beteendevetenskapliga, humanistiska och samhällsvetenskapliga discipliner: professorerna Staffan Larsson och Roger Säljö, docenten Filip Wijkström samt universitetslektorerna Kerstin Rydbeck och Louise Waldén. Landstingsförbundet har företräts av utredaren Johanna Åfreds (t.o.m. 2002-08-31) och kulturchefen Toni Eriksson (fr.o.m. 2002-09-04). Svenska kommunförbundet har företräts av sektionschefen Ants Viirman. Statens kulturråd har representerats av avdelningschefen Gudrun Wikström. Utbildningsdepartementet har representerats av departementssekreteraren Kerstin Svensson och Näringsdepartementet, sedermera Justitiedepartementet, av departementssekreteraren Kenneth

Wising. Departementssekreteraren Erik Peurell, Kulturdepartementet, adjungerades till den rådgivande expertgruppen fr.o.m. 2003-09-24 t.o.m. 2003-12-31.

Eftersom folkbildningen är föremål för utvärderingen har den inte varit företrädd i expertgruppen. Däremot har utredaren och sekretariatet haft täta informella kontakter främst med företrädare för Folkbildningsrådet, men även med företrädare för studieförbund och folkhögskolor.

SUFO 2:s utvärderingsprojekt

Enligt direktiven ska utvärderingen i allt väsentligt genomföras i form av delstudier, som på utredarens uppdrag utförs av forskningsinstitutioner och andra lämpliga uppdragstagare.

SUFO 2 har valt att prioritera delstudier av områden, som inte belystes av SUFO 96. Skälen till detta är främst tillgång till resurser, men också att de utvärderingsprojekt och resultat, som redovisades av SUFO 96, enligt utredarens bedömning alltjämt kan anses tillfredställande belysa vissa av de frågeställningar som återfinns i direktiven för SUFO 2. En uttalad ambition har också varit att forskningsprojekten ska avse verksamhet inom såväl studieförbund som folkhögskolor.

I direktiven betonas att bidraget till folkbildningen bl.a. syftar till att stödja en verksamhet som gör det möjligt för människor att påverka sin livssituation och att engagera människor att delta i samhällsutvecklingen genom t.ex. politiskt, fackligt eller kulturellt arbete. Kunskapen i dag är mycket begränsad om vad som händer efter avslutad folkhögskolekurs eller avslutad studiecirkel.

SUFO 2 har genomfört två projekt som vänder sig till tidigare deltagare i folkbildningsverksamheter. Det ena projektet riktade sig till före detta deltagare i folkhögskolestudier, det andra vände sig till unga deltagare med erfarenhet av studier inom såväl studieförbund som folkhögskolor. Syftet med folkhögskoleprojektet var att ta reda på vad före detta deltagare i folkhögskolestudier tillskriver sina erfarenheter av studietiden. Projektet genomfördes av fil.dr. Sam Paldanius och har redovisats i rapporten *Det här borde alla få pröva! En studie av deltagares erfarenhet av studier på folkhögskola*. Projektet som var inriktat på unga deltagare avsåg att beskriva hur unga vuxna ser på sitt deltagande i studiecirkel och kurser inom studieförbund och/eller folkhögskola och vilken bety-

delse de anser att deltagandet haft för dem i deras liv och verksamhet. Studien genomfördes av docent Bosse Bergstedt och universitetslektor Glen Helmstad. Resultatet finns i rapporten *Existens och folkbildning. Tolkning av unga vuxnas berättelser om liv och lärande omkring år 2000*.

Mot bakgrund av den ökande invandringen och internationaliseringen har utvärderingen i ett projekt belyst folkbildningens betydelse för integrationen av nya svenskar. Fil.dr. Lisbeth Eriksson har tillsammans med fil.dr. Ali Osman studerat vad som karakteriserar den integrationsverksamhet som i studiecirkelform bedrivs av studieförbund och invandrarföreningar. Rapporten heter *Utsatt folkbildning – en studie av studieförbunds verksamhet med invandradeltagare i utsatta bostadsområden*.

Genom folkbildningen har många personer med funktionshinder fått möjlighet att delta i utbildning och skaffa sig kunskaper. Studieförbunden och folkhögskolorna erbjuder studier, kulturaktiviteter, möten och samtal med andra människor. I ett projekt som genomförts av professor Stig Larsson, socionom Kerstin Olofsson och forskningsingenjör Hanna Egard har folkbildningens betydelse för funktionshindrade studerats. Rapporten heter *Folkbildning och funktionshinder – en fallstudie i Skåne*.

Frågan om svensk folkbildning har en särart är central i ett projekt som genomförts av professor Gunnar Sundgren, doktoranden Anna Lundin och fil.mag. Annelie Andersén. Om folkbildningen har en särart, vilken innebörd har den i så fall och vilka samhälleliga villkor är det som bidrar till att forma den? Vilken bild av särarten ger den humanistiska och samhällsvetenskapliga forskningen? Hur formuleras särarten i studieförbundens och folkhögskolans publikationer? Projektrapporten heter *Folkbildningens särart? Offentlighet, forskning och folkbildares självförståelse*.

Andra projekt

Därutöver har utredningen tagit initiativ till eller medverkat i ytterligare projekt. Ett projekt har genomförts i samverkan med Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) och Landstingsförbundet. I detta projekt undersöktes folkhögskolornas ekonomiska utveckling under senare år, utvecklingens konsekvenser på kort och lång sikt, samt hur folkhögskolornas folkbildningsarbete har påverkats av den ekonomiska verkligheten. Studien har genom-

förts av konsulten Bo Löwkrantz och civilekonomen Emma Fryksmark. Resultatet presenterades i rapporten *Särdrag kostar – en studie om folkhögskolornas ekonomiska förhållanden*.

En undersökning av studieförbundens ekonomi har på utvärderingens uppdrag gjorts av förre administrative sekreteraren Eric R. Persson. Rapporten heter *Kartläggning av studieförbundens ekonomi, organisation, personal*.

Enligt direktiven bör utvärderingen belysa om och i så fall hur Folkbildningsrådets dubbla roller, dels som myndighetsutövare, dels som intresseföreträdare för sina medlemmar, påverkat Folkbildningsrådets myndighetsutövande roll och funktion. Statskontoret har på uppdrag av SUFO 2 gjort en sådan analys som presenterats i rapporten *Folkbildningsrådets myndighetsroll – ett vägval*.

I utvärderingens uppdrag ingår att belysa vilken roll och betydelse folkbildningen har för kulturlivet. För att få underlag för detta har SUFO 2 gjort en kartläggning i åtta kommuner med syftet att ur ett lokalt perspektiv beskriva studieförbunds och folkhögskolors relation till och betydelse för kulturlivet med betoning på amatörkulturen. Kartläggningen har gjorts av länsbildningskonsulenterna i de fyra län som berörts. Rapporten heter *Folkbildningen och kulturen – en kartläggning i åtta kommuner*.

I direktiven sägs att utredaren ska belysa sina resultat ur ett jämställdhets- och könsperspektiv. Det frågas också om folkbildningens förmåga att attrahera ungdomsgenerationer och vilken betydelse folkbildningen har ur ett mångfalds- och integrationsperspektiv. För att belysa detta har SUFO 2 samlat in uppgifter om sammansättningen av styrelser och ledande personalgrupper på folkhögskolor och i studieförbund centralt och lokalt. Rapporten heter *Vem ”styr” i folkbildningen? – en kartläggning av styrelser och personal inom studieförbund och folkhögskolor*.

Utredningen har även som ett delbetänkande publicerat en antologi där forskare medverkar, som bedrivit projekt om folkbildning och flexibelt lärande. Antologin heter *Folkbildningen och lärande med IKT-stöd – en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund*.

Redovisningen av SUFO 2:s utvärderingsarbete publiceras i fem delbetänkanden och ett slutbetänkande. Delbetänkandena innehåller rapporter från ett eller flera av de forskningsprojekt som nämnts ovan. Forskarna ansvarar själva för innehållet i dessa delbetänkanden. De heter *Folkbildningens särart?* (SOU 2003:94), *Folkbildning och integration* (SOU 2003:108), *Deltagares upplevelse*

av folkbildning (SOU 2003:112), *Fyra rapporter om folkbildning* (SOU 2003:125) samt antologin *Folkbildning och lärande med IKT-stöd* (SOU 2004:8).

I direktiven sägs också att utredaren ska informera sig om de utvärderingsinsatser som initieras av bl.a. Folkbildningsrådet och att insamling eller samutnyttjande av data kan underlätta arbetet, samtidigt som antalet uppgiftsinsamlingar kan begränsas. SUFO 2 har tagit del av och använt resultat från ett stort antal av Folkbildningsrådets projektrapporter och med bistånd från rådets kansli fått tillgång till och hjälp med olika statistiska sammanställningar. Utvärderingen har också haft tillgång till och använt sig av avhandlingar och rapporter från olika institutioner vid landets universitet och högskolor samt från Statens kulturråd och andra myndigheter och organisationer.

1.3 Uppläggningsen av betänkandet

I kapitel 2 beskrivs folkbildningens förändrade förutsättningar under 1990-talet när det gäller bidrag och förändringar i det omgivande samhället. Vidare beskrivs studieförbundens och folkhögskolornas verksamhetsutveckling och arbetsbetingelser.

Kapitlen 3–9 innehåller bakgrundsbeskrivningar, analyser och bedömningar, som bygger på rapporterna från SUFO 2:s projekt, men också på annan forskning, Folkbildningsrådets utvärderingsrapporter samt rapporter från andra studier.

I kapitel 10 finns utredarens sammanfattande bedömning.

Expertgruppen har under utredningsarbetet bidragit med synpunkter som också ligger till grund för bedömningarna. Ansvar för den analys och de slutsatser som presenteras i detta betänkande ligger dock helt hos utredaren.

2 Folkbildningen och 90-talet

Folkhögskolor och studieförbund har från och med 1991 års statsbidragsreform arbetat under nya villkor. Formerna för det statliga stödet till folkbildningen förändrades då på ett genomgripande sätt. Ett samlat folkbildningsanslag infördes som folkbildningen själv fick ta ansvar för att fördela mellan folkhögskolor och studieförbund. Samtidigt ersattes det tidigare regelverket med krav på målstyrning och utvärdering av verksamheten. Folkhögskolornas och studieförbundens samarbetsorgan bildade en ideell förening, Folkbildningsrådet, som tilldelades vissa myndighetsuppgifter för att hantera statsbidragen.

För att sätta in det organiserade folkbildningsarbetet i ett sammanhang inleds detta kapitel med en sammanfattning av några drag i dess framväxt och historiska utveckling. Därefter ges en sammanfattande redovisning över hur folkbildningsarbetets förutsättningar påverkats av förändringar i omvärlden under 1990-talet. Vi fortsätter sedan med en översikt av organisatoriska förändringar och verksamhetsutvecklingen inom studieförbund och folkhögskolor under samma period. Kapitlet utmynnar i en skiss till tolkning av några drag i folkbildningens aktuella situation och möjliga utvecklingslinjer.

2.1 Folkbildning i sin tid

Det organiserade folkbildningsarbetet inom folkhögskolor och studieförbund har en lång tradition. Det har formats i nära anslutning till de traditionella folkrörelserna under en period då det moderna samhället utvecklades. Bildningsarbetet har utvecklats ur en strävan att påverka och förändra samhället. Det har varit ett redskap för grupper som sökt förbättra sin position i samhället.

Under utvecklingens gång har bildningsarbetet förändrats och anpassats till nya behov. Stat och kommun har tagit ansvar för verk-

samhetens finansiering och har därmed också fått ett inflytande över dess organisation och inriktning. Några drag i denna utveckling får bilda en bakgrund till vår fortsatta analys.

2.1.1 Folkhögskolorna

De första folkhögskolorna grundades 1868 som en motkraft utanför det traditionella skolsystemet. Skolorna skulle tillgodose böndernas utbildningsbehov och präglades av en strävan att erbjuda en kombination av medborgerlig bildning och praktiskt inriktad yrkesförberedande kunskap som mötte landsbygdens behov. Från förra sekelskiftet, när arbetarna efter en viss kamp släpptes in på folkhögskolorna, har målgruppen vidgats och huvudmannaskapet fått ny karaktär. De äldsta folkhögskolorna var stödförenings-skolor och landstingsskolor. De flesta nu verksamma folkhögskolor har sin bas i något folkrörelsesammanhang.

Folkhögskolan har lyckats bevara sin frihet trots försök att inordna den i det statliga undervisningssystemet (Berndtsson, 2003). Kombinationen av medborgerlig bildning och en pragmatisk nytthetssträvan finns kvar. Folkhögskolan har fungerat som en förberedande utbildning för studerande som sökt sig vidare till olika yrkesutbildningar som lärare, sjuksköterska, socionom osv. I växande grad har folkhögskolan också egna yrkesutbildningar, ofta med nära anknytning till folkrörelsebehov som fritidsledare, men också t.ex. journalistutbildningar.

De äldre folkhögskolorna har varit och är i stor utsträckning belägna på landsbygden, i dag ofta i glesbygd. Det har gett upphov till att en rad filialer tillkommit i städer och förorter. Ungefär hälften av rörelseskolorna och en tredjedel av landstingsskolorna bedriver filialverksamhet. Filialernas andel av verksamheten uppgår totalt till 33 procent för rörelseskolorna och 25 procent för landstingsskolorna (Löwkrantz och Fryksmark, 2003).

Utvecklingen har medverkat till att de studerandes boende på internat, som varit ett av folkhögskolans kännetecken, fått minskad betydelse. På internatfolkhögskolor bor en betydande del av deltagarna utanför internatet, och närmare en femtedel av skolorna är rena externat, de flesta av dem är rörelseskolor. En bidragande orsak är nyetableringen i storstadsområden där det är svårt att hitta lokaler till rimliga kostnader, och att många av deltagarna har eget boende i närheten.

2.1.2 Studieförbunden

Studieförbunden är, med något undantag, nära förknippade med de stora folkrörelserna. De har vuxit fram ur bildningssträvanden inom dessa rörelser. Studiecirkeln började ta form inom nykterhetsrörelsen vid förra sekelskiftet. Som egen organisation bildades det första studieförbundet, Arbetarnas bildningsförbund (ABF), 1912. Under de följande årtiondena bildades studieförbund inom jordbrukets ungdomsrörelser, tjänstemannafacken och inom frikyrkorörelsen.

Under ett par årtionden från slutet av 1940-talet skedde en kraftig tillväxt av verksamheten. Samtidigt byggdes studieförbunden ut organisatoriskt, såväl centralt som lokalt. Under 1960- och 70-talen skedde ett par viktiga samgåenden genom bildandet av Studieförbundet Vuxenskolan (SV) och Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet (NBV). Under det senaste årtiondet har studieförbundens inre struktur genomgått stora förändringar med framför allt färre och större lokalavdelningar.

Bildningsarbetet har, menar forskare, fungerat som redskap för den förändring av samhället som folkrörelserna strävat efter. Lars Arvidson har tolkat arbetar- och frikyrkorörelserna som rörelser för kulturförnyelse och beskrivit bildningsarbetet som ett instrument för förändring av såväl den egna situationen som samhället i stort (Arvidson, 1985). Lena Hellblom (1985) har beskrivit folkrörelserna och deras bildningsarbete som en ny form av offentlighet där arbetarklassens erfarenheter och intressen gjordes synliga.

Det folkrörelseförankrade bildningsarbetet har, historiskt sett, medverkat i den omvandling av det svenska samhället som skedde under förra seklet. Bildningsverksamheten var från början nära knuten till föreningslivet. Från mitten av förra seklet har detta förändrats. I nära samförstånd mellan folkrörelser och statsmakt betonades studieförbundens ansvar för att erbjuda studie- och bildningsmöjligheter för vuxna med enbart folkskola. Denna inriktning möjliggjordes genom ett ökat offentligt stöd från slutet av 1940-talet. Då lades grunden för den expansion av studieförbundens verksamhet som fortgått fram till nutid.

En växande utbildningsklyfta mellan äldre och yngre generationer ledde till en satsning på kommunal vuxenutbildning. Från 1970-talet kom studieförbunden att alltmer ses som en del av vuxenutbildningen. Gränsdragning mellan folkbildning och andra former av vuxenutbildning uppmärksammades bl.a. av 1975 års

folkbildningsutredning. Inom ramen för 1974 års kulturpolitiska beslut räknade man med en tydlig roll för studieförbunden. I förhållande till verksamhetens omfattning var samhällets stöd till studieförbunden som störst under 1970-talet.

Trots denna utveckling där folkbildningen förknippades med tydliga politiska strävanden markerade regering och riksdag i samband med 1991 års reform, liksom tidigare, tydligt vikten av folkbildningens frihet (prop. 1991/92:82). Samma hållning upprepades och befästes i en ny proposition några år senare (prop. 1997/98:115). 1991 uttrycktes den så här:

Folkbildningsverksamheten skall vara fri och frivillig, obunden av stat och marknad, skild från samhällets läroplansstyrda utbildning och arbetsgivarnas produktionsanpassades personalutbildning. Den ska vara ett forum där deltagarna själva väljer ämne och arbetsformer och där de egna erfarenheterna och behoven styr studierna. (prop. 1990/91:82)

2.1.3 Fri och oberoende

Genom folkbildningens historia har funnits en spänning mellan synen på folkbildningsorganisationerna som fria och oberoende eller som redskap för samhälleliga intressen, kanaliserade genom politiska organ. Studieförbunden har sitt ursprung i fria rörelser och är ännu knutna till fria organisationer. En tredjedel av folkhögskolorna drivs av landsting och i ytterligare några ingår kommuner bland huvudmännen men flertalet av skolorna drivs av organisationer av folkrörelsekaraktär.

Samtidigt är folkhögskolor och studieförbund i hög grad beroende av allmänna medel. Såväl stat som kommun och landsting får därmed anledning att ställa krav på verksamheten. Folkbildningsarbetet, framför allt folkhögskolorna, har under de senaste tio åren setts som instrument för såväl utbildningar knutna till arbetsmarknadsåtgärder som till det s.k. kunskapslyftet. Mot kommunerna har såväl studieförbund som folkhögskolor fungerat som uppdragstagare.

Parallellt med denna utveckling finns den fria verksamheten kvar och är, framför allt i studieförbunden, den som dominerar. Det är studier i samverkan med medlemsorganisationer och det är studier med grupper av människor även vid sidan av föreningslivet. Inom detta fält studeras olika ämnen men det som dominerar är olika estetiska ämnen, musik, teater, konsthantverk osv. Även på de

rörelseförankrade folkhögskolorna finns ett stort inslag av studier som på något sätt är relaterade till den organisation som driver skolan. För denna öppna del av verksamheten är såväl studieförbund som folkhögskolor beroende av att deltagarna finner studierna givande, att utbytet motsvarar insatsen i studietid.

I en rapport till SUFO 96 (SOU 1996:127) analyserade Alvar Svensson den institutionalisering som studieförbunden genomgått under ett halvsekel. Studieförbunden befinner sig enligt denna analys i ett spänningsfält mellan tre parter; det offentliga i gestalt av stat och kommun, de folkrörelseorganisationer som är förbundens huvudmän och deltagarna vars gunst man är beroende av att vinna. Analysen gäller studieförbunden, men kan modifieras att också gälla folkhögskolorna. En rimlig tolkning är att folkhögskolorna befinner sig närmare det offentliga skolväsendet än vad studieförbunden gör.

Rapporten utmynnar i en betoning av vikten av att bibehålla en god balans ”mellan politiskt formulerade krav på folkbildningens samhällsnytta och det folkliga bildningsarbetets behov av frihet”. Ett folkbildningsarbete som inte är fritt och frivilligt för deltagaren och där de ansvariga inte har frihet att forma verksamheten efter de behov man ser och de ideal man strävar efter riskerar att förlora sin legitimitet också ur ett samhälleligt perspektiv.

En huvudfråga för en granskning och värdering av folkbildningen blir därmed att söka förstå och tolka folkbildningens roll i samhället. Man kan välja att se den i relation till, kanske rentav som en del av samhällets insatser inom vuxenutbildningen. Å andra sidan kan folkbildningen uppfattas som en frivilligrörelse, en del av det civila samhället. En sådan folkbildning måste styras, och vara kapabel att styras av egna ideella mål. Samhällets stöd ska i så fall ses som syftande till att skapa utrymme för flera röster och alternativ i samhället. En sådan hållning ställer krav både på folkbildningen själv och på de offentliga bidragsgivarna. Den ställer också krav på det organ som ansvarar för fördelning och uppföljning av samhällets stöd, liksom på de offentliga utvärderingar av verksamheten som görs.

2.2 Ett förändringarnas decennium

Under 1990-talet har statliga åtgärder på vuxenutbildningsområdet ställt nya krav på folkbildningen men också gett nya möjligheter. Folkbildningens organisationer har också själva sökt sig nya vägar och utvecklat nya verksamheter. Intresset från omvärlden för studieförbund och folkhögskolor som samarbetsparter har ökat och folkbildningens kontaktytor breddats. Folkbildningen har vidgat sin samverkan mot fler departement och myndigheter liksom mot företag. Uppdragsverksamhet både från offentlig sektor och näringsliv har ökat liksom verksamhet finansierad med projektmedel, t.ex. genom EU:s olika fonder och program.

2.2.1 Utbildningsområdet

På tio år har stora förändringar skett i befolkningens utbildningsnivå. Statistik från SCB visar att den andel av befolkningen i åldern 16–74 år som har kortare grundutbildning än nio år halverats och år 2000 utgjorde ca elva procent. Samtidigt har andelen med treårigt gymnasium fördubblats till ca 18 procent av samma åldersgrupp. Andelen med högskoleutbildning har fördubblats och utgör nu ca 14 procent.

Den högre utbildningsnivån speglas t.ex. i att mer än varannan studerande på folkhögskolornas långa kurser våren 2002 hade någon form av gymnasial utbildning. Mer än en tredjedel hade före folkhögskola gått ut treårigt gymnasium. Av de deltagare i studieförbundens cirklar 2000 som var i åldern 25–64 år hade hälften genomgått treårigt gymnasium eller hade längre utbildning.

Fristående skolor

Sedan 1991 kan såväl grundskole- som gymnasieutbildning bedrivas av fristående skolor och finansieras av allmänna medel. Några studieförbund har etablerat sig som huvudmän för sådana fristående skolor. Enligt Skolverkets hemsida fanns 790 fristående skolor hösten 2003. Av dessa hade 13 studieförbund som huvudmän. Folkuniversitetet drev flera gymnasieskolor med inriktning mot bl.a. internationella frågor och humanistiska ämnen. Även ABF, TBV och Medborgarskolan drev friskolor. Dessutom bedrev två av studieförbunden fristående skolor i bolagsform. Även en handfull

folkhögskolor drev friskolor, i något fall så att folkhögskola och en friskola hade gemensam huvudman.

Kvalificerad yrkesutbildning, KY

År 1996 inleddes en femårig försöksverksamhet med en eftergymnasial kvalificerad yrkesutbildning (KY). Verksamheten blev reguljär 2002 och handläggs av Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning. Antalet utbildningsplatser har byggts ut från 1 700 år 1996 till 12 500 år 2002 och omfattade detta år ca 300 utbildningar. Dessa kan vara från ett till tre år långa. En tredjedel av studierna sker som lärande på arbetsplatsen.

Utöver universitet och högskolor, kommuner och landsting ges också enskilda utbildningsanordnare, t.ex. studieförbund och folkhögskolor, möjlighet att vara huvudmän för KY-utbildningar. Anordnarna ansöker om att utbildningar, som arbetsmarknaden bevisligen har behov av, får anordnas med KY-bidrag. En sådan utbildning är mer styrd än den som studieförbund och folkhögskolor vanligen anordnar med folkbildningsanslaget. Flera folkhögskolor och studieförbund har varit huvudmän för sådana kurser.

Enligt information från KY-myndigheten hösten 2003 hade sex folkhögskolor och fyra lokala studieförbundsenheter beviljats medel för att bedriva utbildningar de närmaste åren. Exempel på etablerade KY-utbildningar inom folkbildningen är dokumentärfilm- och utbildningen på Nordens folkhögskola Biskops-Arnö, utbildningen för industri- och reklamfolk på Gamleby folkhögskola, datautbildningarna på MKFC – Stockholms folkhögskola. Nya KY-kurser ligger inom det sociala området, som utbildning för behandlingsassistenter, hälsopedagoger, socialpedagoger, kriminalvårdare, teckentolkare.

Kunskapslyftet

I regeringens ekonomiska vårproposition 1996 och i den s.k. sysselsättningspropositionen föreslogs att en femårig satsning på utbildning av vuxna skulle genomföras med start den 1 juli 1997. Satsningen gavs namnet *kunskapslyftet* och omfattade huvudsakligen gymnasial vuxenutbildning. Huvudansvaret, som under inledningskedet omfattade ca 100 000 platser, lades på kommunerna. Till

folkhögskolorna fördelades 10 000 platser via Folkbildningsrådet. I satsningen ingick inte öronmärkta medel för utbildningar i studieförbundens regi. Utöver de öronmärkta platserna till folkhögskolorna har både folkhögskolor och studieförbund på uppdrag av kommuner genomfört utbildningar inom ramen för kunskapslyftet.

Kunskapslyftets övergripande mål var att minska arbetslösheten, utveckla vuxenutbildningen, minska utbildningsklyftorna samt öka förutsättningarna för tillväxt. Målgrupp för den särskilda utbildningsatsningen var i första hand vuxna arbetslösa som helt eller delvis saknade gymnasiekompetens, men även anställda med kort utbildning kunde komma ifråga.

Kunskapslyftet pågick t.o.m. december 2002. Detta år trappades statsbidraget ned och folkhögskolorna tilldelades medel motsvarande 8 700 platser. Riksdagen beslutade i enlighet med förslag i propositionen om vuxnas lärande (prop. 2000/01:72) om ett fortsatt riktat statsbidrag motsvarande ca 47 000 platser till kommunerna och 7 000 platser till folkhögskolorna. Fr.o.m. 2006 ska det särskilda bidraget till folkhögskolorna ingå i det generella bidraget till folkbildningen.

Vidgad rekrytering till högskolan

I regeringens proposition *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15) föreslogs att universitet och högskolor borde ges möjlighet att vidga rekryteringen till högre studier. I samverkan med komvux skulle universitet och högskolor genomföra högskoleintroducerande utbildning, s.k. *collegetutbildning*. Det framhölls att det var värdefullt om möjligheterna till samverkan med folkbildningen togs till vara. Utbildningen borde bestå av en gymnasial del, som komvux svarar för, och en högskoledel, som anordnas av högskolan. Skollagen ger kommuner rätt att uppdra åt andra att anordna kommunal vuxenutbildning, vilket ger möjlighet att t.ex. överlåta till folkhögskola och studieförbund att genomföra vuxenutbildning på gymnasial nivå.

Bakgrunden kan sökas i den försöksverksamhet med högskoleförberedande studier som Umeå universitet startade 1998 på regeringens uppdrag. Syftet var att verksamheten skulle bidra till att öppna högskolan för nya studerandekategorier och främja en socialt bred rekrytering. Utbildningen, som kallades *College*, skulle också stimulera deltagarna till fortsatta högskolestudier och stärka den

reella kompetensen hos dem som saknade formell behörighet. Folkuniversitetet bedrev på kommunens uppdrag den gymnasiala delen av utbildningen (Adolfsson, 2003).

I propositionen om den öppna högskolan föreslogs också att en rekryteringsdelegation skulle tillsättas för att stödja insatser för att underlätta övergången till högskolan. Delegationen för rekryteringsaktiviteter arbetar under perioden 2002–2004 och fördelar projektmedel till universitet och högskolor och andra utbildningsanordnare för aktiva rekryteringsåtgärder. Ett krav är att en högskola är en aktiv samarbetspartner. Av riktlinjerna framgår bl.a. att delegationen ska stimulera till och pröva frågor om bidrag till samverkan mellan å ena sidan högskolan och å andra sidan gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen, grundskolan samt folkbildningen. Av delegationens hemsida (hösten 2003) framgår att medel tilldelats nio projekt där folkbildningen ingår i arbetet. Fyra av projekten handlar om collegeutbildning med Folkuniversitetet som en part. Övriga projekt är en samverkan mellan högskolor och folkhögskolor kring preparandår som förberedelse för högskolestudier. Ett av projekten är en samverkan mellan tre folkhögskolor och Dramatiska institutet kring förberedande konstnärlig utbildning.

Rekryteringen till högskolan ska också främjas genom Delegationen för regional samverkan om högre utbildning, Samverkansdelegationen. Delegationens uppgift är att under perioden 2002–2004 stimulera regionalt samarbete mellan universitet eller högskolor och kommuner, landsting, länsstyrelser eller motsvarande organ för att skapa hållbar tillväxt i regionen. Av delegationens hemsida (hösten 2003) framgår att folkhögskolor finns med som samverkanspartner i tre projekt, i ett av dem ingår även studieförbunden inom det aktuella landstingsområdet.

Lärcentra

Under 1990-talet började lokala mötesplatser växa fram, vanligen kallade lärcentra eller studiecentra. Begreppet lärcentrum avser en lokal där vuxna som studerar på distans kan få tillgång till vägledning, handledning, bibliotek, elektronisk kommunikation och möten med andra studerande. I den regionala utvecklingspolitiken ses lärcentra som ett viktigt instrument för att öka tillgängligheten till vuxenutbildning och högre utbildning.

Glesbygdsverket har på uppdrag av Näringsdepartementet gjort en kartläggning av lärcentra i Sverige (Glesbygdsverket, 2002). Rapporten visar att det 2001 fanns lärcentra i 166 av landets kommuner, totalt på 225 orter. Ytterligare 70 planerades de närmaste åren. Omkring 45 000 personer studerade vid lärcentra, både hel- och deltid. I 134 kommuner erbjöds högskoleutbildning. I övriga kommuner fanns gymnasieutbildning för vuxna, KY-utbildning och uppdragsutbildning. När det gäller grundläggande utbildning visade kartläggningen att som den viktigaste anordnaren uppgavs Komvux följt av studieförbund, 40 omnämmanden mot 22, privata utbildningsföretag 21, gymnasieskolor 17 och folkhögskolor 11 omnämmanden.

2.2.2 Organisatoriska förändringar

Under perioden från 1991 fram till i dag har omfattande organisatoriska förändringar skett både i den offentliga förvaltningen och inom folkbildningen. Två regioner har bildats genom sammanslagningar av län, Västra Götalandsregionen och Region Skåne, vilket medfört att folkbildningens organisationer fått anpassa sig för att möta nya organ att ha kontakt med. På kommunal nivå har 1990-talet inneburit en stor förändring när det gäller nämndorganisationen och var frågorna om bidrag till studieförbunden handläggs.

Även inom folkbildningen har organisatoriska förändringar skett under perioden. För studieförbunden handlar det främst om förändringar i den regionala och lokala organisationen, för folkhögskolorna handlar det om att ett stort antal nya skolor godkännts för statsbidrag.

Kommunerna

Kommunerna har sedan lång tid, vid sidan av staten, varit den viktigaste anslagsgivaren till studieförbundens lokala verksamhet. Inom kommunerna har kulturnämnderna i allmänhet haft ansvaret för kontakten med och stödet till studieförbunden. Under 1990-talet har kommunernas organisation förändrats på ett sätt som också påverkar kontakterna med studieförbunden. Svenska Kommunförbundet har 1989, 1995, 1999 och 2003 genomfört undersök-

ningar för att kartlägga hur organiseringen av områdena kultur och fritid har förändrats. Undersökningarna har alltså gjorts året efter det senaste valåret.

Under 1980-talet var separata nämnder för kulturområdet vanligast. 1989 hade 246 av landets kommuner särskilda kulturnämnder. I 23 kommuner fanns en sammanslagen kultur- och fritidsnämnd. Under 1990-talet förändrades bilden på grund av dels den nya Kommunallagen 1991, som tillät kommunerna att organisera sin nämndverksamhet efter egna behov, dels den försämrade ekonomin.

Huvudlinjen var i början av 1990-talet att kultur- och fritidsfrågor sammanfördes i en gemensam kultur- och fritidsnämnd. Senare har bilden blivit mer splittrad med i några fall en återgång till en egen nämnd för kultur men också andra lösningar. Enligt den senaste undersökningen fanns egen kulturnämnd i ett 60-tal kommuner och gemensam kultur- och fritidsnämnd i 129. I 26 kommuner handlades kulturfrågor av kommunstyrelsen. I sju procent av kommunerna hade man valt andra lösningar som att dela upp ansvaret för kulturfrågorna på flera nämnder och förvaltningar (Svenska Kommunförbundet, 2003).

Sammanslagningarna av kulturnämnder och -förvaltningar med andra nämnder och förvaltningar kan betyda att det blir färre personer bland såväl förtroendevalda som anställda med en djup kunskap, erfarenhet och förståelse för studieförbundens verksamhet inom kommunen.

Studieförbunden

På central nivå har två studieförbund bytt namn och antalet studieförbund har minskat till tio. Sveriges Kyrkliga Studieförbund bytte i början av 2002 namn till Sensus studieförbund. Under våren 2002 gick KFUK-KFUM:s studieförbund samman med Sensus. Frikyrkliga Studieförbundet bytte våren 2003 namn till Studieförbundet Bilda (med tillägget: för kyrka och samhälle).

Under de senaste tio åren har den organisatoriska uppbyggnaden i så gott som alla förbund förändrats påtagligt. Traditionellt har studieförbunden, med undantag av Folkuniversitetet, organiserats i tre nivåer: lokalavdelningar, distrikt och förbund. Denna struktur har under 1990-talet i stor utsträckning lösts upp och kvar finns endast två nivåer, lokala/regionala enheter, som omfattar ett län eller mera, samt ett riksförbund.

Antalet lokalavdelningar har minskat kraftigt. I början av 1990-talet hade studieförbunden enligt Folkbildningsförbundet tillsammans ungefär 1 500 lokalavdelningar. År 2003 beräknades antalet till ca 500. Denna utveckling, som i många fall radikalt förändrat folkbildningsarbetets lokala förutsättningar, återkommer vi till i kapitel 4.

Folkhögskolorna

Tillkomsten av nya folkhögskolor accelererade under 1990-talet. 1990/91, året före statsbidragsreformen, fanns 128 folkhögskolor. 76 av dessa ägdes och drevs av rörelser/organisationer och stödföreningar och 52 av landsting. 20 nya rörelseskolor har fått statsbidrag under perioden 1991 till 2003. År 2003 var antalet folkhögskolor drivna av landsting 44 och antalet rörelseskolor inklusive föreningskolor 103.

Hälften av de nya skolorna har arbetarrörelseinriktning eller religiös bakgrund. Övriga har nya folkrörelser och organisationer som huvudmän, t.ex. freds-, miljö- och solidaritetsrörelser, mångkulturella organisationer och olika handikapporganisationer. En tendens är att flera organisationer delar på huvudmannskapet och att även kommuner kan ingå.

2.2.3 Föreningsliv och frivilligt arbete

Flertalet folkhögskolor och studieförbund har ideella organisationer och föreningar som huvudmän. En stor del av bildningsarbetet har historiskt sett genomförts inom eller i nära samspel med det ideella föreningslivet. Det finns en form av växelverkan mellan folkbildning och föreningsliv som gör att utvecklingen inom föreningslivet också påverkar folkbildningen. Man har ibland talat om en föreningslivets kris under senare delen av 1900-talet. Utvecklingen är dock inte entydig. Olika undersökningar ger delvis olika resultat. Det finns tecken på att inriktning och arbetsformer i viss mån förändrats. Många organisationer ser ett vikande medlemstal. Samtidigt har det omgivande samhällets förväntningar på att folkrörelser och föreningar ska ta ansvar för vissa uppgifter i samhället ökat.

Medlemsutveckling

SCB lämnade 2003 en rapport om föreningslivet i Sverige baserad på de kontinuerliga undersökningarna av levnadsförhållandena (s.k. ULF-undersökningar). År 2000 var 90 procent av den vuxna befolkningen medlem i minst en förening, vilket innebar att andelen minskat med 1,7 procentenheter sedan 1992. Minskningen motsvarar 120 000 personer. Andelen aktiva medlemmar minskade med 7,5 procentenheter till ca 44 procent. Föreningarna tappade runt en halv miljon av sina aktiva medlemmar mellan 1992 och 2000. Var fjärde vuxen hade någon form av förtroendeuppdrag 2000. Ett färre antal personer med förtroendeuppdrag 2002 lade ner mer tid på sina uppdrag än 1992 års förtroendevalda. Någon strävan att engagera sig i föreningsarbetet noterades inte hos medlemmarna i övrigt. Däremot pekar rapporten på att det långsiktigt blir vanligare att människor agerar individuellt.

Nedgången av medlemstalen är allmän och gäller nästan alla föreningar. Den har främst drabbat det som rapporten kallar "folk-rörelse-Sveriges kärna", dvs. facket, de politiska partierna, konsumentkooperationen, boendeföreningarna och föräldraföreningarna. Även inom invandrarorganisationer, solidaritetsrörelser och livsstilsorganisationer noteras en nedgång. Undantag utgör lokala aktionsgrupper, som ofta står i opposition till de politiska partierna. De har ökat sitt medlemstal under 90-talet. Också pensionärsorganisationerna visar ökat medlemstal. De har en äldre folkrörelsetradition men också medlemmar som har god hälsa och ett omfattande fritidsliv högt upp i åldern.

Det sjunkande föreningsengagemanget kännetecknar framför allt ungdomsgenerationen. Enligt rapporten kan förklaringar sökas i omvärldsförändringar som leder till ändrat beteende, vilket i sin tur återverkar på deltagandet. En sådan förändring kan vara en svag återväxt i ungdomsgenerationen orsakad av en stor ökning av ungdomsarbetslöshet och ungdomsutbildning. Ungdomars etablering på arbetsmarknaden fördröjs vilket kan innebära att deltagandet i föreningslivet också fördröjs. En annan förklaring kan vara värderingsförskjutningar, som minskar de traditionella föreningarnas attraktionskraft. Utbudet av fritidssysselsättningar har också förändrats i hög grad. Det gäller dataområdet (Internet, dataspel), medieutbudet, nya formellt oorganiserade kollektiva mötesplatser m.m.

Vi fortsätter att arbeta ideellt

En studie av medlemsutvecklingen inom föreningslivet pekar alltså på ett vikande engagemang. Forskare vid Sköndalsinstitutet har i två studier, 1992 och 1998, närmat sig frågan på ett annat sätt. Istället för medlemskap står det frivilliga arbetet i centrum. Med detta avsåg forskarna "sådant arbete och sådana insatser som utförts på frivillig grund oavlönat och på fritiden" (Jeppson Grassman & Svedberg, 1999)

Deras studie visar att halva befolkningen utfört någon form av frivilligt arbete och att andelen snarast ökat något under 1990-talet. För kvinnor finns en tydlig ökning. Även omfattningen av det frivilliga arbetet ligger på samma nivå 1998 som 1992. Huvuddelen av frivilligarbetet ligger på styrelseuppdrag och ledarskap, men andra icke formaliserade insatser har ökat påtagligt mellan 1992 och 1998.

Insatserna görs inom en mängd olika typer av organisationer där idrottsföreningar är de som samlar flest frivilliga. Om man ser till organisationstyp finns en tendens till ökning inom vad forskarna kallar "socialt inriktade organisationer". De avser med detta hjälporganisationer, föräldraföreningar, kvinnoorganisationer, kyrkliga organisationer m.fl. organisationer som har en social funktion och målsättning. Andelen frivilliga som arbetar inom sådana organisationer har ökat under 1990-talet.

Högre utbildning visade sig öka sannolikheten för engagemang i ideellt arbete. Engagemanget förs gärna vidare över generationer, ideellt aktiva föräldrar ökar sannolikheten för att man själv ska göra ideella insatser. Även bostadsorten har betydelse. Lågutbildade i storstadsområden är den grupp som visar lägst ideellt engagemang.

Förändringar inom den ideella sektorn

Utvecklingen av det ideella föreningslivet eller den ideella sektorn under senare delen 1990-talet och de första åren av 2000-talet beskrivs av Filip Wijkström (2002) som en förändring "från röst till service" och "från bidrag till ersättning". Från att i huvudsak ha drivit sakfrågor och intressepolitik började den ideella sektorn som helhet att ägna sig åt produktion av välfärdstjänster, service. Som exempel nämns dels nya organisationer som kvinnojourer, ideellt drivna friskolor och föräldrakooperativ, dels redan existerande

organisationer som tar över uppgifter från stat och kommun. En förskjutning har skett från organisering av röst och intresse till produktion av service och tjänster. Samtidigt tillkommer nya röstbärande organisationer inom såväl etablerade som nyöppnade fält.

Wijkström pekar också på att aktörer i statsapparaten och i kommunerna i allt högre grad tycks vara intresserade av organisationerna som producenter av välfärdstjänster. En följd av detta är att resurserna från offentlig sektor till ideella organisationer i allt högre grad handlar om kontrakt och entreprenader, en process från bidrag till ersättning.

De ideella organisationerna anpassar sig också till marknaden genom att låna språkdräkt och tänkesätt från företag och näringsliv. Organisationerna har dragits med i den ekonomisering av språket som skett i det offentliga rummet. Parallellt med den utvecklingen lånar näringslivet begrepp och idéer från idéburen verksamhet.

2.2.4 IT-området

I folkbildningspropositionen 1998 bedömde regeringen att folkbildningen borde ta på sig viktiga uppgifter på IT-området. Folkbildningen borde kunna bidra både genom att erbjuda utbildning kring IT och genom att utnyttja IT som redskap i utvecklingen av den egna verksamheten. Förslaget resulterade i att Distansutbildningsmyndigheten, Distum, skapades och började sitt arbete 1999. Stiftelsen för kunskap och kompetensutveckling, KK-stiftelsen, stödde folkbildningens behov av IT-utveckling via Distum.

Folkbildningsrådet kunde med detta stöd finansiera uppbyggnaden av Folkbildningsnätet, ett nätverk för elektronisk kontakt mellan olika delar av folkbildningen. Sedan 2002 är Folkbildningsnätet ett medlemsuppdrag för Folkbildningsrådet. Både via detta nätverk och internt i studieförbund och folkhögskolor har IT-utvecklingen gett nya möjligheter till effektivisering och snabbare kontaktvägar. Ett exempel på möjligheterna är den databas för pedagogiska resurser som under 2002 gjorts tillgänglig inom Folkbildningsnätet.

Med medel från KK-stiftelsen och Distum har Folkbildningsrådet genomfört projekt som pedagogisk utveckling av Folkbildningsnätet, fortbildningsinsatser av folkhögskollärare och cirkelledare, utveckling av lokala lärcentra, samverkan mellan folkbildare

och andra vuxenutbildare. Projekten avslutades under 2001. Med medel från KK-stiftelsen har FBR stött 78 projekt om IT-stöd och lokal samverkan inom folkbildningen med flexibelt lärande, samt uppbyggnad av ett nätverk med elva regionala resurspersoner som arbetat med att sprida IT-användningen inom folkbildningen. Också flertalet av dessa projekt avslutades under 2001.

Projektet folkbildningsnätverk på distans, som var en samverkan mellan 17 folkhögskolor och studieförbundsenheter, avslutades 2002 och drivs vidare av ett konsortium, Nätbildarna, som hösten 2003 bestod av 25 parter/enheter från folkhögskolor och studieförbund. Nätbildarna samverkar med ett stort antal folkbibliotek som fungerar som lokala stödjepunkter.

I enlighet med förslag i propositionen om den öppna högskolan (prop. 2001/02:15) avvecklades Distum. I stället inrättades Myndigheten för Sveriges nätuniversitet, för IT-stödd distansutbildning inom högskolan. Folkbildningsfunktionen inom Distum fördes 2002 samman med Statens skolor för vuxna till den nya myndigheten Nationellt centrum för flexibelt lärande, CFL.

Numera finns möjlighet att delta i studiecirklar som helt eller delvis genomförs över nätet. Resurserna för denna utveckling har i stor utsträckning tagits fram av Folkbildningsrådet vid sidan av folkbildningsanslaget. Förutom att antalet cirklar inom detta område blivit fler så har också studietarbetet påverkats. I Folkbildningsrådets deltagarundersökning år 2000 anger t.ex. 22 procent av cirkeldeltagarna att Internet på något sätt använts i studietarbetet antingen direkt i sammankomsterna eller genom att information hämtad från Internet förts in i studietarbetet.

I propositionen *Vuxnas lärande* (prop. 2000/01:72) föreslogs att resurserna till satsningen IT i skolan, ITiS, skulle vidgas till att omfattande även folkhögskolans lärare. Under år 2002 fick därigenom 1 600 folkhögskollärare möjligheter till kompetensutveckling inom området.

2.2.5 Den ekonomiska utvecklingen

Början av 1990-talet var en period med ekonomisk nedgång med åtföljande stor arbetslöshet, vilket också påverkade folkbildningen. Redan ett år efter införandet av det nya statsbidragssystemet, 1992, gjordes ingrepp i det allmänna folkbildningsanslaget genom besparingar. I stället tillkom ett särskilt anslag som skulle användas för

verksamhet som riktades till personer som var eller riskerade att bli arbetslösa. Till skillnad från folkhögskolorna fick studieförbunden under åren fram till 1997 endast i begränsad omfattning del av dessa medel.

Folkhögskolorna hade redan under slutet av 1980-talet med statliga medel anordnat s.k. ALU- och AMS-kurser för arbetslösa. Under 90-talet kom skolorna mer och mer att användas som ett arbetsmarknadspolitiskt instrument. Det särskilda anslaget för denna verksamhet uppgick när det var som störst till halva det allmänna anslaget och ökade antalet studerande på folkhögskola med 15 000 deltagare. Fr.o.m. 1997 fick folkhögskolorna, men inte studieförbunden, särskilda medel inom den femåriga utbildnings-satsningen på ett nationellt kunskapslyft för vuxna. Folkbildnings-rådet har sedan 2002 kunnat fördela medel till folkhögskolorna för utbildningar på grundskole- och gymnasienivå för personer som omfattas av aktivitetsgarantin. Rekrytering av deltagare sker i sam-verkan med arbetsförmedlingarna.

Samhällsstödets utveckling

Om både allmänna och särskilda utbildningsanslag medräknas har statsanslaget till folkbildningen, under perioden 1991/92 till 2003, i löpande priser, ökat med 23 procent från 2 mdkr till 2,5 mdkr. Om anslaget följt inflationen skulle det 2003 ha varit 3,2 mdkr. Parallellt med förändringar av det statliga stödet till folkbildningen har också bidragen från landsting och kommuner minskat.

Den utveckling av samhällsstödet som skett under perioden har påtagligt påverkat folkhögskolor och studieförbund på flera sätt. En fyllig redovisning av hur det samhälleliga stödet till folkbildningen utvecklats under perioden och vilka konsekvenser detta fått görs i kapitel 4.

2.2.6 Uppdragsutbildning

Folkhögskolorna fick 1986 rätt att åta sig uppdragsutbildning. De första åren var verksamheten blygsam, men växte gradvis. 1994/95 utgjorde den sju procent av verksamheten. Uppdragsgivare var vanligen länsarbetsnämnder, arbetsförmedlingar, kommuner och Statens invandrarverks regionkontor, som ofta beställde kurser

som gav behörighet på grundskole- eller gymnasienivå eller sfi-utbildningar (svenska för invandrare).

Med kunskapslyftet växte omfattningen av uppdragsutbildning inom folkbildningen. 1997 genomfördes uppdrag för kommuner inom ramen för kunskapslyftet motsvarande 2 000 årsstudieplatser på heltid inom folkhögskolan och 4 000 årsstudieplatser på heltid inom studieförbund. Andelen uppdrag inom kunskapslyftet har för folkhögskolornas del varit ungefär en tredjedel av den totala uppdragsutbildningen. Förmodligen hade andelen varit högre om inte folkhögskolorna haft fullt upp med de 10 000 platser de fått att själva hantera. Det kan också vara så att kommunerna inte vände sig till folkhögskolorna i större utsträckning. Flera av studieförbunden hade erfarenhet av uppdragsutbildning redan före kunskapslyftet men fick genom det en större erfarenhet av att agera som uppdragstagare gentemot kommunerna.

Sammantaget har kunskapslyftet medverkat till att det inom folkhögskolor och studieförbund blivit vanligare att genomföra utbildningar på uppdrag även av andra beställare. När en uppdragsrelation till kommunerna väl skapats medförde det också att kommunerna började anlita folkhögskolor och studieförbund för flera uppdrag. På senare tid har i några kommuner upphandlingar gjorts inom den kommunala vuxenutbildningen, vilket inneburit att flera studieförbund åtagit sig sådana uppdrag.

Uppdragsutbildning ingår i dag i större eller mindre utsträckning i studieförbundens verksamhet. Enligt vår studie av studieförbundens ekonomi står uppdragsverksamheten för mindre än tio procent av förbundens samlade intäkter år 2002. För folkhögskolornas del uppvisar uppdragsutbildningen en nedgång från sju till ca tre procent av de samlade intäkterna under de senaste åren.

2.2.7 Studiekampanjer

Vid sidan av folkbildningsanslaget har folkhögskolor och studieförbund, liksom flera gånger tidigare, under 1990-talet tilldelats särskilda statliga medel för studiekampanjer. Inför folkomröstningen om Sveriges anslutning till EU fick folkbildningen medel för 1992/93 och 1993/94. Anslaget fungerade som en förstärkning av folkbildningsanslaget och kunde även användas för verksamhet som inte var bidragsberättigad enligt folkbildningsförordningen. Åren 1999 och 2000 fick folkbildningen projektbidrag för folkbild-

ning om EMU. År 2003 fördelades särskilda medel för en motsvarande studiesatsning inför EMU-omröstningen.

Studieförbunden och folkhögskolorna har 2003–2004 fått medel från den nationella kampanjen ”Mobilisering mot narkotika”.

2.2.8 Internationell verksamhet

Engagemanget inom studieförbund och folkhögskolor för att medverka till att i andra länder förbättra livsvillkoren och stödja en demokratisk utveckling har fortsatt under 90-talet när det gäller länder i såväl Afrika som Asien och Latinamerika. Samtidigt har samverkan med de östeuropeiska länderna ökat, liksom med andra länder i Europa. En bidragande orsak till ökade insatser både i Europa och på andra håll är de möjligheter som olika former av EU-program ger för att finansiera olika projekt.

Folkbildningsrådet har tagit fram en översikt över svensk folkbildningssamverkan med Estland, Lettland, Litauen och Polen 1990–2000. Av rapporten framgick att 46 folkhögskolor och fem studieförbund hade samarbete med baltiska och polska partner i 65 projekt. Syftet med projekten hade till stor del varit att utbyta erfarenheter och öka kunskapsnivån om varandra, men också att sprida folkbildningens metodik som ett verktyg för demokratisk utveckling eller för språkinläring. Flera projekt hade som mål att bygga upp en systerorganisation.

Nio folkhögskolor hade 2003 kurser förlagda till utlandet.

2.3 Förändringar i verksamheten

2.3.1 Studieförbundens verksamhet

Under 1980-talet växte studieförbundens cirkelverksamhet från under 265 000 cirklar 1981/82 till över 315 000 cirklar 1989/90. Vid sidan av studiecirkelarna svarade studieförbunden för 25 000 s.k. kulturgrupper. Med det nya bidragssystemet 1991 försvann begreppet kulturgrupp. Huvuddelen av denna verksamhet fördes sannolikt från början in under cirkelbegreppet. Efter en viss inledande osäkerhet ökade verksamheten under större delen av 1990-talet till som mest 336 000 cirklar 1999.

Under de första åren av 2000-talet har en viss minskning skett. Antalet studiecirkel var 2002 nere på knappt 317 000, dvs. samma

nivå som tio år tidigare. Antalet deltagare var som högst under 1990-talet för att sedan sjunka. Antalet studietimmarna har ökat starkare under senare delen av 90-talet. För en jämförelse redovisas några nyckeltal för åren 1991/92 och 2002 i tabell 2:1.

Tabell 2:1. Cirkelverksamhetens omfattning 1991/92 och 2002

	1991/92	2002
Antal studiecirklar	323 335	316 843
Antal deltagare	2 828 779	2 597 518
Antal studietimmar	10 802 954	13 411 984
Antal deltagare per cirkel	8,7	8,2
Antal studietimmar per cirkel	33,4	42,3

En studiecirkel utgör, i jämförelse med andra studieformer, en tidsmässigt begränsad aktivitet. På grund av den stora mängden deltagare och cirklar är det ändå totalt sett fråga om en omfattande studieverksamhet. Kunskapslyftskommittén har för jämförelse med andra utbildningsformer beräknat omfattningen av studieformer uttryckt i helårsstuderande. Studiecirkelverksamheten 2000 motsvarade enligt kommitténs beräkningar 89 600 helårsstuderande.

Det innebar att studier i studiecirkel hade större omfattning än all personalutbildning. Studier på folkhögskola beräknades 2000 motsvara 34 800 helårsstuderande (SOU 2000:28).

Studieförbunden redovisar sedan 1991/92 även viss gruppverksamhet under rubriken ”övrig folkbildningsverksamhet”, eller som det numera kallas, ”annan gruppverksamhet”. Denna verksamhet genomförs i friare och flexiblar former än studiecirkeln. Från att det första året ha omfattat 9 300 arrangemang med 148 000 deltagare har verksamheten ökat till 65 200 arrangemang med 720 800 deltagare 2002.

Från mitten av 1970-talet har studieförbunden också stått som anordnare av kulturprogram. Denna möjlighet tillkom med det kulturpolitiska beslutet 1974 och ledde till en starkt växande verksamhet av musikarrangemang, föreläsningar etc., ofta i anslutning till föreningslivet. Med det nya systemet för statsbidrag till folkbildningen 1991 försvann det riktade stödet till denna verksamhet, vilket inledningsvis ledde till en viss nedgång av antalet arrangemang. Andra året med det nya bidragssystemet uppgick antalet

kulturprogram till ungefär 95 000 . Omfattningen har ökat kraftigt och 2002 uppgick antalet program till 215 000 med tillsammans över 15,5 miljoner deltagare. Över en tredjedel av programmen, drygt 77 000, var någon form av musikprogram.

Studieförbundens och folkhögskolornas kulturverksamhet behandlas utförligare i kapitel 5.

Ämnesförskjutningar i cirkelverksamheten

Tyngdpunkten i denna sammanfattande beskrivning av hur studieförbundens verksamhet utvecklats under 1990-talet ligger på cirkelverksamhetens ämnesfördelning och fördelning mellan studieförbunden, men också kulturverksamheten berörs. Det är främst 1990-talet som behandlas. Beskrivningen bygger huvudsakligen på en artikel i *Årsbok om folkbildning 2002* (Svensson).

Det estetiska området: musiken ökar, hantverket minskar

Cirklarnas ämnesinriktning har i stort sett följt samma trender som gällde under 1980-talet. I början av 1990-talet ökade antalet cirklar inom de estetiska ämnena starkt, delvis som en följd av att det särskilda bidraget till kulturgrupper försvann. Från mitten av 90-talet upphörde ökningen och antalet cirklar i estetiska ämnen har därefter legat på omkring 132 000 cirklar per år. Inom det breda estetiska fältet har den omstrukturering som påbörjades omkring 1980 fortsatt. Av de två dominerade ämnesområdena musik och konsthantverk har, särskilt fram till början av 1990-talet, det förra ökat kraftigt medan det andra minskat. Musikämnet präglas helt av utövande musik i olika former av ensembler. För tillväxten står moderna musikstilar som olika former av rock- och popmusik. De senaste åren har antalet cirklar även på detta område stagnerat. Traditionella former som körer och instrumentalensembler finns kvar i ungefär samma omfattning som tidigare.

Utvecklingen hänger samman med en förändring av dels amatörmusiklivet, dels av studieförbundens kontaktytor. Inom musiklivet har utvecklingen gått mot ett ökande antal rock- och popmusikgrupper med ofta unga deltagare. Från 1980-talet har ett växande antal sådana grupper sökt kontakt med studieförbunden, som genom sitt stöd medverkat till tillväxten. Verksamheten finns inom

alla studieförbund men är särskilt stor inom Studieförbundet. Andra musikgrupper, som körer och andra former av instrumentensemble, fortsätter att redovisa ungefär samma antal cirklar som tidigare.

Den andra stora delen av de estetiska cirklarna är konsthantverket. Antalet studiecirklar inom detta område har minskat kontinuerligt från början av 1980-talet. De senaste åren har omkring 30 000 cirklar per år rapporterats, att jämföra med som mest 50 000 studieåret 1979/80. Den stora nedgången skedde under 1980-talet men även under 90-talet har en viss minskning skett.

Det kan finnas flera förklaringar till detta. Intresset kan ha minskat. De nytillkomna, ofta yngre, deltagarna söker sig till andra områden. Studieförbunden kan vara mindre benägna att satsa på konsthantverket, kanske som en följd av den ekonomiska utvecklingen. I en trängd ekonomi är cirklar som drar låga kostnader intressanta och hit hör knappast konsthantverkscirklar. För detta talar att antalet cirklar i vävning, ett ämne som genom speciella krav på lokaler och utrustning blir kostsamt att arrangera, har minskat till mindre än hälften av vad det var 1980/81.

Övriga delar av det estetiska området ligger på en väsentligt lägre nivå med mindre än 10 000 cirklar per år de senaste åren. Här har förändringarna varit små, särskilt under de senaste tio åren.

Samhällsstudier: fackliga studier minskar, föreningskunskap ökar

Det näst största ämnesområdet har varit och är samhällsvetenskap och information. Antalet cirklar inom området har svängt en del under de senaste 25 åren. Efter en svacka i början av 1980-talet steg omfattningen till nästan 72 000 cirklar 1990/91 för att sedan på nytt gå ner under några år. Från 1993/94 och några år framåt ökade verksamheten så att den 1999 omfattade 78 000 cirklar. De senaste åren har antalet cirklar inom samhällsområdet på nytt minskat och var 2002 nere i 64 000 cirklar. Även inom samhällsstudierna har det skett stora förskjutningar ifråga om vad man studerar i cirklarna.

Fram till början av 1990-talet var fackliga studier av olika slag det dominerande samhällsämnet. Omfattningen av dessa studier var som högst redan 1979/80 då 31 000 cirklar studerade något fackligt ämne. Antalet cirklar minskade sedan kraftigt även om en viss återhämtning skedde under senare delen av 1980-talet. Under 1990-talet har antalet studiecirklar i fackliga ämnen fallit dramatiskt och

var 2002 nere i 2 500 cirklar, inte mycket mer än en tiondel av då området var som störst.

Under 1990-talet har två andra områden istället ökat. Folk- rörelser/föreningsliv omfattade länge runt 5 000 cirklar per år, men har under 1990-talet ökat snabbt så att området år 2002 omfattade 28 000 cirklar. Huvuddelen av detta är cirklar i föreningskunskap inom ett studieförbund, SISU. Det andra området, som bidragit till tillväxten, är information, kommunikation och media samt informationsbehandling. I början av 1990-talet redovisades 5 000–6 000 cirklar per år inom detta område, som tidigare varit nästan obefintligt. Från 1993/94 till 1998 ökade antalet brant till 21 000 cirklar. Efter detta har antalet åter minskat något.

För övriga delar av samhällsstudierna har omfattningen varierat men på en väsentligt lägre nivå. Antalet cirklar, som studerade politiska frågor på statlig eller kommunal nivå, var vid ingången av 1990-talet cirka 10 000 men har sedan minskat till omkring 3 000 per år. Internationella frågor har samlat mindre än 5 000 cirklar per år med undantag av några år i början av 1990-talet då det som mest redovisades drygt 10 000 cirklar i detta ämne.

Språk – ett krympande område

Efter samhällsstudier var språk tidigare det tredje största ämnesområdet. 1975/76, när ämnet var som störst, redovisades över 60 000 språkcirklar. Från slutet av 1970-talet har språkstudiet kontinuerligt minskat i omfattning och antalet cirklar per år var vid början av 1990-talet nere under 40 000. Minskningen har fortsatt och år 2002 redovisade studieförbunden tillsammans knappt 24 000 cirklar i språk. Utvecklingen torde hänga samman med att en växande del av befolkningen fått del av en grundläggande kunskap i minst ett främmande språk från skolan. Samtidigt har alternativen för den som vill förbättra sina språkkunskaper blivit fler.

Övriga ämnesområden

Efter nedgången för språkstudierna är det från mitten av 1990-talet huvudområdet beteendevetenskap/humaniora som kommer på tredje plats i ämnesstatistiken. Antalet cirklar inom detta område har ökat långsamt från 30 000 cirklar 1991/92 till 35 500 cirklar 2002. Ett

litet ämnesområde, som från mitten av 1990-talet visat en viss uppgång, är medicin, hälso- och sjukvård som 2002 omfattade 13 000 cirklar.

Studieförbunden utvecklas olika

Det har också skett förändringar ifråga om vilka studieförbund som ordnar verksamheten. De två största förbunden, ABF och SV, har sedan länge tillsammans stått för närmare hälften av det totala antalet cirklar. En mindre nedgång av denna andel har skett, men inte tillräcklig för att förändra huvudintrycket. Bland de övriga förbunden har dock under en period på 10–15 år skett stora förändringar.

Det yngsta studieförbundet, SISU, bildades 1986/87. Sedan dess har förbundet fortlöpande ökat sin verksamhet och var 2002 det fjärde största förbundet med 36 900 studiecirklar. Studieförbundet (Sfr) har också en i stort sett obruten tillväxt från början av 1980-talet. Med 37 000 cirklar 2002 var Sfr det tredje största förbundet. I båda fallen tycks tillväxten hänga samman med att man har goda kontakter i yngre åldersgrupper. Folkbildningsrådets deltagarundersökningar visar att dessa två förbund har den klart lägsta medelåldern bland sina deltagare. Inom Sfr är också det stora cirkelämnet improvisatorisk musik ett av de största. För SISU:s del är det föreningskunskap som dominerar.

Det är främst två förbund, TBV och Medborgarskolan, som visar en minskande verksamhet. För TBV:s del inleddes nedgången under 1980-talet, men den har blivit tydligare under de senaste tio åren. Från drygt 23 000 cirklar 1994/95 har TBV minskat till 8 700 cirklar 2002. Mbsk har haft en mindre dramatisk nedgång. Efter flera upp- och nedgångar under 1980-talet redovisade förbundet 35 500 studiecirklar 1990/91. Antalet har sedan stadigt gått neråt och var 2002 nere i 23 000. Även inom FU har antalet cirklar minskat under 1990-talet, men inte lika mycket som i de andra två förbunden.

I alla tre fallen kan man se ett samband med förändringarna ifråga om studieämnen. De tre förbund som minskat hade alla en stor andel språkcirklar och i fallet Mbsk även en stor andel cirklar i konsthantverk. När dessa ämnen minskat har också en del av underlaget för de här förbunden urholkats. För TBV:s del handlar det säkert också om att de fackligt förankrade studierna minskat.

Deltagarna

Vem som deltar i studieförbundens cirkelverksamhet har kartlagts av Folkbildningsrådet i tre undersökningar under 1990-talet. Uppgifterna nedan är hämtade från den senaste rapporten (Svensson, 2002). Cirkeldeltagarna finns i alla åldersgrupper. De kvinnliga deltagarna är något fler än de manliga, 60 procent mot 40. I åldersgruppen 15–25 år är andelen manliga deltagare större än den kvinnliga.

Deltagarnas medelålder ökade med under perioden 1995–2000 med drygt två år till 47,8 år. Andelen cirkeldeltagare i åldrarna 15–24 år lika stor som i hela befolkningen, 14 procent, åldersgruppen 25–44 år är underrepresenterad, 24 procent mot 34, medan åldersgruppen 65 år och äldre är överrepresenterad, 29 procent mot 21.

Närmare hälften av deltagarna hade mindre än tolv års grundutbildning, dvs. mindre än treårigt gymnasium. Två utbildningsgrupper var överrepresenterade jämfört med befolkningen: de med högst nio års grundutbildning och de med eftergymnasial utbildning omfattande tre år eller mer. Jämfört med tidigare undersökningar hade andelen med kort utbildning, högst nio år, minskat och andelen med längre utbildning ökat.

Mer än hälften av deltagarna var antingen ungdomar, som ännu befann sig i utbildning, eller pensionärer. Andelen pensionärer var större bland cirkeldeltagarna än bland hela befolkningen.

Nästan nio av tio cirkeldeltagare hade svenska som modersmål, vilket är något fler än andelen infödda svenskar enligt SCB:s levnadsnivåundersökningar.

Tre av fyra deltagare i studiecirkelarna 2000 hade varit med i cirkel tidigare. Var fjärde deltagare 2000 deltog i sin första cirkel.

2.3.2 Folkhögskolornas verksamhet

Här ges en översikt över folkhögskolornas utveckling under 1990-talet. Avsnittet bygger i huvudsak på en artikel i *Årsbok om folkbildning 2003* (Mustel).

Folkhögskolorna genomförde under 1980-talet i huvudsak tre typer av kurser: långa allmänna kurser, långa särskilda kurser samt kortkurser. Kurslängd och deltagarantal reglerades i en statlig förordning, som upphörde 1991. Därefter har utvecklingen gått mot fler kurstyper av varierande kurslängd, fler kurser med bestämda

målgrupper och fler kurser finansierade av andra intressenter än stat och landsting. 90-talet uppvisade en växande mångfald och variation.

De inbördes proportionerna har förändrats under decennierna. Under 1970- och 80-talen minskade den allmänna kursen sin andel av verksamheten från 67 till 40 procent, medan de särskilda kurserna 1985 utgjorde ca 30 procent och de korta samverkanskurserna ca 25 procent. Under 90-talets första år fördubblade både de allmänna och de särskilda kurserna sin volym, medan kortkurserna minskade drastiskt. 1992/93 omfattade allmänna kurser finansierade av det allmänna folkbildningsanslaget ca 316 000 deltagarveckor och de särskilda kurserna 272 000. 1997 var motsvarande siffror 299 000 respektive 327 000 deltagarveckor.

Under i stort sett hela 90-talet har folkhögskolorna också haft de särskilda utbildningsanslagen som genererat en stor mängd nya studerande på allmän kurs. Under kunskapslyftet 1997–2002 tillfördes ca 330 000 deltagarveckor per år i särskilt anslag vilket gjorde att allmän kurs i själva verket dominerade stort och utgjorde ca 60 procent av den totala verksamheten. Antalet deltagarveckor låg då kring 940 000 per år, men trenden är vikande och 2002 var antalet deltagarveckor nere i ca 890 000. De allmänna kurserna minskade.

Folkhögskolorna genomförde under 90-talet i genomsnitt 450 folkhögskollärlädda studiecirkelar per år med en volym motsvarande 5 000 deltagarveckor. Därutöver anordnade folkhögskolorna kulturprogram, vilka stadigt ökat i omfattning sedan en ny modell för redovisning av statsbidrag infördes för dessa 1999. År 2002 genomförde folkhögskolorna ca 2 600 kulturprogram med sammanlagt ca 233 000 deltagare.

Nya skolor och förskjutningar i huvudmannaskap

Efter att länge har varit stabilt ökade rörligheten ifråga om huvudmannaskap under 1990-talet. Utöver tillkomsten av helt nya skolor har huvudmannaförändringar skett genom sammanslagning, delning av stora skolor eller övergång till stiftelser. Samernas folkhögskola, Samernas Utbildningscentrum, får fr.o.m. 1991 sitt statsbidrag via ett särskilt anslag till Samestyrelsen. Två rörelseskolor, Bona och Kvarnby, kunde efter konkurs starta på nytt med rekonstruerat huvudmannaskap med liknande ideologisk inriktning, men med större bredd och lokal förankring.

Tendensen att landsting ifrågasätter sitt huvudmannaskap för folkhögskolor har ökat. En landstingskola har lagts ned. Andra har fått nya huvudmän. Stockholms läns landstings båda skolor har sedan 2000 en utbildningsstiftelse bestående av ABF och Medborgarskolan som huvudman. De forna landstingsskolorna Nordvästra Skånes respektive Österlens folkhögskola har övertagits av nybildade föreningar bestående av kommunen och ett antal lokala organisationer. Vissa landsting har vid omorganisationer behållit sina folkhögskolor. Så har t.ex. Hallands båda landstingskolor Katrineberg och Löftadalen numera Hallandsförbundet till huvudman och Billströmska, Dalslands, Fristads, Grebbestads och Göteborgs folkhögskolor har Västra Götalandsregionen som huvudman.

Tillkomsten av nya folkhögskolor har accelererat under 1990-talet. Om man inte räknar befintliga skolor, som delats i flera mindre skolor, har sammanlagt 20 nya rörelseskolor fått statsbidrag under perioden 1991 till 2003. På så sätt har nya rörelsers behov av folkhögskolor kunnat tillgodose, och befintliga skolors filialer i storstadsområden, där man bättre kunnat nå de prioriterade målgrupperna, har blivit självständiga. Vid ansökningstillfället 2002 fanns fem ansökningar som samtliga avslogs. Avslagen motiverades främst med det krympande ekonomiska utrymmet. 2003 var antalet folkhögskolor drivna av landsting 44 och antalet rörelseskolor inklusive föreningsskolor 103.

Hälften av de nya skolorna har arbetarrörelseinriktning eller religiös bakgrund. Övriga har nya folkrörelser och organisationer som huvudmän, t.ex. freds-, miljö- och solidaritetsrörelsen, Antroposofiska sällskapet, mångkulturella organisationer och olika handikapporganisationer. En tendens är att flera organisationer delar på huvudmannaskapet och att även kommuner kan ingå. Så delas t.ex. Botkyrka folkhögskolas huvudmannaskap mellan Svenska Missionskyrkan och Syrisk ortodoxa kyrkan, Hällefors folkhögskola mellan Sveriges Arbetarteaterförbund och Hällefors kommun och Litorina folkhögskola har som huvudman Karlskrona kommun, Östersjöinstitutet, Föreningen Norden och Karlskrona hantverks- och företagarförening.

Utrymmet för etablering av nya skolor har skapats genom omfördelning av de ordinarie bidragen. Enligt Folkbildningsrådet har också de arbetsmarknadsrelaterade bidrag som funnits sedan 1993 varit viktiga för finansieringen av de nya skolorna.

Kurstyper och verksamhetsomfattning

Långa allmänna och särskilda kurser

Räknat i antal deltagare var det totala antalet långkursdeltagare ca 17 000 år 1988/89, varav 5 000 på särskild kurs. 1992/93 hade de allmänna kurserna fördubblat sitt deltagarantal som en följd av att de flesta deltagare, som de särskilda utbildningsanslagen genererade, studerade på allmän kurs för att få behörighet. Även de särskilda kurserna hade fördubblat sitt deltagarantal men hamnade på en lägre nivå.

Jämförelser för tiden från 1990-talets början försvåras av att folkhögskolestatistiken förändrats under denna period. För att ge en bild av folkhögskolornas allmänna verksamhet över tid finns i tabell 2:2 uppgifter för studieåret 1992/93 samt terminsvis för 2002.

Tabell 2:2. Folkhögskolornas allmänna och särskilda kurser studieåret 1992/93 samt vår- och hösttermin 2002¹

Kurstyp	1992/93	Vt. 2002	Ht 2002
<i>Allmänna kurser:</i>			
Kurser	538	785	760
Deltagare	9 987	6 968	6 883
Deltagarveckor	315 950	116 632	103 089
<i>Särskilda kurser:</i>			
Kurser	646	805	826
Deltagare	8 495	11 026	11 492
Deltagarveckor	272 491	195 442	175 708
<i>Kortkurser</i>			
Kurser	6 155	3 789	3 712
Deltagare	136 419	78 539	81 865
Deltagarveckor	103 533	51 120	55 205
<i>Totalt:</i>			
Kurser	7 339	5 379	5 298
Deltagare	154 901	96 533	100 240
Deltagarveckor	691 974	363 194	334 002

¹ Utöver denna verksamhet fanns den verksamhet som folkhögskolorna bedrivit med särskilda anslag av arbetsmarknadsskäl eller som en del av det s.k. kunskapslyftet.

Vid sidan av den allmänna verksamheten som finansieras med folkbildningsanslaget har folkhögskolan i varierande omfattning genomfört utbildning med särskilda anslag. Det har varit utbildningar som motiverats av läget på arbetsmarknaden eller varit knutna till det s.k. kunskapslyftet. Sammantaget hade folkhögskolan flest deltagare 1993/94 då antalet var 39 711. Dessa fördelade sig med ca 12 000 på de allmänna kurserna, ca 12 500 på de särskilda och ca 15 000 på de extra utbildningsplatserna. Motsvarande uppgifter för höstterminen 2002 var totalt 26 500 deltagare varav ca 6 800 på de allmänna kurserna, ca 11 500 på de särskilda kurserna och ca 8 200 på kunskapslyftets platser. En korrekt jämförelse i reella tal är inte möjlig eftersom folkhögskolestatistiken ändrades fr.o.m. 1997 till att omfatta terminer i stället för läsår. Relationerna kurserna emellan går ändå att avläsa. Andelen kvinnor utgjorde ca 65 procent, invandrarna 21 procent (inklusive språkligt handikapp) och funktionshindrade 11 procent.

Inom kunskapslyftets ram studerade större delen av deltagarna allmänna kompetensgivande ämnen med tyngdpunkt på basämnena, språk samt datakunskap. Ca 84 procent hade utbildning motsvarande högst tvåårig gymnasieskola. Åldersmässigt dominerade gruppen 25–45 år (60 procent). En del allmänna kurser har finansierats som uppdragsutbildning, till en omfattning som pendlat mellan 60 000 och 85 000 deltagarveckor. 1994/95 svarade uppdragsutbildningen för ca sju procent av den samlade folkhögskoleverksamheten men var 1999 nere i tre procent. Mest betydelse har uppdragsutbildningen haft för rörelseskolor, särskilt i storstadsområden och tätorter.

Så kallade IV-kurser har funnits sedan 1993/94. De innebär att ca 200 elever varje år studerat på folkhögskolans långa kurser i form av individuella gymnasieprogram, vilka bekostas av kommunerna.

De långa folkhögskolekursernas inriktning rubriceras fr.o.m. 1995/96 som allmänna kurser, yrkesinriktade kurser, estetiska kurser och övriga kurser. Andelen yrkesinriktade kurser, varav flera på högskolenivå, har uppgått till mellan 12 och 19 procent, de estetiska kurserna till 13–15 procent och övriga särskilda kurser har hållit sig kring 11–12 procent.

Korta kurser

En kraftig nedgång har skett av kortkursverksamheten. Villkoren för de korta kurserna ändrades radikalt under 1990-talet. Kortkursverksamheten svarade under hela 1980-talet för ca 20–25 procent av deltagarveckorna och kunde ha över 200 000 deltagare. Nya regler för studiestöden gjorde det svårare för kortkursdeltagare att få stöd, något som blev mycket kännbart för folkhögskolorna. Korttidsstudiestödet reducerades 1992 med 2/3 eller 150 mnkr och internatstödet togs bort, vilket speciellt drabbade de fackliga kurserna på arbetarrörelsens folkhögskolor. På ett enda år minskade verksamheten med 36 000 deltagarveckor och 71 000 deltagare, eller ca 27 procent. Från 204 000 deltagare 1991/92 har utvecklingen gått ner till 160 000 år 2002. De korta kurserna utgör nu ca 10 procent av den totala folkhögskoleverksamheten.

Ämnesutveckling

Det har skett en stor förändring av kursutbudet under 1990-talet. Mångfalden har ökat starkt när det gäller särskilda kurser och de allmänna behörighetsgivande kurserna på folkhögskola har blivit mer profilerade. 1987 fanns det ca 440 särskilda kurser och 90 allmänna kurser med särskild inriktning. 2003 fanns ett utbud på drygt 1 000 särskilda kurser och ca 340 allmänna kurser med särskild profil. De vanligaste profileringarna är bild och form, dator-teknik, miljövard och ekologi, kurser med långsam studietakt, internationella frågor, socialt inriktade kurser och informationsverksamhet och media i nu nämnd ordning. Den vanligaste profileringen av allmänna kurser 1987 var idrott, men där har det skett en markant nedgång.

Utbudet av särskilda kurser har också förändrats. Fritidsledarutbildningen var den största särskilda linjen 1987–1997, men hade 2002 minskat med 5 000 deltagarveckor till ca 19 000. Särskilda kurser, som minskat eller försvunnit, är teoretiska kurser i humaniora, samhällsvetenskap och nordiskt inriktade kurser. Särskilt språkkurser har haft svårt att hålla ställningarna. Det fåtal ungdomslinjer som fanns 1987 finns inte kvar. De tidigare enstaka kurserna för pensionärer har däremot fyrdubblat sitt antal och blivit seniorkurser.

Estetiska kurser mest eftersökta

I dag är de estetiska kurserna mest eftersökta. Musikkurserna hade 2002 den största verksamhetsvolymen med 24 000 deltagarveckor, tätt följda av kurser i bild och form med 22 000 deltagarveckor. Antalet musikkurser 1987 var 37, och hade 2002 mer än fördubblats till 93. Utvecklingen innebär också en större specialisering och uppdelning än tidigare. I dag finns enligt Folkhögskolornas Informationstjänsts (FIN) katalog t.ex. nio kurser speciellt med klassisk musik, elva med afromusik, fyra med musikproduktion på data, ett tiotal med rock och popmusik, ungefär lika många med folkmusik, det finns särskilda kurser för världsmusik och musikaler. För tio år sedan förekom det någon enstaka jazz- och popkurs, i övrigt var det vanligast med allmänna breda musikkurser. Utbildning av kyrkomusiker och musikledare finns kvar, liksom kurserna för församlingsarbetare.

Bild och form har ökat kraftigt, från 17 särskilda kurser år 1987 till 67 år 2003. De allmänna kurserna med denna inriktning har sexdubblats. Särskilda kurser i t.ex. skulptur har tillkommit, och på liknande sätt har kurserna i konsthantverk specialiserats mera på trä, metall, textil. Scenisk konst har ökat kraftigt och det finns nu en rad kurser i dans och teater, sammanlagt 12 000 deltagarveckor. Nya kurser som tillkommit under 90-talet är film/ TV/videoproduktion och design.

Andra kurser som ökar

De tidigare bibelkurserna har bytt namn till religions- och livs-åskådningskurser och har ökat med 3 000 deltagarveckor sedan 1997 till ca 15 000 deltagarveckor 2002. 13 skolor erbjuder i dag Svenska kyrkans grundkurs. Kurser i media och information har också ökat och ligger nu på ca 13 000 deltagarveckor. Andra kurser som mångdubblat sitt utbud under 90-talet är skrivarkurser och friskvårdskurser.

Inom det breddade ämnesområdet ”hållbar utveckling” har framför allt de allmänna profilerade kurserna utökats. 2003/04 finns ett trettiotal allmänna kurser profilerade mot miljö och ekologi, resursbevarande försörjning och folkhälsa, förutom ca 20 särskilda kurser med liknande innehåll. Dessutom finns 39 allmänna kurser

profilerade mot demokrati och global rättvisa och 24 särskilda kurser med sådan inriktning.

Även kurser med internationell inriktning har ökat. Antalet särskilda kurser har tredubblats sedan 1987, och de allmänna profilerade kurserna på detta område, som lyste med sin frånvaro 1987, uppgick 2002 till 25. Nya är kurser om EU och Europa. Nio skolor har ett antal utlandsförlagda kurser.

Kurser riktade till särskilda målgrupper

Något som också ökat är kurser riktade till särskilda målgrupper. Tidigare har beskrivits hur de allmänna kurserna fördubblats genom de arbetsmarknadsinriktade kurserna. Det finns läsåret 2003/04 också 42 kurser som vänder sig speciellt till invandrare, vilket är en fördubbling sedan 1987.

Särskilda kurser för funktionshindrade har ökat markant. 1987 fanns ca 30 sådana kurser, hälften vände sig till utvecklingsstörda och de övriga i huvudsak till synskadade, hörselskadade, dyslektiker och rörelsehindrade. I dag finns 140 kurser, och antalet grupper med speciella funktionshinder har utökats och omfattar nu också afasi, Aspergers syndrom/ADHF, förvärvad hjärnskada, psykiskt funktionshindrade, dövblinda m.fl. Antalet teckenspråkskurser har ökat från två till 20 under samma period. Samtidigt har folkhögskolorna också utvecklat yrkesinriktade utbildningar för behandlingsassistenter och personliga assistenter.

Korta kurser minskar

Eftersom de korta kurserna minskat så kraftigt i antal har i princip alla ämneskombinationer minskat sitt elevveckoantal under 90-talet. 1992/93 var fackliga kurser störst, med ledarutbildningar på andra plats, följda av kurser i musik, religion/livsåskådning, föreningskunskap, allmänna samhällsfrågor, arbetslivsfrågor, kurser om EG/EU, idrott samt bild och form, i nu nämnd ordning. 2003 är skillnaderna inte så stora. Fortfarande ligger fackliga kurser i täten, följda av ledarutbildningar, samhällsfrågor, musik, föreningskunskap, religion/livsåskådning och arbetslivsfrågor. Men därefter har friskvård, bild och form och dator teknik tagit plats. Dator teknik är

det enda ämne som ökat reellt, medan kurserna om EU tycks ha övergått från kortkursformatet till att bli särskilda långa kurser.

Övriga kurser

Distanskurser fanns i mycket liten omfattning vid 1990-talets början, men har de senaste åren tredubblats i antal, troligen med draghjälp av de IT-stödda projekten om lokal samverkan och flexibelt lärande. År 2003 fanns ett utbud på ca 70 distanskurser inom folkhögskolorna.

Det finns en tendens att fler och fler av de särskilda kurserna läggs på en eftergymnasial nivå. Det har underlättats av studiestödsreformen 2001 som jämställer en del eftergymnasiala yrkesutbildningar med fritidsledarlinjerna.

Deltagarna

Den samlade folkbildningen har under 1990-talet nått fler kortutbildade och äldre deltagare samt fler människor med funktionshinder eller språkliga och sociala handikapp, jämfört med andra utbildningsanordnare. Andelen kortutbildade som saknade treårig gymnasiekompetens har i folkhögskolan varierat från 62 till 73 procent av det totala antalet studerande. De som hade låg tidigare utbildning läste företrädesvis allmän kurs. De elever som läste allmän kurs var i början av 90-talet betydligt äldre än de som läste allmän kurs med särskild inriktning eller särskild linje. 48 procent av eleverna i allmän kurs var minst 30 år, motsvarande tal för särskild linje var 29 procent. Skillnaden mellan könen var liten. I dag är den största gruppen deltagare på långa kurser i åldern 18–24 år, de utgör ungefär hälften av alla deltagare. Den näst största gruppen ligger i intervallet 30–45 år. Bland dem som läste på extra utbildningsplats var den senare åldersgruppen störst.

Våren 2002 var andelen kvinnor 65 procent på de långa kurserna och 57 procent på de korta. Andelen funktionshindrade bland samtliga deltagare i folkhögskolekurser har på senare år ökat till 11–12 procent. Ökningen beror till stor del på att särskilda medel för merkostnaderna avsatts med tio procent av anslaget. Andelen invandrare på de långa folkhögskolekurserna har ökat från elva till 13 procent, om man ej tar med språkligt handikapp i beräkningen.

2.4 Folkbildning i ny situation

En förändring av folkbildningens situation och arbetsvillkor har pågått länge. Förändringarna har blivit tydligare och mer påtagliga under den gångna tioårsperioden. Befolkningens höjda utbildningsnivå är ett inslag i förändringen. Framför allt handlar det om strukturella förändringar i samhället, men också om ett förändrat samhällsklimat. I detta kapitel har vi tagit upp några av de viktigaste förändringarna. Sammantaget innebär de att folkbildningsorganisationerna både själva har förändrats och arbetar under nya villkor.

Utvecklingen inom utbildningsområdet har inneburit att folkbildningen, från att i tidigare skeden ha varit helt dominerande som utbildnings- och studieväg för vuxna, har kommit att bli en del i ett mångskiftande mönster där många vägar erbjuds. Kommunernas upphandling av vuxenutbildning har skapat utrymme för nya anordnare. Universitet och högskolor har breddat sitt utbud och funnit nya samarbetsmönster där även folkbildningen ingår. Uppdragsutbildningar har inneburit att nya verksamhetsfält öppnats för både folkhögskolor och studieförbund, men också att nya anordnare kan komma in på området. Studieförbund och folkhögskolor har i växande grad kommit att se sig som aktörer på en marknad för utbildning.

I mängden av olika möjligheter kan vi se hur det blir allt svårare att urskilja folkbildningens speciella karaktär. Från att ha varit en tydligt urskiljbar studie- och bildningsväg med egna särdrag framstår folkbildningen alltmer som ett alternativ bland flera andra.

Ett viktigt drag i utvecklingen är också de förändrade kontakterna mot omgivningen. Hit hör att allt fler myndigheter och samhällsorgan gärna hänvisar till folkbildningen som en kanal för att förverkliga informations- och upplysningsuppgifter. På ett annat plan kan t.ex. utvecklingen i kommunerna ha försvårat kontakterna. Breddade och mer växlande kontakter mot olika samhällsorgan ställer studieförbund och folkhögskolor inför nya krav och utmaningar.

De förändringar i det ideella föreningslivet, som vi pekat på, kan i vart fall på sikt innebära att folkbildningens organisationer förlorar en del av den bas man traditionellt vilat på. Om rörelseförankringen försvagas kommer folkbildningens organisationer att i högre grad, än vad som nu är fallet, utvecklas till helt självgående bildningsorganisationer. Om den kombinerade stöd- och kontrollfunktion, som rörelseförankringen utgjort, minskar i betydelse

riskerar man inte endast ekonomiskt utan även ideologiskt att bli mer beroende av stat och kommun och kanske också uppdragsgivare.

Den korta historiska översikt som inledde detta kapitel pekar på en känslig balans mellan folkbildningens olika intressenter. Den ideologiska förankringen syns nödvändig för att folkbildningen ska framstå som en del av folkrörelsefären, eller om man så vill, det civila samhället. Samtidigt är, trots det folkbildningens oberoende som så ofta betonas, verksamheten ekonomiskt beroende av det allmänna. Frågan blir om en oberoende folkbildning, ur statliga och kommunala perspektiv, framstår som så värdefull att man är beredd att utan styrande ingrepp ställa ekonomiska resurser till förfogande.

Den redovisning av utvecklingen på ett antal områden som vi gjort här pekar mot att folkbildningen redan har att orientera sig i en omgivning som i många avseenden är ny. Man kan nog också räkna med att denna utveckling kommer att fortgå och ytterligare skärpas. Det ställer i så fall inte bara folkbildningsorganisationerna utan också deras viktigaste finansierare inför nya utmaningar och krav.

3 Folkbildningsrådet

Folkbildningsrådet, FBR, bildades 1991. Genom riksdagens beslut fick rådet ansvaret för att fördela folkbildningsanslaget till folkhögskolor och studieförbund. I FBR:s av staten ålagda uppgifter ingår också att lämna årsredovisningar och budgetunderlag till regeringen samt att kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till de syften och villkor som gäller för att statsbidrag ska utgå. Av förordningen om statsbidrag till folkbildningen framgår att rådet ska följa de föreskrifter och villkor som regeringen meddelar. Enligt stadgarna kan Folkbildningsrådet också svara för andra uppgifter, som medlemmarna uppdrar åt rådet att handlägga.

Statens syn på Folkbildningsrådet har beskrivits i propositioner 1991, 1998 och 2000.

Den första statliga utvärderingen av folkbildningen, SUFO 96, behandlade Folkbildningsrådet i rapporten *Folkbildningsrådet "i myndighets ställe"* (SOU 1996:127), där rådets myndighetsroll analyserades av forskaren Lena Lindgren.

Folkbildningsrådet och dess verksamhet har även senare varit föremål för såväl forskning som granskning från myndigheter. Lena Lindgren har analyserat rådets ställning i ett par texter (1999, 2001). RRV har på riksdagens uppdrag genomfört en granskning av hur folkbildningen styrs och kontrolleras (RRV 1999:44).

SUFO 2 har uppdragit åt Statskontoret att utreda förutsättningarna för FBR:s offentliga förvaltningsuppgifter. Uppdraget har redovisats i rapporten *Folkbildningsrådets myndighetsroll – ett vägval* (Statskontoret 2003:15). Rapporten igår även i SUFO 2:s delbetänkande SOU 2003:125.

3.1 Myndighetsrollen

FBR:s myndighetsuppgifter består enligt förordningen om statsbidrag till folkbildningen (1991:977 med ändring 1998:973 och 2000:145) i att besluta om vilka som ska få statsbidrag och fördela statsbidraget mellan dem, att lämna årsredovisning och budgetunderlag till regeringen enligt gällande föreskrifter och anvisningar, samt att kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till de syften och villkor som föreskrivits för statsbidraget.

Statens syn på Folkbildningsrådet som ideell organisation med myndighetsuppgifter framgår av propositionen *Om folkbildning* (1990/91:82), som låg till grund för riksdagsbeslutet i juni 1991. I propositionen framhålls att folkbildningen själv bör administrera och organisera sin verksamhet inom de gränser som staten lagt fast. Folkbildningsrådet ska inte vara en statlig myndighet utan ett folkbildningens eget organ. Det sägs också att rådets fördelning av statsbidrag är myndighetsutövning, men eftersom det redan finns åtskilliga exempel på myndighetsutövning genom enskilda organ, så är detta inte särskilt märkligt i sig.

SUFO 96 ansåg att det inte fanns någon anledning att föreslå någon förändring av Folkbildningsrådets uppgifter, men föreslog att rådets verksamhet borde följas upp och utvärderas fortlöpande.

3.1.1 Styrningsfrågor

FBR:s myndighetsroll belystes av Lena Lindgren i rapporten *Folkbildningsrådet "i myndighets ställe"* (SOU 1996:127), som baserades på en genomgång av styrdokument och handlingar samt ett mindre antal intervjuer. Slutsatsen var att statens mål för bidragsgivningen i allra högsta grad styrts rådets arbete. Däremot ifrågasattes om sättet som FBR arbetat på hade varit effektivt.

Den institutionalisering studieförbunden genomgått beskrevs i rapporten *Folkbildning som institution* (SOU 1996:127). Alvar Svensson pekade på att organisationernas intressen av att utvidga sin verksamhet och säkra den egna överlevnaden hade blivit en kraft att räkna med. Omgivningens förväntningar på vad studieförbunden kunde bidra med hade också förändrats.

Den stora bredden och variationen i verksamheten, den flexibla formen och de öppna, oprecisa mål som gäller, bidrar till att skapa den grundläggande öppenhet för deltagarnas behov och intressen

som gör det möjligt att nå nya människor, ansåg Svensson. Alla studieförbund är beroende av att möta intressen hos sina deltagare. Rapporten betonar avslutningsvis vikten av en balans mellan politiska krav på mätbar samhällsnytta och bildningsarbetets behov av frihet.

Propositionen *Folkbildning* (1997/98:115), som baserades på slutbetänkandet från SUFO 96 (SOU 1996:159), betonade att Folkbildningsrådets ställning och arbetsuppgifter borde vara oförändrade. Det markerades att FBR inte är en statlig myndighet i traditionell mening. Därför borde stor hänsyn tas till att FBR är en del av den fria och frivilliga folkbildningen. Verksamheten kan inte inrymmas i de former för styrning av myndigheter som gäller i annan verksamhet. Rådets båda uppdrag ansågs ställa stora krav på FBR:s styrelse och anställda att kunna kombinera sina roller. Den sammanfattande bedömningen i propositionen var att FBR hantierat sina myndighetsuppgifter på ett kompetent sätt och med hög integritet.

Pluralism eller korporativism

Lena Lindgren (1999) renodlar två skilda sätt att se på föreningslivets och organisationernas funktion i samhället. Det ena synsättet, *pluralismen*, utgår från mångfald som ett grundläggande värde. Frivilligt skapade och av medlemmarna styrda organisationer ses som avgörande för demokratin. Sådana organisationer ger demokratisk skolning och stimulerar till politiskt deltagande. Föreningslivet utgör, enligt detta synsätt, ett centralt inslag i det politiska livet. Staten ses som en neutral aktör i förhållande till föreningslivet.

Enligt det andra synsättet, *korporativismen*, blir organisationerna på olika sätt integrerade i den offentliga beslutsprocessen. De får då olika möjligheter att påverka beroende på sin närhet till den politiska makten. De anpassar sig till den offentliga sektorns system och normer. Denna kvasioffentliga ställning försvagar den viktiga kopplingen till medlemmarna.

Ett korporativt system kan utvecklas av flera skäl. Det kan medverka till att ge politiken legitimitet, det kan reducera konflikter och underlätta genomförandet av politiska beslut. För organisationerna blir samverkan med staten ett effektivt sätt att få information och inflytande över viktiga beslut som berör det egna verksamhetsområdet.

Lindgren framhåller att vissa grupper, med korporativa lösningar, får möjlighet att via sina organisationer påverka vid sidan av allmänna val. Organisationerna riskerar också att bli ett redskap för staten och därmed oberoende av sina medlemmar. Detta innebär att legitimitetsgrunden för deras demokratiska roll minskar eller försvinner. Lindgren drar slutsatsen, att om en korporativ lösning ska främja demokratin, måste balansen upprätthålls mellan de organiserade särintressena och statens intressen.

Utifrån dessa synsätt kan också förhållandet mellan statliga organ och folkbildningens organisationer analyseras. Det centrala motivet för statens stöd till folkbildningen är att främja demokratin, att verksamheten bidrar till ett mer jämlikt demokratiskt deltagande. Lindgren lyfter särskilt fram begreppet fri och frivillig, som hon menar beskriver hur folkbildningen bör vara organiserad för att främja ett jämlikt demokratiskt deltagande. De anordnande organisationerna är självständiga i förhållande till stat, kommun och andra intressenter, bildningsarbetet anordnas utanför det allmänna skolväsendet, studierna är öppna för alla, människorna kommer till folkbildningen av fri vilja och de som deltar bestämmer själva över sina studier. Lindgren menar att detta speglar hur man inom pluralistisk teori ser på ideella organisationers närvaro och agerande i politiken och att statens bidrag till folkbildningen vilar på pluralistiska motiv.

Lindgren jämför bidragets praktiska utformning med bidragets motiv och drar slutsatsen att relationerna mellan staten och folkbildningen har starka korporativistiska inslag. Hon undrar om de inte är för starka, om integreringen är så omfattande att folkbildningen kan sägas ha växt samman med staten – ”koopterats”. Därmed riskerar folkbildningens demokratigrund att gå förlorad.

I *Varken privat eller offentligt* (2001) prövar Lena Lindgren denna tanke. En korporativistisk modell kan antas fungera på områden som, liksom folkbildningen, är komplexa och svårstyrda med stora krav på kunskap och insikt. En traditionell myndighet kan då ha svårt med en nödvändig anpassning till situationen. Modellen kan fungera i relation till ideella föreningar om alla intressenter omfattas och den statliga styrningen tar hänsyn till den ideella särarten.

Ifråga om FBR konstaterar Lindgren att samtliga intressenter visserligen ingår, men att systemet tenderar att inte släppa in nya intressen. Vissa interna förhållanden försvagar också FBR:s karaktär av ideell förening. Principiellt uttrycker regering och riksdag att

hänsyn ska visas till särarten, men den ekonomiska styrningen står i konflikt med denna grundsyn.

Den korporativa modellen antas leda till att de som omfattas av den får tillgång till information och ökade möjligheter till inflytande. Samarbete och kompromisser leder till att konflikter och konfrontationer undviks. Genomförandet av politiska beslut underlättas och blir effektivare. Enbart den första punkten om information och inflytande gäller för FBR, de övriga är inte aktuella.

Om den korporativa modellen tillämpas utan att förutsättningar finns riskerar organisationerna att antingen bli fångar hos sårbarheten eller koopteras och bli statens förlängda arm. För FBR:s del menar Lindgren att styrelsen både markerat sin integritet gentemot medlemmarna och sökt undvika konflikter.

Lindgren ser i fallet FBR inte mycket som stämmer med den korporativa förvaltningsmodellens logik. Orsaken kan vara att man misslyckats i tillämpningen. Fördelarna skulle kanske ha visat sig om staten tagit mer hänsyn till folkbildningens ideella särart och om FBR åtgärdat svagheter i sin demokratiska struktur. Hon menar dock att sådana förändringar skulle vara svåra att genomföra. Det kan också vara så att teorin stämmer dåligt. Den konflikt-dimension som den korporativa modellen utgår ifrån finns kanske inte inom folkbildningsområdet.

En komplikation som Lindgren pekar på är att de krav på rätts-säkerhet som gäller för offentlig förvaltning inte är självklara för privata rättssubjekt som ideella organisationer. Som exempel på detta säger hon att det är oklart hur en prövning av jäv skulle utfalla i FBR:s fall.

3.1.2 Statens roll och styrning

Riksrevisionsverket ansåg i rapporten *Folkbildning – styrning och kontroll* (RRV 1999:44) att statens signaler till folkbildningen är mångtydiga. Det är t.ex. inte klart om folkbildningen ska vara ett instrument för att implementera statlig politik eller om den ska vara en fristående och oberoende bildningsagent. Det är väsentligt att staten är konsekvent och tydlig mot folkbildningen. Svår-förenliga och/eller orealistiska krav och förväntningar från huvud-finansiären kan innebära svårigheter för folkbildningen att ta sina egna mål på allvar och utveckla en effektiv styrning. RRV:s bedömning var att statens mångtydighet gentemot folkbildningen kan ha

inneburit svårigheter för folkbildningen att bedriva sin styrning effektivt.

Formellt styr staten folkbildningen via statsbidragsförordningar, propositioner och utskottsbetänkanden. Lena Lindgren (2001) har pekat på en ökande tendens från staten att vid sidan av dessa dokument föreskriva hur folkbildningsarbetet ska gå till. Hon exemplifierade med det särskilda bidrag för verksamhet för personer som var eller riskerade att bli arbetslösa, som fanns 1992/93–1995/96. När dessa resurser fördes in i regeringens satsning på ”kunskapslyftet”, åtföljdes av de av en rad i lagtext reglerade krav på folkhögskolorna. Andra exempel på att särskilda villkor ställts är bidraget för utvecklings- och försöksverksamhet (1998–2001) och bidraget för studerandeorganisationer inom folkhögskolan (2000–2002). De båda bidragen ingår fr.o.m. 2003 i det allmänna anslaget till folkbildningen.

Lindgren framhåller också en tendens till ökade krav på återrapportering från FBR till staten och krav på att rådet ska utföra vissa utredningsuppdrag. Att regleringsbrev med villkor för bidragens användning från 1998 ersatts med årliga riktlinjedokument har, konstaterar Lindgren, inte inneburit någon förändring ur styrningssynpunkt.

Demokratiutredningen tog i sitt betänkande *En ut hållig demokrati* (SOU 2000:1) upp samma problematik. Genom att organisationerna i ökande grad kommit att tas i anspråk av stat och kommun för genomförande av uppgifter inom olika politikområden blir de integrerade med den offentliga sfären. Regeringens styrning går, menade utredningen, utöver de relativt vaga målformuleringar, som staten arbetat fram tillsammans med folkbildningens företrädare. Detta är inte förenligt med tanken att folkbildningen ska ha en fri och frivillig karaktär. Demokratiutredningens slutsats blev att folkrörelserna tycks spela en mindre roll i den folkbildande verksamheten, där stat och kommun i stället spelar en allt viktigare roll.

3.1.3 Målstyrning och tillsyn

Enligt Riksrevisionsverket (1999) är det inte klart hur staten tänker sig att målstyrningen ska gå till. En tolkning av propositioner och andra texter är att staten inte har för avsikt att målstyra folkbildningen utan att den ska målstyra sig själv. I så fall är det inte

rimligt att tala om statens mål utan om de mer allmänna motiv och syften som staten har för sin bidragsgivning.

RRV förordade en styrning som har en "ideologisk" funktion, dvs. en styrning mot utbildning och dialog och mot olika former av främjande uppföljning och utvärdering. En sådan målstyrning framstod som mest framkomlig för folkbildningens del. Formen kräver att folkbildningen tar sina egna mål på allvar och att gapet mellan retorik och praktik inte framstår som så "besvärande stort som idag".

FBR borde utveckla och systematisera sin uppföljning av de obligatoriska styrdokumenterna för att stimulera folkbildningens styrning mot mål och kvalitet. En mer aktiv kontroll skulle ge FBR möjlighet att i större utsträckning spåra och följa intressanta och kritiska tendenser i hur verksamheten faktiskt bedrivs, ansåg RRV.

Staten skulle kunna bidra till att öka Folkbildningsrådets förutsättningar för att stärka styrningen mot mål och kvalitet genom att på ett tydligare sätt tilldela rådet en aktiv tillsynsroll och utveckla budgetdialogen med FBR. Även Folkbildningsrådet menar att "ideologisk" styrning, genom att målen internaliseras av dem som arbetar inom folkbildningen, är den framkomliga vägen för målstyrning av folkbildningen och hävdar att denna modell huvudsakligen tillämpats. En sådan styrning har dock försvårats av den ryckighet och de styrande krav som kännetecknat statliga och kommunala åtgärder under 1990-talet, ansåg rådet i sitt svar till regeringen.

En liknande hållning har Lena Lindgren. Eftersom det inte tycks finnas någon bestämd definition av vad som avses med målstyrning, är det oklart hur den var tänkt att utformas. En realistisk form är en "ideologisk" styrning där målen är vaga och det viktiga är att de internaliseras på lägre nivåer och därmed blir riktninggivande. Så har målstyrningen av folkbildningen inte kommit att fungera (Lindgren, 2001).

När ideella organisationer verkar med offentligt stöd skapas, enligt Lindgren, problem med ansvarsförhållandena, som ska vara tydliga i offentlig förvaltning. Dels har organisationerna flera olika inkomstkällor, dels har de medlemmar som själva antas besluta om verksamhetens inriktning och utformning. Flera uppdragsgivare kan därmed resa rättmätiga krav på ansvar. Därför framstår den ideella sektorns ansvar i förhållande till stat och kommun som oklar. Är ideella organisationer ansvariga och i så fall för vad, för vem, med vilka medel och sanktioner?

Statskontoret (2003) framhåller att ansvarsförhållandet mellan staten och rådet bör göras tydligare. Därigenom skulle rådets olika roller bättre kunna hållas isär. Av stadgarna framgår inte att staten har möjligheter att tilldela rådet särskilda uppdrag. Statskontoret pekar också på att statens revision av FBR behöver klargöras i samband med att Riksrevisionen övertar ansvaret för årlig revision av ideella föreningar.

Folkbildningsrådet och tillsynsrollen

RRV konstaterade att verksamheten, utöver anordnarnas mål och statens övergripande syfte, styrs av intressenter på den lokala nivån. Verksamheten påverkas av krav och förväntningar från medlemsorganisationer och kommuner liksom från deltagare och ledare. Den faktiska verksamheten kommer att påverkas av sådant, inte minst av allmänhetens efterfrågan. Om krav och önskemål inte överensstämmer med folkbildningens och statens ideal finns en (potentiell) konflikt mellan målen att tillhandahålla god folkbildning och att överleva som organisation.

Vid sidan av myndighetsuppgiften ska FBR tillgodose medlemmarnas behov. Det finns stora skillnader såväl mellan folkhögskolor och studieförbund som inom kretsen av folkhögskolor och studieförbund. Det innebär, enligt RRV, risk för att intressekonflikter kan prägla det partssammansatta FBR. Man kan då förvänta sig förhandlingslösningar utifrån särintressena snarare än lösningar färgade av gemensam värdegrund och helhetssyn. RRV konstaterade att FBR generellt haft en försiktig hållning som kravställare gentemot folkbildningens anordnare, t.ex. när det gäller uppföljnings- och kontrollrutiner. Om folkbildningsreformens grundläggande intentioner ska kunna förverkligas finns det anledning för FBR att ta en mer aktiv och styrande roll ansåg RRV, som drog slutsatsen att FBR borde inta en förhållandevis aktiv tillsynsroll som inkluderar främjande och i vid mening kontrollerande uppgifter.

Folkbildningsrådet ställde sig i sina synpunkter till regeringen (2000) avvisande till en sådan utveckling. Folkbildningens fria roll förutsätter att varje folkhögskola och studieförbund själva formulerar sina mål för att styra aktiviteterna och deras innehåll. Rådet pekade på att arbetet med att sammanställa och värdera den verksamhet som genomförts har utvecklats och insatserna för upp-

följning, utvärdering och egenkontroll har förbättrats. Fastare rutiner har införts för uppföljning av statsbidragsvillkor, verksamhetsresultat och genomförda utvärderingar. Tydligare krav ställs på uppföljning av egenkontrollen inom studieförbund och folkhögskolor utifrån gemensamma riktlinjer.

Rådet ansåg att man som organisation med vissa myndighetsuppgifter ska vara återhållsamt med att utforma detaljerade regel- och kontrollsystem. Samtidigt ska verksamheten rapporteras, följas upp och utvärderas så att statens behov tillgodoses. Ansvar för att verksamheten överensstämmer med statens syften med statsbidraget och med FBR:s bidragsvillkor vilar ytterst på varje folkhögskolas och studieförbunds styrelse. Folkbildningsrådet betonade att rådet inte har rollen som tillsynsmyndighet utan måste utgå från att ledningarna, styrelserna och revisorerna för de olika enheterna tar detta ansvar på ett tillräckligt sätt. Rådets ska utforma så klara regler som möjligt för bidragens användning, verksamhetens rapportering och uppföljning så att egenkontrollen stöds. Dessa regler och riktlinjer innebär inte att vilken verksamhet som helst kan anses bidragsberättigad.

FBR bedömde att studieförbund och folkhögskolor i stort sett insett att rådet har en komplicerad roll och att det finns förståelse och respekt för att rådet ibland måste fatta obekväma beslut. En större samsyn ansågs ha vuxit fram mellan FBR och medlemmarna mot bakgrund av de diskussioner som pågått under senare år. Därmed skulle goda förutsättningar finnas för en rationell arbets- och ansvarsfördelning mellan rådet och medlemmarna. Rådets myndighetsuppgifter har förtydligats och medvetenheten ökat hos medlemmarna om att FBR, när det gäller statsbidragets användning, måste företräda statens intressen.

FBR:s uppfattning, att ansvaret för att verksamheten överensstämmer med statens syften och rådets bidragsvillkor vilar på de enskilda styrelserna, återspeglas i det arbete som Folkbildningsförbundet (FBF) inledde 2000 och som ledde till styrelsebeslut 2002. Förbundet genomförde under den perioden ett projekt inriktat på de etiska frågorna i studieförbundens arbete. I rapporten *Etikdialog* (2003) betonas att studieförbundens verksamhet måste genomsyras av hög kvalitet för att vara trovärdig och framgångsrik. En förutsättning för detta är en levande etikdiskussion såväl inom studieförbunden som mellan studieförbunden på lokal, regional och central nivå. FBF:s styrelse antog hösten 2002 de överenskommelser, som projektet resulterade i. Överenskommelsen om-

fattar bl.a. anordnaransvaret, en studiecirkels kännetecken och omfattning, information till cirkeldeltagare, definition av verksamhetsformen kulturprogram och verksamhet vid institutioner.

Statskontoret

Statskontoret har på uppdrag av SUFO 2 analyserat Folkbildningsrådets myndighetsroll i syfte att pröva och lämna förslag till lämpliga former för styrning och kontroll samt uppföljning av rådets myndighetsuppgifter (Statskontoret 2003:15; SOU 2003:125).

Liksom RRV pekade Statskontoret på otydlighet och bristande konsekvens i relationen mellan staten och FBR. Rådet ansågs ändå ha aktivt och tillsynes framgångsrikt lyckats hantera den dubbla rollen att vara i myndighets ställe och samtidigt fullgöra myndighetsuppgifter.

Enligt Statskontorets bedömning finns det skäl att ytterligare bejaka folkbildningens villkor och särart. Folkbildningens aktörer kan få ett större ansvar vilket skulle bidra till en minskad detaljstyrning.

Folkbildningen har också involverats inom allt fler politikområden som arbetsmarknad, regional utveckling, folkhälsa och miljöpolitik. Särskilda uppdrag har formulerats och finansierats vid sidan av det generella statsbidraget. För sådana uppdrag finns tvärtom, menar Statskontoret, skäl att stärka styrningen.

Modeller för styrning

Statskontoret redovisar i sin rapport tre alternativ för att utveckla styrningen av folkbildningen. Alternativen baseras på olika legala och förvaltningspolitiska förutsättningar och på folkbildningens ökande beroende av omvärlden. Statskontoret framhåller att samtliga alternativ rymmer problem som måste vägas in i en slutlig bedömning. Alternativen utesluter inte heller varandra.

Bibehållande och förtydligande av nuvarande roll

Motiven för detta alternativ är desamma som 1991. Folkbildningen bör själv fördela statsbidraget, så att dess aktörer bättre kan fokusera på frågor kring innehåll och kvalitet. Rådets stadgar bör ses

över bl.a. när det gäller att ta in nya medlemmar samt formerna för upplösning av FBR. Möjligheten att låta staten utgöra en av FBR:s medlemmar bör övervägas. Därigenom skulle kontaktytorna i ökad utsträckning formaliseras vilket ger ökad transparens och insyn. Staten behöver inte göra anspråk på inflytande på samma sätt som nuvarande medlemmar när det gäller styrelsens sammansättning. Staten skulle t.ex. kunna utse en ledamot som adjungeras till styrelsen. Inriktningen mot egenkontroll och verksamhetsutveckling bejakas.

Modellen förutsätter att staten klargör sin syn på mål- och resultatstyrning av folkbildningen och utvecklar formerna för extern uppföljning och utvärdering.

En svaghet med modellen, menar Statskontoret, är att rollkonflikten mellan myndighets- och medlemsrollen består och riskerar att fördjupas. Konflikten gäller främst mellan de legitima krav på demokratisk struktur och beslutsfattande som finns i en ideell förening och de förvaltningsrättsliga krav på likabehandling och opartiskhet som ofta förutsätter auktoritära beslutsprinciper. Ett annat problem är att fokuseringen på volymjakt och kvantitet – i den mån den bedöms som problematisk – kvarstår. Om staten blir en av medlemmarna uppstår nya problem. Vem är egentligen ansvarig för verksamheten och kommer regeringen att kunna granska verksamheten på ett oberoende sätt?

Avtal mellan staten och folkbildningens aktörer

En anledning till att välja denna modell är, enligt Statskontoret, att de skäl som låg till grund för beslutet 1991 har ökat i betydelse. Folkbildningens autonomi behöver i högre grad värnas för att klara ett ökat omvärldsberoende. Folkbildningens autonomi skulle kunna stärkas genom ett avtal mellan staten och folkbildningens aktörer. Under en längre period, förslagsvis fyra år, avtalar staten och FBR om inriktningen av statens bidrag till folkbildningen. Syftet med bidraget uttrycks på en övergripande nivå.

Rollfördelningen mellan staten och folkbildningens aktörer klargörs. FBR får större ansvar för hur statsbidraget ska användas och regeringen ger inte årliga riktlinjer. Verksamheten blir inte föremål för sedvanlig resultatstyrning, utan en extern utvärderings- och tillsynsfunktion (myndighet) gör den utvärdering och kontroll, som ska ligga till grund för statens omprövning vid förlängning av

avtalet. FBR:s myndighetsroll försvinner. Istället framstår rådet som ideell förening och företrädare för dess medlemmar.

En svaghet med modellen är, anser Statskontoret, att den begränsar möjligheterna att ta initiativ och att folkbildningens aktörer har behov av informella kontakter och möjligheter till att direkt påverka utbildningspolitiken. Modellen är relativt oprövad och kan ge upphov till styrningsproblem och kan rymma oförutsedda problem. Dessutom kan den ge upphov till oklarheter mellan vad som är statens ansvar och vad som ingår i rådets ansvar för att fullgöra förvaltningsuppgifterna.

Modellen förutsätter att riksdagen ger regeringen ett bemyndigande att avsätta resurser under flera budgetår.

Bildande av myndighet

Motiv för denna modell är att skilja mellan de offentliga förvaltningsuppgifterna och medlemsuppgifterna. Staten har ett behov av att samverka med folkbildningen, som varje år tilldelas betydande resurser. Genom att en myndighet inrättas, kan rollerna mellan staten och folkbildningen hållas isär. En ökad tydlighet skapas beträffande offentlighetsprinciper och folkbildningens anordnare får större utrymme för att fokusera innehållsfrågor.

Statskontoret förordar, om alternativet väljs, att en ny myndighet bildas som ger möjlighet till egen framtoning för folkbildningen. En nämndmyndighet eller en myndighet med styrelse med fullt ansvar kan övervägas. Dessa kännetecknas av en kollektiv beslutsform. Styrelsen bör ges en central roll. Det kan övervägas om regeringen ska utse ordförande samt några ledamöter och att de nuvarande medlemsorganisationerna i FBR utser majoriteten av ledamöterna. Därigenom skulle såväl legitimitet som sakkunskap säkerställas.

Regeringen anger på ett övergripande plan syfte och inriktning för statsbidraget. Myndigheten och dess styrelse får i uppdrag att formulera mål och inriktning för verksamheten och ange lämpliga former för uppföljning och utvärdering, som därmed i hög grad skulle kunna utgå från folkbildningens förutsättningar. Verksamhetsanpassning av resultatstyrningen skulle kunna ske genom att regeringen, med hänvisning till folkbildningens särart, tydligare kan ange att resultatstyrning inte är tillämplig i alla delar.

Modellen innebär att staten återtar ansvaret för förvaltningsuppgifterna och FBR:s nuvarande mandat upphör. Därmed råder inte någon oklarhet mellan myndighets- och medlemsroll. FBR kan fortsätta som ideell förening med uppgift att sköta medlemsuppgiften.

Statskontoret pekar på att en konsekvens kan bli att folkbildningen går miste om den samlande kraft som FBR utgör idag. Utan myndighetsuppdraget finns kanske inte tillräckligt starka incitament för folkbildningens egna organisationer att gå samman i centrala frågor.

3.1.4 Medlemmarnas syn på rådets två roller

Folkbildningsrådet ska enligt gällande stadgar (antagna 2003-11-05) för medlemmarnas räkning fullgöra det som regering och riksdag kräver för att statsbidrag ska utgå till den verksamhet, som bedrivs av studieförbund och folkhögskolor. FBR kan också svara för andra uppgifter som medlemmarna uppdrar åt rådet att handlägga. Dessa medlemsuppdrag är (2003) att svara för folkbildningspolitisk bevakning och informationsverksamhet, att samordna folkbildningens internationella kontakter, att administrera folkbildningens digitala mötesplats Folkbildningsnätet, samt att svara för centrala informationsinsatser om folkhögskolornas kursutbud via Folkhögskolornas informationstjänst (FIN).

Folkbildningsrådets organisation förändrades 1995 som resultat av en översyn som inleddes 1993. Förändringen innebar att styrelsens självständighet i förhållande till rådets medlemmar markerades. Styrelsens ledamöter skulle vara så oväldiga som möjligt, dvs. de skulle ha en helhetssyn på folkbildningen och inte i första hand bevaka enskilda intressen. På så sätt skulle rådets integritet och beslutskapacitet öka och de tre medlemmarnas roll som intresseorganisationer renodlas.

1998 gjorde Lena Lindgren på uppdrag av rådets tre medlemmar en ny översyn av FBR:s organisation. Resultaten presenterades i rapporten *I medlemmars ställe*. När det gällde rollfördelningen mellan FBR och medlemmarna upplevdes, på grund av rådets ambition att arbeta oväldigt, att medlemmarna inte kände sig representerade i den organisation som de själva byggt upp. Intrycket var att rådets existens generellt hade försvagat medlemmarnas roll och identitet.

Lindgren menade att den främsta grunden för rådets existens och legitimitet ligger i dess förmåga att upprätthålla och främja en balans mellan rollen som ideell förening och den ”i myndighets ställe”. Hennes slutsats var att den ideella änden av gungbrädet vägde alltför lätt medan myndighetsändan vägde för tungt. Det fanns alltså behov av att stärka medlemsinflytandet och därmed bryta en pågående utveckling i motsatt riktning.

Översynen ledde till att rådet 1999 ändrade sina arbetsformer för att öka medlemsinflytandet i övergripande och principiellt viktiga frågor. I rådets stadgar infördes att ett samrådsförfarande skulle ske mellan rådets styrelse och medlemsorganisationerna i frågor av övergripande karaktär. Sådana frågor är rådets verksamhetsplan, budget och det budgetunderlag som ska lämnas årligen till regeringen, medlemsuppdragens innehåll, större förändringar i bidragsreglerna, ansökningar om statsbidrag till nya studieförbund och folkhögskolor, samt fastställande av långsiktiga utvärderingsplaner.

Behovet av att se över FBR:s förhållande till sina medlemsorganisationer markerades ytterligare när Folkbildningsförbundet 2001 inledde ett arbete inriktat på uppgifts-, resurs- och rollfördelningen mellan förbundet och rådet. I rapporten *Roller, relationer och resurser* (2003) gjordes bedömningen att rådet utfört sina arbetsuppgifter väl. Trots det ansågs anledning finnas att föra samtal om hur styrningen av rådet ska formas för att stiftarna ska ha möjlighet att påverka verksamheten i önskvärd utsträckning. Den interna demokratiska processen måste ges mer tid när det gäller medlemmarnas möjlighet att bereda och förankra de ärenden som ingår i samrådsförfarandet. Rådets myndighetsuppdrag behöver renodlas och rollfördelningen mellan förbundet och rådet förtydligas. Medlemmarnas uppdrag till rådet måste bli tydligare och avgränsningarna mot FBR:s myndighetsuppdrag behöver specificeras.

Statskontoret (2003) noterade att många av dem som intervjuades i deras studie ansåg att FBR:s ställning innebar en fördel i kommunikationerna med medlemmarna. Rådet uppfattades inte som en myndighet, vilket skapar ett mjukare samtalsklimat. De beslut som rådet fattar är redan förankrade, vilket innebär större acceptans och underlättar verkställande. Den demokratiska förankringen i beslut om bidragsfördelning framhölls som viktig. Statskontoret ansåg att detta också kan innebära en svaghet, att det finns en risk för intressekonflikter i samband med beslutsfattandet.

3.2 Fördelningen av statsbidrag

3.2.1 Statens syften med statsbidraget

Av propositionerna 1991 och 1998 framgår att statsbidragsfördelningen ska ske utifrån Folkbildningsrådets egna bedömningar. I propositionen *Om folkbildning* (1990/91:82) uttalades en förväntan att det nya bidragssystemet inte skulle få till följd att det blev möjligt att genom volymökningar automatiskt påverka statsbidragets storlek. Utifrån statens mål för bidragsgivningen skulle studieförbunden ges förbättrade möjligheter att satsa på kvalitet utan att riskera minskat statsbidrag. Det sades också att statsbidraget, om det hanterades slentrianmässigt, kunde leda till en oönskad stagnation inom folkbildningen. "Folkhögskolor och studieförbund med växtkraft och med en verksamhet som ligger väl i linje med målen för statsbidraget kan inte få stå tillbaka till förmån för verksamhet som kanske spelat ut sin roll."

Propositionen *Folkbildning* (1997/98:115) betonade att staten som bidragsgivare avgör syftet med bidraget. Regering och riksdag har ett ansvar för att tydligt ange en viljeinriktning för vad man vill bidra till i den enskilda människans och samhällets utveckling. Bidraget ska främst användas för att nå ut till och aktivera människor, som haft och har begränsade möjligheter att delta i studier och kulturverksamhet. De som är utbildningsmässigt och kulturellt missgynnade ska prioriteras i verksamheten. "Statsbidraget till folkbildningen har således tydliga fördelningspolitiska motiv."

Statens syften med statsbidraget och rådets egna bedömningar skulle även i fortsättningen ligga som grund för bidragsfördelningen. "Ett sådant system låter sig inte förenas med att staten meddelar särskilda bestämmelser om att vissa delar av verksamheten ska ha mindre eller alternativt högre statsbidrag än andra eller på annat sätt detaljreglerar statsbidragsfördelningen."

Syftena från 1991 skulle fortsätta att gälla. Därutöver tillfördes två syften. Statsbidraget till folkbildningen ska bidra till att stärka och utveckla demokratin. Det ska också bidra till att bredda kulturintresset i samhället, till ökad delaktighet i kulturlivet, till kulturupplevelser samt till eget skapande. Dessutom tillfördes arbetslösa som en prioriterad grupp.

Enligt förordningen om statsbidrag till folkbildningen ska Folkbildningsrådet besluta om vilka som ska få statsbidrag och fördela tillgängliga medel mellan dem (3 §). Statsbidrag lämnas till folk-

högskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan (1 §).

Statens stöd till folkbildningen ska ha till syfte att främja verksamhet som gör det möjligt för kvinnor och män att påverka sin livssituation och som skapar engagemang för att delta i samhällsutvecklingen, att stärka och utveckla demokratin, samt att bredda kulturintresset i samhället, öka delaktigheten i kulturlivet och eget skapande.

Verksamhet som syftar till att utjämna utbildningsklyftor och höja utbildningsnivån i samhället ska prioriteras liksom verksamhet som riktar sig till utbildningsmässigt, socialt och kulturellt missgynnade personer. Personer med utländsk bakgrund, deltagare med funktionshinder och arbetslösa utgör särskilt viktiga målgrupper för statens stöd (2 §).

FBR:s beslut i bidragsärenden får inte överklagas (11 §).

3.2.2 Folkbildningsrådets statsbidragsfördelning

Folkbildningsrådet beslutar om statsbidrag och fastställer de villkor som ska gälla för att studieförbund och folkhögskolor ska vara berättigade till statsbidrag.

Villkor för statsbidrag

Folkbildningsrådet prioriterade inledningsvis krav på redovisning av genomförd verksamhet samt måldokument och utvärderingsplaner.

Kraven på återrapportering har utvecklats och fr.o.m. 2001 ingår i de allmänna villkoren att varje studieförbund och folkhögskola ska ha upprättat och till FBR insänt mål- och styrdokument för verksamheten samt för hur den egna uppföljningen och utvärderingen görs. En årlig årsredovisning ska insändas till FBR. För den ekonomiska redovisningen anges ett antal principer. Av årsredovisningen ska framgå vilka uppföljnings- och utvärderingsinsatser som genomförts och resultaten av dessa, vilka utvecklingsinsatser som genomförts och deras resultat samt omfattningen av erhållna statsbidrag.

Kraven på mål- och styrdokument och årsredovisning gäller också för studieförbundens lokalavdelningar eller motsvarande. Dessa dokument ska på begäran insändas till FBR. I årsredovisningen ska studieförbunden centralt redovisa hur de följer stats-

bidragsanvändningen i den lokala verksamheten och vad som har gjorts beträffande egenkontrollen av hur statsbidragen används.

För folkhögskolorna preciseras vad som avses med bidraget till utvecklingsinsatser, bidraget till ideologisk profilering och rörelseanknytning samt vad som menas med policydokument för förstärkningsbidraget.

Kriterier för fördelning av statsbidraget

Kriterierna för fördelning av statsbidraget har förändrats från 1991 såväl ifråga om beräkningen av bidragsunderlaget som fördelningsmodellen. Grundläggande för fördelningen har dock hela tiden varit kvantitativa mått. Folkbildningsrådet har i en rapport till regeringen, *Folkbildningsrådets statsbidragsfördelning (2003)*, redogjort för hur fördelningen förändrats.

Folkhögskolorna

För folkhögskolorna infördes 1999 ett enhetligt bidrag för varje deltagarvecka inkluderande ett utvecklingsbidrag på fem procent, avsett för pedagogiskt utvecklingsarbete, personalfortbildning och verksamhetsutveckling. Det enhetliga bidraget skulle förenkla bidragssystemet men också tydliggöra det ansvar folkhögskolorna har för sin egen utveckling och sina egna prioriteringar.

Den tidigare differentieringen i bidrag mellan rörelsefolkhögskolor och landstingsfolkhögskolor ersattes av ett bidrag på 2,5 procent till rörelsefolkhögskolorna för ideologisk profilering och rörelseanknytning.

FBR har under hela perioden avsatt en del av statsbidraget till riktade insatser för deltagare med funktionshinder samt för invandrare med svårigheter i svenska språket. Antalet deltagare i dessa grupper har ökat och kostnaderna har stigit för extra insatser, vilket ökat avsättningen av medel för dessa insatser.

Vid sidan av det allmänna statsanslag, som fördelats till folkhögskolorna, har med början 1992/93 ett särskilt anslag fördelats för arbetsmarknadsrelaterade utbildningsinsatser. Från 1993/94 har folkhögskolan tillförts medel i anslutning till satsningen på kunskapslyftet.

Studieförbunden

För studieförbunden infördes en ny bidragsmodell fr.o.m. 1994/95. Anslaget delades in i grundbidrag (70 procent), volymbidrag (15 procent) och målgruppsbidrag (15 procent). Bidragen fördelades i princip utifrån respektive studieförbunds procentuella andel av den verksamhet som redovisades föregående år. 1997 sänktes volymbidraget till 10 procent och målgruppsbidraget höjdes till 20 procent.

Fr.o.m. 2001 införde FBR nya kriterier och fördelningsprinciper i syfte att ge studieförbunden större möjlighet att bl.a. arbeta långsiktigt och med inriktning på egna mål, kvalitetssäkring och lokal förankring och att satsa på utvecklingsarbete som kan förnya förhållningssätt och arbetsformer. Den nya modellen ska, menar rådet, öka studieförbundens egna möjligheter till målstyrning och kvalitetsutveckling. Den ska också minska risken för volymjakt samtidigt som incitament som stimulerar till verksamhet riktad till de av staten prioriterade målgrupperna finns kvar.

Bidraget är alltså uppdelat i tre delar: basbidrag (70 procent), målgruppsbidrag (18 procent) och utvecklingsbidrag (12 procent). Basbidraget ligger fast i tre år (2001–2003), och beräknas i förhållande till genomsnittet av genomförda studietimmar under tre år (för den första fördelningsperioden åren 1995/96–1998). Det enskilda studieförbundet är kvalificerat för basbidrag på samma nivå även för nästa treårsperiod (2004–2006) under förutsättning att förbundet under verksamhetsåren 1999–2002 i genomsnitt nått minst 90 procent av den volym som var beräkningsunderlag då den första treårsperioden inleddes.

Målgruppsbidraget avser verksamhet med funktionshindrade, arbetslösa och invandrare. Detta tilläggsbidrag utgår till verksamhet där minst hälften av deltagarna tillhör någon eller flera av målgrupperna och motsvarar för funktionshindrade 1,5 studietimmar, för övriga 1,0 studietimme. Målgruppsbidraget omfördelas årligen i förhållande till redovisade studietimmar senast kända verksamhetsår.

Utvecklingsbidraget ska främja utvecklingsarbete som förnyar och skapar nya former av verksamhet. Det ligger fast i tre år, 2001–2003. Bidraget för nästa treårsperiod (2004–2006) fastställdes 2003 i proportion till respektive studieförbunds andel av det totala statsbidraget till studieförbunden för 2003.

Under 2003 gjorde FBR en uppföljning av studieförbundens verksamhet 1999–2002 eftersom de fyra åren ska ligga till grund för beräkningen av basbidraget för perioden 2004–2006.

När bidragssystemet senast förändrades framfördes kritik från SISU Idrottsutbildarna. Förbundet efterlyste ett system som var mer "framtidinriktat" och som skulle ge ökade resurser till en växande verksamhet. Man menade att kvalitet och volym måste balanseras. Man framhöll också öppenhet mot nya grupper och deltagare.

Frågan om öppenhet för nya grupper av deltagare att komma in i folkbildningsfamiljen aktualiserades hösten 2002 i en skrivelse till FBR från Sensus studieförbund (tidigare SKS), som meddelade att man överenskommit med Ibn Rushd, Islamiska studieförbundet i Sverige, om ett långsiktigt samarbete. Sensus konstaterade att det gällande fördelningssystemet utgjorde ett hinder för att skapa stora samarbeten med målgrupper, som tidigare bara i mindre omfattning kunnat tillgodogöra sig folkbildningens resurser. Det är inte rimligt att ett studieförbund skulle behöva skära bort delar av sin etablerade verksamhet för att kunna göra nya strategiska satsningar, ansåg Sensus, som anhöll om särskilda medel som stöd för samarbetet med det islamiska studieförbundet.

FBR:s styrelse inledde i februari 2003 en beredning av hur basbidraget till studieförbunden ska fördelas under perioden 2004–2006. Beredningen gjordes utifrån verksamhetsutvecklingen inom studieförbunden åren 1999–2002. Beredningsgruppen diskuterade också behovet av extraordinära utvecklingsresurser. Gruppen föreslog att medel, som frigörs genom att studieförbund, vars genomsnittliga verksamhet under de fyra åren inte når 90 procent av ingångsvärdet, omfördelas till de studieförbund, som redovisat mer än 100 procent i förhållande till ingångsvärdet. Beträffande extraordinära utvecklingsresurser konstaterade gruppen att det inom ramen för utvecklingsbidraget på tolv procent finns möjligheter för studieförbunden att starta ny verksamhet enligt studieförbundens egna prioriteringar. Detta blev också styrelsens beslut. Samtidigt har rådet inlett arbetet med en eventuellt ny modell för fördelning av statsbidraget till studieförbunden fr.o.m. 2007.

Uppföljning

FBR genomförde 2001–2003 ett förstärkt uppföljningsarbete av folkhögskolornas och studieförbundens styrdokument och verksamhetsberättelser och gjorde lokala besök hos enskilda folkhögskolor och studieavdelningar.

Av de 147 folkhögskolorna studerades ungefär en tredjedel per år. Tonvikten har legat på dokumentanalys. Efter det första årets uppföljningsarbete konstaterades att FBR borde skapa tydligare riktlinjer angående anordnarskap och åtföljande ansvar när det gäller verksamhet som sker i samverkan med andra organisationer och utbildningsanordnare. Av slutsatserna och kommentarer till rapporten för 2002 framgår att dokumenten även efter det andra årets uppföljningsarbete endast delvis ger svar på de frågor som är intressant ur ett uppföljningsperspektiv. I rapporten dras slutsatsen, att FBR måste finna rutiner för att få skolorna att sända in nödvändigt i material inom angiven tid.

Hos studieförbunden besöktes de centrala kanslierna och tio lokalavdelningar per år. Bl.a. noterades att uppföljningsplanerna var starkt kopplade antingen till en pågående omorganisation, där distriktsledet är på väg att försvinna, eller till en föryngring av medarbetarskaran. Alla sade sig arbeta med kontinuerlig uppföljning. De flesta hade ett program eller en plan för kvalitetsarbete och hade tagit fasta på någon form av policydokument för den egna verksamheten.

FBR kommer att sammanställa erfarenheterna av den förstärkta uppföljningen och utifrån dessa ta ställning till former för och fastställa nivån på det löpande uppföljningsarbetet.

Övriga statsbidrag till folkbildningen

I sin rapport till regeringen 2003 redovisar Folkbildningsrådet också öronmärkta anslag som funnits under årens lopp. Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) bidrag avser folkhögskolor med extra kostnadskrävande insatser för deltagare med funktionshinder. Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet (TÖI) fördelar bidrag till merkostnader för utbildning av kontakttolkar inom folkhögskolor och studieförbund.

Genom statsbidrag från Distansutbildningskommittén (DUKOM), Stiftelsen för Kunskap och Kompetensutveckling (KK-stiftelsen),

Distansutbildningskommittén (Distum) och Centrum för flexibelt lärande (CFL) har Folkbildningsrådet från 1995 kunnat fördela betydande belopp för utvecklings- och försöksverksamhet med IKT-stött lärande.

Folkhögskolan fick under 2002 del av satsningen IT i Skolan (ITiS) för att ge folkhögskollärare möjlighet att delta i kompetensutveckling och pedagogiskt utvecklingsarbete.

Folkbildningen har sedan 1991 också kunnat använda statsbidrag till ett antal riktade kampanjer, där Folkbildningsrådet har medverkat i beredningen av ansökningar eller haft i uppdrag att fördela medlen. Det gäller "Informationsinsatser om europeisk integration" (1992/1993-1993/94), "Projektbidrag för folkbildning om EMU" (1999-2000), "Folkbildning om EMU" (2003), "Folkbildning mot narkotika" (2003-2004) samt "Folkhögskolans särskilda utbildningssatsning inom aktivitetsgarantin, SAGA-anslaget" (fr.o.m. 2002).

I en kommentar säger rådet att riktade bidrag innebär nya möjligheter, men att de också innebär en ytterligare styrning av innehållet i folkbildningens verksamhet.

Godkännande av nya folkhögskolor och nya studieförbund

Folkbildningsrådet har beslutat om nya villkor fr.o.m. 2002 för godkännande av nya studieförbund. Ett studieförbund ska bl.a. ha flera demokratiskt burna medlemsorganisationer verksamma i hela landet och med organisatorisk och ekonomisk stabilitet. Under minst två år ska en folkbildningsverksamhet ha bedrivits som uppfyller folkbildningens allmänna syften och ha omfattat minst 25 000 studietimmar per år. Verksamheten ska vara geografiskt spridd över landet. FBR har hittills inte haft någon slutlig ansökan om statsbidrag till nytt studieförbund.

För folkhögskolorna gäller sedan 1998 bl.a. att nya skolor ska tillgodose nya utvecklings- och utbildningsbehov, som innebär en innehållsmässig eller metodisk förnyelse av folkbildningen, eller som bedriver en verksamhet som tillgodoser lokala och regionala behov. Under perioden 1991-2000 har rådet beviljat statsbidrag till 20 nya folkhögskolor. Det har skett genom omfördelning av bidraget mellan folkhögskolor, men också de extra arbetsmarknadsrelaterade medlen har gett möjligheter till finansiering av nya skolor. Ett flertal av de nya folkhögskolorna finns i storstads-

regioner och med stark inriktning på invandrare och personer med funktionshinder. Rådet har också omfördelat medel till små och nya växande folkhögskolor.

3.2.3 Bidragsmodellens effekter

Volym kontra kvalitet

I rapporten *Folkbildningsrådet "i myndighets ställe"* (SOU 1996:127) diskuterade Lena Lindgren rådets modeller för bidragsfördelning. Hon ansåg att det i bidragsfördelningen fanns en fördelningspolitisk inriktning mot de av staten prioriterade grupperna. Trots detta fann hon att volymtänkande dominerat rådets fördelningsbeslut.

RRV (1999) menade, att FBR:s fördelningsmodeller i stor utsträckning styr folkbildningens omfattning och inriktning och att styrningen i huvudsak var inriktad på kvantiteter, dvs. hur mycket verksamhet som anordnades för vem. Däremot togs inga hänsyn till innehållet i verksamheten eller hur väl den genomfördes. Fördelningsmodellerna skilde sig åt för studieförbunden och folkhögskolorna vilket medförde olika konsekvenser.

Några kvalitativa hänsyn togs inte när det gäller studieförbunden utan bidraget föll schablonmässigt ut till respektive studieförbund i relation till den redovisade verksamhetens omfattning. FBR:s modell begränsade i praktiken studieförbundens möjligheter att fördela bidragen efter egna prioriteringar, ansåg RRV. Avsteg från bidragsmodellen kunde innebära förlorade bidragsandelar. Samtidigt som modellen bidrog till en press att upprätthålla eller öka verksamhetsvolymen kunde den paradoxalt nog också fördröja och ge otillräckliga utslag vid snabba volymförändringar. Förbund som snabbt expanderade eller förbund som på kort tid minskade sin verksamhet drabbades eller gynnades på ett otillfredsställande sätt. RRV menade också att en fixering vid volymer kunde inverka menligt på kvaliteten i verksamheten.

Folkbildningsrådet tog till sig RRV:s synpunkter och menade i sin rapport till regeringen 2003 att de nya fördelningskriterier, som gäller fr.o.m. år 2001, bättre motsvarar RRV:s synsätt.

RRV framhöll att även fördelningsmodellen till folkhögskolorna är kvantitetsbaserad och innebär att varje folkhögskola har ett visst beting att nå upp till. Det kan för vissa skolor innebära en restriktion

tion för expansion av verksamheten och för andra svårigheter att nå upp till betinget. Även för folkhögskolorna såg RRV en risk för att bidragsmodellen kan inverka negativt på kvaliteten i verksamheten.

En översyn av fördelningsmodellen till studieförbunden borde syfta till att i ökad utsträckning ta hänsyn till verksamhetens kvalitet. RRV diskuterade hur en kvalitetsbaserad fördelningsmodell skulle kunna se ut och lyfte fram ett antal frågor om vad som ska värderas och hur. Sammantaget konstaterade RRV att, även om det är lätt att inse problemen med en volymbaserad modell, så är det svårt att hitta realistiska alternativ. En kvalitetsinriktad modell ställer stora krav på legitimitet, integritet och handlingskraft både hos granskare och hos beslutsfattare. En sådan modell förutsätter också att man utvecklar gemensamma och väl förankrade bedömnings- och kvalitetskriterier.

Prioriterade grupper

Effekterna av en bidragsmodell med riktade målgruppsbidrag diskuterades i rapporten *”man lär sig mer än man tror genom att träffas” – en studie av samhällsinriktade studiecirklar* (SOU 1996:154). Studien uppmärksammade särskilt invandrare i samhällsinriktade studiecirklar. Petros Gougoulakis, som gjorde studien, ställde frågan om det verkligen är nödvändigt att anslå särskilda medel för att studieförbunden ska leva upp till sitt uppdrag att anordna verksamhet för prioriterade grupper. Han såg en fara i förekomsten av anslag till specialinriktad studieverksamhet bland prioriterade grupper. Sådana bidrag kan felaktigt signalera att verksamhet som riktas till dessa grupper är någonting annat än och skild från den övriga folkbildningsverksamheten och att den kan upprätthållas endast när särskilda medel tillförs.

3.2.4 Anslagsfördelning och verksamhetsutveckling

Utvecklingen av folkbildningsanslaget i relation till verksamhetsutvecklingen redovisas här. Underlaget har hämtats från Folkbildningsrådets statistik och redovisningar.

Studieförbunden

Anslaget och verksamheten inom studieförbunden redovisas i tabell 3:1. Till bidragsbeloppen har återförts de medel som avsatts till Folkbildningsförbundet liksom återförda avlyft till Folkbildningsrådet. I redovisningen för åren 1992/93–1997 ingår det särskilda bidraget för och verksamheten med arbetsmarknadsanpassade utbildningar. För perioden 1998–2001 ingår anslaget för utvecklings- och försöksverksamhet. Detta anslag ingår fr.o.m. 2002 i det allmänna anslaget. I verksamhetsredovisningen ingår förutom studiecirkelarnas studietimmar även övrig folkbildning och kulturprogram.

Tabell 3:1. Utveckling av studieförbundens statsanslag och verksamhet. Anslag i mnkr. Studietimmar avser bidragsgrundande antal inklusive annan gruppverksamhet och kulturprogram

<i>Verksamhetsår</i>	<i>Anslag</i>	<i>Studietimmar</i>	<i>Kr/st.tim</i>
1991/92	1 182	11 626 717	102
1992/93	1 112	11 814 974	94
1993/94	1 196	12 975 341	92
1994/95	1 182	13 823 756	86
1995/96 (18 mån)	1 826	20 537 166	89
1997	1 161	14 205 151	82
1998	1 156	14 538 496	79
1999	1 197	15 038 829	80
2000	1 213	15 508 830	78
2001	1 230	15 781 643	78
2002	1 254	16 190 734	77
2003	1 291	15 910 364	81

Källa: Folkbildningsrådet.

Anslaget som fördelats till studieförbunden har under perioden ökat med 109 mnkr eller 9,2 procent. Eftersom verksamhetsökningen räknad i bidragsgrundande studietimmar uppgår till ca 4,3 miljoner eller 39,2 procent har bidraget per studietimme minskat med 21 kronor eller 20,5 procent. Med bidragsgrundande studietimmar avses alla verksamhetsformer, dvs. studiecirklar, annan gruppverksamhet och kulturprogram, omräknade till begreppet studietimmar.

Av tabell 3:1 framgår inte hur bidraget per studieförbund har utvecklats i förhållande till verksamhetsutvecklingen inom respektive förbund. SUFO 2 har med stöd av uppgifter från Folkbildningsrådet försökt att göra en beräkning av hur bidraget per studietimme och förbund har utvecklats under perioden 1991/92–2002. Tabell 3:2 baseras på uppgifter om verksamheten omräknad till bidragsgrundande studietimmar (= studiecirkeltimmar + annan gruppverksamhet x 0,5 + kulturarrangemang x 7,3).

Tabell 3:2. Utveckling av studieförbundens statsbidrag i förhållande till verksamhetsutvecklingen

Förbund	Studietimmar				Kronor/studietimme		
	91/92	2002	%		91/92	2002	+/- kr
ABF	3 373 809	4 202 235	+25	111,30	90,12	-21,18	
Bilda	494 716	857 574	+73	86,54	65,08	-21,46	
FU	680 787	952 146	+40	111,15	82,12	-29,03	
Sfr	1 205 638	2 127 823	+76	92,43	63,7	-28,64	
KMS	155 002	192 608	+24	89,15	67,25	-21,90	
SV	1 882 818	2 390 862	+27	110,79	96,94	-13,85	
NBV	619 051	839 881	+36	95,94	88,66	-7,28	
SISU	416 169	1 377 285	+331	63,92	46,36	-17,56	
Mbsk	1 192 216	1 116 178	-6	97,46	82,86	-14,60	
Sensus	591 454	910 847	+54	95,03	68,05	-26,98	
TBV	837 242	617 801	-26	106,03	91,57	-14,4	

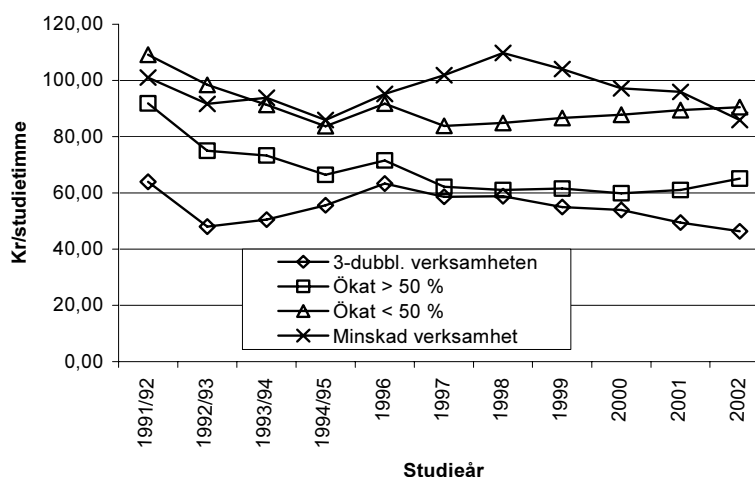
Källa: Folkbildningsrådet.

Verksamhetsåret 1991/92 hade ABF, FU, SV och TBV det högsta bidraget per studietimme, över 100 kronor. Lägst bidrag per studietimme hade SISU följt av Bilda (dåvarande FS) och KMS. År 2002 hade inget av förbunden över 100 kronor per studietimme. SV hade det högsta bidraget per studietimme följt av TBV och ABF. Lägst bidraget hade alltså SISU följt av Sfr, Bilda, KMS och Sensus (tidigare SKS). Ett generellt intryck är att de studieförbund som hade en betydande verksamhetsökning under perioden förlorade mest i bidrag per timme, medan förbund som minskade verksamheten eller visade en måttlig ökning drabbades mindre. Mest markant är SISU:s ökning av verksamheten och minskning av

bidraget per timme och TBV:s minskning av verksamheten och relativt låga minskning av bidraget per timme.

I diagram 3.1 har studieförbunden grupperats i förhållande till verksamhetsutvecklingen. Det förbund som ökat mest under perioden ligger genomgående lägst när det gäller bidrag per studietimme. De förbund som ökat mer än 50 procent har tappat mer i bidrag per studietimme än de som ökat mindre än 50 procent. De förbund som minskat sin verksamhet ligger på en relativt oförändrad och hög nivå när det gäller bidrag per timme.

Diagram 3:1. Bidrag per studietimme, studieförbunden gruppvis



Folkhögskolorna

Anslaget och verksamhetsutveckling för folkhögskolorna redovisas i tabell 3:3. I anslagsbeloppen är inräknade de årligen avsatta medlen till personalfortbildning och till Folkhögskolornas Informations-tjänst, FIN. Vidare ingår de medel som 1991/92–1993/94 avsattes till musikutbildning för nordiska deltagare och de medel som 1992/93–1998 avsattes för fortbildning av musklärare. För perioden 1998–2001 ingår anslaget för utvecklings- och försöksverksamhet. Detta anslag ingår fr.o.m. 2002 i det allmänna anslaget. Vidare ingår avlyfta medel till Folkbildningsrådet men som återförts. I

redovisningen ingår för åren 1992/93–2002 det särskilda bidraget för och verksamhet med arbetsmarknadsanpassade utbildningar.

Tabell 3:3. Folkhögskolorna. Utveckling av anslag och verksamhet. Anslag i miljoner kronor

År	Folkbildningsanslaget			Särskild utbildningsinsats		
	Anslag	Delt. v.	Kr/dv	Anslag	Delt. v.	Kr/dv
1991/92	867	761 000	1 139			
1992/93	780	691 994	1 127	156	125 754	1 241
1993/94	811	744 945	1 089	449	361 549	1 242
1994/95	790	758 397	1 042	402	331 103	1 213
1995/96*	1 249	1 094 185	1 142	597	512 948	1 163
1997	820	738 707	1 110	371	318 431	1 165
1998	842	721 535	1 167	380	327 989	1 159
1999	873	729 858	1 196	391	330 560	1 174
2000	884	724 927	1 220	385	338 536	1 155
2001	898	724 014	1 240	385	321 778	1 196
2002	924	707 498	1 306	349	299 479	1 165
2003	945	717 539	1 317	285	257 993	1 105

* 18 månader.

Källa: Folkbildningsrådet.

Behovet av förändringar i kriterierna för bidragsfördelningen till folkhögskolorna diskuteras i rapporten *Särdrag kostar* (SOU 2003:125). Den nuvarande volymbaserade bidragsfördelningen ger ett lika stort bidrag per deltagarvecka oberoende av skolornas storlek. Det är rimligt att anta att kostnaderna per deltagarvecka för folkhögskoleverksamhet i princip sjunker ju större en skola är. Omvänt kan det betyda att förhållandevis små folkhögskolor har begränsade förutsättningar att hålla en likvärdig kvalitet i jämförelse med större skolor. Bl.a. från den utgångspunkten bör tanken om en differentiering av statsbidraget i form ett grundbidrag och ett volymberoende bidrag prövas, sägs det i rapporten.

Av olika skäl sviktande huvudmannaintresse för en folkhögskola har resulterat i flera överlåtelse till nya huvudmän. Nedläggning av en skola och återförandet av statsbidragsresursen leder till en rad problem om avvecklingsprocedurer och avvecklingskostnader, konstateras i rapporten. I dag verkar det inte finnas någon bered-

skap att hantera sådana frågeställningar vilket i sig leder till den enklare vägen: att överlåta. I syfte att öka folkhögskoleresursens rörlighet bör former för och kostnadshanteringen vid avveckling av folkhögskola utvecklas.

De nuvarande 90 respektive 95 procentiga volymkraven för fullt statsbidrag har till syfte att ge viss stabilitet även då en folkhögskola av olika skäl inte når sin tilldelade volym ett visst år. Systemet ger inte fullt ut de önskade effekterna eftersom vissa skolor regelmässigt lägger verksamhetens omfattning på miniminivån. Det vore önskvärt med ett mer generellt bidragssystem med t.ex. längre fördelningscykler, sägs det i rapporten. Detta skulle kunna medge volymsvängningar, men över tid ändå kräva verksamhet för hela det tilldelade statsbidraget.

3.3 De egna utvärderingarna

Som en naturlig följd av övergången till målstyrning betonades i propositionen 1991 vikten av en förbättrad uppföljning och utvärdering på alla nivåer. Folkbildningsrådet skulle göra en uppföljning av den verksamhet som bedrivs med statsbidrag och värdera denna. Staten skulle ta del av rådets utvärdering, men också göra en egen bedömning som en viktig utgångspunkt för beslut om framtida resurstilldelning.

Uppföljning och utvärdering förutsattes vara en naturlig del i studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet. På så sätt skulle anordnarna själva få underlag för sin egen bedömning och utveckling av verksamheten. Utvärderingen borde vara processorienterad och förändringsinriktad och fokuseras på frågor som vad görs, varför och hur? Då skulle en naturlig koppling mellan utvärdering och utveckling skapas.

I propositionen 1998 betonades att utvärdering och uppföljning borde ske på tre nivåer: av studieförbunden och folkhögskolorna själva, av Folkbildningsrådet samt av staten. Utvärderingen av den egna verksamheten borde ingå som ett naturligt inslag i den löpande verksamheten för att ge underlag för en bedömning av resultatet i förhållande till de egna målen och för förändringar. FBR skulle främst följa upp och utvärdera effekterna av rådets statsbidragsfördelning för att kartlägga hur statens syften med statsbidraget uppfyllts. Det ansågs angeläget att rådet hade en nära och frekvent kontakt med forskare.

Varje folkbildningsorganisation borde fortlöpande bedriva utvecklingsarbete för den egna organisationens verksamhet. Arbetet skulle bekostas inom ramen för de medel som organisationen förfogade över. Det bedömdes att behovet var stort av medel för egna utvecklingsresurser för att bevara och utveckla folkbildningens identitet. För att möjliggöra en sådan utvecklings- och försöksverksamhet föreslogs att 10 mnkr skulle anslås för försöksverksamhet inom studieförbund och folkhögskolor. Medlen skulle fördelas av FBR.

SUFO 96 ansåg att Folkbildningsrådet borde klargöra att resultatet av de utvärderingar som gjorts ska användas som ett medel att åstadkomma verksamhetsförändringar. Lena Lindgren konstaterade i *Folkbildningsrådet "i myndighets ställe"* (SOU 1996:127) att rådet från början ägnade betydande resurser och uppmärksamhet åt utvärdering. Detta skedde genom flera större forskningsprojekt, stöd till enskilda folkhögskolors och studieförbunds utvärderingsarbete och en mängd utbildningar, seminarier etc.

Lindgren drog slutsatsen att FBR:s strategi varit att på detta sätt påverka studieförbund och folkhögskolor att genom beslut förändra sin verksamhet så att den bättre harmonierade med de egna målen och med statens mål för bidragsgivningen. Hon ifrågasatte dock om strategin kunde bli framgångsrik i ett system där det inte finns några belöningar i sikte för den organisation, som aktivt arbetade för att utveckla sin verksamhet, och där bidragsfördelning och utvärdering betraktades som två separata verksamheter.

Riksrevisionsverket om utvärdering

RRV noterade i sin rapport (RRV 1999:44) att staten förväntar sig att FBR ska göra kvalitativa bedömningar av verksamheten och vilka konsekvenser som dessa analyser kan leda till. RRV ansåg att informationen till statsmakterna skulle kunna utvecklas och förbättras genom fler kvalificerade utvärderingar inriktade mot både utfall och process. Staten har ett intresse av att specifika frågor bevakas, t.ex. att inte kostnader övervältras på staten. RRV såg åtminstone två syften med uppföljningar och utvärderingar inom folkbildningen. Dels att i vid mening "kontrollera" att verksamheten är folkbildningsmässig och håller sig inom statens och folkbildningens egna ramar. Dels att "främja" en önskvärd utveckling av folkbildningsverksamheten. Främjande uppföljnings- och

utvärderingsverksamhet är huvudsakligen en angelägenhet för anordnarna själva.

Two ways to look at evaluation

I *Varken privat eller offentligt* (2001) beskrev Lena Lindgren två sätt att se på utvärdering. Det ena sättet är att se den som en "systematisk granskning av en verksamhet utifrån någon slags värdegrund". Målet blir då att göra en bedömning av utvärderingsobjektet. I förlängningen syftar en sådan utvärdering till kontroll och/eller verksamhetsutveckling. Informationsinsamlingen vid en sådan utvärdering är därför mer djuplodande och avser uppgifter som inte självklart finns tillgängliga i verksamhetens normala rutiner.

Ett annat sätt är att använda utvärderingars resultat som ett medel att påverka debatt, och på sikt också handlande. Lindgren hävdade att det är just så Folkbildningsrådet har kommit att hantera den användningsorienterade delen av utvärderingsuppdraget.

Hon bedömde att rådet på senare år har förändrat sitt sätt att sköta utvärderingsuppdraget. Den starka prioriteringen på lokal nivå, som skedde från början, har tonats ner till förmån för mer övergripande insatser. Fr.o.m. 2000 tillämpas en utvärderingsplan som innebär ett mer centralstyrt förfarande. Bakgrunden till detta, menade hon, är regeringens riktlinjer år 2000, där FBR fick i uppdrag att redovisa de utvärderingar man avsåg att ta initiativ till och som skulle belysa hur syftet med statsbidraget har nåtts. Rådets förhållningssätt har förändrats från att ha varit relativt öppet, när det gäller vilka frågor som är värda att utvärderas, till att statens bidragsmotiv och återrapporteringskrav på ett mycket tydligt sätt tillåts styra utvärderingsarbetet, konstaterade Lindgren.

Rådets förhållningssätt till hur utvärderingsresultat ska användas och spridas hade också förändrats, ansåg Lindgren. Tidigare publicerades och spreds rapporter utan några egna ställningstaganden från FBR:s sida. I utvärderingsplanen för 2000–2002 hade synen på hur de ska användas lyfts fram mera medvetet.

Statskontorets syn på uppföljning och utvärdering

Statskontoret säger i sin rapport att regeringen behöver klargöra sin syn på hur folkbildningens resultat ska följas upp och utvärderas (SOU 2003:125). FBR har hanterat uppgiften genom att lägga fokus på egenkontroll och anlitan av externa utvärderare. Om detta är tillfyllt för staten har emellertid aldrig riktigt framgått, anser Statskontoret.

Det finns skäl att fördjupa utvärderingsfunktionen, inte minst beroende på de ökade kontaktytorna mellan folkbildningen och det offentliga utbildningsväsendet. Möjligheterna bör prövas att i större utsträckning genomföra externa utvärderingar av folkbildningen, t.ex. i syfte att jämföra den med andra utbildningsformer.

3.3.1 Folkbildningsrådets utvärderingar

Folkbildningsrådets finansierade under de första åren ett stort antal projekt som huvudsakligen var inriktade på att skapa en fortlöpande idédebatt och utveckling av verksamheten på den lokala nivån. Vid sidan av de lokala projekten arrangerades utbildningar för människor som skulle kunna bedriva utvärderingsarbete inom studieförbund och folkhögskolor. Rådet anordnade utvärderingskonferenser, stimulerade erfarenhetsutbyte och förmedlade kontakter med universitet och högskolor för rådgivning i utvärderingsfrågor. Folkhögskolor och studieförbund erbjöds också medel för att engagera någon forskare till hjälp vid planering av lokala projekt (Lindgren, 2001).

FBR startade också ett antal mer omfattande utvärderingsprojekt. Oftast handlade det om uppdrag, som byggd på frågeställningar som FBR önskat belysa, till självständigt arbetande forskare som haft stöd av särskilt utsedda referensgrupper.

Folkbildningsrådet publicerade 1998 en sammanfattning av de utvärderingar och undersökningar som rådet dittills initierat, *Folkbildningsrådets sammanfattande utvärderingsrapport 1993–97*. Rapporten tog upp åtta projekt som genomförts av forskare knutna till olika universitet och högskolor.

För den tematiska analysen av rapporterna svarade Nils-Åke Sjösten och Lisbeth Eriksson, Linköpings universitet. Analysen och slutsatserna gjordes utifrån variablerna demokrati, deltagande, kultur, pedagogik samt målstyrning.

I yttrandet över RRV:s rapport konstaterade rådet att uppföljningarna och utvärderingarna redan hade inslag av kontrollerande art. FBR arbetar fr.o.m. 2000 med målinriktade centrala utvärderingsprojekt enligt en långsiktig plan. Utvärderingsprojekten inriktas främst på hur syftena med statens stöd till folkbildningen uppfyllts. Rådet gör också tydligare egna bedömningar av slutsatserna i de forskningsanknutna projekten. Exempel på detta är de diskussionsmaterial som tagits fram om studiecirkeln, som bygger på två rapporter om lärande i studiecirkel och cirkelledarskapet, och om folkhögskolans deltagare i kunskapslyftet, som bygger på rådets egen utvärderingsrapport.

FBR framhöll också att ökade insatser för uppföljning, utvärdering och egenkontroll medför att en ökad andel av folkbildningsanslaget måste tas i anspråk för detta. Rådet hänvisade till att Högskoleverket och Skolverket tillförts nya och betydande resurser för kvalitetsutvärdering och forskning. Motsvarande medel borde finnas också för folkbildningens del, ansåg FBR.

Av FBR:s allmänna statsbidragsvillkor framgår att varje studieförbund och folkhögskola ska ha upprättat och sänt in mål- och styrdokument som bl.a. beskriver hur den egna uppföljningen och utvärderingen av verksamheten genomförs. Fr.o.m. 2001 har villkoren kompletterats med att det av verksamhetsberättelsen ska framgå vilka uppföljnings- och utvärderingsinsatser som genomförts och dessas resultat. För studieförbundens lokalavdelningar eller motsvarande gäller samma krav, dock ska dokumenten sändas in endast om FBR begär det.

Det statsbidrag till utvecklings- och försöksverksamhet på 10 mnkr, som under åren 1998–2001 årligen fördelades av FBR, har lett till att ett stort antal utvärderingsprojekt har kommit till stånd. Bidraget fördelades mellan studieförbunden och folkhögskolorna efter samma principer som fördelningen av det allmänna folkbildningsanslaget. Studieförbundens andel fördelades sedan mellan förbunden i samma proportioner som det allmänna statsbidraget. Folkhögskolorna beviljades medel efter särskilt ansökningsförfarande. Studieförbunden centralt redovisade årligen till FBR vilka projekt som pågått samt planerna för nästa år. De folkhögskolor som fått medel skulle innan verksamhetsårets slut redovisa läget och komma med slutrapport senast tre månader efter att projektet avslutats.

Fr.o.m. 2001 fördelar FBR tolv procent av statsbidraget till studieförbunden som ett utvecklingsbidrag som ligger fast i treårsperio-

der. Bidraget ska främja utvecklingsarbete som förnyar och skapar nya former av verksamhet.

I folkhögskolornas grundbidrag ingår ett utvecklingsbidrag på fem procent av grundbidraget enligt den fördelningsmodell som gäller fr.o.m. 1999.

Den första rapporten, som var ett resultat av Folkbildningsrådets utvärderingsarbete, publicerades 1994. Sedan dess har ett stort antal rapporter tagits fram, på senare år under samlingsnamnet "Folkbildningsrådet utvärderar". De flesta projekt har tillkommit på FBR:s eget initiativ, medan några har ålagts rådet att utföra. Det senare gäller främst den verksamhet som bedrivits med särskilda anslag inom arbetsmarknadsområdet. Hittills har närmare 30 utvärderingsrapporter publicerats, som speglar en rad olika perspektiv på verksamheten i studieförbund och folkhögskolor (se bilaga 4). Flera av rapporterna berörs under olika kapitel i detta betänkande.

3.4 Vår bedömning

Vår samlade bedömning är att Folkbildningsrådet väl fyllt de förväntningar som kunnat ställas från staten. Vi bedömer att rådets dubbla uppdrag inte har påverkat dess myndighetsutövande roll negativt. Bidragsmodellerna har följt statens intentioner. När det gäller studieförbunden anser vi att bidragstilldelningen på ett bättre sätt borde ha följt verksamhetsutvecklingen. Vi menar också att rådets utvärderingsarbete har inriktats mot och genomförts på ett sätt som tillfört både staten och folkbildningen själv ökade kunskaper om verksamheten.

När det gäller FBR som ideell organisation med myndighetsuppgifter ser vi ingen anledning att ändra på detta förhållande. Vi bedömer att modellen fungerar väl både ur statens och ur medlemmarnas perspektiv. FBR har blivit en etablerad aktör både i sin myndighetsroll och som främjare av svensk folkbildning.

3.4.1 Myndighetsrollen

Folkbildningsrådet är en ideell organisation med myndighetsuppgifter och ska inte betraktas om en myndighet i vanlig bemärkelse. Denna särställning, menar vi, måste respekteras både av staten och av rådets medlemmar. Vår bedömning är att detta syn-

sätt i princip har upprätthållits under de år FBR verkat. Vi bedömer också att statens riktlinjer till rådet på senare år har tonats ner när det gäller krav på återrapportering. Vi anser emellertid att det är rimligt att staten som bidragsgivare uttrycker önskemål om återrapportering av uppgifter som kan bidra till att förtydliga bilden av hur vissa delar av verksamheten bedrivs och utvecklas.

Vi bedömer att de texter som anger statens syften med stödet till folkbildningen främst har en ideologisk funktion och bäst utformas så att de visar den övergripande inriktningen av och motiven för stödet. De ger därmed stor frihet åt studieförbund och folkhögskolor att själva formulera sina egen mål.

Om uppdrag ges till folkbildningen vid sidan av det ordinarie anslaget anser vi att det bör ske i samförstånd med FBR och dess medlemmar. Sådana uppdrag innebär att delar av verksamheten inriktas på i förväg angivna syften knutna till särskilda medel. De bör inte få sådan omfattning eller utformas så att de inverkar störande på folkbildningens vanliga verksamhet. Folkhögskolor och studieförbund ska givetvis ges möjlighet att genomföra även sådan verksamhet i former som bär folkbildningens kännetecken.

Enligt vår bedömning har FBR de senaste åren agerat med större kraft när det gäller kontroll och tillsyn av studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet. Rådet har inom ramen för sin treåriga fördjupade uppföljning förtydligat och ökat kraven på vilka redovisningar som de ansvariga mottagarna av statsbidraget ska lämna till rådet, årligen eller på särskild begäran.

När det gäller Statskontorets kommentarer till FBR:s stadgar har vi noterat att rådet i sin senaste stadgerevision (2003) gjort ändringar angående möjligheten att välja in nya medlemmar och att formerna för upplösning av den ideella föreningen Folkbildningsrådet har förtydligats.

Vi ser ingen anledning till att förslå någon förändring angående Folkbildningsrådets dubbla roller som myndighet och utförare av medlemsuppdrag. Statskontoret uttrycker i sin rapport uppfattningen att rådet skött det dubbla uppdraget "tillsynes framgångsrikt" och rådets medlemmar har också förklarat sig nöjda med dess sätt att sköta sina uppgifter. Det innebär inte att diskussionen om "balanspunkten" mellan myndighetsuppdrag och medlemsuppdrag skulle vara ointressant. Den avvägningen måste ständigt hållas levande för att ge rådet en nödvändig legitimitet. Vi ser det som en uppgift för både rådet och dess medlemmar att bevaka.

Vår slutsats är att de dubbla uppdrag, som FBR har, inte har medfört att myndighetsuppdraget påverkats negativt.

3.4.2 Fördelningen av statsbidrag

I avsnitt 3.2 har vi gjort en genomgång av Folkbildningsrådets kriterier för fördelningen av statsbidragen till folkhögskolor och studieförbund. Vår bedömning är att rådets fördelningsprinciper på ett rimligt sätt betonar den fördelningspolitiska inriktning, som betonades i propositionen 1998. Statens syften med bidraget menar vi har uppfyllts när det gäller såväl studieförbund som folkhögskolor, dock har bidragsmodellerna olika utformning.

För folkhögskolan är stödet till funktionshindrade deltagare och deltagare med utländsk bakgrund styrt så att det ska bidra till att minska skolornas egna kostnader för att bereda dessa deltagare möjlighet till studier (vi återkommer till detta i kapitel 8).

Till studieförbunden fördelas målgruppsbidraget efter antalet cirklar där minst hälften av deltagarna tillhör en eller flera av de målgrupper som staten utpekat som särskilt viktiga att nå. Effekterna av denna fördelningsmodell är svåra att bedöma. Vi vet inte i hur stor utsträckning grupperna i sin helhet består av deltagare enbart från målgrupperna eller hur många som har ett "blandat" deltagande. Vi vet inte heller om bidraget bidrar till integration eller segregation. Andra frågor som är intressanta att ställa är: Leder riktade bidrag till en mer målinriktad verksamhet för dessa grupper? Bidrar bidraget till att studieförbunden rekryterar fler ur målgrupperna till sin verksamhet? Finns det andra vägar som FBR skulle kunna använda för att stimulera till att de fördelningspolitiska målen nås?

Bidragsmodellerna är baserade på ett enda mått, verksamhetens omfång, och ingen hänsyn tas till innehållet eller kvaliteten i den genomförda verksamheten. RRV pekade i sin rapport på svårigheterna med att få fram kvalitativa mått. Vi menar att det finns anledning att diskutera och utveckla vad som kännetecknar god kvalitet i verksamheten. I kapitel 4 (avsnitt 4.4.) för vi ett resonemang om bildningsarbetets kvalitet inom studieförbundens verksamhet. En liknande diskussion kan också vara befogad beträffande folkhögskolans verksamhet.

Oberoende av svårigheterna att finna användbara kvalitetsmått anser vi att FBR bör pröva möjligheterna att få fram ett bredare

underlag för bidragsfördelningen. Det endimensionella mått som nu används har enligt vår mening betydande nackdelar.

Synpunkter har också framförts om att FBR:s kriterier för godkännande av nya studieförbund är begränsande. Vi har ingen anledning att närmare bedöma dessa kriterier, men vill framhålla att det är ett både omfattande och ansvarsfullt uppdrag att få godkännande som statsbidragsberättigat studieförbund.

I vårt uppdrag ingår också att bedöma i vilken utsträckning bidragstilldelningen följt verksamhetsutvecklingen. För folkhögskolornas del är det vår bedömning, att det särskilda anslag som kunskapslyftet innebar, gjort det möjligt att bidragstilldelningen, trots ett antal nya skolor, tämligen väl kunde följa verksamhetsutvecklingen. Det är först de senaste åren som diskussionen om bidragsmodellens konsekvenser tagit fart, vilket bl.a. framgår av vår rapport om folkhögskolans ekonomi. FBR har aviserat att ett nytt bidragssystem ska införas för folkhögskolorna från 2006.

Beträffande studieförbunden visar vår genomgång att bidragstilldelningen inte kan sägas ha följt verksamhetsutvecklingen. Bidragsmodellen har en inbyggd ”seghet” som gör att ”studieförbund med växtkraft och med en verksamhet som ligger väl i linje med målen för statsbidraget” (prop. 1990/91) fått stå tillbaka till förmån för verksamheter som planat ut eller gått tillbaka. Vi är medvetna om att det behövs en grundtrygghet i systemet så att en kortvarig nedgång för ett förbund inte behöver innebära en betydande minskning av statsbidraget, men den eftersläpning som vår analys visar kan inte anses tillfredsställande. Det känns inte heller tillfredsställande att en ny bidragsmodell ska börja gälla först från 2007. Vi menar att Folkbildningsrådet borde pröva möjligheten att påskynda arbetet med nya bidragskriterier.

Inför det beredningsarbete som ska föregå ett sådant beslut finns det anledning att fundera över hur en bättre balans kan uppnås mellan bidragstilldelningen till ökande och minskande verksamheter. I samma beredningsarbete bör också frågan behandlas om hur man bereder nya deltagargrupper tillträde till folkbildningsarbetet.

3.4.3 De egna utvärderingarna

Vi anser att Folkbildningsrådet spelat en avgörande roll när det gäller att stimulera till och utveckla ett utvärderingsarbete inom studieförbund och folkhögskolor.

Vi har noterat att FBR har preciserat och gett anvisningar om det lokala utvärderingsarbetet och att dess former och resultat ska framgå av verksamhetsberättelsen.

Folkbildningsrådet har publicerat en imponerande mängd rapporter. Vi bedömer att den inriktning som FBR:s utvärderingsinsatser haft de senaste åren, med diskussionsmaterial i anslutning till rapporterna, har gjort utvärderingarnas resultat mer tillgängligt och användbart för folkhögskolor och studieförbund. Vi vill understryka det angelägna i att rapporterna tas tillvara i studieförbundens och folkhögskolornas utvecklingsarbete. Rådets arbetssätt, där oberoende forskare har utformat och genomfört utvärderingar, har bidragit till att öka kunskapen om folkbildningens verksamhet också utanför de egna leden.

4 Effekter av nya ekonomiska förutsättningar

I utvärderingens uppdrag ingår att belysa effekterna av ekonomiska förändringar för folkbildningen. Det omfattar bland annat konsekvenser av att folkbildningen kommit att engageras i kunskapslyftet och där också arbetat på uppdrag av kommuner. Betydelsen av att folkbildningen uppträtt som aktör på en utbildningsmarknad ska belysas. Utvärderingen ska också belysa konsekvenserna av förändringar i det offentliga stödet till verksamheten.

4.1 Förändrade ekonomiska förutsättningar

Under de år som gått sedan statsbidragsreformen 1991 har det offentliga stödet till folkbildningen minskat i reala termer och kostnaderna har ökat. Folkbildningens organisationer har funnit det nödvändigt att öka intäkterna från andra källor. För verksamheten som helhet är det svårt att få en klar bild av konsekvenserna av denna utveckling, därtill är den alltför komplex. Svårast att överblicka är studieförbunden där bland annat de statliga bidragen slussas igenom olika led inom organisationerna samtidigt som koncernbokslut i allmänhet saknas.

Att det offentliga stödet spelar en stor roll för finansieringen av folkbildningsarbetet är uppenbart. Folkbildningsförbundet gör årliga sammanställningar av ekonomin i studieförbundens lokalavdelningar. 2001, som är det senaste året för vilket uppgifter finns samlade, utgjorde statsbidraget knappt 30 procent av lokalavdelningarnas intäkter. Kommunbidraget utgjorde drygt 13 procent. Verksamhetsåret 1991/92 utgjorde statsbidraget 31,4 procent av lokalavdelningarnas intäkter och kommunbidragen 17,4 procent. En jämförelse med äldre uppgifter visar att en minskning av bidragens andel av inkomsterna skett också åren före 1991 års reform.

SUFO 2:s undersökning av folkhögskolornas ekonomi visar att statsbidraget spelar en större roll för folkhögskolorna än för

studieförbunden. 2001 utgjorde statsbidraget drygt 50 procent av intäkterna i genomsnitt för samtliga folkhögskolor. Rörelseskolorna låg lite högre och landstingsskolorna något lägre. Landstingsbidragen utgjorde för rörelseskolorna tio procent av intäkterna.

Dessa uppgifter visar på det offentliga stödets avgörande betydelse för det organiserade folkbildningsarbetets finansiering. I detta avsnitt redogör vi för hur stödet till folkhögskolor och studieförbund utvecklats efter folkbildningsreformen 1991.

4.1.1 Statsbidragens utveckling

När den nuvarande ordningen för statsbidrag till folkbildningen beslutades blev anslaget 2 048,6 mnkr. Beloppet var, i linje med folkbildningspropositionen (prop. 1991/92:82), avsett som ett samlat stöd till folkhögskolor och studieförbund. Inom ramen för de allmänna syften som angavs i propositionen fick bidraget disponeras fritt. Under de dryga tio år som sedan gått har storleken av stödet till folkbildningen förändrats och nya inslag tillkommit.

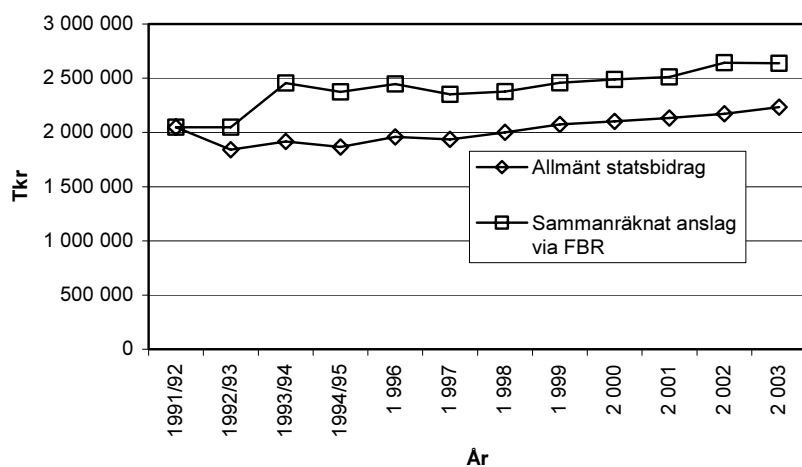
Redan efter ett år, 1992/93, sänktes det allmänna folkbildningsanslaget med tio procent. En del av nedskärningen kompenenserades med ett särskilt anslag för utbildningar anpassade till arbetsmarknadens behov. Därmed hade en ordning införts där en del av stödet till folkbildningen hade karaktär av riktade anslag för särskilda ändamål. Det allmänna folkbildningsanslaget fortsatte att minska under ett par år för att sedan, i löpande priser, öka från 1996. Tre år senare, 1999, passerades den ursprungliga nivån från 1991/92 genom att anslaget uppgick till 2 074 mnkr år.

Anslaget för arbetsmarknadsanpassad utbildning fördelades till både folkhögskolor och studieförbund. 1993/94, då beloppet var som störst, fick folkhögskolorna under beteckningen ”extra utbildningsinsats” 439 mnkr för arbetsmarknadsinriktade insatser. Från 1997 inordnades folkhögskolan i den femåriga satsningen på ett nationellt kunskapslyft för vuxna. Folkhögskolorna tillfördes då 10 000 heltidsplatser om året motsvarande 371 mnkr första året. När kunskapslyftet trappades ner fr.o.m. 2002 beslutades att folkhögskolorna skulle få behålla 70 procent av anslaget och att detta från 2006 skall tillföras grundanslaget. För 2003 utgjorde detta anslag 285 mnkr. Från 2002 och några år framåt har folkhögskolan tillförts vissa medel genom ett samarbete med AMS. Folkhögskolorna genomför, på uppdrag av AMS, särskilt anpassad utbild-

ning för personer inom den s.k. aktivitetsgarantin för arbetslösa inom en ram av 120 mnkr, det s.k. SAGA-anslaget.

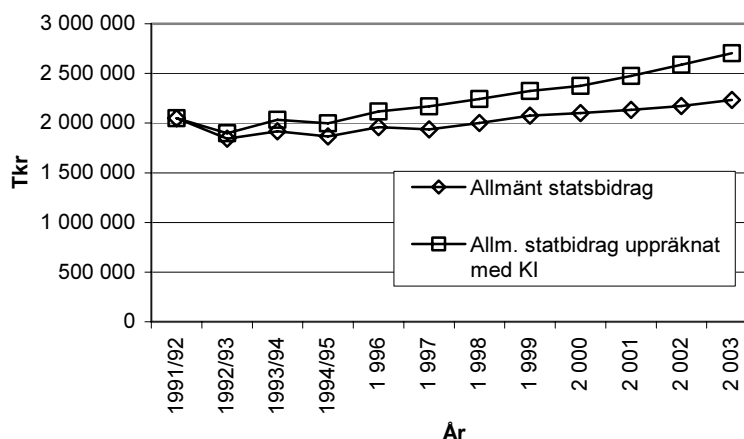
Sammanfattningsvis kan utvecklingen beskrivas så att det allmänna folkbildningsanslaget, som folkhögskolor och studieförbund får använda fritt inom ramen för allmänt formulerade syften, i början av perioden minskat för att sedan öka, dock inte i takt med kostnadsutvecklingen. Samtidigt har medel för särskilda ändamål tillförts folkbildningen. Dessa har dock av bidragsgivaren så gott som helt styrts till folkhögskolorna. Utvecklingen av anslagsbeloppen i löpande priser framgår av diagram 4:1.

Diagram 4:1. Utvecklingen av stödet till folkbildningen 1991/92–2003 i löpande priser



Det allmänna folkbildningsanslaget ligger från 1999, i löpande priser, över ingångsvärdet från 1991/92. Om hänsyn tas till kostnadsutvecklingen har anslaget emellertid minskat påtagligt. Omräkning med hjälp av konsumentprisindex visar att 1991/92 års anslag motsvaras av ett anslag på 2 703 mnkr 2003, eller mer än 20 procent över det faktiska anslaget detta år. Diagram 4:2 visar det allmänna folkbildningsanslagets utveckling jämfört med vad anslaget skulle ha varit om det följt kostnadsutvecklingen mätt med konsumentprisindex.

Diagram 4.2. Utvecklingen av det allmänna folkbildningsanslaget jämfört med om anslaget räknats upp med KPI från 1991/92



Under hela perioden från 1991/92 har Folkbildningsrådet, som framgått av kapitel 3, fördelat det allmänna anslaget så att en oförändrad andel av anslaget gått till studieförbund respektive folkhögskolor. Konsekvenserna av detta har, tillsammans med den ovan beskrivna utvecklingen, blivit helt skilda utvecklingar för folkhögskolor respektive studieförbund.

För studieförbundens del har resultatet blivit en i löpande priser nästan oförändrad medelstilleddning. År 2003 fördelades 45 mnkr mer till studieförbunden än vad som fördelades 1991/92. Om anslaget följt den allmänna kostnadsutvecklingen skulle det i stället ha ökat med nästan 250 mnkr. Det kan uttryckas som att studieförbunden för att genomföra verksamhet i oförändrad omfattning har tvingats rationalisera och sänka sina kostnader i samma takt som inflationen. Samtidigt vet vi att studieförbundens rapporterade verksamhet har ökat kraftigt under den aktuella perioden (kapitel 3).

Utvecklingen för folkhögskolorna ser helt annorlunda ut. Samtidigt som den del av finansieringen, som kommer från det allmänna folkbildningsanslaget utvecklades på samma sätt för studieförbunden, kompenseras detta under 1990-talet av riktade medel för särskilda utbildningar. Detta ledde till att folkhögskolorna under en period hade en mycket god finansiering, något som återspelas i den verksamhetsutveckling som vi tidigare visat på. Det

innebar bland annat att tjugo nya folkhögskolor startades under 1990-talet. I och med att den tidsbestämda satsningen på det s.k. kunskapslyftet upphört har också folkhögskolornas anslag för särskilda utbildningar minskat.

Utvecklingen har för folkhögskolornas del också inneburit en starkare styrning från anslagsgivaren än vad som avsågs i 1990/91 års folkbildningsproposition. Som mest har ungefär en tredjedel av stödet till folkhögskolorna utgjorts av anslag till särskilda utbildningsinsatser. Användningen av sådana medel har reglerats på ett annat sätt än vad som gällt för det allmänna folkbildningsanslaget.

4.1.2 Kommun- och landstingsbidragen

Kommunerna har traditionellt gett bidrag till studieförbundens lokala arbete, i vart fall från det att lokalavdelningarna organiserades som självständiga organ. Landstingen har gett bidrag till studieförbundens distriktsorganisationer. När flera förbund nu omorganiserats så att särskilt regionalt led saknas, talar man istället om bidrag till förbundens regionala verksamhet.

Folkhögskolorna saknas helt i den kommunala bidragsgivningen utom i de få fall då primärkommuner äger en folkhögskola eller ingår som en av flera huvudmän. Landstingen har genom folkhögskolan hela historia ägt och drivit ett antal folkhögskolor. Under de senaste åren har en del landstingsskolor överlåtits till andra huvudmän. För närvarande drivs 44 folkhögskolor av landsting.

Landstingens stöd till folkhögskolorna avser alltså dels ansvaret för driften av egna skolor, dels bidrag till skolor som drivs av andra huvudmän. Eftersom folkhögskolorna i regel har en riksrekrytering finns också ett system för interkommunala ersättningar avseende studerande på skolor som ligger inom ett annat landstingsområde än det där den studerande har sitt hem.

Bidrag till studieförbunden

Sedan början av 1990-talet har kommunerna med få undantag kraftigt minskat sitt stöd till studieförbunden. I några fall har bidraget upphört helt. För 2003 är det, enligt den återkommande sammanställning av bidragen som Folkbildningsförbundet gör, sju kommuner som inte ger något bidrag till studieförbunden. I den nämnda

sammanställningen från Folkbildningsförbundet konstateras att 51 kommuner inför 2003 ökade sitt anslag jämfört med 2002. 71 kommuner minskade och 168 hade oförändrat bidrag.

Det kommunala bidraget till studieförbunden uppgick 1991 till 663,3 mnkr. Tolv år senare, 2003, hade bidraget minskat till 441,5 mnkr eller med 33 procent. Om 1991 års bidrag hade ökat i takt med den allmänna kostnadsutvecklingen, dvs. följt konsumentprisindex, så skulle bidraget 2003 ha uppgått till 810,7 mnkr. I relation till kostnadsutvecklingen har alltså det kommunala stödet till studieförbunden nästan halverats.

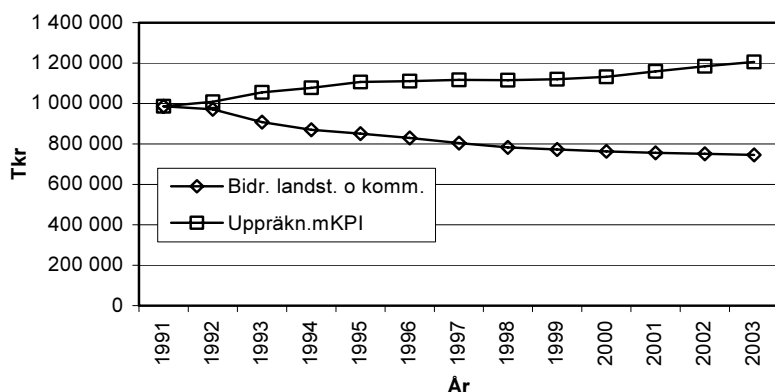
Landstingens bidrag till studieförbunden ligger på en lägre nivå men har inte minskat i samma omfattning som det kommunala stödet. Bidraget är uppdelat på tre delar; det allmänna bidraget till studieförbunden, riktade bidrag till särskilda insatser samt bidrag till det gemensamma regionala organet, länsbildningsförbundet. De senare delarna utgör en mindre del av anslaget, tillsammans omkring fem procent.

År 1991 uppgick det samlade bidraget från landstingen till 323,1 mnkr. Från 1993 skedde en långsam avtrappning till 301 mnkr 2000. Efter detta år har en mindre återhämtning skett så att bidraget 2003 uppgick till 306,5. För att bevara bidragets värde hade dock behövts en uppräknings till 375,9 mnkr (KPI).

Det sammantagna stödet från kommuner och landsting har minskat med mer än 240 mnkr eller med en fjärdedel. Om det aktuella bidraget istället sätts i relation till det belopp bidraget skulle ha uppgått till om det behållit samma reala värde som det hade 1991, närmar sig nedskärningen 40 procent. Kommuner och landsting har alltså gjort betydande nedskärningar av stödet till studieförbunden.

Diagram 4:3 visar utvecklingen från 1991 för de sammanräknade kommun- och landstingsbidragen. För jämförelse visas också hur bidragen skulle ha utvecklats om de höjts i takt med kostnadsutvecklingen.

Diagram 4.3. Utvecklingen av de sammanlagda kommun- och landstingsbidragen till studieförbunden 1991–2003



Nedskärningen av stödet från kommuner och landsting kan ses i relation till uttalanden i regeringens propositioner om det nationella ansvaret för finansieringen av folkbildningen. Enligt regeringens uppfattning har kommuner och landsting ett eget ansvar för att möjliggöra en god folkbildning. Det är en förutsättning för att alla ”medborgare oavsett bostadsort får en höjd bildningsnivå och därigenom skapar förutsättningar för utveckling och framsteg i landet” (prop. 1997/98) Minskat kommunalt stöd minskar folkbildningens möjligheter att fullfölja sina uppgifter. Samtidigt markeras att staten inte kan kompensera för bortfall från andra bidragsgivare.

Bidrag till folkhögskolorna

För folkhögskolornas del står kommunerna vid sidan av bidragsgivningen och är knappast heller engagerade som huvudmän. En av folkhögskolorna har en kommun som huvudman. I några av de nyare folkhögskolorna ingår den kommun där skolan ligger som en part i den stiftelse eller förening som är huvudman för skolan. I övrigt förekommer det att kommuner köper utbildningsplatser för individuellt anpassad gymnasieutbildning på folkhögskolor eller att man använder folkhögskolor för andra typer av uppdragsutbildningar.

Vid sidan av staten är det alltså endast landstingen som uppträder som bidragsgivare till folkhögskolorna. För landstingens del kompliceras bilden av att landsting är huvudman för nästan en tredjedel av skolorna. För dessa 44 skolor är landsting i sista hand ekonomiskt ansvariga för skolans verksamhet och fortbestånd.

Landstingens huvudmannaskap innebär också att landstingens roll för finansieringen inte alltid direkt framträder i skolans redovisning. Landstingen äger till exempel lokaler och av det följer ett samspel mellan landstingens insats och vad man tar ut för lokalhyror. I detta avseende har skett förändringar över tid som försvårar jämförelse. Det kan också gälla administrativa tjänster från landstingsförvaltningen som folkhögskolor har tillgång till på villkor som kan vara olika mellan olika landsting.

Av dessa skäl har SUFO 2 inte kunnat göra liknande jämförelser av bidragsutvecklingen över tid som vi redovisat för statliga och kommunala bidrag. Den studie av folkhögskolornas ekonomi som vi gjort ger dock vissa uppgifter som belyser såväl nivån på stödet som utvecklingen över tid, om än i ett kortare perspektiv än vad vi använt i det föregående (SOU 2003: 125).

Alla landsting ger bidrag till rörelsefolkhögskolor i det egna landstingsområdet. Dessutom ger landstingen (med något undantag), till såväl rörelseskolor som landstingsskolor, interkommunala ersättningar för studerande från det egna landstingsområdet som studerar på en skola inom ett annat område. För nivån på de interkommunala ersättningarna finns en rekommendation från landstingsförbundet.

Landstingens bidrag till rörelseskolorna har från 1991 till 2001 ökat med i genomsnitt 82 tkr till 2 047 tkr (SOU 2003:125). Under perioden har den totala verksamheten ökat kraftigt. Över en tvåårsperiod från 1999 till 2001 har landstingens bidrag till rörelseskolorna ökat från i genomsnitt 2 075 tkr till 2 082 tkr. Även antalet deltagarveckor har ökat så att bidraget räknat per deltagarvecka minskat från 268 kr till 252 kr. Det innebär på två år en minskning med sex procent.

Även om statsbidraget utgör den dominerande intäktsposten för folkhögskolorna så är landstingsbidraget en betydande del av inkomsterna. 1991 utgjorde landstingsbidraget 13 procent av rörelseskolornas samlade intäkter. 1996 hade andelen minskat till knappt nio procent för att sedan öka till tio procent.

4.2 Studieförbundens ekonomi

Möjligheterna att få en heltäckande överblick över den ekonomiska situationen för studieförbundens verksamhet är begränsade. Detta beror i första hand på uppdelningen mellan centrala, lokala och vissa fall regionala enheter. Dessutom finns skillnader mellan förbunden i organisation och ekonomiska strukturer. Bl.a. varierar såväl omfattningen av som sättet att redovisa ekonomiska transaktioner mellan olika enheter.

Riksförbundens årsredovisningar ger endast undantagsvis besked om de ekonomiska förhållandena i förbundens lokalavdelningar. Sedan ett antal år gör Folkbildningsförbundet på grundval av uppgifter som samlas in från förbunden årliga sammanställningar över studieförbundsavdelningarnas ekonomi. För att få en mer fullständig bild har SUFO 2 under december 2003 genomfört intervjuer med förbundsrektorerna eller motsvarande och ekonomiansvariga på samtliga studieförbund. Uppgifter som framkommit vid dessa intervjuer ligger till grund för följande redogörelse (Persson, 2004). I viss utsträckning används även de uppgifter som Folkbildningsförbundet samlat in.

4.2.1 En samlad bild

Lokalavdelningarna står, som anordnare av folkbildningsverksamheten, för den dominerande delen av studieförbundens ekonomi. För att få en bild av helheten behöver emellertid alla nivåerna i studieförbunden tas med.

En sådan sammanställning visar att studieförbundens totala omsättning 2002 uppgick till närmare 5 mdkr. Av detta utgjorde statsbidragsgrundande folkbildningsverksamhet i förbundens lokalavdelningar 65 procent eller närmare 3,3 mdkr. Övrig verksamhet i avdelningarna utgjorde drygt nio procent eller 470 mnkr. Studieförbunden centralt omsatte 410 mnkr, åtta procent av den totala summan. I fyra förbund finns på regional nivå distrikt eller regioner med egen ekonomisk redovisning. Dessa omsatte tillsammans 340 mnkr eller sju procent av den totala omsättningen.

I tabell 4:1 ges en översikt över studieförbundens ekonomi fördelad på de olika organisationsnivåerna och sammanräknad.

Tabell 4:1. Studieförbundens ekonomi 2002, sammanfattande uppgifter för helheten med fördelning på olika organisationsnivåer. Belopp i tusental kr

	<i>Förbund</i>	<i>Region</i>	<i>Lokal nivå</i>	<i>Totalt</i>
Intäkter*	410 330	339 544	3 717 045	4 466 919
Kostnader inkl. avskrivningar	-439 657	-363 462	-3 825 358	-4 628 477
Resultat efter finans och disp.	-16 214	14 923	-96 917	-98 208
Akkumulerat kapital m fonder	245 440	334 149	1 038 480	1 618 069
<i>* varav:</i>				
Kommunbidrag				445 909
Landsstingsbidrag				272 507
Statsbidrag				1 237 909
Summa bidrag				1 956 325
Bolag m.m.				510 188

I det ackumulerade egna kapitalet ingår både fritt och bundet kapital. En del kan alltså vara reserverat för förutbestämda ändamål och för fonder kan gälla restriktioner för hur de får användas. Det totala egna kapitalet på 1,6 mdkr ska ses i relation till förbundens fasta åtaganden för personal, lokaler m.m. Kapitalet understiger 50 procent av dessa åtaganden. Det egna kapitalet är överlag mycket ojämnt fördelat mellan de olika enheterna. Mer än hälften av alla avdelningar visade i 2002 års resultat underskott.

4.2.2 Lokalavdelningar

Lokalavdelningarnas sammanlagda intäkter uppgick 2002 till 3,7 mdkr. och kostnaderna inklusive avskrivningar till 3,8 mdkr. Avdelningarna redovisade en underskott på 97 mnkr. Verksamheten i studieförbundens lokalavdelningar domineras av bidragsgrundande folkbildningsverksamhet.

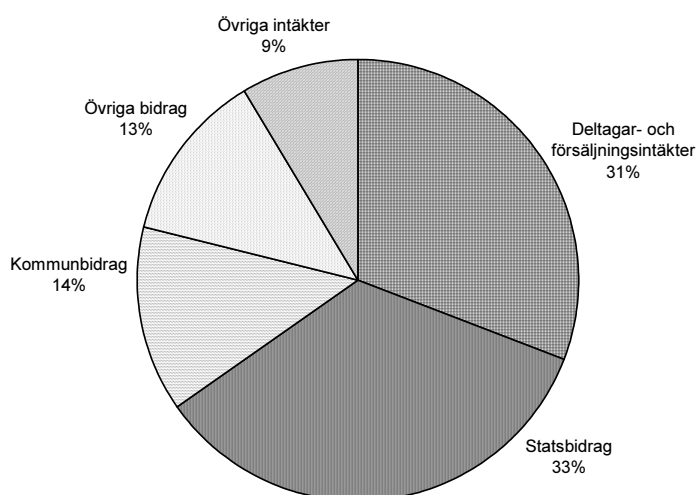
Intäkter

Avdelningarnas intäkter från den bidragsgrundande verksamheten uppgick 2002 till 3 252 mnkr. Av detta utgjorde statsbidraget 1 112 mnkr något mindre än det samlade statsbidraget till studieförbunden. Mellanskillnaden utgörs av en mindre del av statsbidraget, som disponeras på förbunds nivå för nationell verksamhet och vissa gemensamma kostnader. För detta finns ingen enhetlig princip utan förbunden hanterar och redovisar dessa medel olika.

De olika intäkternas andel av de samlade intäkterna från folkbildningsverksamhet varierar mellan förbunden. Statsbidragen utgör i genomsnitt 33 procent av intäkterna med en variation mellan som lägst 21 procent och som högst 41 procent av intäkterna. Givetvis finns också stora skillnader mellan olika avdelningar inom samma förbund.

Fördelningen mellan olika slag av intäkter framgår av diagram 4:4.

Diagram 4:4. Studieförbundens lokalavdelningar, fördelning av intäkter från bidragsgrundande folkbildningsverksamhet 2002



Övriga bidrag

13 procent av avdelningarnas intäkter har betecknats som "Övriga bidrag". Här återfinns framför allt olika former av projektmedel. Sådana medel kan studieförbunden söka från olika håll inom offentlig sektor och i någon mån också från andra källor. I "Övriga bidrag" ingår också medel från länsarbetsnämnderna för s.k. lönebidragstjänster.

SIDA har från 1970-talet avsatt medel för biståndsinformation. Alla studieförbund söker och får medel. SIDA drar nytta av studieförbundens nätverk för att få ut viktig samhällsinformation och studieförbunden får för sin del medfinansiering av verksamhet som man anser vara angelägen ur ett folkbildningsperspektiv.

Ett annat område är IKT-verksamhet och flexibelt lärande där studieförbunden haft möjlighet att söka medel till projekt som finansierats genom KK-stiftelsen, Distum och senare den nya myndigheten CFL. Denna typ av projekt syftar till utveckling av kunskaper och erfarenheter som kan användas både i pedagogisk och i administrativ verksamhet.

Alla studieförbund bedrev under 2002 ett flertal EU-projekt. Projekten syftar i allmänhet till kompetensutveckling av olika personalkategorier. Även större projekt som syftar till utbyte med andra länder i Europa ingår. Andra projektfinansiärer som studieförbunden nämner är kommuner, landsting, Allmänna arvsfonden, Socialstyrelsen och Hemslöjden.

De uppgifter som vi fått fram om studieförbundens intäkter från projekt på avdelnings- och distriktsnivå gör det inte möjligt att ange några säkra belopp. En rimlig uppskattning kan vara att dessa intäkter utgör omkring fem procent av de totala intäkterna eller högst 150 mnkr. På marginalen är det givetvis värdefulla medel men samtidigt måste man lägga till en egeninsats som ibland kan vara betydande.

Det finns negativa faktorer med projektmedel som man måste vara observant på. Projektmedel är styrande för den verksamhet bidraget avser. Det finns också ekonomiska risker när en avdelning startar projekt helt eller delvis finansierade med externa medel. Detta gäller särskilt stora projekt och där avdelningarna måste anställa särskild personal och hyra lokaler.

I stora EU-projekt där man samarbetar med flera andra organisationer eller kommuner ökar riskerna eftersom alla aktörerna måste leva upp till sitt delansvar i det aktuella projektet. Om så inte sker

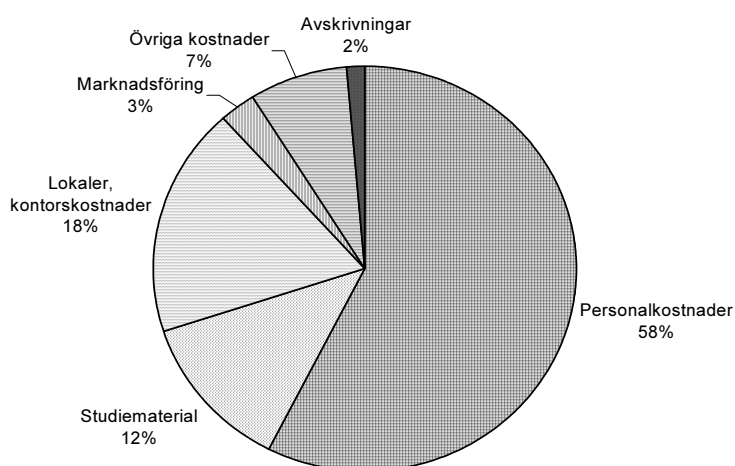
går det ut över alla aktörerna. Projekt som sträcker sig över en längre period och där medel beviljas etappvis kan hamna i svårigheter om besluten inte kommer i god tid för nästa period. Vidare leder projektbidragen ofta till ökad administration och speciell ekonomisk redovisning gentemot den som beviljat medel. Bidragen från SIDA och EU-medel anses av studieförbunden vara speciellt krävande när det gäller redovisning.

I intervjuerna har framhållits att projektmedel svårligen kan ersätta bortfall från de generella offentlig bidragen. Det är de offentliga medlen som gör det möjligt för studieförbunden att kontinuerligt bedriva ett fritt och frivilligt folkbildningsarbete som når ut till stora grupper med studiecirkel och kulturprogram.

Kostnader

Avdelningarnas kostnader för bidragsgrundande folkbildningsverksamhet uppgick 2002, inklusive avskrivningar, till 3 354 mnkr. Kostnadernas fördelning på olika kostnadslag framgår av diagram 4:5.

Diagram 4:5. Studieförbundens lokalavdelningar, fördelning av kostnader för bidragsgrundande folkbildningsverksamhet 2002



Den största posten, personalkostnaden, utgjorde 58 procent av kostnaderna. Mellan studieförbunden varierade denna andel från 44 till 63 procent av kostnaden.

Antalet anställda i studieförbunden på alla nivåer, från lokalavdelningar till riksförbund uppgår, exklusive cirkelledare, till 4 300 personer. Antalet cirkelledare beräknas överstiga 150 000. Av dessa är cirka 850 tillsvidareanställda. Flertalet av ledarna genomför sitt uppdrag utan arvode.

En jämförelse med intäkterna visar att statsbidraget motsvarade 33 procent av verksamhetens kostnader med en variation mellan studieförbunden från 21 till 41 procent. Kommunbidraget motsvarade 13 procent och Övriga bidrag tolv procent av kostnaderna. Sammantaget motsvarade alltså olika former av bidrag 58 procent av avdelningarnas kostnader för den bidragsgrundande folkbildningsverksamheten.

Deltagar- och försäljningsintäkter motsvarade 31 procent av kostnaderna. På denna post var variationerna mellan studieförbunden stor från 14 till 63 procent. För fyra av förbunden var denna andel under 20 procent medan den för tre var 50 procent eller mera.

För tidigare år finns uppgifter om kostnader i Folkbildningsförbundets årliga sammanställningar av studieavdelningarnas ekonomi. Enligt dessa uppgick de samlade kostnaderna för studieavdelningarnas folkbildningsverksamhet 1999 till 3 133 mnkr. 2002 var samma kostnader enligt vår undersökning 3 354 mnkr, en ökning på fyra år med sju procent. Uppgifterna för tidigare år skiljer inte på folkbildningsverksamhet och annan verksamhet. De sammanlagda kostnaderna uppgick 1991/92 till 3 336 mnkr. Det är knappast en överskattning att anta att 90 procent av det beloppet avser folkbildningsverksamhet, vilket skulle betyda att den sammanlagda kostnaden för lokalavdelningarnas folkbildningsverksamhet 1991/92 uppgick till 3 002 mnkr. Det innebär en kostnadsökning på en tioårsperiod på drygt elva procent. Under samma period har konsumentprisindex stigit med 19 procent. Studieförbundens redovisade verksamhet har under perioden ökat med 40 procent. Samtidigt har det ekonomiska resultatet försämrats särskilt under de senaste åren.

Uppdragsverksamhet

Vid sidan av den bidragsgrundande folkbildningsverksamheten bedrivs i vissa avdelningar också verksamhet av annat slag. Det kan vara fråga om uppdragsutbildning för huvudsakligen offentliga uppdragsgivare. Ett exempel på sådan verksamhet kan vara uppdrag som avser att förbereda studerande för gymnasiestudier inom kommunal vuxenutbildning. Andra exempel från offentlig sektor är länsarbetsnämnder, försäkringskassor, arbetsförmedlingar, Migrationsverket, Socialstyrelsen, landsting, Trygghetsstiftelsen. Det förekommer också uppdrag som riktar sig till arbetslösa, psykiskt sjuka och långtidssjukskrivna. Uppdragen från offentlig sektor avser både deltagare som får del av myndighetstjänster och utbildning av personal.

Det förekommer också att studieförbund är huvudmän för olika skolor, t.ex. folkhögskolor. Även kompletterande utbildningar inom konstområden förekommer. I några fall bedriver studieförbund också fristående skolor.

Resultat

Som framgått var det samlade ekonomiska resultatet för studieförbundens lokalavdelningar år 2002 negativt. Driftsresultatet för folkbildningsverksamheten visade sammantaget för samliga lokalavdelningar ett underskott på 102 mnkr.

En sammanställning av antalet avdelningar med under- respektive överskott redovisas i tabell 4.2. Av tabellen framgår också vilka belopp det sammantaget rör sig om. Eftersom det uppvisade resultatet är beroende av redovisning av finansiella poster och dispositioner i bokslutet ges uppgifter om antal enheter såväl som sammanräknade belopp del före, dels efter sådana bokslutsåtgärder.

Tabell 4:2. Antal lokalavdelningar med över- respektive underskott år 2002. Belopp i tusental kronor

	<i>Antal</i>
Avdeln. med underskott före finans och dispositioner	309
Avdeln. med överskott före finans och dispositioner	209
Summa avdelningar	518
Avdeln. med underskott efter finans och dispositioner	271
Avdeln. med överskott efter finans och dispositioner	247
Summa avdelningar	518
	<i>Belopp</i>
Avdeln. med underskott före finans och dispositioner	-172 720
Avdeln. med överskott före finans och dispositioner	47 930
Sammanräknat resultat	-124 790
Avdeln. med underskott efter finans och dispositioner	-147 031
Avdeln. med överskott efter finans och dispositioner	50 114
Sammanräknat resultat	96 917
Sammanräknat ackumulerat kapital inkl. fonder m.m.	1 038 480

I redovisningsunderlaget för avdelningarnas verksamhet 2002 ingår 518 enheter. Flertalet av dessa redovisar alltså underskott även efter finansiella kostnader/intäkter och bokslutsdispositioner. En granskning av de enskilda förbunden visar att den lokala verksamheten i tre studieförbund redovisar ett sammanlagt positivt nettoresultat medan den i de övriga sju visar underskott.

Resultatet har försämrats kraftigt de två senaste åren. Åren 1999 och 2000 redovisades sammantaget ett överskott på 2,5 respektive 10,9 mnkr. År 2001 vände resultatet kraftigt nedåt till ett underskott på 70,4 mnkr. Det senast redovisade året, 2002, fortsatte samma utveckling. Efter en kapitalförbrukning på 48 mnkr kvarstår ett underskott på 97 mnkr. Det försämrade resultatet hänger samman med att kostnaderna för att bedriva folkbildningsverksamheten har ökat mer än tidigare medan intäkterna inte ökat i motsvarande grad.

Det sammanlagda egna kapitalet på drygt 1 mdkr är ett betydande belopp. Det måste dock ses i relation till bl.a. årliga personalkostnader på 1,9 mdkr. Till detta kommer åtaganden som gäller

lokaler och fastigheter. Kapitalet är dessutom mycket ojämnt fördelat mellan enheterna.

4.2.3 Övrig verksamhet

Utöver den statsbidragsberättigade verksamheten med studiecirklar, kulturprogram och övrig gruppverksamhet, bedriver studieförbunden och dess enheter även annan utbildningsverksamhet. Det sker som uppdragsverksamhet och som huvudmän för olika skolor och institut. Denna verksamhet bedrivs genom de lokala och regionala enheterna och i vissa fall via dotterbolag och stiftelser som utgör egna juridiska personer.

För den övriga verksamhet som bedrivs inom studieförbundens egna organisationer uppgick nettoomsättningen år 2002 till 470 mnkr eller 13 procent av lokalavdelningarnas totala omslutning. Skillnaderna mellan studieförbunden är stora. För fyra förbund uppgår uppdragsverksamheten till högst fyra procent av den totala omsättningen medan den inom två förbund uppgår till 36 procent. För de återstående fyra förbunden ligger andelen uppdragsverksamhet mellan sex och 11 procent av den totala omslutningen. Omsättningen varierar från 0,3 till som mest 183 mnkr. Sett i ett flerårsperspektiv har verksamhetens omfattning varit ungefär på samma nivå under senaste femårsperioden.

För verksamheten i bolag och andra juridiska personer finns inga uppgifter tillgängliga för att jämföra hur utvecklingen har varit. Mycket tyder dock på att det knappast är en verksamhet som expanderar. Flera förbund anger att ett antal bolag, som startades för några år sedan, numera är vilande. På förbunden centralt har man emellertid ingen fullständig kartläggning av denna verksamhet. En del av siffermaterialet baseras därför på uppskattningar från de centrala kanslierna. Omslutningen av denna verksamhet beräknas uppgå ca 500 mnkr.

Sammanlagt har alltså den del av studieförbundens samlade verksamhet som inte redovisas som statsbidragsberättigad folkbildning en omsättning på närmare 1 mdkr eller 20 procent av studieförbundens totala omsättning. De fyra största aktörerna svarar för nästan 90 procent av omsättningen.

Studieförbundens syn på övrig verksamhet

De studieförbund som har en omfattande övrig verksamhet ser denna som en naturlig utveckling av den verksamhet man bedriver inom ramen för folkbildningsanslaget. Verksamhetens ämnesinriktning stämmer med förbundets profil och bygger på att man har ledar- och lärarkompetens inom räckhåll. Ett motiv för sådan verksamhet kan vara att man vill pröva folkbildningens pedagogiska arbetsformer på nya områden med extern finansiering. Man ser möjligheter att nå ut till nya målgrupper som i nästa skede kommer att engagera sig i folkbildningsutbudet.

Som framgått ovan riktar sig studieförbundens uppdragsverksamhet i mycket stor utsträckning till offentligt sektor. Den insats som studieförbunden gör i det här sammanhanget skapar nya nätverk och förhoppningsvis också respekt för studieförbundens folkbildningsinsats i övrigt. Motsvarande bör även gälla den uppdragsverksamhet som riktar sig till företag och dess anställda.

Studieförbundens engagemang i skolverksamhet har ofta anknytning till respektive förbunds inriktning och profil. Tillkomsten av kompletterande utbildningar har många gånger ett ursprung i en folkbildningsverksamhet med hög studieintensitet. Inte minst för deltagarna har det då varit viktigt att de fått möjlighet att söka studiestöd. En skolmässig uppläggning av verksamheten har hittills varit enda möjligheten för studieförbunden att lösa detta liksom att i vissa fall få tillgång till särskilt statsbidrag.

Studieförbundens relation till folkhögskolorna har lång tradition inte bara i form av olika grad av huvudmannaskap. Oavsett huvudmannaskap finns ett brett samarbete mellan studieförbund och folkhögskolor och när det på senare år varit möjligt för studieförbund att åta sig huvudmannaskap för folkhögskolor har flera studieförbund varit intresserade och tagit chansen att utveckla sitt engagemang.

De studieförbund som tagit på sig huvudmannaskap för fristående skolor och KY-utbildningar gör det på områden som ligger nära deras folkbildningspolitiska mål och inriktning.

Övrig verksamhet av större omfattning förekommer endast i ett par av studieförbunden. I samtliga fall är det ett begränsat antal enheter som genomför sådan verksamhet. Alla studieförbund menar att satsningar på det här området kräver särskild kompetens och resurser för att lyckas. Det är inte ekonomiskt riskfritt.

Verksamhetsåret 2002 redovisade åtta av tio studieförbund överskott, medan två redovisade underskott av övrig verksamhet. För ett av förbunden var underskottet mycket stort och krävde ägar-tillskott till det förbundsägda bolaget med åtskilliga miljoner. För en del år sedan hade studieförbunden fler aktiva bolag för att bedriva uppdragsverksamhet. Några är nu avvecklade och andra är vilande.

4.3 Folkhögskolornas ekonomi

SUFO 2 har, i samarbete med Rörelsefolk högskolornas Intresseorganisation (RIO) och Landstingsförbundet genomfört en studie av folkhögskolornas ekonomiska förhållanden (SOU 2003:125).

Huvudsyftet med studien har varit att beskriva folkhögskolornas ekonomiska situation samt att granska och förklara de senaste årens ekonomiska utveckling och dess konsekvenser. I det syftet har man arbetat med jämförelser mellan olika grupperingar av skolor som rörelseskolor och landstingsskolor, men också storstadsskolor, landsbygdsskolor, externat- och internatskolor etc. I ett särskilt avsnitt behandlas förutsättningarna för personer med funktionshinder att studera på folkhögskola.

De ekonomiska uppgifterna om skolorna har insamlats genom en enkät som besvarats av 133 av de totalt 147 folkhögskolorna. Dessa uppgifter har kompletterats med omfattande intervjuer med företrädare för 18 skolor. För jämförelser bakåt i tiden används uppgifter från tidigare enkäter om skolornas ekonomi som genomförts av Folkbildningsrådet.

Intäkter

Den analys av skolornas intäkter som gjorts i studien visar på betydelsen av statliga anslag i olika former för folkhögskolorna. År 2001 utgjorde statliga medel 53 procent av rörelseskolornas intäkter. På landstingsskolorna utgjorde de statliga medlen en något mindre andel, 46 procent. Skillnaden mellan rörelseskolor och landstingsskolor hänger delvis samman med att de förra tilldelas 2,5 procent av statsbidraget för ideologisk profilering och rörelseanknytning, men beror också på skillnader i ekonomiska strukturer mellan de två skoltyperna. Det totala statsbidragets andel av

inkomsterna har med undantag för första året, 1991/92, varit i stort sett konstant under perioden.

Det allmänna folkbildningsanslagets andel av inkomsterna har minskat kraftigt, för rörelseskolornas del från 48 procent av intäkterna 1991/92 till knappt 28 procent 2001. Istället har skolorna, som framgått av redogörelsen för statsbidragets utveckling, fått statsbidrag för särskilda utbildningsinsatser knutna till arbetsmarknadsåtgärder eller till det s.k. kunskapslyftet. Denna utveckling har för skolornas del lett till att de blivit mer styrda utifrån eftersom de särskilda statsbidragen varit förknippade med krav på utbildningens inriktning och karaktär.

Några skillnader mellan stora och små skolor ifråga om statsbidragets betydelse framträder inte i studien. Däremot visar det sig att anslagen till särskilda utbildningsinsatser har spelat en mer dominerande roll på nya folkhögskolor jämfört med äldre. Detta bidrag utgjorde 22 procent av inkomsterna för de tjugo nya skolorna att jämföra med tolv procent för samtliga rörelseskolor (SOU 2003:125). Det förefaller som om det särskilda anslaget använts för att finansiera de nya skolorna. Därmed har nya skolor kunnat startas utan att detta i alltför hög grad inkräktat på utrymmet för de gamla skolorna.

Landstingsbidragen utgör för rörelseskolorna tio procent av intäkterna. Denna andel har varit oförändrad sedan mitten av 1990-talet. Bidrag från huvudmannen är för landstingsskolorna en betydande del, 32 procent 2001, lite mindre åren närmast före. För rörelseskolornas del är huvudmannabidragen mindre än två procent, år 2001 var de 1,5 procent.

För rörelseskolorna utgjorde intäkter från uppdragsutbildningar och konferensverksamhet 2001 tillsammans tolv procent av intäkterna. För landstingsskolorna var sådana intäkter mindre och utgjorde åtta procent av intäkterna år 2001. Några av de nya skolorna hade 2001 mer än hälften av sin verksamhet finansierad med externa resurser, främst kommunala uppdrag. I intervjuerna framkommer att de flesta skolorna, såväl landstings- som rörelseskolor, väntar sig att uppdragsverksamheten kommer att öka och även förändras till sitt innehåll. Detta som en följd av att statsbidragen minskar och att de kommunala medlen för kunskapslyftet försvinner.

Kostnader

På kostnadssidan utgör personalen den dominerande posten med totalt drygt 60 procent av omslutningen för såväl landstings- som rörelseskolor. Någon skillnad ifråga om personalkostnadernas andel finns inte heller om man ser till funktionen undervisning. Landstingsskolorna har en något lägre andel personalkostnader för administrativa funktioner än rörelseskolorna.

Av intervjuerna framgår att många skolor har genomfört personalnedskärningar främst under 2002 och 2003. Alla personalkategorier berörs, men inskränkningarna gäller i första hand pedagogisk personal. Det kan ske genom att lediga tjänster inte återbesätts och färre timlärare anlitas.

Bland övriga kostnader har fastighetskostnader för rörelseskolorna från 1999 till 2001 ökat sin andel av kostnaderna från 16 procent till 19 procent. Ökningen kan främst hänföras till hyreskostnader för de små externatskolorna i storstads- och tätortsområden.

Resultat

Undersökningen pekar vidare på kraftigt försämrade ekonomiska resultat. Från 1999 till 2001 har antalet skolor med överskott i bokslutet minskat och antalet med underskott ökat. I första hand är det rörelsefolkhögskolornas resultat som försämrats. Tabell 4:3 visar en sammanställning av antalet skolor med över- respektive underskott och den genomsnittliga storleken på beloppen.

Tabell 4:3. Antal skolor med överskott respektive underskott och medelvärde för beloppen i tusental kr 1999 och 2001

	<u>Rörelseskolor</u>		<u>Landstingsskolor</u>	
	<i>Underskott</i>	<i>Överskott</i>	<i>Underskott</i>	<i>Överskott</i>
<i>1999</i>				
Antal	24	65	17	20
Medelvärde tkr	618	343	308	514
<i>2001</i>				
Antal	42	37	22	13
Medelvärde tkr	997	571	554	286

Det sammanlagda underskottet för samtliga folkhögskolor var 2001 för första gången större än det samlade överskottet. Sammantaget gick alltså folkhögskolornas verksamhet med underskott detta år. För vissa skolor är situationen svårare än för andra. Av de 42 rörelseskolor som 2001 visade underskott hade 25 ett underskott på mer än 2,5 procent av den egna omsättningen. För åtta skolor översteg underskottet tio procent av omsättningen.

Orsaker till försämrad ekonomi

Något samband mellan skolornas resultat och faktorer som skolstorlek, andel uppdragsverksamhet, internat/externat eller belägenhet har man inte funnit i undersökningen. På basis av enkätsvaren och intervjuerna förs en diskussion om faktorer som påverkat folkhögskolornas resultatutveckling.

Som en förklaring till den försämrade ekonomin pekar många skolor på minskade volymer från 2001 främst till följd av att det särskilda statsbidraget minskat. Under senare hälften av 1990-talet ökade folkhögskolorna sin verksamhet dels med resurser från statsbidraget till särskild utbildning, dels genom kommunala uppdrag knutna till kunskapslyftet. Verksamhetsökningen innebar satsningar på personal och lokaler. När volymen minskar blir det svårt att anpassa organisationen till en lägre volym. De försök som gjorts att kompensera minskningen genom andra offentliga utbildningsuppdrag, bland annat genom utbildningar för arbetslösa, finansierade av AMS genom det s.k. SAGA-anslaget, har inte räckt till.

En viktig faktor är enligt undersökningen den bidragsutveckling som vi redovisat. För folkhögskolornas del slår besparingarna från 1992 igenom först nu när statsbidraget för särskilda utbildningar trappas ner. Detta statsbidrag har under en period finansierat en betydande del av folkhögskolornas verksamhet. Parallellt med detta har också landstingens stöd minskat.

På kostnadssidan har framför allt personalkostnaderna ökat och förväntas öka ytterligare. Som skäl för en fortsatt ökning pekar skolorna bl.a. på att lärarlönerna släpat efter jämfört med motsvarande tjänster inom andra skolformer. Samtidigt förväntar man sig ökande kostnader för rekrytering av elever och för stöd till elever. På skolorna räknar man med att i ökande grad möta människor som, utan att vara funktionshindrade, ändå är i behov av ett större stöd än vad man hittills kunnat ge. Kravet på sociala insatser

förväntas öka och till följd av det också kravet på insatser för utveckling av personal.

Till bilden hör också de regler efter vilka Folkbildningsrådet fördelar statsbidragen mellan folkhögskolor och studieförbund respektive mellan folkhögskolorna. Se vidare kapitel 3.

4.4 Konsekvenser av utvecklingen

Under en period på något tiotal år har påtagliga förändringar skett inom folkbildningsorganisationerna och i deras verksamhet. En del av utvecklingen speglas i kapitel 2. Den ovan beskrivna utvecklingen av det offentliga stödet till finansiering av folkbildningsarbetet tillsammans med andra ekonomiska förhållanden har bidragit till förändringarna.

Konsekvenserna ser olika ut för studieförbund och folkhögskolor. Skillnaden beror framför allt på de riktade medel som under en period tillförts främst folkhögskolorna för särskilda utbildningsinsatser. Regeringen har genom riktade åtgärder tagit folkhögskolan i bruk för att uppnå statliga mål som i strikt mening legat vid sidan av den av folkbildningen själv definierade folkbildningsuppgiften. Folkhögskolor och studieförbund har även olika förutsättningar för att genom kompletterande verksamheter påverka sin ekonomi.

4.4.1 Studieförbunden

För studieförbundens del har den samlade utvecklingen, med ett statligt stöd som inte anpassats till kostnadsutvecklingen och minskningar av det kommunala stödet, medfört en pressad ekonomisk situation. Några av de förändringar som skett bland studieförbunden kan ses som sätt att anpassa sig till denna situation.

Förändringar av organisationen

Antalet bidragberättigade studieförbund har minskat från elva till tio. 2002 gick det minsta förbundet, KFUK/KFUM:s studieförbund, samman med Sensus. En bidragande orsak till detta torde ha varit svårigheterna att ekonomiskt driva ett litet studieförbund.

Under en tioårsperiod har alla studieförbund genomfört stora förändringar i sina organisationer. Fram t.o.m. 1980-talet hade förbunden en organisationsstruktur med tre led, lokalavdelning, distrikt och riksförbund. Denna struktur är nu upplöst i flera av förbunden. Folkbildningsförbundet gjorde 2002 en undersökning av studieförbundens organisation. Sex av de tio förbunden uppgav att de hade någon form av regional organisation. I två av dem saknades istället lokalavdelningar som självständiga enheter. I rapporten uppges att antalet lokalavdelningar för tio år sedan var 1 500, fem år senare hade antalet minskat till 830 och när undersökningen gjordes var man nere i 530.

När SUFO 2 under december 2003 genomförde intervjuer med samtliga studieförbund fann vi att antalet självständiga enheter som lokalt var anordnare av studieförbundens verksamhet minskat till 466. Ett av förbunden består av endast en juridisk person, inom de övriga varierar antalet självständiga lokala enheter mellan fem och 200. Inom de större förbunden pågår fortfarande en utveckling mot färre lokala enheter. Inom de juridiska enheter som är lokala anordnare finns i några studieförbund också lokalkontor, sammanlagt ca 1 100.

Nedbantningen av den egna organisationen kan ha flera orsaker, men till en del måste den ses som ett svar på en pressad ekonomisk situation. Den är ett försök att genom större enheter effektivisera arbetet och sänka kostnaderna. I en opublicerad undersökning har Folkbildningsrådet studerat effekter av samhällsstödets utveckling. I ett antal intervjuer med lokala företrädare såg dessa nedskärningar av kommunbidragen som en starkt bidragande orsak till neddragningar och rationaliseringar. Andra uttryck för samma strävan är den samordning av ekonomifunktionen som skett i flera förbund. Man har byggt upp gemensamma enheter som för lokalavdelningarnas räkning svarar för ekonomisk redovisning, bokslutsarbete, betalnings- och faktureringsrutiner. Ett annat motiv för förändringar av organisationen kan ha varit att förbättra personalens arbetsvillkor genom att föra samman anställda till arbetslag av lämplig storlek.

En följd av att lokalavdelningar förs samman till få enheter, som omfattar stora geografiska områden, blir att den lokala kontakten försvagas. Från kommuner framförs ofta klagomål över att studieförbunden inte är synliga på orten, något som nog också bidragit till en minskad vilja att ge ekonomiskt stöd. Även för studie-

förbundens lokala medlemsorganisationer kan de stora lokalavdelningarna innebära försvagade kontakter.

Effekter för verksamheten

Organisationsförändringarna är givetvis bara en del i ett större sammanhang. Det har också gjorts försök att kompensera det minskade offentliga stödet med andra inkomster. Vissa uppgifter om vad som hänt kan vi få fram genom Folkbildningsförbundets årliga sammanställningar av lokalavdelningarnas ekonomi.

För studieförbundens lokalavdelningar kan det ligga nära till hands att höja deltagaravgifterna. Sammanställningarna av lokalavdelningarnas ekonomi som pekar på en mycket begränsad höjning deltagarintäkterna. Avgifternas andel av lokalavdelningarnas inkomster har ökat från knappt 23 procent 1991/92 till 26 procent 2001, endast tre procentenheter på en tioårsperiod. Enligt vår egen analys av studieavdelningarnas ekonomi 2002 utgjorde deltagar- och försäljningsintäkter från folkbildningsverksamhet drygt 30 procent av avdelningarnas samlade intäkter från sådan verksamhet.

Under några år har uppdragsutbildning blivit ett begrepp inom folkbildningsarbetet. Enligt Folkbildningsförbundets sammanställning svarade uppdragsutbildning 2001 för 14 procent av intäkterna. Förändringen i förhållande till det två föregående åren rörde sig om en procentenhet. Vår analys pekar, som tidigare framgått, på att all verksamhet vid sidan den bidragsgrundande folkbildningsverksamheten 2002 kan uppgå till 20 procent av studieförbundens samlade omsättning inklusive sådan verksamhet som drivs inom av studieförbunden ägda bolag. Nästan 90 procent av detta står fyra studieförbund för.

Samtidigt visar sammanställningen på en försämrad ekonomi. Från 2000 till 2002 försämrades det samlade resultatet för studieförbunden lokalt från ett överskott på 11 mnkr till ett underskott på 97 mnkr. Även om en mindre del av detta kan förklaras av ändrade redovisningsprinciper, pekar det mot en drastisk försämring av studieförbundens lokala ekonomi.

Ekonomi och verksamhetsutveckling

Som en konsekvens av den ekonomiska utvecklingen kan man vänta sig en stagnerande verksamhet. Tvärtom ser vi att antalet rapporterade studietimmar fortsätter att öka. Vi har i kapitel 3 beskrivit detta med hjälp av en sammanvägning av studiecirkeltimmar, studietimmar i annan gruppverksamhet och kulturprogram. Sammanvägningen har gjorts med samma vikter som Folkbildningsrådet använder i sin bidragsfördelning (tabell 3.1). I ett tioårsperspektiv, från 1991/92 till 2002, har antalet bidragsgrundande timmar ökat med nästan 40 procent. Under fyraårsperioden 1999–2002, de senaste år vi har uppgifter för, har verksamheten uttryckt som bidragsgrundande timmar ökat med 7,6 procent. Trots ekonomisk åtstramning har verksamheten alltså fortsatt att expandera.

Vår genomgång av studieförbundens ekonomi visar att bidragen minskar. Övriga intäktskällor har tillfört medel i begränsad omfattning. Vår analys av ekonomin tidigare i detta kapitel visar också att den kraftigt ökade verksamheten i studieförbundens lokalavdelningar genomförs till samma eller lägre total kostnad. Förhållandet väcker frågor om hur detta är möjligt.

En ytterligare faktor är det system för fördelning av statsbidraget som Folkbildningsrådet använder (kapitel 3). Systemet gör det viktigt för studieförbunden att behålla eller helst öka antalet bidragsgrundande studietimmar. Detta för att behålla eller öka sin andel av statsbidraget för kommande år.

Bildningsarbetets kvalitet påverkas

I samverkan med en trängd ekonomi leder bidragssystemet till att det för en studieavdelning blir angeläget att rapportera verksamheter som har så låga kostnader som möjligt. Varje ökning av antalet redovisade studietimmar, som kan uppnås utan att kostnaderna ökar, blir attraktiv. En sådan ökning kan uppnås genom att studietiden i en cirkel förlängs utan att ytterligare material behöver anskaffas eller att ledararvodet ökar. Det kan också uppnås genom att ordna vad man kallar för 0-cirklar, dvs. cirklar där inget arvode betalas till ledaren och där studieförbundet inte heller står för studiematerial eller håller lokal.

Många studiecirklar har traditionellt genomförts i samarbete med studieförbundens medlemsorganisationer och andra föreningar.

Samarbete med olika samhällsinstitutioner inom vårdsektorn förekommer också. Vid sidan av detta samarbete finns ett växande antal studiecirkelar som initieras av enskilda grupper av skilda slag och som söker samarbete med eller erbjuds samarbete med studieförbund. Det kan vara utövande amatörer inom någon estetisk verksamhet, oftast musikgrupper, men också grupper som ägnar sig åt andra ämnen. Vi vet också att mer än två av tre cirkeldeltagare deltar i en studiecirkel som antingen finns inom föreningslivet eller består av en grupp personer som känner varandra och är vana att studera tillsammans (kapitel 6).

I sådana samarbetsrelationer kan finnas verksamhet som rapporteras som cirkelar och utgör underlag för fördelning av statsbidraget utan att studieförbundet har några direkta kostnader för cirkeln. Det kan också handla om att studieförbundet för att få in rapporteringsunderlag ger ett mindre bidrag till en studiegrupp. Verksamhet av detta slag kan te sig problematisk därför att studieförbundet har små eller inga möjligheter att reellt påverka eller ta ansvar för cirkelns förutsättningar att bedriva framgångsrika studier. Ansvar för såväl ledarens förmåga att leda studierna som tillgången på lämpligt studiematerial hamnar lätt vid sidan av studieavdelningen.

I Folkbildningsrådets kriterier för bidragsberättigad verksamhet beskrivs studiecirkelns pedagogik med krav på ledarkompetens och tillgång till studiematerial m.m. De ovan beskrivna förhållandena kan, i lokalavdelningar som omfattar stora geografiska områden, leda till att detta sätt att se på verksamheten inte får fullt genomslag i den verksamhet som rapporteras. Det finns en tydlig risk att studieavdelningar av pressen på att hålla uppe antalet bidragsgrundande studietimmar inkorporerar och rapporterar verksamheter utan att man medverkat i tillkomsten av den eller tar ansvar för uppläggning och genomförande.

Det problem som vi beskrivit här borde belysas bättre än vad vi kunnat göra. En studie av hur förhållandena, i de här diskuterade avseendena, ser ut i studieförbundens lokala verklighet skulle behöva genomföras. En nyckelfråga i sammanhanget är hur avgränsningen av folkbildningsverksamhet gentemot t.ex. föreningsaktivitet eller verksamhet i samverkan med samhällsinstitutioner görs och kan göras. Det finns ett behov av att få genomslag i studieförbundens hela organisation för en gemensam syn på vad som konstituerar en studiecirkel.

Marknadsanpassning eller ej

I direktiven för SUFO 2 efterfrågas en belysning av om verksamhet som finansieras externt påverkar den ideologiska kärnan inom folkbildningen. Den beskrivning av studieförbundens ekonomi som här gjorts visar att uppdragsutbildning står för en mindre del av studieförbundens verksamhet. Det utesluter inte att detta att finnas på en allmän marknad kan påverka de förbund eller studieförbundsavdelningar som berörs.

Vid Företagsekonomiska institutionen, Göteborgs universitet, pågår ett forskningsprojekt som belyser frågan om hur studieförbunden påverkas av att agera på en utbildningsmarknad. Projektet syftar till att belysa vad som händer med studieförbundens identitet när de uppträder som aktörer på utbildningsmarknaden. Doktoranden Ann-Louise Petersen, som skriver sin avhandling inom projektet, har i en artikel beskrivit detta och redovisat preliminära resultat (Petersen, 2001). Hon utgår i sin forskning från antagandet att marknaden bidrar till att förstärka organisationernas identitet och frågar sig hur identitetsutvecklingen gestaltar sig i en situation där krav på mål/marknadsstyrning skall kombineras med fri och frivillig folkbildningsverksamhet.

Studien ska belysa hur man lokalt i studieförbunden ser på sin roll som utbildningsanordnare, vad studierna innehåller och hur de bedrivs. Fokus ligger på hur man framställer sig själv som anordnare av utbildning för arbetslösa. Till grund för studien ligger tre studieavdelningar i tre kommunstorlekar och från vart och ett av tre studieförbund. I studien har minst två personer på varje avdelning intervjuats vid två tillfällen, 1997 och 2000.

I intervjuerna 1997 beskrev man sin verksamhet som traditionell folkbildning där även utbildningen för arbetslösa styrdes av folkbildningens mål. I de avdelningar som 2000 utökade verksamheten för arbetslösa hade en anpassning skett till den nya rollen så att arbetsmarknadens behov stod mera i centrum. För att kunna erbjuda de arbetslösa en bättre utbildning hade avdelningarna utökade sina kontaktnät. Utbildningsinnehållet hade förändrats och vidgats med flera ämnesområden. Samtidigt hade avdelningar från olika studieförbund i vissa avseenden utvecklats olika. De avdelningar som minskat sin utbildning för arbetslösa hade inte genomgått samma förändring, de håller fast vid sin tidigare ämnesriktning med betoning på personlighetsutveckling och har inte utvecklat någon särskild idé kring utbildningen för arbetslösa.

I de avdelningar där verksamheten förändrats har folkbildningens pedagogiska arbetssätt kommit att framstå som mer centralt, arbetssättet ses som särskilt lämpat för de arbetslösa som uppdragen avser. När innehållet vidgats och man inte är övertygad om att det är folkbildningsmässigt, i den tidigare meningen, betonas istället folkbildningens arbetsformer som avgörande. Vid andra intervju-tillfällen anser man att utbildningen ska kallas för folkbildning om den bedrivs på ett folkbildningsmässigt sätt och för de målgrupper folkbildningen traditionellt vänt sig till. Vad som anses folkbildningsmässigt har omdefinierats till att avse ett pedagogiskt arbetssätt och rikta sig till en viss målgrupp.

Petersen menar att studieavdelningarnas folkbildningsmässiga identitet har omdefinierats i och med att de utvecklats till aktörer på utbildningsmarknaden. Man har omorienterat sig till ett nytt sammanhang och användbara delar av folkbildnings språkbruk har utnyttjats för att bygga upp en identitet i en ny roll.

Undersökningen pekar alltså på att det sker en förändring i synen på den egna identiteten när en studieavdelning engagerar sig i uppdragsutbildning. Man fasthåller visserligen vid sin roll som folkbildare men omtolkar denna roll så att den passar det nya sammanhanget. Man bör ha i minnet att slutsatserna baseras på synsättet i avdelningar som i betydande omfattning engagerat sig i uppdragsutbildning.

4.4.2 Folkhögskolorna

Folkhögskolornas ekonomiska förhållanden finns beskrivna i en särskild rapport från SUFO 2 (SOU 2003:125). Här ges därför endast en sammanfattande beskrivning.

Konsekvenserna för folkhögskolan av utvecklingen under 1990-talet skiljer sig från vad som gäller för studieförbunden. Begränsningarna av det allmänna folkbildningsanslaget har för folkhögskolornas del kompenseras av riktade bidrag till särskilda utbildningar, först arbetsmarknadsutbildningar och sedan kunskapslyftet. Det innebär att folkhögskolan under en period kunnat expandera sin verksamhet.

Under 1990-talets första år fördubblades verksamhetsvolymen både i de allmänna och de särskilda kurserna, medan kortkurserna minskade. 1992/93 utgjorde de allmänna kursernas volym ca 316 000 deltagarveckor och de särskilda kursernas 272 000. Motsvarande

siffror 1997 var 299 000 respektive 327 000 deltagarveckor. Samtidigt hade bidraget för särskilda utbildningsinsatser genererat en stor mängd nya studerande på allmän kurs.

Under kunskapslyftets fem år, 1997–2002, kunde ca 330 000 deltagarveckor per år tillföras genom medel från det särskilt anslaget. De studerande som därmed bereddes plats återfanns på allmän kurs vilket gör att denna i själva verket dominerade stort och utgjorde ca 60 procent av den totala verksamheten. Antalet deltagarveckor låg som mest omkring 940 000 per år. Trenden har sedan varit vikande och 2002 var antalet deltagarveckor nere i ca 890 000. Det är de allmänna kurserna som nu minskar.

Det totala antal deltagare på långa kurser var 1988/89 ca 17 000 varav 5 000 på särskild kurs. 1992/93 hade de allmänna kurserna fördubblat sitt deltagarantal som en följd av att de flesta deltagare, som de särskilda utbildningsanslagen genererade, studerade på allmän kurs för att få behörighet. Även de särskilda kurserna hade fördubblat sitt deltagarantal, men hamnade på en lägre nivå. Läsåret 1993/94 hade folkhögskolorna flest deltagare på långa kurser, totalt 39 711. De fördelade sig med ca 12 000 på de allmänna kurserna, ca 12 500 på de särskilda och ca 15 000 på de extra utbildningsplatserna. Motsvarande uppgifter för höstterminen 2002 var totalt 26 600 deltagare varav ca 4 500 på de allmänna kurserna, ca 7 600 på de särskilda kurserna och 5 100 på kurser inom ramen för kunskapslyftet.

Anslaget för särskilda utbildningsinsatser ledde till en kraftig expansion av folkhögskolornas verksamhet under 1990-talet. Denna utveckling återspeglas också i tillkomsten av 20 nya folkhögskolor. De nya skolorna har granskats i en studie av Rolf Berndtsson (Berndtsson, 2003). Han pekar bl.a. på att flera av de nya skolorna har lokala huvudmän där ibland också kommuner ingår. Flera av skolorna finns i storstadsmiljöer. De nya skolorna är mindre än de gamla och i högre grad beroende av statsbidragen.

Även om 70 procent av bidraget till särskilda utbildningsinsatser på folkhögskolorna kommer att finnas kvar och inordnas i det allmänna anslaget har avvecklingen av kunskapslyftet inneburit ett ekonomiskt avbräck för folkhögskolorna. Det tidiga 1990-talets expansion övergår nu i en period av nedskärning. Om detta ska undvikas krävs att nya resurser kan tillföras, t.ex. i form av uppdragsutbildningar. Folkhögskolans ekonomiska svårigheter med växande underskott framgår av den undersökning av deras ekonomi som SUFO 2 gjort.

Någon ökning av uppdrags- och konferensintäkternas andel av intäkterna framträder inte i vår studie av folkhögskolornas ekonomi. Uppdragsutbildningen tycks alltså inte ha ökat på folkhögskolorna. Intervjuerna visar emellertid att företrädare för folkhögskolan räknar med att andelen uppdragsverksamhet ska öka framöver och även att verksamheten ska ändra karaktär.

Att uppdragsverksamheten skulle ha några negativa effekter på den genuina folkbildningsverksamheten avvisas dock. Man menar att det finns flera faktorer som motverkar detta. Sådana faktorer är att skolorna har möjlighet att anordna kommunala kurser som folkhögskolekurser och att skolorna själva är observanta i samband med uppdragsverksamhet. Uppdragsverksamhet kan också ge möjlighet till jämförelser och nya infallsvinklar som kan påverka folkbildningsarbetet positivt (SOU 2003:125).

I rapporten *Särdrag kostar* väcks frågan om skolornas förmåga att anpassa sin verksamhet till förändringar i omvärlden. Författarna anser det viktigt att skolledningen följer vad som sker i omgivningen och har kompetens att ta hänsyn till detta. Förändringar måste emellertid ske med hänsyn till vad som är förenligt med folkbildningens grundsyn och huvudmannens idé och profil. I detta sammanhang pekar man också på behovet av ekonomisk och administrativ kompetens för att på ett bra sätt hantera strategiska frågor av detta slag.

4.5 Vår bedömning

På grundval av vad som framkommit i detta kapitel gör vi följande bedömningar.

Den ekonomiska utvecklingen

Vi finner att utformningen av statens stöd till folkbildningen har medfört att folkhögskolor och studieförbund fått skilda förutsättningar för sin verksamhet. Efter en viss nedskärning i början av 1990-talet ligger det allmänna statsbidraget till folkbildningen 2003 något över 1991/92 års nivå. Om hänsyn tas till den allmänna kostnadsutvecklingen har emellertid stödet minskat med omkring 20 procent. För studieförbunden har denna utveckling fått fullt

genomslag vilket ställt förbunden inför kravet att sänka sina kostnader eller skaffa andra intäkter.

Satsningar på arbetsmarknadsutbildningar och senare kunskapslyftet innebar för folkhögskolorna att man under större delen av 1990-talet kunna bygga ut och öka sin verksamhet. Utbyggnaden har dock genom statlig styrning riktats mot särskilda utbildningar i anslutning till kunskapslyftet. Dessa resurser har gjort det möjligt för Folkbildningsrådet att godkänna tjugo nya folkhögskolor som i flera fall ligger i storstäder och miljöer där folkhögskolor tidigare saknats. Denna utveckling ser vi som positiv.

De särskilda anslagen har varit förknippade med tydliga villkor, de skulle användas till vissa utbildningar. Eftersom de nya resurserna utgjort en betydande del av folkhögskolornas totala resurser har detta inneburit en otydlighet om vad folkhögskolan står för, vad dess fria roll innebär. Att huvuddelen av det särskilda anslaget efter en period av nedtrappning kommer att tillföras det allmänna folkbildningsanslaget kan innebära att folkhögskolan får ett betydande resurstillskott för sin ordinarie folkbildande uppgift.

Vår granskning av folkhögskolornas ekonomi visar att den omställning som skolorna nu står inför kommer att vara påfrestande för många skolor. Det besvärligaste läget har de nya skolor som startats och i hög grad baserat sin ekonomi på det särskilda anslaget. De nya skolorna har medverkat till att bredda folkhögskolornas rekryteringsbas. Vi ser det som angeläget att Folkbildningsrådets kommande bidragsfördelningar sker så att denna möjlighet att nå nya grupper av deltagare bevaras.

Till följd av bristande beredskap för en ny situation står folkhögskolorna nu inför en krävande omställning. Det är viktigt att alla berörda, folkhögskolorna själva och deras huvudmän tillsammans med gemensamma organ inte minst Folkbildningsrådet samordnar sina ansträngningar för att omställningen ska ske så smärtfritt som möjligt.

För studieförbundens del har de stora nedskärningar av det kommunala stödet inneburit påfrestande. Ett antal kommuner har gått väldigt långt och i några fall helt tagit bort stödet till folkbildningen. Detta har lett till att förutsättningarna för människor att få del av vad folkbildningen erbjuder har minskat väsentligt för delar befolkningen. Vi konstaterar att kommunerna inte fullt ut har tagit sin del av det nationella ansvar för folkbildningens möjligheter som regering och riksdag uttryckt.

Uppgifter om det ekonomiska läget visar att såväl folkhögskolor som studieförbund står inför stora ekonomiska utmaningar. Även om skillnaderna mellan olika studieförbund och mellan olika lokala enheter är stora så står man totalt sett, liksom folkhögskolorna, inför utmaningen att vända en negativ ekonomisk utveckling och återskapa en stark ekonomi.

Inget tyder på att annan verksamhet vid sidan av det samhällsstödda folkbildningsarbetet, annat än undantagsvis, kommer att ge några väsentliga bidrag till en förbättring av läget.

Utvecklingens konsekvenser

På grundval av de konsekvenserna av den ekonomiska utvecklingen för studieförbund och folkhögskolor som vi sett gör vi följande bedömningar.

Studieförbundens storavdelningar

Studieförbundens organisation har under några år förändrats påtagligt. Antalet enheter har minskat kraftigt och en organisation med tre led är på väg att helt ersättas av en med två led. Förändringen innebär enligt vår bedömning vinster i form av möjligheter att organisera personalen i arbetslag och att organisera verksamheten mera rationellt. Samtidigt finns betydande nackdelar i form av ett glesare lokalt kontaktnät.

När lokalavdelningar omfattar hela län minskar möjligheten att hålla alla kommuner informerade om verksamheten och påvisa dess värde för kommunens invånare. Den försvagade kontakten på kommunal nivå kan ha medverkat till att minska kommunernas intresse av att ge stöd till folkbildningen. Vi ser det som angeläget att studieförbund och kommuner tillsammans söker finna vägar för att förbättra kontakten. Avgörande bör vara vilken verksamhet som bedrivs i en kommun till nytta för medborgare och lokalsamhälle, inte var styrelse och personal har sitt hemvist.

Vi bedömer att folkbildningen till följd av skapandet av storavdelningar blivit mindre synlig i många människors närmiljö. Det blir svårare för intresserade att få kontakt med ett studieförbund och det minskar möjligheten för många människor att delta i folkbildningen. Även av detta skäl bör alla parter sträva efter att

finna lösningar som minskar de negativa effekterna av utvecklingen. För studieförbundens del kan samarbete med lokala medlemsorganisationer vara ett väg att förtäta nätet av kontaktpunkter.

Tillväxten väcker frågor

Att studieförbundens verksamhet, trots krympande ekonomi, ökar är i grunden glädjande. Samtidigt väcker det frågor när man till oförändrad eller sjunkande total kostnad kan höja antalet rapporterade studietimmar på det sätt som skett. Utvecklingen kan vara en önskad följd av Folkbildningsrådets grunder för fördelning av statsbidraget i förening med bristande genomslag för en folkbildningsideologisk syn på studiecirkeln hos lokalt ansvariga i studieförbunden eller på att man tagit lätt på sitt ansvar som anordnare. Till bilden hör också organisationen med storavdelningar som innebär att de ansvariga för verksamheten finns på längre avstånd från denna.

Vi anser det ofrånkomligt att allt folkbildningsarbete som ligger till grund för statsbidrag organiseras och genomförs på ett sådant sätt att studieförbundet kan ta det fulla ansvaret för verksamheten och stå för dess folkbildningskaraktär. Även för studiecirkel som genomförs i samarbete med medlemsorganisationer eller andra måste ansvariga på studieförbundet ha full insyn och kunna ställa sådana krav på uppläggningsen att förutsättningar för ett framgångsrikt studiearbete säkras. Motsvarande gäller givetvis också kulturverksamheten.

Vi menar att Folkbildningsrådet i sitt löpande arbete med uppföljning och utvärdering måste uppmärksamma de förhållanden vi här pekat på. Vi anser det också nödvändigt att studieförbunden i sin personalutbildning och på annat sätt ägnar dessa frågor stor uppmärksamhet. Det gäller såväl folkbildningens ideologiska grunder och bärande värden som frågor om anordnaransvaret och dess konsekvenser.

I kommande statliga utvärderingar bör den problematik vi här tagit upp ägnas fördjupad uppmärksamhet.

Uppdragsutbildning

Genom först satsningen på arbetsmarknadsutbildning och senare kunskapslyftet har folkhögskolan fått ökade förutsättningar för att nå nya grupper. En negativ följd har blivit att många, inte minst nya skolor, när resurserna nu minskat ställs inför ekonomiska problem. Vi anser det viktigt att Folkbildningsrådet och kollektivet av skolor söker sådana lösningar att skolor som etablerats i nya miljöer kan stabiliseras och leva vidare.

Vår granskning av folkhögskolornas ekonomi visar vidare på ett behov av en långsiktig strategi där också de ekonomiska förutsättningarna finns med. Vår undersökning tyder på att det på många skolor finns ett behov av att stärka den ekonomiska och strategiska kompetensen i skolledningen.

Vad uppdragsutbildning och annan verksamhet vid sidan av den bidragsberättigade folkbildningsverksamheten kan betyda för folkbildningen är ännu oklart. Ekonomiskt betyder det för folkhögskolorna ett bättre utnyttjande av lokaler och andra resurser, något som vi ser som positivt. Samtidigt finns det anledning för aktörerna att uppmärksamma samspelet mellan folkbildning och annan verksamhet. Det finns möjligheter till en positiv växelverkan, men det finns också risk att folkbildningsverksamheten ställs åt sidan.

För studieförbundens del är uppdrag och annan verksamhet vid sidan av huvuduppgiften ännu liten utom i ett par studieförbund. Vi vill understryka vikten av att studieförbunden håller en tydlig linje mellan det man gör som mottagare av statsbidrag för folkbildning och det man gör som uppdragstagare åt andra, det må vara kommuner eller företag. Om studieförbunden utvecklas mot att bli entreprenörer åt andra intressenter riskerar de att försvagas i sin genuina roll som bildningsorganisationer.

5 Folkbildningen och kulturen

Formerna för det statliga stödet till studieförbundens kulturverksamhet förändrades 1981 som en följd av 1975 års folkbildningsutredning. I propositionen 1980 delades anslaget upp i studiecirkelbidraget, som fördelades av Skolöverstyrelsen, och bidraget till ”kulturverksamhet i folkbildningen m.m.”, som avsåg kulturgrupper och kulturprogram och fördelades av Statens kulturråd. När folkbildningen 1991 genom Folkbildningsrådet fick ansvaret för att själv fördela anslaget, enades studieförbunden om att återgå till den ordning, som gällde före 1981, dvs. att inte fördela ett särskilt anslag för kulturverksamhet. I stället infördes verksamhetsformerna studiecirkel, kulturprogram och annan folkbildningsverksamhet, som rymdes inom samma anslag. Annan folkbildningsverksamhet (eller annan gruppverksamhet som den numera kallas) kan delvis jämföras med verksamhetsformen kulturgrupper som fanns 1981/82–1990/91.

Inom folkhögskolan fick 1957 års folkbildningsproposition stor betydelse. Folkhögskolorna fick möjlighet att inrätta speciallinje, vilket gav förutsättningar för särskilda kurser med kulturinriktning. Samverkan med det övriga folkbildningsarbetet skulle öka genom korta kurser, s.k. ämneskurser, och folkhögskolornas lärare fick möjlighet att inom ramen för sin tjänst leda studiecirkel (Vestlund, 1996; Mustel m.fl., 2002). Kulturverksamheten finns i dag inom de långa allmänna kurserna, de långa särskilda kurserna och de korta kurserna, men också inom folkhögskolornas övriga kursverksamhet. Sedan 1995/96 rapporterar folkhögskolorna också kulturprogram, som vänder sig till andra än skolans personal och anställda.

5.1 Staten om folkbildningens kulturverksamhet

Det främsta kulturpolitiska motivet för statens stöd till folkbildningen sammanfattades i propositionen 1991 med att den ska bredda kulturintresset i samhället och vidga deltagandet i kulturlivet. Uppgiften förutsätter att uppmärksamhet ägnas åt de grupper som inte på ett naturligt eller självklart sätt ägnar sig åt eget konstnärligt skapande eller tar del av kulturutbudet.

Beträffande studieförbunden betonades – även om studiecirkelarbetet borde vara tyngdpunkten i den statsbidragsberättigade verksamheten – vikten av den kulturverksamhet som de bedriver. Det ansågs angeläget att studieförbunden fortsatte att sträva efter att sprida kulturintresset till nya grupper, att stimulera människors eget kulturskapande och att främja ett utvidgat deltagande i kulturlivet. En positiv växelverkan mellan folkbildningens amatörkulturella aktiviteter, kulturarbetarna och kulturinstitutionerna ansågs också angelägen.

I 1998 års proposition (1997/98:115), som byggde på slutbetänkandet från SUFO 96, ägnades folkbildningens roll för kulturen ett eget avsnitt. Där framhölls att folkbildningen med sin breda verksamhet spelade en viktig roll för att de kulturpolitiska målen skulle förverkligas. För att detta skulle uppnås, ansågs att folkbildningen behövde stärka sina insatser.

Folkhögskolornas verksamhet ansågs betydelsefull genom att den breddar, fördjupar och berikar kulturutbudet och i många bygder är av avgörande betydelse för utvecklingen av kulturlivet.

I propositionen föreslogs att till syftena för statsbidraget skulle tillföras ett syfte med inriktning på kulturområdet. I förordningen om statsbidrag till folkbildningen infördes 1998 i 2 § Statsbidragets syften, att statens stöd till folkbildningen ska ha till syfte att ”bredda kulturintresset i samhället, öka delaktigheten i kulturlivet, samt främja kulturupplevelser och eget skapande”.

Den praktisk-estetiska cirkelverksamheten

Värdet av studieförbundens estetiska cirklar betonades i propositionen 1998. Det konstaterades att verksamheten är mångsidig och engagerar särskilt många kvinnor. Hantverkscirklarna bidrar till att bevara kulturarvet och sprida hantverksskunnandet. Det ligger ett egenvärde i att arbeta med sina händer, det skapar själv-

förtroende och välbefinnande och arbetets ordlöshet överbryggat språkgränser. Det påpekades också att det är viktigt att både kvalitet och ambitionsnivå upprätthålls och utvecklas men att tendensen att se ner på handens kunskap måste motarbetas. En gedigen verksamhet med hantverkscirklar behövs.

Det sista bör ses i relation till att SUFO 96 i sitt slutbetänkande konstaterade att studieförbunden borde se över såväl syftet med som kvaliteten och ambitionsnivån i vissa hantverkscirklar för att försäkra sig om att de uppfyller både de egna och statens mål.

Tendensen att se ner på den praktisk-estetiska cirkelverksamheten har en lång tradition. Per Hartman har i *Bilda med bild* (2003) sett närmare på hur denna verksamhet har betraktats i utredningar och propositioner under 1900-talet men också hur studieförbunden själva har agerat. Det praktisk-estetiska ämnesområdet ägnades större uppmärksamhet först med betänkandet från 1944 års folkbildningsutredning, som ansåg att sådana studiecirklar borde få genomföras med statsbidrag. Förordningen 1947 gav inga specifika riktlinjer för dessa cirklar. Enligt Hartman var det studieförbunden själva som bidrog till att begränsa den kraftiga ökningen av cirklar inom dessa ämnen. En tydlig markering gjordes i 1963 års proposition där tillverkningens tvivelaktiga värde framhölls. Studiecirklar med tillverkning av föremål kunde inte ses som folkbildningsarbete. Varje cirkel skulle ha teoretiskt studiematerial med anknytning till ämnet. Vissa ämnen "svartlistades" och krav ställdes på Skolöverstyrelsens godkännande av studiematerial.

Samma syn på tillverkning framfördes i propositionen 1980. Där angavs även att studiematerialet måste vara försett med instuderingsfrågor för deltagarnas självstudier mellan sammankomsterna. För att ge verksamhet, som hade svårt att anpassa sig till studiecirkelbestämmelserna, bättre förutsättningar infördes 1981 ett nytt bidrag och en ny verksamhetsform, kulturgrupp. Regelverket var friare men bidraget var lägre än cirkelbidraget och fick ingen effekt eftersom studieförbunden prioriterade studiecirkelarna trots de stramare reglerna (Hartman, 2003).

Det var först i 1991 års proposition de praktisk-estetiska cirkelarna inte specifikt utpekades. I propositionen 1998 framhölls att det finns ett egenvärde i att arbeta med sina händer och att tendensen att se ner på handens kunskap måste motarbetas.

5.1.1 Den nationella kulturpolitiken

I och med betänkandet *Ny kulturpolitik* (SOU 1972:66), vars huvudlinjer fastställdes av riksdagen 1974, lades grunden för en kulturpolitik som utgick från ett vidare kulturbegrepp. Gemenskap, social kontakt och kommunikation framhölls som viktiga aspekter i mötet med kulturen och människors egenaktiviteter betraktades som väsentliga inslag (Hartman, 2003). I riksdagsbeslutet sammanfattades den statliga kulturpolitiken i åtta mål.

1993 tillsattes en utredning med uppdrag att utvärdera den nationella kulturpolitik som beslutades 1974. I betänkandet *Kulturpolitikens inriktning* (SOU 1995:84) konstaterade utredningen att motivet för statens och även landstingens och kommunernas stöd till studieförbund och folkhögskolor är dubbelt. Dels tillmäts deras verksamhet ett egenvärde, dels ser man dem som instrument för utbildnings- och kulturpolitiken. Stödet har motiverats av värdet i att de existerar och spelar de roller de själva väljer, men också av att de kan uträtta vissa saker i kulturarbete och vuxenutbildning bättre och/eller billigare än t.ex. statliga och kommunala instanser.

De viktigaste motiven för att staten har bejakat folkbildningens förankring och uppgifter i både kultur- och utbildningssektorn ansåg utredningen vara

- kultur och utbildning inrymmer processer och verksamheter som i hög grad är integrerade,
- kultur som kunskapskälla,
- studier som kreativ verksamhet har likheter med konstnärlig verksamhet,
- utbildningens betydelse för deltagandet i kulturlivet.

Utredningen framhöll att anslaget till folkbildningen är det enda statliga bidrag med kulturpolitisk betydelse som når ut till alla kommuner i landet. I mindre och medelstora kommuner bär studieförbunden upp mycket av kulturlivet. I de ca 250 kommuner som saknar kulturinstitutioner med statligt stöd är studieförbunden tillsammans med föreningslivet och folkbiblioteken de viktigaste arrangörerna av kulturprogram. Studieförbundens estetiska studiecirklar har stor betydelse, bl.a. därför att verksamheten är mångsidig och engagerar särskilt många kvinnor. Musik och annan medieanknuten verksamhet är attraktiv för unga. Många folkhögskolor har stor betydelse som kulturcentra i lokalsamhället.

Folkbildningen, särskilt studieförbunden, måste spela en aktiv roll om den ökade delaktigheten i kulturlivet ska bli verklighet. Det ansågs angeläget att insatserna för förnyelse stärktes liksom intresset och viljan att arbeta med okonventionella metoder.

Kulturutredningen föreslog fem mål för den nationella kulturpolitiken.

De kulturpolitiska målen

Propositionen *Kulturpolitik* (1996/97:3) berörde mer i förbigående folkbildningens roll i kulturarbetet. En anledning till detta kan vara att Kulturdepartementet inte hade och inte heller i dag handlägger några generella anslag till studieförbund och folkhögskolor. Dessa anslag svarar Utbildningsdepartementet för (medan Kulturutskottet svarar för riksdagens beredning av anslagen till folkbildningen).

Det som sades var i stort sett ett koncentrat av vad utredningen framhållit. Studieförbunden borde spela en mer aktiv och förnyande roll i kulturpolitiken. Folkbildningens estetiska verksamhet bidrar till att förverkliga målet att ge alla möjlighet till eget skapande. Den når bättre än många andra kulturaktörer ungdomar, funktionshindrade, invandrare och kortutbildade. Studieförbunden är en av de viktigaste arrangörerna och beställarna av kulturprogram och är därmed en betydelsefull försörjningskälla för professionella kulturutövare. Sammantaget uttalades att folkbildningen borde kunna spela en central roll i arbetet med att hävda kulturens plats i hela landet.

I propositionen föreslogs sju mål för den nationella kulturpolitiken. Dessa mål, som beslutades av riksdagen 1996, är att

1. värna yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för alla att använda den,
2. verka för att alla får möjlighet till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelser samt till eget skapande,
3. främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet och därigenom motverka kommersialismens negativa verkningar,
4. ge kulturen förutsättningar att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället,
5. bevara och bruka kulturarvet,
6. främja bildningssträvanden,
7. främja internationellt kulturutbyte och möten mellan olika kulturer inom landet.

Folkbildningen och de kulturpolitiska målen

Genom att syftena med statsbidraget 1998 utökades med ett syfte inriktat på kulturområdet markerades folkbildningens betydelse i arbetet för att förverkliga kulturpolitikens mål.

Både i Folkbildningsrådets studie *Skapandets mångfald* (Ekman och Andersson, 2000) och i vår egen undersökning om folkbildningen och kulturen i åtta kommuner (SOU 2003:125) relaterades resultaten till de kulturpolitiska målen.

I Ekmans och Anderssons rapport konstaterades att folkbildningens kulturverksamhet var helt i linje med jämlikhetsmålet (2), som tillgodosågs väl, att kulturarvsmålet (3) framstod som särskilt viktigt, att internationalitetsmålet (7) förverkligades i flera studieförbund och folkhögskolor samt att bildningsmålet (6) ansågs utgöra den självklara grunden för bildningsarbetet.

Beträffande det tredje målet konstaterades att en kulturell mångfald var uppenbar, däremot var exemplen på konstnärlig förnyelse betydligt färre. När det gäller att motverka kommersialismens negativa verkningar menade forskarna att existensen av kulturverksamhet inom studieförbund och folkhögskolor i sig bidrog till detta. Det fjärde målet hade däremot varken formulerats eller förverkligats i folkbildningens kulturverksamhet.

Liknande slutsatser beträffande verksamhetens betydelse för att förverkliga de kulturpolitiska målen dras i vår egen studie.

Ekman och Andersson betonar att för att de aspekter på kultur, som förs fram i de kulturpolitiska målen ska kunna förverkligas, krävs ökade kunskaper och medvetenhet om kulturens roll och egenvärde inte minst hos lokala kulturpolitiker och kanske även hos dem som är verksamma inom folkbildningen. Eftersom det statliga kulturstödet endast når ett trettiotal svenska kommuner får studieförbund och folkhögskolor en utomordentligt viktig roll för kulturen och kulturlivet i övriga delar av landet.

5.2 Kulturverksamheten i studieförbund och folkhögskolor

Kulturverksamheten omfattade år 2002 inom studieförbunden 42 procent av både antalet studiecirkelar och antalet deltagare. De 215 000 kulturprogrammen samlade drygt 15 miljoner deltagare och en dryg miljon medverkande. Inom folkhögskolorna utgjorde

år 2002 kurser med kulturinriktning 18 procent av de långa allmänna och särskilda kurserna samt de korta kurserna sammantaget. Deltagarna i dessa kulturinriktade kurser utgjorde 19 procent av det totala antalet deltagare. Av de folkhögskollärlärdledda studiecirkelarna 2002 hade 30 procent inriktning på kulturområdet. Deltagarna i dessa cirkel utgjorde 34 procent av det totala antalet cirkeldeltagare. De närmare 2 500 kulturprogrammen inom folkhögskolorna 2002 hade 232 000 deltagare.

5.2.1 Studieförbunden

Kulturverksamheten inom studieförbunden bedrivs både som studiecirkel och kulturprogram. Nedan redovisas omfattningen av den kulturverksamhet som rapporterades 1991/92, då ett nytt bidragssystem började gälla, och den verksamhet som rapporterades 2002.

Studiecirkel

Studiecirkelverksamheten minskade med sex procent eller ca 20 000 cirkel 1991/92 jämfört med 1990/91. En av orsakerna till detta var den osäkerhet som förändrade bidragsvillkor brukar medföra. Minskningen gällde dock inte huvudämnesgruppen Estetiska ämnen, som ökade med ca 3 000 cirkel. En anledning till detta var att verksamhetsformen "kulturgrupper", som infördes 1981/82, fr.o.m. 1991/92 åter rapporterades som studiecirkel.

Till kulturområdet bör utöver den estetiska huvudämnesgruppen också räknas ämnesgrupperna Etnografi, folklivsforskning, Litteraturhistoria och Skönlitteratur inom huvudämnesgruppen Beteendevetenskap, humaniora. "Kulturcirkelarnas" andel av den totala verksamheten liksom andelen deltagare ökade under perioden till 43 procent 2002 (tabell 5:1). Studietimmarnas andel ökade till 52 procent.

Antalet studietimmar per "kulturcirkel" ökade med tio från 39 1991/92 till 51 år 2002, vilket förklaras av att antalet studietimmar per cirkel i musik ökade med 16 timmar till 60 och i teater med tio timmar till 50,5. Antalet deltagare per "kulturcirkel" var 8,8 1991/92 mot 8,1 år 2002. Inom samtliga berörda ämnesområden minskade antalet deltagare per cirkel.

Tabell 5:1. Kulturområdet 1991/92 och 2002, antal cirklar, deltagare och studietimmar

	1991/92			2002		
	<i>Kultur</i>	<i>Totalt</i>	<i>%</i>	<i>Kultur</i>	<i>Totalt</i>	<i>%</i>
Cirklar	134 179	323 335	41,5	137 770	316 843	43,5
Deltagare	1 174 958	2 828 779	41,5	1 112 474	2 597 518	42,8
Studietimmar	5 241 348	10 802 954	48,5	7 031 240	13 411 984	52,4

Källor: Statistiska meddelanden Ku 10 SM 9201, SCB, och Studieförbunden 2002, Statens kulturråd 2003:2.

Ämnesområden

Musik, det största området, ökade under perioden sin andel av kulturcirklarna med drygt tre procentenheter till 46 procent och andelen av studietimmarna med drygt fyra procentenheter till 54,5 procent (tabell 5:2). Inom det näst största området, Slöjd och konsthantverk, minskade antalet cirklar medan antalet studietimmar ökade något. Områdets andel av både cirklarna och studietimmarna inom kulturområdet minskade dock med ca fyra procentenheter. Verksamheten med Teater och dans ökade med motsvarande antal procentenheter både när det gäller både cirklar och studietimmar. Bild och form minskade sina andelar av verksamheten medan litteraturstudierna visade en i stort sett oförändrad omfattning.

Tabell 5.2. Kulturområdet 1991/92 och 2002, antal cirklar och studietimmar per ämnesområde

Ämnesområde	1991/92				2002			
	Cirklar	%	Studietim.	%	Cirklar	%	Studietim.	%
Musik	58 716	43,7	2 575 862	49,1	63 963	46,4	3 834 545	54,5
Teater och dans	15 378	11,5	616 404	11,8	21 246	15,4	1 072 527	15,3
Slöjd och konsthantverk	33 812	25,2	1 180 071	22,5	29 954	21,7	1 280 403	18,2
Bild och form	15 507	11,6	553 256	10,5	11 526	8,4	464 166	6,6
Litteratur	6 077	4,5	176 889	3,4	6 660	4,8	192 855	2,7
Kultur, övrigt	4 689	3,5	138 866	2,6	4 421	3,2	186 744	2,7
Summa kultur	134 179	100,0	5 241 348	100,0	137 770	99,9	7 031 240	100,0

Källor: Statistiska meddelanden Ku 10 SM 9201, SCB, och Studieförbunden 2002, Statens kulturråd 2003:2.

Ämnesgrupper

Den största ämnesgruppen inom kulturområdet var både 1991/92 och 2002 Improvisatorisk musik (tabell 5:3). Den största ökningen av cirklarna fanns inom Sång och musik i grupp. Ökningen kan till stor del förklaras av att verksamhetsformen "kulturgrupp" upphörde 1991. Det gäller även Körsång, som till stor del rapporterades som "kulturgrupp". Den markanta ökningen av Folklig dans och Jazzdans, jazzbalett (+4 800 cirklar) kan till viss del förklaras av att studiecirklar i dans under slutet av 1980-talet endast fick bedrivas som försöksverksamhet med av Skolöverstyrelsen godkända studieplaner. Fr.o.m. 1991/92 kunde danscirklar åter bedrivas med samma förutsättningar som övrig cirkelverksamhet. Minskningarna gäller främst hantverksområdet.

Tabell 5:3. Antal cirklar inom de 20 största ämnesgrupperna på kulturområdet 2002 och 1991/92

02	(91/92)	Ämnesgrupp	Cirklar 2002	Cirklar 91/92	+/-
1	(1)	Improvisatorisk musik	20 515	21 557	-1 042
2	(3)	Sång och musik i grupp	18 112	9 317	+8 795
3	(2)	Körsång	10 084	9 512	+572
4	(10)	Instrumentalmusik, ensemble	7 262	5 064	+2 198
5	(4)	Utövande teater	7 221	7 676	-455
6	(19)	Folklig dans	7 175	3 045	+4 130
7	(9)	Övrig textilslöjd	7 114	5 344	+1 770
8	(6)	Målning	6 499	6 448	+51
9	(8)	Skönlitteratur	5 496	5 514	-18
10	(5)	Vävning	5 342	7 605	-2 263
11	(7)	Övrigt konsthantverk	5 262	5 574	-312
12	(12)	Träslöjd	3 802	4 018	-216
13	(20)	Jazzdans, jazzbalett	3 275	2 393	+882
14	(13)	Keramik	3 050	3 970	-920
15	(14)	Etnografi, folklivsforskning	2 425	3 743	-1 318
16	(18)	Stränginstrument, enskilt instrument	2 163	3 240	-1 077
17	(22)	Konstsömnad	2 150	2 299	-149
18	(17)	Film och fototeknik	1 993	3 255	-1 262
19	(26)	Övrig scenisk konst	1 924	1 055	+ 869
20	(24)	Övriga enskilda instrument	1 882	3 240	1 358
21	(15)	Musikhistoria, förståelse	1 712	3 734	-2 022
23	(16)	Porslinsmålning	1 471	3 329	-1 858
26	(11)	Piano (enskilt instrument)	1 140	4 334	-3 194

Källor: Statistiska meddelande Ku 10 SM 9201, SCB, och Studieförbunden 2002, Statens kulturråd 2003:2.

Deltagandet i studiecirklar

Ämnesområdet Musik samlade drygt 40 procent av deltagarna både 1991/92 och 2002 (tabell 5:4). Deltagandet i cirklar i Slöjd och konsthantverk minskade medan deltagandet i cirklar i Teater och dans ökade. De båda ämnesgrupperna samlade 2002 i stort sett lika många deltagare. Ämnesområdet Bild och form förlorade närmare 30 procent av sina deltagare medan litteraturcirklarna samlade ungefär lika många deltagare båda åren.

Kvinnornas deltagande fördelat på ämnesområden inom kultursektorn visar att deras deltagande ökade i cirklar inom Musik och Teater och dans liksom deras andel av deltagarna inom dessa områden. Inom Slöjd och konsthantverk samt Bild och form minskade antalet kvinnor som deltagit, medan andelen av hela kulturområdet ökade något. I litteraturcirkelarna var kvinnornas deltagande i stort sett oförändrat. Kvinnorna dominerade deltagandet mest inom ämnesområdet Slöjd och konsthantverk där drygt 80 procent av deltagarna var kvinnor. Inom kulturcirkelarna var drygt 60 procent av deltagarna kvinnor båda åren. Av det totala antalet deltagare i studiecirklar var kvinnornas andel båda åren 58 procent.

Tabell 5:4. Deltagande i studiecirklar inom kulturområdet 1991/92 och 2002

Ämnesområde	1991/92				2002			
	Deltagare	%	Kvinnor	%	Deltagare	%	Kvinnor	%
Musik	501 776	42,7	212 637	42,4	483 106	43,4	216 690	44,8
Teater & dans	169 806	14,4	106 154	62,5	210 903	19,0	139 872	66,3
Slöjd & konst	270 079	23,0	217 838	80,6	229 464	20,6	186 676	81,4
Bild & form	135 267	11,5	91 052	67,3	95 832	8,6	71 283	74,4
Litteratur	54 792	4,7	42 069	76,8	56 096	5,0	43 909	78,3
Kultur, övrigt	43 229	3,7	26 663	61,7	37 073	3,3	21 517	58,0
Summa kultur	1 174 958	100,0	696 413	60,7	1 112 474	99,9	679 947	61,1

Källor: Statistiska meddelande Ku 10 SM 9201, SCB, och Studieförbunden 2002, Statens kulturråd 2003:2.

Några större förändringar har inte skett när det gäller de ämnesgrupper som har högsta respektive lägsta andelen kvinnor som deltagare år 2002 jämfört med 1991/92. Kvinnorna dominerade deltagandet stort i cirklar inriktade på Slöjd och hantverk och Bild och form. Männerna visade ett mycket lågt deltagande i cirklar med inriktning på hantverk, fränsett träslöjd, som verkar vara en typiskt manlig verksamhet. Männerna dominerar inom musikcirkelarna, särskilt i ensemblespel och improvisatorisk musik.

Kulturprogram

År 2002 anordnade studieförbunden närmare 215 000 kulturprogram med 15,6 miljoner deltagare (tabell 5:5). Det var en ökning med ca 126 000 program (+ 141 procent) och 5,5 miljoner deltagare (+ 54 procent) jämfört med 1991/92. Sång och musik hade den största andelen av programmen, men andelen minskade under perioden.

Föreläsningarna ökade sin andel från en fjärdedel till en tredjedel av programmen. Föreläsningar kan behandla de mest skilda ämnesinriktningar. Fr.o.m. 2002 rapporteras ämnesinriktningen i kulturprogrammen till Folkbildningsrådet. Det vanligaste ämnet bland föreläsningarna var Historia (15,2 procent av alla föreläsningar) följt av Religion (7,6 procent) och Internationella frågor (5,0 procent).

Lägst antal program handlade om konst och konsthantverk samt litteratur. 1,6 procent av programmen 2002 handlade om skönlitteratur vilket gör det troligt att medverkan av författare i stället kan ha rapporterats som föreläsningar. Utställningar kan liksom föreläsningar spänna över en rad olika ämnen.

Sång och musik samlade det största antalet deltagare både 91/92 och 2002. Antalet deltagare i Sång och musikprogram ökade med 1,7 miljoner men andelen av deltagarna minskade ändå från 47 procent till 41 procent. Antalet deltagare i föreläsningar ökade med 1,6 miljoner och andelen av deltagarna i kulturprogrammen från 11,5 procent till 18 procent.

När det gäller kulturprogram finns inga uppgifter om fördelningen på män och kvinnor.

I genomsnitt samlade programmen 114 deltagare per arrangemang 1991/92 mot 73 deltagare per arrangemang 2002. Flest deltagare per arrangemang samlade 2002 Dans (164) följt av Utställningar (150) och Konst/konsthantverk (121). Lägst antal deltagare per program hade 2002 Litteratur (38), Föreläsningar (39) och Film/foto/bild (45).

Tabell 5:5. Kulturprogram 1991/92 och 2002, antal program och deltagare

Ämnesinriktning	1991/92			2002		
	Program	%	Deltagare	Program	%	Deltagare
Föreläsning	21 373	24,1	1 157 265	72 785	33,9	2 855 328
Sång/musik	40 876	47,2	4 750 367	73 867	34,4	6 421 315
Dramatisk framst.	9 796	11,1	1 183 964	19 468	9,1	1 697 006
Film/foto/bild	6 380	7,2	295 730	10 716	5,0	483 085
Dans	1 359	1,5	220 419	4 659	2,2	764 192
Utställningar	4 268	4,8	1 716 084	10 112	4,7	1 519 716
Litteratur	731	0,8	40 639	3 529	1,6	134 170
Konst/konsthantverk	876	1,0	154 134	4 141	1,9	502 259
Tvärkulturell verks.	2 827	3,2	535 118	15 485	7,2	1 213 413
Summa	88 486	100,0	10 053 720	214 762	100,0	15 590 484

Källor: Statistiska meddelande Ku 10 SM 9201, SCB, och Studieförbunden 2002, Statens kulturråd 2003:2.

Medverkande

I folkbildningspropositionerna under 1990-talet markerades att en positiv växelverkan mellan folkbildningens amatörkulturella aktiviteter, kulturarbetarna och kulturinstitutionerna sågs som angelägen. I studiecirkelverksamheten är det svårt att belägga i vilken utsträckning kulturarbetare anlitas som ledare eller resurspersoner, men sådana möten mellan professionella kulturutövare och amatörer förekommer i betydande utsträckning. När det gäller kulturprogrammen går det att genom statistik beskriva studieförbundens samverkan med kulturinstitutioner, andra arrangörer och medverkan av kulturarbetare.

Antalet medverkande har nästan fördubblats, från närmare 600 000 1991/92 till drygt en miljon 2002 (tabell 5:6). Sång- och musikprogrammen hade flest medverkande båda åren. Dramatisk framställning hade inte oväntat fler medverkande 2002 än föreläsningarna trots ett betydligt lägre antal arrangemang. Klart flest medverkande per program hade dansprogrammen, 15,6. I genomsnitt medverkade sju personer per program 1991/92 mot fem personer 2002.

Tabell 5:6. Kulturprogram 1991/92 och 2002, antal medverkande

Ämnesinriktning	1991/92		2002	
	Medverkande	Medv/prog	Medverkande	Medv/prog
Föreläsning	21 373	1,5	111 284	2
Sång/musik	40 876	8,5	562 933	8
Dramatisk framställning	9 796	14,2	162 404	8
Film/foto/bild	6 380	1,2	17 072	2
Dans	1 359	17,4	72 574	16
Utställningar	4 268	3,4	29 873	3
Litteratur	731	4,1	9 764	3
Konst/konsthantverk	876	1,8	10 903	3
Tvärkulturell verksamhet	2 827	7,4	83 225	5
Summa	591 528	6,7	1 060 032	5

Källor: Statistiska meddelande Ku 10 SM 9201, SCB, och Studieförbunden 2002, Statens kulturråd 2003:2.

Folkbildningspropositionerna 1991 och 1998 framhöll också att folkbildningen som arrangör och beställare av kulturprogram skapar arbetstillfällen för professionella kulturutövare. En dryg miljon medverkande rapporterades 2002. Hur många enskilda personer detta motsvarar finns det inga uppgifter om. Oavsett detta skapades genom studieförbundens kulturprogram arbetstillfällen för ett mycket stort antal kulturarbetare.

Nästan samtliga program genomfördes med medverkande (tabell 5:7). De program som genomfördes utan medverkande torde i huvudsak ha varit utställningar och film-/foto-/bild-arrangemang.

Både 91/92 och 2002 var drygt en tredjedel av de medverkande kulturarbetare med musiker och sångare som vanligaste medverkande. Studieförbundens egna grupper och artister ökade sin medverkan till nio procent av programmen 2002 medan rörelseanknutna grupper och artister halverade sin andel till drygt åtta procent. Den största gruppen medverkande var båda åren övriga medverkande. Till den gruppen kan sannolikt en del av dem som medverkade i föreläsningar och utställningar räknas.

Tabell 5:7. Kulturprogram 1991/92 och 2002, medverkan av kulturarbetare

Medverkan av	1991/92		2002	
	Program	%	Program	%
Musiker/sångare	17 647	19,9	39 850	18,6
Scenkonstnärer – teater	4 119	4,7	9 512	4,4
Bildkonstnärer/konsthantverkare	4 359	1,5	4 265	2,0
Författare	1 626	1,8	2 633	1,2
Scenkonstnärer – dans	484	0,5	1 891	0,9
Övriga kulturarbetare	4 605	5,2	17 330	8,1
Summa kulturarbetare	29 840	33,7	75 481	35,1
Rörelseanknutna grupper/artister	14 161	16,0	17 343	8,1
Studieförbundens egna grupper/artister	6 317	7,1	19 700	9,2
Övriga medverkande	31 226	35,3	88 736	41,3
Summa medverkande	81 544	92,1	201 261	94,0
Ingen medverkan	6 942	7,8	13 502	6,3
Summa program	88 486	100,0	214 762	100,0

Källor: Statistiska meddelande Ku 10 SM 9201, SCB, och Studieförbunden 2002, Statens kulturråd 2003:2.

Samverkan

Omkring hälften av kulturprogrammen skedde i samverkan med studieförbundens medlemsorganisationer, både 91/92 och 2002 (tabell 5:8). Därefter följde samverkan med kommuner och lands-ting, vars andelar minskat, och med kulturinstitutioner, där samverkan ökat. Samverkan med andra studieförbund sker i mycket liten utsträckning, enligt statistiken. Andelen arrangemang med någon form av medarrangör är i stort sett oförändrad.

Tabell 5:8. Kulturprogram 1991/92 och 2002, samverkan med annan arrangör

Samverkan med	1991/92		2000	
	Program	%	Program	%
Teatrar	698	0,8	2 412	1,1
Bibliotek	1 599	1,8	2 063	1,0
Musikinstitutioner	698	0,8	2 418	0,7
Museer	555	0,6	1 672	0,8
Dansinstitutioner	39	0,0	167	0,1
Övriga kulturinstitutioner	521	0,6	7 045	6,9
Summa kulturinstitutioner	3 770	4,3	14 777	6,9
Medlemsorganisationer	46 001	52,0	103 430	48,2
Kommuner/landsting	9 223	10,4	15 493	7,2
Andra organisationer	6 563	7,4	10 532	4,9
Utbildningsinstitutioner	816	0,9	1 505	0,7
Andra studieförbund	802	0,9	804	0,4
Övriga medarrangörer	2 796	3,2	26 076	12,1
Summa medarrangörer	69 971	79,1	172 617	80,4
Program utan medarrangör	18 515	20,9	42 145	19,6
Summa	88 486	100,0	214 762	100,0

Källor: Statistiska meddelande Ku 10 SM 9201, SCB, och Studieförbunden 2000, Statens kulturråd 2003:2.

5.2.2 Folkhögskolorna

Folkhögskolorna har en betydande verksamhet inom kulturområdet. Verksamheten återfinns i de långa allmänna och särskilda kurserna (om minst 15 dagar) och i de korta kurserna (1–14 dagar). Kulturinriktning finns också i kurser inom folkhögskolornas övriga kursverksamhet. Folkhögskolorna anordnar också studiecirkel och kulturprogram.

Kursverksamhet

Som kulturkurser ingår i denna översikt utöver estetiskt inriktade kurser även litteraturkurser. Jämförelser görs mellan studieåret 1992/93 och kalenderåret 2002, vilket inte är helt korrekt eftersom

det senare avser summan av vårterminen och höstterminen 2002. För 1992/93 redovisas verksamhet från de 132 folkhögskolor som då fanns och för 2002 från 147 folkhögskolor. Uppgifterna för 1992/93 avser heltidsstudier.

Folkhögskolans kurser inom kulturområdet har en lägre andel av den totala kursverksamheten än vad studieförbundens "kultur-cirklar" har av hela cirkelverksamheten. Av det totala antalet kurser har kurser med kulturinriktning ökat från 15 till 18 procent. I de långa allmänna kurserna är kulturkursernas andel oförändrad, knappt 3 procent, medan andelen av de långa särskilda kurserna har ökat med tio procentenheter till 40 procent. Inom de korta kurserna har andelen ökat något till 16 procent.

Tabell 5:9. Antal kulturkurser och kurser totalt 1992/93 och 2002

	1992/93			2002		
	Kultur	Totalt	%	Kultur	Totalt	%
Allmänna kurser	18	538	3,3	42	1 545	2,7
Särskilda kurser	191	646	29,6	663	1 631	40,6
Korta kurser	878	6155	14,3	1 208	7 501	16,1
Summa	1 087	7339	14,8	1 913	10 677	17,9

Källa: Statistiska meddelanden U 22 9301 och UF 22 SM 0301, SCB.

Ämnesområden

Det är få av de allmänna kurserna som är inriktade på ett kulturämne även om antalet kurser ökat mellan jämförelseåren. Procentuellt har Scenisk konst, Musik samt Bild, form och målar Konst minskat sina andelar medan Slöjd och konsthantverk och har ökat sin andel. En ökad andel har även Övriga kulturämnen. Inom de särskilda kurserna har kurser med kulturinriktning ökat. Bägge åren dominerade Musik och Bild, form och målar Konst med drygt hälften av kurserna. Scenisk konst ökade sin andel från åtta till 13 procent. De korta kurserna med kulturämne har ökat sin andel något. Musik svarade både 1992/93 och 2002 för en tredjedel av kurserna och Bild, form och målar Konst för en femtedel. Kurser i slöjd och konsthantverk minskade sin andel.

Tabell 5:10. Kulturområdet i folkhögskolan 1992/93 och 2002, antal kurser per ämnesområde

Ämnesområde	1992/93		2002	
	Kurser	%	Kurser	%
<i>Långa allmänna kurser</i>				
Litteratur	0	0	2	4,8
Estetiskt ämne, allmänt	0	0	0	0,0
Musik	3	16,7	5	11,9
Scenisk konst	6	33,3	6	14,3
Slöjd och konsthantverk	4	22,2	12	28,6
Bild, form, målarkonst	4	22,2	6	14,3
Kultur, övrigt	1	5,6	11	26,2
Summa allm. kurs	18	100,0	42	100,1
<i>Långa särskilda kurser</i>				
Litteratur	7	3,7	19	2,9
Estetiskt ämne, allmänt	3	1,6	16	2,4
Musik	57	29,8	176	26,5
Scenisk konst	16	8,4	86	13,0
Slöjd och konsthantverk	32	16,7	107	16,1
Bild, form, målarkonst	59	30,9	187	28,2
Kultur, övrigt	17	8,9	72	10,8
Summa särskild kurs	191	100,0	663	99,9
<i>Korta kurser</i>				
Litteratur	40	4,6	51	4,2
Estetiskt ämne, allmänt	7	0,8	2	0,2
Musik	325	37,0	379	31,4
Scenisk konst	114	13,0	209	17,3
Slöjd och konsthantverk	129	14,7	141	11,7
Bild, form, målarkonst	176	20,0	289	23,9
Kultur, övrigt	87	9,9	137	11,3
Summa korta kurser	878	100,0	1 208	100,0
Totalt antal kurser	1 087		1 913	

Källa: Statistiska meddelanden SM U 9001 och UF 22 SM 0301 SCB.

Deltagandet

Kulturkurser ökade sin andel av det totala antalet deltagare med från 16 till 18 procent. Scenisk konst och Musik hade 1992/93 ca 60

procent av deltagarna i de allmänna kurserna, medan Bild, form och målar Konst och Övriga kulturämnen 2002 samlade mer än hälften av deltagarna. Inom de särskilda kurserna hade 92/93 Musik och Bild, form och målar Konst två tredjedelar av deltagarna. År 2002 hade Musik och Scenisk konst 63 procent av deltagarna. Bägge åren samlade Musik närmare hälften av deltagarna i de korta kurserna.

Tabell 5:11. Deltagande i folkhögskolans kurser inom kulturområdet 1992/93 och 2002

Ämnesområde	1992/93				2002			
	Deltag	%	Kvinnor	%	Deltag	%	Kvinnor	%
<i>Allmänna kurser</i>								
Litteratur	0	0	0	0	46	12,8	40	86,9
Estetiskt ämne, allmänt	0	0	0	0	0	0,0	0	0,0
Musik	64	26,6	26	40,6	53	14,8	47	88,7
Scenisk konst	80	33,2	65	81,3	63	17,5	52	82,5
Slöjd och konsthantverk	31	12,9	25	80,6	71	19,8	33	46,5
Bild, form, målar Konst	57	23,6	43	75,4	81	22,6	63	77,8
Kultur, övrigt	9	3,7	3	33,3	45	12,5	21	46,7
Summa allmänna kurser	241	100,0	162	67,2	359	100,0	256	71,3
<i>Särskilda kurser</i>								
Litteratur	110	3,1	65	59,1	198	2,1	120	60,6
Estetiskt ämne, allmänt	52	1,5	40	76,9	261	2,8	209	80,1
Musik	1301	37,0	645	49,6	2 812	30,0	1424	50,6
Scenisk konst	267	7,6	194	72,7	1 365	14,6	880	64,5
Slöjd och konsthantverk	514	14,6	438	85,2	1 114	11,9	924	82,9
Bild, form, målar Konst	1031	29,3	743	72,1	2 812	30,0	2170	77,2
Kultur, övrigt	241	6,9	155	64,3	798	8,2	555	69,5
Summa särskilda kurser	3 516	100,0	2 280	64,8	9 360	99,9	6 282	67,1
<i>Korta kurser</i>								
Litteratur	775	3,6	482	62,2	1 210	4,5	817	67,5
Estetiskt ämne, allmänt	180	0,9	144	80,0	114	0,4	95	83,3
Musik	10 580	49,7	6 041	57,1	11 840	43,8	6 989	59,0
Scenisk konst	3 047	14,3	1 920	63,0	5 105	18,9	3 112	61,0
Slöjd och konsthantverk	1 750	8,2	1 345	76,9	2 234	8,3	1 751	78,4
Bild, form, målar Konst	2 915	13,7	2 270	77,9	4 127	15,2	3 373	81,7
Kultur, övrigt	2 046	9,6	1 474	72,0	2 421	8,9	1 624	67,1
Summa korta kurser	21 293	100,0	13 676	64,2	27 051	100,0	17 761	65,7
Totalt antal deltagare	25 050		16 118	64,3	36 770		24 299	66,1

Källa: Statistiska meddelanden SM U 9001 och UF 22 SM 0301, SCB.

Av det totala antalet kvinnor i folkhögskolans kurser har andelen kvinnor i kulturkurser ökat från 18 till 21 procent. Andelen kvinnor i kurser med kulturämnen var 1992/93 ca 65 procent i alla tre kurs-typerna mot 68 procent 2002. I de allmänna kurserna var andelen kvinnor både 1992/93 och 2002 störst inom Scenisk konst, Slöjd och konsthantverk. År 2002 hade även Litteratur mer än 80 procent kvinnor bland deltagarna. I de särskilda kurserna med kulturinriktning var andelen kvinnor över 80 procent i Estetiska ämnen och Slöjd och konsthantverk. I de korta kurserna var det Estetiska ämnen och Bild, form och målar Konst som hade mer än 80 procent kvinnor bland deltagarna.

Studiecirklar och kulturprogram

Studiecirklar ledda av folkhögskollärare inom tjänsten anordnades även före reformen 1991, då villkoren dessa cirklar förändrades. Fr.o.m. 1993/94 rapporteras folkhögskolans studiecirklar åter i den officiella statistiken. Studiecirkarna omräknas till deltagarveckor och ligger till grund för bidragsfördelningen.

År 2002 arrangerade folkhögskolan 272 studiecirklar. Av dessa hade närmare en tredjedel inriktning mot kulturområdet. Drygt 60 procent av dessa fanns inom områdena Bild, form och målar Konst samt Musik. Dessa områden samlade tillsammans tre fjärdedelar av deltagarna. 73 procent av deltagarna var kvinnor, varav de flesta deltog i Slöjd, konsthantverk (97 procent) samt i Bild, form och målar Konst (82,6 procent).

Tabell 5:12. "Kulturcirklar" inom folkhögskolan 2002, antal cirklar och deltagare

Ämnesinriktning	Cirklar	%	Deltagare	%	Kvinnor	%
Musik	21	25,6	521	36,2	274	62,4
Scenisk konst	15	18,3	184	13,4	117	71,8
Slöjd, konsthantverk	6	7,3	40	5,4	64	97,0
Bild, form, målar Konst	30	36,6	334	32,7	328	82,6
Litteratur	5	6,1	98	6,5	63	79,7
Övrigt kultur	5	6,1	33	5,7	41	59,4
Summa	82	100,0	1 289	99,9	887	73,1

Källa: Statistiska meddelanden UF 22 SM 0301, SCB.

De kulturprogram som folkhögskolorna rapporterar vänder sig till andra än skolans anställda och kursdeltagare. Dessa program har redovisats sedan 1995/96. Den nya statsbidragsmodell som infördes 1999 har bidragit till att antalet program ökat. Kulturprogrammen omräknas till deltagarveckor och ligger till grund för bidragsfördelningen.

Folkhögskolorna arrangerade 5 166 kulturprogram 2002 med 232 587 deltagare. I likhet med studieförbundens kulturprogram arrangerades de flesta, närmare 40 procent, inom Sång och musik, som också samlade flest deltagare.

Tabell 5:13. Kulturprogram inom folkhögskolan 2002, antal program och deltagare

Ämnesinriktning	Program	%	Deltagare	%
Föreläsning	589	20,1	29 863	9,8
Sång/musik	1 112	3,9	100 109	38,8
Dramatisk framställning	444	15,2	34 938	12,2
Film/foto/bild	88	3,0	9 071	4,9
Dans	80	2,7	7 084	1,2
Utställningar	193	6,6	39 338	15,9
Litteratur	74	2,5	3 773	1,4
Konst/konsthandverk	117	4,0	19 649	6,2
Tvårkulturell verksamhet	234	8,0	18 586	9,5
Summa	2 931	100,0	262 411	99,9

Källa: Statistiska meddelanden UF 22 SM 0301, SCB.

5.3 Kulturvanor

Befolkningens kulturvanor har belysts i ett antal rapporter och följs kontinuerligt i levnadsvaneundersökningar via bl.a. Statens kulturråd och SCB, men också andra studier har gjorts.

Kulturutredningen 1993 belyste utvecklingen av befolkningens kulturvanor från riksdagsbeslutet om en ny kulturpolitik 1974 fram till 1993. SUFO 96 genomförde en större intervjuundersökning med vuxna svenskar om deras deltagande i vuxenstudier och i studiecirklar och folkhögskolekurser (SOU 1995:141). Statens kulturråd redovisade i rapporten *Den kulturella välfärden* (2002) en samlad

statistik om svenska folkets kulturvanor 1976–1999, alltså en något längre period än kulturutredningens.

Kulturvanor förändras långsamt

Kulturutredningen konstaterade att kulturvanorna varit mycket stabila. Den största enskilda förändringen fanns när det gällde besök på musikevenemang, som ökat mycket kraftigt. Ökningen hänförde sig till andra evenemang än konserter med de statligt stödda orkesterinstitutionerna. Teaterbesökarna hade blivit fler. En stor del av ökningen låg på amatörteaterföreställningar. Traditionella mönster består, konstaterades också i KUR:s rapport. Resultaten bekräftade redan kända skillnader i kulturvanor mellan män och kvinnor, unga och gamla, infödda svenskar och invandrare, arbetare och tjänstemän, storstadsbor och glesbygdsbor etc. men skillnaderna mellan olika grupper hade förändrats och minskat i flera avseenden. Å andra sidan hade skillnaderna ökat på några områden, t.ex. bokläsandet som ökat bland kvinnor. Besök på konserter och teatrar hade ökat kraftigt. En allmän tendens var att besökandet ökade och de egna aktiviteterna minskade.

Utvecklingen under den undersökta perioden ansåg Kulturutredningen bl.a. karaktäriseras av att amatörverksamheten stärkt sin ställning och direkt eller indirekt medverkat till att rekrytera nya människor som utövare eller publik.

Svårigheten i att förändra attityder och vidga deltagandet i kulturlivet framgår av Kulturrådets utvärdering av projektbidragen till "Kultur i arbetslivet", som KUR fördelat sedan 1988/89. Bidragen under 1997–2000 har utvärderats och av rapporten (Almerud, 2002) framgår att det i huvudsak handlat om en projektverksamhet med punktinsatser, som inte följts av en mer kontinuerlig verksamhet. Eftersom kultur i allmänhet inte sågs som en naturlig facklig uppgift tog det tid att förankra projekten och det var ofta svårt att rekrytera deltagare. När projektet var slut upphörde aktiviteterna. Steget för den kulturovane att ta del av det offentliga kulturlivet ansågs vara så stort att även ett lyckat projekt inte leder till mer än att ett fåtal går vidare på egen hand. Främlingskapet inför kulturinstitutionernas utbud bedömdes vara så stort att medlemmarna inte tar del av det om inte facket står bakom kulturaktiviteten.

Avgörande för ett öka engagemanget från både fack och arbetsgivare ansågs vara att det finns en belagd kunskap om kulturens

betydelse för arbetslivet. Denna kunskap är mycket bristfällig, ansåg Almerud. De strukturer som skulle kunna fånga upp ett väckt intresse är främst kulturinstitutionerna och de offentliga kulturförvaltningarna. Dessa fanns i allmänhet inte representerade i projekten. Almerud drog slutsatsen att såväl KUR som de fackliga organisationerna och de berörda studieförbunden borde öka sina informationsinsatser om kultur i arbetslivet.

Hög aktivitet leder till hög aktivitet

Kulturutredningen fann att grupper som har hög aktivitetsnivå i någon kulturaktivitet också har hög nivå i andra aktiviteter. Kvinnor och högutbildade män dominerade de grupper som visade stor mångsidighet. Män och lågutbildade kvinnor var överrepresenterade bland dem med minst mångsidighet. Kvinnorna var mest aktiva på så gott som varje område, men skillnaderna var som regel inte så stora. En ”kulturell dimension” konstaterades även i rapporten från SUFO 96, dvs. att de som är aktiva inom ett kulturområde också är aktiva inom något annat. Det fanns positiva samband mellan vuxenstudier och andra fritidsaktiviteter, med deltagande i organisationslivet och med politiska resurser och samhällsinriktad aktivitet. De estetisk-kulturella cirklarna dominerades rätt kraftigt av kvinnor samt personer med medelhög utbildning.

Kultur och delaktighet

Regeringen konstaterade i sin redovisning *Kultur och delaktighet* till riksdagen 2002 att kulturvanorna hade utvecklats i jämlikhetsmålets riktning (Skr. 2001/02:176). Traditionella mönster består, men skillnaderna mellan olika grupper har förändrats och minskat i flera avseenden. För att behålla en hög aktivitet och öka den kulturella jämlikheten bör de statliga insatserna förbättras med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen.

Beträffande folkbildningen framhölls i skrivelsen att syftet med statens bidrag även omfattar kulturområdet och att verksamheten har stor betydelse som mötesplatser för kulturarbetare och amatörer. Det egna kulturutövandet i vid mening tenderar att minska, även om studieförbunden och folkhögskolorna fortfarande kan visa på ett omfattande deltagande i olika kulturprogram.

Vem deltar i estetiska studiecirklar?

Folkbildningsrådet har redovisat tre studier av cirkeldeltagare. Den senaste rapporten, *Studiecirkeldeltagare 2000?* (2002), omfattade hela verksamhetsåret 2000, alltså både vår- och hösttermin. Urvalet för enkäterna gjordes därmed utifrån de 334 000 studiecirklar som rapporterades 2000. Det totala urvalet var drygt 13 000 personer varav närmare 8 000 eller 61 procent svarade på enkäten.

Kvinnor deltog i klart högre utsträckning än män i cirklar i estetiska ämnen. På ämnesnivå inom det estetiska området var skillnaderna mer markanta. Över 70 procent av männen i undersökningen deltog i musikcirklar. De kvinnliga deltagarna fördelade sig främst på tre ämnen: musik, scenisk konst samt slöjd och konsthantverk.

Det estetiska området hade flest deltagare inom samtliga åldersgrupper. Området samlade en betydande del av de yngre deltagarna, varannan deltagare under 25 år fanns i en estetisk cirkel. I grupperna 25–44 år och 45–64 år fanns 38 procent i cirklar med estetiskt ämne. För deltagarna över 65 år var andelen 36 procent. Jämfört med 1996 års undersökning hade inte några förändringar skett 2000.

Deltagare med högre utbildning och de som gick i grundskola valde i högre grad än andra en cirkel i ett estetiskt ämne. Av deltagarna med mer än treårig högskoleutbildning valde 50 procent ett estetiskt ämne och av skoleleverna 49 procent. En förklaring till detta kan, enligt rapporten, vara att bakgrunden i båda fallen är likartad. Både i skolan och i yrken där de högst utbildade finns präglas den dagliga tillvaron av teoretisk och abstrakt verksamhet. Att delta i studiecirklar i estetiska ämnen ger andra erfarenheter och utrymme för känsla och fantasi.

Lägst andel inom det estetiska området hade deltagare med kortare utbildning. Både i gruppen med högst nioårig utbildning och i gruppen med högst tvåårig gymnasieutbildning var deltagandet 35 procent. Flertalet av dem med den kortaste utbildningen återfanns i högre åldersgrupper.

När deltagarna fördelades på olika ortstyper visade det sig att de som bodde i storstadsområden oftare deltog i cirklar med estetiska ämnen än de som bodde på landsbygden. För boende i storstad var andelen 46 procent mot 34 procent för boende i by eller på gård på landet.

De särskilda målgruppernas deltagande i estetiska cirklar

Folkbildningsrådets deltagarundersökningar ger ingen tydlig bild av vare sig invandrades eller funktionshindrades deltagande i studieförbundens studiecirklar på det estetiska området. Deras enkätsvar särredovisas inte utan ingår i den totala redovisningen. SUFO 2 har ur Folkbildningsrådets statistik hämtat uppgifter som ger en uppfattning om cirkeldeltagandet 2002 inom det estetiska området för dessa grupper. Statistiken utgår från den verksamhet som rapporteras för målgruppsbidrag, dvs. att minst hälften av deltagarna i cirkeln har tillhört målgruppen. Folkbildningens verksamhet för dessa grupper behandlas mer ingående i kapitel 7 respektive 8.

De 9 300 studiecirkelarna för målgruppen funktionshindrade samlade drygt 78 000 deltagare, varav två tredjedelar var kvinnor, i 309 000 studietimmar. Det innebar i genomsnitt fyra deltagare respektive 33 studietimmar per cirkel. Närmare hälften av verksamheten var Musik med Sång och musik i grupp som vanligaste enskilda ämne.

De 9 600 studiecirkelarna, som rapporterades för målgruppen invandrare, hade 67 500 deltagare, varav 58 procent kvinnor, och 653 000 studietimmar. Genomsnittligt deltog nio deltagare per cirkel och det genomsnittliga antalet studietimmar per cirkel var 67 timmar. Verksamheten var relativt jämnt fördelad över huvudämnesgrupperna Scenisk konst (32,5 procent), Musik (29 procent) och Konsthantverk (27 procent). De största enskilda ämnena var Folklig dans (18 procent av den estetiska verksamheten), Övrig textilslöjd (16 procent) samt Sång och musik i grupp (10 procent).

5.4 Det lokala perspektivet

Kulturområdet inom folkbildningen är som forskningsområde föga belyst. Gunnar Sundgren konstaterade i sin forskningsöversikt (1998) att det, trots att kulturverksamhet i vid mening är den ojämförligt största folkbildande verksamheten, bara fanns två avhandlingar och ett begränsat antal rapporter som behandlade området. Omfattningen av forskningen inom området motsvarar inte den mängd verksamheter med kulturell och folkbildande innebörd som bedrivs i vårt land, menade Sundgren.

Folkbildningsrådets projekt om kulturverksamhet i studieförbund och folkhögskola är en senare studie. Den har redovisats i rapporten

Skapandets mångfald (Ekman och Andersson, 2000). Studien gjordes i elva kommuner, en kommundel och tio folkhögskolor under 1996/97. SUFO 2 har gjort en kartläggning våren 2003 av folkbildningen och kulturen i åtta kommuner (SOU 2003:125). FBR:s undersökning hade fokus i huvudsak på deltagarnas upplevelse medan SUFO 2:s studie inriktades på vilken syn lokala anordnare och bidragsgivare har på verksamheten.

I båda studierna har kulturbegreppet i stort avgränsats till att omfatta studieförbundens cirkelverksamhet inom estetiska ämnen samt kulturprogrammen och den skapande verksamhet som ingår i folkhögskolornas långa allmänna eller särskilda kurser.

5.4.1 Ideologiska utgångspunkter

Omfattningen av kulturverksamheten varierade mellan de kommuner som ingick i både FBR:s och SUFO 2:s undersökningar. Villkoren för studieförbunden var i hög grad olika. Det ideologisk – kulturella synsätt som uttrycktes i den lokala kulturpolitiken visade sig i båda studierna vara av stor betydelse för folkbildningens kulturverksamhet i de kommuner som studerades.

I båda undersökningarna intervjuades ansvariga företrädare för studieförbunden. När det gäller motiven för att bedriva kulturverksamhet sammanfaller i stort sett svaren i båda studierna. Det handlar om kulturarvet, kulturens sociala betydelse för alla åldrar och grupper, vikten av det egna skapandet, att bidra till ifrågasättande och samhällsutveckling, att samverka med medlemsorganisationerna. I SUFO 2:s undersökning konstaterades att medvetenheten om centrala styrdokument inom kulturområdet varierade mycket och generellt var låg hos studieförbundens lokala företrädare.

Folkhögskolorna framhöll i båda undersökningarna sin roll inom kulturområdet, skolan kunde ses som ett kulturcentrum. Man kände generellt ett stort ansvar för kulturverksamheten.

Kvalitet i kulturverksamheten

I slutbetänkandet påpekade SUFO 96 att studieförbunden borde se över såväl syftet med som kvalitet och ambitionsnivå i vissa hantverkscirklar för att försäkra sig om att både de egna målen och statens mål för bidrag nåddes.

I FBR:s undersökning renodlades kvalitetsbegreppet till att gälla det kulturpedagogiska arbetet. Ekman och Andersson ansåg att cirkelledarnas kompetens, medvetenhet och uppfattning om sin uppgift är avgörande för cirkelns kvalitet. ”Det är inte ledarnas brist på kunskaper i ämnet eller begränsade ambitioner, som ska sätta gränser för vad deltagarna får lära sig i en cirkel” (Ekman och Andersson, 2000). De noterade också att man ofta skulle nå längre med en högre ambitionsnivå och kunskapsnivå hos organisatörerna, tydligare krav på cirkelledarna och en medveten och kvalificerad ledarutbildning, där folkhögskolorna skulle kunna ta på sig en större roll.

Ekman och Andersson studerade också studieförbundens kulturprogram. Mot bakgrund av att ungefär en tredjedel av kulturprogrammen var riktade mot allmänheten (övriga program fanns inom medlemsorganisationerna eller var riktade till utvalda målgrupper) undrade forskarna i vilken mån man når nya grupper i samhället och en ny publik. De menade också att det var tveksamt om vissa företeelser kunde rubriceras som kulturprogram och betonade att för tilltron till studieförbunden som förmedlare av ett kulturutbud var en diskussion kring definition av och målsättning med kulturprogrammen nödvändig.

Folkbildningsrådet publicerade 2002 rapporten *Kultur i studieförbunden*, som bl.a. hade resonemangen i *Skapande mångfald* som utgångspunkt. Rapporten vände sig i första hand till studieförbundens lokala avdelningar och andra lokala enheter. Bl.a. behandlades kvalitetsaspekter på såväl kulturprogrammen som kulturcirklarna.

I SUFO 2:s studie framhöll studieförbunden vikten av kvalitetsarbete och de ansåg att de har hög kvalitet på kulturverksamheten. Studieförbunden uppgav höga ambitioner när det gäller ledarutbildning men möjligheterna att nå ledarna med utbildning var mycket varierande. Olika geografiska förutsättningar och förbundens organisatoriska struktur spelar in. Behov finns av mer ledarutbildning, men det är problem att få ledare att inse att de behöver mer utbildning. Ett problem är hantverkscirklarnas framtid. Många

av de erfarna cirkelledarna inom de traditionella hantverken närmar sig pensionsåldern och flera studieförbund ser svårigheter att rekrytera nya kunniga ledare.

De folkhögskolor som ingick i kartläggningen verkade inte ha något problem att få tag på kompetenta lärare. Folkhögskolorna anordnade under 2002 i sin kortkursverksamhet 54 cirkelledarutbildningar med 988 deltagare, varav 679 var kvinnor (SCB, 2003). Motsvarande uppgifter för 1992/93 var 194 kurser med 3 657 deltagare, varav 2 144 var kvinnor (SCB, 1993).

När det gäller ansvaret för kvalitet och information kring kulturprogrammen betonade studieförbunden samfällt i vår studie, att de har en nära kontakt med medarrangören i planeringen. I kommunerna varierar det vilka studieförbund som har utbildningar av arrangörer. Några har det i egen regi, andra hittar andra lösningar.

Synliggörs kulturverksamheten?

Till det ideologiska perspektivet på kulturverksamheten hör också synliggörandet av den. Waldén (1994) konstaterade att i de två studieförbund som hennes studier handlade om "tenderade man nästan att hemlighålla" den estetisk-praktiska verksamheten. I vår kartläggning tillfrågades de ansvariga i studieförbund och folkhögskolor om vilket utrymme som gavs åt kulturverksamheten i årsredovisningarna. Sammantaget noterades att det främst var statistikuppgifter som redovisades, medan beskrivningar i text förekom sparsamt. Några orsaker till den uppläggnings av redovisningen lämnades som regel inte.

Kommunernas perspektiv på folkbildning och kultur

I de båda undersökningarna intervjuades också kommunala företrädare. I FBR:s undersökning tillfrågades både kulturpolitiker och kulturchefer. Vår undersökning omfattade endast kulturchefer. Ekman och Andersson frågade om synen på den lokala kulturpolitiken och studieförbunden. Svaren kunde grovt indelas i tre grupper där ytterligheterna var den grupp som ställde sig ytterst tveksam till att kommunerna gav bidrag till studieförbundens kulturverksamhet och den grupp som ansåg att studieförbundens kulturverksamhet var oerhört viktig. I den tredje gruppen återfanns

de vars uttalanden tydde på att studieförbundens kulturverksamhet av olika skäl hade en undanskymd plats.

I vår undersökning märktes inte en så tydlig polarisering, även om en av kulturcheferna uttryckte ett direkt missnöje med studieförbundens utbud av kulturprogram. Kommunens roll sågs av kulturcheferna främst som stödjande och stödet formades inom ramen för de övergripande mål som gällde för kommunernas engagemang i kulturlivet.

I FBR:s studie uttryckte kulturpolitiker två skilda synsätt på kultur och kulturverksamhet, det marknadsinriktade och det välfärdsinriktade.

Marknadsinriktning innebär bl.a. att kultur och kulturverksamhet blir den enskildes angelägenhet och att utbudet mer eller mindre övergår i privat regi. Tankar fanns om hur kultur kan användas och utgöra medel för att nå andra (kommersiella) syften. Välfärdsinriktning innebär bl.a. att det är samhällets ansvar att så många som möjligt ska få tillgång till kultur såväl beträffande kulturutbud som möjlighet till eget skapande.

Hos studieorganisatorerna framkom också två synsätt på verksamheten – bildningens väg och marknadsanpassningens väg. Frågan om marknadsanpassning eller välfärdsinriktning ansåg Ekman och Andersson är en vägvalsfråga för folkbildningen i stort och undrade om marknadsinriktad folkbildning är ett hot eller en möjlighet.

5.4.2 Den lokala kulturverksamhetens villkor

Stödet till folkbildningen motiveras ofta av att organisationerna och därmed verksamheten finns i hela landet. De svarar för ett brett kulturutbud både som anordnare av cirklar och kurser och som arrangörer av kulturprogram. Under vilka villkor verkar studieförbundens lokalavdelningar och folkhögskolorna? Det här avsnittet avser att belysa villkoren med hjälp av olika rapporter om den lokala kulturverksamheten.

Vilken nytta har verksamheten för lokalsamhället?

Studieförbundens kulturverksamhet belystes i tre av rapporterna från SUFO 96. I *Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande* (SOU 1996:122) urskilde forskarna tre

cirkeltyper: *kunskapscirkeln*, den *sociala cirkeln* samt *egenmålscirkeln* där välbefinnandet var primärt. Forskarna menade att samtliga tre cirkeltyper var samhällsnyttiga. Kunskapscirkeln gjorde kunskapen tillgänglig och bidrog till att bevara ett kulturarv. I den sociala cirkeln motverkades ensamhet och isolering samtidigt som en demokratisk mötesplats skapades. Egenmålscirkelns samhällsnytta utgick från att samhället mår bättre om den enskilda medborgaren mår bra, känner tillfredsställelse och välbefinnande i sitt liv. Efter-satta mänskliga behov kan bli synliga i samhällsekonomin som utgifter för t.ex. sjuk- och socialvård. Liknande slutsatser dras i FBR:s undersökning (Ekman och Andersson, 2000).

Kulturområdet berördes också i rapporten *Cirkelsamhället* (SOU 1996:47). Forskarna konstaterade att cirklarna kunde vara såväl kulturbevarande som kulturförnyande. De var till sitt innehåll inte sällan fokuserade på kulturarvet och bidrog därmed till återskapande av kulturen. De kunde också vara med i en kulturell omvandlingsprocess parallell med skiftet från industrisamhälle till service- och informationssamhälle. Industrisamhället blev till historia och omvandlades till nya kulturella uttryck. Som kultur- och samhällsbärare deltog cirklarna både i samhällets och kulturens bevarande och i dess förändring. Cirklarna medverkade till att forma nya kulturella uttryck som ungdomliga rockcirklar och olika amatörkulturella verksamheter. De bidrog också till att forma och upprätthålla deltagarnas identitet i olika skeden av livet – i synnerhet för människor där etnicitet och kulturtillhörighet, arbetslöshet och pensionering gör att identitetsfrågan är särskilt aktuell.

I rapporten *Schottis på Dalhall* (2001) från Statens kulturråd om hur staten ska medverka till att utveckla det lokala kulturlivet uppmärksammas folkbildningsorganisationerna. Deras betydelse är störst i mindre och medelstora samhällen. Statsbidraget till folkbildningen är det grundläggande statliga stödet till den lokala kulturen. Genom organisationernas finmaskiga nät silas resurser till vuxenutbildning och kultur ner till även förhållandevis små platser. På många orter är studieförbunden de enda aktörerna som kan förmedla och finansiera professionell kultur. De har därför en nyckelroll för att främja de kulturpolitiska målen om tillgång till och deltagande i kultur, framhålls det i rapporten.

I vår egen studie ger kommunföreträdare flera exempel på vad studieförbundens kulturverksamhet bidrar till. I glesbygdssområden finns inte publikunderlag för kommersiell verksamhet. Där spelar studieförbunden en avgörande roll för att ett kulturutbud kommer

till stånd. Stödet till olika former av kulturverksamheter är viktigt för kommuninvånarnas trivsel. Några kommuner framhöll att studieförbunden syns för dåligt. Genom att de inte sänder ut studieprogram har intrycket ökat av att de är osynliga. Politiskt aktiva i dag har inte samma bakgrund som tidigare, de ser inte att studieförbunden initierar och driver kulturverksamhet. Förbunden behöver heller inte alltid annonsera för att nå ut, vilket leder till att verksamheten blir dold.

Vilka relationer har de lokalt verksamma till varandra?

För studieförbunden framstår i SUFO 2:s undersökning samverkan med andra som en nödvändig förutsättning för att utveckla kulturverksamheten. Motiven är bl.a. att samverkan ger större resurser både personellt, ekonomiskt och pedagogiskt. Den kan också ge kontakt med nya grupper och göra det lättare att höja kvaliteten i verksamheten. På små orter är det bättre att göra gemensamma arrangemang. Samverkan motverkas av brist på resurser, traditioner och gamla hjulspår. Avstånden inom geografiskt vidsträckta kommuner ses också som ett hinder för samverkan.

Relationen till kommunens kulturförvaltning var blandad hos studieförbunden. De flesta hade goda kontakter, men det fanns också förbund som uppgav att de i vissa kommuner inte hade några kontakter alls. En anledning till det senare kan vara de stora administrativa enheter som flera studieförbund har i dag. Avsaknaden av lokalkontor i kommunen, som ofta blir en följd av större administrativa enheter, gör att samarbetet med kommun, föreningsliv och övriga studieförbund riskerar att minska, studieförbunden visar sig inte, får en undanskymd roll i kulturpolitiska sammanhang, vilket leder till minskad verksamhet som i sin tur leder till lägre bidrag eller inget bidrag, som leder till minskad verksamhet, som ...

I vår studie är studieförbundens samverkan med kommunens musik- och kulturskolor tämligen begränsad. Något förbund samarbetar om konsertverksamhet, något har projektsamarbete. Ett förbund har i sin kommun entreprenad på verksamhet inom dans, bild och drama.

Samverkan med de olika kulturinstitutionerna i kommunen och länet är mycket vanlig, uppgav studieförbunden. Det handlade om samverkan med biblioteken, länsteatern, läns museet, länsmusiken, kammarorkestern, den regionala filminstitutionen. Bättre ekonomi

och större resurser totalt angavs som motiv för denna samverkan, liksom höjd kompetens och kvalitet. Tillgång till lokaler och kontakter med professionella kulturarbetare nämndes också. Samverkan ansågs vara ett bra sätt att nå ut till fler människor, det är bra att synas tillsammans, att man har samma syfte och mål. Ett förbund sade att man ibland känner sig "tvingad" att samverka för att kunna komma ifråga när man själv har idéer. Ofta handlar samverkan om kulturprogram.

Från kommunala företrädare framhölls att samverkan med t.ex. studieförbunden är en förutsättning för att få till stånd de arrangemang som erbjuds. Möjligheterna till samverkan har dock minskat genom att flera av studieförbunden har minskat sin personal på plats i kommunen. Mötesplatser behövs för att skapa dialog.

Hur ser deltagarna på kulturverksamheten?

Waldén (1994) konstaterade tre dominerande motiv till varför deltagarna sökt sig till en textilcirkel: ett *kunskapsmål* (att lära sig ett textilt hantverk), ett *socialt mål* (behovet av gemenskap), och ett *välbefinnademål* (att återställa balansen mellan kropp och själ). Andersson och Waldén (1996) problematiserade dessa tre mål. Kunskapsmålet och det sociala målet befanns vara integrerade delar i cirkelns liv men att prioriteringen av dem kunde skifta över tid. Upplevelsen av välbefinnande påverkades bl.a. av vilka behov hos individen som tillfredsställdes, t.ex. att skapa, att uppleva nyttan av utfört arbete i ett socialt sammanhang. Välbefinnandemålet var flexibelt i förhållande till hur kunskap och social gemenskap integrerades och relaterades till cirkelns olika förutsättningar.

Öhlund (1995) undersökte den kulturverksamhet inom studieförbunden som har de flesta deltagarna, ungdomsmusiken. Han ansåg att musikcirkeln bidrar till ungdomars identitetsskapande processer och ger kunskaper och kompetenser som medverkar i och underlättar vuxenblivandet. Studieförbundens musikverksamhet är en konstruktiv fritidssysselsättning för ungdomar. Studiecirkelformen passar bra för rockspelandets öppna läroprocesser. Musikverksamheten utgör ett viktigt socialiserande och kulturskapande arbete med ungdomar.

Ekman och Andersson (2000) såg studiecirkelns och folkhögskolans roller som mötesplatser för människors samtal, välbefinnande, gemenskap och personliga utveckling som mycket bety-

delsefulla effekter av verksamheten. De menade att även om det huvudsakliga målet är att en bildningsprocess kommer till stånd och vidmakthålls i studiecirkeln eller folkhögskolekursen, får inte mötesplatsens effekter förringas.

Ekman och Andersson frågade vad deltagarna ansåg att cirkeln/kursen gav dem. Svaren indelades i kategorierna verksamhetsrelaterade, individrelaterade och socialt relaterade (jfr Waldén, 1994). De verksamhetsrelaterade svaren handlade om kunskap och närliggande begrepp, om kreativitet, om verksamhetens utformning och om frihet – frihet under ansvar. De individrelaterade svaren nämnde självförtroende och glädje. De socialt relaterade svaren lyfte fram gemenskap, att träffa likasinnade, att träffa människor i olika åldrar och med olika bakgrund. Männens svar skilde sig inte från kvinnornas och enkäterna präglades av en mycket positiv inställning till folkhögskola och studiecirklar.

Rekrytering av deltagare, publik och medverkande

I FBR:s undersökning framhöll flera organisatörer att studieförbundens utveckling mot allt färre lokalkontor leder till svårigheter. Det är viktigt att vara nära människorna, att finnas på plats. Informationen sprids ofta via mun till munmetoden. Lokalkännedom och personliga kontakter är ofta förutsättningen för studieförbundens verksamhet. Om studieförbunden måste organisera verksamheten i ännu större enheter är faran stor att man tappar den lokala anknytningen. En aspekt är också att cirkelledarna förlorar en hemvist om lokalkontoret försvinner.

I vår undersökning sade studieförbunden att de hade ganska lätt att rekrytera cirkeldeltagare, men att rekryteringen i allt mindre utsträckning sker via studieprogram och annonser. I stället används medlemsorganisationerna och tidigare deltagare. Detta styrks av uppgifter i FBR:s senaste deltagarundersökning där 41 procent uppgav att de rekryterades genom en förening och 31 procent genom vänner eller grannar (Svensson, 2002). Publik till kulturprogrammen rekryterades oftare via annonser och affischer. Kulturprogrammen arrangerades i stor utsträckning i nära samarbete med föreningslivet som i regel hade bestämt vem eller vilka som skulle medverka. Även om yrkesverksamma kulturarbetare anlätades var det vanligast att amatörer medverkade. Som skäl uppgavs att man gärna använder personer och grupper ur den egna eller före-

ningarnas verksamhet samt att man inte ansåg sig ha råd med dyra professionella medverkande.

Folkhögskolorna använde främst sina egna elever som medverkande i kulturprogrammen, men professionella kulturarbetare engagerades ofta. Deltagarna rekryterades genom programblad, affischer, annonser men också genom personliga kontakter med omgivningen.

Arrangörsrollen

I rapporten *Schottis på Dalball* (2001) från Statens kulturråd noteras att studieförbundens roll som arrangörer och organisatörer av kulturprogram hade förstärkts genom att många kommuner inte längre arrangerar egen publik kulturverksamhet. I de flesta mindre samhällen fanns inte heller några privata alternativ beredda att svara för kulturarrangemang. Minskade anslag, i kombination med ökade kostnader för medverkande, gjorde dock att de lokala organisationerna hade begränsade möjligheter att svara för ett löpande arrangörskap av främst professionell kultur. Den länk som studieförbunden utgör i den regionala institutionsstrukturen hade försvagats.

Av vår kartläggning framgick att det var mycket sällan som en studieavdelning stod som enda arrangör av ett kulturprogram. Ekonomin kräver samverkan även om man skulle vilja vara ensam arrangör. Samarrangemang skedde oftast med medlemsorganisationerna och kommunen. Samverkan med folkhögskolor och kulturföreningar förekom, men inte i någon stor utsträckning. Exempel på arrangemang som ofta var samarrangemang är festivaler och hantverksmässor. Begreppet "medarrangör" används ofta och kan betyda allt från att medarrangören endast står för en del av finansieringen till fullständig medverkan.

Kommunerna framhöll att de gärna ville stödja studieförbunden i deras arrangörsroll. Ibland var det studieförbunden som tog initiativ, ibland var det kommunen. I det senare fallet kunde det handla om att kommunen sökte en arrangör till ett arrangemang som kommunen önskade genomföra. Fördelen med att samarbeta med studieförbunden ansågs vara att de genom sin förankring ofta gör det lättare att nå målgruppen. De har också en kompetens som arrangörer vilken ses som en stor tillgång.

Tillgång till lokaler

I KUR:s rapport *Schottis på Dalball* sades att förutsättningarna för den lokala amatörkulturen och cirkelverksamheten varierade starkt beroende på studieförbundens aktivitet och storleken på de kommunala bidragen. Problemen tycktes vara störst i storstadsområdena där höga lokalkostnader och låga eller obefintliga kommunbidrag förstärker svårigheterna.

Flera av de studieförbund som ingick i vår kartläggning förfogade över egna lokaler för sin kulturverksamhet eller hade tillgång till lokaler genom medlemsorganisationerna. Också kommunen bedömdes ha god tillgång på lokaler som studieförbunden kunde använda och som var ändamålsenliga.

Kommunernas bedömning av tillgången på lokaler för studiecirklar och kulturprogram var att den i stort sett är god. När det gäller kostnaderna för att använda kommunens lokaler hade några nolltaxa, andra inte. Subventioner kunde dock förekomma även i dessa kommuner. Lokalerna bedömdes av kommunerna i stort vara ändamålsenliga men det kunde vara problem att finna oömma lokaler för amatörkulturen.

De flesta kommunerna i vår studie tog ut hyra för sina lokaler. Studieförbunden och kulturföreningarna upplevde ofta hyran som betungande och en del hävdade att kostnaden lade band på kulturutvecklingen. Majoriteten av föreningarna och studieförbunden visste dock inte hur mycket lokalkostnaden utgjorde i relation till totala kostnaden för verksamheten. Några antydde att kommunens hyror får till följd att lokalutnyttjandet blir dåligt. Arrangören tvingas välja en billig lokal, som är mindre lämpad, samtidigt som kommunens (dyrare) lokal står tom. En del kommuner försöker motverka problemet genom att gå in som medarrangör och stå för hyran.

Tillgången till lokaler för föreningslivets behov i dag och i morgon har utretts och förslag har presenterats i betänkandet *Allmänna samlingslokaler* (SOU 2003:18). Utredaren konstaterade att samlingslokaler är viktiga grundpelare i ett demokratiskt samhälle genom att de bl.a. används för bildningsverksamhet och förenings- och kulturliv. De allmänna samlingslokalerna spelar en allt viktigare roll i ett levande kulturliv genom att vara öppna för amatörers skapande och gästspel av professionella kulturarbetare. Det handlar inte bara om tillgång till lokaler, framhöll utredaren. För att lokalen ska

kunna fylla en funktion måste t.ex. dess utformning och tekniska utrustning fylla dagens krav.

Allt färre kommuner har noll-taxa. Utredningen uppger att i dag tillhandhåller 62 kommuner fria lokaler till ungdomsorganisationer och att 22 av dessa kommuner har fria lokaler även till övrig föreningsverksamhet. Kommunförbundet, som gjort enkäten, bedömer att avgiftsfria lokaler blir än mindre vanliga i framtiden. Dessutom aviserar runt 90 kommuner att de kommer att höja taxorna under de närmaste åren.

När det gäller allmänna samlingslokaler är det främst föreningsmöten som hålls i dem. Därefter kommer studiecirkelverksamhet. Den tredje vanligaste verksamheten är privata sammankomster. I utredningens enkät till 650 föreningar framkom att av dem som använder en allmän samlingslokal för sin verksamhet betalar 48 procent ingen hyra/avgift. Av dem som betalar utgör studieförbunden 70 procent.

Utredningen hänvisar också till en undersökning som Ungdomsstyrelsen genomfört. I den finns en tydlig tendens till att allt fler mötesplatser drivs av föreningar eller i olika samverkansformer. Studieförbund, föreningar, kommuner och företag utvecklar tillsammans nya samverkansformer för att kunna möta ungas behov av mötesplatser.

Beträffande fritidsgårdar och annan öppen verksamhet i kommunerna har Kommunförbundet i en enkät till 137 kommuner redovisat fördelningen av olika aktiviteter i sådana lokaler. Studiecirklar utgjorde 36 procent av dessa.

De ekonomiska förutsättningarna

Statens kulturråd noterade i rapporten *Schottis på Dalhall* (2001) att det reguljära anslaget till studieförbunden minskade under 1990-talet, vilket i kombination med omfattande kommunala nedskärningar har medfört förändrade villkor för studieförbunden. Vid sidan av detta upplevde studieförbunden, enligt rapporten, att de mer och mer blivit en bricka i kommunernas omorganisationer och serviceinskränkningar. I många kommuner erbjöds förbunden att ta över kommunal verksamhet som hotades av nedläggning och förväntades då svara för driften till betydligt lägre kostnader än vad kommunen haft.

En annan konsekvens av bidragsminskningarna är sammanslagningar av studieförbundens lokalavdelningar och kraftiga personalreduceringar. Det har inneburit att många människor i glesbygden har kommit att få långt till närmaste studiecirkelorganisatör, konstaterades i rapporten.

Både staten och kommunerna ser, enligt rapporten, i stor utsträckning folkbildningsorganisationerna som samhällsliga redskap för utbildningspolitiken. ”Det finns en risk att organisationerna i ambitionen att vara breda utbildningsleverantörer utanför sina egna rörelser förlorar sin historiska legitimitet.” Vid sidan av folkbildningens organisationer har en mängd alternativa utbildningsanordnare uppstått, både offentliga och privata.

Vidare sades i rapporten att proportionerna mellan stat, lands- och kommuner när det gäller stöd till folkbildningen avviker från andra kulturområden. Studieförbundens uppdrag är av lokal natur. Trots det svarar kommunerna för en betydligt mindre andel av samhällsstödet än staten. Många kommuner upplevde tydligen studieförbundens verksamhet som mindre angelägen än t.ex. folkbibliotek och kulturskola. En orsak är uppenbar, sägs det i rapporten: det lokala politiska stödet har minskat till följd av att många politiker med folkrörelsebakgrund lämnat kommunalpolitiken. En annan orsak kan vara att vissa kommuner ser studieförbunden som konkurrenter till den egna utbildningsverksamheten inom t.ex. den kommunala vuxenutbildningen. De stora nedskärningarna har skett i kommuner i storstadsområdena där ideologiska motiv kan ligga bakom, sägs det i rapporten.

Den försämrade ekonomin framstår även i FBR:s och vår egen undersökning som det största problemet. Lägre bidrag leder till höjda avgifter för deltagarna, vilket i sin tur leder till att verksamheten inte blir tillgänglig för alla. Enligt vår studie varierar kostnaden för dem som deltar i kulturcirkel (deltagaravgift och materialkostnad) generellt för en cirkel på 30 studietimmar mellan 600 kronor och 1 000 kronor beroende på ämne. Till detta kommer som regel kostnader för studiematerial, råmaterial etc. Kostnaderna har under de senaste tre åren ökat mer än inflationen. Många aktörer anser att man nu nått gränsen för vad som är möjligt att ta ut. En del studieförbund subventionerar kulturcirkelarna, flera av förbunden tar inte ut någon avgift alls. Flera förbund vittnar om att andelen studiecirkel med avgift minskar, allt färre deltagare är beredda att betala de ofta ganska höga avgifterna. I stället anordnas

s.k. kamratcirklar som är gratis eller nästan gratis. I en kamratcirkel får ledaren inget betalt.

När det gäller kulturprogrammen finns en stor variation inom och mellan studieförbunden när det gäller det ekonomiska stödet till verksamheten. Några förbund gör en kalkyl för varje program, andra har olika nyckeltal för beräkning av bidraget, åter andra har ett fast belopp som tilldelas varje arrangemang.

Lokal kulturpolitik behöver en helhetssyn

Hur skulle en kommunal kulturpolitik med en samlad kultursyn kunna se ut? Finns det andra synsätt på kulturpolitiken än den sektorsindelning som den statliga kulturpolitiken är ett uttryck för?

Kommunförbundet har i rapporten *Krafter i samspel. Om lokal kultur- och fritidspolitik* (2001) lämnat idéer för framtiden. Enligt rapporten har kulturpolitiken i alltför hög grad blivit slav under de konstnärliga institutionernas professionella intressen. Mötet med en ny publik och ett folkligt kulturintresse har ofta satts på undantag. Studieförbundens och de folkliga organisationernas roll i kulturpolitiken, främst under 1990-talet, tonades ner både av staten och av förbunden själva.

I större kommuner finns tillgång till ett professionellt kulturutbud och egna kulturinstitutioner. Där finns också en kultursyn som ligger närmare den statliga, sägs det i rapporten. I de små kommunerna har biblioteken, musikskolan och studieförbunden varit kulturpolitikens grundpelare. Ideella föreningar har haft stor betydelse som arrangörer av kulturevenemang liksom för att organisera amatörverksamheter av olika slag.

En lokal kulturpolitik behöver utgå från en helhetssyn på livsvillkor och miljö, betonas i rapporten. Det kräver andra angreppssätt än det som präglat den statliga starkt sektorsorienterade kulturpolitiken. Ett kulturellt perspektiv är viktigt inte endast för förståelsen utan även för det politiska handlandet. Uppgiften i praktisk politik och förvaltning borde vara att tillämpa en samlad kultursyn inom de olika områden som den egna nämnden och förvaltningen ansvarar för. Kulturpolitik måste, enligt rapporten, innebära att man anlägger ett kulturellt perspektiv på all verksamhet i kommunen.

Slutsatsen i rapporten är att en sådan politik förutsätter att kommunstyrelsen ser kultur- och fritidsområdet som strategiskt i skapandet av det goda samhället, att kulturaspekter ska genomsyra all kommunal verksamhet, att alla resurser i den lokala miljön samverkar och bidrar till utvecklingen, att sektorsstrukturen bryts upp till förmån för ett gränsöverskridande samarbete, samt att förtroendevalda och anställda omprövar invanda roller.

5.5 Folkbildningen och amatörkulturen

Begreppet "amatörism" användes i offentliga texter först inom 1944 års folkbildningsutredning. I ett delbetänkande om estetiskt folkbildningsarbete noterades att amatörers verksamhet inom musik, teater och konst inte var utan komplikationer, eftersom amatörer inte alltid insåg att det främst syfted med den estetiska verksamheten i studieförbunden var att öka intresset och förståelsen av konst. Det kunde hända att amatörer såg sig själva som utövande konstnärer och betraktade sina övningsprodukter som färdiga konstverk (Hartman, 2003).

En annan syn på amatörism kom till uttryck i betänkandet *Ny kulturpolitik* 1972. Utredningen ansåg att amatörismens pedagogiska tankar kunde tillämpas inom alla konstarter. Tanken var att cirkelarna skulle öka deltagarnas intresse för konst och konsthantverk genom att man själv arbetade med tekniker och material som yrkesverksamma konstnärer använde. Med fanns också en tanke, säger Hartman, att cirkelarna i förlängningen skulle gynna de yrkesverksamma konstnärernas ekonomi.

1975 års folkbildningsutredning ansåg att en ökad integrering borde ske mellan cirkelverksamhet och annan bildningsverksamhet och att bidragsformerna borde gör samverkan möjlig och underlätta insatser som främjade en amatörkulturell verksamhet och eget skapande. Detta kom inte att återspeglas i propositionen 1980 (Hartman, 2003).

Folkbildningens betydelse för amatörernas kulturverksamhet berördes också i 1991 års proposition. I den framhölls att studieförbunden och folkhögskolorna har ett särskilt ansvar för utvecklingen av den folkliga kulturen, inte minst för att höja kvaliteten i den amatörkulturella verksamheten. Folkbildningen borde verka för en ökad samverkan mellan amatörer och yrkesverksamma och mellan amatörer och kulturinstitutioner/-organisationer. En positiv

växelverkan mellan folkbildningens amatörkulturella aktiviteter, kulturarbetarna och kulturinstitutionerna ansågs angelägen.

I propositionen 1998 framhölls huvudsakligen att studieförbundens kulturprogram är en betydelsefull kontaktmöjlighet för kulturarbetare med både amatörer och allmänhet. Vidare sades att ett samspel mellan professionella kulturutövare och amatörer inom cirkelverksamheten är värdefull för både folkbildningens och kulturens utveckling och att denna samverkan borde utvecklas ytterligare.

1993 års kulturutredning ägnade inte amatörkulturens betydelse, omfattning, organisation och arbetsförutsättningar någon samlad beskrivning. Det konstaterades att studieförbunden organiserar, eller medverkar till, en mycket stor del av den samlade amatörverksamheten på kulturområdet.

5.5.1 Kulturföreningarna

Kulturutredningen inriktade sig på kulturen i föreningslivet och på de lokala kulturföreningarnas arbete. Kulturföreningarnas roll i det lokala kulturlivet liknades vid studieförbundens. Föreningarnas verksamhet beskrevs som att svara för arrangemang och organisera kurser och andra studier, i regel i samverkan med något studieförbund. Föreningarna svarade, beroende på inriktning, för att erbjuda arrangemang i form av konserter, uppvisningar och föreställningar, samt att organisera och stimulera eget utövande. Hembygdsföreningar inriktades på lokalhistorien och bedrev verksamhet som kunde liknas vid museernas.

Kulturutredningen uppgav att kulturföreningarna, enligt SCB:s levnadsvaneundersökningar 1994, anslöt 20 procent av befolkningen och att de flesta var medlemmar i bara en typ av kulturförening. Det var vanligast att man var medlem i en konstförening eller en hembygdsförening. I SCB:s rapport om föreningsdeltagandet i Sverige perioden 1992–2000 (SCB, 2003) anges antalet medlemmar i kultur-, musik-, dans- och teaterföreningar till 750 000 varav 380 000 är aktiva och 180 000 har förtroendeuppdrag.

Floran av kulturföreningar är närmast omöjlig att överblicka. Ett besök på Kulturnät Sverige (www.kultur.nu) visar ett myller av föreningar. Om man begränsar sig till rikstäckande amatörkulturorganisationer blir antalet mer hanterligt, med det ger ändå inte någon uppfattning av hur många föreningar de tillsammans repre-

senterar. Statens kulturråd ger ett bidrag på totalt 7,2 mnkr till 20 centrala amatörkulturorganisationer (2004). Utöver dessa 20 finns åtminstone ett tiotal centrala amatörorganisationer, som inte får bidrag från KUR. Flera av amatörkulturorganisationerna har både professionella och amatörer i sin verksamhet, medan andra i stort sett bedriver enbart amatörverksamhet. Några föreningar är renodlade arrangörsföreningar. Flertalet är sannolikt främst inriktade mot utövande verksamhet, men det finns också "blandformer".

Flertalet av amatörkulturorganisationerna är inte anslutna till eller har formaliserat samarbete med något studieförbund. En del av studieförbunden är medlemmar i någon organisation för amatörer. Huvudsakligen finns det organiserade föreningslivet på kulturområdet inom musik, dans, teater och konst. Inom konsthantverksområdet är amatörverksamheten organiserad i mindre utsträckning. Där finns dock lokala hemslöjdsföreningar som samlar både professionella och amatörer.

Det stora flertalet av deltagarna i studieförbundens skapande eller utövande kulturverksamhet står sannolikt utanför kulturföreningarna.

Den största enskilda aktören på det amatörekulturella området torde vara Svenska kyrkan som 2001 redovisade 112 000 sångare i någon av Svenska kyrkans körer. Mer än 3 000 personer spelade i någon form av instrumentensemble i Svenska kyrkans regi (*Kyrkan mitt i musikalivet*, 2003). Antalet anlitade amatörinstrumentalister uppgick till närmare 14 000 och amatörsångarna till drygt 5 000. I en kommentar säger kyrkans utredning om den svenska kyrkomusiken att amatörerna kan "antas vara rekryterade från närområdet och risken för dubbelräkning är därmed mindre". Man noterar också att amatörkrafterna inte tas tillvara i lika hög grad i storstadsförsamlingarna som på landsbygden.

I likhet med många andra organisationer är Svenska kyrkan medlem i ett studieförbund. Samarbetsformerna torde påminna om dem som andra studieförbund har med sina medlemmar. En stor del av musikverksamheten i Svenska kyrkan sker i samverkan med Sensus studieförbund. I utredningen beskrivs samarbetet så att de stora kostnaderna för konserter och andra evenemang och det samlade ansvaret för genomförandet i huvudsak bärs av församlingarna även när Sensus står som medarrangör. Samtidigt framhålls att Sensus står för bl.a. produktion av studiematerial och cirkelledarutbildning. Det framgår också av utredningen att en del av kyrkomusikernas ordinarie verksamhet, främst körverksamhet, via Sensus

rapporteras som bidragsgrundande studieverksamhet. Kyrkans körverksamhet bedöms bedrivas ”i enlighet med folkbildningens principer”.

När det gäller folkbildning och amatörverksamhet bör också folkhögskolornas korta kurser framhållas. Av tabell 5:9 framgår att 16 procent av de korta kurserna ägnas åt kulturämnen. En stor del av kortkursverksamheten sker under sommaren.

Amatörkulturens samrådsgrupp, Ax

År 1996 bildade ett antal rikstäckande amatörkulturella organisationer Amatörkulturens samrådsgrupp, Ax. Syftet med gruppen är att öka kontakten mellan amatörkulturens olika genrer, stimulera kunskapsutveckling kring amatörkultur, informera forskare och om forskning, verka för utveckling av kvalitet och omfattning och av relationerna till samhällets kulturorgan. I gruppen ingår 14 kulturorganisationer, inom sång, musik, dans och teater (Ax hemsida 2004-01-26). Flera av dem har både professionella och amatörer som medlemmar.

5.5.2 Ekonomiskt stöd till kulturföreningarna

Kulturutredningen konstaterade att ekonomiskt stöd till kulturföreningar ges av staten, landstingen och kommunerna. Stödet ansågs spela en stor roll för den enskildes möjligheter att möta likasinnade, att själv utöva en verksamhet och att odla det egna intresset. Föreningarna utgjorde mötesplatser mellan intresserade och enskilda konstnärer. Utredningen ansåg det rimligt att statens stöd till kulturföreningar stärktes. Stödet skulle syfta till att ge ökade möjligheter att utveckla kvaliteten i verksamheterna.

Samrådsgruppen Ax har efterlyst ett samlat samhälleligt ansvar för amatörkulturens utveckling. Varken Statens kulturråd, Folkbildningsrådet eller Ungdomsstyrelsen anser sig ha det ansvaret, menar Ax, och hänvisar till det kulturpolitiska målet om att alla ska få möjlighet till eget skapande. Ax frågar också varför pengar till amatörkulturen måste gå via studieförbunden och inte direkt till amatörorganisationernas verksamhet.

I rapporten *Schottis på Dalhall* (2001) konstaterade Statens kulturråd att ansvaret för stödet till amatörkulturen främst är kommu-

nernas enligt den kulturpolitiska ansvarsfördelningen mellan de offentliga organen. De statliga insatserna kanaliseras genom statsbidraget till folkbildningsorganisationerna och genom KUR:s verksamhetsbidrag till centrala amatörorganisationer. Projektstöd har också erhållits från bl.a. KUR, Stiftelsen Framtidens kultur och Ungdomsstyrelsen.

I likhet med Ax noterades i KUR:s rapport att det råder en ”viss oklarhet om var det nationella politiska ansvaret för amatörculturen ligger”. Studieförbundens försämrade ekonomi och långt gångna autonomi ansågs bidra till att samarbetet är svagt utvecklat på central nivå. Slutsatsen blev bl.a. att statsbidragen till centrala amatörculturen borde förstärkas så att organisationerna kan ta ett ökat ansvar för ett pedagogiskt utvecklingsarbete. En översyn borde göras av de statliga stöden till amatörculturell verksamhet för att främja åldersintegrering.

5.5.3 Studieförbunden och kulturföreningarna

Av SUFO 2:s kartläggning av folkbildningens roll för kulturlivet i åtta kommuner (SOU 2003:125) framgår att alla medverkande studieförbundsavdelningar stod öppna för att samverka med nya föreningar och grupper. Något förbund sade att det kommer att arbeta medvetet för att hitta nya samverkanspartner medan andra framhöll att samarbete sker under vissa förutsättningar och att verksamheten ska ligga inom förbundets intresseområde.

Samverkan kan alltid utvecklas, ansåg förbunden, men den motverkas av brist på resurser, traditioner och gamla hjulspår, liksom avstånden inom geografiskt vidsträckt kommuner.

Kulturföreningarna framställde sin samverkan med studieförbund som livlig men den föreföll vara begränsad till fem-sex av förbunden. I de flesta fall var föreningarna nöjda med hur samarbetet fungerade. Motiven för föreningarna att samverka med studieförbund var främst ekonomiska, men flera uppskattade också det administrativa stöd som studieförbunden kunde ge. Enstaka föreningar uppgav att man inte hade något samarbete med studieförbund och inte heller hade ansett sig behöva det. Några föreningar ansåg att det är mycket arbete för att få de små bidragen från studieförbunden, det är ”för mycket pappersskrivande”.

5.6 Vår bedömning

I direktiven har två uppgifter getts till utvärderingen: vilken roll och betydelse har folkbildningen för kulturen samt i vilken utsträckning bidrar folkbildningen till att de kulturpolitiska målen nås. Sammantaget svarar folkbildningen för en imponerande bred och omfattande verksamhet på kulturområdet, som saknar motstycke. Det är vår bedömning att studieförbund och folkhögskolor spelar en mycket viktig roll för ett brett och varierat lokalt kulturliv. Vi menar också att verksamheten tveklöst bidrar till att de kulturpolitiska målen nås.

5.6.1 Staten om folkbildning och kultur

Såväl Folkbildningsrådets studie som vår egen kartläggning tyder på att studieförbund och folkhögskolor i hög grad bidrar till att de nationella kulturpolitiska målen nås. Verksamhetens utformning och omfattning följer av en lång tradition av att se kulturverksamhet som en given del av folkbildningsarbetet och en ambition att möta lokala behov. Samverkan med föreningsliv, kulturinstitutioner och kommun bidrar till att en verksamhet utformas som ytterst bidrar till att främja de nationella kulturpolitiska målen.

Beträffande den praktisk-estetiska verksamheten vill vi understryka dess värde både i studieförbundens cirklar och i folkhögskolornas kurser. I en tid då värderingen av kunskap och kompetens inriktas på teoretiska studier är det angeläget att folkbildningen fortsätter att erbjuda möjligheter till eget skapande i en praktisk-estetisk verksamhet.

5.6.2 Kulturverksamheten i studieförbund och folkhögskolor

Kulturverksamhet utgör en dominerande del av studieförbundens verksamhet och är en betydande del av folkhögskolans kursutbud. Omfattningen av verksamheten inom kulturområdet har under de senaste tio åren ökat inom både studieförbund och folkhögskolor. Verksamheten torde ha bidragit till att bredda kulturintresset och vidga deltagandet i kulturlivet. Inom studieförbunden har musikområdet ytterligare stärkt sin ställning. Slöjd och konsthantverk är alltjämt den näst största gruppen, men har minskat i omfattning, och är nu obetydligt större än Teater och dans. En orsak till minsk-

ningen kan vara att cirklar i vävning, keramik och porslinsmålning (-5 000 cirklar totalt) är kostnadskrävande både genom att lokalerna har en begränsad användning för andra ändamål och att materialkostnaderna är höga, vilket leder till högre avgifter. Denna utveckling är oroande både när det gäller kulturarv och bevarande av hantverkskunskaper.

Värt att notera är också att antalet deltagare per kulturcirkel har minskat samtidigt som antalet studietimmar per cirkel har ökat markant. En orsak till detta kan vara studieavdelningarnas ekonomiska situation, vilket utvecklas närmare i kapitel 4.

Antalet kulturprogram arrangerade inom studieförbunden har mer än fördubblats under de senaste tio åren. En anledning kan vara att verksamhetsformen med åren har blivit etablerad. En annan anledning kan vara att föreläsningen som förmedlingsform har ökat i popularitet allmänt, vilket också studieförbunden kan ha haft nytta av. Föreläsningarna har ökat sin andel av programmen från en fjärdedel till en tredjedel. Sannolikt finns det anledning att också se ökningen av kulturprogram mot bakgrund av bidragsmodellens effekter och studieförbundens ekonomi.

Studieförbundens betydelse som arbetsmarknad för yrkesverksamma kulturarbetare brukar framhållas. Totalt hade programmen 2002 drygt en miljon medverkande. Hur många av dem som var yrkesverksamma framgår inte av statistiken. Andelen kulturarbetare, som inte var anknutna till rörelser eller studieförbund, utgjorde både 1991/92 och 2002 ungefär lika stor andel av antalet medverkande. Sammantaget torde studieförbunden alltså vara en betydande arbetsgivare för professionella kulturutövare. En allt snävare ekonomi kan dock få en negativ effekt för studieförbunden när det gäller att fortsatt kunna erbjuda sådana möjligheter.

Samverkan med kulturinstitutioner har i folkbildningspropositioner framhållits som eftersträvarsvärd. Statistiken visar att detta skett i mycket liten utsträckning. Kulturprogram arrangeras till 80 procent i samverkan med någon medarrangör, men bara sju procent skedde 2002 i samarbete med någon kulturinstitution. Orsakerna till att denna samverkan sker i så ringa utsträckning behöver en närmare belysning.

Inom folkhögskolorna är det de särskilda långa kurserna som svarar för den mest omfattande kursverksamheten inom kulturområdet. Under tioårsperioden har deras andel av det totala antalet särskilda långa kurser ökat markant, till 40 procent. Främst är det kurser inom Bild, form och målarkonst samt Musik som anordnas.

Folkhögskolornas särskilda kurser är för många en väg att pröva sina förutsättningar för en framtida verksamhet inom kulturområdet. Många studiecirkel fyller samma funktion. För flertalet deltagare uppfylls deras ambitioner av att ha fått pröva på, andra upptäcker att de valt fel och väljer en ny inriktning, ytterligare några upptäcker att deras anlag och lust räcker längre än så och satsar vidare. Kurserna och cirkelarna fyller en viktig funktion genom att erbjuda möjligheten för människor att ägna sig åt skapande verksamhet, men också att upptäcka nya intressen och nya vägar.

Kulturverksamheten inom studieförbund och folkhögskolor hade en majoritet av kvinnor som deltagare både 1991/92 och 2002. Bilden av att folkbildningens kulturverksamhet engagerar många kvinnor bekräftas, och visar att verksamheten har ett värde för kvinnor inte bara genom kursens eller cirkelns ämne utan också genom den omväxling och gemenskap som gruppen erbjuder.

5.6.3 Kulturvanor

De deltagarundersökningar vi tagit del av bekräftar den bild som andra undersökningar av kulturvanor visar. För studiecirkelarnas del tycks yngre deltagare främst finnas i den estetiska verksamheten. Det kan sannolikt förklaras av att musikcirkelarna, som är den dominerande verksamheten, i hög grad har unga manliga deltagare. Den estetiska verksamheten har stor attraktionskraft även på övriga åldersgrupper, en dryg tredjedel i dessa grupper uppgav att de deltagit i sådan verksamhet. Mönstret att hög utbildning leder till hög kulturaktivitet kan anses bekräftat. Deltagare med högre utbildning valde estetiska ämnen i högre grad än andra. Att skolelever i så hög grad valde estetiska ämnen torde till stor del kunna förklaras av att den omfattning som musikcirkelarna har.

Det är uppenbart att ytterligare ansträngningar behöver göras av studieförbunden för att i den estetiska verksamheten få med deltagare med kortare utbildning.

Intressant att notera är att boende i storstadsområden oftare deltog i cirkel med estetiska ämnen än boende på landet. Orsaker till detta kan vara geografiskt och/eller ekonomiskt betingade. Det finns anledning att följa denna utveckling.

5.6.4 Det lokala perspektivet

Kvaliteten i såväl kulturcirklar som kulturprogram måste vara hög. Studieförbunden lokalt verkar ha en allmän medvetenhet om varför de anordnar kulturverksamhet och att man insett vikten av kvalitetsarbete, men en del återstår att göra när det gäller att göra verksamheten synlig i årsberättelserna. Att kännedomen om att det finns centrala policydokument för kulturområdet på sina håll verkar vara bristfällig kan kanske förklaras med att den lokala kulturverksamheten lever sitt eget liv, men kan också bero på att kulturverksamheten från studieförbunden centralt inte ses som en prioriterad verksamhet och att sådana dokument därför inte når ut till den lokala verksamheten.

En kvalificerad cirkelledarutbildning, goda kunskaper hos organisatorerna om kulturområdets förutsättningar och betydelse samt en hög ambition när det gäller kulturprogrammen måste ständigt eftersträvas. I vilken omfattning och var cirkelledarutbildningen sker kan vi inte uttala oss om. Uppenbarligen är det numera i liten utsträckning i samverkan med folkhögskolorna. Även om det är naturligt att en stor del av kulturprogrammen arrangeras i samverkan med föreningslivet (där samverkan bör betyda något mer än enbart en rapportering av program) finns det anledning att fundera över i vilken utsträckning programmen leder till att nya grupper nås, dvs. grupper utanför det inom studieförbundens kontaktnät etablerade föreningslivet. Också kulturprogrammets roll och innehåll ur ett för studieförbund och folkhögskolor ideologiskt perspektiv kan det finnas anledning att fundera över.

Den kommunala ekonomin fokuseras i dag på andra områden än kulturen. I diskussionen om vård, skola och omsorg lyfts sällan kulturens värden fram. Vi menar att det därför är angeläget att betona "samhällsnyttan" också när det gäller studieförbundens kulturcirklar och kulturprogram. Dessa värden är svåra att uttrycka i ekonomiska termer men för lokalsamhället menar vi att verksamheten i ett längre perspektiv är nyttig. Vår bedömning är att den kunskap som erövrats, den upplevelse som den sociala gemenskapen och tillfredsställelsen av eget utövande ger och de mötesplatser, särskilt för kvinnor och för unga män, som cirklarna utgör ur demokratiskt perspektiv i hög grad kan ses som "samhällsnyttig". Kulturprogrammen kan spela en liknande roll genom att tillföra publiken både avkoppling, engagemang och eftertanke.

På många håll har studieförbunden tillgång till lokaler för sin verksamhet hos medlemsorganisationerna. När den möjligheten saknas är förbunden hänvisade till allmänna samlingslokaler eller till kommunens lokaler. Förekomsten av lokaler verkar inte vara något problem, ändamålsenliga lokaler förefaller det inte råda brist på. Däremot är kostnaden ofta ett hinder för att utnyttja främst kommunernas lokaler. Kommuner med noll-taxa är försvinnande få. Tendensen tycks vara att kommunerna höjer avgifterna. I en situation där avdelningarnas ekonomi redan är hårt ansträngd kommer ökade lokalkostnader att begränsa möjligheterna att bedriva verksamhet i ändamålsenliga lokaler. En utveckling där studieförbunden av kostnadsskäl hänvisas till att använda billiga, i ordets alla betydelser, lokaler eller att helt avstå från att anordna verksamhet är naturligtvis inte önskvärd. De exempel vi sett i vår egen kartläggning där kommunen kunnat stödja en verksamhet genom att som medarrangör stå för hyran, bör följas av fler. För cirkelverksamhetens lokalbehov är dock detta inte en lösning. Där behöver lokalkostnaderna hållas tillbaka.

Från kommunernas och deltagarnas sida markeras vikten av folkbildningens verksamhet på kulturområdet för att få till stånd ett brett utbud av cirklar, kurser och kulturprogram. Samtidigt pågår en utveckling som innebär att studieförbundens möjligheter att fullgöra sin uppgift motverkas. Orsakerna är främst ekonomiska, både ökade kostnader och minskade intäkter, t.ex. i form av minskande kommunbidrag. Därigenom påskyndas en utveckling mot att studieförbundens närvaro i kommunerna minskar och att verksamheten därmed riskerar att minska och bli mindre synlig. För kulturverksamheten är denna utveckling särskilt kännbar eftersom studieförbunden är en av de absolut största anordnarna av kulturverksamhet i landets kommuner.

När utbudet av kulturcirklar och kulturprogram minskar finns det ingen annan aktör som har möjlighet att fylla det tomrum som uppstår. Både för medborgarna och lokalsamhället menar vi att det innebär en förlust, inte bara ur kulturpolitiskt perspektiv utan också därför att verksamheten som sådan har så många andra värden för deltagarna och därmed för samhället.

Lösningen förefaller vara ökad samverkan mellan olika aktörer; studieförbund, föreningar, institutioner, kommunen. I förlängningen kommer sannolikt ändå utbudet att minska om inte resurser tillförs. Sådana resurser är t.ex. tillgång till lokaler som både är ändamålsenliga och tillgängliga till en rimlig kostnad.

5.6.5 Folkbildningen och amatörkulturen

Inom folkbildningen finns en lång tradition med en kulturverksamhet som kan kallas amatörism. Med det begreppet avser vi de kulturaktiviteter som människor utövar i grupp på sin fritid genom eget val. Studieförbundens cirklar och kulturprogram, men också folkhögskolornas kurs- och cirkelverksamhet och kulturprogram ger möjligheter, för den som vill och kan, att pröva sina färdigheter eller att som publik möta ett kulturutbud.

Det har länge hävdats att det är studieförbunden som genom statsbidraget har ett ansvar för att amatörkulturen utvecklas. Vare sig av de propositioner om folkbildningen som lämnades under 1990-talet eller av Kulturutredningens betänkande 1995 och den följande kulturpropositionen framgår att studieförbunden skulle ha till uppgift att särskilt stödja amatörkulturens föreningsliv. Så görs ändå i stor utsträckning genom olika former av samverkan, framgår det av vår egen undersökning.

Vi ser det inte som utvecklande för den amatorkulturella verksamheten att det även i fortsättningen hävdas att studieförbunden har ett sådant ansvar. Amatorkulturens föreningsliv är mycket omfattande, vilket gör att det inte är rimligt att förvänta sig att studieförbunden i en krympande ekonomi skulle kunna öka sina insatser på detta område. Amatorkulturens organisationer behöver för sin utveckling ett eget organisationsstöd på central nivå, som gör det möjligt att med kraft främja utvecklingen av sin verksamhet. På lokal nivå är det naturligen kommunerna som tar ansvar för att stödja föreningslivet.

Vi menar också att det är i hög grad önskvärt att det klagörs var det nationella politiska ansvaret för amatörkulturen ligger.