

# Fyra rapporter om folkbildning

*Folkbildningsrådets myndighetsroll*

*Särdrag kostar*

*Folkbildningen och kulturen*

*Vem ”styr” i folkbildningen?*

*Delbetänkande av Utredningen för Statens utvärdering  
av folkbildningen 2004*

*Stockholm 2003*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2003:125

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

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://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](http://www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf)

Tryckt av Elanders Gotab AB  
Stockholm 2003

ISBN 91-38-22051-2  
ISSN 0375-250X

# Förord

Statens utvärdering av folkbildningen 2004, SUFO 2, har tidigare givit ut tre delbetänkanden: Folkbildningens särart? (SOU 2003:94), Folkbildning och integration (SOU 2003:108) samt Deltagares upplevelse av folkbildning (SOU 2003:112). Detta fjärde delbetänkande innehåller fyra rapporter som belyser varsitt fält inom ramen för direktiven till SUFO 2.

Statskontoret har analyserat Folkbildningsrådets myndighetsroll med syftet att pröva och lämna förslag till lämpliga former för styrning, kontroll och uppföljning av rådets myndighetsuppgifter. Rapporten har tidigare publicerats av Statskontoret (Statskontoret 2003:15).

Tillsammans med Rörelsefolkhögskolornas Intresseorganisation (RIO) och Landstingsförbundet har SUFO 2 genomfört en bred studie av folkhögskolornas ekonomiska situation.

Den tredje rapporten gäller en studie av folkbildnings roll för kulturlivet i åtta kommuner och den fjärde handlar om sammansättningen av styrelser och personal i folkhögskolor och studieförbund när det gäller bl.a. kön, ålder och utbildning.

I samtliga delbetänkanden svarar författarna själva för innehållet.

*Gerd Engman*  
särskild utredare

Folkbildningsrådets myndighetsroll  
– ett vägval

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>13</b>
1.1 Uppdraget.....	13
1.2 Bakgrund .....	13
1.3 Genomförande .....	14
<b>2 En historisk tillbakablick</b> .....	<b>16</b>
2.1 Vad är folkbildning? .....	16
2.2 Folkbildningens historiska ursprung.....	18
2.3 Bakgrund till reformen .....	19
2.4 Villkoren för överlämnandet av förvaltningsuppgifterna.....	20
2.5 Sammanfattning .....	21
<b>3 Den konstitutionella kontexten</b> .....	<b>23</b>
3.1 Utgångspunkter .....	23
3.2 Reglering av överlämnande till Folkbildningsrådet .....	26
3.3 En förvaltningspolitisk diskussion.....	29
3.4 Sammanfattning .....	35
<b>4 Folkbildningsrådet</b> .....	<b>37</b>
4.1 Uppgifter .....	37
4.2 Organisation.....	38
4.3 Kontroll, uppföljning och utvärdering .....	41
4.4 Folkbildningens finansiering.....	44

4.5	Folkbildningsrådets dubbla roller .....	47
4.6	Sammanfattning.....	50
<b>5</b>	<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>54</b>
5.1	Utgångspunkter.....	54
5.2	Otydliga styrsignaler och ansvarsförhållanden .....	57
5.3	Ett jämförande perspektiv .....	59
5.4	Möjliga former för styrning och kontroll.....	63
	<b>Litteratur.....</b>	<b>74</b>
	<b>Bilagor</b>	
1	Uppdragets direktiv .....	77
2	Ett jämförande perspektiv .....	80
	av Peter Winai, Gränsorganisationer AB	
3	Intervjupersoner.....	93

# Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av den statliga utvärderingen av folkbildningen 2004, 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 har gjort följande huvudsakliga iakttagelser:*

- Statens överlämnande av offentliga förvaltningsuppgifter till Folkbildningsrådet är jämförelsevis långtgående. I samband med reformen år 1991 gavs Folkbildningsrådet i ansvar att – med utgångspunkt i statens motiv – fördela bidrag till studieförbund och folkhögskolor i syfte att stärka folkbildningens roll i samhället. Statens direkta styrning sker genom utfärdande av förordning för statsbidragsgivning samt genom en återkommande utvärdering av folkbildningen som ska äga rum var femte år.
- Statens styrsignaler har inte varit konsekventa. Trots en uttalad uppfattning att folkbildningen inte ska resultatstyras i vanlig bemärkelse finns det ett behov av att klargöra om de nuvarande formerna för uppföljning och utvärdering är tillräckliga.
- Ansvarsförhållandena mellan staten och Folkbildningsrådet är otydliga och relationen mellan staten och rådet bygger i hög utsträckning på förtroende.
- Folkbildningsrådet har aktivt och till synes framgångsrikt lyckats hantera den dubbla rollen att vara i myndighets ställe och samtidigt fullgöra medlemsuppgifter.
- Folkbildningen har kommit att involveras inom allt fler politikområden. Det gäller inte bara inom utbildningspolitiken utan också inom om andra områden, såsom arbetsmarknad, regional utveckling, folkhälsa och miljöpolitik. En följd av detta är att

flera särskilda uppdrag har kommit att formuleras och finansieras vid sidan av det generella statsbidraget.

- Folkbildningsrådets medlemmar har olika behov av och förväntningar på rådet beträffande dess sätt hantera medlemsuppgifterna. Uppgifterna har ökat i antal och vidgats till sitt innehåll. Medlemmarnas uppfattning skiljer sig också beträffande rådets myndighetsroll.

Att överlämna offentliga förvaltningsuppgifter till ideella föreningar är enligt riksdagsbeslut och rättspraxis möjligt. Möjligheten kan övervägas när det finns en större krets av intresserade för verksamheten och när det finns ett behov av att ge verksamheten en mer självständig ställning.

Ett motiv för att använda sig av denna möjlighet är att staten bättre kan nå sina syften genom att de offentliga förvaltningsuppgifterna kan utföras med större legitimitet och relevans.

Enligt Statskontoret aktualiseras i detta sammanhang frågan om det överhuvudtaget är lämpligt att delegera förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning, då detta ställer höga krav på tillämpning av offentlighetsprinciper. Ett syfte med att överlämna uppgifter till en ideell förening är att utnyttja de demokratiska strukturer som manifesterar en ideell förening. Det kan dock också komma att strida mot behovet av att – ifråga om myndighetsuppgifter – kunna tillämpa auktoritära beslutsprinciper. Ett överlämnande av förvaltningsuppgifter innebär också att statens möjligheter att påverka verksamhetens inriktning till viss del begränsas. Myndighetsformen är i detta sammanhang mer flexibel.

Det kan dessutom finnas risk för att den ideella organisationens oberoende undergrävs och dess möjligheter att föra fram nya, kritiska perspektiv på samhällets utveckling minskar.

*Utifrån Statskontorets iakttagelser beträffande överlämnande av offentliga förvaltningsuppgifter till Folkbildningsrådet lämnas följande förslag:*

- Folkbildningsrådets juridiska status och förutsättningar att fullgöra sina förvaltningsuppgifter behöver klargöras. Vidare bör ansvarsförhållandena mellan rådet och staten tydliggöras. Därigenom kan rådets olika roller bättre hållas isär.



- Mot bakgrund av statens riktlinjer för samverkan med ideella föreningar finns det anledning att se över rådets stadgar. En sådan översyn bör kunna initieras av staten, även om staten inte utgör en av föreningens medlemmar.
- Regeringen behöver klargöra sin syn på hur folkbildningens resultat ska följas upp och utvärderas, vilket bl.a. innebär en bedömning av om Folkbildningsrådets strategier och metoder för uppföljning och utvärdering har varit tillräckliga.
- Det kan enligt vår bedömning finnas skäl att ytterligare bejaka folkbildningens villkor och särart, och därvid låta folkbildningens aktörer i större utsträckning formulera statens syfte med statsbidraget. Detta skulle bidra till en minskad detaljstyrning. Samtidigt finns det skäl för staten att stärka styrningen ifråga om särskilda uppdrag vid sidan av det generella statsbidraget.
- Samtidigt finns det starka skäl – inte minst med tanke på de ökade kontaktytorna mellan folkbildningen och det offentliga utbildningsväsendet – att fördjupa utvärderingsfunktionerna. Enligt vår bedömning bör i detta sammanhang möjligheterna prövas att i större utsträckning genomföra externa utvärderingar. Detta bl.a. i syfte att utvärdera folkbildningen i förhållande till andra utbildningsformer.
- Det finns anledning att klargöra hur statens revision av Folkbildningsrådet ska utföras i samband med att Riksrevisionen övertar ansvaret för årlig revision av ideella föreningar. För närvarande har inte Riksrevisionen rätt att genomföra sådan revision. Samtidigt ska regeringen enligt rådets stadgar utse en revisor som tidigare hämtats från Riksrevisionsverket.

Utifrån olika utgångspunkter kan olika alternativ för att utveckla styrningen av folkbildningen övervägas. Det är, enligt vår bedömning, fullt möjligt att dra olika slutsatser av de legala och förvaltningspolitiska förutsättningarna samt av ett sannolikt ökat beroende av omvärlden för folkbildningen. Nedan redovisas tre olika alternativ:

### 1. *Bibehållande och förtydligande av nuvarande roll*

Vissa offentligt rättsliga förhållanden förtydligas och möjligheten att låta staten utgöra en av Folkbildningsrådets medlemmar övervägs. Inriktningen mot egenkontroll och verksamhetsutveckling bejakas. De externa utvärderingsfunktionerna förstärks.

### 2. *Avtal mellan staten och folkbildningens aktörer*

Rollfördelningen mellan staten och folkbildningens aktörer klargörs. Folkbildningsrådet (eller motsvarande) får större ansvar att ange hur statsbidraget ska användas. Verksamheten blir inte föremål för sedvanlig resultatstyrning, utan en extern utvärderings- och tillsynsfunktion (myndighet) svarar för den utvärdering och kontroll som i första hand ligger till grund för statens omprövning vid förlängning av avtalet.

### 3. *Bildande av myndighet*

En myndighet inrättas antingen nämndmyndighet eller en myndighet med styrelse med fullt ansvar. Folkbildningens aktörer utser majoriteten av ledamöterna. Myndigheten ges i uppdrag att formulera mål och inriktning för verksamheten. Lämpliga samrådsformer med folkbildningens aktörer övervägs. Resultatstyrning och uppföljning samt tillsyn kan stärkas och utformas olika beroende på utbildningsform och sammanhang.

Samtliga dessa alternativ rymmer problem som måste vägas in i en slutlig bedömning. Alternativen utesluter heller inte varandra. Det bör också vara möjligt att tillämpa delar av de presenterade modellerna oavsett vilken organisationsform som väljs för de offentliga förvaltningsuppgifterna. Enligt vår sammanvägda bedömning står Folkbildningsrådet och staten inför ett vägval när det gäller hur de offentliga förvaltningsuppgifterna bäst bör utformas för att gagna både folkbildningens utveckling och tillgodose rättmätiga krav på insyn, kontroll och flexibilitet.

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Statskontoret har fått i uppdrag av kommittén Statens utvärdering av folkbildningen 2004, SUFO 2, att analysera förutsättningarna för Folkbildningsrådets myndighetsuppgifter. Uppdraget återfinns i bilaga 1. Kommittén har i uppdrag att lämna en samlad bedömning i vilken utsträckning statens syften med bidragsgivningen infriats.<sup>1</sup>

Statskontoret ska enligt uppdraget särskilt:

- analysera hur regeringens styrning av folkbildningen och Folkbildningsrådet har utformats och kommit till uttryck i propositioner, regleringsbrev, riktlinjer m.m.
- göra relevanta jämförelser med andra organisationer som på motsvarande sätt utför myndighetsutövande uppgifter, samt
- pröva och lämna förslag till lämpliga former för styrning och kontroll samt uppföljning av de myndighetsuppgifter som är förbundna med statens stöd till folkbildningen med utgångspunkt i den syn på folkbildningens frihet som uttryckts i de två senaste propositionerna om folkbildning.

## 1.2 Bakgrund

Staten fördelar varje år ca 2,5 mdkr i bidrag till folkhögskolor och studieförbund inom folkbildningen. I samband med den omfattande reformeringen av det offentliga skolväsendet samt översynen av statens åtagande rörande folkbildning, flyttades myndighetsansvaret för bidragsgivning m.m. till en ideell förening, *Folkbildningsrådet* (FBR).

Sedan år 1991 fördelas och redovisas statens bidrag av denna ideella förening. Bakom rådet står de tre medlemmarna *Folkbildningsförbundet* (FBF) – som representerar studieförbunden, *Rörelse-*

---

<sup>1</sup> Dir 2001:74 Utvärdering av folkbildningen.

*folkhögskolornas intresseorganisation* (RIO) – som representerar de rörelsedrivna folkhögskolorna samt *Landstingsförbundet* (Lf) – som representerar de landstingsägda folkhögskolorna.

Regeringen har slagit fast vissa syften med sin bidragsgivning. Statsbidraget ska medverka till att stärka demokratin, bredda kulturintresset samt öka enskildas engagemang i samhällsutvecklingen. Utbildning som syftar till att överbrygga utbildningsklyftor ska prioriteras.<sup>2</sup> Med dessa syften som grund uppdrar regeringen åt Folkbildningsrådet varje år att dels fördela statens bidrag, dels redovisa och följa upp samt utvärdera effekterna av rådets bidragsgivning och i vilken utsträckning denna leder till att statens syften förverkligas.

Att ge ideella föreningar myndighetsuppgifter, eller mer korrekt uttryckt offentliga förvaltningsuppgifter, som rör statlig bidragsgivning förekommer i olika sammanhang. Ett näraliggande exempel är Riksidrottsförbundet som fördelar ca 0,5 mdkr. årligen i statligt stöd till idrotten. Andra exempel kan sökas inom kultur- och biståndsområdet. Ett motiv till att överlämna offentliga förvaltningsuppgifter till enskilda organ har varit att skapa en större självständighet i förhållande till vad den traditionella myndighetsformen ger utrymme för.

Som ideell förening har Folkbildningsrådet två roller. Rådet ska dels fullgöra offentliga förvaltningsuppgifter och i detta avseende utgå från de krav som ställs på myndighetsformen, dels fullgöra de medlemsuppgifter som medlemmarna beslutar om. Denna dubbla roll står i fokus i Statskontorets utredning.

### 1.3 Genomförande

Statskontoret har utgått från tidigare genomförda utredningar och utvärderingar. 1996 års statliga utvärdering har därvid varit av intresse, likaså Riksrevisionsverkets granskning från år 1999 samt, inte minst, forskaren Lena Lindgrens studier av Folkbildningsrådet.

För att få frågan om Folkbildningsrådets dubbla roll belyst, har vi intervjuat personer inom folkbildningen och personer inom utbildningssektorn med anknytning till folkbildning (bilaga 3). Peter Winai, Gränsorganisationer AB, har på Statskontorets uppdrag genomfört en jämförande kartläggning (bilaga 2).

---

<sup>2</sup> Förordning om statsbidrag till folkbildningen (SFS 1991:977).

Statskontoret har haft löpande avstämning med utredaren samt redovisat preliminära iakttagelser för kommitténs expert- och forskargrupp den 11 april 2003.

Statskontoret har också låtit Folkbildningsrådet ta del av den slutliga rapporten innan den fastställdes.

Rapporten har utarbetats av en projektgrupp bestående av Anna Björklöf, Claes Elmgren (projektledare), Gunnar Gustafsson och Jonas Jarefors.

## 2 En historisk tillbakablick

### 2.1 Vad är folkbildning?

Folkbildningen består av två delar, studieförbund och folkhögskolor. Folkbildningen ingår inte i det offentliga utbildningsväsendet, utan räknas till det s.k. icke-formella lärandet.<sup>3</sup>

Det finns för närvarande tio studieförbund:

- Arbetarnas Bildningsförbund
- Folkuniversitetet
- Medborgarskolan
- Nykterhetsrörelsens Bildningsförbund
- Sensus Studieförbund (tidigare SKS och KMS)
- Sisu – idrottsutbildarna
- Studieförbundet Bilda (tidigare FS)
- Studieförbundet Vuxenskolan
- Tjänstemännens Bildningsförbund

Utmärkande för studieförbundens utbildningsverksamhet är studiecirklarn. Under år 2001 genomfördes ca 320 000 cirklar med drygt 2,6 milj. deltagare och antalet studietimmar uppgick till drygt 13 miljoner. Varje cirkel hade i genomsnitt drygt åtta deltagare och omfattade 40 timmar.<sup>4</sup> För budgetåret 2002 kan en liten nedgång noteras.<sup>5</sup>

Antalet folkhögskolor uppgår till 147, varav 103 är s.k. rörelse-folkhögskolor och 44 är landstings- eller regionfolkhögskolor. Under år 2001 deltog drygt 28 000 personer i s.k. långa kurser, vilket innebär att varje deltagare studerade i genomsnitt 33 veckor. Antalet deltagare i s.k. korta kurser uppgick till ca 85 000 per

---

<sup>3</sup> Formellt lärande är, enligt Skolverket (2000), den utbildning som sker inom det formella utbildningsväsendet, såsom förskola, ungdomsskola, gymnasium, kommunernas vuxenutbildning och grundläggande högskoleutbildning. Icke-formellt lärande är organiserad utbildning som ligger vid sidan av det formella utbildningsväsendet men som är knutet till en speciell lärandesituation. Hit hör folkbildningen, arbetsmarknadsutbildning, personalutbildning m.m.

<sup>4</sup> Folkbildningsrådets verksamhetsberättelse och årsredovisning 2001.

<sup>5</sup> Folkbildningsrådets verksamhetsberättelse och årsredovisning 2002.

halvår, vilket innebär att varje deltagare studerade drygt en vecka. Till detta kommer olika åtaganden i särskild ordning som kurser finansierade av arbetsmarknadsmyndigheter och kommuner samt genom det tidigare Kunskapslyftet.<sup>6</sup> Under år 2002 har antalet deltagare minskat med ca nio procent till följd av utfasningen av Kunskapslyftet och därmed minskad volym inom den särskilda utbildningssatsningen.<sup>7</sup>

Folkbildningen utgör en relativt stor andel av utbildningsväsendet på eftergymnasial nivå. Grundläggande högskoleutbildning är i särklass den utbildningsform som samlar flest studerande. Inom högskolan ryms drygt 260 000 helårsstuderande.<sup>8</sup> Om vi enbart ser till antalet studerande inom det som vanligtvis räknas som vuxenutbildning samlar folkbildningen näst flest studerande efter den kommunala vuxenutbildningen.<sup>9</sup> Följande tabell som avser budgetåret 1998 illustrerar antalet studerande inom folkbildningen i förhållande till andra utbildningsformer inom det offentliga utbildningsväsendet som rör vuxnas lärande.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Folkbildningsrådets verksamhetsberättelse och årsredovisning 2001.

<sup>7</sup> Folkbildningsrådets verksamhetsberättelse och årsredovisning 2002.

<sup>8</sup> prop. 2002/03:1.

<sup>9</sup> Inom den kommunala vuxenutbildningen sker dock en nedtrappning i samband med att Kunskapslyftet har avslutats och kommunerna kommer att få ersättning via det generella statsbidrags- och utjämningsystemet.

<sup>10</sup> SCB 2001. Av olika skäl finns ingen kontinuerligt uppdaterad sammanställning för senare år, vilket hade varit intressant. SCB har regeringens uppdrag att utarbeta en statistisk rapport om vuxenutbildning var tredje år.

**Antal och andel helårsstuderande efter utbildningsform 1998**

Utbildningsform	Antal	Andel i %
Kommunal vuxenutbildning inkl Statens skola för vuxna (numera Nationellt centrum för flexibelt lärande)	179 000	33
Icke traditionella studenter på universitet och högskolor	100 000	18
Studieförbund	90 000	16
Personalutbildning	85 000	16
Arbetsmarknadsutbildning	38 000	7
Folkhögskola	31 000	6
Särvux, Sfi	17 000	3
Kvalificerad yrkesutbildning	6 400	1
Totalt	546 000	100

**2.2 Folkbildningens historiska ursprung**

Folkbildningens rötter kan sökas till 1700-talets upplysningsfilosofi och i vissa länder till 1800-talets romantik. Folkbildningen har starka rötter i Norden, där framväxten av väckelserörelsen, nykterhetsrörelsen och fackföreningsrörelsen gav utrymme för folkbildningens utveckling. Folkbildningen har därigenom varit intimt förknippad med folkrörelsens utveckling.

Folkbildningens bildningsideal kan spåras i stor utsträckning från personer och idéer som kom att få stor betydelse för den högre utbildningens utveckling i Europa.<sup>11</sup>

Folkbildningen har sedan dess tillkomst fått någon form av statligt stöd. Redan år 1884 anslogs ett statligt stöd till föreläsningverksamhet. 1912 års biblioteksreform innebar att statliga medel ställdes till förfogande för föreningar med rikstäckande verksamhet med mer än 20 000 medlemmar, vilket bl.a. låg till grund för bildandet av ABF.<sup>12</sup>

Staten har genom statsbidrag velat ge folkbildningen ökade möjligheter att stärka demokrati, bildning och kultur. Samtidigt har det sedan 1944 års Folkbildningsutredning funnits ett slags spänningsförhållande mellan det offentliga utbildningsväsendet och folk-

<sup>11</sup> Liedman, 1997.

<sup>12</sup> Wallin, 2000.



bildningen. Folkbildningen kom att utgöra en kompensation för att det reguljära utbildningsväsendet inte var tillräckligt utbyggt. Det var därför oundvikligt att folkbildning till viss del kom att erbjuda utbildning i elementära ämnen. Detta var också en förklaring till att viss yrkesutbildning kom att bedrivas inom folkbildningen. Enligt forskaren Kerstin E. Wallin har statliga utredningar under senare år betraktat folkbildningen mer och mer som ett *”instrument för insatser som man bedömer angelägna och nödvändiga.”*<sup>13</sup>

## 2.3 Bakgrund till reformen

Flera förhållanden bidrog till att ansvaret för att fördela statsbidrag till folkbildningen år 1991 övergick till Folkbildningsrådet.<sup>14</sup> Regeringen hade initierat en översyn av statens åtagande rörande folkhögskolorna. I detta sammanhang såg regeringen behov av att förenkla statsbidragsgivningen samt av att sätta kvalitet och förnyelse i fokus.<sup>15</sup>

Folkhögskoleutredningen, som låg till grund för reformen, diskuterade kring vilka konsekvenser utvecklingen av det allmänna utbildningsväsendets kunde tänkas få för folkhögskolorna.<sup>16</sup> Det allmänna utbildningsväsendet har successivt övertagit uppgifter som tidigare var centrala för folkhögskolorna. En tydligare profilering och inriktning i syfte att nå de svårrekryterade borde därför eftersträvas. Folkhögskolan skulle således, enligt utredningen, vara ett eget alternativ till det offentliga utbildningsväsendet.<sup>17</sup>

Regeringen bedömde samtidigt att folkbildningen hade spelat en historiskt viktig roll för samhällets demokratisering genom att ge människor ökade möjligheter till utbildning och deltagande i det politiska livet. Utmärkande för folkbildningsarbetet var den fria och frivilliga studieformen, vilken regeringen såg som en *”förutsättning för yttrandefriheten och för de enskilda medborgarnas möjlig-*

---

<sup>13</sup> *ibid.*, s. 82.

<sup>14</sup> Myndighetsuppgifterna som i huvudsak bestod av att fördela statsbidraget var före 1991 års reform en uppgift för Skolöverstyrelsen, SÖ. Bidraget var uppdelat på studieförbund och folkhögskolor. Statsbidraget till studieförbunden återfanns under olika anslagposter. Förutom SÖ f. SÖ fördelade stöd till folkhögskolornas drift.

<sup>15</sup> prop. 1990/91:82.

<sup>16</sup> Någon motsvarande översyn av statens relation till studieförbunden gjordes inte. Däremot lämnade SÖ 1988 en rapport om studieförbundens uppgifter som Folkbildningsförbundet senare redovisade sin syn på. Rapporten och förbundets synpunkter låg sedan till grund för regeringens proposition.

<sup>17</sup> SOU 1990:65.

*beter att bilda opinioner.*<sup>18</sup> Folkbildning var, enligt regeringen, unik i så måtto att den framgångsrikt förenade individualitet med solidaritet. Folkbildningens historiskt betydelsefulla roll skulle därför inte bara värnas, utan också stärkas för att möta samhällets förändringar.

Sättet att åstadkomma detta var att betona folkbildningens frihet och frivillighet. Folkbildningen måste själv formulera sina mål och känna ansvar för sin verksamhet samt föra en levande diskussion om innehåll och kvalitet. Detta var också ett skäl till att man valde att lägga ut bidragsgivning och övriga myndighetsuppgifter på en ideell förening. Därigenom skulle kvalitet och förnyelse fokuseras. En myndighet bedömdes ha sämre förutsättningar att åstadkomma detta. Ett folkbildningsråd borde således inrättas som folkbildningens eget organ.

Samtidigt som staten såg över sitt förhållande till folkbildningen lades nya riktlinjer fast för ansvaret för ungdomsskolan. Ett nytt statsbidragssystem infördes och kommunerna övertog ansvaret för att leda och utveckla skolan. Skolöverstyrelsen avvecklades och en ny förvaltningsmyndighet, Statens skolverk, inrättades.

## 2.4 Villkoren för överlämnandet av förvaltningsuppgifterna

Ett grundläggande villkor för att överföra ansvaret för folkbildningen till ett folkbildningsråd var att dess aktörer bildade en ideell förening som omfattade samtliga studieförbund och folkhögskolor. Staten överlät, i samband med regeringens proposition samt riksdagens beslut, helt till folkbildningens aktörer och blivande medlemmar i Folkbildningsrådet att fastställa stadgar, organisera verksamheten, utse styrelse samt, att med utgångspunkt i de mål som staten beslutade om för statens bidragsgivning, fastställa kriterier för fördelning av statsbidraget. Hur stor del av statsbidraget som togs i anspråk för att förvalta myndighetsuppgifterna var också en fråga som medlemmarna fick bestämma.<sup>19</sup> I samband med överlämnandet av myndighetsuppgifterna till Folkbildningsrådet ändrades lagen om överlämnade av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets ansvarsområde.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> prop. 1990/91:82, s. 7.

<sup>19</sup> prop. 1990/91:82.

<sup>20</sup> SFS 1976:1046.

Vid sidan av uppgiften att fördela statsbidrag pekade staten ut uppföljning och utvärdering som den andra huvuduppgiften för Folkbildningsrådet. Staten var angelägen om att få underlag för att bedöma om statens mål med det statliga stödet till folkbildningen uppnåddes. Rådets uppföljning och utvärdering skulle således relateras till den statliga bidragsgivningen. Vid sidan av rådets utvärderingar förutskickade regeringen att staten också skulle genomföra en egen utvärdering och bedömning av den verksamhet som var statsbidragsberättigad. En sådan fördjupad utvärdering skulle göras vart tredje år. Folkbildningen kom därigenom att omfattas av det allmänna införandet av mål- och resultatstyrning. Regeringen såg också inledningsvis ett behov av produktivitetmått även för folkbildningen.

Regeringen såg vidare ett behov av att ge rådet i uppgift att följa upp och utvärdera verksamheten som en del i rådets egna bedömningar och beslut. Även om svårigheterna att belysa verksamheten i kvalitativa termer är betydande, borde rådet och ansvariga inom folkbildningen finna lämpliga former för detta arbete. Regeringens uppfattning var att en egeninitierad utvärdering och uppföljning skulle bidra till att den ideologiska debatten kunde hållas levande och folkbildningens utmärkande drag tas tillvara.

Rådet gavs också i uppdrag att lämna anslagsframställning och resultatredovisning. Tillämpliga delar av dåvarande budgetförordning skulle tillämpas. Regeringen slog också fast att RRV årligen skulle granska rådets framställning och verksamhet i övrigt samt att staten skulle utse en av rådets revisorer.

Staten beslutade också vid ett senare tillfälle att offentlighetsprincipen skulle gälla avseende Folkbildningsrådets fördelning av statsbidraget.

## 2.5 Sammanfattning

Folkbildningen har uppfattats som en viktig del i den svenska samhällsutvecklingen. Trots att folkbildningen vanligtvis inte räknas till det offentliga utbildningsväsendet har den, enligt många bedömare, spelat en viktig roll för utvecklingen av det offentliga utbildningsväsendet. Samtidigt som folkbildningens grundtanke är att särskilja sig från utbildningsväsendet i övrigt, har den tagits i anspråk för att kompensera bristen på en tillräckligt utbyggd ungdomsskola och vuxenutbildning.

Sett till antal studerande är folkbildningen en omfattande utbildningsform. Efter högskolan samlar folkbildningen flest medborgare vid sidan av den kommunala vuxenutbildningen.

I samband med överlåtandet av myndighetsuppgifterna till Folkbildningsrådet år 1991, uttalade regeringen sin syn på folkbildningens betydelse för samhällets demokratisering och pekade på behovet av att stärka och förtydliga folkbildningens samhällsroll. Samtidigt som staten därmed ökade ambitionsnivån beträffande folkbildningen, överlät staten till folkbildningens företrädare att i högre grad än tidigare ansvara både för att förverkliga de nationella intentionerna för folkbildningen och för att följa upp och utvärdera folkbildningens utveckling. Regeringen hämtade i detta sammanhang i stor utsträckning intryck från resultatstyrningsdebatten och uttryckte förväntningar på uppföljning, omprövning och utvärdering som i princip för vilken myndighet som helst.

## 3 Den konstitutionella kontexten

### 3.1 Utgångspunkter

#### Myndighetsformen är att föredra

Statlig verksamhet bör enligt regeringen och riksdagen i första hand bedrivas i myndighetsform. Myndighetsformen bedöms vara tillräckligt flexibel för att kunna anpassas till olika behov och sammanhang. Införandet av resultatstyrning, delegeringen av personalpolitiken samt möjligheterna till olika ledningsformer ger enligt regeringen vidare tillräckliga möjligheter till flexibilitet och till att tillgodose specifika behov.<sup>21</sup>

Statsmakterna eftersträvar också en renodling av statens uppgifter i syfte att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan myndigheter samt mellan staten och enskilda rättssubjekt. Det innebär att verksamhet som inte är anslagsberoende och som kan utsättas för konkurrens bör överföras till andra former, antingen affärsverk eller bolag.<sup>22</sup>

Regeringen och riksdagen har också tagit ställning till lämpligheten av att inrätta nämndmyndighet. Enligt regeringen bör nämndmyndigheter användas i begränsad omfattning och antalet nämndmyndigheter bör minska. Istället bör särskilda beslutsfunktioner skapas inom befintliga förvaltningsmyndigheter.<sup>23</sup>

#### Att överlämna offentliga förvaltningsuppgifter

Offentliga förvaltningsuppgifter kan dock enligt regeringen överlämnas till annan än myndighet. Avsteg från huvudregeln kan således göras. Regeringsformen anger att bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller enskild individ kan anförtros offentliga förvaltningsuppgifter. Innefattar uppgiften

---

<sup>21</sup> prop. 1995/96:61, SOU 1994:147.

<sup>22</sup> prop. 1995/96:61 samt prop. 1997/98:136.

<sup>23</sup> prop. 1997/98:136.

myndighetsutövning, måste detta dock ske med stöd av lag. Detta skedde också i samband med bildandet av Folkbildningsrådet.<sup>24</sup>

Motivet till att överlåta offentliga förvaltningsuppgifter till ett privaträttsligt organ som en ideell förening kan, vilket nämnts tidigare, vara flera. Det kan röra sig om finansiella och marknadsmässiga aspekter (gäller i första hand bildande av bolag) eller behov av en mer effektiv samverkan med någon annan part, t.ex. med Landstingsförbundet.<sup>25</sup> Ett annat skäl, som bl.a. gäller i fallet med Folkbildningsrådet, är ett behov av att ge verksamheten en mer självständig framtoning.

Regering och riksdag har slagit fast att de former som i första hand ska användas, i de fall verksamheten är beroende av återkommande tilldelning av statsanslag, är aktiebolag eller ideell förening. Verksamhetsformen ideell förening kan *”övervägas i sådana fall där det hos en större krets finns intresse för den uppgift som skall delegeras.”*<sup>26</sup>

Myndighetsformen kan således enligt regeringen i vissa fall uppfattas som otillräcklig. Hänsyn till verksamhetens specifika förutsättningar kan därför motivera avsteg från huvudregeln att organisera statlig verksamhet i myndighetsform.

Inom kulturområdet och inom utbildningsområdet finns ett relativt stort antal statliga stiftelser vilka är beroende av årliga statliga anslag. Ett motiv för bildandet av dessa har varit att skapa en större handlingsfrihet för myndighetsutövandet och en mer självständig ställning för dessa organ. I samband med att staten beslutade om att aktiebolag eller ideell förening bör övervägas för överlåtande av offentliga förvaltningsuppgifter, slog staten också fast att nya anslagsstiftelser inte längre ska kunna inrättas.<sup>27</sup>

### Reglering av överlämnande

En rättslig reglering för ideella föreningar saknas i dag. Regeringen har inte sett behov av en sådan reglering då det finns generella principer för hur verksamhetsformen i fråga ska utformas samt att

---

<sup>24</sup> RF 11:6.

<sup>25</sup> Bildandet av Hälso- och sjukvårdens utvecklingsinstitut, SPRI, är ett sådant exempel. SPRI är numera nedlagt.

<sup>26</sup> prop. 1995/96:61, s.10.

<sup>27</sup> prop. 1995/96:61.

det också finns ett flertal exempel på ideella föreningar med myndighetsuppgifter.<sup>28</sup>

Sedan riksdagens beslut om former för verksamhet som är beroende av statligt stöd, har Statskontoret utarbetat förslag till riktlinjer för hur överlämnande av förvaltningsuppgifter bör ske.<sup>29</sup> Regeringskansliet har vidare nyligen utfärdat riktlinjer som utgår från riksdagens beslut. Dessa gäller i de fall staten är en av medlemmarna i föreningen.<sup>30</sup>

- Staten bör se till att den tillsammans med övriga föreningsbildare får ett ”bestämmande inflytande” i föreningen. Syftet är att minimera att ett särintresse får ett för stort inflytande över den verksamhet som lämnats över till den ideella föreningen.<sup>31</sup>
- Staten bör också se till att extern redovisning och revision regleras i föreningens stadgar samt att formerna för hur staten kan upphöra med sitt stöd klargörs.
- När det gäller styrning och kontroll kan formerna anpassas till verksamhetens innehåll, vilket innebär att en betydande självständighet kan ges till de verksamheter där det anses motiverat. Formerna för styrning och kontroll bör klaras ut vid bildandet av en ideell förening för att ge förutsättningar för en adekvat resultatuppföljning.
- Staten kan ge direktiv till och ställa krav på användningen av bidragsmedel samt krav på redovisning av resultat och annan uppföljning.
- Särskilda uppdrag som aktualiseras vid sidan av de offentliga förvaltningsuppgifterna kan läggas på en ideell förening. Denna möjlighet bör i sådana fall anges i föreningens stadgar.
- Regleringsbrev utfärdas inte till ideella föreningar. Myndigheter som fördelar statens bidrag till den ideella föreningen får inte utfärda några föreskrifter utöver de som regeringen fastställt.
- Ett finansieringsavtal bör finnas mellan föreningsbildarna. Detta avtal anger det belopp som staten åtar sig att stödja

---

<sup>28</sup> ibid.

<sup>29</sup> Statskontoret 1997:25. Utgångspunkten för detta uppdrag var dock att se hur verksamheter i s.k. anslagsstiftelser kunde överföras till aktiebolag eller till ideella föreningar.

<sup>30</sup> Finansdepartementet, 2003.

<sup>31</sup> prop. 1995/96:61, s. 10, Finansdepartementet a.a s. 9.

verksamheten med. För att regeringen skulle kunna göra åtaganden över flera år, krävs ett bemyndigande från riksdagen.

### 3.2 Reglering av överlämnande till Folkbildningsrådet

#### Alla aktörer bör omfattas

Statens överlämnande av förvaltningsuppgifter till Folkbildningsrådet innebär att rådet fullgör myndighetsutövning.

Staten har helt och hållet överlåtit åt Folkbildningsrådet att upprätta stadgar, besluta om organisation, arbetsformer samt villkor för bidragsgivningen. Staten är inte medlem i föreningen och har således inget inflytande över utnämningen av styrelse. Ett villkor från statens sida vid bildandet av rådet var dock att alla aktörer inom folkbildningen skulle omfattas av föreningen Folkbildningsrådet.

Staten granskar dock folkbildningen och dess resultat genom att låta genomföra utvärderingar med viss regelbundet. Hittills har en utvärdering genomförts och en andra utvärdering pågår. Utvärderingarna syftar till att lämna underlag för eventuella omprövningar från statens sida.

#### Är rådet en ideell förening?

Det är i dagsläget oklart om Folkbildningsrådet i strikt juridisk bemärkelse är att betrakta som en ideell förening. För att en ideell förening ska kunna existera krävs att nya medlemmar kan tas in utan att de grundläggande fördragen ändras.<sup>32</sup> Enligt rättspraxis kan en ideell förening vara sluten om det finns önskemål om detta inom föreningen. Ett undantag är dock om ett medlemskap i en förening "är av stor betydelse för den enskildes försörjning".<sup>33</sup> Dessa föreningar är att betrakta som öppna och beslut att utestänga en sökande kan också underställas domstolsprövning. Att nya medlemmar skulle vilja ansluta sig till föreningen kan, enligt vår bedömning, inte utslutas. I rådets stadgar framgår inte om och hur nya medlemmar kan införlivas. För närvarande pågår ett internt arbete som syftar till att klargöra detta förhållande.

---

<sup>32</sup> Marcusson, 1997.

<sup>33</sup> Hemström, 2000, s. 113.



Frågan är då vad rådet är om det inte uppfyller kraven på ideell förening. Därtill kan läggas det förhållande som regleras i rådets stadgar som säger att om någon av medlemmarna skulle vilja lämna föreningen, upplöses föreningen automatiskt.<sup>34</sup> Detta hänger sannolikt samman med villkoret från statens sida när rådet bildades att alla aktörer skulle omfattas. Tillsammans med oklarheterna om nya medlemmar kan anslutas ger det intrycket av att rådet snarare är att betrakta som sluten förening eller en korporation.

### Oklara ansvarsförhållanden

Ansvarsförhållandet mellan staten och Folkbildningsrådet samt de tre medlemmarna är inte formaliserat i lag, förordning eller i stadgar. Mellan staten och rådet finns således ingen reglering av ansvarsutkrävande. Samtidigt kan statens återkommande utvärderingar av folkbildningen ses som en reglerad form av ansvarsutkrävande. Staten kan vidare besluta sig för att återta de offentliga förvaltningsuppgifterna.

Folkbildningsrådets stadgar reglerar heller inte formerna för statens styrning, vilket följer av att staten ville ge rådet ett tydligt ansvar för verksamheten. Samtidigt har staten i andra sammanhang utfärdat riktlinjer som säger att staten och de berörda parterna bör reglera hur styrning, uppföljning samt kontroll ska utformas. Stadgarna innehåller heller ingen möjlighet som reglerar ett eventuellt initiativ från staten att återkalla sitt åtagande.

För enskilda tjänstemän finns i samband med myndighetsutövning och tjänstefel särskilda straff- och skadeståndsregler. Detta gäller också i de fall myndighetsutövning sker inom ramen för en ideell förening. Det är dock oklart i vilken utsträckning rådet har reglerat detta i syfte att klargöra enskilda tjänstemäns ansvar rörande tjänstefel m.m.

### Reglering genom särskild förordning

Staten satte vid bildandet upp ett antal mål för rådets huvudsakliga uppgift att fördela statsbidraget. Denna uppgift regleras i en särskild förordning. Efter hand har förordningen förändrats och uttrycker numera regeringens syften snarare än mål med bidrags-

---

<sup>34</sup> Stadgar för Folkbildningsrådet, § 10 Upplösning.

givningen till folkbildningen. I förordningen har staten också reglerat formerna för uppföljning.

Av förordningen och av beslut som riksdagen fattade i samband med bildandet av föreningen framgår, att ett styrmedel skulle vara mål- och resultatstyrning. I samband med senare ställningstaganden har dock regeringen slagit fast att den sedvanliga mål- och resultatstyrningen inte lämpar sig för folkbildningen och att andra allmänna principer för ideella föreningar ska tillämpas.

Förordningen ställer också krav på att återrapportering och revision av rådets verksamhet sker.

### **Riktlinjer i stället för regleringsbrev**

Regeringen utfärdar sedan år 1998 inget regleringsbrev för Folkbildningsrådet. Verksamheten regleras istället genom årliga riktlinjer till rådet. Dessa är dock till sitt innehåll att likna vid ett regleringsbrev. Statens finansiella åtagande regleras genom regleringsbrev till Kammarkollegiet, som halvårsvis på rekvisition betalar ut statens bidrag till rådet.

### **Särskilda uppdrag**

Vid sidan av uppgiften att fördela det generella statsbidraget har staten även uppdragit till rådet att fördela ersättning till folkhögskolor som deltagit i regeringens särskilda utbildningssatsning Kunskapslyftet. Att notera är att verksamhet som tidigare finansierats genom Kunskapslyftet fr.o.m. budgetåret 2006 kommer att finansieras genom det generella statsbidraget. Staten har genom särskilda uppdrag kommit att finansiera ett flertal verksamheter inom olika politikområden (se vidare kap. 4). Möjligheterna att tilldela rådet särskilda uppdrag regleras inte i rådet stadgar.

### **Kontroll, insyn och finansiering**

Regeringen har genom förordningen beslutat att staten får utse revisor som ska granska verksamheten. Rådet har genom stadgarna införlivat detta krav och årlig revision sker. Vidare är delar av lagen om årsredovisning för myndigheter tillämpliga på Folkbildningsrådet. Någon effektivitetsrevision av ideella föreningar som får

organisationsstöd har RRV dock inte rätt att genomföra eftersom lagen (1987:519) bara omfattar bolag och stiftelser. Den nya Riksrevisionen har hittills inte getts rätt att granska ideella föreningar vad avser årlig revision, i de fall mottagaren är skyldig att redovisa användningen av medlen.<sup>35</sup> Däremot har Riksrevisionen rätt att företa effektivitetsrevision. Regeringen har dock uppdragit åt Statskontoret att analysera förutsättningarna för att den årliga revisionen att bl.a. kunna omfatta ideella föreningar.

Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) har begränsad rätt att granska verksamhet som rör de offentliga förvaltningsuppgifterna och rådets myndighetsutövning.

Offentlighetsprincipen och meddelarfrihet gäller i viss utsträckning för rådet. Föreningen är upptagen i bilagan till sekretesslagen och är därför att jämställa med myndighet i fråga om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsordningen. Detta gäller dock endast den del av rådets verksamhet som berör fördelning av statsbidrag.

Förvaltningsrättsliga principer som offentlighets- och likabehandlingsprinciperna etc. är tillämpliga på Folkbildningsrådets verksamhet. Regeringsformens 1 kap 9 § gäller uttryckligen rådets myndighetsutövning.

Något finansieringsavtal mellan staten och Folkbildningsrådet finns ej.

### 3.3 En förvaltningspolitisk diskussion

#### En regel med undantag

Det offentlighetsrättsliga regelverket, som bl.a. omfattar regeringsformen, tryckfrihetsordningen samt förvaltningslagen, har utformats med myndighetsformen som utgångspunkt. I realiteten är dock långt ifrån all statlig verksamhet organiserad i form av statliga myndigheter. I själva verket finns en uppsättning av former för att organisera statlig förvaltning. Statens uttalade mål är dock att myndighetsformen ska vara huvudregeln för den verksamhet som inte bör konkurrensutsättas och att användningen av nämndmyndigheten bör vara sparsam. Då förvaltningsuppgifter läggs utanför myndighetssfären för att t.ex. handha funktioner som innefattar myndighetsutövning ska särskilda regleringar skapas för att

---

<sup>35</sup> Lag (2002:1022) 2§.6.

motsvara de som ryms inom det offentlighetsreglerade regelverket. Det kan då vara relevant att tala om ett organisatoriskt synsätt med funktionella utvidgningar.<sup>36</sup>

### Rättsstatens värderingar

Ett argument för myndighetsformen som den önskade organisationsmodellen, är att det finns vissa grundläggande demokratiska värden såsom möjligheter till insyn, överklagande, effektivitet och rättssäkerhet som staten vill tillgodose genom det offentlighetsreglerade regelverket. Detta uttrycker ett antal centrala rättsprinciper om likabehandling, offentlighet, möjligheter till kontroll som konkretiseras i förvaltningslagen och i förekommande fall i särskild lagstiftning för olika delar av statsförvaltningen (t.ex. högskolelag). När det är fråga om myndighetsutövning, i synnerhet gentemot tredje man, blir dessa principer och regleringar centrala. Av den anledningen kan inte offentliga förvaltningsuppgifter, som innefattar myndighetsutövning, överlämnas annat än med stöd av lag. Det innebär att riksdagen måste ge sitt godkännande i varje enskilt fall. I detta sammanhang förväntas också staten utforma de särskilda regleringar som bedöms som viktiga för att det offentlighetsreglerade regelverket ska gälla.

### En mångfald av organisatoriska lösningar

Statsförvaltningens organisering visar på en mångfald av lösningar. Antalet statliga myndigheter, som i dag uppgår till ca 280 st., kan grovt delas in i förvaltningsmyndigheter, affärsverk samt andra förvaltningsorgan. En enhetlig terminologi tycks dock saknas i sammanhanget. Av förvaltningsmyndigheterna är ca 70 st. s.k. centrala ämbetsverk. Det innebär att de är dels direkt underställda regeringen, dels har en riksomfattande verksamhet. Utbildningsanordnare, museer och forskningsinstitutioner räknas vanligtvis inte som ämbetsverk, även om deras verksamhet ofta är rikstäckande. Affärsverken uppgår numera endast till ett fåtal, då flera av dessa har bolagiserats. Beträffande övriga förvaltningsorgan finns ett flertal nämnder, råd, institut, delegationer och beredningar

---

<sup>36</sup> Marcusson, 1997.

m.m.. Det är inte alltid möjligt att förstå att bakom en dylik benämning döljer sig en myndighet.<sup>37</sup>

Ideell förening är således bara ett av flera möjliga sätt att organisera offentliga förvaltningsuppgifter. Sverige är inte ensamt om att använda sig av olika organisatoriska lösningar i detta avseende. Motsvarigheter finns i våra nordiska grannländer och i anglosaxisk litteratur talas förekommer uttrycket "indirect public administration" och "quasi non-governmental organizations".

### Gränslandet mellan offentligt och privat

Enligt ett juridiskt betraktelsesätt uppstår ett obestämt gränsland mellan det offentliga och det privata när förvaltningsuppgifter överlämnas till ideella föreningar. Det innebär att både rättsliga regler för offentlig förvaltning och för privat verksamhet tillämpas. För ideella föreningar finns normer som rör stadgar, god förenings-sed, användande av majoritetsprincip och likhetsprincip och som uttryckts i lag (1987:667) om ekonomiska föreningar. Därutöver finns annan lagstiftning som reglerar hantering av näringsverksamhet (bokföringslagen).

Begreppet gräzonsverksamhet kan användas i detta sammanhang. Professorn i förvaltningsrätt, Lena Marcusson, har utgått från ett antal kriterier för att jämföra denna typ av verksamhet med den som bedrivs inom myndighetsområdet.

- Förekommer myndighetsutövning?
- Gäller offentlighetsprincipen?
- Har RRV rätt att granska verksamheten?
- Gäller förvaltningslagen i sin helhet, för vissa ärenden eller för en viss del?
- Kan besluten överklagas?
- Sker finansieringen helt eller delvis genom det allmänna?

Enligt Lena Marcusson ges en splittrad bild när verkligheten prövas mot dessa kriterier. Det är inte alltid givet att tillräcklig grad av förutsägbarhet, vilket är viktigt kriterium för rättssäkerhet, kan garanteras och förutsättningar för kontroll varierar då verksamheterna är så pass skiftande. Samtidigt kan det i de enskilda fallen

---

<sup>37</sup> Marcusson, 1997 samt Statskontoret 1997.

finnas skäl för särlösningar. Avsteg kan med andra ord göras från myndighetsformen.<sup>38</sup>

Bilden kan bli än mer komplex beroende på i vilken utsträckning den ideella föreningen fullgör andra uppgifter som inte ryms inom det offentlighetsreglerade regelverket. Om en förening exempelvis har många medlemsuppgifter, kan oklarheter uppstå om huruvida regelverken för offentliga förvaltningsuppgifter eller för privata uppgifter är tillämpliga. Ett alternativ kan då vara att i så stor utsträckning som möjligt tillämpa offentlighetsreglerade principer och regleringar i syfte att undvika oklara ansvarsförhållanden. Detsamma gäller förutsättningarna att kontrollera verksamheten ifråga.

### Demokratisk kontroll och auktoritära principer

Utmärkande för ideella och ekonomiska föreningar är att de är uppbyggda enligt demokratiska principer. Det kan dock finnas exempel på föreningar som är uppbyggda enligt auktoritära principer. Något förbud eller liknande mot detta finns inte, då föreningsfrihetens principer bygger på att statsmakterna inte ska kunna styra hur en förening avser att samverka och utföra sina uppgifter. En skillnad måste dock, enligt Hemström, göras i de fall ideella föreningar ansvarar för offentliga förvaltningsuppgifter. Motivet för att samverka med ideella föreningar är ju att de är demokratiskt uppbyggda.<sup>39</sup>

### Olika typer av överlämnande av offentliga förvaltningsuppgifter

Marcusson gör en uppdelning av olika typer av överlämnande av offentliga förvaltningsuppgifter till enskilda organ såsom ideella föreningar, stiftelser, korporationer, anstalter, aktiebolag m.fl. enligt följande:<sup>40</sup>

- Officiell prövning
- Fördelning av offentliga medel
- Utseende av offentliga funktionärer
- Beslut om reglerade tjänster

---

<sup>38</sup> Marcusson, 1997.

<sup>39</sup> Hemström, 2000.

<sup>40</sup> Marcusson, 1997, s. 24.

- Beslut om medlemskap och disciplinåtgärder i offentligrättsliga korporationer

Vad avser fördelningen av offentliga medel till just ideella föreningar, står Folkbildningsrådet för en relativt stor andel av de medel som staten avsätter. Det finns ingen ideell förening som fördelar lika mycket medel som rådet. Under budgetåret 1993/1994 fördelades sammanlagt ca 11,5 mdkr till ideella föreningar, varav 2,5 utgjordes av medel till folkbildningen. Den förening som fördelar störst bidrag efter rådet är Riksidrottsförbundet vars statsbidrag uppgår till ca 0,5 mdkr.<sup>41</sup>

Under 1990-talet har såväl statens som kommunernas bidrag till ideella föreningar (i nationalräkenskaperna används begreppet hushållens intresseorganisationer) minskat. Under 1999 uppgick dessa till ca 8,5 mdkr.<sup>42</sup> Bidraget till folkbildningen har dock varit relativt konstant under tiden

### Några utvecklingstendenser inom förvaltningspolitiken

Ideella föreningar kan spela olika roller i politikens genomförande. Lena Lindgren refererar till forskning som gör åtskillnad mellan samverkan i beslutsprocessens policyformuleringsfas och samverkan i dess implementeringsfas.<sup>43</sup> Det torde dock vara svårt att hålla denna rågång tydlig i varje enskilt fall. Ifråga om Folkbildningsrådet finns det, vilket vi kommer att visa senare, skäl att tala om en roll både vad avser policy och implementering.

Det är vanligt att tala om en allmän avkorporativisering i samhället som bl.a. tagit sig i uttryck i att de centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna inte längre formellt är representerade i statliga styrelser. Samtidigt menar Lindgren att det kan finnas skäl att tala om motsatsen och att forskningen tidigare inte uppmärksammat det faktum att staten mer och mer – på såväl statlig som kommunal nivå – börjat ta ideella organisationer i anspråk för att utföra offentliga uppgifter och som viktiga välfärdsproducenter. *”Många av organisationerna inte bara samverkar i den offentliga beslutsprocessens implementeringsfas, de ansvarar själva fullt ut för politikens genomförande.”*<sup>44</sup>

<sup>41</sup> SOU 1994:147.

<sup>42</sup> Statskontoret, 2003 (Margareta Ringqvist)

<sup>43</sup> Lindgren, 2001.

<sup>44</sup> *ibid.* s. 11.

Lindgren refererar också till forskning som gör gällande att det, när det gäller statens syn på bruket av ideella organisationer som genomförare av offentliga tjänster, finns två huvudlinjer. Den ena innebär att staten å ena sidan strävar efter en tydligare och mer hårdhänt styrning av statliga bidrag. Å andra finns det ett ökat intresse från ideella organisationer att ikläda sig rollen som producent och leverantör av offentliga tjänster på statlig och inte minst kommunal nivå.<sup>45</sup>

Forskare har också pekat på att denna utveckling kan föra med sig vissa risker för både stat och ideella föreningar. Staten får svårt att överblicka effekterna av bidragen och föreningarna blir mer beroende av staten än av sina medlemmar.<sup>46</sup>

Det har vidare diskuterats om inte en särskild lagstiftning för ideella föreningar borde införas. Frågan har behandlats vid ett flertal tillfällen i riksdagen.<sup>47</sup> Regering och riksdag har dock avvisat en sådan, delvis med motivet att det finns generella riktlinjer för hur ideella föreningar med förvaltningsuppgifter bör hanteras samt med hänvisning till en omfattande praxis på området. Ytterligare ett motiv som framskymtar är att en särslagstiftning skulle göra det svårt att vidta förändringar och finna flexibla lösningar. Frågan är dock om förekommande praxis är tillräckligt enhetlig.

Enligt den juridiska litteraturen tyder existerande förhållanden snarare på motsatsen. Det gäller såväl ideella föreningar som andra former av organisering av offentliga förvaltningsuppgifter. Frågan har också belysts i olika utredningar som pekar på att överlämnandet av förvaltningsuppgifter till enskilda organ ofta är inkonsekvent och svåröverskådligt.<sup>48</sup>

Merparten av de regleringar som gäller för offentlig verksamhet tillkom under en period då det var mer eller mindre självklart att förvaltningsuppgifterna skulle handhas av statliga eller kommunala organ.<sup>49</sup> Som vi sett ser verkligheten annorlunda ut i dag. Frågan är därför om staten har gjort bedömningen att en särslagstiftning för ideella föreningar med förvaltningsuppgifter ytterligare skulle bidra till en fragmentisering och därmed motverka statens huvudinriktning för förvaltningspolitiken, nämligen att myndighetsformen är att föredra.

---

<sup>45</sup> Lindgren, 2001

<sup>46</sup> Petersson, 2000.

<sup>47</sup> Hemström, 2000.

<sup>48</sup> SOU 1993:71 samt SOU 1997:38.

<sup>49</sup> Lindgren, 2001.



En annan förklaring kan vara att en lagstiftning skulle uppfattas som motsägelsefullt. Staten har ju inte bildat folkrörelsen. Därför bör inte heller staten föreskriva en lag som omfattar folkrörelsen som skulle kräva en precisering av ideell förening och därmed också vad en folkrörelse är.

Den policy och riktlinjer som statsmakterna slagit fast kan mot denna bakgrund ses som ett uttryck från statens sida att åstadkomma större enhetlighet och transparens i hanteringen av offentliga förvaltningsuppgifter. Genom att i första hand använda sig av myndighetsformen garanteras också att de grundläggande principerna om likabehandling, offentlighet och kontrollmöjligheter tillgodoses.

### 3.4 Sammanfattning

Myndighetsformen är normen för hanteringen av offentliga förvaltningsuppgifter. Det offentlighetsreglerverket utgår från myndigheten som modell. Ett grundläggande skäl till detta är en ambition att garantera de demokratiska och rättsliga principer som staten angivit som styrande för statsförvaltningens verksamhet och för övrigt statligt finansierad verksamhet.

Befintlig praxis visar samtidigt på en mångfald av organisatoriska lösningar vad gäller överförandet av förvaltningsuppgifter till enskilda organ. Skälen till uppkomsten av dessa lösningar är historiskt betingade och grundar sig till viss del på uppfattningen att myndighetsformen inte alltid är den optimala för att t.ex. garantera tillräckligt hög grad av självständighet. Det finns vidare ingen enhetlig praxis för hur sådana enskilda organ ska hanteras eller för hur villkoren för överlämnade av offentliga förvaltningsuppgifter ska vara utformade. Det finns dock sedan ett antal år ett klart mål från statens sida om att eftersträva myndighetsformen och att arbeta efter generella riktlinjer när det gäller ideella föreningar och bolag som ansvarar för myndighetsutövning. Ett antagande i detta sammanhang tycks vidare vara att staten bör vara en av föreningsbildarna och således betrakta som delaktig i föreningens verksamhet.

I fråga om överlämnandet av uppgifter till Folkbildningsrådet är statens överlämnande relativt långtgående. De förvaltningsuppgifter som anförtrotts rådet innebär myndighetsutövning. Staten finns inte med som medlem och utser heller inte någon ledamot i

föreningens styrelse. Ansvarsförhållandet mellan staten och föreningen och dess medlemmar är heller inte tydliggjort. En form av ansvarsutkrävande sker dock i samband med de återkommande utvärderingarna av folkbildningen som staten låter göra.

Ett villkor för överlämnandet av uppgiften att fördela statsbidrag var att verksamheten skulle bli föremål för mål och resultatstyrning. På denna punkt har staten tonat ned sina ambitioner och hänvisat till de generella riktlinjer som numera är framtagna för styrning av ideella föreningar. Samtidigt uttrycker staten krav på redovisning av i vilken utsträckning statsbidragsgivningen motsvarar statens syften. En viss oklarhet tycks därmed ha uppstått.

## 4 Folkbildningsrådet

### 4.1 Uppgifter

Folkbildningsrådet är en ideell förening bildad år 1991 av Folkbildningsförbundet (FBF), Landstingsförbundet och Rörelsefolk-högskolornas riksorganisation (RIO). Rådet har enligt sina stadgar till uppgift att för medlemmarnas räkning fullgöra det som regering och riksdag kräver för att statsbidrag ska utgå till den verksamhet som bedrivs av studieförbund och folkhögskolor.

*Av staten* har Folkbildningsrådet anförtrots följande uppgifter beträffande studieförbunden och folkhögskolorna:

- att fördela allmänna och särskilda medel till verksamheten,
- att lämna budgetunderlag och årsredovisningar samt
- att följa upp och utvärdera studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet.

Utifrån dessa uppdrag svarar också rådet för samordningen av vissa strategiska frågor när det gäller folkbildningspolitisk bevakning i ett svenskt, nordiskt och internationellt perspektiv samt vissa utvecklingsinsatser inom IT-området, främst via Folkbildningsnätet.

*På uppdrag av medlemsorganisationerna* svarar Folkbildningsrådet för central drift och utveckling av Folkbildningsnätet. Vidare svarar rådet för uppgifter beträffande intern och extern kommunikation och publicering av för folkbildningen gemensamma informationsmaterial samt företräder folkbildningen i vissa nordiska och internationella organ.

Från RIO och Landstingsförbundet har Folkbildningsrådet fått ett särskilt uppdrag att svara för centrala informationsinsatser om folkhögskolornas kursutbud via Folkhögskolornas informationstjänst.<sup>50</sup>

Rådets uppgifter har sedan dess tillkomst utökats. Detta hänger delvis samman med att samhället i ökad utsträckning använt sig av folkbildningens tjänster. På så sätt har verksamheten också kommit

---

<sup>50</sup> Folkbildningsrådet verksamhetsplan 2003.

att beröra allt fler politikområden. Folkbildningsrådet har t.ex. erhållit uppgifter inom ramen för Kunskapslyftet samt givits ett ansvar för informationsinsatser i samband med folkomröstningen om EMU. Dessutom har särskilda utbildningsinsatser genomförts i samband med aktivitetsgarantin (SAGA). Folkbildningsrådet har också ökat sina insatser på IT-området, bl.a. genom skapandet av det s.k. Folkbildningsnätet. Trots att Folkbildningsrådets roll på många av dessa områden inte klart har formulerats från statens sida, har Folkbildningsrådet till stor del kommit att företräda den samlade folkbildningen. Bland ytterligare uppgifter som tillkommit kan nämnas redovisning av kursutbudet inom folkbildningen för våra nationella minoriteter och medverkan i EMU-delegationens beredningar av ansökningar. Utöver detta har rådet även givits ett antal särskilda utredningsuppdrag av regeringen, vilka rapporterats isärskild ordning. Under år 2002 har särskilda rapporter avrapporterats avseende:

- folkhögskolornas särskilda utbildningssatsning för arbetslösa,
- kommunernas och landstingens bidrag till studieförbund och folkhögskolor samt
- utbildning för hållbar utveckling i icke-formell vuxenutbildning.<sup>51</sup>

## 4.2 Organisation

Folkbildningsrådets högsta beslutande organ är representantskapet som består av 21 ombud från rådets medlemsorganisationer. Av dessa svarar Folkbildningsförbundet för 11 ombud och Rörelse-folkhögskolornas Intresseorganisation och Landstingsförbundet för vardera 5 ombud. Representantskapet behandlar styrelsens och revisorernas berättelser och beslutar om ansvarsfrihet. Representantskapet fastställer vidare ekonomiska ramar för Folkbildningsrådets budget.

### Styrelsen

Styrelsens ordförande utses direkt på representantskapsmötet. Medlemmarna utser själva övriga styrelseledamöter. Styrelsen behandlar ärenden om statsbidragsfördelning. I detta arbete ingår

---

<sup>51</sup> Folkbildningsrådets årsredovisning år 2002.

bl.a. att fastställa kriterier för statsbidragen till studieförbund folkhögskolor. Styrelsen behandlar vidare ansökningar från nya studieförbund och folkhögskolor samt lämnar rådets årsredovisning. Till styrelsen är ett antal arbetsgrupper knutna. Exempel på arbetsgrupper som var verksamma under år 2002 är gruppen för statsbidrag till nya studieförbund, för IT-strategiska frågor, en styrgrupp för Folkbildningsnätet samt en planeringsgrupp för projektet Folkbildningens framsyn.<sup>52</sup>

Samspelet med rådets medlemmar sker i form av adjungering av ledamöter till styrelsen och representation i beredningsgrupper. Vidare ska särskilda samråd genomföras kring frågor som är av mer övergripande och principiell karaktär, t.ex. verksamhetsplan och ekonomisk budgetram för rådet.

### Ovåldiga styrelseledamöter

Från och med år 1995 beslutades att tillämpa den s.k. ”styrelsemodellen”, vilket innebar att styrelsens självständighet i förhållande till rådets medlemmar och till de beredande organen markerades. Ledamöterna i styrelsen och beredningar skulle vara så ”ovåldiga” som möjligt med vilket avsågs att de förväntades företräda en helhetssyn på folkbildningen och inte i första hand bevaka respektive medlemsorganisationens intressen. Modellen förutsattes vidare stärka rådets integritet och beslutskapacitet samt bidra till att renodla de stiftande medlemmarnas roll som intresseorganisationer.<sup>53</sup>

### Tillfälliga beredningsorgan

De tre första åren efter rådets bildande fanns tre delegationer knutna till rådet (studieförbunds-, folkhögskole- och FoU-delegationen). Medlemmarna i dessa föreslogs av de tre medlemsorganisationerna och utsågs därefter av styrelsen. Delegationerna hade en relativt starkt ställning.

Hösten år 1999 förändrades rådets arbetsformer beträffande beredningen av de frågor som styrelsen hade att behandla. De tre tidigare permanenta beredningsorganen avvecklades till förmån för

<sup>52</sup> Folkbildningens framsyn är ett av regeringen initierat särskilt uppdrag till Folkbildningsrådet som ska redovisas senast den 1 mars 2004.

<sup>53</sup> PM 2001-11-15, Folkbildningsförbundet, Sammandrag av Lena Lindgrens rapporter ”I medlemmars ställe (1998) samt ”I myndighets ställe” (2001).

ett system med tidsbegränsade beredningsgrupper i specifika ärenden, t.ex. för IT-strategiska frågor.<sup>54</sup>

### Samråd

För att öka medlemsinflytandet i övergripande och principiellt viktiga frågor inrättades också ett stadgat samrådsförfarande mellan styrelse och medlemsorganisationer, s.k. MO-samråd. Samråden gäller verksamhetsplanen, rådets egen budget samt de beslutsunderlag som årligen lämnas till regeringen. Andra frågor som kan bli föremål för samrådsförfarande är medlemsuppdragets innehåll, större förändringar i bidragsfördelningsreglerna, ansökningar om statsbidrag till nya studieförbund och folkhögskolor samt fastställande av långsiktiga utvärderingsplaner. En orsak till införandet var att kritik framkommit från företrädare för folkbildningens organisationer om en otydlighet beträffande ansvarsfördelningen mellan rådet och medlemsorganisationerna. En synpunkt som framkom var också att vissa medlemmar upplevde att deras inflytande minskat.<sup>55</sup>

### Kansliet

Till rådet är ett kansli med ca tio anställda knutet. Kansliets står för en stor del av det löpande arbetet och dess arbete består bl.a. av insatser med koppling till statsbidragsfördelning, uppföljning, resultatredovisning och utvärdering av studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet. Kansliet bistår vidare Regeringskansliet och olika utredningar med material och uppgifter om folkbildningen.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Se ovan.

<sup>55</sup> Se ovan.

<sup>56</sup> Folkbildningsrådets årsredovisning för år 2002.

### 4.3 Kontroll, uppföljning och utvärdering

#### Inledning

Staten styr folkbildningen främst genom statsbidragsförordningar, folkbildningspropositioner och utskottsbetänkanden. Vidare sker en styrning via den årliga budgetprocessen och genom särskilda regeringsbeslut. FBR:s ställning som ideell förening innebär dock vissa särdrag beträffande formerna för den statliga styrningen i förhållande till vad som gäller för statliga myndigheter. Som exempel kan nämnas att regeringen sedan år 1998 inte längre meddelar några krav på anslaget användande i form av regleringsbrev med åtföljande återrapporteringskrav. I stället erhåller Folkbildningsrådet riktlinjer för användandet av anslaget för bidrag till folkbildningen. I riktlinjerna anger regeringen ett antal mål för verksamhetens inriktning:

Folkbildningens verksamhet skall bidra till att göra det möjligt för kvinnor och män att påverka sin livssituation och skapa engagemang för att delta aktivt i samhällsutvecklingen. Folkbildningens verksamhet skall stärka och utveckla demokratin. Folkbildningen skall bidra till ett breddat kulturintresse i samhället och en ökad delaktighet i kulturlivet samt främja kvinnors och mäns kulturupplevelser och eget skapande.

Enligt riktlinjerna ska statsbidraget också bidra till att höja utbildningsnivån i samhället och utjämna utbildningsklyftor. Vidare anges att verksamheter som riktar sig till personer med utländsk bakgrund, deltagare med funktionshinder och arbetslösa bör prioriteras.<sup>57</sup>

När staten i och med reformen tonade ner den egna ambitionen att styra folkbildningen och detta ansvar överfördes till folkbildningens egna organisationer, skulle det uppvägas av en utvecklad målstyrning och folkbildningen förväntades själv ta ett fast grepp om den egna verksamheten, genom bl.a. kontinuerliga mål och innehållsdiskussioner. Detta förutsatte en förbättrad uppföljnings och utvärderingsverksamhet. Staten förväntade sig information om hur folkbildningen utvecklades, inte minst i kvalitativt avseende, samt hur syftena med statsbidraget uppfylldes.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Riktlinjer för Folkbildningsrådet avseende användningen av anslaget 25:1 Bidrag till Folkbildningen, Regeringsbeslut 2002-12-19.

<sup>58</sup> Folkbildning – styrning och kontroll, RRV- rapport 1999:44.

## Kontroll

Folkbildningsrådet ska följa upp och utvärdera studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet i förhållande till statens syften med stödet till folkbildningen och de villkor som föreskrivs för att statsbidrag ska utgå för verksamheten. Rådet har inte någon lagfäst rätt att vidta sanktioner mot folkhögskolor och studieförbund som bedöms genomföra verksamhet som inte står i samklang med statens syften med stödet till folkbildningen. Däremot fastställer rådet årligen statsbidragsvillkor och kriterier för redovisningen av den statsbidragsberättigade verksamheten. Uppfylls inte dessa så återkrävs, efter en dialog med mottagaren, statsbidraget i samband med reducering av kommande statsbidragsutbetalningar. Folkbildningen förväntas således till stor del tillse verksamheten genom egenkontroll. Folkbildningsrådets förutsättningar att bedriva tillsyn och kontroll över folkbildningen begränsas till viss del av den särställning rådet har i förhållande till sina medlemmar. Rådets kontroll av folkbildningen kan jämföras med den kontroll som tidigare utövades av Skolöverstyrelsen. Styrelsen styrde folkbildningen tämligen detaljerat vad avser verksamhetens innehåll, utformning av kursmaterial m.m. På samma sätt som i dag använde sig styrelsen av sanktioner, t.ex. genom återtagande av statsbidrag.

## Uppföljning

Uppföljning och utvärdering av folkbildningen sker på flera nivåer. Genom statens återkommande utvärderingar (SUFO) erhålls övergripande förändringar och utveckling. Genom Folkbildningsrådets uppföljning och utvärdering skapas kunskap och information om hur verksamheten i olika avseenden utvecklas i förhållande till statens mål avseende fördelning av statsbidrag. På lokal och regional nivå har respektive studieförbund och dess avdelningar samt varje folkhögskola ett ansvar för att redovisa verksamhetens utveckling i form av verksamhetsberättelser och måldokument. Dessutom sker löpande ekonomisk revision av verksamheterna.

Folkbildningsrådet följer upp folkbildningen genom deltagande i Folkbildningsförbundets och studieförbundens årsstämmor, besök på förbundsledning och lokalavdelningar. Vidare hålls möten med studieförbunden ordföranden för att diskutera återkoppling av gemensamma aktuella frågor av uppföljningskaraktär. Rådet anord-



nar konferenser för folkhögskolornas rektorer, administrativa personal samt informatörer. Dessutom genomförs årligen besök vid ett antal folkhögskolor. Representanter för rådet deltar också i RIO:s och Rektorsföreningens årsstämmor. Under perioden 2001–2003 genomför rådet en förstärkt uppföljning som avser studieförbunden och deras avdelningar. För folkhögskolorna görs motsvarande analys genom dokumentstudier samt ett antal intervjuer och besök. Vidare genomförs årligen ett antal särskilda uppföljningsinsatser, exempel på sådana insatser som planeras för år 2003 är:

- en studie av effekterna av studieförbundens vidtagna åtgärder med koppling till det interna kontrollarbetet med fokus på målgruppsarbetet
- en analys av innehållet i folkhögskolornas policydokument
- en undersökning av folkhögskolornas ekonomiska situation (tillsammans med SUFO 2).<sup>59</sup>

### Utvärdering

Folkhögskolans och studieförbundens verksamhet utvärderas enligt en av rådets styrelse fastställd utvärderingsplan. Som ett led i utvärderingsarbetet genomförs seminarier om rådets FoU-verksamhet och folkbildningsforskning. Rådet verkar i detta avseende för att utveckla kontakter och samverka med universitet och högskolor. Rådet för folkbildningsforskning, MIMER, är en samverkanspart i detta arbete.

Exempel på egna pågående utvärderingsprojekt är:

- Säkring av kvalitet i folkbildningens målgruppsarbete
- Folkbildningen och de demokratiska utmaningarna
- Effekter av samhällsstödets utveckling och av ändrade fördelningsmodeller 2001–2003
- Utvärdering av fem år med särskilda medel för utvecklings- och försöksverksamhet<sup>60</sup>

För att erhålla statsbidrag fordrar Folkbildningsrådet att varje folkhögskola och studieförbund och deras avdelningar upprättar ett måldokument och en utvärderingsplan samt årligen upprättar en

---

<sup>59</sup> Folkbildningsrådets verksamhetsplan för år 2003.

<sup>60</sup> Folkbildningsrådets verksamhetsplan för år 2003.

verksamhetsberättelse. Som ytterligare statsbidragsvillkor gäller vidare att i årsredovisningen/verksamhetsberättelsen ska finnas ett antal uppgifter beträffande statsbidragens användning och innehållet i den ekonomiska redovisningen samt beträffande genomförda utvärderings- och utvecklingsinsatser. Syftet är bl.a. att med hjälp av dessa dokument kunna garantera en viss standard för målstyrningen.

Riksdagens beslut år 1991 innebar att staten vart tredje år skulle göra en fristående utvärdering av folkbildningen. En sådan utvärdering genomfördes och redovisades år 1996.<sup>61</sup> I enlighet med 1998 års folkbildningsproposition har dock beslutats att denna utvärdering istället för var tredje år, ska ske var femte år.

#### 4.4 Folkbildningens finansiering

##### Fördelning av statsbidrag

I och med bildandet av Folkbildningsrådet fördes statsbidragen till studieförbund och folkhögskolor samman till ett gemensamt anslag. I realiteten existerade det ”gemensamma” statsbidraget endast under ett budgetår. Fr.o.m. år 1992/93 tillkom två särskilda anslag via dåvarande Arbetsmarknadsdepartementet för folkhögskolornas riktade insatser för dem som var eller riskerade att bli arbetslös. Fr.o.m. följande år utökades det särskilda folkhögskoleanslaget till medel för 10 000 extra studieplatser vilket innebar en ökning av statsbidragen till folkhögskolorna motsvarande ca 50 procent av folkhögskoledelen inom det allmänna anslaget. Från och med år 1997 rubricerades det särskilda folkhögskoleanslaget som en del av det s.k. Kunskapslyftet, men utgick fortfarande som ett särskilt anslag som fördelades av Folkbildningsrådet och reglerades dessutom via en särskild förordning. Samtidigt bortföll det andra särskilda anslaget (100 mnkr) som till 90 procent hade tilldelats studieförbunden. Efter Kunskapslyftets upphörande utgår medel för folkhögskolans särskilda utbildningsinsatser motsvarande 7 000 extra platser. Från och med år 2006 ska de särskilda medlen finnas i det allmänna folkbildningsanslaget.

Mot bakgrund bl.a. av den kritik som riktats mot statsbidragsfördelningen för att den har stimulerat volymjakt istället för att fokusera frågor om verksamhetens kvalitet, genomfördes föränd-

---

<sup>61</sup> SOU 1996:127.

ringar av systemet fr.o.m. 2001 som innebar att det tidigare volymbidraget togs bort och ersattes med ett utvecklingsbidrag och ett utökat målgruppsbidrag. Statsbidraget till studieförbunden består i dag till 70 procent av ett *basbidrag* som beräknas i förhållande till ett genomsnitt av genomförda studietimmar verksamhetsåren 1995/96 till 1998. Bidraget ligger fast i tre år (2001–2003) och bidragsnivån behålls under ytterligare en treårsperiod. Detta förutsatt att studieförbunden når minst 90 procent av den egna verksamheten, mätt i antalet studietimmar beräknat på ett genomsnitt av verksamhetsåren 1999–2002. 18 procent av statsbidraget utgörs av ett *målgruppsbidrag* som är ett tilläggsbidrag för verksamhet riktad till särskilt prioriterade grupper; funktionshindrade, invandrare och arbetslösa. Målgruppsbidraget omfördelas varje år och baseras på redovisad verksamhet senast kända verksamhetsår, dvs. målgruppsbidraget för år 2003 fördelas utifrån genomförd verksamhet år 2001. Dessutom utgår ett *utvecklingsbidrag* som motsvarar 12 procent av statsbidraget. Syftet med utvecklingsbidraget är att främja utvecklingsarbete som förnyar och skapar nya former av verksamhet. Syftet är också att ge studieförbunden förutsättningar att möta nya behov och skapa en följsamhet med aktuella behov i samhället.

Förutom dessa medel fördelar staten årligen ca 10 mnkr för folkbildningens *utvecklings- och försöksverksamhet*. Från och med år 2002 ingår dessa medel i det allmänna folkbildningsanslaget.<sup>62</sup>

### Ökad extern finansiering

Förutsättningarna för statlig styrning av folkbildningen har påverkats av att verksamheten under 1990-talet i ökad utsträckning kommit att finansieras med särskilda medel utanför det generella statsbidraget. Det gäller t.ex. utvecklings- och försöksverksamhet inom distansutbildnings- och IT-områdena, som har finansierats av KK-stiftelsen och Distansutbildningsmyndigheten (DISTUM). Vidare har folkhögskolorna tagit del av satsningar inom ramen för satsningen på IT i skolan, ITiS.

Andra exempel på finansiering av folkbildningen utanför det generella statsbidraget är:

- informationsinsatser om europeisk integration,

---

<sup>62</sup> Fördelning av statsbidrag inom folkbildningen, Folkbildningsrådet 2003.

- projektbidrag för folkbildning om EMU,
- folkbildning om EMU,
- folkbildning mot narkotika samt
- folkhögskolans särskilda utbildningssatsning inom aktivitetsgarantin (SAGA-anslaget).

Folkbildningsrådet har vidare under år 2002 erhållit särskilda medel för att utveckla arbetsformer o. dyl. inom ramen för projektet Folkbildningens framsyn.<sup>63</sup>

### **Kommuner och landsting**

Kommunerna för studieförbundens del och landstingen för folkhögskolornas del har vid sidan av staten varit de viktigaste bidragsgivarna till folkbildningen. Under 1990-talet och fortfarande har kommunernas bidrag till studieförbunden minskat avsevärt i många kommuner och helt upphört i några kommuner, framför allt i Storstockholmsområdet. Det kommunala stödet har också i en del kommuner fått karaktären av projektbidrag och ersättningar för specifika uppgifter som formulerats av kommunerna utifrån kommunala behov.

### **Uppdragsfinansiering**

Ett annat utmärkande drag är att studieförbund och folkhögskolor har utvecklats mot att i allt större utsträckning genomföra folkbildnings- och utbildningsuppdrag åt kommuner, myndigheter, organisationer och företag. För i vart fall folkhögskolornas del handlar det dock i de flesta fall om en begränsad del av verksamheten.

### **Anslagsutveckling och ekonomi**

Anslagsutvecklingen inom folkbildningen har enligt Folkbildningsrådet inneburit att statsbidraget urholkats samtidigt som de kommunala bidragen har minskat. För att möta utvecklingen har många studieförbund och folkhögskolor genomfört organisatoriska och

---

<sup>63</sup> Folkbildningsrådets årsredovisning för år 2002.

administrativa åtgärder. Förutom rationaliseringar och en minskning av antalet avdelningar har studieförbunden tvingats höja medlemsavgifterna och folkhögskolorna har tvingats minska lärartätheten.<sup>64</sup> Enligt Folkbildningsförbundet har statsbidraget för studieförbunden de senaste tio åren minskat med 14 procent och kommunbidragen med 40 procent. Mellan år 1998 och år 2000 har deltagaravgifternas andel av studieförbundens intäkter ökat från 23 till 27 procent. Andelen lokalavdelningar har på tio år minskat från 1 500 till drygt 500 st.<sup>65</sup>

En konsekvens av anslagsutvecklingen är vidare enligt Folkbildningsrådet att ett allsidigt folkbildningsutbud inte längre kan erbjudas i alla kommuner och orter. En bidragande orsak till detta är att ett flertal kommuner minskat eller dragit in stödet till folkbildningen.

#### 4.5 Folkbildningsrådets dubbla roller

Folkbildningsrådet uppgifter att dels fördela statsbidrag, dels företräda medlemmarnas intressen innebär att rådet har dubbla roller. Man kan därmed hävda att det finns en inbyggd konflikt i systemet.

Folkbildningsrådets myndighets- och medlemsuppgifter har sedan rådets tillkomst utökats. En konsekvens av detta är att de olika uppgifterna allt mer har kommit att integreras i varandra. Det är inte alltid givet vad som är att betrakta som myndighets- respektive medlemsuppgifter. Våra intervjuer visar också att företrädare för medlemsorganisationerna upplever en otydlighet avseende rådets uppgifter och mandat.

Folkbildningsrådets ställning upplevs av många intervjuade innebära en fördel i dess kommunikation med medlemsorganisationerna. Rådet uppfattas inte som en myndighet, vilket möjliggör ett mjukare samtalsklimat. Att beslut om bidragsfördelning fattas av personer som har erfarenhet av folkbildningsvärlden innebär att rådets beslut möter en hög acceptans. De beslut som fattas av rådets styrelse är redan förankrade, vilket gör dem lättare att verkställa. Representanter för folkbildningen har uttryckt att den demokratiska förankringen i beslut om statsbidragsfördelning spelar en mycket viktig roll inom folkbildningen, då den har sina rötter i folkrörelserna.

---

<sup>64</sup> Folkbildningsrådet. Budgetunderlag för perioden 2004–2006

<sup>65</sup> Folkbildningsförbundet, Studieförbundens organisation 2002, september 2002 slutrapport.

Rådets ställning kan dock även innebära svagheter. En svaghet, förutom otydligheten beträffande dess olika uppgifter, är att det innebär en risk för intressekonflikter i samband med beslutsfattandet. Risken finns att styrelsen inte har förmåga att fatta kontroversiella beslut eller drar sig för att genomföra stora förändringar som skulle innebära omprioriteringar mellan medlemsorganisationerna eller deras medlemmar i sin tur.

I sin rapport från år 1999 pekar Riksrevisionsverket på att Folkbildningsrådet i viss utsträckning tagit beslut som krävt integritet och handlingskraft. Ett exempel på detta anges vara bidragsfördelning vid sidan av resursfördelningsmodellen och godkännande av ett tjugootal nya folkhögskolor. RRV konstaterar dock också att det finns exempel på motsatsen, dvs. att Folkbildningsrådet har visat exempel på bristande handlingsförmåga. Exempel på detta anges vara att fördelningen mellan å ena sidan studieförbund och å andra sidan folkhögskolor har legat fast sedan rådet tog över ansvaret från Skolöverstyrelsen.<sup>66</sup> I våra intervjuer har olika uppfattningar framträtt om huruvida rådets styrelse har förmåga att fatta kontroversiella beslut. Det har därvid påpekats att det faktum att fördelningen mellan studieförbund och folkhögskolor har legat fast inte behöver vara ett resultat av bristande handlingsförmåga, utan är en konsekvens av att den existerande fördelningen är den bästa.

Forskaren Lena Lindgren har i en studie påpekat att det saknas tydliga riktlinjer från medlemmarnas sida beträffande hur de ser på Folkbildningsrådets hantering av medlemsuppgifterna. Lindgren hänvisar dock till en rapport från Folkbildningsrådet från 1993, i vilken fastslås att de uppgifter som Folkbildningsrådet utför på medlemmarnas uppdrag ska vara a) intresseneutrala, dvs. inte favorisera någon del av folkbildningen, b) ska kunna utföras mer rationellt av Folkbildningsrådet, c) ska av samtliga medlemsorganisationer anses öka i trovärdighet och slagkraft genom att hanteras av Folkbildningsrådet och d) ska vara direkt kopplade till myndighetsuppgifterna.<sup>67</sup>

En vanlig förklaring till hur rådets verksamhet har utvecklats, är enligt Lindgren, att det finns en inneboende kraft i organisationen. Ambitioner från styrelse och kansli har sedan starten 1991 lett till att rådet har utökat sina uppgifter, och rådet har i vissa fall kritiserats för att gå utanför sin formella kompetens. Det har också påpekats att det finns ett mönster i att verksamheter inom Folk-

---

<sup>66</sup> RRV 1999.

<sup>67</sup> Lindgren, 2001.

bildningsrådet startas upp med en ursprunglig tanke om att dessa ska drivas i form av tidsbegränsade projekt. Någon plan för avveckling har dock inte gjorts upp och verksamheten har i realiteten permanentats. Att Folkbildningsrådet tar egna initiativ utan att medlemsorganisationerna känner att de har haft en möjlighet att påverka har bidragit till en upplevelse av minskat inflytande bland medlemmarna.<sup>68</sup> Lindgren påpekar att en utveckling av det här slaget kan komma att hota de grundläggande fördelarna med den nuvarande organisationslösningen. Om Folkbildningsrådets legitimitet minskar i medlemmarnas ögon, kan också förankringen och förståelsen för rådets beslut komma att minska.

### **Skillnader mellan medlemsorganisationerna**

Ett faktum som påverkar Folkbildningsrådets förutsättningar att utveckla folkbildningen är att medlemsorganisationerna är väldigt olika till sin karaktär. De tre medlemsorganisationerna – FBF, RIO och Landstingsförbundet – skiljer sig t.ex. åt beträffande storlek och organisation. Dessa skillnader gör att de tre medlemsorganisationerna anser sig ha olika behov av stöd från rådet och skilda förväntningar på och uppfattningar om vilka rådets uppgifter bör vara.

FBF består av tio studieförbund av varierande storlek och med egna centralorganisationer. RIO består av 103 st. folkhögskolor. Landstingsförbundet är den mest udda av de tre. Som en landstingens intresseorganisation ska förbundet utgöra ett stöd åt landstingens politiska ledningar. Folkbildning är inte en av förbundets primära verksamheter och kontaktpunkten för rådet är inte Landstingsförbundets styrelse, utan den rektorskonferens som finns inom förbundet.

Studieförbunden har egna centrala organisationer och därigenom ett mindre behov av stöd än de enskilda folkhögskolorna. Studieförbunden klarar på egen hand av att sköta till exempel sina internationella kontakter. Detta gäller särskilt de stora studieförbunden. På de 147 folkhögskolorna inom RIO och Landstingsförbundet finns däremot ett stort intresse av att rådet sköter internationella kontakter eftersom få eller inga av folkhögskolorna enskilt har den möjligheten.

I de fall där folkhögskolorna har behov av en stödfunktion som studieförbunden klarar helt själva har man löst detta genom att

---

<sup>68</sup> Lindgren, 2001.

vissa av medlemsuppgifter sköts av Folkbildningsrådet enbart för folkhögskolornas räkning. Detta gäller för FIN, Folkhögskolornas Informationstjänst, som finansieras genom folkhögskolornas statsbidrag.

Det är inte bara mellan studieförbund och folkhögskolor det finns skillnader, utan även inom de två delarna. Den interna spännvidden är störst inom Folkbildningsförbundet, som består av studieförbund med olika ideologiska utgångspunkter. Det gör att FBF har svårare än Landstingsförbundet eller RIO att komma fram till en tydlig gemensam ståndpunkt i vissa frågor, t.ex. Folkbildningsrådets roll som opinionsbildare.

Inom folkhögskolevärlden finns vidare skillnader mellan de rörelse-drivna skolorna inom RIO och de landstingsägda inom Landstingsförbundet.

Förutom interna skillnader finns även skillnader i hur staten behandlar studieförbunden och folkhögskolorna, t.ex. genom att folkhögskolorna ingick i Kunskapslyftet, medan studieförbunden stod utanför.

## 4.6 Sammanfattning

### Förutsättningar att följa upp och utvärdera verksamheten

En fråga som lyfts fram i våra intervjuer är att Folkbildningsrådet genom sina dubbla roller kan få problem med att ställa relevanta krav på redovisning, uppföljning och utvärdering av verksamheten. Myndighetsformen kan vidare göra rådet mindre benäget att bedriva en effektiv tillsyn och kontroll över verksamheten.

Tidigare studier av folkbildningen har ofta innefattat en kritik mot att systemet tenderar att premiera volymjakt. Vidare har en oförmåga att styra verksamheten mot kvalitetstänkande uppmärksamhets. Vad som framkommit i våra intervjuer i detta avseende är att detta är en komplex fråga. En förutsättning för att åstadkomma en utveckling mot ökad kvalitet är att staten tydligare anger och definierar de övergripande motiven för folkbildningen. Detta bl.a. som underlag för uppbyggnad av kunskap om folkbildningens kvalitet och effekter.

Kännetecknande för folkbildningen är vidare att verksamheten i hög grad är – och förväntas vara – styrd nerifrån. Verksamheten är vidare till stor del efterfrågestyrd och efterfrågad av ett flertal



intressenter utifrån delvis olika behov. Folkbildning är också per definition en vag och komplex verksamhet med flera – och till viss del oförenliga – mål. Vissa av folkbildningens mål är dessutom svårdefinierade och därmed svåra att artikulera, styra gentemot. Detta är faktorer som samtliga påverkar de faktiska förutsättningarna att styra, följa upp och utvärdera verksamheten.

I våra intervjuer och dokumentstudier har ett antal aspekter kopplade till uppföljning och kontroll av folkbildningen trätt fram:

- Det är inte självklart att folkbildningen ska styras i traditionell bemärkelse. Åtminstone inte i termer av mål och resultatstyrning såsom för statliga myndigheter.
- Det är svårt att sätta upp generella, relevanta kvalitetsmått för folkbildningen.
- Folkbildningens resultat bör kontinuerligt följas upp av dess egna organ genom verksamhetsstatistik, revision etc. Den statliga uppföljningen och utvärderingen bör ske återkommande och genomföras av från folkbildningen oberoende aktörer.
- Oberoende utvärderingar kan med fördel även omfatta studier i vilka folkbildningens effekter och resultat jämförs med annan verksamhet, t.ex. inom det offentliga utbildningsväsendet.
- Det finns ett behov av att synliggöra folkbildningens prestationer. Folkbildningen har ingenting att förlora sådana utvärderingar, snarare tvärtom.

En iakttagelse utifrån våra intervjuer är att det finns en viss ambivalens hos folkbildningens företrädare när det gäller synen på och behovet av oberoende extern utvärdering. Vissa förespråkar en starkt sådan utvärdering medan andra ger uttryck för en viss tveksamhet. Samtidigt som behovet av att lyfta fram folkbildningens resultat upplevs som viktigt, betonas vikten av att utvärderingen sker utifrån folkbildningens specifika perspektiv.

### **En förändrad finansieringsbild**

En iakttagelse är att folkbildningen har kommit att beröra alltfler politikområden och att verksamheten har kommit att finansieras av ett flertal aktörer utanför det allmänna statsbidragssystemet. En konsekvens av detta är att statens roll som finansär inte blir lika tydlig. Som exempel kan nämnas att staten för vissa studieförbund i

dag inte längre svarar för huvuddelen av finansieringen. Denna utveckling får konsekvenser för förutsättningarna att styra verksamheten. Det innebär t.ex. att statens roll som ensam finansiär och "ägare" med krav på resultatinformation, avrapportering och styrning inte längre är lika entydig.

Utvecklingen accentuerar också motsättningen mellan å ena sidan en ambition att folkbildningen själv genom ett schabloniserat bidragssystem ska kunna avgöra vilka verksamheter och målgrupper som ska prioriteras, och å andra sidan en utveckling mot en ökad statlig styrning genom allt fler inriktningsangivelser i regleringsbrev och riktlinjer.

Det nuvarande statsbidragssystemet kan, genom att bygga på en låsning av vissa fastställda andelar vad avser fördelning av medel mellan studieförbunden, också verka konserverande på folkbildningens förutsättningar till utveckling och förnyelse.

Statsbidragssystemets konstruktion kan också innebära svårigheter för nya medlemsorganisationer att ta sig in i systemet. I syfte att åtgärda detta har rådet nyligen initierat en översyn av sina stadgar.

### **De dubbla rollerna skapar oklarheter**

Folkbildningsrådets roll och uppgifter uppfattas till vissa delar av medlemmarna som otydliga, och en synpunkt är att det finns ett behov av att tydliggöra rådets olika uppgifter. Samtidigt är dock de flesta av de intervjuade överens om att rådet sköter sina medlemsuppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Vissa företrädare för medlemsorganisationerna anser att Folkbildningsrådets uppgifter och mandat har utökats alltför mycket, och att detta har skett utan tillräcklig förankring i medlemsorganisationerna. En synpunkt som framkommit vid våra intervjuer är att vissa av rådets medlemsuppgifter borde handhas av medlemsorganisationerna och inte av rådet. Från medlemsorganisationerna har kritik också framförts om att medlemsinflytandet över folkbildningens utveckling har minskat.

Det kan uppfattas som naturligt att det finns verksamheter inom Folkbildningsrådet som är svårt att kategorisera enbart som uppdrag av medlemmarna eller av staten. Ett exempel på detta är den folkbildningspolitiska bevakningen, som är en naturlig del av rådets kontakter med regering och departement beträffande statsbidrags-

fördelningen, men också en uppgift som utförs mer effektivt av rådet än av medlemmarna var och en för sig.

## 5 Överväganden och förslag

### 5.1 Utgångspunkter

#### Inledning

Vår övergripande bedömning är att Folkbildningsrådet uppfattas som en aktiv och skicklig aktör och att rådet väl har förmått hantera de dubbla roller som är förenade med myndighets- och medlemsuppgifterna.

Vår bedömning är också att Folkbildningsrådet är väl medvetet om det spänningsförhållande som kan råda mellan dess olika uppgifter. Rådet har under 1990-talet initierat en genomlysning av dessa frågor. Frågan om de dubbla rollerna var också central i avgående ordförandens avskedstal vid rådets senaste representantskap den 9 april 2003, vilket kan tolkas som en insikt om ett upplevt problem.

För att ge Folkbildningsrådet och dess hittillsvarande verksamhet rättvisa i en diskussion om hur formerna för styrning, kontroll, uppföljning och utvärdering av folkbildningen kan utvecklas, bör enligt vår bedömning följande förhållanden uppmärksammas.

*För det första kommer det sannolikt alltid finnas ett spänningsförhållande mellan olika roller och uppgifter när en ideell förening anförtros offentliga förvaltningsuppgifter, vilka innebär myndighetsutövning, samtidigt som föreningen ansvarar för medlemsuppgifter.*

*För det andra bör hänsyn tas till hur omvärldsförändringar kan ha påverkat folkbildningens förutsättningar att verka. Förändringar i omvärlden kan tänkas ha både negativa och positiva effekter för folkbildningens utveckling.*

Vår avslutande diskussion syftar till att problematisera dessa förhållanden för att därefter peka på tänkbara sätt att utveckla funktionerna styrning, uppföljning, kontroll och utvärdering.

## Motiv för och mot att lägga ut förvaltningsuppgifter

Att bejaka ett spänningsförhållande mellan olika roller och uppgifter kan ses som ett principiellt argument för en delegering av den typ av uppgifter som Folkbildningsrådet i dag ansvarar för. Genom att på detta sätt lägga ansvaret nära verksamheten och låta dem som berörs av fördelningen av statsbidragen vara delaktiga i utformandet av kriterier för hur denna fördelning ska ske, kan segslitna diskussioner och potentiella konflikter undvikas. De berörda aktörerna kan inte på samma sätt invända mot statsmakternas beslut, utan måste själva ta ansvar för såväl beslut som genomförande. Dessutom underlättas möjligheterna att föra en diskussion om verksamhetens kvalitet och relatera denna till förvaltningsuppgifterna. Den ideella föreningen har rimligen kompetens att bedöma och låta utvärdera verksamheten samtidigt som föreningen genom sin demokratiska struktur har en förankring i verksamheten. De offentliga förvaltningsuppgifterna kommer således att utföras med större legitimitet och relevans.

Samtidigt väcks frågan om det överhuvudtaget är lämpligt att lägga denna typ av förvaltningsuppgifter på en ideell förening. Modellen rymmer inbyggda konflikter mellan olika roller som kan vara principiellt tveksamma. Dessutom uppstår oklarheter i vilken utsträckning offentlighetsprinciper verkligen ska tillämpas.

En ideell förening förutsätts vara demokratiskt uppbyggd. Det är således naturligt att medlemmarna förväntar sig kunna påverka beslut om kriterier och inriktning på verksamheten. Samtidigt förutsätter den typ av myndighetsutövning som lagts på rådet integritet och förmåga att med utgångspunkt i de syften som riksdagen slagit fast, fatta beslut oberoende av vad en enskild medlem tycker. Oväldeprincipen som rådets styrelse praktiserat är därför följdriktig. Men den kan då uppfattas som ett demokratiproblem. Att nominera och utse ledamöter uppfattas i det perspektivet inte som tillräckligt. Samtidigt ger inte rättspraxis egentligen något utrymme för att tillämpa auktoritära principer för de offentliga förvaltningsuppgifterna som utförs av ideella organisationer.<sup>69</sup>

I detta sammanhang bör också en diskussion föras om det inte innebär en motsägelse att ge ideella organisationer förvaltningsuppgifter med hänvisning till att de står utanför den offentliga sektorn. Tanken med dessa organisationer är att de ska stå fria från statligt inflytande för att kunna främja demokrati och föra fram

<sup>69</sup> Hemström, 2000, se också kap 3.3.

nya perspektiv på samhällets utveckling. De ideella organisationerna är viktiga för demokratin men det är just utanför den offentliga sektorn som de kan spela en roll. Att ge dessa offentliga förvaltningsuppgifter är därför inkonsekvent.<sup>70</sup>

### Omvärldsförändringar påverkar

En förändrad omvärld påverkar. Det är förvisso alltid vanskligt att tala om omvärldsförändringar som om de vore något nytt. Ett bestående intryck från våra intervjuer och dokumentstudier, är dock att flera förhållanden i omvärlden ställer folkbildningen inför nya utmaningar. I folkbildningens eget utvecklingsarbete Folkbildningens framsyn diskuteras också sådana. Följande frågeställningar, som är hämtade från rådets eget informationsmaterial, kan illustrera den pågående diskussionen.

- Vilken roll kan folkbildningen spela i den regionala utvecklingen? Som kompetensförsörjare för regional tillväxt – eller som arena för fri och frivillig bildning? Går de att förena?
- Vad är bäst? Fler samhällsuppdrag eller fler externa uppdrag till folkbildningen?
- Självständighet och samhällsstöd. Går det att skapa både och för folkbildningen?
- Vilka behov är det vi ska möta? Utvecklingen går fort – vilken roll kommer folkbildningen att spela jämfört med andra aktörer?
- Hur utvecklar vi folkbildningens särart? Är det en fråga om förhållningssätt? Ämnesutbud? Eller om pedagogiskt upplägg?

Förändringar i omvärlden kan tänkas ha både negativa och positiva effekter för folkbildningens utveckling. En ökad efterfrågan och ett ökat omvärldsberoende kan utgöra ett hot mot folkbildningens fria ställning. En ökad fragmentisering kan också komma att undergräva folkbildningens legitimitet. Det är därför angeläget att slå vakt om folkbildningens autonomi.

Att folkbildningen efterfrågas kan också ses som ett tecken på dess relevans och nytta. Samhället har ett behov av att i olika sammanhang och på olika sätt dra nytta av folkbildningen. Detta visar om inte annat det stora antalet särskilda uppdrag som tillkommit

---

<sup>70</sup> För en vidare diskussion om dessa farhågor, se Rothstein, 1992.

sedan Folkbildningsrådet bildades. Det kan därför finnas skäl att synliggöra kontaktytorna mellan staten och folkbildningen.

## 5.2 Otydliga styrsignaler och ansvarsförhållanden

### Motsägelser

Vi har kunnat konstatera en grundläggande motsägelse i statens styrning av Folkbildningsrådet sedan propositionen om folkbildning 1991/92. Samtidigt som staten initierade ett överlämnade av de offentliga förvaltningsuppgifterna till rådet med hänvisning till folkbildningens autonomi och med förhoppningen att stärka folkbildningens roll i samhället, använde man sig av gängse resultatstyrning och såg också behov av indikatorer på produktivitet. Regeringens ställningstaganden i den senaste propositionen om folkbildning 1997 att styrningen av rådet och dess verksamhet ska anpassas till vad som gäller för ideella föreningar i allmänhet, tycks i stort sett ha bestått i att istället för regleringsbrev utfärdas numera riktlinjer med likalydande anvisningar. Samtidigt upplever Folkbildningsrådet att detaljstyrningen har ökat både vad avser statsbidragsgivningen och ifråga om de särskilda uppdragen.

Oklarheten mellan vad regeringen förväntar sig och vad som faktiskt görs gäller också i hög grad funktionerna uppföljning och utvärdering. Rådet har till uppgift att *"kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till de syften, ..., som föreskrivits för att statsbidrag skall utgå"*.<sup>71</sup> Detta är också en uppgift som årligen uppmärksammas i riktlinjerna till rådet. Folkbildningsrådets sätt att hantera denna uppgift är att fokus på egenkontroll och anlitan av externa utvärderingar. Om detta är tillfyllest har dock aldrig riktigt framgått. I den senaste propositionen om folkbildning diskuteras i första hand behoven av att bredda och förnya den statliga utvärderingen av folkbildningen.

### Myndighet eller förening

Folkbildningsrådets medlemsuppgifter har utökats under 1990-talet. Enligt vår bedömning får omfattningen och inriktningen av medlemsuppgifterna återverkningar på statens möjligheter att styra

---

<sup>71</sup> Förordning 1991:977 3§.

den verksamhet som lämnats över till en ideell förening, särskilt om medlemsuppgifterna skulle kunna motiveras som myndighetsuppgifter. Oklarheter mellan olika roller och uppgifter kan därigenom uppstå.

Frågan kan också ställas om staten förutsåg att rådet skulle utveckla medlemsuppgifter i den utsträckning som skett. Några restriktioner avseende detta kunde regering eller riksdag knappast utfärda med tanke på att överlämnandet av de offentliga förvaltningsuppgifterna var tämligen långtgående. Huruvida rådets folkbildningspolitiska roll enbart ska ses som intressebevakning eller som nödvändig omvärldsorientering för att fullgöra förvaltningsuppgifterna, är inte helt givet. Helt klart är dock att rådet ger intryck av en synnerligen aktiv dialog med statsmakterna om t.ex. nya uppdrag och problem som folkbildningen står inför.

### **Praktiskt för omvärlden**

Det går dock inte att bortse från att den dubbla rollen har varit praktisk för omvärlden och för statsmakterna. Det är kanske t.o.m. så att de omvärldsförändringar som har ägt rum under 1990-talet och som bl.a. inneburit ökad externfinansiering och nya uppdrag mer eller mindre har förutsatt en aktör som kunnat tala för folkbildningen och översätta statsmakternas behov för att därigenom kunna ta folkbildningens tjänster i anspråk. Rådet har i detta perspektiv kommit att uppfattas mer som en myndighet än som en intresseorganisation. Det har därför setts som naturligt att använda sig av Folkbildningsrådet när nya uppdrag för folkbildningen aktualiserats. Och rådet har måhända i sin tur sett dessa nya uppdrag som ett resultat av medlemsuppgifterna att bevaka och främja folkbildningens intresse.

Detta förhållande kan delvis förklaras av de tidigare redovisade skillnaderna mellan medlemmarna. När medlemmarna är oklara på vilken omfattning eller inriktning medlemsuppgifterna bör få, får rådets styrelse och kansli möjligheter att artikulera medlemsuppgifterna och kan då för att ge uppgifterna starkare stöd, välja att se dem som myndighetsuppgifter. Medlemsuppgifterna kan därmed riskera att sammanfalla med de offentliga förvaltningsuppgifterna.

Sammantaget framträder en delvis motsägelsefull och splittrad bild. Relationen mellan staten och Folkbildningsrådet utgår från folkbildningens autonomi och självförvaltning. Samtidigt har staten



ett legitimt intresse av att ange syfte och inriktning rörande de särskilda uppdragen. Därutöver kan staten ha ett behov av kunskap och redovisning av uppdragens genomförande. Staten ser givetvis de särskilda uppdragen som myndighetsuppgifter, men som vi pekat på tidigare, kan det finnas mekanismer som gör att rådet uppfattar dem som medlemsuppgifter.

### **Bygger på förtroende**

Oavsett orsakerna till den utveckling som ovan beskrivits, är den nuvarande situationen enligt vår bedömning otillfredsställande ur ett effektivitets- och kvalitetsperspektiv. Oklarheter beträffande ansvarsförhållanden och svårigheter att utläsa i vilken utsträckning de offentlighetsreglerverken är tillämpliga, kan innebära att möjligheterna till en effektiv kontroll, uppföljning och utvärdering blir lidande. Den nuvarande konstruktionen bygger i hög utsträckning på förtroende genom informella kontakter mellan den ideella föreningen och staten. Så länge staten har förtroende för det sätt på vilket förvaltningsuppgifterna fullgörs, kan modellen antas fungera. Men om problem skulle uppstå och staten och föreningen intar olika uppfattningar om hur ett visst problem bör åtgärdas, finns inga ansvarsutkrävande mekanismer utöver att regeringen kan föreslå riksdagen att statsbidraget bör reduceras eller att huvudmannaskapet för förvaltningsuppgifterna bör förändras.

Vår bedömning är att det finns behov av mer nyanserade styrmekanismer och former för kommunikation mellan staten och Folkbildningsrådet. Att dessa styrmekanismer också är synliga och möjliga för utomstående att kontrollera är dessutom viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

## **5.3 Ett jämförande perspektiv**

### **Jämförelsevis stor frihet**

Vi kan konstatera att statens överlämnande av förvaltningsuppgifter till Folkbildningsrådet är relativt långtgående. Statens bidrag är relativt stort och rådet har, jämfört med t.ex. Riksidrottsförbundet, stor frihet att disponera bidraget enligt egna avvägningar (se vidare bilaga 2). Den ökade styrningen av Riksidrottsförbundet kan, mot bakgrund av de iakttagelser som forskaren Lena Lindgren

gjort, ses ett exempel på hur staten stramat upp sin kontroll och styrning av bidragsgivningen till ideella föreningar. Om så är fallet, kan vi konstatera att Folkbildningsrådet än så länge inte omfattats av denna generella förändring.

### **Vem har mest att förlora?**

Samtidigt är frågan vad som läggs i begreppet styrning. Det är inte säkert att statens styrning stärks mer om de offentliga förvaltningsuppgifterna utförs inom ramen för en myndighet. Exempelen med Riksidrottsförbundet och Forum Syd kan ses som ett ökat intresse att styra från statens sida. Genom att utnyttja formellt fristående organisationer för att förverkliga politiska ambitioner uppnås styr-effekter som en myndighet inte skulle kunna uppnå. Enligt detta betraktelsesätt har staten mer att vinna än att förlora på att utnyttja ideella föreningar och liknande organ för förvaltningsuppgifter. Och de som har mest att förlora på att låta sig inkorporeras i staten på detta sätt är föreningens medlemmar.<sup>72</sup> Kanske kan fallet med Folkbildningsrådet också vara ett sådant exempel.

### **Många medlemsuppgifter**

I förhållande till de föreningar och funktioner som ingått i Statskontorets jämförelse kan vi konstatera att medlemsuppgifterna tycks vara mer framträdande i fallet med Folkbildningsrådet. Samtidigt har vi tidigare pekat på att rådets medlemmar har olika förväntningar på rådets medlemsuppgifter och att det är oklart i vilken utsträckning dessa bör rubriceras som myndighets- eller medlemsuppgifter.

### **Komplex verksamhet**

Frågan har ställts om inte folkbildning som verksamhet är mer komplex än andra jämförbara verksamheter. De mål som folkbildningen syftar till att nå handlar om att säkerställa demokratiska värden och om att den enskildes personliga utveckling ska gagnas. Dessa mål låter sig inte omsättas i uppföljningsbara och på förhand

---

<sup>72</sup> För en generell diskussion kring denna problematik, se Rothstein, 1992.

givna kriterier. Det är möjligt att folkbildningen i detta avseende skiljer sig från t.ex. idrottsrörelsen eller andra delar av det civila samhället. Men i förhållande till utbildningsområdet i stort kan frågan ställas hur stora skillnaderna egentligen är. Bildningsbegreppet är något som förväntas återfinnas i det offentliga utbildningsväsendet.

### **Kopplingar till det offentliga utbildningsväsendet**

Gränserna mellan det formella, offentliga utbildningsväsendet och det icke-formella lärandet har i praktiken blivit mindre tydliga. Kommunerna har numera ett samordnande ansvar för vuxenutbildning vilket innefattar ett flexibelt stöd för vuxnas lärande. Ett uttryck för denna utveckling är bildandet av s.k. lokala lärcentra som numera återfinns i ca 160 kommuner. Begrepp som vägledning och validering har kommit att inta en central roll i utbildningspolitiken som också syftar till ökad samverkan både mellan olika utbildningsanordnare och mellan utbildningsanordnare och olika delar av samhället. Begrepp som mångfald, flexibilitet och öppenhet präglar många av de åtgärder som regeringen initierat inom högskoleområdet. Folkbildningen har uppmärksammat denna utveckling i sitt projekt Folkbildningens framsyn.

Skillnaderna mellan folkbildning och andra former av utbildning är därmed kanske inte så stor, förutom de rent formella. Folkbildningen har också, som vi kunnat se i kap 4, blivit mer och mer upptagen som en viktig aktör i framförallt regeringens utbildnings- och arbetsmarknadspolitik. På detta sätt minskar folkbildningens särart. Kanske är det så att folkbildningen steg för steg håller på att institutionaliseras i den offentliga politiken och att en konsekvens av detta är ett behov av en ökad professionalisering inom folkbildningen?

Under alla omständigheter väcks frågan om folkbildningen ska ses som en fristående och tydligt urskiljbar utbildningsform eller om folkbildningen i likhet med det offentliga utbildningsväsendet ska ta sig an samhällets utmaningar såsom de formuleras av statsmakterna.

## Förutsättningar för resultatstyrning

Ett annat perspektiv är de problem som staten generellt sett har haft när det gäller resultatstyrning och verksamhetsanpassning. Kritiken mot det nuvarande systemet med resultatstyrning är genomgående och pekar på de svårigheter som finns att formulera relevanta mål som ger verksamheten rättvisa. En annan del av kritiken handlar om den bristande återkopplingen från regeringens sida och oklarheten om hur resultaten ska användas.

Frågor om resultatuppföljning och kvalitet inom utbildningsområdet är generellt sett svåra men inte omöjliga. Inom forskningen finns alltså självreglerande mekanismer som kontrollerar kvalitet och innehåll. När det gäller grundläggande högskoleutbildning har Högskoleverket på basis av nationella och internationella erfarenheter och kunskap utformat olika metoder för att granska kvalitet och kvalitetsarbete. Denna utveckling kom till då det inte fanns några systematiska kvalitetsuppföljningar inom högre utbildning och sedan mitten av 1990-talet genomförs återkommande utvärderingar inom högskolan.

Det säger sig självt att folkbildningens utvärderingsfunktioner i hög utsträckning måste finna sina egna former. Exemplet visar dock att det är möjligt att följa upp och utvärdera en komplex verksamhet som högre utbildning trots allt utgör.

Folkbildningsrådet är sammanfattningsvis en unik organisation med ett långtgående ansvar för de offentliga förvaltningsuppgifterna. I det avseendet tycks rådet skilja sig från övriga ideella föreningar såsom Riksidrottsförbundet. Statskontoret har dock inte inom ramen för detta uppdrag kunnat göra en fullständig analys av olika ideella föreningar, varför viss försiktighet bör påkallas. Samtidigt finns det skäl som pekar på ökade beröringspunkter mellan folkbildning och övriga delar av utbildningssamhället, vilket väcker frågor om folkbildningens förhållande till det offentliga utbildningsväsendet. För att spegla denna utveckling skulle ökade utvärderingsinsatser kunna motiveras.

## 5.4 Möjliga former för styrning och kontroll

### Ett vägval

Statskontorets ska enligt uppdraget pröva och lämna förslag till lämpliga former för styrning och kontroll samt uppföljning av de myndighetsuppgifter som är förbundna med statens stöd till folkbildningen. Utifrån de resonemang som förts ovan är det fullt möjligt att dra olika slutsatser. Vår avsikt är att peka på olika alternativ som var för sig kan motiveras beroende på vilken betydelse som fästs vid att klargöra ansvarsförhållanden och centrala offentlighetsrättsliga frågor och vilka slutsatser som dras av ett troligt ökat omvärldsberoende.

Vår bedömning är att de politiska och verksamhetsmässiga motiv som låg till grund för reformen år 1991 fortfarande kan ses som relevanta. Ett rimligt antagande är att folkbildningens autonomi behöver stärkas för att klara ett ökat omvärldstryck och ökat antal uppgifter. Det är emellertid också möjligt att dra en omvänd slutsats; att staten även framledes kommer att ha ett behov av att vända sig till folkbildningen för särskilda ändamål. Att låta en myndighet överta förvaltningsuppgifterna skulle i ett sådant perspektiv förefalla logiskt. Det ökade antalet särskilda uppdrag för folkbildningen och den allmänna inriktningen av utbildningspolitiken mot ökad samverkan kan tas som intäkt för detta.

### Tre modeller

Vi ser därför tre alternativa modeller för en utveckling av de förvaltningsuppgifter som är förenade med statens bidrag till folkbildningen.

1. Bibehållande och förtydligande av nuvarande roll
2. Avtal mellan staten och folkbildningens aktörer
3. Bildande av myndighet

## Generella frågor

Oavsett vilket av de tre alternativen som väljs bör följande förhållanden beaktas.

- Gränsdragningen mellan myndighetsuppgifter och medlemsuppgifter behöver klargöras, vilket bl.a. innebär att ansvarsregleringen mellan staten och Folkbildningsrådet och mellan rådets medlemmar och dess styrelse tydligare behöver regleras.
- Centrala offentligrättsliga principer måste i högre utsträckning beaktas och regleras. Det handlar om principer som rör rätts-säkerhet och det handlar om funktioner som rör tillsyn och revision.
- Om rådet även fortsättningsvis ska ansvara för offentliga förvaltningsuppgifter behöver rådets juridiska status klargöras och stadgarna kompletteras med utgångspunkt i statens riktlinjer för samverkan med ideella föreningar.
- Staten måste i högre utsträckning klargöra sin syn på styrning av förvaltningsuppgifterna. Det finns enligt vår uppfattning starka skäl att bejaka folkbildningens särart vilket kan innebära att folkbildningen bör ges större ansvar att omsätta statens syfte för bidragsgivningen. I praktiken kan detta innebära att staten inte lika tydligt markerar vilka målgrupper som ska omfattas av de utbildningsinsatser som statsbidraget finansierar. Det kan också innebära ett klargörande hur resultatstyrningen bäst bör utformas.
- Kvalitetsfrågorna kräver samtidigt ökad uppmärksamhet. Ett genomgående drag i utbildningssammanhang är att kvalitetsfrågorna fått större uppmärksamhet. En orsak till detta är den ökade betydelsen som utbildning numera tillmäts. Flera av våra intervjupersoner med hemvist inom folkbildningen har dessutom framhållit att folkbildningen skulle tjäna på en ökad utvärdering i ett större sammanhang. De insatser som rådet hittills har genomfört behöver således kompletteras.
- Skillnaden mellan grunduppdraget att fördela statsbidraget och därtill hörande uppföljnings- och utvärderingsuppgifter och förekomsten av särskilda uppdrag måste beaktas. I bägge fallen handlar det – juridiskt sett – om möjligheter att ta del av statliga förmåner. Mottagaren kan i princip tacka nej till sådana om kraven för att ta del av förmånen anses för besvärande. I praktiken kan det vara svårt med hänsyn till folkbildningens finansieringsbehov. Poängen är dock att ifråga om de separata

uppdragen kan staten ha legitima motiv att styra i större utsträckning än för de medel som ställs till förfogande inom ramen för statsbidraget. Konkret skulle det kunna innebära att de särskilda uppdragen blir föremål för resultatstyrning i gängse betydelse, medan styrningen av det generella statsbidraget ges en annan utformning.

Av dessa frågor är sannolikt behovet av ökade utvärderingsinsatser det som kan diskuteras. Hur ska en verksamhet kunna kvalitetsgranskas som per definition ska stå fri från samhällets inflytande och som på egen hand ska formulera sina mål och roll i samhället? Att kvalitetsgranska och då utgå från formulerade mål skulle därmed komma i konflikt med statens syn folkrörelsens roll och det förhållande att folkbildningen inte är en del av det offentliga utbildningsväsendet.

Vi menar dock att det måste kunna vara möjligt att externt granska en verksamhet oavsett hur komplex denna bedöms vara. Ingen verksamhet kan vara så svår att en utomstående inte ska kunna granska den – i så fall uppstår ett allvarligt demokrati-problem.

### **Alternativ 1. Bibehållande och förtydligande av nuvarande roll**

Motivet till att välja denna modell är i stort detsamma som låg till grund för överlämnandet av förvaltningsuppgifterna 1991. Folkbildningen bör själv ansvara för att fördela statsbidraget, vilket innebär att folkbildningens aktörer bättre kan fokusera frågor kring innehåll och kvalitet. Ett annat motiv är att vissa juridiska aspekter som inte uppmärksammades vid bildandet av rådet, kan klargöras med bibehållande av nuvarande modell, i kombination med ökad extern utvärdering.

Följande åtgärder bör därför vidtas.

- Rådets stadgar bör ses över vad gäller möjligheterna att ta in nya medlemmar samt avseende formerna för upplösning av föreningen. Det innebär sannolikt också att paragrafen som reglerar föreningens upphörande bör ses över. En diskussion mellan rådets medlemmar och staten bör också initieras i syfte att reglera ansvarsförhållanden för rådets myndighetsutövning samt överväga om formerna för uppföljning och utvärdering även bör anges i stadgarna.

- Att göra staten till en av medlemmarna bör övervägas. Därigenom kan kontaktytorna i ökad utsträckning formaliseras vilket möjliggör ökad transparens och insyn. Staten behöver dock inte göra anspråk på inflytande på samma sätt som nuvarande medlemmar, i fråga om t.ex. styrelsens sammansättning. Möjligheten att låta staten utse en ledamot som kan adjungeras till rådets styrelse skulle i det sammanhanget kunna vara lämpligt.
- Ett alternativ till att låta staten utgöra en av medlemmarna i syfte att formalisera kontaktytorna mellan rådet och staten, är att underställa rådets stadgar till regeringen för godkännande. Det innebär att förändringar som rådet vidtar, kan prövas av regeringen i efterhand.
- Utvecklingen mot ökad egenkontroll och förstärkt uppföljning bör bejakas. Rådet har under de senare åren tagit initiativ till och har också fått särskilda medel för att bedriva ett utvecklingsarbete inom folkbildningen.
- Regeringen bör tydligare klargöra sin uppfattning om statsbidraget till folkbildningen i vanligt bemärkelse ska resultatstyras. Vår bedömning är att behoven av verksamhetsanpassning är stora och att regeringen måste aktivt delta i utformningen av lämpliga metoder för hur kvalitet i folkbildning ska kunna speglas. Resultatstyrningen kan mycket väl utformas olika för det generella statsbidraget och de särskilda uppdragen.
- Vi vill i detta sammanhang knyta an till de förslag som SUFO 1 väckte angående formerna för den statliga utvärderingen av folkbildning. Utredningen fann att en fastare organisation som kunde arbeta under längre tid och bygga upp en egen kunskapsbas borde övervägas. Med tanke på att de frågor som bör uppmärksammas i en återkommande utvärdering från statens sida sannolikt är relativt konstanta över tid, kan ett komplement till en återkommande statlig utvärdering vara att regeringen ger befintliga förvaltningsmyndigheter inom utbildningsområdet i uppdrag att utvärdera delar av folkbildningen i ett jämförande perspektiv med t.ex. grundläggande högskoleutbildning. Detta bidrar till att folkbildningens såväl styrkor



som svagheter kan belysas i förhållande till andra jämförbara utbildningsformer.<sup>73</sup>

- Riksrevisionens granskningsmandat vad avser årlig revision av Folkbildningsrådet måste klargöras. För närvarande utser regeringen en revisor som vanligtvis hämtas från Riksrevisionsverket. En sådan lösning är inte längre möjlig i och med att Riksrevisionen har inrättats som oberoende granskningsorgan under riksdagen. Frågan är då om regeringen även i fortsättningen ska utse en revisor eller om detta – beroende på vad som regleras generellt för årlig revision av ideella föreningar – kan ses som en uppgift för Riksrevisionen.<sup>74</sup>

## Konsekvenser

Folkbildningsrådets hittillsvarande roll och insatser bejakas och inga större förändringar genomförs som påverkar nuvarande ordning. Snarare förstärks rådets inledda arbete att i högre grad fokusera uppföljning och egenkontrollen. De regleringar som föreslås avseende rådets juridiska status och ansvarsförhållanden bör kunna bidra till att klargöra rådets myndighetsroll. Kontinuitet och förtydligande blir vägledande.

Om alternativet att låta staten vara en av medlemmarna, eller som en variant att regeringen godkänner rådets stadgar, kan relationen mellan rådet och staten formaliseras på ett sätt som leder till ökad insyn och ökade möjligheter för staten att påverka.

Modellen förutsätter att staten klargör sin syn på mål- och resultatstyrning av folkbildningen och utvecklar formerna för extern uppföljning och utvärdering. Ett problem som bör beaktas i detta sammanhang är att oklarheter och eventuellt dubbelarbete kan uppstå mellan rådets uppföljnings- och utvärderingsinsatser och liknande aktiviteter som genomförs av andra myndigheter. Det samma gäller rådets aktiviteter och en statlig utvärderingsfunktion.

En svaghet med denna modell är att rollkonflikten mellan myndighets- och medlemsrollen består och riskerar att fördjupas. Konflikten gäller främst de legitima krav på demokratisk struktur och beslutsfattande inom rådet som ideell förening och de förvalt-

<sup>73</sup> Statskontorets kontakter med Högskoleverket och Skolverket visar att det i princip skulle vara möjligt. En reservation görs dock för Skolverkets del, som nu har att utveckla sin utbildningsinspektion i enlighet med riksdagens beslut.

<sup>74</sup> För närvarande kan dock inte den nyligen inrättade Riksrevisionen granska ideella föreningar vad avser årlig revision.

ningsrättsliga krav som ställs på likabehandling och opartiskhet som ofta förutsätter auktoritära beslutsprinciper. De föreslagna förtydliganden som föreslagits ifråga om förvaltningsuppgifterna är inte tillräckliga för att häva denna konflikt.

Ett annat problem med denna modell är att fokuseringen på volymjakt och kvantitet – i den utsträckning som denna 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?

## **Alternativ 2. Avtal mellan staten och folkbildningens aktörer**

Utgångspunkten för att välja denna modell är att de skäl som låg till grund för överlämnandet av förvaltningsuppgifterna 1991 har ökat i betydelse. Folkbildningens autonomi behöver i högre grad värnas för att klara ett ökat omvärldsberoende. Ett sätt att stärka folkbildningens autonomi samtidigt som relationerna mellan staten och folkbildningen klargörs är att upprätta ett avtal mellan staten och folkbildningens aktörer.

Följande åtgärder bör därför vidtas.

- Staten och rådet avtalar under en längre period, förslagsvis fyra år, om inriktningen av statens bidrag till folkbildningen. I avtalet uttrycks syftet med statsbidraget på en mer övergripande nivå. Vilka specifika grupper som ska vara föremål för folkbildningens insatser behöver t.ex. inte anges. I avtalet bör dock framgå att statens syften med statsbidraget är att skapa förutsättningar för folkbildningen att vara nydanande i fråga om innehåll, former och förmåga att nå nya målgrupper som vanligtvis inte kommer i åtnjutande av offentliga utbildningsinsatser. I avtalet kan staten också bejaka folkbildningens särart och historiska roll som folkrörelse.
- I avtalet regleras vilka offentlighetsprinciper som ska tillämpas, vilket bl.a. innebär att rådet har att tillse att statsbidraget används i enlighet med fattade beslut.
- Avtalet bör också reglera principerna för hur särskilda uppdrag ska genomföras och redovisas.
- Staten och föreningen bör vidare i ett avtal komma överens om ansvaret för redovisning, uppföljning samt utvärdering. Rådet

skulle t.ex. inte behöva inkomma med budgetunderlag. En årsredovisning enligt dagens ordning krävs dock för att regeringen ska kunna redovisa statens ekonomiska utfall till riksdagen samt för att regeringen ska kunna redovisa verksamhetsutvecklingen i kvantitativa termer.

- Som en följd av ett ökat ansvar för att precisera inriktningen av användningen av statsbidraget, bör ökade utvärderings- och kontrollfunktioner övervägas. En avtalslösning förutsätter att regeringen låter genomföra utvärderingar av folkbildningen som bl.a. kan ligga till grund för statens överväganden i samband med att avtalet ska förlängas.
- Ett sätt är att bibehålla och utveckla den nuvarande modellen med återkommande statliga utvärderingar genom att permanenta dessa och även ge en sådan funktion ett tillsynsansvar. I praktiken innebär det att en myndighet inrättas. En sådan myndighet bör ha ett öppet mandat att med utgångspunkt i avtal och i folkbildningens egna mål och strategier följa upp och utvärdera resultat och effekter samt utöva tillsyn över folkbildningen. På samma sätt som det är viktigt att en sådan statlig utvärderingsfunktion har insikt i folkbildningens villkor, är det av legitimitetsskäl avgörande att utvärderingsinstrumentet kan fungera som en extern granskning. En sådan utvärderingsfunktion bör i högre utsträckning utvärdera folkbildningen i förhållande till andra utbildningsformer.
- Ett alternativ till att inrätta en ny myndighet kan vara, vilket vi också berör i alternativ 1, är att ge en befintlig förvaltningsmyndighet inom utbildningsområdet i uppdrag att utvärdera valda aspekter av folkbildningen. Vid dessa myndigheter finns en betydande erfarenhet och kompetens kring utvärderingsfrågor i allmänhet. Det borde enligt vår mening vara möjligt att använda denna kompetens även i folkbildningssammanhang.
- Vidare bör Riksrevisionens granskningsmandat klargöras vad avser årlig revision.
- En avtalslösning förutsätter också att rådets juridiska status klargörs. För att uppfylla kravet på ideell förening krävs att nya medlemmar kan ansluta sig till föreningen.
- Regeringen skulle med denna modell inte ge rådet årliga riktlinjer. En förordning för statsbidragsgivningen krävs av offent-

ligrättsliga skäl. Den bör dock utformas med utgångspunkt i vad parterna kommit överens om i avtalet.

- Modellen förutsätter också att regeringen ges ett bemyndigande av riksdagen att avsätta resurser för folkbildningen under flera budgetår.

### Konsekvenser

Folkbildningsrådet och dess medlemmar får ett tydligare ansvar för att formulera mål för verksamheten och för att säkerställa att statsbidragsgivningen bidrar till att folkbildningen lever upp till samhällets förväntningar och till folkbildningens egna mål. Rådet ansvarar också, i enlighet med avtalet, för kontroll av att mottagarna av bidraget efterlever rådets beslut.

Staten anger på en övergripande nivå förväntningarna på folkbildningen samt anger motiv till att statsbidrag ska utgå. Staten respekterar avtalet och låter rådet hantera statsbidraget samt tillkommande särskilda uppdrag enligt avtalets riktlinjer och villkor.

Rådets myndighetsroll försvinner därmed. Istället framträder rådet som ideell förening och företrädare för dess medlemmar. Det är också möjligt att tänka sig en annan organisationsform, beroende på vad folkbildningens aktörer finner vara bäst.

En svaghet kan vara att denna modell blir svår att efterleva i praktiken. Den politiska dagordningen förutsätter möjligheter att ta initiativ och folkbildningens aktörer har dessutom ett behov av informella kontakter och möjligheter att direkt påverka utbildningspolitiken.

Ett annat problem är möjligen att modellen är relativt oprövad och kan därför ge upphov till styrningsproblem. Den accentuerar rollkonflikten mellan demokratiska strukturer och auktoritära beslutsprinciper. En organisationsmodell som avviker från praxis och dessutom också från regeringens riktlinjer för statens samverkan med ideella organisationer kan rymma oförutsedda problem.

Modellen kan vidare ge upphov till oklarheter mellan vad som är statens ansvar att följa upp och utvärdera och vad som ingår i rådets ansvar att fullgöra förvaltningsuppgifterna.

### Alternativ 3. Bildande av en myndighet

Motivet till att välja denna modell är att skapa åtskillnad mellan de offentliga förvaltningsuppgifter som är förenade med statens stöd och de medlemsuppgifter som de olika organisationerna kan ha intresse av. Ett annat motiv är att staten har ett större behov av att samverka med folkbildningen samt att de medel som avsätts varje år är relativt omfattande. Detta motiverar också en tillsynsfunktion för en myndighet.

För att rollerna mellan staten och folkbildningen tydligt ska kunna hållas isär, bör därför en myndighet svara för de offentliga förvaltningsuppgifterna. En ökad tydlighet i utförandet kommer därmed att både tillgodose grundläggande offentlighetsrättsliga principer och ge större utrymme för folkbildningsanordnare att fokusera innehållsfrågor. En myndighetslösning ger också större möjligheter att verksamhetsanpassa statens styrning av statsbidraget och övriga uppgifter.

Följande åtgärder bör därför vidtas.

- Förvaltningsuppgifterna läggs på en ny myndighet. Möjligheten att låta en befintlig myndighet ansvara för uppgifterna skulle i princip kunna prövas. Emellertid bedömer vi behovet av egen framtoning som stort och risken skulle vara stor att folkbildningen kom i skymundan. Dessutom är det inte självklart vilken myndighet som skulle vara lämpad att ansvara för folkbildningsuppgifterna.
- Med utgångspunkt i dagens ordning skulle en nämndmyndighet eller en myndighet med styrelse med fullt ansvar kunna övervägas. Dessa utmärks av en kollektiv beslutsform och, i vissa fall, möjligheter för berörda intressen att nominera ledamöter till styrelsen. Två av de jämförelseobjekt som ingått i vår studie, Presstödsnämnden och Nämnden för statens stöd till trossamfund, är nämndmyndigheter.<sup>75</sup>
- Myndighetens styrelse bör ges en central roll. Staten bör överväga ett öppet nomineringsförfarande som innebär att de nuvarande medlemsorganisationerna ges möjlighet att utse ledamöter. En modell som bör övervägas är att regeringen utser ordförande samt några ytterligare ledamöter och att folk-

---

<sup>75</sup> För närvarande pågår dock en översyn av verksamhetsförordningen vilket också kan komma att förändra indelningen i myndighetsformer.

bildningens egna organisationer utser majoriteten av styrelsens ledamöter.<sup>76</sup>

- Regeringen bör på ett övergripande plan, utan att t.ex. ange exakt vilka målgrupper som bör komma i åtnjutande av statligt finansierade folkbildningsinsatser, kunna ange syfte och inriktning för statsbidraget. Myndigheten och dess styrelse tar där efter fram kriterier för statsbidraget samt utforma lämpliga former för uppföljning och utvärdering.
- Formerna för kontroll, uppföljning och utvärdering skulle därmed i högre grad kunna utgå från folkbildningens förutsättningar. Därtill skulle en tillsynsfunktion kunna skapas. Möjligheterna att verksamhetsanpassa resultatstyrningen skulle kunna tas tillvara, vilket innebär att regeringen tydligare kan ange, med hänvisning till folkbildningens särart, att resultatstyrning inte är tillämplig i alla delar.
- Det bör i detta sammanhang vara möjligt att finna en ordning där folkbildningens aktörer själva formulerar sina mål. En jämförelse kan göras med grundläggande högskoleutbildning som innebär att universitet och högskolor har ett stort mått av autonomi.
- En extern kompletterande utvärderingsfunktion bör prövas även i detta fall. Det finns som, vi tidigare framfört, skäl att förstärka kvalitetsuppföljningen av folkbildningen. Regeringen bör därför överväga att med jämna mellanrum låta genomföra en statlig utvärdering även i fallet med en myndighet. Regeringen kan vidare uppdra åt någon av de befintliga myndigheterna utvärdera aspekter av folkbildningen som regeringen är särskilt intresserad av.

### Konsekvenser

Staten återtär ansvaret för de offentliga förvaltningsuppgifterna. Någon oklarhet mellan myndighets- eller medlemsroll uppstår inte.

Genom att styrelsens majoritet utses av folkbildningens aktörer säkerställs såväl legitimitet som sakkunskap. Myndigheten kan dessutom välja arbetsformer som på olika sätt involverar folkbild-

---

<sup>76</sup> En liknande ordning tillämpas för Vetenskapsrådet som är en myndighet inom utbildningsområdet. Merparten av ledamöterna utses genom s.k. elektorsval bestående av forskare vid universiteten.

ningens aktörer. Staten kan genom myndighetsformen verksamhetsanpassa styrningen av sin bidragsgivning genom att utforma uppgifterna i enlighet med folkbildningens egna villkor.

Mot bakgrund av de skillnader som faktiskt finns mellan folkhögskolor och studieförbund kan myndigheten anpassa styrningen och uppföljningen samt utvärderingen beroende på olika verksamhetsmässiga förutsättningar. I vissa fall kan det vara mer motiverat med fokus på resultatstyrning, i andra fall bör andra former för styrning och uppföljning övervägas.

Folkbildningsrådets nuvarande mandat upphör. Rådet kan dock även framledes existera som ideell förening med nuvarande medlemsuppgifter. En fråga som aktualiseras är dock hur de informations-tjänster som vänder sig till studerande ska hanteras. På samma sätt som de uppfattas som medlemsuppgifter, kan de möjligen motive-ras som myndighetsuppgifter.

Ett problem som kan uppstå är att folkbildningen går miste om den samlade kraft som Folkbildningsrådet utgör. Utan de offentliga förvaltningsuppgifterna finns möjligen inte tillräckligt starka incitament för folkbildningens egna organisationer att gå samman i centrala frågor.

Modellen väcker också ett antal principiella frågeställningar om folkbildningens roll som folkrörelse. En myndighetsmodell kan riskera att kväva det ideella engagemanget och undergräva folkbildningen som omdanande kraft i samhället.

Å andra sidan låg förvaltningsuppgifterna tidigare inom ramen för en myndighet utan att folkbildningen allvarligt tog skada av detta. Det kan även diskuteras i vilken utsträckning den nuvarande modellen har bidragit till en förnyelse och fokus på kvalitet.

Vidare utgör statsbidraget inte längre en lika stor andel av folkbildningens finansiering. För delar av folkbildningen utgör statsbidraget endast en mindre del av den totala finansieringen. Uppdragsfinansiering och annan extern finansiering har blivit allt viktigare. För andra delar av folkbildningen är dock den statliga finansieringen av större betydelse.

## Litteratur

### Propositioner, offentliga utredningar m.m.

Regeringens proposition 1990/91:82 *Om folkbildning*  
Regeringens proposition 1995/96:61 *Former för verksamhet som är beroende av statligt stöd, m.m.*  
Regeringens proposition 1997/98:115 *Folkbildning*  
Regeringens proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*  
Regeringens proposition 2002/03:1, Utgiftsområde 16  
SOU 1990:65 *Folkhögskolan i ett framtidsperspektiv*  
SOU 1993:71 *Organisationernas bidrag*  
SOU 1994:147 *Former för statlig verksamhet*  
SOU 1996:127 *Folkbildningens institutioner*  
SOU 1996:159 *Folkbildningen – en utvärdering*  
SOU 1997:38 *Myndighet eller marknad* Marcusson, Lena.  
*Förvaltningens verksamhetsformer i och utanför myndighetsområdet.*

### Lagar, förordningar samt regleringsbrev m.m.

Kungörelse (1974:152) om ny regeringsform  
Dir 2001:74 Utvärdering av folkbildningen  
Lag (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde  
Förordning (SFS 1991:977) om statsbidrag till folkbildning  
Förordning (SFS 1996:1397) om statsbidrag för en särskild utbildningsinsats inom folkhögskolan  
Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.  
Lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

### Material från Folkbildningsrådet

Folkbildningsrådets verksamhetsberättelse och årsredovisning 2001  
Folkbildningsrådets verksamhetsberättelse och årsredovisning 2002  
Folkbildningsrådet verksamhetsplan 2003  
Folkbildningsrådets budgetunderlag 2004–2006  
IT-handbok för folkbildningen, 2003  
Synpunkter med anledning av RRV: s rapport Folkbildning – styrning och kontroll 1999:44



Stadgar för Folkbildningsrådet

Rapport, *Framtidens folkbildningsråd*, november 1993.

Riktlinjer för Folkbildningsrådet avseende användningen av anslaget 25:1

Bidrag till Folkbildningen, Regeringsbeslut 2002-12-19.

PM (2003) *Fördelning av statsbidrag inom folkbildningen*

### Material från Folkbildningsförbundet

PM 2001-11-15, Sammandrag av Lena Lindgrens rapporter ”I

medlemmars ställe” (1998) samt ”I myndighets ställe” (2001)

Studieförbundens organisation 2002, september 2002, slutrapport

### Övriga rapporter

Folkuniversitetet, College, *Folkuniversitetets collegemodell för gränzonen gymnasieskola – högskola*, 2003

Finansdepartementet. *Riktlinjer för regeringskansliets arbete med bildande av aktiebolag och ideella föreningar*, 2003

Hemström, Carl (2000) *Organisationernas rättsliga ställning: om ekonomiska och ideella föreningar*, Norstedts juridik

Liedman, Sven-Eric (1997), *Bildningsbegreppet i skola och universitet*, i antologin *Bildningsgång, Natur och Kultur 1997*

Lindgren, Lena (2001) *Varken privat eller offentligt. Folkbildningsrådet i myndighets ställe*, CEFOS 2001

Petersson, Olof (2000) *Statsbyggnad – den offentliga maktens organisation*, SNS förlag

Rothstein, Bo (1992) *Den korporativa staten*, Nordstedts

Riksrevisionsverket (1999) *Folkbildning – styrning och kontroll* 1999:44

Skolverket (2000) *Det livslånga och livsvida lärande*

SCB (2000) *Vuxenutbildningen i Sverige 2000*

Statskontoret 1997:7A *Statens nämndmyndigheter*, del 1

Statskontoret 1997:25. *Statens samverkan med andra parter i aktiebolag eller ideell förening.*

Statskontoret, 2003 (Margareta Ringqvist) *Sammanställning av nationalräkenskaper rörande offentligt stöd till hushållens intresseorganisationer*

Wallin, Kerstin E. (2000) *Folkbildning på export? Sammanhang, förutsättningar, möjligheter*. Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet 2000

## Bilaga 1 Uppdragets direktiv



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

**Statens utvärdering av folkbildningen 2004,  
SUFO 2**

U 2001:06

**Sekreterare**

Anders Ekman

Telefon 08-405 17 51

Mobil 070-548 74 73

Telefax 08-543 560 32

E-post anders.ekman@education.ministry.se

**Uppdrag**

2002-11-04

Statskontoret  
Thomas Pålsson  
Box 2280  
103 71 STOCKHOLM

Dnr. <b>STATSKONTORET</b> Registrator Ink. <b>2002-11-11</b> Dnr. <b>2002/425-S</b>
--

Beslut <b>CAH</b> Datum <b>11/11-02</b> Sign. <b>CAH</b>
---

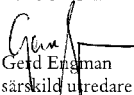
**Uppdrag till Statskontoret angående Folkbildningsrådets myndighetsroll**

1 bilaga

Statens utvärdering av folkbildningen 2004, SUFO 2, uppdrar till Statskontoret att i enlighet med bifogad promemoria analysera förutsättningarna för Folkbildningsrådet att utföra myndighetsutövande uppgifter givet den syn på folkbildningens självständighet som statsmakterna gett uttryck för och de mål och syften med statsbidraget till folkbildningen som lagts fast.

Uppdraget skall redovisas till SUFO 2 senast den 30 april 2003.

För SUFO 2

  
Gerd Engman  
särskild utredare

  
Anders Ekman  
huvudsekreterare

Postadress 103 33 STOCKHOLM	Besöksadress Vasagatan 8-10	Telefonväxel 08-405 10 00	Telefax 08-543 560 32
--------------------------------	--------------------------------	------------------------------	--------------------------



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

Promemoria

2002-11-04

Bilaga till Dnr  
22/2002

Statens utvärdering av folkbildningen 2004,  
SUFO 2

U 2001:06

Uppdrag till Statskontoret angående Folkbildningsrådets myndighetsroll

*Bakgrund*

I direktiven för Statens utvärdering av folkbildningen 2004, SUFO 2, (Dir. 2001:74) ingår att belysa frågor angående Folkbildningsrådets arbete.

Folkbildningsrådet (FBR) bildades för tio år sedan av Folkbildningsförbundet (FBF), Rörelsefolk högskolornas intresseorganisation (RIO) och Landstingsförbundet (Lf). Rådets uppgifter är att "för medlemmarnas räkning fullgöra det som regering och riksdag kräver för att statsbidrag ska utgå till den verksamhet som bedrivs av studieförbund och folkhögskolor". Rådet skall också svara för "de andra uppgifter som medlemmarna uppdrar åt rådet" (Stadgar för Folkbildningsrådet). Rådet har alltså dubbla uppgifter – dels att utföra vissa uppgifter av myndighetskaraktär, dels att företräda sina medlemmar.

Rådet har i förordningen om statsbidrag till folkbildningen (SFS 1991:977 §3) tilldelats uppgifterna att

- besluta om vilka som skall få statsbidrag enligt förordningen,
- årligen lämna årsredovisning och budgetunderlag till regeringen,
- kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till de syften som anges i förordningen, samt
- lämna regeringen sådana sakuppgifter om verksamheten som behövs för uppföljning och utvärdering.

I direktiven för SUFO 2 poängteras Folkbildningsrådets ansvar för att statens syfte med bidraget uppnås, dvs. att bevara och utveckla folkbildningens egenvärde – friheten, frivilligheten, idéstyrningen och självständigheten.

I utvärderingens uppgifter ingår att belysa om och i så fall hur det dubbla uppdraget påverkar rådets myndighetsutövande roll och funktion. Statens syn på folkbildningen och på FBR finns beskriven i de två senaste folkbildningspropositionerna (1990/91:82 och 1997/98:115). Syftena med statsbidraget och rådets uppgifter anges i förordningen om statsbi-

drag till folkbildningen (SFS 1991:977, 1998:973 och 2000:1451) och i de regleringsbrev eller andra riktlinjer för FBR som regeringen utfärdat i samband med årliga anslagsbeslut.

Folkbildningsrådets roll och funktion har tidigare behandlats i Statens utvärdering av folkbildningen 1996, SUFO 96, (SOU 1996:127 och SOU 1996:159).

#### *Uppdraget till Statskontoret*

Folkbildningsrådet och dess myndighetsroll har analyserats i två aktuella studier: RRV:s rapport "Folkbildning – styrning och kontroll" (RRV 1999:44) och Lena Lindgrens "Varken privat eller offentligt" (2001). Båda diskuterar oklarheter i statens förhållande till folkbildningens organisationer och därmed i Folkbildningsrådets roll och uppgifter. Syftet med uppdraget till Statskontoret är att, med utgångspunkt i de förhållanden som påvisats i dessa studier, få ytterligare belysning av förutsättningarna för Folkbildningsrådets dubbla roller. En analys behövs av hur statens förhållande till Folkbildningsrådet kan utformas med utgångspunkt i den syn på folkbildningens frihet som statsmakterna gett uttryck för, de mål och syften med statsbidraget till folkbildningen som lagts fast samt de förutsättningar som är förenade med myndighetsutövande uppgifter.

En övergripande fråga är i vilken utsträckning en korporativ förvaltningsmodell är tillämplig på folkbildningen och hur denna modell påverkas av de uppgifter som Folkbildningsrådet har och det oberoende och den självförvaltning som skall präglade folkbildningen.

Statens utvärdering av folkbildningen 2004, SUFO 2, ger Statskontoret i uppdrag att analysera förutsättningarna för Folkbildningsrådet att utföra myndighetsutövande uppgifter givet den syn på folkbildningens självständighet som statsmakterna gett uttryck för och de mål och syften med statsbidraget till folkbildningen som lagts fast. Statskontoret skall särskilt:

- analysera hur regeringens styrning av folkbildningen och Folkbildningsrådet har utformats och kommit till uttryck i propositioner, regleringsbrev, riktlinjer m.m.,
- göra relevanta jämförelser med andra organisationer som på motsvarande sätt utför myndighetsutövande uppgifter, samt
- pröva och lämna förslag till lämpliga former för styrning och kontroll samt uppföljning av de myndighetsuppgifter som är förbundna med statens stöd till folkbildningen med utgångspunkt i den syn på folkbildningens frihet som uttryckts i de två senaste propositionerna om folkbildning.

Uppdraget skall redovisas till SUFO 2 senast den 30 april 2003.

## Bilaga 2 Ett jämförande perspektiv

– En studie genomförd av docent Peter Winai,  
Gränsorganisationer AB

### Allmänt

Det finns en rad olika organisationer med uppgiften att kanalisera statliga bidrag till företag och enskilda organisationer. Formerna varierar, från rent statliga myndigheter till fristående organisationer. De organisationer som undersökts här har det gemensamt att de fördelar statliga medel. Två av dem – Riksidrottsförbundet och Forum Syd – är enskilda organisationer dvs. ideella föreningar. De har medlemsuppgifter som består i att bevaka och odla medlemmarnas gemensamma intressen. De två andra organisationerna – Statens nämnd för stöd till trossamfund och Presstödsnämnden – är statliga nämnder och har alltså inte medlemsuppgifter.

### Riksidrottsförbundet

Riksidrottsförbundet är en ideell förening och paraplyorganisation som på riksplanet representerar idrottsorganisationerna i samhället och som samtidigt har till uppgift att förmedla statsbidrag till dessa.

### Motiv för val av modellen

Valet av modell kan ses som en avvägning av viljan att *å ena sidan* stödja idrottsrörelsen och samtidigt påverka utvecklingen på angelägna områden, och *å andra sidan* respektera idrottsrörelsens integritet.

Generellt kan skönjas ett ökat intresse från samhällets och statens sida att ta till vara idrottens möjligheter i samhällsutvecklingen. Dessa ambitioner kommer tydligt till uttryck i den senaste Idrottspropositionen<sup>77</sup>. De specificeras också bl.a. i årliga "Riktlinjer för statens stöd till idrotten"<sup>78</sup> (se vidare nedan).

---

<sup>77</sup> Prop. 1998/99:107; En idrottspolitik för 2000-talet – folkhälsa, folkrörelse och underhållning..

<sup>78</sup> Riktlinjer för statens stöd till idrotten budgetåret 2003; Regeringsbeslut IV 8, 2002-12-12.

## Hur styr staten?

Riksidrottsförbundet har från och med år 2000 fått en förtydligad myndighetsroll vid fördelningen av det statliga anslaget till idrotten. En särskild förordning innehåller föreskrifter om statsbidrag till idrottsverksamhet. Offentlighetsprincipen gäller numera för den del av Riksidrottsförbundets verksamhet som består i fördelning av statsanslaget<sup>79</sup>. Syftena med statsbidraget specificeras i ett antal punkter som avser barns och ungdomars intresse, alla människors möjlighet att utöva motion, lika förutsättningar för kvinnor och män, integration och god etik.

Förvaltningsuppdraget från regeringen till RF specificeras dels i ovannämnda riktlinjer och dels i regleringsbrev, där anslaget är uppdelat i delposter<sup>80</sup>.

De övergripande syften med statsbidraget som anges i riktlinjerna är samma punkter som i förordningen. I riktlinjerna anges mål och återrapporteringskrav för sju verksamhetsgrenar. Krav på återrapportering anges i anslutning till målen för varje verksamhetsgren.

2003 tilldelas idrotten ett ramanslag på 455 mnkr. Anslaget är underindelad i sju poster i huvudsak enligt verksamhetsgrenarna, därutöver finns en post till regeringens disposition. Huvuddelen av anslaget kanaliseras via RF.

Därutöver kanaliseras stöd till idrottsrörelsen via RF på i princip tre olika vägar.

- Ett särskilt bidrag från Svenska Spels totala överskott på i storleksordningen 60 mnkr tilldelas RF, som får prioritera hur pengarna ska användas. Pengarna går huvudsakligen till Specialidrottsförbunden och RF:s egen verksamhet.
- Dessutom går överskottet från Svenska Spels värdeautomater till ungdomsidrotten (80 %) och ungdomsorganisationerna (20 %). Man räknar med ett överskott på över 600 mnkr under 2002, för disposition under 2003.
- Slutligen tillkommer ett överskott från Svenska Spel på en miljard kronor, med avsikten att fördelas över fyra år.

I det sistnämnda fallet är stödet förknippat med ett antal deluppdrag, som innebär att idrottsrörelsen åtar sig att:

<sup>79</sup> SFS Förordning 1999:1177; Lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Riksidrottsförbundet (1995:361).

<sup>80</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende anslaget Stöd till idrotten.

1. Öppna dörrarna för fler;
2. Hålla tillbaka avgifterna;
3. Satsa mer på flickidrotten;
4. Delta i kampen mot droger och
5. Intensifiera samarbetet med skolorna.

Ett tiotal separata regeringsbeslut om tilldelning till idrotten brukar komplettera riktlinjer och regleringsbrev under anslagsåret.

Budgetdialogen mellan RF och regeringskansliet är inte formaliserad i samma utsträckning som den med statliga myndigheter. På RF ställs krav på årsredovisning, liknande dem som ställs på myndigheter, men inte lika detaljerade. Årsredovisningen innehåller åiterrapportering av verksamhetens utveckling.

För närvarande arbetar RF med frågan om hur man ska hantera beslutet om extrastödet på en miljard, riktat till fem delområden. Viss tveksamhet har uttryckts om hur man ska kunna hantera ett stöd av denna omfattning. Det kommer att ställas krav på återrapportering och på metodik för denna åiterrapportering.

Staten utövar inget formellt inflytande vid utnämningen av RF:s styrelse och ledning, dvs. någon formell utnämningssmakt finns inte. Däremot finns naturligtvis utrymme för indirekt påverkan via folkrörelser och politiska partier,

Årligen revideras RF av en auktoriserad revisor.

### **Stödmottagarnas påverkan**

Riksidrottsförbundet är en folkrörelse, krav på öppenhet, insyn och demokratiska val. Organisationen bärs upp av en legitimitet från idrottsrörelsens organisationer. Dessa – som är liktydiga med stödmottagarna – utövar sitt inflytande via stämman som äger rum vartannat år och genom motioner, i enlighet med folkrörelsetraditioner. Stämмоåret hålls ledningskonferenser med utrymme för dialog. Vartannat år, då man inte har stämman, genomförs Riksidrottsforum, dvs. konferenser för att stimulera idédebatten inom idrottsrörelsen.



## Utformningen av RF:s uppgifter visavi stödmottagarna

Anslagen till specialförbunden fördelas enligt en nyckel antagen av stämman. Denna nyckel är då och då föremål för debatt, och det händer att den ifrågasätts av både stora och små förbund. Det kan nämnas att vissa av förbunden numera har färre än 10 000 medlemmar, som är kvalifikationsgränsen för stöd. Fotbollsförbundet, som omfattar en tredjedel av det totala antalet medlemmar i specialförbunden, får stort stöd, men inte alls i proportion till sin storlek. Samtidigt har Fotbollsförbundet egen spelverksamhet, sponsorstöd osv.

Inom RF pågår ett projekt för utvärdering och kvalitetsutveckling. Syftet är att öka förbundets möjligheter att utvärdera anslagen till SF. Sedan tidigare finns en formaliserad dialog med SF, där man samlar in uppföljningsmaterial. Drygt 30 förbund följs upp per år, dvs. under en stämmoperiod har samtliga SF gått igenom.

RF är företrätt av 21 distriktsförbund.

## Styrproblem

Ett problem som uppmärksammats är SF:s lyhördhet och förmåga att svara upp emot statsmaktens ”beställningar”. Framför allt de små förbunden kan ha svårt att ta till sig policysignaler, bl.a. på grund av sina begränsade resurser. De stora organisationerna får visserligen stora belopp från andra aktörer, men har ändå kapacitet att vara lyhörda mot RF och staten när det gäller policier ifråga om t.ex. jämställdhet, mångfald eller kamp mot droger.

## Förändringar i statens styrning

Huvudmännen för RF har växlat genom åren. Numera är Justitiedepartementet RF:s huvudman. Som ett resultat av de ambitioner som uttrycks i idrottspropositionen har RF fått en mer artikulerad myndighetsroll vid fördelningen av statsanslag och samtidigt fått ett mer omfattande ansvar genom de villkorade stödpengarna från spelverksamhet.

## Forum Syd

Forum Syd, liksom ett antal andra ramorganisationer, har till uppgift att bearbeta ansökningar från enskilda organisationer om stöd för internationellt utvecklingsbistånd. Forum Syd är också samverkansorgan för flera ideella organisationer även i andra frågor än fördelning av biståndspengar. Forum Syd är en ideell förening.

Anslagna medel för bistånd via Sida genom ramorganisationer och andra enskilda organisationer uppgick budgetåret 2002 till 900 mnkr. För verksamhet i Central- och Östeuropa uppgick anslagna medel till 63 mnkr. Anslagen fördelades ut till ca 300 organisationer som arbetar i ett 100-tal länder.

Varje år vänder sig omkring 250 föreningar till Forum Syd med ansökningar om ekonomiskt stöd för samarbete med syd och öst. Hittills har årligen 80–90 miljoner kronor fördelats på olika projekt.

## Motiv för val av modellen

1995 sammanslogs två paraplyorganisationer med uppdrag att hantera bidrag för utvecklingsbistånd till en, Forum Syd. Tillkomsten av Forum Syd<sup>81</sup> gav Sida en särskild kanal för stödgivning till framför allt små ideella organisationer, vid sidan av etablerade rörelser som Rädda Barnen, SMR osv.

Modellen innebär att ekonomiskt stöd kanaliseras från staten i två led, via Sida och Forum Syd (samt andra paraplyorganisationer) till enskilda organisationer (EO).

## Hur styr staten?

För Sida gäller av riksdag och regering angivna biståndsmål, som bl.a. inbegriper att främja det civila samhället i utvecklingsländer.

Regeringen styr/påverkar inte de enskilda organisationerna på annat sätt än genom resurstilldelning via Sida, dvs. anslag och delanslag specificerade för ändamålet enskilda organisationer. Användningen av anslagen är förknippad med villkor som beskrivs i det följande.

En dominerande modell för resurstilldelning till EO är systemet med ramavtal med ett antal svenska organisationer, däribland

---

<sup>81</sup> Forum Syd bildades genom en sammanslagning av SVS/Fredskåren vad är SVS? och BIFO.

Forum Syd. Systemet hanteras av två avdelningar inom Sida: SEKA (som arbetar med enskilda organisationer och med humanitärt bistånd), samt informationsavdelningen.

Ett antal kriterier för urval av de s.k. ramorganisationerna har utarbetats. Numera finns två nivåer av ramorganisationer: Dels sådana som arbetar direkt med Sida, dels programavtalsorganisationer, som får stöd via en ramorganisation. Bland Sidas bedömningskriterier<sup>82</sup> ingår organisationens legitimitet, kompetens i utvecklings- och metodfrågor, kommunikationsförmåga, tillförlitlighet i system osv.

Ramavtal förekommer för tre typer av organisationer:

1. Bidragsförmedlande ramorganisation, som har eget ramavtal med Sida. Bland dessa ingår Forum Syd.
2. Ramorganisation med egen verksamhet, som har eget ramavtal med Sida. Ett exempel är Rädda Barnen.
3. Organisationer med programavtal med ramorganisation – fleråriga av Sida godkända avtal.

Sida anger ramar för och har en nära dialog med ramorganisationerna kring beredning och uppföljning av utvecklingssamarbete, och kring metod- och policyutveckling. Sida ser ramorganisationerna som viktiga kommunikationslänkar till andra svenska organisationer.

En grundläggande princip för Sidas samarbete med ramorganisationerna är att de lokala organisationerna står i fokus och att det är lokala initiativ i samarbetslandet som är utgångspunkten för utvecklingsinsatserna.

Ett övergripande syfte med ramsystemet är att etablera ett samarbete som omfattar så breda grupper som möjligt. Sida fastställer genom regelverk och uppföljningsprocedurer ramar för hur bidragen får användas och för hur de ska avrapporteras.

Forum Syd, som alltså är en av flera ramorganisationer, erbjuder bidragsmöjligheter på fem områden. Svenska organisationer kan söka bidrag, men får själva stå för en del av insatsernas kostnad. (Vid utvecklingssamarbete i Central- och Östeuropa får man t.ex. stå för 20 % av kostnaden.)

Ansökningarna ställs till ramorganisationen, t.ex. till Forum Syd, som gör sin bedömning och lämnar en samlad rekommendation till

---

<sup>82</sup> Se vidare Sida PM 2002-09-23; Kriterier för urval av ramorganisationer.

Sida. Normalt ifrågasätter Sida inte rekommendationen; däremot ställs specificerade krav på åiterrapportering. Sida har en arsenal av kontroll- och uppföljningsinstrument:

- Systemrevision av ramorganisationerna;
- Riktade uppföljningar av stöd;
- Krav på revision av projekt som fått stöd;
- Specificerade åiterrapporteringskrav;
- Stickprov vid beredning och rapportering.

Dessutom erbjuder Sida en utvecklad metod och diagnosmodell (Oktagonen) för värdering av samarbetsorganisationer.

### **Stödmottagarnas påverkan**

Medlemsorganisationerna kan påverka Forum Syd och dess inriktning genom medlemsmötet och sina ombud som väljer ordförande och styrelseledamöter. Medlemsorganisationerna har motionsrätt. Forum Syd karakteriseras således av drag som är typiska för en folkrörelseorganisation.

Forum Syd och de andra ramorganisationerna har genom ansökningsförfarandet relativt täta kontakter med Sida. Sida eftersträvar en öppen dialog med ramorganisationerna.

### **Utformningen av Forum Syds uppgifter visavi stödmottagarna**

Olika former av dialog och metodstöd förekommer. Både Sida och (t.ex.) Forum Syd anordnar seminarier, ger ut handledningar osv. Exempel är handböcker i organisationsutveckling och -värdering, samt metoder för organisationsbedömning (t.ex. den ovannämnda Oktagonen).

### **Styrproblem**

Avvägningssvårigheter finns när det gäller graden av delegering till ramorganisationerna. Ramorganisationerna har i nuvarande modell ett avgörande inflytande över bedömningen av ansökningar. Sidas ambition är att delegera ansvaret helt och hållet, samt att genomföra kontroll och utvärdering i efterhand. Det förekommer dock

att organisationer vänder sig direkt till Sida, när de finner sina ansökningar orättvist bedömda.

### **Förändringar i statens styrning**

Inga avgörande förändringar av styrmekanismerna har vidtagits på senare tid. Det rör sig i huvudsak om justeringar av regelverk osv. Sida har nyligen fått ett regeringsuppdrag som består i att redovisa kriterier för valet av ramorganisationer. Tidigare har valet skett genom tjänstemannabeslut.

### **Statens nämnd för stöd till trossamfund**

#### **Motiv för val av modellen**

Det övergripande syftet med statens stöd anges vara ”att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva långsiktig religiös verksamhet i form av gudstjänst, sjalavård, undervisning och omsorg”.

En avvägning har gjorts mellan behovet av att ha en neutral myndighet som fördelar medlen och förankringen hos stödmottagarna. För uppgiften har inrättats en särskild nämnd. Detta kan vara ett uttryck för att man finner uppgiften svår att anförtro mottagarna; det är också möjligt att mottagarna finner det vara en bra lösning att staten svarar för medelsfördelningen. Det kan noteras att det är regeringen som på förslag av nämnden avgör vilka trossamfund som är berättigade till statligt stöd.

#### **Hur styr staten?**

Statens stöd till trossamfunden regleras i två lagar och en förordning – Lag om trossamfund (SFS 1998:1953), Lag om stöd till trossamfund (SFS 1999:932) samt Förordning om statsbidrag till trossamfund (SFS 1999:974).

Stödet är uppdelat i två delar – statsbidrag och statlig avgiftshjälp. Det senare innebär att staten hjälper till med uppbörd av medlemmars avgifter till respektive samfund.

Statsbidraget är i sin tur upp delat i tre bidragsformer:

- organisationsbidrag
- verksamhetsbidrag
- projektbidrag

För att vara berättigat till stöd krävs bl.a. att samfundet bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på och att det är stabilt och har egen livskraft. Ett tjugotal trossamfund och samverkansorgan är för närvarande berättigade till stöd.

### **Stödmottagarnas påverkan och utformningen av uppgifter visavi stödmottagarna**

SST:s verksamhet leds av en nämnd med nio ledamöter. Ett kansli och olika beredningsorgan bereder ärenden. Exempel på organ inom SST är f.n. Rådet Ortodoxa och Österländska kyrkans Ekuumeniska Råd (OÖKER) och Islamiska samarbetsrådet (IS).

### **Styrproblem och förändringar i statens styrning**

Efter flera år av utrednings- och remissarbete tog riksdagen i november 1999 beslut om en ny lag om stöd till trossamfund.

Anledningen till behovet av ny lagstiftning var den förändrade relationen mellan staten och Svenska kyrkan. Svenska kyrkan blev nu ett trossamfund bland andra. Den nya lagen trädde i kraft den 1 januari 2000 och innebär delvis nya mål och förutsättningar för statsbidraget.

På senare tid har företrädare för trossamfunden artikulert ett missnöje som har sin bakgrund i obalansen av stöd jämfört med idrottsrörelsen.

### **Presstödsnämnden**

Presstödsnämnden är en statlig myndighet med uppgift att värna mångfalden på dagstidningsmarknaden. Nämnden fördelar det statliga stödet till dagspressen.

## Motiv för val av modellen

Bakgrunden till inrättandet av nämnden är omsorgen om demokrati och pluralism i samhället. Den kanske viktigaste argumentationen handlade om behovet av att stödja andratidningar för att inte ett tidningsmedium skulle dominera helt på en ort. Samtidigt har man velat delegera en speciell uppgift till en både politiskt och professionellt sammansatt församling. Nämndkonstruktionen kan alltså ses som resultatet av en politisk kompromiss. Senare har presstödsnämnden fått andra uppgifter, bl.a. att ”följa och analysera den ekonomiska utvecklingen för olika tidningsgrupper och övriga väsentliga förändringar inom dagspressen”<sup>83</sup>. Vidare har nämnden t.ex. fått uppdraget att kartlägga och analysera situationen för medier som främst riktar sig till invandrare och nationella minoriteter i Sverige<sup>84</sup>.

## Hur styr staten?

Presstödsnämnden är sammansatt av personer med erfarenheter och kunskaper från olika delar av samhället, framför allt media. Nämndens ledamöter utses av regeringen. Antalet ledamöter är tio, med lika många suppleanter.

Presstödet till dagstidningar utgår i form av dels driftsstöd, dels distributionsstöd. Driftsstödet går till dagstidningar som klassificeras som andratidningar på sin utgivningsort. I storleksordningen åttiotalet dagstidningar uppbär f.n. driftsstöd. Driftsstödet uppgår till drygt 450 mnkr/år. Distributionsstödet lämnas till alla dagstidningar som deltar i organiserad samdistribution. Distributionsstödet uppgår till c:a 73 mnkr/år och ges till drygt 140 dagstidningar.

Ansökan om driftsstöd inges årligen till Presstödsnämnden. Distributionsstöd kräver att tidningsföretaget förbinder sig att inte själv distribuera någon del av sin upplaga.

Regler för presstödet finns i presstödsförordningen och Presstödsnämndens föreskrifter om presstöd<sup>85</sup>.

Nämnden har ett kansli bestående av fyra personer. Kansliet svarar även för Taltidningsnämndens behov av kanslistöd.

---

<sup>83</sup> Enligt förordningen (SFS 1988:673).

<sup>84</sup> Regeringsbeslut den 14 juni 2001 (Ku 2001/1542/Me).

<sup>85</sup> Presstödsförordningen (1990:524) och Presstödsnämndens föreskrifter om presstöd (KRFS).

### **Styrproblem och förändringar i statens styrning**

Inga omedelbara styrproblem har identifierats. Tänkbara problem kan handla om beräkningsgrunder för vad som anses berättiga till stöd.

### **Vad skiljer och förenar med Folkbildningsrådet**

Olika lösningar har valts för fördelning av ekonomiskt stöd inom olika områden – alltifrån ”rent” statliga nämndkonstruktioner till, som i Riksidrottsförbundets fall, delegering till en frivillig/ideell organisation. Kombinationen representerar Sida/ramorganisationer en mellanform, där både en statlig myndighet och en frivillig/ideell organisation ingår.

Två av organisationerna är ideella föreningar. De har också det gemensamt med Folkbildningsrådet att de har tydliga medlemsuppgifter. I dessa två fall finns alltså en brytning mellan två roller – att bevaka intressen gentemot staten och att fungera som statens instrument i medelsfördelning. De två andra organisationerna är statliga nämnder. Ser man närmare på dessa två nämnder, visar det sig dock att intressenter – mottagare av stöd – finns representerade i nämnderna. Även om ledamöterna sitter i nämnden för att verka för nämndens bästa, kan man naturligtvis i verkligheten och informellt inte bortse från en möjlig koppling till partsintressen.

### **Folkrörelseförankringen**

Förankringen i folkrörelser som arbetar med de uppgifter som är föremål för stödet finns hos både RF och Forum Syd. Samtidigt kan noteras att båda organisationerna är paraplyorganisationer eller intermediära organisationer i den meningen att deras medlemmar är just organisationer och inte individer. Man kan inte utan vidare sluta sig till att RF har mindre tyngd på medlemsuppgifter än FBR. Det finns en rad uppgifter av gemensamt intresse för specialförbunden som RF driver. Genom att det är specialförbunden som är medlemmar i RF, är avståndet till ”fältet” och den enskilde medlemmen ibland mycket stort; på så sätt får möjligen medlemsuppgifterna mer administrativ/kameral karaktär. Exempel kunde vara frågor om anläggningar, statistikproduktion, idrottens roll i



samhället osv. När det gäller Forum Syd förefaller uppgiften att fördela medel att dominera över medlemsuppgifterna.

Genom Statens nämnd för stöd till trossamfund, liksom hos Presstödsnämnden, har staten behållit ett starkare grepp om stödverksamheten. Man kan spekulera i orsakerna. Kanske handlar det om en vilja att säkerställa insyn och möjligheter till överklagande. Kanske uppfattas fördelningsproblematiken vid presstöd respektive stöd till trossamfund som varande för känslig att överlåtas till enskilda organisationer. Det är också möjligt att det rör sig om tillfälligheter – lämpliga konstruktioner vid tidpunkten för inrättandet.

De ojämnbördiga styrkeförhållandena i RF har kommenterats ovan: Det har förekommit att de minsta förbundens medlemskap ifrågasatts (när deras medlemsantal krympt under den beslutade gränsen på 10 000). De stora medlemmarna har kunnat peka på att de inte får stöd i proportion till sin storlek, de mindre medlemmarna kan hänvisa till att de stora har hög grad av självfinansiering. Det förefaller som om dessa spänningar kunnat hanteras. När det gäller Forum Syd tycks inte inbördes skillnader mellan föreningarna ha artikulerats som ett särskilt problem.

### **Styrningen av intermediären**

Den direkta styrningen av organisationen är starkare i nämndkonstruktionen, bl.a. genom utnämningmakten och genom de mer strikta reglerna för budgetdialog och årsredovisning. Samtidigt kan noteras att såväl Riksidrottsförbundet som ramorganisationerna inom biståndet styrs av sofistikerade instruktioner.

Man kan inte generellt se en tendens till ökade styrambitioner från statens sida visavi Riksidrottsförbundet respektive Forum Syd. Däremot visar staten, både genom RF och genom konstruktionen med ramorganisationer inom biståndet, tydligt intresse att utnyttja formellt fristående organisationer som instrument för ambitioner inom olika politikområden. Effekten kan då bli ett starkare statligt inflytande, t.ex. genom krav på uppföljning av projekt som fått stöd.

### Intermediärens styrning av stödmottagarna

Den grundligast utformade styrningen av stödmottagarna står kombinationen Sida/ramorganisationerna för. Förutom ett väl reglerat ansökningsförfarande, kontrolleras både ramorganisationerna och de projekt som tar emot stöd av Sida. Dessutom följer ramorganisationerna själva upp projekten. Motsatsen representeras av de båda nämnderna, där den starkaste kontrollen består i själva ansökningsförfarandet.

Någon motsvarighet till Folkbildningsrådets oväldeprincip tycks inte finnas hos RF; fördelningsnycklarna är framförhandlade. Visserligen kan de ifrågasättas då och då, men i grunden tycks de ha legitimitet hos medlemsorganisationerna. Hos Forum Syd kan man möjligen tala om en motsvarighet till oväldeprincipen. Här gäller det ju att Forum Syd tydligt kan visa att man följer Sidas villkor för ramorganisationerna.

I alla dessa avseenden – folkrörelseförankringen, styrningen av förmedlingsorganet och förmedlingsorganets styrning/kontroll av stödmottagarna – tycks Folkbildningsrådet representera en mellanform. Man har en folkrörelseförankring genom att Folkbildningsförbundet och Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation utgör två av de tre medlemmarna och sin anknytning till offentlig sektor genom Landstingsförbundets medlemskap. Statens styrning av rådet påminner närmast om styrningen av RF. Rådets styrning/påverkan av medlemsorganisationerna sker genom uppföljning som inte är lika grundlig som Sidas/ramorganisationernas, men möjligen noggrannare än de exempel på nämnder som beskrivits här.

Generellt tycks det finnas ett utrymme för noggrannare uppföljning i efterhand, för att få kunskap om både resultat hos stödmottagarna och effekter i ett vidare perspektiv, utan att för den skull gripa in i stödmottagarnas integritet. Stödet till Riksidrottsförbundet representerar en intressant modell, med en kombination av statsanslag av konventionellt snitt och villkorsbundet stöd riktat till vissa målområden. En annan intressant modell är uppdelningen i två steg av stödgivningen till organisationer som arbetar med utvecklingsbistånd: Här svarar Sida för den övergripande uppföljningen och styrningen mot definierade önskvärda effekter, medan ramorganisationerna svarar för administrationen och bedömningen av enskilda projekt.

**Bilaga 3 Intervjupersoner**

Ewa Arenbro	Kanslichef RIO
Anders Castberger	Rektor NBV
Agneta Charpentier	Utredare samverkansdelegationen, sekreterare SUFO 96
Maicen Ekman	Kanslichef Folkbildningsförbundet
Karl-Arne Eriksson	T.f. förbundsrektor Studieförbundet
Sigbrit Franke	Universitetskansler Högskoleverket
Anders Franzén	Departementsråd, Utbildnings- departementet
Anders Gradin	Rektor Studieförbundet Vuxenskolan
Lars Göransson	f.d. departementsråd, Utbildnings- departementet, huvudsekreterare SUFO 1
Mona Hillman Pinheiro	f.d. förbundssekreterare ABF
Pia Johansson	Hovrättsråd Hovrätten över Skåne och Blekinge
Tage Johansson	Vice ordförande RIO
Jan-Sture Karlsson	Generalsekreterare Folkuniversitetet
Leif Kindblom	Ordförande Studieförbundet
Rolf Larsson	Riksrevisionsverket
Lena Lindgren	Docent i offentlig förvaltning, Göteborgs universitet
Anders Ljunggren	Ordförande Folkbildningsrådet, Generalsekreterare Föreningen Norden
Karin Löfdahl	Ordförande Stockholms länsbildnings förbund
Berit Oscarsson	f.d. riksdagsledamot
Lasse Magnusson	Folkbildningssekreterare Folkbildnings- rådets kansli
Lena Marcusson	Professor i förvaltningsrätt Uppsala universitet
Britten Månsson-Wallin	Kanslichef, Folkbildningsrådets kansli

Astrid Netzén Uggla	Kansliråd Finansdepartementet
Lars Petersson	Utredningssekreterare Högskoleverket
Leif Svensson	Riksrevisionsverket
Per Thullberg	Generaldirektör Skolverket
Gudmund Tojjer	Hovrättsråd Svea Hovrätt
Bo Toresson	f.d. ordförande Folkbildningsrådet
Sten Törnblom	f.d. ordförande Folkbildningsförbundet
Ewa Ställdahl	VD Vårdalsstiftelsen, f.d. ledamot Folkbildningsrådet
Ulf Wetterberg	VD Landstingsförbundet f.d. ledamot Folkbildningsrådet

# Särdrag kostar

– en studier om folkhögskolornas ekonomiska  
förhållanden

*Bo Löwkrantz*

*Emma Fryksmark*

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Bakgrund och uppdrag</b> .....	<b>7</b>
1.1	Utredningens syften .....	8
	Statsbidraget .....	8
	Landstingbidragen.....	9
	Funktionshindrades möjligheter till folkhögskolestudier.....	9
1.2	Utredningens genomförande .....	10
<b>2</b>	<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>Metodfrågor</b> .....	<b>17</b>
<b>4</b>	<b>Folkhögskolornas ekonomi</b> .....	<b>21</b>
4.1	Folkhögskolornas intäkts-/kostnadsutveckling .....	21
4.2	Folkhögskolornas intäkter .....	22
	De statliga bidragen .....	22
	Landstingbidragen.....	23
	Uppdragsverksamhet och konferenser.....	25
	Intäkter från kursdeltagare .....	26
	Övriga intäkter och extraordinära intäkter .....	27
	Huvudmannens tillskott.....	27
4.3	Folkhögskolornas kostnader.....	29
	Personalkostnader.....	29
	Kostnader för olika funktioner .....	30
	Övriga kostnader och extraordinära kostnader .....	31
4.4	Balansräkning .....	31
4.5	Folkhögskolornas resultat.....	32
	Resultat underskott – överskott 2001 .....	32
4.6	Faktorer som påverkar skolornas resultatutveckling.....	34
	Minskade verksamhetsvolym/möjligheter till uppdragsverksamhet/ökad konkurrens .....	35
	Lägre statsbidrag i förhållande till pris- och löneutveckling .....	38
	Minskade insatser från landstingen.....	41

Minskade möjligheter att öka deltagarintäkter.....	42
Huvudmännens ökande svårigheter att bistå sina skolor	
ekonomiskt.....	43
Ökade personalkostnader.....	44
Ökade kostnader för lokaler.....	46
Ökande kostnader för rekrytering och mer krävande	
deltagargrupper.....	48
Förändrade utrustningsbehov.....	49
Svårigheter att anpassa verksamheten.....	50
<b>5 Samhällsstödets effekter för folkhögskolornas</b>	
<b>folkbildningsarbete.....</b>	<b>55</b>
5.1 Anslaget till folkhögskolorna.....	55
Folkbildningsrådets fördelningskriterier.....	56
Behovet av förändringar.....	60
<b>6 De nya folkhögskolornas ekonomi.....</b>	<b>62</b>
6.1 De nya folkhögskolorna.....	62
6.2 Ekonomiska särdrag.....	63
Intäkter.....	63
Kostnader.....	63
Resultat.....	64
Orsaker till särdragen.....	64
6.3 Kvalitetsfrågor.....	64
Läraryrket.....	64
Utrustningsnivå och utrustningskvalitet, IT.....	65
Uppdragsverksamhet.....	65
<b>7 Ekonomiska förutsättningar för funktionshindrades</b>	
<b>folkhögskolestudier.....</b>	<b>67</b>
7.1 Funktionshindrade vid folkhögskola.....	67
7.2 De ekonomiska stöden till funktionshindrades studier.....	68
Statsbidrag till folkhögskolorna.....	68
Villkor för bidrag.....	71
De olika kostnadsslagen.....	71
7.3 Omfattning och resurser.....	74
Folkhögskolans förstärkningsbidrag.....	74
Tilläggsbidrag.....	75
Särskilt utbildningsstöd/assistans.....	76

Medelsbrist .....	76
7.4 Utbildning och rehabilitering.....	77
Avgränsningsfrågor.....	77
Kursverksamhetens funktion, syften och innehåll .....	78
Ansvaret för gränsdragning mellan utbildning och rehabilitering .....	81
7.5 Att nå de handikappolitiska målen .....	81
Funktionshindrades rätt att välja utbildning och utbildningsform .....	82
Gränsdragning mellan utbildning och rehabilitering.....	83
Bedömning av insatsbehovet under utbildning.....	83
Medelstilldelning som har förutsättningar att möta behoven .....	84
Samordning av olika aktörers finansieringsansvar .....	85
<b>Referenser .....</b>	<b>87</b>

## Bilagor

Bilaga 1 Referensgrupp .....	88
Bilaga 2 Intervjuade folkhögskolor .....	89
Bilaga 3 Förkortningar och uttryck .....	90
Bilaga 4 Kvantitativa uppgifter om folkhögskolorna .....	91
Bilaga 5 Nya folkhögskolor .....	97
Bilaga 6 Folkskolornas intäkter och kostnader 1991/92–2001 ....	99
Bilaga 7 Intäkter/kostnader rörelsefolkhögskolor 2001, kvartiler.....	102
Bilaga 8 Intäkter/kostnader landstingsfolkhögskolor 2001, kvartiler .....	104
Bilaga 9 Intäkter/kostnader nya skolor, medelvärden .....	106
Bilaga 10 Intäkter/kostnader nya skolor, kvartiler .....	109
Bilaga 11 Förändringar under senare år .....	112



## Författarpresentationer

**Bo Löwkrantz**, f. 1943. Har arbetat som lärare och skolledare inom folkhögskolan sedan 1968. Har medverkat i 1970- och 80-talens folkhögskoleutredningar och som avdelningsdirektör i dåvarande Skolöverstyrelsen svarat för folkhögskolornas statsbidragsfördelningar.

Han har under de senaste tio åren engagerats som utredare i frågor om ekonomi, organisation och ledarskap för en rad olika institutioner, t.ex. Folkbildningsrådet, Statens institut för särskilt utbildningsstöd, Distansutbildningsmyndigheten, Nordiska Ministerrådet i Köpenhamn, Rörelsefolkhögskolornas Intresseorganisation och Landstingsförbundet. Också landsting och regioner samt enskilda folkhögskolor och studieförbund har tagit hans tjänster i anspråk.

**Emma Fryksmark**, f. 1976. Civilekonom, Handelshögskolan i Stockholm. Har medverkat i Nordiska Ministerrådets utredning Nordiskt Center för vuxnas lärande, och arbetat som forskningsassistent vid Sektionen för ekonomisk psykologi, Handelshögskolan i Stockholm.

# 1 Bakgrund och uppdrag

Under hösten 2001 tillsattes en utredning med uppgift att utvärdera folkbildningen. Den ska avge sitt betänkande i mars 2004. Utvärderingen är den andra i ordningen och har antagit namnet Statens utvärdering av folkbildningen 2004 (SUFO 2).

Under vintern och våren 2002 uppmärksammade RIO (Rörelsefolkhögskolornas Intresseorganisation) genom sina medlemmar, att allt fler rörelsefolkhögskolor går en allt sämre ekonomi tillmötes. Flera samverkande faktorer såsom ett volymmässigt minskande statsbidrag och ett statsbidrag som inte räknas upp i takt med kostnadsutvecklingen – särskilt vad gäller kostnader för personal – upplevs av rörelsefolkhögskolorna som ett urholkande av deras möjligheter att bedriva ett kvalitetsmässigt gott folkbildningsarbete. Också den successivt förbättrade arbetsmarknaden, förändringar i studiestödssystemen samt ett kraftigt minskat kommunalt kunskapslyft har bidragit till ökande ekonomiska svårigheter för folkhögskolorna.

Mot den här bakgrunden ansåg RIO:s styrelse våren 2002 att de enkäter kring folkhögskolornas ekonomi, som dittills genomförts vart tredje år och senast 2000 i Folkbildningsrådets regi, borde tidigareläggas. I den situationen var det naturligt för RIO att söka kontakt med SUFO 2. I samråd med SUFO 2 formulerades en utredning om folkhögskolornas ekonomi. RIO och SUFO 2 inbjöd också Landstingsförbundet att samverka kring utredningen.

Utredningens syften formulerades successivt i olika grupperingar med företrädare för RIO och dess arbetsgrupp för ekonomi-frågor samt företrädare för SUFO 2 och Landstingsförbundet.

## 1.1 Utredningens syften

Utredningens huvudsyfte är att beskriva folkhögskolornas ekonomiska förhållanden samt att undersöka och förklara deras ekonomiska utveckling under senare år. Vidare ska utredningen analysera den ekonomiska utvecklingens konsekvenser på kort och lång sikt.

Som utgångspunkt för utredningsarbetet diskuterades olika kostnads- och intäktsfaktorers utveckling under senare år samt yttre faktorer såsom t.ex. konsekvenser för folkhögskolan av studiestödssystemens förändringar.

Utredningen ska ge en samlad bild av skolornas förhållanden men också ge information och förklaringar för olika skolgrupperingar såsom

- storstadsskolor
- tätortsskolor
- landsbygdsskolor
- skolor av olika storlek med avseende på statsbidrag
- internatskolor med olika omfattning av internat
- externatskolor
- skolor som i stor utsträckning vänder sig till funktionshindrade
- rörelsefolkhögskolor
- landstingsfolkhögskolor

I utredningen ingår att göra jämförelser med tidigare undersökningar samt att beskriva hur folkhögskolornas folkbildningsarbete har påverkats och påverkas av den ekonomiska verkligheten. Detta gäller t.ex. hur varierande former och omfattning för samhällsstödet till skolorna utvecklar och begränsar innehåll och form för folkhögskolornas arbete.

I utredningsdirektiv för SUFO 2 har följande frågeställningar framhållits:

### Statsbidraget

I tidigare utvärdering har konstaterats att Folkbildningsrådets (FBR) kriterier för fördelning av bidrag till alltför stor del inriktats på kvantitet och inte på kvalitet. I detta sammanhang bör SUFO 2 bl.a. belysa om bidragstilldelningen successivt anpassas till den

utveckling av verksamheten som sker inom studieförbund och folkhögskolor.

Under kunskapslyftsperioden 1997–2002 har folkhögskolor och studieförbund i allt större utsträckning genomfört utbildning som styrs av en uppdragsgivare. Därmed har folkbildningen kommit att agera på en utbildningsmarknad på samma villkor som många andra utbildningsanordnare. Mot denna bakgrund bör, enligt utredningsuppdraget till SUFO 2, belysas om och i så fall på vilket sätt den externt finansierade verksamheten påverkat den ideologiska kärnan inom folkbildningen i dess strävan att vara opåverkad av kommersiella intressen.

### **Landstingsbidragen**

Bidragen från kommuner och landsting till studieförbund och folkhögskolor har minskat kraftigt under 1900-talet. Av Folkbildningsrådets rapport *Utvecklingen av kommunernas och landstingens bidrag till folkhögskolor och studieförbund* (FBR 2001-02-28) framgick att fyra kommuner inte lämnade bidrag till studieförbunden. I rapporten sädes också, att mycket talar för, att antalet kommuner som inte lämnar bidrag kommer att öka till ett 20-tal under de närmaste åren. Den brist på lokal verksamhet och svårigheten att bibehålla ett lokalt nätverk, som detta kan leda till kan få allvarliga konsekvenser.

Regeringen har flera gånger framhållit att staten varken kan eller bör ersätta detta bortfall av bidrag. Utvärderingen bör belysa konsekvenserna av denna utveckling för folkbildningens möjligheter att nå sina mål.

### **Funktionshindrades möjligheter till folkhögskolestudier**

Undervisningen och miljön vid folkhögskolorna har visat sig vara av stor betydelse för deltagare med svåra och komplicerade funktionshinder. Många folkhögskolor har skaffat sig specialkunskaper och erfarenheter som ofta krävs för att möta och utbilda människor med funktionshinder. Folkhögskolan är speciell i detta sammanhang genom att den erbjuder längre kurser som särskilt vänder sig till människor med funktionshinder.

Många folkhögskolor genomför korta kurser som vänder sig till vuxna som nyligen drabbats av ett funktionshinder och till deras anhöriga – s.k. anpassningskurser.

Det råder dock oklarheter om hur särskilt anpassat internatboende, habilitering och assistans inom folkhögskolan skall finansieras. När det gäller dessa kostnader handlar det ofta om huruvida kommuner respektive landsting förklarar sig villiga att bistå den funktionshindrade med bidrag.

Finansieringsfrågor för deltagare med behov av särskilt anpassat internatboende, assistans och habiliteringsinsatser är viktiga för folkhögskolornas möjligheter att nå de handikappolitiska målen. Utvärderingen bör belysa i vilken utsträckning undervisning och stöd anpassas till olika individers behov.

## 1.2 Utredningens genomförande

I de förberedande diskussionerna delades utredningen upp i två steg. Båda utredningsstegen har genomförts av Bo Löwkrantz. Under utredningens andra steg har Emma Fryksmark biträtt i arbetet.

Det första steget omfattar kartläggning av folkhögskolornas ekonomi och analyser med utgångspunkt från en enkät som vände sig till samtliga folkhögskolor. Arbetet i denna del har slutförts och rapporten *Folkhögskolornas ekonomi 2001, textdel respektive tabell-del* finns tillgänglig hos RIO ([rio@folkbildning.net](mailto:rio@folkbildning.net)).

Det andra steget omfattar fördjupade analyser enligt direktiven för SUFO 2 med bl.a. enkätresultaten som utgångspunkt. Arbetet baseras dock till större delen på intervjuer med 18 rörelse- och landstingsfolkhögskolor av varierande storlek, externat – internat och belägenhet (bilaga 1). Folkhögskolor med omfattande verksamhet med funktionshindrade kursdeltagare har ägnats särskild uppmärksamhet. Arbetet baseras också på intervjuer med företrädare för Sisus (Statens institut för särskilt utbildningsstöd), Folkbildningsrådet, Utbildningsdepartementet, SCB (Statistiska Centralbyrån).

I denna rapport redovisas hela utredningsarbetet. Rapporten omfattar alltså båda utredningsstegen men redovisningar av statistikmaterial har begränsats till sådan information som är nödvändig som stöd för rapportens analyser. För mer detaljerad information hänvisas till rapporten *Folkhögskolornas ekonomi 2001, textdel respektive tabell-del*.

## 2 Sammanfattning

Rapporten diskuterar folkhögskolornas ekonomiska förhållanden. Diskussionen baseras på enkäter under perioden 1991/92–2001 samt intervjuer med folkhögskolor. Utredningen har haft en referensgrupp till sitt förfogande. Rapporten avhandlar särskilt

- folkhögskolornas ekonomiska situation
- stats- och landstingsbidragens utveckling
- folkhögskolornas kostnadsutveckling
- nya skolors ekonomiska situation
- funktionshinder ekonomiska förutsättningar vid folkhögskolestudier

Man kan konstatera att betydligt fler folkhögskolor – både rörelse- och landstingsskolor – har redovisat underskott för verksamhetsåret 2001 i jämförelse med 1999. Man kan också konstatera att det genomsnittliga underskottet har ökat.

Tabell 1. Ekonomiskt resultat 1999 och 2001. Tusental kr

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

Mer än hälften av underskottsskolorna redovisar ett underskott om mer än 2,5 procent av omslutningen. Så många som åtta har ett underskott om 10 procent eller mer. Majoriteten rörelsefolkhögskolor med överskott har överskott som utgör mindre än 2,5 procent av omslutningen.

Om man gör jämförelser längre tillbaka i tiden, framkommer det att folkhögskolornas samlade underskott 2001 för första gången överstiger de samlade överskotten. Med andra ord, folkhögskolorna går fr.o.m. 2001 totalt sett med underskott.

Orsakerna till den kraftigt förändrade situationen kan antas bero på ett antal samverkande faktorer. I intervjuer och i referensgruppen har följande diskuterats:

- minskande verksamhetsvolym/möjligheter till uppdragsverksamhet/ökad konkurrens
- lägre statsbidrag i förhållande till pris- och löneutvecklingen
- minskade insatser från landstingen
- minskande möjligheter att öka deltagarintäkter
- huvudmännens ökade svårigheter att bistå sina skolor ekonomiskt
- ökande personalkostnader
- ökande kostnader för lokaler
- ökande kostnader för rekrytering och mer krävande elevgrupper
- förändrade utrustningsbehov
- svårigheter att anpassa verksamheten

#### *Statsbidraget*

Folkhögskolorna tillförsäkrades 1991/92 ett statsbidrag i paritet med vad som gällde för 1990/91, dvs. det sista året då statsbidragen i princip följde den statliga löneregleringen. Redan 1992/93 minskades bidraget kraftigt och inte förrän 1999 nådde det allmänna bidraget 1991/92 års nivå i absoluta tal.

Man kan konstatera en eftersläpning från 1991 om drygt 100 miljoner kronor efter en omräkning med konsumentprisindex. En omräkning av det allmänna bidraget baserad på lönekostnadsutvecklingen sedan 1991 ger en eftersläpning om mer än 300 miljoner kronor. Uttryckt per deltagarvecka borde 2001 års anslag på 1 238 kr/dv ha omräknats till 1 386 respektive 1 676 kronor/dv.

Effekten av besparingarna 1992/93 mildrades genom att folkhögskolorna som en följd av arbetsmarknadspolitiska beslut tillfördes volymvillkorade statsbidrag. Skolorna kunde då genomföra en ökad verksamhet inom ramen för den organisation man hade såväl i lokaler som i personal. Vid den tidpunkten upplevde man därför inte besparingarna som särskilt påfrestande. När volymerna nu successivt minskar inträder effekter av besparingarna 1992/93.

Dessa effekter är sannolikt en bidragande orsak till många skolors nu försämrade resultatutveckling.

Att skolorna tog till sig ett ökat antal kursdeltagare inom ramen för den befintliga organisationen medförde bl.a. en lägre lärartäthet i kursverksamheten i förhållande till tidigare. Förhållandena har också urholkat folkhögskolans löner och i jämförelse med andra skolformer har folkhögskolan generellt sett ett lägre löneläge som inte kompenseras med ökade statsbidrag.

### *Landstingens bidrag*

I rapporten diskuteras landstingens bidrag till rörelsefolkhögskolorna och huvudmannainsatser för sina egna folkhögskolor. Även om man i absoluta tal kan konstatera successivt ökande insatser från landstingen har dessa med hänsyn till KPI och löne-kostnadsutvecklingen sjunkit sedan 1991/92. Inte heller att landstingsfolkhögskolornas huvudmannainsats under senare år har ökat i förhållande till omslutningen är ett uttryck för ett ökat ansvarstagande från landstingens sida. Den ökade huvudmannainsatsen beror på att landstingens interndebiteringar för lokalhyror och administrativa tjänster har ökat förhållandevis mer. Ifråga om interndebiteringar konstaterar flera landstingsfolkhögskolor bl.a. att dessa ofta följer schabloner, som har sin utgångspunkt i andra sammanhang och att detta leder till överdebiteringar.

Effekterna av de reellt sett minskade insatserna från landstingens sida innebär svårigheter för folkhögskolan att nå sina mål, precis som då det statliga stödet minskades. Försämrade ekonomiska förutsättningar leder till lägre lärartäthet, att sociala insatser minskas, sämre förmåga att hålla lokaler och utrustning i gott skick, svårigheter att investera i IT etc. Minskningarna bidrar också enligt skolintervjuerna till att man kan tvingas ta sig an verksamheter som ligger vid sidan av det egentliga folkbildningsarbetet.

### *Verksamhetsförändring och -anpassning*

Folkhögskolorna har liksom varje annan organisation att anpassa verksamheten efter förändrade omvärldsfaktorer. Detta kräver att en folkhögskola identifierar skeenden i tid och rum. Verksamhetsanpassning kräver också att skolan bygger strategier för vad som



kan förändras under olika antagna och givna betingelser. Det är också viktigt att skolan uppfattar sig som en aktör, som har förmåga att påverka utvecklingen och alltså inte i alla lägen accepterar för skolan negativa omvärldsförändringar.

Verksamhetsförändringar måste ständigt prövas mot frågeställningar om vad som

- är folkbildningsideologiskt acceptabelt
- utvecklar skolan i ett folkbildningsideologiskt perspektiv
- ligger i skolans/huvudmannens idé och profil
- är kvalitetsmässigt förbättrande/acceptabelt

Begreppet folkbildningsideologiskt perspektiv är naturligtvis inte ett en gång för alla givet begrepp. Folkbildningsbegreppet måste kontinuerligt prövas och utvecklas. Detta kräver att skolan finns i ett utvecklingsarbete och i debatt tillsammans med andra aktörer inom och utom folkbildningen. Detta kräver också att skolans personalgrupper och ledning/styrelse genom utbildning och erfarenhet har en förankring i folkbildningens grundläggande idévärld.

#### *Faktorer som påverkar ekonomin*

I intervjuerna har skolorna givit uttryck för olika förhållningssätt till en rad faktorer som påverkar ekonomins utveckling:

- att optimera intäkter och kostnader
- organisationens betydelse och omfattning
- närhet till ekonomifunktioner
- uppfattar inte signaler i tid
- felbedömning av omställningsbehov och –tid
- medinflytandefrågor
- svårigheter att agera i en tät social miljö

#### *Bidragsfrågor*

I rapporten diskuteras behov av förändringar i kriterierna för bidragsfördelning utifrån synpunkter som framförts bland intervjuade skolor och i referensgruppen.

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 folk-

högskoleverksamhet 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.

Av olika skäl sviktande huvudmannaintresse för en folkhögskola har resulterat i flera överlåtelser till nya huvudmän. Detta aktualiserar en diskussion om nedläggningar av skolor och återförandet av statsbidragsresursen. Detta leder i sin tur till en rad problem om avvecklingsprocedurer och avvecklingskostnader. I dag synes det inte finnas någon beredskap 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. Detta skulle kunna medge volymsvängningar men över tid ändå kräva verksamhet för hela det tilldelade statsbidraget.

### *Funktionshindrade deltagare*

Kan folkhögskolorna nå de handikappolitiska målen, om de måste avvisa deltagare med funktionshinder på grund av oklarheter när det gäller finansiering av kostnader som uppstår i samband med studier på folkhögskola? Detta är en grundläggande frågeställning i rapportens diskussion om funktionshindrades folkhögskolestudier.

I intervjuerna har skolorna uttryckt att finansieringsfrågan ofta är ett stort hinder för sökanden som är funktionshindrade, trots att det finns särskilda statsbidrag för merkostnader. Vissa kommuner och landsting har utarbetat en policy för hur de handlägger förfrågningar om olika former av bistånd, medan andra är tveksamma till om och hur de ska arbeta med en ansökan. Det gör att bemötandet och handläggningen varierar mellan olika kommuner. Flera folkhögskolor uppger att antagna sökande inte kan påbörja sina

studier, då man inte har fått något beslut angående finansieringen av merkostnaderna för särskilt boende och assistans under studietiden.

I rapporten diskuteras om svårigheterna i kontakter med kommuner och landsting kan bero på att det saknas

- en klar medvetenhet om funktionshindrades rättigheter att fritt välja utbildningar
- en tydlig medvetenhet om gränsdragningen mellan utbildning och rehabilitering
- en välgrundad bedömning av insatsbehovet under utbildningsperioden
- en medelstildelning som har förutsättningar att möta behoven
- en samordning av olika aktörers finansieringsansvar.

### *Särdrag kostar*

Folkhögskolan är en del av det fria och frivilliga folkbildningsarbetet. Folkhögskolornas huvuduppgift är att ge allmän medborgerlig bildning. Varje folkhögskola bygger sin kursverksamhet utifrån huvudmannens specifika intressen/idéburna profil, pedagogiska/metodiska idéer, traditioner, kunskap och erfarenheter i personalgrupperna, omgivande intressenters uppfattningar/krav, uppdragsgivares behov etc. I den meningen är folkhögskolan unik i det nationella arbetet med vuxnas lärande.

Folkhögskolornas ekonomi baseras huvudsakligen på offentliga bidrag i form av stats- och landstingsbidrag. Om det svenska samhället även i fortsättningen ska ha tillgång till en utbildning/bildning baserad på de värden som folkhögskolan representerar, krävs det att skolformen tillförsäkras resurser som garanterar stabilitet och utveckling på dess egna villkor. Särdrag kostar.

### 3 Metodfrågor

Det andra steget i ekonomiutredningen bygger till stor del på intervjuer med skolor som valts ut med hänsyn till ett antal parametrar som antas ge en mångfacetterad bild av de områden utredningen behandlar. De skolor som valts ut beskrivs i bilaga 1. Det andra steget bygger också på en fördjupning av enkäten från 2002.

Nedan diskuteras några metodproblem. Dessa kan delas in i två grupper: dels specifika problem som har samband med populationen, dels generella problem som har samband med de valda metoderna.

Valet av skolor har gjorts med hänsyn till följande faktorer

- storlek med avseende på allmänt och särskilt statsbidrag
- externat – internat av olika storlek
- belägenhet
- arbete med funktionshindrade
- ny/äldre skola
- huvudman med avseende på landsting respektive rörelse

Antalet intervjuade skolor uppgår till 18. I valet av skolor har faktorerna arbete med funktionshindrade samt ny/äldre skola prioriterats, vilket delvis förklarar att förhållandevis få landstingsskolor ingår i intervjuunderlaget. Intervjuerna har genomförts under en längre period, hösten 2002 – sommaren 2003.

Intervjuerna har genomförts utifrån ett antal i förväg preciserade områden/frågeställningar. Dessa har utvecklats under intervju-perioden.

#### *Tolkningsproblem*

Varje folkhögskola bygger sin kursverksamhet i linje med huvudmannens specifika intressen/idéburna profil, pedagogiska/metodiska idéer, traditioner, kunskap och erfarenheter i personalgrupperna, omgivande intressenters uppfattningar/krav, uppdragsgivares behov etc. I syfte att få ett underlag som kan underlätta samman-

ställningar och jämförelser har de frågor som ställts under intervjuerna varit så precisa och tolkningsfria som möjligt. Svaren har ändå givit upphov till svårigheter vid sammanställningar och jämförelser. Orsaken till detta förklaras i huvudsak av att respondenternas referensramar varierar kraftigt beroende på bakgrund, utbildning och erfarenheter. Också uppfattningar om vad som kan betecknas som folkbildningens kärna varierar, liksom var gränserna går ifråga om det genuina folkbildningsarbetet i förhållande till annan verksamhet. Problemställningen kan formuleras på ett annat sätt: Hur kan folkhögskolorna utvecklas i samklang med det omgivande samhällets förändringar och ändå sägas var en del av det traditionella folkbildningsarbetet? Vilka och hur skarpa är gränserna i folkbildningens utveckling? Hur tolkas dessa frågeställningar av folkbildningens aktörer?

### *Tidigare undersökningar*

Grunden till det nuvarande bidragssystemet arbetades fram i anslutning till folkbildningspropositionen 1991, dvs. i det sammanhang då Skolöverstyrelsen lades ned och ansvaret för statsbidragsfördelningen till folkhögskolorna övergick till det nyskapade Folkbildningsrådet. Från den tidpunkten har FBR genomfört undersökningar avseende skolornas ekonomi vart tredje år, 91/92, 94/95–96 (omfattade 1½ år) och senast 99. Mot bakgrund av att folkhögskolan i 1991 års proposition tillfördes ett i förhållande till 1990/91 i princip oförändrat statsbidrag, är det naturligt att jämförelserna bakåt i tiden går tillbaka till detta år.

Undersökningarna har haft ett likartat upplägg med en stomme av gemensamma frågeställningar. Detta har beaktats vid formuleringen av enkäten för 2001 års undersökning. Det betyder att jämförelser kan göras tio år tillbaka. I jämförelserna måste hänsyn tas till de relativt stora förändringar som ägt rum genom att folkhögskolan alltmer kommit att användas som ett aktivt arbetsmarknadspolitiskt instrument. Det reguljära statsbidraget kompletterades med det s.k. K-anslaget, vilket senare övergick till ett särskilt statsbidrag, som i sin tur 1997 lyftes in i folkhögskolornas del av det s.k. kunskapslyftet. Folkhögskolornas verksamhet ökade också genom uppdrag från det kommunala kunskapslyftet. De statsbidragsförändringar man siffermässigt kan konstatera vid jämförelser bakåt i tiden, har alltså samband med förändringar i verk-

samhetsnivå. Ett ökat statsbidrag behöver därmed inte vara ett uttryck för en generösare tilldelning. I de fall då folkhögskolorna har tillförts ökade statsbidrag utöver pris- och löneomräkning har statsbidragen också villkorats med ett krav om ökade verksamhetsvolymer.

För att särskilt belysa de ekonomiska villkoren över tid komplementerades enkäten med frågor, som avsåg att beskriva skolornas uppfattningar om förändringar i förhållande till de två föregående åren. I enkätens del 2 anger skolorna också på vilka områden man finner det angeläget att öka insatserna, men där man idag anser att man inte har råd att göra sådana satsningar, samt omfattningen av förestående investeringar.

### *Svarsfrekvens*

Av de 147 folkhögskolorna besvarade 133 enkäten. Av dessa bedömdes sju svar som ej användbara. De 14 icke svarande skolorna har – i den mån vi kommit i kontakt med dem under enkätperioden – angivit att man inte vill eller att man av olika skäl haft svårt att ta fram informationen. Några skolor har bedömts vara så särpräglade att de inte tagits med. Det är skolor som arbetar med gravt funktionshindrade och som för denna verksamhet uppbär förhållandevis stora bidrag från Sisus.

Det slutliga antalet skolor som ingår i undersökningen är 123. Underlaget är därmed lika stort som i 1999 års enkät.

När man – med avseende på skolornas storlek mätt i statsbidrag – jämför de skolor som tagits med i beräkningsunderlaget med totalpopulationen, visar det sig att det endast är små rörelseskolor som är något underrepresenterade. I fråga om geografisk belägenhet är rörelseskolor i storstad något underrepresenterade, vilket i sig är en återspeglning av att små rörelsefolkohögskolor i stor utsträckning återfinns i dessa regioner.

Svarsfrekvensen och beräkningsunderlagets storlek och spridning får därför bedömas som tillräckligt för undersökningens analyser.

### *Metodproblem*

Folkhögskolan är en del av det fria och frivilliga folkbildningsarbetet. Detta innebär att folkhögskolorna i princip har frihet att arbeta utan centrala direktiv. Detta medför att skolorna i många avseenden är varandra mycket olika. Varierande, mer eller mindre kostsamma och intäktsgivande inriktningar, olika storlek, olika uppfattningar om pedagogiska och metodiska insatser i kursverksamheten ger strukturella skillnader i ekonomierna. Den traditionella friheten medför dessutom att folkhögskolor hanterar ekonomiadministration och ekonomistyrning på olika sätt och med olika kompetens.

Faktorer av det här slaget bidrar till att man vid undersökningar av folkhögskolornas ekonomi ställs inför en rad metodproblem. Också varierande former för hur folkhögskolorna är organiserade – stiftelser, ideella föreningar, landstingsförvaltning etc. – ger svårigheter.

### *Övrigt*

Utöver det grundmaterial enkätsvaren representerar har också statistik i form av konsumentprisindex, uppgifter om löneutveckling från Arbetsgivaralliansen och Landstingsförbundet samt Svenska Folkhögskolans Lärarförbund (SFHL), en enkät om landstingens bidrag till folkhögskolorna genomförd av Folkbildningsrådet 2002 samt äldre material från tidigare genomförda enkäter legat till grund för de jämförelser över tid som görs i rapporten.

Rolf Berndtssons uppföljningsstudie *Nya folkhögskolor* utgiven av Folkbildningsrådet i serien Folkbildningsrådet utvärderar No 1, 2003 har haft betydelse för rapportens diskussioner om denna skolgrupps ekonomiska situation.

## 4 Folkhögskolornas ekonomi

I den tidigare redovisade kartläggningen diskuteras skolornas intäkts- och kostnadsutveckling. Jämförelser görs mellan olika grupperingar med avseende på huvudmannatillhörighet, storlek, externat och graden av internat samt skolornas belägenhet. Redovisningen bygger i stort sett på genomsnittsberäkningar av enkätmaterialen.

I syfte att ytterligare belysa skolornas ekonomiska förhållanden har ett antal intäkts- och kostnadsposter bearbetats med avseende på spridning. I några sammanhang ges också sammanställningar i form av kvartiler. Ytterligare jämförelser har gjorts i avsikt att finna förklaringsgrunder till den ekonomiska utvecklingen.

I detta avsnitt redogörs i sammanställningar mer ingående för beräkningar och resultat för vissa poster i enkätens båda delar. I den mån det är möjligt beskrivs utvecklingen sedan 1991 med hjälp av tidigare undersökningar.

### 4.1 Folkhögskolornas intäkts-/kostnadsutveckling

I en analys av folkhögskolornas ekonomiska förhållanden kan intäkts- respektive kostnadsposter jämföras mellan olika grupperingar såväl i dagsläget som över tid. I det följande presenteras och diskuteras resultaten av enkätbearbetningen och jämförs med information om anslagsutveckling, konsument- och lönekostnadsindex, undersökningar i andra sammanhang. Materialet uppdateras och diskuteras utifrån intervjuerna med de 18 folkhögskolorna.

I bilaga 6–10 återges en del av det tabellmaterial som tidigare publicerats i anslutning till redovisningen av den ekonomiska kartläggningen.



## 4.2 Folkhögskolornas intäkter

När det gäller folkhögskolornas intäkter diskuteras dessa vanligen i ett antal grupperingar. Dessa är de offentliga bidragen och deras utveckling, dvs. bidrag från stat och kommun, offentliga projektmedel från staten och EU etc. De flesta folkhögskolor bedriver vid sidan av den direkt statsbidragsfinansierade kursverksamheten också olika former av konferens- och uppdragsverksamhet. Den tredje intäktgruppen utgörs av skolornas intäkter från kursdeltagare och andra. Dessa intäkter avser huvudsakligen ersättningar för kost och logi, studiematerial etc. En särskild intäktsgroup utgörs av huvudmannainsatserna och slutligen kan man urskilja kapital- och fondintäkter samt extraordinära intäkter som en särskild grupp.

### De statliga bidragen

De statliga bidragen har i enkäten delats upp i posterna

- allmänt statsbidrag
- särskilt statsbidrag
- förstärkningsbidrag för funktionshindrade respektive invandrare
- bidrag från Sisus
- särskilda projektmedel för utvecklingskostnader från FBR
- projektmedel samt övriga statsbidrag t.ex. från EU

Den dominerande intäktsposten utgörs för de allra flesta folkhögskolor av statliga bidrag i olika former eller i genomsnitt 50,4 procent för samtliga folkhögskolor. Rörelsefolkhögskolorna har en något större andel, 52,7 procent, och landstingsfolkhögskolorna har en betydligt mindre, 45,8 procent. Någon särskild tendens beroende på en skolas storlek kan inte urskiljas i det statistiska materialet för någon av de båda grupperna. Däremot kan man konstatera att de traditionella statliga bidragen i viss utsträckning – särskilt för rörelseskolorna – minskat i betydelse i skolornas finansiering i jämförelse med projektmedel bl.a. från EU.

Vid jämförelser under den senaste 10-årsperioden är – med undantag av 1991/92 – de statliga bidragens andel av skolornas intäkter i stort sett konstant. Avvikelsen är mindre än 0,8 procentenheter för rörelsefolkhögskolor och 1,1 procentenheter för landstingsfolkhögskolor.

I och med att folkhögskolornas särskilda statsbidrag minskades från 2002/03 skulle det ha inträffat relativt kraftiga förändringar i relationen mellan olika intäktsposter, om inte de kommunala uppdragen samtidigt hade minskat. Man kan därför inte se några större relativa förskjutningar mellan dessa båda intäktsposter.

### Allmänt och särskilt statsbidrag

Om man studerar skillnader i allmänt och särskilt statsbidrag, kan man konstatera att storstadsskolorna har en förhållandevis högre andel särskilda statsbidrag. Om man också studerar rörelsefolkhögskolor med enbart externat, vilka i de flesta fall utgörs av nya små folkhögskolor i storstadsområdena, kan man konstatera en kraftig avvikelse från medelvärdet vad gäller särskilda statsbidrag (21,6 procent i förhållande till tolv procent för gruppen rörelseskolor). Detta är konsekvensen av att inrättandet av nya folkhögskolor i stor utsträckning har finansierats med statsbidrag ur det tidsbegränsade särskilda statsbidraget dvs. det bidrag som successivt minskat under de tre senaste åren.

### Övriga statliga bidrag

De övriga statliga bidragen har ökat i betydelse. Allt fler folkhögskolor har vid sidan av de traditionella bidragen tagit på sig olika former av projektverksamhet. Vid jämförelse mellan skolgrupperna är andelen övriga bidrag – samtliga delposter – större för rörelsefolkhögskolorna än för landstingsfolkhögskolorna. Vid intervjuerna konstaterades att allt fler landstingskolor ökar sin andel projektverksamhet.

### Landstingsbidragen

Landstingen utger bidrag till rörelsefolkhögskolorna i det egna landstingsområdet. Bidragens nivå följer ofta ersättningsnivåerna enligt Landstingsförbundets rekommendation om interkommunala ersättningar. Bidraget till rörelsefolkhögskolorna i ett landstingsområde är dock till sitt totalbelopp maximerat. I praktiken betyder detta att bidragen till rörelsefolkhögskolorna är lägre än rekommendationen.

Därutöver utger alla landsting – med ett undantag – s.k. interkommunala ersättningar till samtliga rörelsefolkhögskolor och landsting eller landstingsfolkhögskolor för kursdeltagare, som studerar vid folkhögskolor utanför det egna landstingsområdet. Ersättningarna är villkorade av en ömsesidighet. Det innebär att en rörelsefolkhögskola eller ett landsting erhåller ersättning endast om (det egna) landstinget utger ersättningar till andra landsting eller till rörelsefolkhögskolor utanför det egna landstingsområdet.

Det av Landstingsförbundet rekommenderade bidraget låg 2001 på 325 kronor/deltagarvecka (340 kronor 2002 och 2003). De flesta landsting ansluter sig till rekommendationen; endast två landsting ligger 2003 kvar på den lägre nivån 325 kr/dv. Norrbottens län landsting utger över huvud taget inte interkommunala ersättningar, vilket alltså medför att folkhögskolorna i Norrbottens län inte erhåller bidrag för sina utomläns elever.

I detta sammanhang är det av intresse att försöka belysa de senaste årens utveckling av landstingens totala bidrag till rörelsefolkhögskolorna såväl inom som utom landstingsområdet. (Ersättningar/kostnader för landstingens egna skolor diskuteras under rubriken huvudmannatillskott.)

Man kan konstatera att landstingens bidrag till rörelseskolorna ökat mellan 1991 och 2001. I genomsnitt ökades bidraget med 0,82 mnkr till 2,047 mnkr. Om man tar hänsyn till KPI har bidragen i realiteten sjunkit.

I en jämförelse per deltagarvecka har landstingens genomsnittliga bidrag till rörelseskolorna per deltagarvecka minskat från 268 kronor 1999 till 252 kronor 2001.

Tabell 2. Landstingens bidrag till rörelsefolkhögskolor 1999 och 2001, tusental kr

	1999			2001		
	Antal	Summa	Medel	Antal	Summa	Medel
<b>Bidrag eget landsting</b>	88	124 763	1 418	82	119 832	1 461
<b>Bidrag andra landsting</b>	80	52 554	657	77	47 822	621
<b>Totalt</b>		177 317	2 075		167 654	2 082
<b>Ing. värde allm. dv.</b>	89	453 369		82	463 207	
<b>Ing. värde särsk. dv.</b>	89	208 959		82	201 115	89
<b>Totalt dv.</b>		662 328			664 322	
<b>Bidrag/dv.</b>			<b>268</b>			<b>252</b>

Beräkningarna bygger på en jämförelse mellan 1999 och 2001 års enkäter. Det vore önskvärt att göra jämförelser längre tillbaka i tiden. Det saknas dock fullständig information för att kunna göra detta. Det genomsnittliga bidraget till rörelseskolorna från det egna landstinget har ökat från 1,418 mnkr till 1,461 mnkr. För interkommunala ersättningar gäller det omvända förhållandet: 1999 utgavs i genomsnitt till rörelseskolorna 0,657 mnkr mot 0,621 mnkr 2001. Omräknat till totalt bidrag/ersättning per deltagarvecka kan man konstatera att bidraget sjunkit från 268 kronor till 252 eller med 6 procent

Att bidraget per deltagarvecka de båda åren ligger väsentligt lägre än den rekommenderade nivån, är delvis en konsekvens av att alla kurs typer inte genererar landstingsbidrag, samt att landsting utger ett lägre bidrag per deltagarvecka än det rekommenderade. Att ersättningsnivån sjunker totalt kan också vara ett uttryck för ett färre antal "interkommunala" kursdeltagare eller att sådana kursdeltagare i vissa kurser inte genererar bidrag.

### Uppdragsverksamhet och konferenser

I de tidigare enkäterna har uppdrags- och konferensverksamhet särskiljts som självständiga poster. Man kan konstatera att dessa verksamheter har mindre betydelse för landstingsfolkhögskolorna än för rörelsefolkhögskolorna. För rörelsefolkhögskolorna kan

man konstatera ett samband mellan posterna. De enkättilfällen som redovisar högre uppdragsverksamhet redovisar samtidigt lägre intäktandel av konferenser och omvänt. För landstingsfolkhögskolorna kan man inte konstatera ett sådant samband. Detta kan tyda på att rörelsefolkhögskolorna i regel är mer angelägna att utnyttja sin kapacitet i fråga om lokaler och förläggning fullt ut. Det kan också tyda på att rörelsefolkhögskolorna har en högre standard på sitt internat.

I enkäten 2001 särredovisas uppdragsverksamhet inom ramen för det kommunala kunskapslyftet från annan uppdragsverksamhet. Andelen intäkter från uppdrag i det kommunala kunskapslyftet är högre för rörelsefolkhögskolorna. Om man ser till olika grupperingar kan nämnas att rörelsefolkhögskolor i storstadsområden och tätorter sammantaget har en förhållandevis högre andel. I intervjuerna har man menat att de förhållandevis små statsbidragsvolymerna måste kompletteras med olika former av uppdragsverksamhet för att man ska kunna hålla bredd och djup i det pedagogiska arbetet. Några av de intervjuade rörelseskolorna, inrättade 1997, har mer än hälften av sin verksamhet finansierad med externa resurser företrädesvis via det kommunala kunskapslyftet.

I intervjuerna menar de flesta – såväl landstings- som rörelsefolkhögskolor – att andelen uppdragsverksamhet efter en nedgång under 2001–2002 kommer att öka framöver. Uppdragsverksamheten kommer också att ändra karaktär. Ökningen är en konsekvens av minskade statsbidragsvolymerna och ett minskat kommunalt kunskapslyft. Även de intervjuade landstingsfolkhögskolorna uppger att man ser möjligheter att bättre nyttja ledig kapacitet genom att ta till sig ökad uppdragsverksamhet och annan extern verksamhet.

### **Intäkter från kursdeltagare**

Personal- och deltagarintäkter avser huvudsakligen ersättningar för kost och logi samt studiematerial. Vid en jämförelse med utfallet i tidigare enkäter har de båda posterna sammantaget en större andel av de totala intäkterna. Detta gäller samtliga skolor. Landstingskolorna ligger på en något lägre nivå. I intervjuerna har man uppgett kostnaden för kost och logi till i storleksordningen 3 000 till 4 000 kronor per fyra veckor. Variationerna är dock stora beroende

på rumsstandard och antal måltider. De skolor som anordnar korta kurser har i regel högre priser för kost och logi.

Alla folkhögskolor har i intervjuerna angivit att man tar ut en deltagaravgift för service och/eller material. Avgiften pendlar i allmän kurs mellan 500 och 1 000 kronor per läsår. Avgiften täcker kopiering, visst material, eftermiddagskaffe, vissa gemensamma sammankomster och dylikt. Vissa linjer, särskilt inom konsthantverk, kan ha betydande avgifter för material.

### **Övriga intäkter och extraordinära intäkter**

Den relativa andelen för posten övriga intäkter går för de båda skoltyperna åt motsatta håll. Rörelsefolkhögskolorna redovisar en högre andel än landstingsfolkhögskolorna. Orsaken är troligen att ekonomisystemen skiljer sig åt mellan rörelseskolorna i större utsträckning än vad som gäller för landstingsskolorna.

I tidigare enkäter har extra ordinära intäkter liksom delar av ianspråktaga fondmedel redovisats under posten övriga intäkter. Justering av 2001 års uppgifter medger en jämförelse över tid. Man kan konstatera en ökning för rörelsefolkhögskolorna både i förhållande till 1999 och i förhållande till landstingsskolorna. Detta torde ha samband med att rörelsefolkhögskolorna under 2001 uppburit återbetalningar för tidigare pensionskostnader (s.k. alectamedel).

### **Huvudmannens tillskott**

Vid en jämförelse över tid inom de båda skolgrupperna kan man se att för rörelsefolkhögskolorna är huvudmannatillskottets andel av de totala intäkterna tämligen konstant på en nivå om ett par procentenheter. För landstingsfolkhögskolorna har andelen ökat med knappt 5 procentenheter och utgör 2001 knappt en tredjedel av de totala intäkterna.

Utan närmare granskning av de båda skolgruppernas ekonomiska strukturer skulle man kunna påstå att landstingen tar ett betydligt större ekonomiskt ansvar än rörelsehuvudmännen. Av bilaga 5 framgår att knappt en tredjedel eller närmare bestämt 32,2 procent av landstingsskolornas samlade intäkter består av insatser från

huvudmännens sida. Motsvarande andel för rörelseskolorna är 1,5 procent.

Vid jämförelse måste dock följande kommentarer ges:

En förhållandevis stor del av landstingsskolornas kostnader är kostnader för lokaler (24,4 procent mot 19,2 procent för rörelseskolorna) och utgörs för nästan alla landstingsskolor av interndebiteringar. I praktiken innebär det att en ökning av hyreskostnader i de allra flesta fall motsvaras av ett ökat huvudmannatillskott.

På intäktssidan saknar landstingfolkhögskolorna posten landstingsbidrag (med undantag för att några få skolor själva direkt uppbär interkommunala ersättningar). Den posten utgör för rörelsefolkhögskolorna 10 procent av deras totala intäkter.

När man jämför de båda skolgruppernas huvudmannainsatser diskuteras ofta värdet av vad man brukar kalla fria nyttigheter, d.v.s. tjänster som lämnas skolorna utan krav på särskild ersättning. Det är en utbredd uppfattning att landstingen ofta består sina skolor med fria nyttigheter till ett betydande värde.

Landstingen debiterar regelmässigt tjänster såsom personal- och ekonomiadministrativa funktioner samt rådgivning och olika former av specialishjälp etc. Debiteringen har antingen formen av en totalkostnad för administrativa funktioner eller är specificerad för vissa funktioner. Debiteringarna följer i allmänhet en schablon, som sällan tar hänsyn till vad landstingsskolan i själva verket har behov av eller reellt nyttjar. Det händer också att landstingsskolor tvingas hålla en relativt hög kompetens i sin egen administration för att kunna möta huvudmannens formella krav på redovisningar, sammanställningar m.m., som ofta inte är relevanta i ett folkhögskolesammanhang.

Rörelsefolkhögskolor har sällan möjligheter att köpa tjänster hos sina huvudmän utan är, när det t.ex. gäller specialishjälp, hänvisade att köpa dessa utifrån.

Att kvantifiera värdet av eventuella fria eller delvis fria nyttigheter liksom skillnaden mellan de båda skoltyperna vad avser mängden fria nyttigheter är inte möjligt.

Denna diskussion bör beaktas då man jämför de båda skolgruppernas huvudmannatillskott. Att i någon form av beräkningar ge uttryck för skattningar av de diskuterade värdena är inte möjligt. Man kan konstatera att huvudmannainsatsen är betydligt större från landstingens sida vad gäller ekonomiskt tillskott men – på

grund av interndebiteringar för lokaler – väsentligt lägre än den tredjedel av de totala intäkterna, som anges i tabellmaterialet.

### 4.3 Folkhögskolornas kostnader

På kostnadssidan har man sedan länge haft en indelning i ett antal olika områden. Dessa är personalkostnader för undervisning, administration, internat/kök/lokalvård samt vaktmästeri/fastighets-skötsel. Samma delområden förekommer för gruppen förbrukning (varor) samt tjänster (servicefunktioner etc.). Lokalkostnader för såväl internat som för undervisningsverksamhet i form av hyror eller räntekostnader och avskrivningar för ägda fastigheter utgör vanligen en grupp. Slutligen brukar kapital- och fondkostnader samt extraordinära kostnader diskuteras särskilt.

#### Personalkostnader

I enkäten 2001 har till skillnad från tidigare enkäter personalkostnader hållits isär från andra kostnadstyper. Detta har gjorts för de kostnadsställen man naturligen urskiljer vid skolorna: undervisning, administration, kök/internat/lokalvård samt fastighet (vaktmästare).

Personalkostnaderna utgör totalt drygt 60 procent av folkhögskolornas omslutning. Det föreligger inga skillnader mellan rörelse- och landstingsskolor. För undervisning är personalkostnaderna lika för de båda grupperna, dvs. såväl rörelse- som landstingsskolor sätter in lika stora andelar personalresurser i förhållande till de totala kostnaderna. Detsamma gäller för fastigheter (vaktmästeri) medan man kan spåra skillnader för administration och kök/internat/lokalvård. En del av de administrativa behoven tillgodoses av landstingskanslierna i form av olika köpta tjänster, vilket gör att landstingsskolorna har en förhållandevis något lägre kostnadsandel för administrativ personal. Det omvända förhållandet gäller kök/internat/lokalvård, vilket troligen är ett uttryck för att rörelse-folkhögskolor sett sig tvungna att genomföra besparingar i första hand inom detta område. Landstingsfolkohögskolorna är förmodligen mer trögrörliga när det gäller anpassningar i dessa funktioner.

I intervjuerna har de flesta uppgivit att man minskar personalen med i regel flera tjänster. Minskningarna, som genomförs före-



trädesvis under 2002 och 2003, sker inom alla personalkategorier men främst inom gruppen pedagogisk personal. Minskningarna sker genom att lediga tjänster inte återbesätts och genom att skolorna anlitar ett färre antal timlärare än tidigare. Vid många folkhögskolor förekommer direkta uppsägningar av pedagogisk personal.

### **Kostnader för olika funktioner**

Med kostnader för olika funktioner förstås alla kostnader exklusive personalkostnader för undervisning, administration, kök/hushåll samt fastigheter/lokaler. Efter en viss bearbetning kan man också göra jämförelser med tidigare enkäter.

Man kan i jämförelsen mellan de båda skolgrupperna konstatera samma tendenser som för personalkostnaderna ovan. Den mest markerade skillnaden föreligger för posten fastighetskostnader, där landstingen ligger på en väsentligt högre nivå. Se diskussionen under avsnittet huvudmannens tillskott. I jämförelse med enkäten 1999 kan man inte spåra några större skillnader inom respektive grupp med undantag av posten fastighetskostnader, vars andel ökat från 16,1 procent av de totala kostnaderna för rörelseskolorna till 19,2 procent, dvs. en ökning med drygt 3 procentenheter av omslutningen. Större delen av kostnadsökningen härrör från ökade hyreskostnader för i första hand de små nya externaten i storstads- och tätortsområdena.

Vid en detaljstudie av posten ”förbrukning” kan man notera att kostnaderna för förbrukningsmaterial för fastighetsskötsel har en betydligt större andel av kostnaderna för rörelseskolorna, vilket indikerar att dessa skolor i större utsträckning hanterar sin fastighetsskötsel själva. För landstingsskolorna motsvaras dessa kostnader av den högre andelen hyreskostnader. Skillnaden förklaras också delvis av att rörelsefolkhögskolorna, till skillnad från landstingsskolorna, inte har eller endast i mycket liten utsträckning har avdrag för ingående moms på de varor och tjänster de köper in.

## Övriga kostnader och extraordinära kostnader

Sammantaget ligger posterna övrigt och extraordinära kostnader och kapitalkostnader, som inte utgör räntekostnader för fastigheter, på ungefär samma nivå som tidigare. Detta gäller båda skolgrupperna. Rörelseskolorna ligger på en högre nivå jämfört med landstingsskolorna och förklaringen torde vara densamma som för posten övriga intäkter, d.v.s. att landstingsskolorna har mer homogena och tydligare ekonomisystem.

### 4.4 Balansräkning

Nästan alla rörelsefolkhögskolor upprättar egen balansräkning. Bland dem som besvarat enkäten är det endast fyra, som har sin ekonomi samordnad med huvudmannens. Landstingsskolorna har i regel sin ekonomi samordnad med huvudmannens. Endast nio skolor upprättar egen balansräkning.

Av de rörelsefolkhögskolor som besvarat enkäten har 50 ett bokfört värde på fastigheter. Det betyder att lite mer än hälften av rörelsefolkhögskolorna äger sina fastigheter. Det genomsnittliga bokförda värdet uppgår till drygt 14,7 miljoner kronor. 43 rörelsefolkhögskolor har en genomsnittlig fastighetsbelåning om drygt 11,2 miljoner kronor. Landstingsskolorna äger i princip inte de fastigheter i vilka verksamheten bedrivs.

Bokförda värden av övriga tillgångar redovisas av nästan alla rörelsefolkhögskolor. Det genomsnittliga värdet uppgår till ca 4,7 miljoner kronor. Några få direktavskriver sina inventarieinköp.

Landstingsfolkhögskolorna redovisar knappt 2,3 miljoner kronor övriga bokförda värden.

Likvida medel uppgår för rörelseskolorna till drygt 13 procent av omslutningen. För landstingsskolorna utgör motsvarande siffra 37 procent.

Kortfristiga skulder utgör genomsnittligt för rörelsefolkhögskolorna 131 procent av likvida medel. Landstingsfolkhögskolorna redovisar 145 procent.

Slutligen, det egna kapitalet utgör för rörelsefolkhögskolorna 38 procent av den utgående balansens omslutning. För landstingsfolkhögskolorna är motsvarande siffra 25 procent.

Det föreligger ingen bearbetad information om folkhögskolornas utgående balanser från tidigare år.

Många av de intervjuade rörelsefolkhögskolorna ser nu sitt uppbyggda egna kapital användas till att täcka senare års underskott.

#### **4.5 Folkhögskolornas resultat**

Av enkäten 2002 framgår folkhögskolornas resultat, dvs. underskott respektive överskott. Vid bearbetningen har hänsyn tagits till eventuella extraordinära intäkter och kostnader samt avsättning eller ianspråktagande av fonder. Det betyder att de underskott respektive överskott som redovisas i sammanställningen nedan utgör resultat under ”normala” förhållanden. I fråga om de landstingsfolkhögskolor som i princip redovisar nollresultat sedan landstingets kostnadstäckning lagts till intäkterna, har jämförelse med budget gjorts i syfte att bedöma om skolan har underskott eller överskott.

#### **Resultat underskott – överskott 2001**

##### **Skolornas resultat i absoluta tal**

I tabellen nedan kan man konstatera att betydligt fler folkhögskolor – både rörelse- och landstingskolor – har redovisat underskott för verksamhetsåret 2001 i jämförelse med 1999. Man kan också konstatera att det genomsnittliga underskottet har ökat samtidigt som de skolor som fortfarande redovisar överskott har ett lägre genomsnittligt överskott. Om man gör jämförelser längre tillbaka i tiden, framkommer det att folkhögskolornas samlade underskott 2001 för första gången överstiger de samlade överskotten. Med andra ord, folkhögskolorna går fr.o.m. 2001 totalt sett med underskott.

Tabell 3. Antal skolor med överskott respektive underskott 1999 och 2001, tusental kr

Resultat	Rörelseskolor		Landstingsskolor	
	Underskott	Överskott	Underskott	Överskott
-250	14	22	8	8
251-500	5	3	5	3
501-1000	8	6	4	2
1001-2500	10	5	5	0
2501-5000	5	1	0	0
5001-	0	0	0	0
<b>Antal 2001</b>	<b>42</b>	<b>37</b>	<b>22</b>	<b>13</b>
<b>Medelvärde</b>	<b>997</b>	<b>571</b>	<b>554</b>	<b>286</b>
<b>Antal 1999</b>	<b>24</b>	<b>65</b>	<b>17</b>	<b>20</b>
<b>Medelvärde</b>	<b>618</b>	<b>343</b>	<b>308</b>	<b>514</b>

### Skolornas resultat i förhållande till omslutningen

Tabellen redovisar antal skolor med underskott/överskott i ett visst intervall. För att få en mer preciserad bild av underskottens betydelse ges i nedanstående tabell en sammanställning med utgångspunkt från underskottens/överskottens andel av omslutningen.

Tabell 4. Antal skolor med överskott respektive underskott uttryckt i förhållande till omslutningen, 2001

Resultat	Rörelseskolor		Landstingsskolor	
	Underskott	Överskott	Underskott	Överskott
% av omslutningen				
-2,5	17	25	13	10
2,5-5,0	11	3	4	2
5,1-10,0	6	6	5	1
10-	8	3	0	0
<b>Antal 2001</b>	<b>42</b>	<b>37</b>	<b>22</b>	<b>13</b>
<b>Medelvärde</b>	<b>997</b>	<b>571</b>	<b>554</b>	<b>286</b>

Också i detta perspektiv visar rörelsefolkhögskolorna upp en besvärlig ekonomisk situation. Mer än hälften av underskottsskolorna i denna kategori har ett underskott om mer än 2,5 procent av omslutningen. Så många som åtta har ett underskott om tio procent eller mer. Majoriteten rörelsefolkhögskolor med överskott har ett överskott som utgör mindre än 2,5 procent av omslutningen.

Landstingsfolkhögskolorna har i förhållande till omslutningen sammantaget ett lägre underskott än rörelsefolkhögskolorna. Överskottsskolorna visar samma bild som rörelsefolkhögskolorna.

### Skolornas resultat i förhållande till skoltyp

I syfte att finna eventuella mönster har skolor med underskott respektive överskott grupperats med hänsyn till faktorer såsom:

- storlek med avseende på allmänt och särskilt statsbidrag
- andelen uppdrags- och konferensverksamhet i förhållande till omslutningen
- externat och graden av internat
- belägenhet
- minskad lärartäthet 2001 i förhållande till 1999–2000

Det har inte kunnat påvisas samband mellan någon av de uppräknade faktorerna och skolornas ekonomiska resultat. En skolas storlek synes alltså – som det framkommer i denna undersökning – sakna betydelse för det ekonomiska utfallet. Det har heller inte kunnat påvisas att folkhögskolor med ett mer omfattande internat skulle ha – som det ofta hävdas – sämre ekonomiska förutsättningar för sin verksamhet.

## 4.6 Faktorer som påverkar skolornas resultatutveckling

Orsakerna till den kraftigt förändrade situationen kan antas bero på ett antal samverkande faktorer. I intervjuer och i referensgruppen har följande diskuterats:

- minskande verksamhetsvolymer/möjligheter till uppdragsverksamhet/ökad konkurrens
- lägre statsbidrag i förhållande till pris- och löneutvecklingen
- minskade insatser från landstingen

- minskande möjligheter att öka deltagarintäkter
- huvudmännens ökade svårigheter att bistå sina skolor ekonomiskt
- ökande personalkostnader
- ökande kostnader för lokaler
- ökande kostnader för rekrytering och mer krävande elevgrupper
- förändrade utrustningsbehov
- svårigheter att anpassa verksamheten

### **Minskande verksamhetsvolym/möjligheter till uppdragsverksamhet/ökad konkurrens**

I intervjuerna och i enkätens andra del pekar många skolor på problemen med minskande volymer, både i den statsbidragsberättigade verksamheten och i uppdragsverksamheten. Minskningarna har samband med den successiva bantningen av det särskilda statsbidraget med 30 procent under 2001 och 2002 samt en kraftig minskning av uppdragen inom det kommunala kunskapslyftet.

### **Svårigheter att anpassa till lägre verksamhetsvolym**

Alla folkhögskolor har under de senaste tio åren ökat sina verksamhetsvolym med externa finansieringar. Ökningen var under de första åren måttlig och kunde äga rum utan att skolorna behövde öka sin organisationsnivå. Under slutet av 1990-talet ökade skolornas volymer genom kommunala uppdrag, vilket av kvalitets-skäl tvingade fram nysatsningar på lokaler och utrustning. Antalet anställda i de olika personalgrupperna ökade också. Skolorna har idag svårigheter att snabbt anpassa den större fysiska organisationen till de förändrade lägre volymerna.

Få organisationer torde på kort tid kunna klara så kraftiga svängningar i verksamhetens omfattning som folkhögskolorna hanterat. Det är naturligtvis angeläget att skolformen med sina fria pedagogiska och metodiska resurser kan vara ett instrument i det arbetsmarknadspolitiska arbetet eller i andra sammanhang då folkhögskolan bedöms ha särskilt goda förutsättningar att nå resultat. Under perioden 1991–2003 har folkhögskolan tillförts resurser för olika ändamål:

*För kursverksamhet:*

- särskild utbildningsinsats (motsvarande), successivt ökande fr.o.m. 1992 till som mest 10 000 årsplatser (50 procent av det allmänna anslaget)
- SAGA-anslaget från 2002, 120 mnkr

De många uppdragen ger kraftiga variationer i verksamhetsnivåer. Nuvarande former för bidragsfördelning kan inte hantera sådana relativt kraftiga förändringar. Detta leder till ekonomiska påfrestningar i synnerhet för rörelsefolkhögskolorna, som genom fonderade medel eller särskilda huvudmannainsatser har få möjligheter att finansiera underskottsperioder. Detta aktualiserar frågor om ett mer generellt bidragssystem som neutraliserar kortvariga förändringar i verksamhetsnivåer. Se också avsnitt 5.

*För utvecklings- och försöksverksamhet:*

- Distansutbildningskommittén (DUKOM)
- KK-stiftelsen
- Distansutbildningsmyndigheten (Distum)
- Centrum för flexibelt lärande (CFL)
- IT i Skolan (ITiS)

Skolorna tillfördes under perioden tillsammans med studieförbunden sammanlagt närmare 150 mnkr för utvecklingsarbete inom dessa områden.

Därutöver har folkhögskolorna tillförts resurser för informationsarbete om narkotika, europeisk integration och EMU.

*Nya externa uppdrag*

De flesta intervjuade menar att verksamhetsminskningarna 2001 och 2002 medför behov att kompensera sig. Många folkhögskolor försöker därför nu ta till sig andra offentliga utbildningsuppdrag i form av utbildningar eller projekt, delvis finansierade med EU-medel.

Flertalet skolor rapporterar ett påbörjat eller ökat samarbete med försäkringskassor kring långtidssjukskrivna, samverkan med kommunernas socialtjänster och andra institutioner kring insatser för missbrukare, särskilda utbildningsprojekt för insatser i segregerade

bostadsområden etc. Några skolor, framför allt landstingsfolkhögskolor, rapporterar en ökad närhet och samverkan med sina huvudmän/landsting kring bl.a. folkhälsoarbete.

Flertalet folkhögskolor rapporterar kursverksamhet med de medel som ställts till förfogande för kurser med långtidsarbetslösa (SAGA).

Nästan alla skolor som utredningen kommit i kontakt med rapporterar samarbetssvårigheter med arbetsförmedlingarna. Skolorna bedömer att svårigheterna främst beror på bristande information om skolornas möjligheter men också på ett ointresse från förmedlingarnas sida. Faktorer som personalförändringar eller omorganisationer hos arbetsförmedlingar och försäkringskassor gör att skolorna ställs inför stora informationsproblem. Några skolor rapporterar att kursdeltagare, som påbörjat studier vid skolan, tvingas avbryta dessa för att i stället fortsätta i andra av uppdragsgivaren upphandlade utbildningar. Skolor har också mött något man beskriver som ideologiskt motstånd till folkhögskolans sätt att genomföra kursverksamhet.

Under senare tid har några skolor eller deras huvudmän startat gymnasiala friskolor.

### Styrande effekter av uppdrags- och konferensverksamhet

Uppdrags- och konferensverksamhetens omfattning är förhållandevis liten i jämförelse med övriga intäkter. För rörelsefolkhögskolor utgör kursverksamhet på uppdrag av kommuner finansierad med resurser ur kunskapslyftet endast 2,3 procent och övriga uppdrag 4,9 procent av omslutningen. Konferenser svarar för 5,4 procent. Motsvarande siffror för landstingsfolkhögskolorna är 1,7 procent, 2,0 procent respektive 1,5 procent. Enskilda skolor uppvisar betydande volymer. Detta gäller i första hand små nya folkhögskolor som genom en förhållandevis mer omfattande uppdragsverksamhet kan bredda sin lärargrupp.

I intervjuerna har frågan om uppdrags- och konferensverksamhetens eventuella negativa inverkan på det genuina folkbildningsarbetet diskuteras, dvs. om själva folkhögskoleverksamheten förändras i riktning från vad som i många sammanhang uttrycks som folkbildningens kärna. Samtliga intervjuade hävdar med eftertryck att så inte är fallet och menar att flera faktorer verkar i motsatt riktning:



- särskilda möjligheter har givits och ges fortfarande att anordna kommunala kurser som folkhögskolekurser
- skolorna är särskilt observanta vid utveckling och genomförandet av uppdragsverksamhet
- skolorna ges möjligheter till jämförelser och ges nya infallsvinklar som påverkar folkbildningsarbetet i en positiv riktning.

Många menar att uppfattningar om vad som kan betecknas som folkbildningens kärna varierar, liksom var gränserna går ifråga om det genuina folkbildningsarbetet i förhållande till annan verksamhet. Uppdragsverksamheten kan ge folkhögskolorna möjligheter att utvecklas i samklang med det omgivande samhällets förändringar.

### **Lägre statsbidrag i förhållande till pris- och löneutveckling**

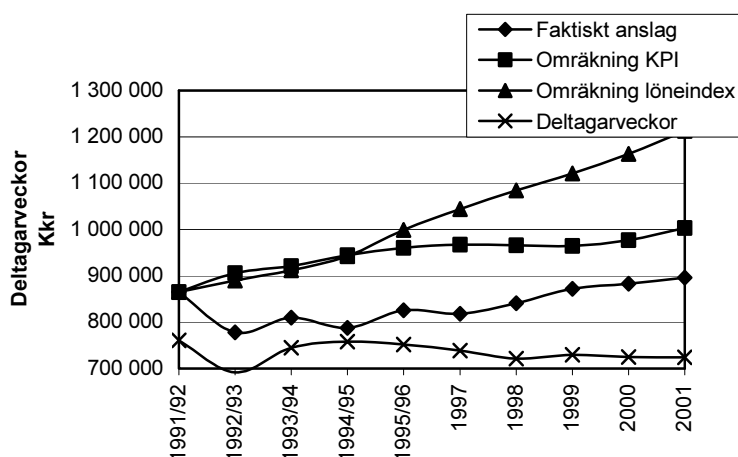
#### **Det allmänna folkhögskoleanslaget**

En studie av folkbildningsanslaget, dvs. det anslag ur vilket bidragen till studieförbunden och det allmänna bidraget till folkhögskolorna finansieras liksom driften av FBR och FIN (Folkhögskolornas informationstjänst), visar att anslaget bantades kraftigt redan året efter det att de nya formerna för statsbidragen introducerades (1991).

Inte förrän 1999 nådde anslaget – beloppsmässigt – åter upp till 1991 års nivå. Vid en omräkning av anslaget med hänsyn till konsumentprisindex (KPI) ligger anslaget vad avser folkhögskoledelen under senare år tämligen konstant drygt 100 miljoner kronor under 1991 års anslagsnivå.

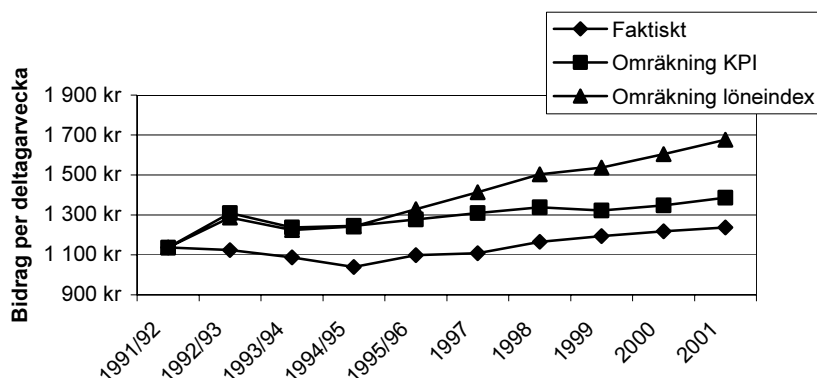
De dominerande kostnaderna vid en folkhögskola är lönekostnader. Dessa utgör i genomsnitt drygt 60 procent av skolornas omslutning. Vid en jämförelse med hänsyn till lönekostnadernas utveckling sedan 1991 får man fram en skillnad för folkhögskolans del om 317 mnkr 2001; en skillnad som under senare år accelererat i jämförelse med anslaget.

Diagram 1. Det allmänna folkhögskoleanslaget och inflationen



Under perioden 1991–2001 har den verksamhetsnivå uttryckt i deltagarveckor, som fastställts för varje folkhögskola genom årliga s.k. ingångsvärden, inte varierat i någon större utsträckning. Det betyder att anslagsvariationerna inte har samband med förändringar i verksamhetsnivå. För att i stort sett neutralisera förändringar i verksamhetsnivå kan man ange anslagsutvecklingen omräknad med KPI och lönekostnadsindex per deltagarvecka genomförd verksamhet. 1991/92 utgjorde det allmänna anslaget 1 137 kr/dv vilket sedan sjönk fram till 1994/95 till 1 039 kr/dv innan anslaget i förhållande till verksamhetsnivå åter vände upp beloppsmässigt. Utvecklingen under tioårsperioden från 1991 framgår närmare av nedanstående diagram.

Diagram 2. Det allmänna folkhögskoleanslaget per deltagarvecka



Man kan alltså konstatera en eftersläpning från 1991 om drygt 100 mnkr efter en omräkning med konsumentprisindex. En omräkning av det allmänna bidraget baserad på lönekostnadsutvecklingen sedan 1991 ger en eftersläpning om mer än 300 mnkr. Uttryckt per deltagarvecka borde 2001 års anslag 1 238 kr/dv ha omräknats till 1 386 respektive 1 676 kronor/dv.

Man kan naturligtvis ifrågasätta rimligheten i att bygga en indexserie med start 1991, dvs. mer än 10 år tillbaka i tiden. Om indexserien i stället börjat 1993 hade man kunnat visa en kontinuerligt positiv anslagsutveckling och därmed i slutänden en bättre följsamhet mot KPI och löneindex. Som framhållits tidigare, är skälet till att använda 1991 som startår att folkhögskolan vid övergången till det nya statsbidragssystemet garanterades en bidragsnivå, som låg i paritet med det tidigare statligt lönereglerade bidraget. Redan året efter minskades bidraget kraftigt, vilket framgår av diagrammen ovan. Effekten av besparingarna mildrades genom att folkhögskolorna som en följd av arbetsmarknadspolitiska beslut tillfördes volymvillkorade statsbidrag. Skolorna kunde då genomföra en ökad verksamhet inom ramen för den organisation man hade såväl i lokaler som i personal. Vid den tidpunkten upplevde man därför inte besparingarna som särskilt påfrestande. När volymerna nu minskar inträder effekter av besparingarna 1992/93. Dessa effekter är sannolikt en bidragande orsak till många skolors nu försämrade resultatutveckling.

## Verksamhet med särskilda statsbidrag

Som ytterligare en effekt av besparingarna 1992/93 kan man konstatera att de särskilda bidrag, som folkhögskolorna erhållit under större delen av 90-talet och fortfarande erhåller för att anordna verksamhet i anslutning till allmänna arbetsmarknadspolitiska åtgärder, har bestämts till sin storlek med utgångspunkt från bidraget per deltagarvecka i det allmänna anslaget. Det betyder att folkhögskolorna under denna period genomförde ytterligare en närmare hälften så stor verksamhet i deltagarveckor med stöd av ett statsbidrag som i sin allmänna del endast delvis omräknats med hänsyn till pris- och löneutveckling.

Även om man nu parerar de minskade statsbidragsvolymerna, kan det förväntas att majoriteten av folkhögskolorna kommer att få en allt mer besvärlig ekonomisk situation. Detta är en konsekvens av att statsbidragsnivåerna urholkades i förhållande till de förutsättningar som gällde för folkhögskolan före 1991/92.

## Minskande insatser från landstingen

I direktiven för SUFO 2 aktualiseras frågorna om kommunernas och landstingens ansvar för folkbildningsarbetet och det markeras att regeringen flera gånger har framhållit att staten varken kan eller bör ersätta detta bortfall av bidrag. SUFO 2 bör enligt direktiven belysa konsekvenserna av denna utveckling för folkbildningens möjligheter att nå sina mål.

Endast ett fåtal folkhögskolor uppbär ett mycket blygsamt ekonomiskt stöd från primärkommuner.

I avsnittet under landstingsbidrag har redovisats att landstingens bidrag till rörelsefolkhögskolorna reellt har sjunkit. Om man också sätter bidragen i relation till verksamhetsökningarna under de senaste tio åren, kan man i förhållande till verksamhetens omfattning konstatera en sänkning av landstingens ersättningar till rörelse-skolorna. Landstingen har alltså inte levt upp till de förväntningar som ställdes på dem i propositionen 1991. Det ska dock sägas att inrättandet av närmare 20 nya folkhögskolor under perioden har medfört en ytterligare belastning på landstingen.

Samtidigt kan man konstatera att landstingens huvudmannainsatser ökat och utgjorde i genomsnitt 5,115 mnkr 1991/92 per landstingsskola och 6,642 mnkr 2001. Ökningen utgör 30 procent.

För att få en någorlunda korrekt bild när man gör en sådan jämförelse, måste man ta hänsyn till förändringar i interndebiteringar för fastighetskostnader. Dessa har i genomsnitt per skola under samma period ökat från 2,933 mnkr till 5,083 mnkr eller med närmare 75 procent. Om man också tar hänsyn till kostnadsutvecklingen under perioden kan man konstatera, utan att närmare kvantifiera, att landstingens samlade ekonomiska insatser minskat under de senaste tio åren.

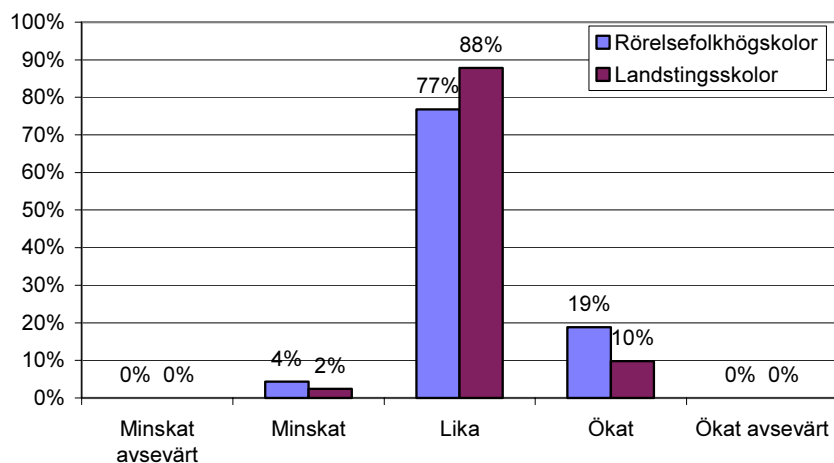
Effekterna av de reellt sett minskade insatserna från landstingens sida innebär svårigheter för folkhögskolan att nå sina mål, precis som då det statliga stödet minskades. Försämrade ekonomiska förutsättningar leder till lägre lärartäthet, att sociala insatser minskas, sämre förmåga att hålla lokaler och utrustning i gott skick, svårigheter att investera i IT etc. Minskningarna bidrar också enligt skolintervjuerna till att man kan tvingas ta sig an verksamheter som ligger vid sidan av det egentliga folkbildningsarbetet.

I intervjuerna har flera rörelseskolor uttryckt oro för landstingsbidragens negativa utveckling. Det gäller såväl bidragen från de egna landstingen som ersättningarna från andra landsting. Man har också pekat på att landstingens regelsystem för de interkommunala ersättningarna/bidragen leder till styrningar av skolornas verksamhet. Kraven om ömsesidighet och att alla kurstyper inte genererar bidrag medför att omsvängningar i rekrytering och förändringar i kursstrukturerna påverkar landstingsbidragen. Många skolor anordnar kurser kortare än 15 veckor eller deltidskurser i syfte att bättre kunna möta korttidsutbildades behov. Man menar att – även om totalbeloppen från landstingen inte ökar – bör regelsystemet ges en sådan utformning att skolorna inte är låsta i sin organisation.

### **Minskande möjligheter att öka deltagarintäkter**

I enkätens andra del frågades efter skolornas prissättning för kost och logi samt deltagaravgift. Av diagram 3 framgår att endast ett fåtal skolor höjt priserna under 2001 i förhållande till genomsnittet 1999 och 2000. I intervjuerna menar de flesta att det inte finns underlag att ta ut högre priser av långkursdeltagarna därför att studiestöden är alltför knappa. Nästan alla intervjuade skolor uppger att alltfler kursdeltagare brister i sin förmåga att betala både internatkostnader och deltagaravgifter.

Diagram 3. Priser för kost och logi 2001 jämfört med 1999 och 2000



Deltagarintäkter kommer förmodligen framöver att utgöra en mindre andel av skolornas totala intäkter. Flertalet av de intervjuade internatskolorna överväger att minska eller har minskat antalet måltider till de studerande. I den mån skolan inte har helgkurser eller konferenser serveras inte mat till långkursdeltagarna under helger. Flera skolor menar också att det som förr kallades ”måltidstvänget” inte går att upprätthålla. Kursdeltagarna lagar numera ofta sitt kvällsmål i internatens pentry.

Man menar att denna utveckling i hög grad orsakats av ökande personalkostnader för kök och internat. Man menar också att långkursdeltagare som en konsekvens av ett alltför knappt studiestöd i allt större utsträckning väljer billigare måltidsalternativ.

### Huvudmännens ökande svårigheter att bistå sina skolor ekonomiskt

Rörelsefolkhögskolornas huvudmän bistår sina folkhögskolor – om det överhuvudtaget förekommer – med en mycket begränsad ekonomisk insats särskilt sett i förhållande till landstingen, vars huvudmannatillskott är betydande.

Begreppet rörelsefolkhögskola används som en samlingsbeteckning för alla folkhögskolor som inte har landsting eller region som huvudman. Det betyder att begreppet rymmer allt ifrån små ideella organisationer eller stödföreningar, med eller utan ekonomiska förutsättningar att ta ett aktivt ansvar för sin folkhögskolas ekonomi, till folkrörelser i begreppets egentliga mening. Flera rörelsehuvudmän har också rönt ett minskande medlemsintresse under det senaste kvartsseklet och saknar därför många gånger det engagemang, som ofta präglade kontakten med folkhögskolan. Man har därmed inte längre lika stora förutsättningar eller kanske vilja att bistå sin folkhögskola ekonomiskt.

Formellt krävs ett ekonomiskt ansvarstagande från huvudmannens sida. Detta kommer till uttryck i FBR:s kriterier vid ansökan om statsbidrag för en ny folkhögskola eller ansökan om övertagande av en befintlig. I övrigt förekommer det inte någon prövning av huvudmannens ekonomiska förutsättningar att bedriva folkhögskoleverksamhet. Detta kan inte heller rimligen krävas. Det är inte ovanligt att rörelsefolkhögskolors huvudmän uttrycker en förväntan om att deras skolor ska vara finansierade utan något stöd från huvudmannens sida.

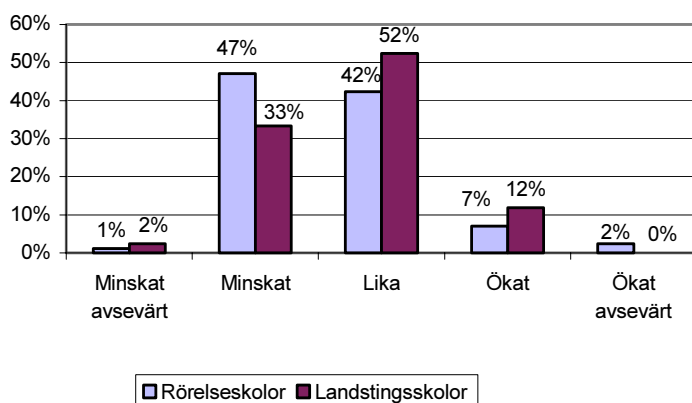
### **Ökande personalkostnader**

Lönekostnadsutvecklingen inom utbildning stagnerade under 90-talet. Under senare år har kommuner och staten tvingats lyfta lönerna för stora lärargrupper i syfte att göra läraryrket mer attraktivt och löneutvecklingen för lärare har därför genomsnittligt varit mer positiv än för många andra yrkesgrupper. Kommunerna har erhållit särskilda statsbidrag för detta ändamål, något som folkhögskolan som skolform inte kommit i åtnjutande av.

Vid en jämförelse mellan folkhögskolans lärare och jämförbara lärargrupper vid andra skolformer kan man konstatera löneskillnader. Folkhögskollärare har en lönenivå som ligger lägre än andra motsvarande lärarkategorier. Folkhögskolorna saknar idag möjligheter att inom nuvarande statsbidragsramar och andra resurser höja lönenivån. Detta betyder sannolikt att skolformen på sikt kommer att ha svårigheter att rekrytera lärare med en bakgrund och utbildning som garanterar lägst nuvarande kvalitetsnivå. Det finns också risk att lärare vid folkhögskola söker sig bort från skolformen.

I tidigare enkäter redovisar folkhögskolorna en sänkning av den genomsnittliga lärartätheten med 15–20 procent i förhållande till 1991 års nivå. I enkätens andra del redovisar knappt hälften av rörelsefolkshögskolorna ett minskat antal undervisningstimmar för 2001, som inte beror av förändringar i verksamhetsnivå, i förhållande till genomsnittet av de två föregående åren. Motsvarande uppgift för landstingsfolkshögskolorna är drygt en tredjedel.

Diagram 4. Förändring undervisningstimmar

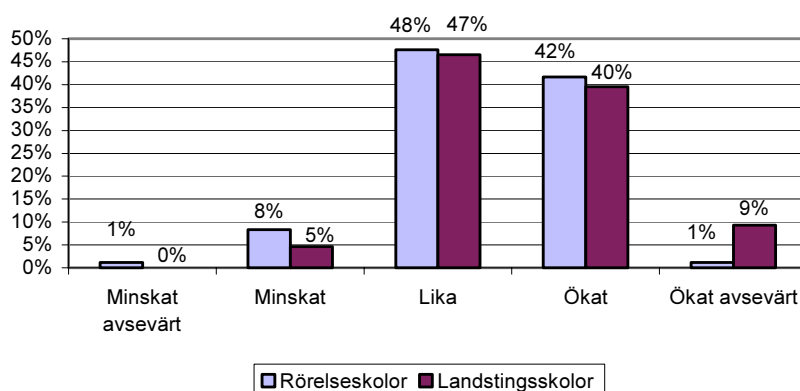


Också för de övriga områdena administration, kök/internat/lokalvård samt fastighet redovisar skolorna minskade personalinsatser (se bilaga 10).

Personalminskningarna ger ökade påfrestningar för personalgrupperna. Hälften av landstingsfolkshögskolorna redovisar för samma tid ökad ohälsa i personalgrupperna. Rörelseskolor, som redovisar ökat antal sjukskrivningar, är något färre. Ett större antal sjukskrivningar leder i sig till ökade kostnader. Fr.o.m. halvårsskiftet 2003 ökar kostnaderna för skolornas sjuklöner. Se diagram 5.



Diagram 5. Sjukskrivningar



I intervjuerna har de flesta skolorna, såväl landstings- som rörelseskolor, markerat fortsatta personalminskningar som inte beror av volymförändringar. Minskningarna gäller företrädesvis pedagogisk personal.

I intervjuerna har också några skolor presenterat riktlinjer för beräkning av lärartäthet. Man uppger ett belopp för lärarlönkostnader i relation till statsbidraget per deltagarvecka. 600 kronor och 650 har nämnts. Detta medger en lärartäthet om omkring 1,4 undervisningstimmar per deltagarvecka vilket, i jämförelse med vad som gällde före 1991, utgör en minskning av lärartätheten med knappt en tredjedel. Då bidrag för ökad lärartäthet utges till funktionshindrades studier har en förhållandevis låg lärartäthet vid en skola också återverkningar för kostnader för ökad lärartäthet för funktionshindrades studier. Se också avsnitt 7.2.

### Ökande kostnader för lokaler

Kostnaderna för lokaler hyror och underhåll vid en given verksamhetsnivå (alternativt per deltagarvecka) varierar kraftig mellan folkhögskolorna. Detta beror i huvudsak på följande faktorer:

- lokaler och internat ägs av skolan
- lokaler och internat ägs av huvudmannen
- lokaler och internat ägs av helt utomstående organisation/ företag

- hyra baseras på självkostnad
- hyra baseras på marknadens prisnivå
- skolan har enbart externat
- skolans belägenhet
- lokalernas ändamålsenlighet

Av enkätens del 1 framgår att ungefär 50 av de svarande rörelse-folkhögskolorna äger sina lokaler för undervisning och internat. Av dessa saknar omkring 20 räntekostnader, dvs. man har inte belånat sina lokaler. I några fall saknar man avskrivningar.

Resterande knappt 40 folkhögskolor hyr lokalerna antingen av eller genom sin huvudman eller på den öppna marknaden. De nya folkhögskolorna i de större tätorterna och storstäderna betalar i regel marknadsmässiga hyror. Enligt intervjuerna betalar rörelse-skolor, som hyr lokaler av sin huvudman eller huvudmannen när-stående, ofta en hyra som baseras på självkostnad. Det förekommer att huvudmän debiterar marknadsmässiga hyror.

Landstingsfolkhögskolorna hyr regelmässigt sina lokaler av huvudmannen. Skolor som bedriver kursverksamhet på annan ort kompletterar sina lokaler genom förhyrningar på den öppna mark-nanden. Även om det förekommer inslag av marknadsmässiga bedömningar av hyresnivån synes denna i regel vara baserad på landstingets självkostnad. I några sammanhang bedöms självkost-naden utifrån andra verksamhetskriterier (sjukvård) vilket kan ge förhållandevis kostsammare lokaler.

Folkhögskolor, som äger sina lokaler, och landstingsfolkhög-skolor har i regel svårare att anpassa sina lokalytor till skiftande behov. För landstingsfolkhögskolor gäller ofta att lokalerna inte helt igenom är anpassade till folkhögskoleverksamheten som sådan. I några fall debiteras skolor för kostnader för skötsel av stora park-tytor eller annan markvård.

Skolor som hyr uppvisar inte oväntat lägre driftskostnader för sina lokaler.

Vid en detaljstudie kan man konstatera att rörelsefolkhögskolor som hyr sina lokaler oftare redovisar underskott.

I enkätens andra del redovisar förhållandevis många skolor behov av renovering eller standardhöjande åtgärder. Landstings-folkhögskolor redovisar oftare än rörelsefolkhögskolorna behov av standardhöjande åtgärder i form av modernisering av internaten.

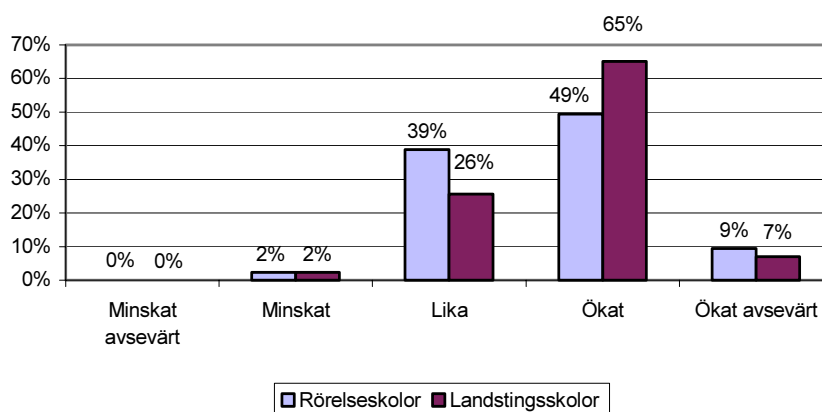
## Ökande kostnader för rekrytering och mer krävande elevgrupper

I enkäten ombads skolorna presentera de tre mest angelägna områdena för vilka man i mån av ekonomiska möjligheter vill öka sina insatser.

Merparten skolor menar, vilket också bekräftas i intervjuer, att allt fler sökanden till folkhögskolorna har en ofullständig eller avbruten gymnasieskola bakom sig, eller, som det uttryckts i referensgruppen, normalitetsbegreppet har blivit allt smalare i gymnasieskolan. Den allmänna bedömningen är att folkhögskolan allt oftare möter människor som behöver ett ökat stöd i undervisningen utan att de för den skull kan anses vara funktionshindrade. För att kunna behålla kvaliteten förutses de flesta folkhögskolorna ökade insatser för det sociala arbetet i anslutning till undervisningen liksom att lärartätheten måste upprätthållas även om utrymmet i stats- och landstingsbidrag inte medger detta. Man förutses också ökade personalutvecklingsinsatser.

Det andra området för vilket man förväntar sig ett ökat behov av insatser är rekrytering till allmänna kurser. I enkätens del 2, diagram 6, redovisar omkring två tredjedelar av skolorna att man under 2001 ökat sina ekonomiska insatser för rekrytering av kursdeltagare.

Diagram 6. Insatser för rekryteringsarbete



Alla intervjuade skolor ger uttryck för ökade svårigheter att nå de primära målgrupperna. Ofta anger man att svårigheter i kontakter med arbetsförmedlingar, försäkringskassor och andra institutioner ökar behoven av informationsinsatser. Också i själva antagnings-situationen, menar många, ökar arbetsinsatserna för framför allt lärare i samband med intervjuer. Det faktum att sökanden i allmänhet inte accepterar ett nej från skolan ökar arbetsbelastningen. Allt fler antagna sökanden till de långa allmänna kurserna uteblir vid kursstarten, vilket ytterligare belastar skolorna ekonomiskt.

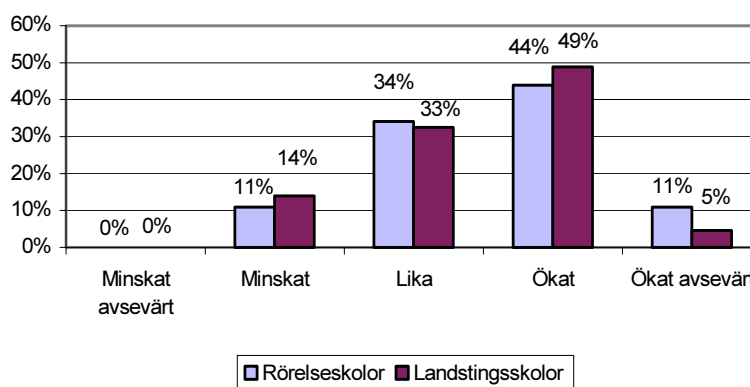
### **Förändrade utrustningsbehov**

Vid en kartläggning av folkhögskolornas ekonomi måste man också diskutera skolornas nivå och standard ifråga om utrustning.

Närmare sextio procent av skolorna uppger att man 2001 ökat investeringar för IT i förhållande till de två närmast föregående åren. I fråga om övriga investeringar kan man inte se ett liknande förhållande. Snabb utvecklingstakt vad gäller IT ger höga kostnader. Detta gäller framför allt programvaror och drift (nätverks-administration och kommunikation). Speciallinjer såsom media, journalistik etc. samt viss kursverksamhet för funktionshindrade är särskilt utrustningskrävande.

Vid skolbesöken uppgav många skolor att man prioriterar personalinsatser och att man därför i konkurrensen mellan olika resurkrävande områden hellre senarelägger investeringar i lokaler och utrustning. Detta ger en bild av att skolorna har ett uppdämt investeringsbehov vars omfattning är svårbedömt. Det är i första hand IT-investeringar som får stå tillbaka. Detta kan leda till hinder i utvecklingen av kursverksamheter som är teknikkrävande, t.ex. viss verksamhet med funktionshindrade. För sådan verksamhet utges inte särskilda statsbidrag för grundinvesteringar.

Diagram 7. Investeringar för IT-verksamhet



### Svårigheter att anpassa verksamheten

Att anpassa verksamheten efter förändrade omvärldsfaktorer kräver att en folkhögskola identifierar skeenden i tid och rum. Verksamhetsanpassning kräver också att skolan bygger strategier för vad som kan förändras under olika antagna och givna betingelser. Det är också viktigt att skolan uppfattar sig som en aktör, som har förmåga att påverka utvecklingen, och alltså inte i alla lägen accepterar för skolan negativa omvärldsförändringar.

Verksamhetsförändringar måste ständigt prövas mot frågeställningar om vad som

- är folkbildningsideologiskt acceptabelt
- utvecklar skolan i ett folkbildningsideologiskt perspektiv
- ligger i skolans/huvudmannens idé och profil
- är kvalitetsmässigt förbättrande/acceptabelt

Begreppet folkbildningsideologiskt perspektiv är naturligtvis inte ett en gång för alla givet begrepp. Folkbildningsbegreppet måste kontinuerligt prövas och utvecklas. Detta kräver att skolan finns i ett utvecklingsarbete och i debatt tillsammans med andra aktörer inom och utom folkbildningen. Detta kräver också att skolans personalgrupper och ledning/styrelse genom utbildning och erfarenhet har en förankring i folkbildningens grundläggande idévärld.

Det är mot bakgrund av den här korta introduktionen som man ska se diskussionen om skolornas möjligheter att påverka sin ekonomi.

I intervjuerna har skolorna givit uttryck för olika förhållningsätt till en rad faktorer som påverkar ekonomins utveckling:

- att optimera intäkter och kostnader
- organisationens betydelse och omfattning
- närhet till ekonomifunktioner
- uppfattar inte signaler i tid
- felbedömning av omställningsbehov och -tid
- medinflytandefrågor
- svårigheter att agera i en tät social miljö

### **Att optimera intäkter och kostnader**

Att optimera intäkter och kostnader innebär i det här sammanhanget att man prövar dem i flera dimensioner; att man prövar de olika ekonomiska faktorernas inbördes beroenden i sig och vid förändringar av verksamheten. För att exemplifiera innebär det att man vid förändring av olika verksamhetsinriktningars inbördes omfattning prövar intäkternas utveckling och ställer dem mot de kostnadsförändringar som därvid uppkommer. På vilka sätt förändras intäkterna, då skolan förändrar omfattningen av en viss verksamhet och vilka olika kostnadsförändringar uppträder därvid? Hur ser det ekonomiska utfallet ut på kort och lång sikt?

Många av de intervjuade skolorna arbetar med frågeställningar av den här arten, men få gör genomarbetade och gedigna analyser. Man menar att det krävs tillgång till en mer ekonomiskt kvalificerad personal än vad man vanligen har möjlighet att nyttja.

### **Organisationens betydelse och omfattning**

Skolorna uppvisar många olika organisationsstrukturer. Dessa är huvudsakligen beroende av skolornas storlek, tradition och relation till huvudmannen.

Under intervjuerna har relationen skolledning – styrelse diskuterats med avseende på beslutskompetens. I de allra flesta fall finns det en detaljerad delegationsordning som klart uttrycker såväl beslutskompetens mellan skolledning och styrelse som mellan

skolledning och övriga befattningshavare vid skolan. I några fall och oftast vid de mindre rörelseskolorna saknas eller är medvetenheten låg vad gäller beslutskompetensens gränser mellan ledning och styrelse. Endast i något fall är rektor också ledamot av styrelsen.

I intervjuerna har nästan alla skolledare uttryckt sin tillfredsställelse över att skolans styrelse sällan initierar eller regelmässigt hanterar frågor som avser verkställighet. Man menar också att detta – i perspektivet av att snabbt kunna hantera frågor om omställning och förändring – är viktigt. Skolledningarna har, med något undantag och under normala förhållanden, fullständig frihet att hantera förändringar inom de totala budgetramarna. I nästan samtliga intervjuade skolor beslutar rektor om anställning av personal.

Den administrativa kompetensen varierar starkt mellan skolorna. De faktorer som synes styra graden av kompetens är skolornas storlek och närhet till huvudmannen. Större skolor har i allmänhet mer kvalificerad personal i ekonomiadministrationen, vilket torde bero på att ekonomifunktionernas komplexitet ökar med en skolas storlek, men också att en större skola har bättre ekonomiska förutsättningar att kunna finansiera sådan personal. Skolor som saknar möjlighet att köpa framför allt ekonomiadministrativa funktioner av huvudmannen har i allmänhet behov av högre kompetens i administrationen. Detta gäller i regel större rörelsefolkhögskolor som saknar huvudman med en mer omfattande bakomliggande administration. Det finns dock exempel på landstings(region)folkhögskolor som måste hålla sig med en hög ekonomiadministrativ kompetens för att kunna klara komplexiteten i sina relationer till huvudmannen.

I intervjuerna och i andra sammanhang konstateras inte oväntat ett visst positivt samband mellan skolornas resultatutveckling och graden av kompetens i de ekonomiadministrativa funktionerna. Samtidigt kan man konstatera ett visst avstånd mellan ekonomifunktioner och det pedagogiska arbetet.

### Närhet till ekonomifunktioner

Närheten till ekonomiadministrativa funktioner har betydelse att snabbt och effektivt kunna hantera och följa upp resultatutveckling, vilket de flesta intervjuade har givit uttryck för. Skolor, som har merparten av sina vardagliga ekonomifunktioner utanför

skolan, har svårare att få fram relevant information för uppföljning och korrigeringar i ekonomistyrningen. Detta gäller regelmässigt där huvudmannens system är byggda för andra verksamhetsområden. Sådana skolor får också en del icke relevant information eller tvingas bearbeta informationen för att få den användbar. Skolor som köper sina ekonomiadministrativa tjänster från professionella företag har ofta ett mycket gott stöd från sin leverantör. Många anser dock att det förmodligen skulle vara billigare att ta hem arbetet.

På samma sätt som graden av kompetens i ekonomiadministrationen samvarierar med resultatutveckling har närheten till ekonomihantering och ekonomiinformation ett samband. Skolor med en högre grad av egenhantering uppvisar ofta ett mer positivt resultat vilket kan bero på att man snabbare kan möta löpande behov av budgetförändringar.

### Andra faktorer som påverkar resultatutvecklingen

Även om en skola har en god omvärldsuppfattning och information om villkor och möjligheter, så krävs det analyser och handlingsförmåga. En rad faktorer påverkar skolans framtida utveckling såsom

- att uppfatta signaler i tid
- att bedöma omställningsbehov
- att bedöma omställningstid
- medinflytandefrågor
- att agera i en tät social miljö

Det kan vara svårt att uppfatta vad som är relevanta signaler om omställningsbehov. Detta kräver förmåga att analysera skeenden i relation till skolans aktuella verksamhet och verksamhetsinriktning. I det här sammanhanget har också förmågan att bedöma tidsperspektiv för förändringsarbete betydelse. Medinflytandefrågor och förankringsarbete måste få ta den tid som krävs för att konflikter inte ska uppkomma. Folkhögskolorna är små enheter där personal och skolläda ofta finns i nära relation till varandra och det förekommer inte sällan att anställda vid rörelsefolkhögskolor har framträdande positioner i huvudmannorganisationen.

För att kunna möta problemställningar av den här arten krävs väl genomtänkta strategier och handlingsplaner. I intervjuerna har det



framkommit att skolorna har starkt varierande uppfattningar om dessa faktorer betydelse i ledningsarbetet. Detta kan naturligtvis vara beroende av i vilken grad skolan tidigare varit tvungen att hantera sådana frågor men också en kompetensfråga i skolläringen.

## 5 Samhällsstödets effekter för folkhögskolornas folkbildningsarbete

Utifrån ett utvärderingsperspektiv ingår i arbetet att beskriva hur folkhögskolornas folkbildningsarbete har påverkats och påverkas av den ekonomiska verkligheten. Det gäller t.ex. hur varierande former för och omfattning av samhällsstödet till skolorna utvecklar och begränsar innehåll och form för folkhögskolornas arbete.

Det samhällsstöd som diskuteras i detta sammanhang är olika former av direkta och indirekta statsbidrag och villkoren för dessa. Landstingens bidrag/huvudmannainsatser och effekter har diskuterats under 4.2.

Inledningsvis ges en kort bakgrund till förändringarna 1991 i statens bidragsgivning och bidragsfördelningen till folkhögskolorna. Därefter diskuteras bidragens rörlighet i förhållande till behov av folkhögskoleverksamhet och slutligen några möjliga utgångspunkter för förändring av fördelningskriterier.

I skriften *Folkbildningsrådets statsbidragsfördelning* ger FBR en utförlig redovisning av anslagsutvecklingen och anslagens fördelning till folkhögskolorna under perioden 1991–2002.

### 5.1 Anslaget till folkhögskolorna

I folkbildningspropositionen 1991 markerades folkbildningens eget ansvar för folkbildningsarbetet och dess utveckling. Från statsmaktens sida proklamerades – utifrån folkbildningens egen vilja – ett målstyrt och självstyrande system. Den detaljstyrning genom förordningar och allmänna föreskrifter och råd, som dittills präglat statmaktens bidragsgivning, upphörde i stort sett genom överlämnandet av anslagen och bidragsfördelningen till FBR, den ideella föreningen bildad av Folkbildningsförbundet (studieförbunden) samt RIO och Landstingsförbundet (folkhögskolorna), som avlöste skolöverstyrelsen.

### FBR:s fördelningskriterier

Folkbildningen tillförsäkrades ett i princip oförändrat statsbidrag i nivå med 1990/91 års anslag. Det ankom på FBR att fördela anslaget till driften av sin egen administration, till studieförbunden och till folkhögskolorna. FBR valde att i en avsiktsförklaring mellan rådets tre medlemmar fördela statsbidraget mellan studieförbunden och folkhögskolorna i paritet med respektive områdes tidigare bidragsnivåer. Fördelningen kom därvid att bli 1 182,5 mnkr eller 57,7 procent till studieförbunden och 866,12 mnkr eller 42,3 procent till folkhögskolorna. Denna fördelningsgrund tillämpas fortfarande för det allmänna folkbildningsanslaget.

I 1991 års proposition visade regering och riksdag sin tilltro till folkbildningens förmåga att utveckla och driva folkbildningsarbetet på sina egna villkor. Inte minst tillkomsten av FBR med sin sammansättning av folkbildningens företrädare är uttryck för detta.

Ett partsammansatt organ har små eller i praktiken inga möjligheter att fördela resurser mellan sig på grundval av en egen värdering av parternas kvalitativa insatser. Det är därför helt naturligt att den anslagsfördelning som gjordes 1991 mellan studieförbund och folkhögskolor kom att ha sin utgångspunkt i kvantitativa bedömningssätt. Det är inte heller nu möjligt att genomföra en omvärdering av anslagsrelationen mellan folkhögskola och studieförbund. Om en förändring – som inte är betingad av ”klara kvantitativa yttre omständigheter” – anses nödvändig, måste detta beslutas utanför folkbildningen självt, dvs. tas på den politiska nivån.

En ”klar kvantitativ yttre omständighet” kan anses föreligga då anslaget till folkhögskolorna för särskild utbildningsinsats fr.o.m. 2006 läggs samman med folkbildningsanslaget. Sammanläggningen bör medföra att relationen omräknas så att studieförbunden och folkhögskolorna inte beloppsmässigt får ändrade förhållanden.

### Anslagets fördelning mellan folkhögskolorna

Det allmänna anslagets fördelning mellan folkhögskolorna baseras sedan början av 1980-talet på varje skolas tidigare år genomförda verksamhetsvolym. En folkhögskolas möjlighet att öka sin verksamhetsvolym är ytterst begränsad och möjlighet föreligger i princip endast då andra skolor inte når upp till sin medgivna volym. För

de 10 000 utbildningsplatser (numera 7 000) som tillkom under 1990-talet har principen varit densamma.

Det skulle fr.o.m. 1991/92 ha varit möjligt att variera verksamhetsvolymen inom en treårsperiod utan negativa konsekvenser för den enskilda skolan i form av framtida minskningar av statsbidraget. Genomförandet av denna princip hindrades bl.a. genom den anslagsreduktion, som genomfördes redan året efter nyordningen 1991.

Den nuvarande anslagsfördelningen mellan folkhögskolorna baseras helt på kvantitativa bedömningar utan hänsynstagande till folkhögskolors skiftande kvalitet och inriktningar eller förändringar i regionala behov.

Av samma skäl som för anslagets fördelning mellan studieförbund och folkhögskolor är det inte möjligt eller ens önskvärt att i kvalitativa bedömningar företa omfördelningar av anslaget till folkhögskolorna. Detta är något som man både i intervjuerna och i referensgruppen tagit avstånd från.

Det är däremot angeläget att kunna möta regionala förändringar i behovet av folkhögskoleverksamhet. Det är också angeläget att nya intressegrupperingar får möjligheter att profilera folkhögskoleverksamhet på egna villkor.

I referensgruppen och i intervjuerna har man uttryckt att inrättandet av nya folkhögskolor kan vara ett sätt att låta nya huvudmannagrupper få tillgång till folkhögskola. Inrättandet av nya skolor kan också vara ett sätt att möta förändringar i regionala behov liksom att skolor etablerar filialverksamheter. I bilaga 2 ges en sammanställning över antalet filialer.

Inte oväntat uttrycker man i intervjuerna och i referensgruppen, att behoven av nya folkhögskolor och ökad verksamhet i områden med framväxande behov bör mötas med ökade resurser. Man tar bestämt avstånd från en finansiering genom nedskärningar hos befintliga folkhögskolor eller med stöd av tillfälliga resurser. Man menar också att alltför låga ingångsvolymer vid inrättandet av nya folkhögskolor kan leda till bristande kvalitet eller att kompletteringar med annan verksamhet medför att folkhögskoleprofilen tunnas ut.

Under senare år har såväl landstings- som rörelsehuvudmän överlätit folkhögskolor till nya huvudmän. Överlåtelse har ägt rum till etablerade institutioner såsom studieförbund och Svenska kyrkan samt till nybildade intressegrupperingar. I både referensgruppen och bland merparten intervjuade har man uppfattningen, att

statsbidragsresursen bör återgå i sin helhet till FBR i syfte att möta behovet av nya skolor och regionala behov.

Man tar också avstånd från den handel med statsbidragsresurser som förekommit under 1990-talet. Merparten av den s.k. handeln med deltagarveckor, med i hög grad varierande värdering av deltagarveckans värde, torde ha begränsats i och med FBR:s diskussion i maj 2002 i *Riktlinjer för anordnarskap och statsbidragets avgränsning avseende folkhögskolorna* om ansvaret för anordnandet av en folkhögskolekurs. Man menar att statsbidragsresurser, som frigörs genom att enskilda skolor inte når upp till sina bidragsberättigade volymer, ska återföras till FBR.

### Styrning genom differentieringar

Det allmänna anslaget, som 1991/92 stod till förfogande för fördelning till folkhögskolorna, räknades fram genom att först avsätta medel till FBR:s administration, driften av FIN, avsättning av resurser för förstärkningsbidrag för funktionshindrades studier samt vissa andra särskilda stöd t.ex. förstärkningsbidrag för musikundervisning. Bidraget differentierades mellan landstingsfolkhögskolor och rörelsefolkhögskolor med hänsyn till den differentiering som tillkom under 80-talet som en kompensation för vissa arbetsgivaravgifter.

Under perioden från 1991 har FBR genomfört flera förändringar i fördelningsprinciperna. Avsikten med vissa förändringar har varit en önskan om att förenkla statsbidragshanteringen men också att styra folkhögskoleverksamheten både mot vissa målgrupper och pedagogiskt/metodiskt. Avsikten har i andra sammanhang varit delvis den motsatta; att avskaffa styrningar av bidrag till viss verksamhet. Förändringar i fördelningsprinciperna har också tvingats fram som en konsekvens av anslagsförändringar. De viktigaste förändringarna under perioden är följande:

- införandet av särskilt bidrag för verksamhet med deltagare med tidigare kort utbildning och stöd till skolor med internat
- avskaffandet av ovan nämnda stöd
- avskaffandet av de särskilda stöden till musikutbildningar och vissa andra utbildningar samt vissa bidrag till några enskilda folkhögskolor
- förenkling av hanteringen av särskilda stöd för funktionshindrades studier (förstärkningsbidragen).

FBR genomförde 1995, i avsikt att förstärka intentionerna i 1991 års proposition, ytterligare differentieringar i bidragsfördelningen. Således tillkom ett särskilt bidrag för korttidsutbildade och för kursdeltagare i internat. Det särskilda bidraget för internatboende motiveras av en då pågående diskussion om att det är förhållandevis dyrare att driva ett internat än ett externat.

Omfördelningen för korttidsutbildade och internaten visade sig ha sammantaget mycket marginella effekter. Båda bidragen avskaffades 1999 i samband med att också förstärkningsbidragen för musik och vissa andra bidrag avskaffades. De senare bidragen avskaffades med motivet att det bör vara en enskild skola som avgör vilka verksamheter som ska prioriteras. Från 1999 finns det alltså ett enhetligt bidrag per deltagarvecka. Vissa differentieringar kvarstod dock eller infördes:

- förstärkningsbidragen till funktionshindrades studier
- förstärkningsbidragen till invandrares studier
- en minskad differentiering mellan landsting- och rörelse-folkhögskolorna nu i form av ett särskilt profilbidrag om 2,5 procent
- ett särskilt utvecklingsbidrag om 5 procent

De differentieringar som genomförts och förändrats under perioden 1991–2001 har haft till syfte att förstärka intentionerna i motiven för statens bidragsgivning till folkhögskolorna.

Differentieringarna med utgångspunkt från funktionshindrade och senare också invandrare har sin bakgrund i en schabloniserad differentiering från mitten av 1970-talet. Bidraget utges till skolor som har en merkostnad i kursverksamheten som kan härledas till en deltagares funktionshinder eller en invandrares språksvårigheter. Differentieringen har självfallet till syfte att underlätta skolornas arbete med dessa grupper.

Differentieringen med hänsyn till korttidsutbildade och internatboende kom dock att få, som sagts, marginella effekter. Externat-skolor i storstadsområden med förhållandevis många korttidsutbildade vägdes mot internatfolkhögskolor med många kursdeltagare med en god utbildningsbakgrund. Differentieringen ledde till en svåröverskådlig hantering av bidragsfördelningen och kunde också ifrågasättas utifrån perspektivet av de allmänna villkor för statsbidragen, som säger att folkhögskolan bl.a. ska vända sig till

korttidsutbildade. Man kan inte heller påstå att skolorna har ökade kostnader som en följd av att man arbetar med korttidsutbildade.

Differentieringen mellan rörelse- och landstingsfolkhögskolor är i och för sig en fortsättning på den tidigare differentieringen, men nu ett uttryck för en förväntan om en tydlig profilering av rörelsefolkhögskolorna.

Utvecklingsbidraget är i sig ingen differentiering utan ett krav om att skolorna ska sätta av ett belopp om 5 procent av statsbidraget för utvecklingsarbete. Begreppet utvecklingsarbete har i detta sammanhang en bred definition.

### **Behovet av förändringar**

I det föregående har en rad behov av förändringar i kriterierna för bidragsfördelning diskuterats utifrån synpunkter som framförts bland intervjuade skolor och i referensgruppen. Här ges ytterligare några kommentarer:

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.

Av olika skäl sviktande huvudmannaintresse för en folkhögskola har resulterat i flera överlåtelse till nya huvudmän. Diskussionen ovan om nedläggning av en skola och återförandet av statsbidragsresursen leder till en rad problem om avvecklingsprocedurer och avvecklingskostnader. I dag synes det inte finnas någon beredskap att hantera sådana frågeställningar vilket i sig leder till den enklare vägen: att överlåta. I syfte att öka folkhögskoleresursens rörlighet bör former för och kostnadshantering 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. Detta skulle kunna medge volymsvängningar men över tid ändå kräva verksamhet för hela det tilldelade statsbidraget.



## 6 De nya folkhögskolornas ekonomi

Under perioden 1991–2000 tillkom 20 nya folkhögskolor, samtliga rörelseskolor. I enkätmaterialet är de nya folkhögskolorna något underrepresenterade. Mot den bakgrunden och då de nya folkhögskolorna i flera sammanhang antas uppvisa särdrag, önskade referensgruppen en djupare belysning av skolornas ekonomiska situation i samband med intervjuerna. Belysningen begränsas just till de ekonomiska förhållandena. De nya skolornas beskrivs och analyseras i Rolf Berndtsson: *Nya folkhögskolor – En uppföljningsstudie av de folkhögskolor som blivit självständiga mellan åren 1991–2000*.

### 6.1 De nya folkhögskolorna

De 20 nya folkhögskolorna har inrättats vid fyra olika tidpunkter under perioden 1991–2000 (se bilaga 3). Gruppen nya folkhögskolor skiljer sig i sina ekonomier från övriga skolor på en rad punkter. Gruppen är inte heller homogen. Skolorna uppvisar inbördes förhållandevis stora olikheter. I bilaga 8 och 9 finns medelvärdes- och kvartilberäkningar för de nya folkhögskolornas intäkts- och kostnadsposter. Medelvärdesberäkningarna baseras på 14 skolor. Därvid har en skola exkluderats, då den i sin struktur kraftigt skiljer sig från de övriga i gruppen. Skolan finns däremot med i kvartiltabellen

I fråga om storlek kan man konstatera att den minsta skolan bara genomföra en fjärdedel så många deltagarveckor som den största, som ligger på närmare 10 000 deltagarveckor. Medianvärdet för gruppen ligger på drygt 4 600 deltagarveckor. Detta kan jämföras med hela gruppen rörelsefolkhögskolors motsvarande värde om 7 200 deltagarveckor.

Merparten eller tolv av de nya folkhögskolorna är externat. Av de åtta internatskolorna genomför en skola endast sin kortkursverksamhet i internat. Hälften av internatskolorna har omkring eller mer än 50 procent av sina kursdeltagare i internatet. I jäm-

förelse med samtliga rörelseskolor är gruppen externat kraftigt överrepresenterad.

Hälften av de nya skolorna är lokaliserade till storstadsområden. Bara fem skolor kan betecknas som landsbygdsskolor. Också på denna punkt skiljer sig gruppen nya skolor från den äldre.

Tre av de nya skolorna arbetar till större delen eller uteslutande med funktionshindrade personer.

## 6.2 Ekonomiska särdrag

### Intäkter

Gruppen nya folkhögskolor baserar sin ekonomi i betydligt större utsträckning på statsbidrag. I förhållande till de totala intäkterna utgör statsbidrag i olika former 63,6 procent mot 52,7 procent för hela gruppen rörelseskolor. Ifråga om allmänt bidrag ligger grupperna nära varandra med 28,1 procent för nya respektive 27,6 procent för samtliga. Däremot skiljer sig grupperna åt när det gäller det särskilda bidraget. Nya folkhögskolors särskilda statsbidrag utgör 22,2 procent av de totala intäkterna, vilket kan jämföras med 12,0 procent för hela gruppen rörelsefolkhögskolor. Detta beror framför allt på att de skolor som inrättades 1997 och 2000 tilldelades förhållandevis stor del av sitt statsbidrag ur det särskilda anslaget.

Också när det gäller bidrag från landstingen, såväl från det egna landstinget som från övriga, är andelen större i jämförelse med hela gruppen rörelsefolkhögskolor, 13,9 procent respektive 10,0 procent.

Sammantaget har de offentliga bidragen en betydligt större andel av de nya skolornas totala intäkter eller omkring tre fjärdedelar i jämförelse med hela gruppens två tredjedelar. Därtill kommer att gruppen nya folkhögskolor har uppdrag inom det kommunala kunskapslyftet med en andel om 5,3 procent av intäkterna. För hela gruppen är motsvarande andel 2,3 procent.

### Kostnader

De nya folkhögskolornas kostnadsandel för personal är större än för hela gruppen rörelseskolor, 63,2 procent respektive 59,5 procent av de totala kostnaderna. Särskilt posten "personal för undervis-

ning” har en betydligt större andel av kostnaderna. Det betyder inte att de nya folkhögskolorna skulle ha en högre lärartäthet i sin kursverksamhet utan snarare att man har lägre kostnader i andra sammanhang, t.ex. för internat.

Nästan alla nya folkhögskolor hyr sina lokaler och gruppen redovisar en andel för lokalkostnader om 9,3 procent av de totala kostnaderna. Hela gruppen rörelsefolkhögskolor redovisar 6,3 procent.

För den grupp nya folkhögskolor som bevarat enkäten är huvudmannainsatserna i stort sett obefintliga med undantag för en skola. Medianvärdet ligger på 200 000 kr.

## Resultat

I gruppen nya folkhögskolor redovisar sex skolor underskott och åtta överskott. Några underskott är förhållandevis kraftiga, mer än 10 procent av omslutningen. Överskotten härrör enligt skolintervjuerna i flera fall från uppdragsverksamhet.

## Orsaker till särdragen

Sammantaget uppvisar alltså gruppen nya skolor en ekonomistruktur som skiljer sig från hela gruppen rörelsefolkhögskolor. Detta beror på att många nya skolor inrättats med merparten av sitt statsbidrag ur det särskilda anslaget samt att skolorna är förhållandevis små. Merparten nya skolor är externat och man hyr i regel sina lokaler. I gruppen återfinner vi tre skolor vars verksamhet domineras av kurser för funktionshindrade.

## 6.3 Kvalitetsfrågor

I intervjuerna med företrädare för nya folkhögskolor har tre områden diskuterats ingående:

- lärarbredd
- utrustningsnivå och utrustningskvalitet, IT
- uppdragsverksamhet

## Lärarybredd

FBR strävar i statsbidragsfördelningen efter att låta små folkhögskolor nå eller behålla en total volym om lägst 4 000 deltagarveckor. Motivet för detta är bl.a. att en folkhögskola med en låg bidragsnivå har sämre ekonomiska möjligheter att hålla en jämförelsevis bred lärarkompetens i sin kursverksamhet. Nästan alla intervjuade skolor har dock uppgivit att man på olika sätt försöker kompensera detta förhållande genom att

- ha förhållandevis fler deltidsanställda
- anställa lärare med bred kompetens
- köpa in undervisningstjänster för vissa smala kursmoment
- öka kursverksamheten med stöd av extern finansiering (uppdrag)

Utifrån intervjuerna kan man konstatera att de små nya folkhögskolorna knappast kan sägas erbjuda sina kursdeltagare ett smalare ämnesutbud.

## Utrustningsnivå och utrustningskvalitet, IT

De nya folkhögskolorna har en förhållandevis hög utrustningsnivå. Den är ändamålsenlig i förhållande till verksamhetens krav. Detta framkommer såväl i intervjuer som i enkätsvaren. Inom IT-området varierar utrustningsnivån men bara en skola når knappast vad som kan anses vara acceptabel standard. Nästan alla uppger att man har besvärande höga kostnader för IT-drift. Detta gäller områdena administration av nätverk, bredbandsuppkoppling och programvaror. En skola med en synnerligen hög kompetens inom IT-området har byggt upp sina funktioner utifrån att man säljer sådana tjänster.

## Uppdragsverksamhet

Gruppen nya folkhögskolor har en mer omfattande uppdragsverksamhet än folkhögskolor i allmänhet. Detta gäller särskilt uppdrag finansierade inom ramen för det kommunala kunskapslyftet. I några skolor dominerar uppdragsverksamheten och för någon utgör den 60–70 procent av den totala kursverksamheten.

Frågan är om dessa skolor i grunden är att betrakta som folkhögskolor i sitt sätt att genomföra kurserna, eller om skolorna genom villkor för uppdragsverksamheten är att jämföras med vilken entreprenör som helst inom vuxenutbildning.

De nya skolor med en mer omfattande uppdragsverksamhet, som intervjuats, menar – med eftertryck – att man arbetar med hela kursverksamheten på ett ”folkhögskolemässigt sätt”. Man påstår detta utifrån att

- merparten lärare är utbildade folkhögskollärare
- många lärare har en omfattande tidigare erfarenhet av arbete vid folkhögskola
- man genomför huvuddelen av uppdragen som folkhögskolekurs
- man är särskilt observant på förhållandet
- externa verksamheter utvecklar folkhögskoledelen

Man har alltså i diskussionerna visat en synnerligen hög grad av medvetenhet i fråga om uppdragsverksamhetens eventuella negativa influenser på kursverksamhetens folkhögskoledel.

Det finns knappast fog för att påstå att en omfattande extern kursverksamhet skulle ha ett negativt inflytande varken på kort eller lång sikt.

## 7 Ekonomiska förutsättningar för funktionshindrades folkhögskolstudier

I det här avsnittet diskuteras skolornas ekonomiska förutsättningar att möta funktionshindrades behov i undervisningssituationen samt funktionshindrades ekonomiska förutsättningar att möta sina behov av särskilt boende/assistans och habiliteringsinsatser under folkhögskoleperioden.

I avsnittet diskuteras de olika bidragskonstruktionerna, bedömning av begreppet merkostnad samt finansieringsansvar. Gränserna mellan utbildning och rehabilitering avhandlas.

Under utredningsarbetet har det framstått som alltmer angeläget att diskutera dels rimliga kostnadsfördelningar mellan utbildande och rehabiliterande institutioner, dels folkhögskolornas bedömningar av insatsbehov och kostnadsnivåer.

Avsnittet baseras huvudsakligen på skriftlig information från FBR och Sisus samt samtal med företrädare för Sisus och med en grupp som företrädde skolor med en mer omfattande kursverksamhet med funktionshindrade. I folkhögskoleintervjuerna har arbetet med funktionshindrades studier och ekonomi diskuterats.

### 7.1 Funktionshindrade vid folkhögskola

Folkhögskolorna har sedan länge arbetat med utbildningar för funktionshindrade i särskilda kurser eller integrerat i annan kursverksamhet. Kursverksamhetens omfattning för funktionshindrade varierar kraftigt mellan folkhögskolorna. Många folkhögskolor har tillägnat sig särskilda förutsättningar i arbetet med olika grupper funktionshindrade. Detta har man gjort genom att under lång tid utveckla ändamålsenliga pedagogiska/metodiska arbetssätt, satsat på personalutveckling för arbete med funktionshindrade, anpassat lokaler och internat samt byggt ut möjligheter till rehabilitering/habilitering. Några folkhögskolor har handikapporganisation(er) som huvudman. För information om vilka folkhögskolor som har mer omfattande kursverksamhet för olika grupper funktions-

hindrade hänvisas till FIN:s årliga sammanställning över folkhögskolorna och deras inriktning.

Kursverksamheten med funktionshindrade organiseras som korta och långa kurser särskilt avsedda för kursdeltagare med ett visst funktionshinder. Många studerar i kurser tillsammans med icke funktionshindrade kursdeltagare.

De s.k. anpassningskurserna intar en särställning. Anpassningskurser är kurser om en till tre veckor för funktionshindrade med i huvudsak förvärvade funktionshinder. Anpassningskurserna vänder sig till följande grupper funktionshindrade:

- synskadade
- vuxendöva
- dövblinda
- människor med afasi
- människor med psykiska funktionshinder
- människor med medicinska funktionshinder

## **7.2 De ekonomiska stöden till funktionshindrades studier**

Om och i vilken grad folkhögskolorna ska kunna nå de handikapppolitiska målen är beroende av vilka ekonomiska stöd som utges till skolorna för merkostnader vid funktionshindrades studier. Avgörande är också i vilken utsträckning den funktionshindrade har möjlighet att finansiera särskilt boende och habiliteringsbehov under sin studieperiod. Detta är i sin tur i hög grad beroende av vilka förhållningssätt politiker och handläggare har i förhållande till funktionshindrades rätt och frihet att studera vid folkhögskola.

De stöd som står till förfogande hanteras av FBR, Sibus, landstingen och kommunerna.

### **Statsbidrag till folkhögskolorna**

Statsbidrag till folkhögskolorna utges som förstärkningsbidrag, tilläggsbidrag och bidrag till särskilt utbildningsstöd/assistans.

Förstärkningsbidragen finansieras genom att FBR avsätter omkring 10 procent av det allmänna och särskilda statsbidragen till

folkhögskolorna. För 2002 utgjorde detta belopp 123 mnkr varav bidraget för invandrare utgör ca 20 mnkr.

Sisus bidrag till folkhögskolorna utgörs av bidrag till särskilt utbildningsstöd/assistans och det s.k. tilläggsbidraget om sammanlagt ca 130 mnkr. Eftersom bidragen är kopplade till varandra har FBR och Sibus utvecklat ett nära samarbete och en gemensam hantering i arbetet med bidragens fördelning.

### Förstärkningsbidragen

Förstärkningsbidraget skall användas för utökade pedagogiska insatser för kursdeltagare med funktionshinder och invandrare med brister i svenska språket.

Sådana insatser är främst

- ökad lärartäthet
- ökade samordnings- och syo-insatser
- ökade kurators- och psykologinsatser

Stödet ska avse merkostnader. Fram t.o.m. 2002 hanterades förstärkningsbidraget i två nivåer: lågschablon respektive hög-schablon. Vilken schablon som skulle tillämpas var beroende av funktionshinder och/eller merkostnadernas omfattning. Lågscha-blonen utgavs med ett visst belopp per deltagarvecka med verk-samhet som avser funktionshindrade och invandrare till folkhög-skolorna utan något krav på att inge kostnadsredovisning för merkostnaderna. Högschablonen utgavs med ett högre belopp per deltagarvecka med nämnda grupper dock med högst det belopp som skolan redovisade.

Fr.o.m. 2003 har bidragshanteringen förenklats. En grund-schablon utges baserad på ett ingångsvärde i form av deltagarveckor med verksamhet, som avser funktionshindrade och invandrare. Ingångsvärdet bestäms utifrån tidigare genomfört antal deltagar-veckor. Skolan ska nå upp till minst 95 procent av ingångsvärdet. Om detta krav inte uppfylls, minskas förstärkningsbidraget i mot-svarande omfattning för året och skolan ges ett lägre ingångsvärde året därpå.

Om merkostnaderna överstiger grundschablonen kan skolan ansöka om extra förstärkningsbidrag för funktionshindrade. Sådant bidrag har samordnats med de bidrag Sibus förfogar över.



Totalt har alltså 10 procent av folkhögskolans allmänna och särskilda statsbidrag avsatts till grundschablonen och extra förstärkningsbidrag till funktionshindrades studier och invandrades studier.

### Särskilt utbildningsstöd och tilläggsbidrag

Bidrag ur anslagen särskilt utbildningsstöd/assistans och det s.k. tilläggsbidragen utges av Sibus.

Som villkor för särskilt utbildningsstöd/assistans gäller enligt Sibus instruktion stöd i alla de funktioner, som hör till den dagliga livsföringen, som den studerande inte klarar själv och som inte bör tillgodoses genom kommunen, försäkringskassan eller genom stödåtgärder av folkhögskola.

Tilläggsbidraget avser bidrag till vissa handikappåtgärder inom folkbildningen.

I Sibus tillämpning utges de båda bidragen i första hand till kostnader för

- assistans som inte bör bekostas av kommun eller försäkringskassa
- tolk för döva, dövblinda och vuxendöva
- anpassning av teknisk utrustning och läromedel m.m.

I andra hand, dvs. om det finns tillgängliga medel, utges bidrag till merkostnader för

- handledning av personal
- anpassning av teknisk utrustning
- anpassade läromedel
- organiserade fritids- och kulturreSOR
- studieresor
- viss rehabilitering/habilitering
- personalutrymmen för assistenter

Anslaget ”särskilt utbildningsstöd” uppgår till 90 mnkr och tilläggsbidraget till 40 mnkr. Bidragen utges efter ansökan från folkhögskolorna och samordnas med ansökan om extra förstärkningsbidrag från FBR utöver grundschablonen.

## Villkor för bidrag

De villkor som ställs på folkhögskolorna vid arbete med funktionshindrade är – förutom sedvanliga villkor – att skolan aktivt utvecklar ett medvetet förhållningssätt till arbetet med funktionshindrade och invandrare. Som statsbidragsvillkor för förstärkningsbidrag gäller därför att folkhögskolorna ska ha ett policydokument. Detta ska innehålla en beskrivning av skolans

- allmänna förhållningssätt till deltagare med funktionshinder och invandrare med brister i svenska språket
- vilka grupper skolan vänder sig till
- pedagogiska/metodiska arbetsätt
- integrationsfrågor
- utvecklingsarbete
- fortbildning för såväl lärare som annan personal,
- kontakter med intresseorganisationer för de grupper skolan arbetar med
- lokaler och teknisk utrustning
- rekryteringsarbetet.

Förutom att skolorna kontinuerligt ska bearbeta och utveckla sitt förhållningssätt till arbetet med funktionshindrade och invandrare krävs det att skolorna utvecklar en hög grad av kostnadsmedvetenhet och en strikt hantering av kostnadsbegreppen. Det krävs en noggrann följsamhet till FBR:s och Sibus gemensamma riktlinjer, annars har skolorna inte lika förutsättningar att möta funktionshindrades behov.

## De olika kostnadsslagen

Merparten av bidragen till folkhögskolorna används till förstärkning av det pedagogiska arbetet genom ökad lärartäthet samt till personal för assistans. Nedan följer en diskussion kring några i det här sammanhanget centrala begrepp:

- begreppet merkostad
- kostnad för ökade personella insatser, framför allt lärare
- ökad kostnad för övriga insatser
- kostnader för assistans

## Begreppet merkostnad

I FBR:s och Sibus gemensamma riktlinjer för bedömning av merkostnader definieras begreppet som en merkostnad för funktioner, som behöver utökas som följd av att funktionshindrad deltar i skolans kursverksamhet.

Merkostnad kopplad till undervisningssituationen utgörs huvudsakligen av ökade kostnader som en följd av förhållandevis mer personal i det pedagogiska arbetet än i kursverksamhet med icke funktionshindrade, d.v.s. i första hand lärare men även för syo- och kuratorsinsatser samt psykologinsatser. Merkostnad anses föreligga först då lärarinsatsen väsentligt utökats.

Merkostnad i andra sammanhang utgörs av de ökade kostnader skolan har för en viss verksamhet eller funktion som inte utgör grundkostnad, dvs. den kostnad som skolan har för icke funktionshindrade.

Merkostnad för assistans utgörs i första hand av skolans kostnader för assistans, som bedöms nödvändiga för att den studerande ska kunna klara av studiesituationen trots sitt funktionshinder. Bidrag till merkostnad för assistans utges endast om deltagaren inte kan få stöd på annat sätt, t.ex. genom kommun och försäkringskassa.

## Begreppet ökad lärartäthet

Begreppet kostnader för ökad lärartäthet har varit föremål för ständiga diskussioner mellan skolorna å ena sidan och FBR respektive Sibus å den andra. Begreppet rymmer frågeställningar i flera dimensioner:

- vad anses vara en normal lärartäthet i en viss kurs?
- hur bestäms behovet av ökad lärartäthet i en viss kurs?
- hur bestäms kostnaden för den ökade lärartätheten?

I de bidragsbestämmelser som avlöstes av 1991 års folkbildningsproposition angavs en skyldighet, att sätta in ett visst lägsta antal undervisningstimmar om 40 minuter per deltagarvecka för hela kursverksamheten, för att en skola skulle erhålla ett oreducerat statsbidrag. Under 1990/91 gällde faktorn 2,0 undervisningstimmar per deltagarvecka. Bidrag för ökad lärartäthet utgavs först då skolan uppfyllt detta villkor.

I tidigare enkäter (bl.a. Sibus utredning av anpassningskurser) anger flertalet skolor att lärartätheten under senare år har sänkts till 1,7–1,8 undervisningstimmar per deltagarvecka. I intervjuerna uppgav majoriteten att lärartätheten fortfarande ligger på ungefär denna nivå. I intervjuerna har några skolor presenterat riktlinjer för beräkning av lärartäthet, som ger en väsentligt lägre lärarinsats. Man uppger ett belopp för lärarlönekostnader i relation till statsbidraget per deltagarvecka. 600 kronor och 650 har nämnts. Detta medger en lärartäthet om omkring 1,4 undervisningstimmar per deltagarvecka. I jämförelse med vad som gällde före 1991 är detta en minskning av lärartätheten med knappt en tredjedel. Eftersom bidrag för ökad lärartäthet utges till funktionshindrades studier, ger en förhållandevis låg lärartäthet vid vissa skolor ökade påfrestningarna på de anslag, som står till förfogande.

På frågan om hur behovet av ökad lärartäthet för en enskild kurs med funktionshindrade bestäms svarar de flesta att det är skolans erfarenheter och den omfattning av lärare som finns att tillgå, som ligger till grund för bedömningen. Detta gäller framför allt skolor med en omfattande repetitiv kursverksamhet. Mindre ofta utgör graden av funktionshinder utgångspunkt för att bestämma antalet lärare i en viss kurs. Några skolor har under senare år ökande svårigheter att rekrytera till vissa kurser för funktionshindrade. Detta medför att skolorna arbetar med färre kursdeltagare i kurserna än normalt. Eftersom lärarinsatsen inte kan minskas direkt proportionellt i förhållande till antalet deltagare medför detta i praktiken en förhållandevis högre lärartäthet.

Kostnaden för ökad lärartäthet rymmer också faktorn kostnad per timme. I Sibus utredning om anpassningskurserna uppger folkhögskolorna timkostnader, som i olika bidragssammanhang varierar kraftigt mellan skolorna. Man har haft olika mer eller mindre välgrundade principer för att räkna ett belopp och en timkostnadsvariation mellan ytterligheterna 250 till 750 kronor har hittats. Ännu svårare blir jämförelsen mellan skolorna om man beaktar att en arbetstimme antingen är ett uttryck för en undervisningstimme om 40 minuter eller en klocktimme om 60 minuter. Om man sedan kopplar begreppet timme (om 40 eller 60 minuter) till begreppet lärares undervisningsskyldighet, som – beroende på utformningen av lokala avtal – varierar mellan skolorna, blir jämförelserna ännu svårare.

## Övriga merkostnader

Övriga merkostnader ges olika prioriteringar vid bedömningen av skolornas ansökningar. Se avsnittet 7.2. Förutom de kostnader som där anges som bidragsberättigade, har skolorna merkostnader för

- byggnadskomplettering (anpassning av undervisningslokaler och internat)
- fortbildning och kompetensutveckling av personal
- måltider för personal som äter tillsammans med funktionshindrade
- rekrytering och information
- administration

Bidrag för de uppräknade kostnadstyperna medges uttryckligen inte.

## 7.3 Omfattning och resurser

### Folkhögskolornas förstärkningsbidrag

För att få en uppfattning om folkhögskolornas samlade verksamhet med funktionshindrade anges här antalet deltagarveckor som legat till grund för förstärkningsbidrag samt däremot svarande bidrag.

Tabell 5. Folkhögskolornas verksamhet med funktionshindrade 2001

	Lågschablon	Högschablon	Totalt förstärkningsbidrag
Deltagarveckor	46 107	124 456	170 563
Bidrag / dv	210	760	
Totalt belopp	9 682 470	94 586 560	104 269 030

Tabell 6. Folkhögskolornas verksamhet med funktionshindrade 2001

	Lågschablon	Högschablon	Totalt förstärkningsbidrag
Deltagarveckor	42 404	125 577	167 981
Bidrag / dv	210	760	
Totalt belopp	8 904 840	95 438 520	104 343 360

Av tabellerna 5 och 6 framgår att antalet deltagarveckor med förstärkningsbidrag sjunkit mellan de båda åren.

Folkhögskolornas verksamhet med deltagare med behov av assistans anges i följande tabell:

Tabell 7. Antal deltagarveckor förstärkningsbidrag och antal studerande med assistans 2001/02 och 2002/03

Läsår	2001/02	2002/03
Deltagarveckor	43 597	38 631
Antal studerande med assistans	3 449	3 093

Av tabellen framgår att antalet deltagarveckor och antalet deltagare med assistans sjunkit.

### Tilläggsbidrag

Anslaget för 2002 utgjorde 40 mnkr. Av detta anslag avsattes 4,2 mnkr till Synskadades Riksförbund och 12,7 mnkr till anpassningskurser vid folkhögskola. Resterande 22,9 mnkr fördelades till skolorna som ytterligare bidrag utöver vad man erhållit ur förstärkningsbidraget. Anslagets belastning 2000–2002 framgår av tabellen nedan.

Tabell 8. Tilläggsbidrag till folkhögskolorna 2000, 2001 och 2002

	2000		2001		2002	
	Antal fhsk	Bidrag	Antal fhsk	Bidrag	Antal fhsk	Bidrag
Sökt bidrag	56	34577	65	31538	79	39255
Bevilja bidrag	53	21072	60	22012	65	22907
Andel beviljat %	95	61	92	70	82	58

Av tabellen framgår att merkostnader om totalt 16,8 mnkr inte kunde finansieras ur anslaget.

### Särskilt utbildningsstöd/assistans

Folkhögskolornas ansökningar ur anslaget utbildningsstöd/assistans uppgick till drygt 106 mnkr för 2002, vilket var en ökning med 4,6 procent jämfört med föregående år. Knappt 88 mnkr kunde finansieras med anslaget. Det betyder att drygt 18 mnkr eller 17 procent inte kunde finansieras. Den ofinansierade delen kunde delvis täckas med FBR:s förstärkningsbidrag med 11 mnkr. 7 mnkr var således ofinansierade.

### Medelsbrist

Folkhögskolornas verksamhet med funktionshindrade kräver betydligt ökade bidrag för att kunna möta föreliggande behov. Förstärkningsbidragen 2001 sänktes efterhand med 40 kr/dv som en följd av att anslaget översökts.

Tilläggsbidragen, dvs. de bidrag som utges sedan förstärkningsbidragen tagits i anspråk, kunde bara möta skolorna med 58 procent av det totalt sökta beloppet.

Anslaget särskilt utbildningsstöd/assistans kunde inte möta folkhögskolornas behov. Av ansökt belopp 106 mnkr kunde 7 mnkr inte finansieras.

## 7.4 Utbildning och rehabilitering

I folkhögskolornas arbete med funktionshindrade har – utifrån ett ansvar för finansiering – gränserna mellan rehabilitering och utbildning diskuterats kontinuerligt.

Diskussionen om särskilt anpassningskursernas funktion/syften, men också delar av annan kursverksamhet med funktionshindrade, handlar i grunden om huruvida verksamheten kan anses vara en folkbildningsuppgift eller om den är ett led i ett rehabiliteringsarbete. Frågeställningen kan uttryckas på annat sätt. Ska verksamheten finansieras inom ramen för de medel som står till folkhögskolornas förfogande genom deras huvudmän, FBR och Sibus, eller är finansieringen en fråga för vårdgivande institutioner, dvs. huvudsakligen ett primärt landstingsansvar?

### Avgränsningsfrågor

I folkbildningens och folkhögskolans idé och arbetsvillkor ligger tanken om frihet och frivillighet. Skolformen ska vara fri från externa centrala och lokala påbud om mål, innehåll och genomförandet av kursverksamheten. Ett deltagande i en folkhögskolekurs ska vara frivilligt. Detta ligger i folkbildningens tradition och är också klart utsagt i folkbildningspropositionen och dess förarbeten.

I folkbildningens och folkhögskolans tradition ligger också att arbeta med samhällets utsatta grupper och i folkbildningspropositionen framhålls korttidsutbildade, människor med funktionshinder och invandrare särskilt.

I folkhögskolan får det enligt förordningen inte förekomma statsbidragsfinansierade verksamheter, som tjänar kommersiella syften. Inte heller har det ansetts vara förenligt att bedriva statsbidragsfinansierad kursverksamhet på områden där annan samhällsinstitution kan anses ha det ekonomiska ansvaret. Den senare frågan är svårbedömd och har från tid till annan vållat problem. Utgångspunkten är dock att det är den enskilda skolan, som utifrån sin uppfattning, mål för verksamheten och traditioner, i första hand avgör om en viss kurs hör hemma i den statsbidragsfinansierade verksamheten.

FBR menar att det har funnits en oskriven praxis kring de här frågorna men utvecklingen har visat att det också finns behov av



vissa fastlagda principer. Folkbildningsrådet har 2002 i *Riktlinjer för anordnarskap och statsbidragets avgränsning avseende folkhögskolorna* uttryckt följande under rubriken ”Statsbidragets användning och avgränsning”:

Den fria och frivilliga folkbildningen förutsätter varje människas frihet att själv välja tid för och inriktning av sina studier. Härav följer att all utbildning, som genomförs på någons uppdrag och som riktar sig till en avgränsad målgrupp med skyldighet att delta, inte kan vara bidragsgrundande.

Rådet skriver vidare att riksdag och regering har fastställt att:

Statsbidraget får inte användas till verksamheter med kommersiellt syfte.

I folkbildningspropositionen 1991 tydliggörs att:

Endast genom att hävda det fria bildningsarbetets värden och ideal och verksamhetens obundenhet och oberoende kan folkhögskolor och studieförbund skapa respekt och förtroende för sig själva och sin roll i samhället. En verksamhet som utförs på uppdrag och finansieras på kommersiell bas får en annan karaktär än den som bärs upp av en fri och frivillig folkbildning och stöds av samhälleliga bidrag.

(prop. 1990/91:82, kap. 1.)

Resurserna skall inte ... användas för en verksamhet med kommersiellt syfte. Studier som ingår i personalutbildning och aktiviteter som är ett led i vårdprogram skall t.ex. inte finansieras med statliga bidrag.

(prop. 1990/91:82, kap. 2.)

FBR menar att det är viktigt att i ett vård- och rehabiliteringssammanhang avgränsa vad som är folkhögskoleutbildning och vad som är sådan vård eller rehabilitering, som skall finansieras av annan, och att det är studieinnehållet för den enskilde som måste vara det som avgör.

### **Kursverksamhetens funktion, syften och innehåll**

Ett sätt att bedöma huruvida kursverksamhet för funktionshindrade hör hemma i folkhögskolans statsbidragsfinansierade verksamhet kan vara att diskutera kursernas funktion, syften och innehåll. Också sättet att genomföra en kurs kan ha betydelse i detta sammanhang.

I en tidigare undersökning och i intervjuerna med skolorna har dessa frågeställningar diskuterats.

Bilden är tämligen splittrad. Kursverksamhetens funktion synes variera beroende på kurstyp och graden av funktionshinder. De viktigaste funktionerna för flertalet kurstyper uppges vara att

- utveckla kommunikationsförmåga
- ge kunskaper om funktionshindret
- ge sociala kontakter
- ge impulser att komma ingång/gå vidare/få nya intresseområden.

### **Kommunikation**

Att i olika former utveckla sin kommunikationsförmåga är ett traditionellt arbetsområde för folkhögskolan och kanske ett av de viktigare momenten i dess kursverksamhet. Att vara/bli synskadad, döv eller dövblind medför ett krav om att finna (nya) sätt för kommunikation. Att i kursform vid folkhögskola arbeta med TSS (tecken som stöd för tal), punktskrift eller att den som drabbats av afasi kan återvinna sin kommunikationsförmåga torde vara självklar verksamhet. Skolformens pedagogiska möjligheter och frihet att självständigt utveckla sin kursverksamhet tillsammans med deltagarna kan ge sådan kursverksamhet särskilda kvalitéer.

Om kommunikationsträning vid folkhögskola ska förekomma som folkhögskolekurser krävs att innehåll och metod ansluter till skolformens sätt att arbeta. Det betyder att kurserna inte bör genomföras med enbart för kurserna "inlånade" lärare. Det krävs också att "inlånade" lärare har någon form av dokumenterad pedagogisk kompetens och/eller en omfattande vana att undervisa vuxna. Kopplingen till andra moment i kursen bör vara stark och i kurserna bör det förekomma lärarlagsarbete där både specialpedagogisk personal och "allmänlärare" är representerade.

### **Kunskaper om funktionshindret**

Ökade kunskaper om funktionshindret – såväl direkt medicinska som sociala – är en nödvändig del i en rehabiliteringsprocess. Kunskaper om funktionshindret och dess bakgrund kan ges med olika syften och djup. Grundläggande kunskaper om hur man

medicinskt hanterar sin dagliga situation bör inte ses som en självständig folkbildningsuppgift. Att ge grundläggande kunskaper på detta område tillhör de inledande momenten i en rehabiliteringsprocess och bör ligga som en del i en vårdgivande institutions ansvar. Fördjupade kunskaper på ett mer teoretiskt plan kan däremot anses vara en folkbildningsuppgift och torde kunna utgöra ett självständigt moment i en folkhögskolekurs. Synsättet utesluter naturligtvis inte att grundläggande kunskaper om funktionshindret också ges i t.ex. en TSS-kurs.

### **Sociala funktioner**

Mål/funktioner av karaktären ”sociala/bryta isolering/få perspektiv” är en konsekvens av att människor kommer samman i kursform. Folkhögskolan har alltid ansetts ha unika möjligheter att ge kursdeltagare sådana kvalitéter. Målen/funktionerna är inte självständiga utan bör betraktas som en konsekvens av förhållningssätt, arbetsformer och miljö.

### **Aktiverande funktioner**

Att anordna folkhögskolekurser som har som utgångspunkt att ge impulser att komma igång, gå vidare och få nya intresseområden är en traditionell folkhögskoleuppgift vare sig man har funktionshinder eller ej och är i sig ett självständigt och tillräckligt mål. Ett deltagande i en kortare kurs för funktionshindrade är för många ofta inledningen till längre studier. Innehåll och metod ska ge inblickar i vad t.ex. årslånga studier kräver och kan ge. Kurser med en sådan funktion ger också möjligheter att bedöma i vilken utsträckning ett deltagande i en längre kursverksamhet är realistiskt.

Kontakten med andra människor med samma eller likartat funktionshinder kan ge impulser att bygga upp en vilja att komma vidare i en förändrad livssituation.

## Ansvar för gränsdragning mellan utbildning och rehabilitering

I de riktlinjer som tidigare citerats skriver FBR att:

Frågor om avgränsning vad gäller bidragsgrund för statsbidrag har stark koppling till frågor om etiken i folkbildningsarbetet. Folkhögskolornas ansvar att var för sig och gemensamt sätta gränser mot oönskad verksamhet förutsätter en levande och fortlöpande dialog om etiska vägval och gränsdragningar i folkbildningen. Etikdialogen behöver föras på både nationell och lokal nivå. Folkbildningsrådet har tillsammans med sina medlemsorganisationer ansvar för att den äger rum på det nationella planet. De enskilda skolorna måste samtidigt initiera och stimulera dialogen i den egna verksamheten samt samsam mellan i olika grupperingar.

Diskussionen ovan är med flit vag. I ett folkbildningssammanhang bör den inte vara mer preciserad än så. Det är just folkbildningens egen uppgift att bygga verksamheten. Det är den enskilda skolan som, mot bakgrund av propositionstexter, FBR:s riktlinjer, sina egna mål, syften och traditioner, avgör var gränserna mellan utbildning och rehabilitering går.

### 7.5 Att nå de handikappolitiska målen

Kan folkhögskolorna nå de handikappolitiska målen, om de måste avvisa deltagare med funktionshinder på grund av oklarheter när det gäller finansiering av kostnader som uppstår i samband med studier på folkhögskola?

I intervjuerna har skolorna uttryckt att finansieringsfrågan ofta är ett stort hinder för sökanden som är funktionshindrade, trots att det finns särskilda statsbidrag för merkostnader. Vissa kommuner och landsting har utarbetat en policy för hur de handlägger förfrågningar om olika former av bistånd, medan andra är tveksamma till om och hur de ska arbeta med en ansökan. Det gör att bemötandet och handläggningen varierar mellan olika kommuner. Flera folkhögskolor uppger att antagna sökande inte kan påbörja sina studier, då man inte fått något beslut om finansieringen av merkostnaderna för särskilt boende och assistans under studietiden.

En folkhögskola uppger inför höstterminen 2003 följande bild, som gäller skolans kontakter för antagna funktionshindrade sökanden med behov av assistans eller annat stöd som kommun har ansvar för.

*Antalet antagna*

Lösning av finansieringsfrågorna gick snabbt utan omfattande diskussioner	6
Finansieringsfrågorna löstes efter vissa diskussioner	13
Finansieringsfrågorna löstes efter omfattande diskussioner	26
Finansieringsfrågorna löstes inte. Studierna påbörjades inte	10

Orsaken till svårigheter i kontakter med kommuner och landsting kan bero på att det saknas

- en klar medvetenhet om funktionshindrades rättigheter att fritt välja utbildningar
- en tydlig medvetenhet om gränsdragningen mellan utbildning och rehabilitering
- en välgrundad bedömning av insatsbehovet under utbildningsperioden
- en medelstildelning som har förutsättningar att möta behoven
- en samordning av olika aktörers finansieringsansvar

**Funktionshindrades rätt att välja utbildning och utbildningsform**

Nästan alla folkhögskolor, som arbetar med funktionshindrade, har i intervjuerna uppgivit att man i kommunerna eller hos försäkringskassa inte sällan möter ett ifrågasättande av skolans bedömning att anta en funktionshindrad till en viss utbildning.

En funktionshindrads rätt att fritt välja utbildning och utbildningsform får aldrig ifrågasättas av dem som har att i samråd med den funktionshindrade bedöma insatsbehoven under en utbildningsperiod. Antagning till en viss utbildning ska i princip utgöra tillräcklig grund för att handläggare ska acceptera och fatta beslut i biståndsärenden.

## Gränsdragning mellan utbildning och rehabilitering

Gränsdragningsproblematiken kring utbildning och rehabilitering har diskuterats ingående i avsnitt 7.4. Det är en folkhögskolas ansvar att inte sätta in statsbidragsresurser i verksamheter som primärt är att betrakta som rehabilitering för vilken annan institution (landstingen) har finansieringsansvaret. Det finns ett antal utbildningar – särskilt de s.k. anpassningskurserna – som, av de skäl som diskuterats i föregående avsnitt, till övervägande del bör betraktas som rehabilitering och som därmed är ett ansvar för landstingen. En överföring av finansieringsansvaret för sådana verksamheter skulle frigöra resurser och ge folkhögskolorna bättre förutsättningar att nå de handikappolitiska målen i arbetet med funktionshindrade.

## Bedömning av insatsbehovet under utbildning

Folkhögskolornas möjligheter att nå de handikappolitiska målen är beroende av möjligheter att kunna arbeta snabbt och smidigt tillsammans med landstingens och kommunernas handläggare. Så sker också i många kontakter men påfallande många menar, att skolorna tvingas sätta av alltför stora personella resurser för att kunna lösa sina funktionshindrade kursdeltagares ekonomi kring särskilt boende och rehabilitering under studietiden. Nästan alla intervjuade folkhögskolor med en mer omfattande kursverksamhet med funktionshindrade rapporterar om svårigheter i kontakter med kommunernas och försäkringskassornas handläggare. De flesta menar att detta kan beror på

- handläggares okunskap om folkhögskola som studieform
- handläggares bristande vana att hantera ansökningar om stöd vid folkhögskolestudier

Man utesluter inte heller att svårigheterna kan bottna i

- att en handläggare ifrågasätter lämpligheten av en viss utbildning
- att en kommun av ekonomiska skäl inte medger bidrag

I intervjuerna har det framkommit att skolornas sätt att tillsammans med den funktionshindrade bedöma insatsbehovet varierar. De flesta skolor gör en individuell bedömning och rättar kostnadsbilden efter denna. Det förekommer att skolor debiterar för insats-

behov på ett mer schablonmässigt sätt, vilket uppenbarligen ses som otillfredsställande.

### **Medelstildelning som har förutsättningar att möta behoven**

I avsnitt 7.3 diskuteras omfattningen av skolornas verksamhet med funktionshindrade och de resurser som står till förfogande. En bedömning av huruvida tillgängliga resurser står i rimlig proportion till verksamhetens behov kan enkelt göras genom att jämföra folkhögskolornas ansökningar om bidrag med faktiskt utgivet. En sådan jämförelse tar dock inte hänsyn till en rad svårhanterade frågeställningar om bl.a.:

- verksamhetens kvalitet i sig och variation mellan skolor
- verksamhetens omfattning
- tolkning av begreppet merkostnad
- begränsningar vid ansökningsförfarandet; skolorna avstår från att söka
- bidragens tillgänglighet

Folkhögskolornas kursverksamhet med funktionshindrade ska i princip genomföras med en kvalitet, som når samma nivå som med icke funktionshindrade kursdeltagare. Några skolor menar i intervjuerna att det finns ett gap mellan ambition och möjlighet; ett gap som i huvudsak beror på att tillgängliga bidrag inte är tillräckliga. Man menar vidare att en viss bidragsnivå etablerar en viss kvalitetsnivå och att det finns få incitament att ompröva behovet av resurser. Man fortsätter i gamla hjulspår.

Det ligger i skolformens idé att folkhögskolorna kan och ska skilja sig åt i fråga om sättet att genomföra kursverksamheten. Detta kan ge olika resursbehov för en och samma verksamhet. Skillnader i resursbehov kan också bero på skillnader i tradition och erfarenheter.

Skulle kursverksamheten med funktionshindrade öka om anslagen vore större? I Sibus årsredovisning för 2002 pekar myndigheten på en nedgång i omfattningen av folkhögskolornas arbete med funktionshindrade. 2002 genomfördes 167 981 dv mot 170 563 dv året innan. Två faktorer kan förklara denna utveckling.

Den totala kursverksamheten har minskat genom besparingarna i anslaget till det särskilda bidraget. Detta medför att också verksamheten med funktionshindrade minskar. En annan förklaring kan

vara att förstärkningsbidrag 2001 reducerades i efterhand. Högschablonen reducerades med 40 kronor till 760. Detta medför att skolor med en förhållandevis svag ekonomi inte vågar arbeta med funktionshindrade i samma utsträckning som tidigare. En skola måste på förhand veta omfattningen av de resurser som står till dess förfogande innan funktionshindrade antas.

Trots noggrant utformade riktlinjer för begreppet merkostnad gör skolorna olika bedömningar av vad som kan rymmas i begreppet. Detta kommer tydligast till uttryck i merkostnad för ökad lärartäthet. Den ska vara väsentligt utökad innan merkostnad kan anses ha uppkommit. Detta ger upphov till skillnader i bedömningar av bidragsbehovet.

I riktlinjerna har vissa kostnadsområden undantagits från bidrag. Det betyder alltså att det finns kostnader som aldrig anges i ansökan. Sådana begränsningar medför att det inte finns någon tydlig uppfattning om det egentliga medelsbehovet.

I intervjuerna har det framkommit att skolor avstår från att arbeta med vissa grupper funktionshindrade. Man söker inte extra förstärkningsbidrag eller tilläggsbidrag eftersom dessa bidrag kräver att skolan ska kostnadsredovisa sina insatser. Man "nöjer sig med" att genomföra kursverksamhet med funktionshindrade, som inte kräver kvalificerade insatser, dvs. schablonbidraget.

### **Samordning av olika aktörers finansieringsansvar**

FBR och Sibus förfogar årligen över mer än 200 mnkr för att möta funktionshindrades stödbehov vid folkhögskolestudier. Man har under lång tid successivt utvecklat ett nära samarbete i sina strävanden att utveckla och förfina metoderna för fördelning av bidragen till skolorna för funktionshindrades studier.

Som exempel kan nämnas att ärenden om extra förstärkningsbidrag ur folkhögskoleanslagen helt samordnats och hanteras av Sibus. Detta har medfört administrativa förenklingar för såväl skolorna som de bidragsfördelande institutionerna. Skolor med en mer omfattande verksamhet med funktionshindrade har i intervjuerna uttryckt en mycket stor tillfredsställelse över de administrativa förenklingar som genomförts under senare år.

Det finns dock uppenbara brister i hanteringen av funktionshindrades stöd för särskilt boende och assistans under studietid från kommunernas sida. Det vore därför önskvärt med en översyn



och gemensamma riktlinjer mellan staten och kommuner. Det innebär att överläggningar med kommunförbunden bör intensifieras och att rekommendationer till kommunerna förtydligas.

## Referenser

- Berndtsson, Rolf (2003). *Nya folkhögskolor*, Folkbildningsrådet, Folkbildningsrådet utvärderar No 1, 2003
- Folkbildningspropositionen: Proposition 1991/91:82. *Om folkbildning*. Stockholm 1991
- Folkbildningsrådet (2001). *Utvecklingen av kommunernas och landstingens bidrag till folkhögskolor och studieförbund*.
- Folkbildningsrådet (2002). *Riktlinjer för anordnarskap och statsbidragets avgränsning avseende folkhögskolorna*.
- Folkbildningsrådets statsbidragsfördelning 2003.
- Folkhögskolornas ekonomi 2001*, textdel respektive tabelldel. RIO och Landstingsförbundet.
- Sisus, 2002: *Information om stöd i vuxenutbildning för studerande med funktionshinder*
- Sisus, 2003: *Budgetunderlag för åren 2004-2006*
- Sisus, 2003: *Årsredovisning, budgetåret 2002*

Därutöver har utredningen haft tillgång till:

Äldre enkätmaterial  
Årsredovisningar och annat material från intervjuade skolor  
FBR:s och Sisus arbetsmaterial rörande bidragsfördelningar

## Bilaga 1

### Referensgrupp

Utredningen har haft en referensgrupp till sitt förfogande. Gruppen har i utredningens andra steg haft ett sammanträde. Gruppen är utsedd av RIO respektive Landstingsförbundet.

*Från RIO:*

Ewa Arenbro, kanslichef, RIO  
Gunnar Falkeby, biträdande rektor, Ljungskile folkhögskola  
Elsie Hemgren, rektor, Företagarnas folkhögskola  
Staffan Hübinette, lärare, Tollare folkhögskola  
Maud Johansson, rektor, Bona folkhögskola (till januari 2003)  
Tage Johansson, rektor, Runö folkhögskola  
Klas Sjögren, rektor, Hellidens folkhögskola

*Från Landstingsförbundet:*

Sven-Eric Carlsson, handläggare, Landstinget Gävleborg (till mars 2003)  
Ulf Hammarberg, utvecklingschef, Landstinget Örebro  
Gösta Hassel, rektor, Katrinebergs folkhögskola  
Lisbet Mellgren, handläggare, Landstingsförbundet (från okt 2002)  
Birgitta Nesterud, rektor, Göteborgs folkhögskola  
Johanna Åfreds, handläggare, Landstingsförbundet (till september 2002)  
Helene Åkerlind, rektor, Wiks folkhögskola

I gruppens sammanträden har också SUFO 2:s sekreterare Anders Ekman deltagit.

## Bilaga 2

## Intervjuade folkhögskolor

R/L = Rörelsefolkhögskola resp landstingsfolkhögskola

Läge: S = storstad, T = tätort, L = landsbygd

> 5 mnkr = skolan har ett allmänt och särskilt statsbidrag om mer än 5 mnkr

Funktionshinder: x = skolan arbetar med vissa grupper funktionshinder enligt information i FIN:s årliga skrift Folkhögskolor

Skola	R/L	Läge	Startår	>5 mkr	F-hinder	Rektor
Wik	L	L		x	x	Helene Åkerlind
Ljungskile	R	L		x	x	Gunnar Falkeby (bitr.)
Botkyrka	R	S	1997			Olle Pilsäter
Västerås	R	S	1997	x		Erling Holmström
Hällefors	R	L	2000			Peter Carlsson
Hvilan	R	S		x	x	Thomas Carlström
Visingsö	R	L		x		Jarmo Villanen
Ädelfors	R	L		x	x	Rolf Axelsson
Örenäs	R	T	1997			Rose-Marie Andersson
S:t Maria	R	S	1997			Piroska Bakram (tf)
Hyllie Park	R	S	1997		x	Per-Inge Andersson
Katrineberg	L	L		x		Gösta Hassel
Västanvik	R	L			x	Gunilla Kolm
Företagarna	R	L		x		Elsie Hemgren
Vindelns	L	L		x	x	Per Sjögren
Edelvik	R	L			x	Margareta Karlsson
Solvik	R	T		x	x	Staffan Berglund
Framnäs	R	T		x	x	Sven Ivar Lidström

## Bilaga 3

## Förkortningar och uttryck

Allmänt statsbidrag	Bidrag till folkhögskolorna och studieförbunden ur anslagsposten 1
Deltagarvecka	Produkten en deltagare och en kursvecka
FBR	Folkbildningsrådet
FIN	Folkhögskolornas informationstjänst
Folkbildningsförbundet	Studieförbundens intresseorganisation
Folkhögskolans kunskapslyft	Folkhögskolans andel av kunskapslyftet (10 procent)
Förstärkningsbidrag	Bidrag till ökade undervisningskostnader för funktionshindrade och invandrare
Huvudmannatillskott	Huvudmannens ekonomiska insatser
Ingångsvärde	Lägsta volymkrav uttryckt i deltagarveckor
Interkommunal ersättning	Ersättning för utomlänsstuderanden. Utges även till rörelseskolor.
K-anslag	Arbetsmarknadspolitiskt anslag i kompletteringsproposition
KK-stiftelsen	Stiftelsen för kunskap och kompetensutveckling
Kommunala kunskapslyftet	Kommunernas andel av kunskapslyftet (90 procent)
KPI	Konsumentprisindex
Kunskapslyftet	Den särskilda vuxenutbildningsstatsningen 1997–2002
KY-utbildning	Kvalificerad (eftergymnasial) yrkesutbildning
Landstings folkhögskola	Folkhögskola med offentlig huvudman (landsting eller region)
RIO	Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation
Rörelsefolkhögskola	Folkhögskola med icke offentlig huvudman
SFHL	Svenska folkhögskolans lärarförbund
SUFO 2	Statens utvärdering av folkbildningen 2004
Sisus	Statens institut för särskild utbildningsstöd
Särskilt statsbidrag	Bidrag till folkhögskolorna ur anslagspost 2

## Bilaga 4

# Kvantitativa uppgifter om folkhögskolorna

Folkhögskolornas frihet att organisera sin verksamhet ger strukturella skillnader. I enkäten har några olika sådana skillnader efterfrågats eller tagits fram med ledning av enkäten:

- huvudmannatillhörighet
- storlek
- geografisk belägenhet
- externat/internat och internatets omfattning
- verksamhet på annan plats/ort (filialer)

Skolornas storlek har beskrivits med avseende på allmänt och särskilt statsbidrag. För beskrivning av internatets omfattning har andelen internatboende kursdeltagare uttryckt i begreppet deltagarveckor använts som mått. Med filialverksamhet menas att skolan regelbundet bedriver kursverksamhet utanför skolans huvudlokaler.

### Huvudmannatillhörighet

Grupperingen i huvudmannatillhörighet – rörelsefolkhögskolor respektive landstingsfolkhögskolor – är traditionell och används i de flesta fall då skolformen beskrivs. Orsaken är naturligtvis de stora skillnader som präglar grupperna i fråga om möjligheter till t.ex. ideologisk profilering, ekonomiska förutsättningar, organisation och många andra faktorer.

Det bör i sammanhanget nämnas att gruppen rörelsefolkhögskolor är med avseende på huvudmannens organisatoriska och ekonomiska stabilitet mycket heterogen. Många rörelsefolkhögskolor, både äldre och yngre har en ideell förening eller annan form av sammanslutning vars enda uppgift är att bedriva folkhögskoleverksamhet – s.k. stödföreningsskolor. Många – dock inte alla – saknar ekonomisk stabilitet i den meningen att man kan gå in med huvudmannatillskott av betydelse. Andra folkhögskolor har

folkrörelser eller andra större institutioner, ofta med en betydande organisatorisk och ekonomisk stabilitet, som huvudman.

Under 2001 tillhörde 99 folkhögskolor gruppen rörelsefolkhögskolor och 48 folkhögskolor gruppen landstingsskolor (region-skolor). I beräkningsunderlagen ingår 82 rörelseskolor respektive 41 landstingsskolor. 2002 förändrades huvudmannskapet för fyra landstingsskolor och antalet rörelseskolor är således numera 103.

I det statistiska materialet har uppdelning på grupperna rörelse- respektive landstingsfolkhögskolor gjorts i de flesta sammanhang.

### Storlek

Skolornas storlek kan anges på flera sätt. I undersökningen har storlek med avseende på det sammanlagda allmänna och särskilda statsbidragen under 2001 använts.

Samtliga folkhögskolor fördelar sig på de fem storleksgrupperna enligt tabellen nedan:

Statsbidrag, mnkr	< 5	5-7	7-9	9-11	> 11	Alla
Totalt antal skolor	16	38	50	33	10	147
Andel av totala antalet skolor	11 %	26 %	34 %	22 %	7 %	100 %

En uppdelning på rörelseskolor respektive landstingsskolor visas i följande tabeller.

Statsbidrag, mnkr	< 5	5-7	7-9	9-11	> 11	Alla
Totalt antal RIO-skolor	15	24	26	25	9	99
Andel av totala antalet rörelseskolor	15%	24%	26%	25%	9%	100%

Statsbidrag, mnkr	< 5	5-7	7-9	9-11	> 11	Alla
Totalt antal landstingsskolor	1	14	24	8	1	48
Andel av totala antalet landstingsskolor	2%	29%	50%	17%	2%	100%

Rörelsefolkhögskolorna har en större och jämnare spridning i storlek än landstingsfolkhögskolorna. De flesta nya folkhögskolor (skolor nya under 1990-talet) har tillkommit genom att filialer blivit självständiga; avknoppningar från i nästan alla fall rörelsefolkhögskolor. Inte någon ny skola drivs i landstingsregi. De nya skolorna är små enheter.

### Geografisk belägenhet

Skolorna har grupperats efter geografisk belägenhet i grupperna storstadsskolor, tätortsskolor respektive landsbygdsskolor. Det är skolans egen bedömning som ligger till grund för klassningen. För de skolor som inte lämnat svar har ”geografisk plats” i regel kunnat bestämmas med ledning av de svarande skolorna.

Samtliga folkhögskolor fördelar sig på de tre grupperna enligt tabellen nedan:

Geografisk plats	Storstad	Tätort	Landsbygd	Alla
Totalt antal skolor	33	49	65	147
Andel av totala antalet skolor	22%	33%	44%	100%

En uppdelning på rörelseskolor respektive landstingsskolor visas i följande tabeller:

Geografisk plats	Storstad	Tätort	Landsbygd	Alla
Totalt antal rörelseskolor	31	30	38	99
Andel av totala antalet RIO-skolor	31%	30%	38%	100%

Geografisk plats	Storstad	Tätort	Landsbygd	Alla
Totalt antal landstingsskolor	2	19	27	48
Andel av totala antalet landstingsskolor	4%	40%	56%	100%



I fråga om geografisk plats har rörelseskolorna en jämnare spridning än landstingsskolorna. Mer än hälften av landstingsskolorna är belägna på landsbygden. De små nya rörelsefolkhögskolorna har i regel etablerats i storstadsområdena.

### Externat/internat

Den traditionella uppfattningen om folkhögskolan är att den drivs i internatform. I enkäten har skolorna angivit andel internatboende uttryckt i fyra grupper deltagarveckor som härrör från kursdeltagare som bor i skolans internat eller om skolan är ett renodlat externat. De fyra grupperna jämte externatet är mindre än 25 procent, 25–50 procent, 50–75 procent eller mer än 75 procent.

De folkhögskolor som ingår i bearbetningen av enkäten fördelar sig på de fem storleksgrupperna enligt tabellen nedan:

Externat/Internat	Externat	< 25 %	25–50 %	50–75 %	> 75 %	Totalt
Totalt antal skolor	21	27	51	20	3	122
Andel av totala antalet	17%	22%	42%	16%	2%	100%

En uppdelning på rörelseskolor respektive landstingsskolor visas i följande tabeller.

Externat/Internat	Externat	< 25 %	25–50 %	50–75 %	> 75 %	Totalt
Totalt antal RIO-skolor	18	17	30	13	3	81
Andel av RIO-skolor	22%	21%	37%	16%	4%	100%

Externat/Internat	Externat	< 25 %	25–50 %	50–75 %	> 75 %	Totalt
Totalt antal landstingsskolor	3	10	21	7		41
Andel av landstingsskolor	7%	24%	51%	17%	Saknas	100%

Närmare en femtedel av folkhögskolorna är externat och vid ungefär en tredjedel av skolorna härrör högst hälften av antalet deltagarveckor från kursdeltagare som bor i skolans internat. Landstingsskolorna synes ha ett förhållandevis större antal deltagare i internatet.

### Filialverksamhet, kurser på annan plats

Skolorna ombads i enkäten ange ungefär hur många deltagarveckor som bedrivs vid skolans olika regelbundna kursplatser – huvudskola respektive filial(er). Begreppet filial är inte entydigt. I det här sammanhanget menas regelbunden kursverksamhet förlagd till lokaler på annan plats än där huvuddelen av kursverksamheten genomförs. Antalet deltagarveckor skulle inkludera eventuell uppdragsverksamhet.

Nedanstående tabell beskriver antal skolor och platser samt omfattningen av filialverksamheten uttryckt i deltagarveckor.

### Folkhögskolornas filialverksamhet

	Rörelseskolor		Landstingsskolor		Alla	
	Antal	Dv	Antal	Dv	Antal	Dv
Hela verksamheten		308 745		173 237		481 982
Huvudskolan	40	208 276	21	130 502	61	338 778
Filialer		100 469		42 735		143 204
Andel huvudskolan		67%		75%		70%
Andel filialer		33%		25%		30%
Antal orter	85		28		113	

**Hela verksamheten** avser antalet dv inklusive uppdragsverksamhet som genomförs av skolor med filialer.

**Huvudskolan** avser antalet dv inklusive uppdragsverksamhet som genomförs i skolans huvudlokaler.

**Filialer** avser antalet dv inklusive uppdragsverksamhet.

**Antal orter** avser antal orter med filialverksamhet. Obs en skola kan ha flera filialer på samma ort.

I enkäten har 40 av 82 rörelseskolor eller knappt hälften uppgivit att man bedriver regelbunden verksamhet på annan plats än i skolans huvudlokaler. Förhållandena är desamma för landstings- skolorna. De rörelseskolor som bedriver filialverksamhet har en tredjedel av antalet deltagarveckor förlagda till filialer. Motsvarande uppgift för landstings- skolorna är 30 procent. De svarande skolorna bedriver filialverksamhet på 113 olika platser. Eftersom många skolor driver mer än en filial är antalet filialer större.

Några få skolor bedriver regelbundet kursverksamhet i utlandet.

**Bilaga 5****Nya folkhögskolor****Nya skolor 1991**

Arbetarrörelsens folkhögskola  
i Göteborg  
Dalkarlså  
Finska folkhögskolan i Göteborg  
Färnebo folkhögskola  
Kvarnby folkhögskola  
Malmö folkhögskola

**Huvudman (vid tillkomst)**

Västra Sveriges arbetares  
folkhögskoleförening  
Pingströrelsen  
Stiftelsen Göteborgs finska folkhög-  
skola  
Miljö- och fredsrorelser.  
Solidaritetsgrupper  
Vänsterpartiet  
Hyresgästernas Riksförbund och  
Folkhögskoleföreningen i Malmö

**Nya skolor 1994**

Furuboda folkhögskola  
Litorina folkhögskola  
Rinkeby folkhögskola  
Vårdinge by folkhögskola

Föreningen Furuboda, kristen  
humanistisk  
Karlskrona kommun,  
Östersjöinstitutet,  
Föreningen Norden,  
Karlskrona företag- och hantverks-  
förening  
MångKulturellt Folkbildnings-  
Centrum  
Antroposofiska sällskapet

**Nya skolor 1997**

S:t Maria (Malmö)  
Folkhögskolan i Hyllie Park  
Örenäs folkhögskola  
Folkhögskolan i Valjeviken

Katolska kyrkan  
Örebromissionen och Nybygget –  
kristen samverkan  
LO  
Neurologiskt Handikappades Riks-  
förbund

Sommenbygdens folkhögskola	Folkhögskoleförening med kommuner och organisationer
Mo Gårds folkhögskola	Stiftelsen Pro Communicatio Nordica och Mo Gård Folkhögskoleförening
Folkhögskolan i Angered Botkyrka folkhögskola	Folkhögskoleföreningen i Angered Församlingar inom Svenska Missionsförbundet o Syrisk Ortodoxa kyrkan
Folkhögskolan i Västerås	ABF Västerås och LO i Västmanland

**Ny skola 2000**

Hällefors folkhögskola	Föreningen Hällefors folkhögskola, Hällefors kommun och Sveriges arbetarteaterförbund
------------------------	---

**Bilaga 6**Folkhögskolornas intäkter och kostnader  
1991/92–2001**Rörelsefolkhögskolor**

Medelvärde i procent

<b>INTÄKTER</b>	<b>91/92</b>	<b>94/95</b>	<b>96</b>	<b>99</b>	<b>01</b>
Allmänt statsbidrag	48	32,6	31,6	28,1	27,6
Särskilt statsbidrag		15	14,7	11,9	12,0
Övriga statsbidrag		4,7	6,7	12,6	13,1
<i>S:a statsbidrag, motsv.</i>	<i>48,0</i>	<i>52,3</i>	<i>53,0</i>	<i>52,6</i>	<i>52,7</i>
Landstingsbidrag	13	10,2	8,9	10,1	10,0
Huvudmannabidrag	2	2,2	2	1,9	1,5
Kommunbidrag	1	0,5	0,8	0,6	0,4
Deltagarintäkter	13	13	11,4	12,3	13,8
Personalintäkter	3	2,9	2	1,6	1,0
Konferensintäkter	7	5,9	8,1	6,1	5,4
Uppdragsintäkter	5	6,1	4,1	7,4	7,1
Övriga intäkter	8	4,7	7,9	6,5	7,4
Ränteintäkter		2,2	1,8	1	0,8
	100	100	100	100	100
<b>S:a intäkter tkr</b>	<b>15 118</b>	<b>19 448</b>	<b>20 169</b>	<b>19 493</b>	<b>20 470</b>

KOSTNADER	91/92	94/95	96	99	01
Undervisning	43	48	47,2	48,9	47,5
Administration	9	9,3	9,9	11,2	11,5
Kök/hushåll	17	13,2	15	13,3	12,9
Fastigheter	18	16,6	16,1	16,1	19,2
Övriga kostnader	5	6,3	4,5	5	5,9
Räntor	3	4,2	4,7	0,6	0,5
Avskrivningar	5	2,4	2,6	4,8	2,5
	100	100	100	100	100,0
<b>S:a kostnader tkr</b>	<b>14 481</b>	<b>19 400</b>	<b>20 228</b>	<b>19 246</b>	<b>20 723</b>

## Landstingsfolkhögskolor

Medelvärde i procent

INTÄKTER	92	95	96	99	01
Allmänt statsbidrag	41	31,1	29,3	26,3	26,4
Särskilt statsbidrag		13,1	12,4	10,8	10,5
Övriga statsbidrag		3,1	5,2	8,7	8,9
<i>S:a statsbidrag, motsv.</i>	<i>41,0</i>	<i>47,3</i>	<i>46,9</i>	<i>45,8</i>	<i>45,8</i>
Landstingsbidrag	1,4	1,2		1,1	0,3
Huvudmannabidrag	37	28,8	30,2	27,4	32,2
Kommunbidrag			0,4	0,7	0,1
Deltagarintäkter	12	10,4	9,4	9,4	11,7
Personalintäkter	1	1	0,9	1,5	0,3
Konferensintäkter	2	2,6	2,4	2,2	1,5
Uppdragsintäkter	4	5,2	4,4	4,8	3,7
Övriga intäkter	3	3,1	4,1	5,4	4,2
Ränteintäkter		0,2	0,1	1	0,1
	100	100	100	100	100
<b>S:a intäkter tkr</b>	<b>13 821</b>	<b>18 678</b>	<b>19 056</b>	<b>20 783</b>	<b>20 628</b>

<b>KOSTNADER</b>					
Undervisning	43	49,9	48,4	47,2	48,3
Administration	7	7,3	8,1	9,7	8,9
Kök/hushåll	18	13,9	13,7	13,3	13,5
Fastigheter	21	23,1	24,9	23,1	24,4
Övriga kostnader	6	3,8	2,6	4,7	3,2
Räntor	2	1,6	1,7	0,2	0,4
Avskrivningar	3	0,6	0,6	1,6	1,2
	100	100	100	100	100,0
<b>S:a kostnader tkr</b>	<b>13 968</b>	<b>18 412</b>	<b>18 944</b>	<b>20 663</b>	<b>20 832</b>



## Bilaga 7

Intäkter/kostnader rörelsefolkhögskolor 2001,  
kvartiler

Intäkter	Minvärde	1 kvartil	Median	3 kvartil	Maxvärde
Statsbidrag allmänt	1 622	4 325	5 612	7 325	10 494
Statsbidrag särskilt	723	1 769	2 447	2 892	6 148
Statsbidrag först f-hinder	21	169	523	1 244	2 760
Statsbidr först invandrare	10	65	147	354	1 229
Allmänt ingångsvärde dv	1 500	4 000	5 190	6 721	9 143
Särskilt ingångsvärde dv	444	1 688	2 240	2 756	5 994
Faktiskt allmänt dv	555	3 837	4 965	6 338	10 429
Faktiskt särskilt dv	786	1 652	2 229	2 717	5 615
Statsbidrag SISUS	5	156	399	2 234	29 108
Projekt FBR	36	69	139	200	433
Projekt övrigt	23	93	204	549	5 057
Övriga statbidrag	47	323	482	1 301	4 770
<b>Summa statsbidrag</b>	<b>2 781</b>	<b>8 069</b>	<b>10 286</b>	<b>12 474</b>	<b>37 751</b>
Landstingsbidrag eget	210	980	1 373	1 895	3 952
Landstingsbidrag övriga	15	191	525	879	2 524
<b>Summa landstingsbidrag</b>	<b>443</b>	<b>1 434</b>	<b>2 041</b>	<b>2 530</b>	<b>4 697</b>
Kommunbidrag egen	5	34	80	167	1 134
Kommunbidrag annan	51	58	78	91	148
<b>Summa kommunbidrag</b>	<b>5</b>	<b>50</b>	<b>80</b>	<b>167</b>	<b>1 134</b>
Uppdr, kom kunskapslyft	52	339	751	1 504	3 825
Övriga uppdrag	43	253	696	1 246	11 221
Konferenser	1	209	887	1 949	19 629
<b>Summa uppdrag o konf</b>	<b>7</b>	<b>827</b>	<b>1 816</b>	<b>2 777</b>	<b>29 238</b>
Ersättningar kost o logi	242	1 309	2 294	3 203	20 639
Övriga deltagarersättn.	11	165	437	738	10 214
<b>Summa deltagarersättningar</b>	<b>11</b>	<b>821</b>	<b>2 191</b>	<b>3 411</b>	<b>21 074</b>
Övriga intäkter personal	28	10	209	443	1 143
Övriga övriga	4	196	490	1 119	9 794
<b>Summa övriga intäkter</b>	<b>4</b>	<b>295</b>	<b>649</b>	<b>1 487</b>	<b>9 864</b>
Ränteintäkter	4	27	63	197	958
Övriga kapitalintäkter	2	20	86	210	307
<b>Summa kapitalintäkter</b>	<b>4</b>	<b>30</b>	<b>87</b>	<b>235</b>	<b>958</b>
lanspråktaga fondmedel	5	240	550	867	7 500

Kostnader	Minvärde	1 kvartil	Median	3 kvartil	Maxvärde
Extra ordinära intäkter	1	238	439	931	4 000
Summa fondmedel extraordinära intäkter	1	239	540	1 015	7 950
Huvudmannatillskott	6	60	230	920	5 130
S:a intäkter	4 032	13 820	18 909	24 507	72 365
Resultat underskott	19	188	545	1 181	4 143
Undervisning	1 794	4 082	5 785	6 874	28 195
Administration	235	581	878	1 305	4 631
Kök	46	668	1 255	1 984	5 459
Fastighet	108	361	596	903	2 521
Soc undervisning	487	1 650	2 249	2 789	12 490
Soc administration	22	246	343	549	1 852
Soc kök	14	250	505	763	2 464
Soc fastighet	29	153	236	350	986
<b>Summa personalkostn</b>	<b>2 727</b>	<b>8 665</b>	<b>10 871</b>	<b>14 313</b>	<b>52 359</b>
Kostn styrelse	2	18	29	58	335
Kostn konsultationer	3	29	60	107	1 401
Inhyrd personal	25	211	389	937	3 855
<b>"Externa" personal kostn</b>	<b>10</b>	<b>138</b>	<b>301</b>	<b>912</b>	<b>3 936</b>
Förbr undervisning	2	627	950	1 491	5 221
Förbr administration	34	336	576	852	2 741
Förbr kök	6	499	875	1 444	6 222
Förbr fastighet	50	1 091	1 842	2 495	13 595
Summa förbrukning	36	2 233	4 275	6 139	27 751
Räntekostn fastighet	5	251	624	851	2 570
Avskrivning fastighet	6	303	441	677	1 560
Hyseskostnader	5	317	798	1 337	4 406
<b>Summa fastighet o lokal</b>	<b>23</b>	<b>594</b>	<b>1 065</b>	<b>1 708</b>	<b>4 406</b>
<b>Övriga kostnader</b>	<b>7</b>	<b>250</b>	<b>530</b>	<b>1 200</b>	<b>11 201</b>
Avskrivningar undervisn	5	139	238	458	1 242
Avskrivningar övrigt	1	104	224	324	2 282
<b>Summa avskrivningar</b>	<b>3</b>	<b>248</b>	<b>418</b>	<b>674</b>	<b>2 742</b>
Fondavsättningar	30	285	435	755	1 400
Extra ordinära kostnader	40	88	436	1 208	4 000
<b>Fondmedel extraord kostn</b>	<b>30</b>	<b>206</b>	<b>445</b>	<b>955</b>	<b>4 000</b>
Räntekostnader	1	4	25	123	1 161
Övriga kapitalkostnader	1	4	11	53	3 361
<b>Summa kapitalkostnader</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>25</b>	<b>135</b>	<b>3 584</b>
<b>Summa kostnader</b>	<b>4 604</b>	<b>13 691</b>	<b>19 326</b>	<b>25 660</b>	<b>70 697</b>
Resultat överskott	4	118	200	713	4 032

## Bilaga 8

Intäkter/kostnader landstingsfolkhögskolor  
2001, kvartiler

Intäkter	Minvärde	1 kvartil	Median	3 kvartil	Maxvärde
Statsbidrag allmänt	3 271	4 761	5 357	5 801	8 317
Statsbidrag särskilt	856	1 814	2 145	2 591	4 711
Statsbid först f-hinder	5	212	497	898	2 883
Statsbidrag först inv	3	19	43	84	305
Allm ingångsvärde dv	3 100	4 513	5 078	5 499	7 538
Särsk ingångsvärde dv	811	1 719	2 111	2 477	4 266
Faktisk allmänt dv	112	4 360	4 804	5 345	6 965
Faktisk särskilt dv	16	1 634	2 004	2 632	4 065
Statsbidrag SISUS	74	185	420	1 348	4 757
Projekt FBR	36	54	73	107	284
Projekt övriga	27	147	323	1 129	5 114
Övriga statbidrag	44	90	298	483	6 761
<b>Summa statsbidrag</b>	<b>3 276</b>	<b>7 462</b>	<b>8 700</b>	<b>10 396</b>	<b>21 712</b>
Landsting eget					
Landsting övriga	403	531	562	607	637
<b>Summa landstingsb</b>	<b>403</b>	<b>531</b>	<b>562</b>	<b>607</b>	<b>637</b>
Kommunbidrag egen	152	152	152	152	152
Kommunbidrag annan	37	81	124	461	797
Summa kommunbidr	124	157	189	493	797
Uppdr, kom kunskapsl	23	172	752	1 400	5 121
Övriga uppdrag	9	128	342	620	2 523
Konferenser	5	161	259	645	3 651
<b>Summa uppdr o konf</b>	<b>40</b>	<b>290</b>	<b>657</b>	<b>1 629</b>	<b>6 235</b>
Ersättningar kost o logi	11	1 451	1 874	2 454	4 111
Övriga deltagaresätt	36	158	382	505	6 644
<b>Summa deltagaresättningar</b>	<b>149</b>	<b>1 680</b>	<b>2 239</b>	<b>3 005</b>	<b>10 711</b>
Övriga intäkter personal	5	72	119	137	333
Övriga övriga	7	361	753	1 542	3 337
<b>Summa övriga intäkter</b>	<b>12</b>	<b>338</b>	<b>753</b>	<b>1 446</b>	<b>3 404</b>
Ränteintäkter	2	94	103	124	283
Övriga kapitalintäkter					
<b>Summa kapitalintäkter</b>	<b>2</b>	<b>94</b>	<b>103</b>	<b>124</b>	<b>283</b>
lanspråktag fondmedel	400	470	540	610	680
Extra ordinära intäkter	193	193	193	193	193

Kostnader	Minvärde	1 kvartil	Median	3 kvartil	Maxvärde
<b>Summa fondmedel</b>					
extraordinära intäkter	193	297	400	540	680
Huvudmannatillskott	3 413	5 540	6 289	7 763	11 130
<b>S:a intäkter</b>	<b>10 426</b>	<b>16 996</b>	<b>20 547</b>	<b>22 122</b>	<b>35 221</b>
Resultat underskott	42	189	302	726	1 665
Undervisning	2 142	4 400	5 584	6 692	12 255
Administration	340	546	725	1 084	1 903
Kök	89	1 103	1 512	1 769	3 199
Fastighet	82	393	681	914	1 624
Soc undervisning	841	1 860	2 262	2 677	4 721
Soc administration	137	221	290	433	797
Soc kök	38	446	571	717	1 265
Soc fastighet	33	162	271	368	621
<b>Summa personalkostn</b>	<b>5 877</b>	<b>9 930</b>	<b>11 592</b>	<b>13 294</b>	<b>21 074</b>
Kostn styrelse	25	64	72	117	399
Kostn konsultationer	5	32	51	207	943
Inhyrd personal	25	233	401	723	6 806
<b>"Externa" personal kostn</b>	<b>36</b>	<b>301</b>	<b>522</b>	<b>875</b>	<b>6 922</b>
Förbr undervisning	137	900	1 262	1 564	4 117
Förbr administration	49	267	433	656	2 102
Förbr kök	55	616	810	1 058	2 697
Förbr fastighet	45	192	418	948	2 859
<b>Summa förbrukning</b>	<b>137</b>	<b>2 602</b>	<b>3 088</b>	<b>4 085</b>	<b>6 273</b>
Räntekostn fastighet	2	28	106	180	197
Avskrivning fastighet	3 128	3 170	3 213	3 255	3 297
Hyseskostnader	1 438	2 665	3 204	3 847	10 851
<b>Summa fastighet o lokal</b>	<b>1 438</b>	<b>2 689</b>	<b>3 247</b>	<b>3 796</b>	<b>10 851</b>
<b>Övriga kostnader</b>	<b>36</b>	<b>301</b>	<b>638</b>	<b>1 304</b>	<b>5 804</b>
Avskrivningar undervisn	17	65	136	240	808
Avskrivningar övrigt	4	50	104	210	733
<b>Summa avskrivningar</b>	<b>18</b>	<b>98</b>	<b>242</b>	<b>391</b>	<b>1 059</b>
Fondavsättningar	696	696	696	696	696
Extra ordinära kostnader	116	353	590	1 154	1 717
<b>Fondmedel extraord kostn</b>	<b>116</b>	<b>701</b>	<b>1 286</b>	<b>1 502</b>	<b>1 717</b>
Räntekostnader	2	14	44	100	636
Övriga kapitalkostnader	2	4	11	35	904
<b>Summa kapitalkostnader</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>43</b>	<b>95</b>	<b>1 540</b>
<b>Summa kostnader</b>	<b>10 205</b>	<b>16 755</b>	<b>20 442</b>	<b>22 591</b>	<b>35 194</b>
Resultat överskott	17	80	221	491	928

## Bilaga 9

## Intäkter/kostnader nya skolor, medelvärden

Intäkter	Total	Medelv	Medelv %	Total
Statsbidrag allmänt	38 750	2 768	28,1 %	27,6 %
Statsbidrag särskilt	30 623	2 187	22,2 %	12,0 %
Statsbidrag först f-hinder	3 411	244	2,5 %	3,5 %
Statsbidrag först invandr	3 354	240	2,4 %	1,0 %
Allmänt ingångsvärde dv	35 750	2 554		
Särskilt ingångsvärde dv	27 781	1 984		
Faktisk allmänt dv	40 950	2 925		
Faktisk särskilt dv	27 973	2 141		
Statsbidrag SISUS	6 895	493	5,0 %	5,1 %
Projekt FBR	623	45	0,5 %	0,3 %
Projekt övriga	959	69	0,7 %	1,4 %
Övrigt statbidrag	3 025	216	2,2 %	1,8 %
<b>Summa statsbidrag</b>	<b>87 640</b>	<b>6 260</b>	<b>63,6 %</b>	<b>52,7 %</b>
Landstingsbidrag eget	14 747	1 053	10,7 %	7,1 %
Landstingsbidrag övriga	4 354	311	3,2 %	2,8 %
<b>Summa landstingsbidr</b>	<b>19 101</b>	<b>1 364</b>	<b>13,9 %</b>	<b>10,0 %</b>
Kommunbidrag egen	300	21	0,2 %	0,3 %
Kommunbidrag annan	0	0	0,0 %	0,0 %
<b>Summa kommunbidr</b>	<b>300</b>	<b>21</b>	<b>0,2 %</b>	<b>0,3 %</b>
Uppdr, kom kunskapslyft	7 015	501	5,1 %	2,3 %
Övriga uppdrag	7 821	559	5,7 %	4,9 %
Konferenser	248	18	0,2 %	5,4 %
<b>Summa uppdrag o konf</b>	<b>15 084</b>	<b>1 077</b>	<b>11,0 %</b>	<b>12,6 %</b>
Ersättningar kost o logi	4 113	294	3,0 %	11,2 %
Övriga deltagarersätt	4 256	304	3,1 %	2,6 %
<b>Summa deltagar- ersättningar</b>	<b>8 369</b>	<b>598</b>	<b>6,1 %</b>	<b>13,8 %</b>
Övriga intäkter personal	831	59	0,6 %	1,0 %
Övriga övriga	3 763	269	2,7 %	4,9 %
<b>Summa övriga intäkter</b>	<b>4 594</b>	<b>328</b>	<b>3,3 %</b>	<b>5,9 %</b>
Ränteintäkter	305	22	0,2 %	0,6 %

Intäkter	Total	Medelv	Medelv %	Total
Övriga kapitalintäkter	95	7	0,1 %	0,1 %
<b>Summa kapitalintäkter</b>	<b>400</b>	<b>29</b>	<b>0,3 %</b>	<b>0,8 %</b>
lanspråktaga fondmedel	2 013	144	1,5 %	1,7 %
Extra ordinära intäkter	0	0	0 %	1,0 %
<b>Summa fondmedel extra ordinära intäkter</b>	<b>2013</b>	<b>144</b>	<b>1,5 %</b>	<b>2,5 %</b>
<b>Huvudmannatillskott</b>	<b>223</b>	<b>16</b>	<b>0,2 %</b>	<b>1,5 %</b>
<b>S:a intäkter</b>	<b>137 724</b>	<b>9 837</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>
Resultat underskott	2 993	214	2,2 %	2,5 %

Kostnader	Total	Medelv	Medelv %	Total
Undervisning	49 573	3 541	36,5 %	28,5 %
Administration	7 166	512	5,3 %	5,3 %
Kök	2 805	200	2,1 %	5,7 %
Fastighet	1 952	139	1,4 %	2,9 %
Soc undervisning	19 680	1 406	14,5 %	11,5 %
Soc administration	2 860	204	2,1 %	2,2 %
Soc kök	1 078	77	0,8 %	2,3 %
Soc fastighet	705	50	0,5 %	1,2 %
<b>Summa personalkostn</b>	<b>85 820</b>	<b>6 130</b>	<b>63,2 %</b>	<b>59,5 %</b>
Kostnader styrelse	330	24	0,2 %	0,2 %
Kostnader konsultationer	688	49	0,5 %	0,3 %
Inhyrd personal	1 000	71	0,7 %	2,3 %
<b>"Externa" personal kostn</b>	<b>2 018</b>	<b>144</b>	<b>1,5 %</b>	<b>2,8 %</b>
Förbrukning undervisning	10 704	765	7,9 %	6,0 %
Förbrukning administration	4 441	317	3,3 %	3,2 %
Förbrukning kök	2 324	166	1,7 %	4,7 %
Förbrukning fastighet	3 792	271	2,8 %	8,7 %
<b>Summa förbrukning</b>	<b>21 261</b>	<b>1 519</b>	<b>15,6 %</b>	<b>22,6 %</b>
Räntekostnad fastighet	582	42	0,4 %	1,5 %
Avskrivning fastighet	529	39	0,4 %	1,5 %
Hyeskostnader	15 130	1 081	11,1 %	3,3 %
<b>Summa fastighet o lokal</b>	<b>16 251</b>	<b>1 161</b>	<b>12,0 %</b>	<b>6,3 %</b>
<b>Övriga kostnader</b>	<b>2 192</b>	<b>157</b>	<b>1,6 %</b>	<b>4,5 %</b>
Avskrivningar undervisning	1 979	141	1,5 %	1,4 %
Avskrivningar övrigt	1 421	102	1,0 %	1,1 %

Kostnader	Total	Medelv	Medelv %	Total
<b>Summa avskrivningar</b>	<b>3 400</b>	<b>243</b>	<b>2,5 %</b>	<b>2,5 %</b>
Fondavsättningar	158	11	0,1 %	0,6 %
Extra ordinära kostnader	0	0	0,0 %	0,8 %
<b>Fondmedel extraord kostn</b>	<b>158</b>	<b>11</b>	<b>0,1 %</b>	<b>1,3 %</b>
Räntekostnader	1 371	98	1,0 %	0,3 %
Övriga kapitalkostnader	3 383	242	2,5 %	0,3 %
<b>Summa kapitalkostnader</b>	<b>4 759</b>	<b>340</b>	<b>3,5 %</b>	<b>0,5 %</b>
<b>Summa kostnader</b>	<b>135 859</b>	<b>9 704</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>
Resultat överskott	4 858	347	3,6 %	1,2 %

## Bilaga 10

## Intäkter/kostnader nya skolor, kvartiler

	Minvärde	1 kvartil	Median	3 kvartil	Maxvärde
Statsbidrag allmänt	1 622	4 325	5 612	7 325	10 494
Statsbidrag särskilt	723	1 769	2 447	2 892	6 148
Statsbidrag först f-hinder	21	169	523	1 244	2 760
Statsbidrag först inv	10	65	147	354	1 229
Allm ingångs värde dv	1 500	4 000	5 190	6 721	9 143
Särsk ingångsv dv	444	1 688	2 240	2 756	5 994
Faktisk allmänt dv	555	3 837	4 965	6 338	10 429
Faktisk särskilt dv	786	1 652	2 229	2 717	5 615
Statsbidrag SISUS	5	156	399	2 234	29 108
Projekt FBR	36	69	139	200	433
Projekt övriga	23	93	204	549	5 057
Övriga statbidrag	47	323	482	1 301	4 770
<b>Summa statsbidrag</b>	<b>2 781</b>	<b>8 069</b>	<b>10 286</b>	<b>12 474</b>	<b>37 751</b>
Landstingsbid eget	210	980	1 373	1 895	3 952
Landstingsb övriga	15	191	525	879	2 524
<b>Summa landstingsb</b>	<b>443</b>	<b>1 434</b>	<b>2 041</b>	<b>2 530</b>	<b>4 697</b>
Kommunbidrag egen	5	34	80	167	1 134
Kommunbidr annan	51	58	78	91	148
<b>Summa kommunbidr</b>	<b>5</b>	<b>50</b>	<b>80</b>	<b>167</b>	<b>1 134</b>
Uppdrag, kom kunskapsl	52	339	751	1 504	3 825
Övriga uppdrag	43	253	696	1 246	11 221
Konferenser	1	209	887	1 949	19 629
<b>Summa uppdrag o konf</b>	<b>7</b>	<b>827</b>	<b>1 816</b>	<b>2 777</b>	<b>29 238</b>
Ersättningar kost o logi	242	1 309	2 294	3 203	20 639
Övriga deltagarers	11	165	437	738	10 214
<b>Summa deltagar-ersättningar</b>	<b>11</b>	<b>821</b>	<b>2 191</b>	<b>3 411</b>	<b>21 074</b>
Övr inäkter personal	28	109	209	443	1 143



	Minvärde	1 kvartil	Median	3 kvartil	Maxvärde
Övriga övriga	4	196	490	1 119	9 794
<b>Summa övriga intäkter</b>	<b>4</b>	<b>295</b>	<b>649</b>	<b>1 487</b>	<b>9 864</b>
Ränteintäkter	4	27	63	197	958
Övriga kapitalintäkter	2	20	86	210	307
<b>Summa kapitalintäkter</b>	<b>4</b>	<b>30</b>	<b>87</b>	<b>235</b>	<b>958</b>
lanspråkt fondmedel	5	240	550	867	7 500
Extra ordinära intäkter	1	238	439	931	4 000
<b>Summa fondmedel extraordinära intäkter</b>	<b>1</b>	<b>239</b>	<b>540</b>	<b>1 015</b>	<b>7 950</b>
<b>Huvudmannatillskott</b>	<b>6</b>	<b>60</b>	<b>230</b>	<b>920</b>	<b>5 130</b>
<b>S:a intäkter</b>	<b>4 032</b>	<b>13 820</b>	<b>18 909</b>	<b>24 507</b>	<b>72 365</b>
Resultat underskott	19	188	545	1 181	4 143

Kostnader	Minvärde	1 kvartil	Median	3 kvartil	Maxvärde
Förbr undervisning	2	627	950	1 491	5 221
Förbr administration	34	336	576	852	2 741
Förbr kök	6	499	875	1 444	6 222
Förbr fastighet	50	1 091	1 842	2 495	13 595
Summa förbrukning	36	2 233	4 275	6 139	27 751
Räntekostn fastighet	5	251	624	851	2 570
Avskrivning fastighet	6	303	441	677	1 560
Hyseskostnader	5	317	798	1 337	4 406
Summa fastighet o lokal	23	594	1 065	1 708	4 406
Övriga kostnader	7	250	530	1 200	11 201
Avskrivningar undervisn	5	139	238	458	1 242
Avskrivningar övrigt	1	104	224	324	2 282
Summa avskrivningar	3	248	418	674	2 742
Fondavsättningar	30	285	435	755	1 400
Extra ordinära kostnader	40	88	436	1 208	4 000
Fondmedel extraord kostn	30	206	445	955	4 000

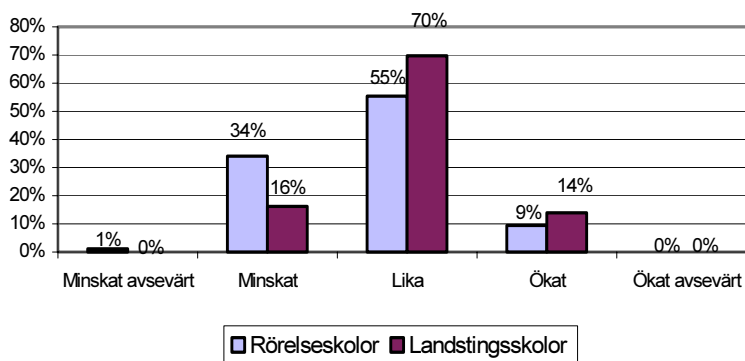
	<b>Minvärde</b>	<b>1 kvartil</b>	<b>Median</b>	<b>3 kvartil</b>	<b>Maxvärde</b>
Räntekostnader	1	4	25	123	1 161
Övriga kapitalkostnader	1	4	11	53	3 361
Summa kapitalkostnader	1	11	25	135	3 584
Summa kostnader	4 604	13 691	19 326	25 660	70 697
Resultat överskott	4	118	200	713	4 032

## Bilaga 11

### Förändringar under senare år

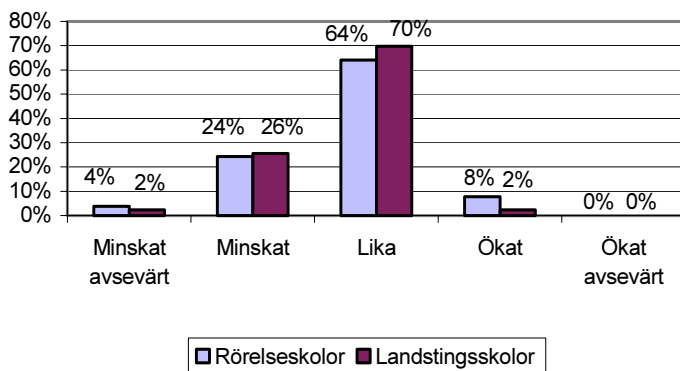
Diagrammen på följande sidor avser bl.a. att belysa förändringar under senare år, som skolorna genomfört i syfte att nå en balanserad ekonomi. Utgångspunkten är förhållandena under 2001 och jämförelsen görs med ett genomsnitt av förhållandena 2000 och 1999. Sammanställningen redovisar i diagramform svarens fördelning på de olika svarsalternativen uttryckt i procent av antalet avgivna svar för respektive fråga. Varje frågas exakta formulering anges i anslutning diagrammet.

Diagram 11:1. Förändring antal tjänster i administrationen



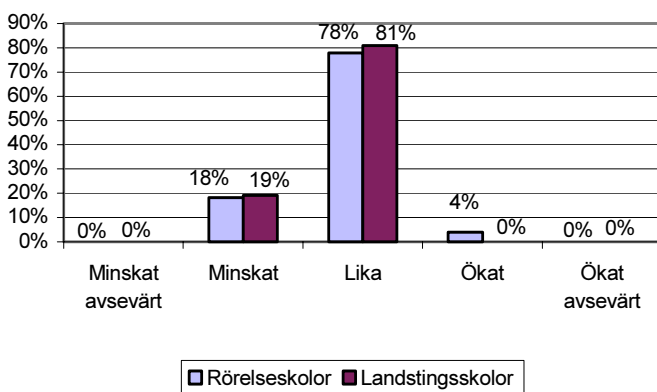
**Antalet tjänster för administration i förhållande till verksamhetens omfattning.** Ett förhållandevis större antal rörelsefolkhögskolor än landstingskolor synes ha minskat administrationens omfattning mätt i antal tjänster.

Diagram 11:2. Förändring antal tjänster i kök/internat/lokalvård



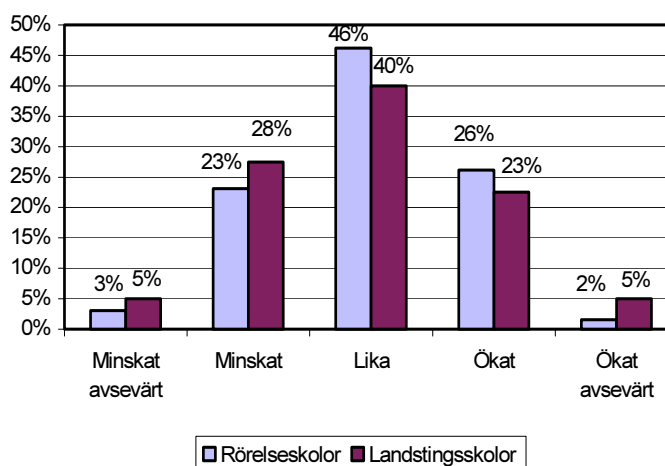
**Antalet tjänster för kök/internat/lokalvård i förhållande till verksamhetens omfattning.** Drygt en fjärdedel av skolorna har minskat sina personalinsatser i kök/internat/lokalvård. Det gäller båda skoltyperna.

Diagram 11:3. Förändring antal tjänster fastighet



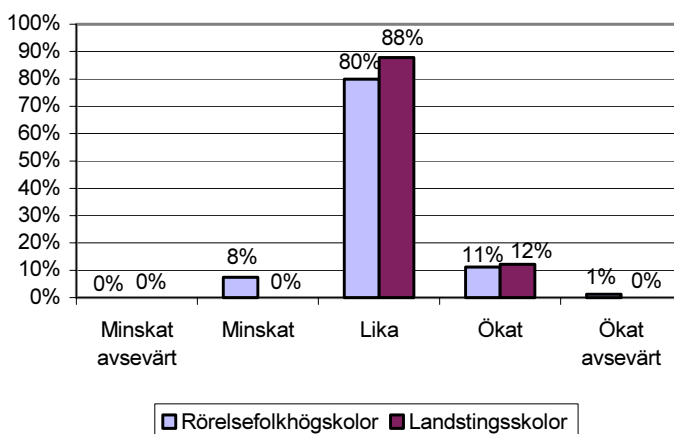
**Antalet tjänster för fastighet i förhållande till verksamhetens omfattning.** Personalinsatserna för fastighetsskötsel har minskat, dock inte i samma utsträckning som för kök etc.

Diagram 11:4. Internatets beläggning



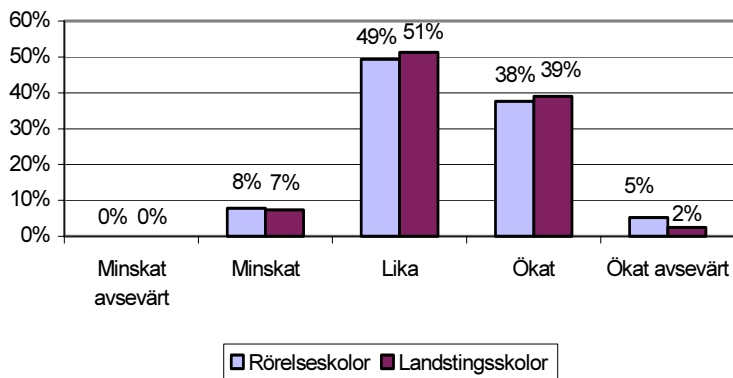
**Internatets beläggning.** Totalt kan man inte spåra några större förändringar i internatets beläggning. Antalet skolor som redovisar ökning resp. minskningar i internatet är ungefär lika många.

Diagram 11:5. Deltagaravgifter



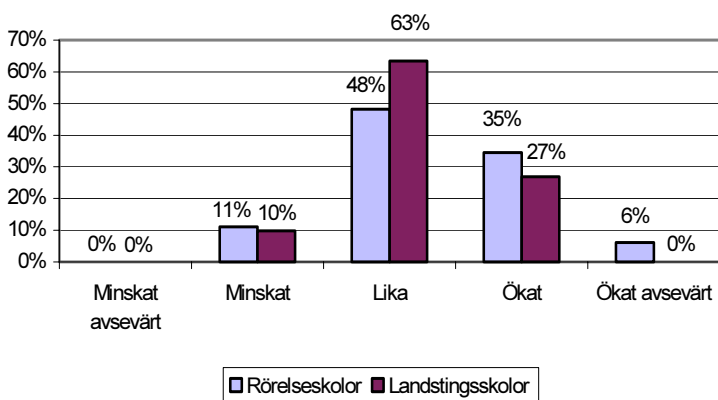
**Deltagaravgifter (ej kost och logi) utöver allmän kostnadsökning.** Endast ett fåtal skolor har ökade deltagaravgifter. Möjligheterna till höjda avgifter för betalningssvaga grupper är små.

Diagram 11:6. Konferensverksamhet



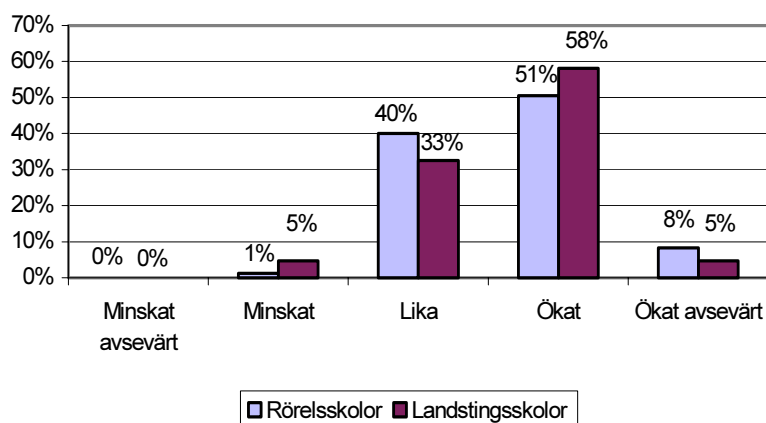
**Konferens- eller annan extern verksamhet.** Drygt 40 procent av skolorna ökar sin konferensandel. Många anser detta är en konsekvens av och en förberedelse för minskad uppdragsverksamhet

Diagram 11:7. Projektverksamhet



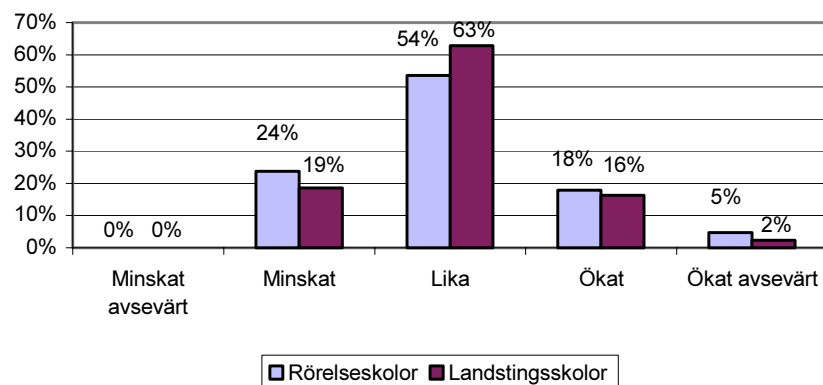
**Projektverksamhet i förhållande till statsbidragsberättigad verksamhet.** Den relativt kraftiga ökningen av projektverksamhet är troligen resultatet EU-medel för personalutveckling växtkraft mål 3

Diagram 11:8. Personalutveckling



**Personalutvecklingsinsatser.** Insatserna har ökat kraftigt. Detta är troligen konsekvensen av skolornas deltagande i EU:s växtkraft mål 3. Man anger stora personalutvecklingsbehov vad gäller att kunna möta svaga grupper i kursverksamheten.

Diagram 11:9. Investeringar exklusive IT



**Investeringar i övrigt.** Antalet skolor som minskat sin investeringsnivå exklusive IT-investeringar är något fler än skolor som ökat. Förhållandevis fler rörelsskolor än landstingskolor har minskat.

# Folkbildningen och kulturen

– en kartläggning i åtta kommuner



# Förord

Statens utvärdering av folkbildningen 2004, SUFO 2, har enligt direktiven bl.a. att belysa folkbildningens betydelse för kulturlivet och i vilken utsträckning folkbildningen bidrar till att de kulturpolitiska målen nås.

SUFO 2 har gjort en kartläggning i åtta kommuner för att belysa vilken betydelse främst studieförbunden har för kulturlivet, med betoning på amatörkultur, i dessa kommuner. Inriktningen av kartlägningsarbetet togs fram av utredningens sekretariat i samverkan med en arbetsgrupp med representanter för studieförbunden och Amatörkulturens samrådsgrupp, Ax. I utformningen av projektplanen har även Ants Viirman, Svenska Kommunförbundet, deltagit.

Kartläggningen har genomförts av bildningskonsulenter Jan-Eric Rosenqvist, Länsbildningsförbundet Sörmland, Åke Carlsson, Östergötlands Bildningsförbund, Kjell Wåglin, Bildningsförbundet Mittnorrland, samt Anita Hollström, Norrbottens Bildningsförbund. Denna slutrapport har sammanställts utifrån deras kommunvisa rapporter. För sammanställning och bearbetning av slutrapporten svarar Christina Lundquist, Vägledning & Pedagogisk Rådgivning, och SUFO 2:s sekretariat. För inledningskapitlet svarar sekretariatet, resultatredovisningen har gjorts i samverkan mellan sekretariatet och Christina Lundquist. För den sammanfattande diskussionen och slutsatserna svarar Christina Lundquist.

# Innehåll

<b>Inledning .....</b>	<b>7</b>
Syfte .....	7
Metod.....	8
Urval av kommuner .....	9
Studieförbunden.....	13
Folkhögskolorna .....	14
Kulturföreningar .....	16
<b>Resultat.....</b>	<b>23</b>
Ideologiskt perspektiv .....	23
Studieförbunden.....	23
Folkhögskolorna .....	25
Kulturföreningarna .....	25
Kommunerna.....	26
Kulturverksamhetens villkor .....	27
Relationer .....	28
Ledare/lärare.....	31
Studiematerial.....	33
Rekrytering av deltagare, publik och medverkande.....	33
Arrangörsrollen.....	35
Tillgång till lokaler .....	36
Ekonomi .....	37
Problem, förväntningar, önskemål och goda exempel.....	39
<b>Sammanfattande diskussion och slutsatser.....</b>	<b>42</b>
Två bilder .....	42
Återväxt och rekrytering .....	42
Finns förmåga till förnyelse? .....	43

Är ökat samarbete lösningen?.....	44
Attityd och kulturklimat.....	45
Slutsatser .....	46
Sammanfattning.....	47

### **Bilagor**

Bilaga 1 Intervjuade personer.....	48
Bilaga 2 De kulturpolitiska målen.....	52
Bilaga 3 Amatörkulturens samrådsgrupp, Ax.....	53

## Inledning

I kommittédirektiven för SUFO 2 tas samhällets förväntningar på folkbildningen upp. Där sägs att folkbildningen med sin "idérikedom och initiativkraft" har stor betydelse för enskilda människor. Vidare sägas att "ett av syftena med statens bidrag till folkbildningen är att bidraget skall bredda kulturintresset samt skapa förutsättningar för egna kulturupplevelser och eget skapande".

Inom studieförbunden sker den största delen av verksamheten inom det estetiska området där amatörkultur i form av eget skapande och eget utövande dominerar. Även folkhögskolorna har en betydande verksamhet inom kulturområdet. Folkbildningens aktörer spelar också en stor roll som arrangörer och ger bl.a. amatörkulturens utövare möjligheter att möta en publik. Länsbildningsförbunden förmedlar bidrag till kulturprogram till föreläsningsföreningar och ideella föreningar som inte har etablerat samarbete med, eller är anslutna till, studieförbund.

Mot denna bakgrund har SUFO 2 tagit initiativ till en kartläggning av folkbildningens roll för kulturlivet i åtta kommuner.

### Syfte

Kartläggningen syftar till att beskriva folkbildningens, dvs. studieförbundens och folkhögskolornas, roll för och relation till kulturlivet, med betoning på amatörkulturen. I kartläggningen ingår också uppgifter och synpunkter från kommuner och kulturföreningar.

Kartläggningen avser främst verksamheter som människor utövar i grupp på sin fritid och genom eget val. För studieförbundens del handlar det om studiecirkelar inom det estetiska ämnesområdet samt litteraturcirkelar inom beteendevetenskapsområdet men också om studieförbunden som arrangörer av kulturprogram. För folkhögskolorna gäller det den skapande verksamhet som ingår i allmänna kurser, särskilda kurser och korta kurser men också i studiecirkelar och kulturprogram. På folkhögskolorna finns

även kulturaktiviteter som initieras på deltagarnas fritid, t.ex. i form av elevorkestrar och teatergrupper.

Amatörkulturell verksamhet i grupp utövas också i kulturföreningar. Hit hör ett brett spektrum av föreningar från hembygdsföreningar till rollspelsföreningar. Rollspelsföreningar har inte ingått i klarläggningen, men berörs i avsnittet Sammanfattande diskussion och slutsatser.

## Metod

Kartläggningen har genomförts i form av intervjuer med företrädare för berörda parter. I studieförbunden har i de flesta fallen verksamhetsansvariga i de aktuella lokalavdelningarna intervjuats. I större avdelningar har intervjun i några fall gjorts med medarbetare som ansvarat för verksamheten inom den aktuella kommunen. För att få kommunernas bild av verksamheten har vi vänt oss till kulturchefer. När det gäller intervjuer med kulturföreningarna gjordes ett urval av föreningar, huvudsakligen föreningar inom de organisationer som ingår i Amatörkulturorganisationernas samsrådsgrupp, Ax. Urvalet begränsades till fem föreningar per kommun fördelade på fem områden/genrer: teater, musik, sång, dans samt ett ytterligare område som valdes av intervjuaren. Så långt det är möjligt har inom varje genre eftersträvas att få med föreningar från fler än en organisation. Som en bakgrund till och referensram för intervjuerna sammanställdes statistiska data om studieförbundens verksamhet på kulturområdet i respektive kommun.

Intervjuerna genomfördes med ledning av en intervjuguide som angav vilka områden som skulle tas upp. Ett antal områden togs upp i syfte att få fram uppgifter som kan ge en så tydlig bild som möjligt av kulturverksamhetens förutsättningar. Tanken var att studieförbundens och folkhögskolornas arbete på kulturområdet skulle ses i relation till övriga aktörers verksamhet och förutsättningar. Intervjuerna inriktades på ett antal huvudområden:

- *Ideologiskt perspektiv.* Vilken syn har man på amatörkulturell verksamhet, vilka styrdokument finns, vilket ansvar tas för kvaliteten i verksamheten?
- *Relationer.* Hur ser kontakter och samverkan ut?
- *Ledare.* Rekrytering, utbildning, yrkesverksamma kulturarbetare som ledare.

- *Studie-/utbildningsmaterial.* Vilka studiematerial används, vilka behov finns?
- *Rekrytering.* Hur rekryteras deltagare till gruppverksamheter, medverkande till kulturarrangemang, publik till arrangemangen?
- *Arrangörsrollen.* Samverkan mellan studieförbunden och andra arrangörer, amatörer respektive yrkesverksamma som medverkande?
- *Lokaler.* Tillgång till och användbarhet hos lokaler, både egna lokaler och andras.
- *Ekonomi.* Vilka ekonomiska förutsättningar finns för amatörkulturell verksamhet, stödet från kommunen?
- *Goda exempel.* Finns det något positivt som det är särskilt värdefullt att framhålla?
- *Problem.* Vilka problem och svårigheter är det som är särskilt värda att uppmärksamma?
- *Önskemål och förväntningar.* Hur ser aktörerna på den närmaste framtiden för (amatör)kulturverksamheten?

Totalt har 122 personer intervjuats i kartläggningen. 72 personer representerar studieförbund, varav 43 kvinnor och 29 män. Deras medelålder är 45 år. 35 personer företräder kulturföreningar, varav tio kvinnor och 25 män. Deras medelålder är 51 år. Av övriga intervjuade är sex från folkhögskolor (en kvinna och fem män) och nio från kommuner (fem kvinnor och fyra män). Se bilaga 1.

Vid intervjuerna förde intervjuaren själv anteckningar om de svar som gavs. Intervjuarna har sedan skrivit ut sina anteckningar och på grundval av dessa gjort en sammanställning av vad som framkommit. Där ges en sammanfattande bild av vad som sagts i intervjuer med företrädarna för de olika grupper, som berörs av undersökningen, tillsammans med några statistiska uppgifter och en del egna iakttagelser. Denna rapport bygger i huvudsak på dessa kommunvisa sammanställningar av materialet. Vid arbetet med rapporten har även utskrifterna av intervjuerna funnits tillgängliga. Rapporten tar upp de stora dragen i svaren.

## Urval av kommuner

Inom det geografiska området för de länsbildningsförbund, vars konsulenter engagerats för kartläggningen, har två kommuner valts ut för närmare studier. Totalt omfattar kartläggningen alltså åtta

kommuner. Utgångspunkt för urvalet är Svenska Kommunförbundets indelning av Sveriges kommuner i nio grupper. Grupperingen utgår från folkmängd, läge, tätortsgrad, invånare per km<sup>2</sup> och näringsstruktur och delar in de 290 kommunerna i följande kategorier: storstäder, förortskommuner, större städer, medelstora städer, industrikommuner, landsbygdskommuner, glesbygdskommuner, övriga större kommuner samt övriga mindre kommuner. Inom de fyra aktuella bildningsförbundens geografiska områden finns 51 kommuner. Ingen storstad eller förortskommun finns bland dessa. De åtta kommuner som valts ut är följande.

- Större kommun: Linköping och Sundsvall
- Medelstor kommun: Katrineholm och Piteå
- Industrikommun: Oxelösund
- Glesbygdskommun: Strömsund
- Övrig mindre kommun: Vadstena och Älvsbyn

Här följer en kort presentation av kommunerna.

*Linköpings kommun* har under de senaste hundra åren förvandlats från en stad med lantlig profil till en utbildnings- och teknikstad. Till detta har tillkomsten av Linköpings universitet bidragit. Staden betraktas också som en typisk tjänstemannastad. Befolkningsunderlaget är stabilt med en liten årlig ökning. Vid årsskiftet 2002/03 hade Linköping 135 066 invånare. Linköping har en yngre befolkning än landet i dess helhet. Till detta bidrar inte minst alla studenter. Kommunen har kultur- och fritidsnämnd. Samtliga studieförbund har kontor i kommunen. I kommunen finns två folkhögskolor. Kommunens föreningsregister tar upp ett femtiotal kulturföreningar.

*Sundsvalls kommun* är största kommunen i Västernorrland med ca 93 200 innevånare. Tätorten Sundsvall har ca 55 000 innevånare. Kommunens nordvästra del innehåller stora delar glesbygd. Sundsvall är ett regionalt centrum med en näringslivsstruktur som är lika rikets genomsnitt. Befolkningen i kommunen har minskat med ca 1 000 personer sedan 1992.

Kommunen har kulturnämnd och en gemensam Kultur- och fritidsförvaltning. I kommunen finns samtliga tio studieförbund lokaliserade. För Bilda och Folkuniversitetet är kontoret i Sundsvall det enda kontoret i Jämtlands och Västernorrlands län.

Kommunen bedriver en stor kulturverksamhet och satsar mer pengar på kultur än genomsnittet i landet. Alla kulturföreningar får stöd, ca 150 stycken.

*Katrineholms kommun* är en medelstor kommun med 32 428 invånare. Den har dominerats av tre större företag SKF, LM och Scania samt ett antal elektronikföretag. De senaste åren har de flesta elektronikföretag slagits ut och Scania har flyttat ut ur kommunen. Detta har inneburit en viss oro och problem. Kommunen har en kultur- och konsumentförvaltning. Nio av studieförbunden har verksamhet i kommunen. I kommunen finns en folkhögskola. Kommunens föreningsregister innehåller ett trettiotal kulturföreningar.

*Oxelösunds kommun* är en industrikommun med 10 866 invånare. En kraftig expansion skedde från 1950-talet. Invånarantalet tredubblades från 1950 till 1970. Invånarantalet var då ca 15 000. Den totalt dominerande industrin är järnverket SSAB, som har kontinuerlig drift, vilket påverkar bl.a. föreningslivet. Kommunen har en kultur- och fritidsförvaltning och bedriver egen kulturverksamhet. Några av studieförbunden har mycket liten verksamhet i kommunen. Ett studieförbund har lokalkontor. Kommunens föreningsregister innehåller ett tjugotal kulturföreningar.

*Piteå kommun* är Norrbottens nästa största kommun. Befolkningen har sedan 1970 ökat med 5 500 till idag 40 531 invånare. I kommunen finns ett flertal tätorter där 85 procent av befolkningen bor. I centralorten Piteå bor 45 procent av invånarna. Näringslivet domineras av industrier och jordbruk. Ett par av studieförbunden har mycket liten verksamhet i kommunen. Två förbund har kontor i Piteå. Sex förbund har sina kontor i Luleå och två i Älvsbyn. Kommunen har en gemensam kultur- och fritidsnämnd men bedriver i liten utsträckning egen kulturverksamhet. Kommunens föreningsregister innehåller ett trettiotal kulturföreningar.

*Strömsunds kommun* är Jämtlands nordligaste kommun med ett vidsträckt område, som i söder gränsar mot Östersunds kommun och i norr mot den västerbottniska och norska fjällvärlden. Av kommunens yta, ca 106 kvadratmil, utgör ca 60 procent skog och resterande 40 procent vattendrag och fjäll. Befolkningen uppgick 1992 till 16 044 personer och vid årsskiftet 2002/03 till 13 371



personer. 1970-1992 minskade befolkningen med ca 2 400 personer och 1992-2002 med ca 2 700 personer eller ca 27 procent.

Kommunen har några få större tätorter men är en utpräglad glesbygdskommun, vilket präglar både kommunen och de i kommunen verksamma studieförbunden. 2003 finns tre studieförbund fysiskt i kommunen med kontor och personal. För övriga studieförbund administreras verksamheten från Östersund eller Sundsvall.

Kommunen har kultur och fritidsnämnd och bedriver egen kulturverksamhet i ganska stor omfattning. Mycket av den genomförs i samverkan med studieförbund eller andra föreningar och institutioner. Kommunens föreningsregister innehåller ett trettio-tal kulturföreningar.

*Vadstena kommun* kan betraktas som en kulturkommun. I förhållande till kommunens storlek förekommer ett varierat och rikt kulturliv. Befolkningsmässigt är kommunen en av landets mindre. Invånarantalet var vid årsskiftet 2002/03 7 629 personer och har sedan 1970-talet pendlat mellan 7 400 och 7 800. Vadstena har en befolkning som är något äldre än riket i genomsnitt. Drygt 40 procent av kommunens yrkesverksamma är sysselsatta inom offentlig verksamhet. Många har också sysselsättning inom turistnäringen.

Alla studieförbund har verksamhet i kommunen. Två förbund har kontor i kommunen, övriga i antingen Linköping eller Motala. I kommunen finns en folkhögskola. Kommunen har kulturnämnd och anordnar olika kulturprogram, mest utställningar men också föreläsningar och konserter. Kulturchefen arbetar också på Vadstena Kulturcentrum som är en egen resultatenheter inom kommunen.

*Älvsbyns kommun* i Norrbottens län tillhör landets mindre kommuner med 8 835 invånare. Befolkningen minskade mot slutet av 1990-talet efter en tidigare mindre uppgång. Kommunen domineras av tjänsteföretag och skogs- och jordbruk. Fyra studieförbund har kontor i kommunen. Övriga har kontor i Luleå. I kommunen finns en folkhögskola. Kommunens föreningsregister innehåller ett tiotal kulturföreningar. Kommunen har fritids- och kulturnämnd och bedriver en egen verksamhet på kulturområdet, till viss del motiverad av att det finns för få andra arrangörer. Kommunen samverkar bl.a. med Filmpool Nord, konstföreningen och teaterföreningen.

## Studieförbunden

Av de tio studieförbunden har flertalet verksamhet i de åtta kommunerna, även om den i några fall är av mycket liten omfattning, dvs. några enstaka studiecirklar eller kulturprogram. I sådana fall har inte någon företrädare för just det studieförbundet intervjuats. I flera fall är studieförbunden organiserade så att samma administrativa enhet täcker flera kommuner, vilket inneburit att samma företrädare kan ha intervjuats angående verksamheten i mer än en kommun. I några fall har dels en företrädare för lokalkontoret, dels en företrädare för avdelningskontoret intervjuats. I Linköping, Sundsvall och Vadstena har företrädare för samtliga studieförbund intervjuats, i Katrineholm och Oxelösund för nio förbund och i Piteå och Älvsbyn för åtta förbund.

I tabell 1 redovisas antalet kulturaktiviteter, dvs. studiecirklar inom kulturområdet och antalet kulturprogram i de åtta kommunerna.

Tabell 1. Antal kulturaktiviteter i åtta kommuner 1997 och 2002

	studiecirklar			kulturprogram		
	1997	2002	%	1997	2002	%
Katrineholm	590	872	+48	638	714	+12
Linköping	2 177	2 173	0	4 388	4 119	-6
Oxelösund	213	165	-23	925	136	-85
Strömsund	152	251	+65	328	599	+83
Sundsvall	1 439	1 384	-4	1 001	1 807	+81
Piteå	552	700	27	1 084	1 464	35
Vadstena	145	118	-19	299	230	-23
Älvsbyn	117	178	+52	292	363	+24
<b>Summa</b>	<b>5 385</b>	<b>7 843</b>	<b>+46</b>	<b>10 952</b>	<b>11 434</b>	<b>+4</b>

Källa: Folkbildningsrådet.

Totalt sett har antalet kulturaktiviteter ökat från 1997 till 2002. Cirkelverksamheten har ökat med ca 50 procent medan antalet kulturprogram i stort sätt är oförändrat. Värt att notera är t.ex. den ökning som skett i Strömsund av såväl cirklar som kulturprogram och den minskning som skett i Oxelösund.

Studerar man siffrorna för de enskilda studieförbunden ser man stora variationer. De studieförbund som har haft minskning av verksamheten framhåller bland annat omorganisation, personalneddragningar och resursproblem som skäl till nedgången. På ett par orter har det lokala kontoret lagts ner och verksamheten centraliserats. Exempel finns också på att kontor lagts ner en period med en verksamhetsminskning som följd, för att öka när kontoret åter öppnades.

Långtidssjukskrivningar och personalbyten påverkar också verksamhetens omfattning. Vissa cirkelledare slutar på grund av hög ålder eller flyttar från orten. Det kan då vara svårt att rekrytera tillräckligt många nya cirkelledare till ett ämne som lockar många deltagare.

Ett par studieförbund har gjort en översyn av verksamhetens kvalitet och valt att minska viss verksamhet som haft karaktär av bidragsförmedling och där studieförbundens direkta engagemang varit svagt.

På de orter där verksamheten har ökat har man bland annat gått in för aktivare rapportering och haft möjlighet att öka bemanningen på det lokala kontoret. Flera studieförbund, som har ökat sin verksamhet, har gjort detta genom en medveten satsning på medlemsorganisationerna som har gett en positiv respons.

## Folkhögskolorna

I de åtta kommunerna finns sex folkhögskolor. Här följer en kort presentation av deras verksamheter inom kulturområdet.

*Framnäs folkhögskola* med arbetarrörelsen och Piteå kommun som huvudmän har haft musikutbildning i hela sin 50-åriga historia. En utbildning av cirkelledare i musik anser man behövs för att hålla musiken levande i arbetarverksamheten. Utvecklingen har skett genom att duktiga och kompetenta personer knutits till skolan. Musikhögskolan i Piteå startade mot mitten av 1980-talet. Idag finns ett nära samarbete mellan folkhögskolan och musikhögskolan genom att man delar på lärare, köper tjänster av varandra och har en gemensam verksamhet i ensemblespel och orkestrar.

Av de 25 kommunala musikskolerektorerna från Kiruna till Sundsvall har 20 gått på Framnäs folkhögskola. Sedan några år är konst tillvalsämne (t.ex. kan halva tiden i allmän kurs vara konst).

Festspelen i Pite älvdal under första veckan i juli har sin bas på Framnäs folkhögskola, där festspelens administration finns, liksom mästarkurserna och de dagliga elevkonserterna. Folkhögskolan har i 20 år under sommaren arrangerat en kulturmusikvecka. Skolan har kurser i sång, flöjt, piano och musikdata. Tillgången på musiker i skolans utbildningar gör att allmänheten ofta inbjuds till konserter med skolans studerande och lärare, många gånger i samverkan med Musikhögskolans verksamhet.

*Lunnevads folkhögskola* med Östergötlands läns landsting som huvudman har en tvåårig musiklinje med 60 deltagare, som till stor del kommer från kommunala musikskolan. Bild och formkurserna leder ofta till högre studier. Skolan har bra lokaler för bild och form. 60–70 procent av skolans verksamhet finns inom kulturområdet.

*Vadstena folkhögskola* med Svenska kyrkan i Linköpings stift som huvudman har en musiklinje inriktad mot traditionell västerländsk musik, som nivåmässigt ligger mellan gymnasiet och högskolan. Traditionellt har en del elever valt att gå vidare till Vadstenaakademien, som hyr lokaler på folkhögskolan. Skolan har regelbunden konsertverksamhet, ca 15 gånger per år. Övriga linjer på skolan är textillinje, vävning och sömnad, konstsoömnad och knyppling, tovning, växtfärgning och sidenmåleri. Skolan har något som man kallar blockämnen. Hela skolan väljer som ämne under fyra timmar per vecka något av följande ämnen: keramik, bild, kör, drama, Vadstenas kultur eller musikhistoria. Skolan har en kulturell kurs för psykiskt sjuka där eleverna lär sig att uttrycka sig genom bild. Skolans profil på allmänna linjen, kultur, är inte direkt inriktad på skapande verksamhet utan mera på teoretiska kunskaper. Eleverna får uttrycka sig genom utställningar. Man ordnar också temadagar där det ofta ingår rollspel. I datautbildningen arbetar man en del av tiden med layout och bild.

*Valla folkhögskola* med Studieförbundet och 4H som huvudmän har statistiskt sett en mycket liten kulturverksamhet. Rent teoretiskt är det också så, men kulturverksamheten ingår i alla linjer på olika sätt. På allmänna linjen finns samhälle och media. Där arbetar man med dator och bild i en skapande verksamhet. Drama förekommer t.ex. inom ramen för svenska. Fritidsledarutbildning är profilerad mot rock, teater, natur, friluftsliv och idrott. I U-lands-

linjens informationsdel kommer den skapande verksamheten in på många olika sätt. Skolan har en mängd kulturprogram där eleverna medverkar med olika inslag. Dessutom finns ett 20–25-tal aktivitetsgrupper som på sin fritid har olika aktiviteter, allt från idrott till eget skapande.

*Åsa folkhögskola* med Landstinget Sörmland som huvudman har en omfattande kulturverksamhet med musiklinje, skivlinje och textlinje. I allmänna linjerna ingår ”handens verk” som eleverna får välja bland. En timme per vecka är obligatorisk för kulturverksamhet, då deltagarnas egna program eller inköpta program genomförs. Några är dessutom öppna för allmänheten.

*Älvsby folkhögskola* med Svenska kyrkan i Luleå stift som huvudman erbjuder utbildning och träning för både ”knopp och kropp”. Skolan har utbildningar på både grundskole- och gymnasienivå och kurser i områden som kyrka och livsfrågor, hantverk, idrott och träning samt en mängd korta kurser. Skolan har en egen kolumn i ortstidningen för kulturarrangemang som musik och föreläsningar.

## Kulturföreningar

De kulturföreningarna som ingått i kartläggningen är huvudsakligen föreningar inom de organisationer som ingår i Amatörkulturorganisationernas samrådsgrupp, Ax. Urvalet begränsades till fem föreningar per kommun fördelade på fem områden/genrer: teater, musik, sång, dans samt ett ytterligare område som valdes av intervjuaren. Urvalet har dels gjorts utifrån kommunernas föreningsregister, dels utifrån medlemslistor från Ax organisationer. Antalet kulturföreningar varierar mellan kommunerna och i några har det inte varit möjligt för intervjuaren att få kontakt med fem föreningar. I några fall har intervjuerna skett i grupp och i några enstaka fall har svaren lämnats skriftligen. Totalt har företrädare för 33 kulturföreningar medverkat i kartläggningen. Bland dessa finns både renodlade arrangörsföreningar och föreningar som genomför både gruppverksamhet och arrangemang.

Föreningarna fördelar sig på följande områden:

- konst, fyra föreningar
- sång, fyra föreningar
- musik, åtta föreningar

- teater, åtta föreningar
- dans, sju föreningar
- föreläsningar, en förening, samt
- en hembygdsförening.

De föreningar som ingår i kartläggningen presenteras kortfattat i bokstavsordning.

*Akademiska kören* (Linköping) drivs som förening med ett 40-tal medlemmar. Repetitionerna genomförs som studiecirkel. Kören gör ett 20-tal offentliga framträdanden per år.

*Alnö Hembygdsförening* har ca 450 medlemmar varav ett antal är familjer. Föreningen har en hembygdsgård med flera byggnader och samlingar. Ett tiotal arrangemang genomförs årligen, dessutom har man ett antal hantverksgrupper. Samarbetar med skolorna genom att ta emot elever i åk 3 och 6. Hembygdsskolan är en sommarvecka för barn, där samverkan sker med Svenska kyrkan. Föreningen har studiecirkelar tillsammans med SV, som även är med på en del av arrangemangen. Teaterverksamheten har flyttats till en separat förening, Alnöspelen, där hembygdsföreningen är moderförening.

*DUD (Drag utan Drog)* (Katrineholm) är en förening som från början, 1980, var en arrangerande förening, främst av rockkonserter och discon. Verksamheten byggde på att ge ett drogfritt alternativ till annan kommersiell verksamhet i branschen. Verksamheten i dag domineras av dans och teater. Musikverksamheten har minskat i föreningens regi och har nästan helt "övergått" till ABF. Dansen är främst modern dans – konstdans men också sällskapsdans, salsa etc. Deltagare i kurserna är främst barn och ungdom men också några vuxna finns med. Teaterverksamheten riktar sig till ungdomar. Under 2002 genomfördes 60 dansgrupper, fem teatergrupper, tre musikgrupper, fyra dans- och teateruppvisningar.

*Folkmusik i Linköping* är i första hand en arrangörsförening men bedriver även utbildnings- och gruppverksamhet. Föreningen har 210 medlemmar och genomför ett 20-tal offentliga arrangemang varje år.

*Folkungagillet* (Linköping) sysslar med dans, musik, dräkter, forskning samt hembygdsvård. Föreningen har 700 medlemmar och är Sveriges största folkdansförening. Genomför ett stort antal framträdanden per år.

*Katrineholms Arbetarteaterförening* har verkat sedan 1983 och har 30 organisationer och 19 enskilda som medlemmar. Huvuduppgiften är att ”göra teater”. Omfattningen varierar år från år. Programmet för 2003 upptar åtta måndagsträffar i stadsparken, Levande adventskalender på torget, sommar-teater – bygdespel med tolv föreställningar. Föreningen äger ett rekvisitaförråd med kläder från 1600-talet och framåt, samt från de flesta yrkesområden.

*Katrineholms Folkdanslag* har 65 medlemmar varav ca 40 är aktiva dansare, fördelade på ”lag”, vuxna ca 30, ungdom ca tio samt tre musiker. Föreningen har fem till tio uppvisningar per år på ålderdomshem, under Katrineholmsveckan, vid midsommar, på nationaldagen, vid vänortsträffar etc. ”Extra träffar” anordnas några gånger per år för alla medlemmar, då man umgås och sysslar med olika hantverk.

*Katrineholms manskör* har 28 aktiva medlemmar och tio passiva samt en damklubb som på olika sätt stödjer kören, bl.a. ekonomiskt. Ca 10 arrangemang genomförs per år, varav sista april och nationaldagen, Musikens Hus-veckan samt två kyrkokonserter är fasta arrangemang. Övriga arrangemang genomförs på olika institutioner.

*Kulturföreningen Ordman* i Piteå med 150 medlemmar är en arrangörsförening som årligen genomför 14 offentliga programkvällar av skiftande karaktär, allt från stillsamma författarkvällar till heta debatter. Föreningen har samarbete med studieförbund och Framnäs folkhögskola.

*Kvartersteatern i Sundsvall*, bildad 1979, är en amatörteaterförening med ca 300 aktiva medlemmar. Den har två barngrupper 7–9 år, fyra barngrupper på mellanstadiet, två stora grupper för tonåringar, tre dansgrupper, en filmgrupp, två sånggrupper plus stora teatergruppen. Föreningen ger 45–50 föreställningar per år. Alla föreställningar sker i samarbete med ABF. Hela verksamheten bygger på studiecirkelmetoden.

*Linköpings Jazz Orchestra* är ett storband som fungerar som ideell förening med 20 medlemmar. Bedriver sina repetitioner som studiecirkelverksamhet och ordnar 5–6 egna konserter varje år. Därutöver gör man spelningar åt andra.

*Matfors kvartersteater* (Sundsvall) är en amatörteaterförening som inklusive stödmedlemmar har ca 100 medlemmar. Satsar just nu mest på ungdomar, har idag ca 40 stycken i åldern 10–19 år. Föreningen ger i genomsnitt 12–15 föreställningar per år i egna arrangemang. I samverkan med andra teatergrupper ges fyra föreställningar. Föreningen har även musikarrangemang, t.ex. tillsammans med länsmusiken. Matfors kvartersteater är plantskola för bl.a. Kvartersteatern i Sundsvall.

*Nivren folkdansgille* (Sundsvall), bildat i slutet av 1960-talet, har drygt 100 medlemmar. Ger 6–8 föreställningar per år. Arrangerar konserter då grupper från hela landet medverkar. Föreningen har familjekonserter ca 6 gånger per år. Mycket görs i nära samarbete med kommunen, ibland tillsammans med Musik i Västernorrland. Gillet har även ett spelmanslag.

*Oxelö-Gille*, folkdanslag som startade 1962 är medlem i Svenska ungdomsringen för bygdekultur. Föreningen har 48 medlemmar varav 20 är aktiva dansare och åtta är musiker. Gillet har i dag bara vuxenverksamhet och gör sex framträdanden per år, de flesta i Oxelösund. Försöker även ha kurser i Folklig dans.

*Oxelökören* är en blandad kör som funnits i ca 30 år. Kören har 60 medlemmar, varav 55 aktiva. Den är en helt fristående förening som vuxit fram ur en tidigare kör på SSAB. Framträder fem - sex gånger per år varav valborgsmässoafton, nationaldagen och Luciadagen är stående arrangemang. Därtill kommer två – tre föreställningar. Små grupper har bildats av medlemmar i kören som ”vid sidan om” är ute och sjunger.

*Oxelösunds Big Band* bildades 1968 och har 20 medlemmar/ musiker. Orkestern är inte ansluten till någon riksorganisation. Den gör två till fyra framträdanden årligen.

*Oxelösunds Stadsmusikkår* bildades 1950 som SSAB:s egen blåsorkester, övergick sedan till att bli ”kommunens”, från 1976 är den



en egen ideell förening. De 25 medlemmarna är aktiva musiker. Musikkåren gör två egna konserter per år, sista april och första maj, samt ytterligare ett tiotal framträdande, alla offentliga.

*Oxelösunds teaterförening*, som tillhör Riksteatern, har 280 medlemmar. Dessa kan grovt uppdelas i tre kategorier: publik, amatörskådespelare samt praktiker som vill jobba med/omkring föreställningarna. Föreningen genomför sex till åtta arrangemang per år.

*Pipeline – Sundsvalls musikforum* startade 1973 och har som syfte att stötta lokal musik och kultur. Föreningen har idag 500–600 medlemmar, varav ca 75–100 är aktiva och jobbar med arrangemangen, som uppgår till ca 50 per år, varav i stort sett alla är offentliga. Föreningen arrangerar även filmvisningar och program med poesi och klassisk musik. Ca tio band övar i Pipelines lokaler. Föreningen har samarbetsavtal med TBV. Ca 30–40 av arrangemangen sker i samverkan, resten helt i egen regi. Pipeline är medlem i Kontaktnätet.

*Pitebygdens folkdanslag Kadrell'n* har 31 vuxna medlemmar och 19 barn och ungdomar. Vill ta tillvara det traditionella kulturarvet inom områdena dans, musik, dräkt och slöjd samt väcka intresse för att sprida det främst inom Piteå. Framträder regelbundet vid midsommar i Badhusparken. Ger tillsammans med Kultur- och fritidsförvaltningen folkdansuppvisning och ledning av danser för både vuxna och barn vid Badhuset. Danslaget anlitas av idrottsföreningar i Sporthallen och av föreningar och affärsmannorganisationer för folkdansuppvisning tio gånger per år. Tillsammans med Regnbågsteatern i Piteå har man två arrangemang per år. I en grupp om 80 barn och ungdomar arbetar man årligen från manusskrivande till en färdig pjäs, som det ges tio föreställningar av i samarbete med ABF i Pitebygden.

*Piteå konstförening* bedriver en utåtriktad verksamhet. Man ser sig kanske inte främst som en amatörkulturell förening. Vill öka förståelsen för god konst genom hög kvalitet och variation på utställningarna. Stafflikonst varvas med glaskonst, skulptur, textil etc.

*Regnbågsteatern i Piteå* vänder sig till åldersgruppen 13–18 år, ungdomar som kanske inte är några ”ljus” i skolan men som söker

sig till teater. De lär sig hela kedjan från att skriva manus fram till föreställning och genomförande. Regnbågsteatern är en del av Folkets Hus-verksamheten.

*Rock You 2* (Katrineholm) är en dansklubb som arbetat sedan 1992. Den har 100–130 medlemmar, varierande något år från år. Verksamheten består av kurser i sällskapsdans, fem–sex buggkurser, två kurser i foxtrot, två boggie woggie-kurser samt några kurser i andra dansformer. Dessutom arrangeras danstillställningar, främst för medlemmarna.

*Sagagruppen* (Vadstena) bildades 1998 och är en konstnärsgrupp som fungerar som en intressegrupp. Den drivs inte i form av förening. Gruppen består idag av elva medlemmar med en spridning i åldrar från 16 till 59 år. Gruppen träffas regelbundet i en form av gruppverksamhet men har ingen kontakt med något studieförbund. Genomför ett par egna utställningar per år plus att deltagarna har separatutställningar.

*Strömsunds Jazz och Blues* är en renodlad arrangörsförening som ger 10–13 konserter per år. Dessutom har man spelningar på torget under sommaren. Föreningen har ca 60 medlemmar. Samarbetar med övriga jazzklubbar i länet, men har även samarbete med Svenska kyrkan och länsmusiken.

*Strömsunds konstforum* startades 1995. Verksamheten består i huvudsak av verkstäder för grafik, textil och foto samt utställningar, ca tio per år. De flesta av de ca 80 medlemmarna är amatörer som enstaka gånger jobbar i verkstäderna. Idén är att få igång verkstäderna medan utställningarna är till för att visa sig utåt.

*Strömsunds teaterförening*, som ingår i Riksteatern, har legat i malpåse några år. De gamla medlemmarna dog ut och inga nya tillkom. Nu är man åter åtta-nio medlemmar med en komplett styrelse, som jobbar med att rekonstruera föreningen. Man räknar med ett par föreställningar i höst mot tidigare ca 18 föreställningar per år.

*Teaterföreningen Himmel & Helvete* (Linköping) har till syfte att sätta upp och spela teaterpjäser. Föreningen drivs som ideell förening och har 47 medlemmar. Man bedriver sin verksamhet i studiecirkelform så långt det går.

*Teatergruppen Strålarna* (Vadstena) är en amatörteatergrupp som drivs som en ideell förening. Gruppen har svårt att få in nya medlemmar och har för avsikt att låta föreningen ligga vilande ett tag. Medlemmarna är ett 40-tal. Har i regel gjort en uppsättning per år omfattande tio föreställningar.

*Vadstena musikförening* är en arrangörsförening som även bedriver studiecirkelverksamhet. Föreningen har 112 medlemmar och genomför 6–8 arrangemang per år.

*Vadstena Jazzklubb* startade 1999 och är i huvudsak en arrangörsförening. Syftet är att erbjuda jazzkonserter i Vadstena. Föreningen har ett 50-tal medlemmar och genomför fyra konserter per år.

*Vattugalarna* (Strömsund) startade 1979. Föreningen tillkom på initiativ av dirigenten, som tyckte att det saknades en kör i kommunen. Intresset för att sjunga är det primära. Medlemstalet är idag 25 i blandade åldrar. Man ser gärna fler unga killar som medlemmar. Kören har ca tio framträdanden per år, varav fem regelbundet återkommande. Närmare hälften sker i samarbete med andra kulturföreningar eller institutioner. Kören samarbetar även med bl.a. länsmusiken, musikskolans Familjeorkester och Svenska kyrkan.

*Älvsby konstförening* har ca 200 medlemmar. Arrangerar konstutställningar och hantverksutställningar ca tio gånger per år. Alla utställningar ingår i ordinarie verksamhet. Föreningen har egen konstverkstad för amatörer. Samverkar med Älvsby folkhögskola, ABF och Unga Örnar. Motivet för detta är att verksamheten breddas.

## Resultat

### Ideologiskt perspektiv

Under den här rubriken har intervjuerna inriktats på hur de olika aktörerna generellt ser på sin roll inom kulturområdet och i förhållande till amatörkulturell verksamhet. Exempel på frågor som ställdes är vilket ansvar man anser att man har för verksamhet inom kulturområdet, finns det några styrdokument för kulturområdet, är det någon verksamhet som prioriteras särskilt, hur bedömer man kvaliteten i kulturverksamheten, hur redovisas verksamheten i verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser.

### Studieförbunden

Studieförbunden ser generellt sin roll inom kulturområdet ur ett samhällsperspektiv där de har ett uppdrag att genomföra, att skapa möjligheter för människor att få delta i skapande verksamhet. Studieförbunden vill på olika sätt stimulera människor att delta i samhällslivet. Kulturverksamheten bidrar till ifrågasättande och samhällsutveckling. Man betonar också vikten av att vara traditionsbärare och förvalta ett kulturarv t.ex. genom att bevara gamla hantverkstekniker. En ABF-företrädare efterlyser en allmän attitydförändring till en mer positiv syn på det estetiska området och på handens arbete.

Några förbund lyfter fram kulturens sociala betydelse, att den för vissa grupper, t.ex. långtidssjuka, kan vara hälso- och friskvårdande.

Några förbund pekar på att det är svårt för alla förbund att i en liten kommun bedriva en bred verksamhet. Några väljer att satsa enbart på musik, andra på att samarbeta med sina medlemsorganisationer. SISU vill föra in kulturen i idrotten: "kultur inom idrotten ska ge en bredare syn på idrottsutövningen".

Medvetenheten om att det finns centrala styrdokument för kulturområdet är mycket varierande och generellt låg hos de lokala företrädarna för studieförbunden. De som känner till de centrala

styrdokumentet menar att amatörkulturen sällan nämns speciellt i dessa. I ett par intervjuer sägs att vikten av möten mellan amatörer och professionella utövare framhålls i förbundens styrdokument. Intervjumaterialet tyder närmast på att styrdokumentet inte är efterfrågade av studieförbunden lokalt. Intrycket är att lokalavdelningarna arbetar självständigt utifrån medlemsorganisationernas och lokala behov. Det egna studieförbundets ideologi finns i ”ryggmärgen” och man behöver inte läsa om den.

De flesta tillfrågade studieförbunden vill prioritera musik i sin verksamhet. Även teater framhålls av några studieförbund. Barn och ungdomar är en prioriterad grupp hos en stor del av studieförbunden.

Många studieförbund lyfter fram vikten av samverkan med sina medlemsorganisationer för att därigenom stärka deras kulturverksamhet. ABF, SISU och NBV är de studieförbund som oftast nämner medlemsorganisationerna som en grund för sin verksamhet. Medborgarskolans företrädare har inte tagit upp samarbete med medlemsorganisationerna som prioriterad uppgift. Några nämner kulturarrangemangen som en viktig väg att skapa intresse för studiecirkelarna. En NBV-företrädare ser så här på sitt arbete med kulturprogrammen: ”Vi vill att medlemsorganisationer och samarbetspartners ska bli mera öppna och rikta sig mer mot allmänheten.” Kulturprogrammen kan även vara ett sätt att rekrytera nya medlemmar och marknadsföra sin organisation och verksamhet.

Samtliga studieförbund framhåller vikten av kvalitetsarbete och anser att man har hög kvalitet på verksamheten. De centrala förbuden stöder på olika sätt de lokala kontoren i kvalitetsarbetet. Metoder att utveckla kvaliteten kan vara till exempel kurser, konferenser och cirkelledarutbildningar. Kvalitetsfrågan verkar vara ständigt levande och man funderar kring vad som är kvalitet, hur den kan mätas respektive förbättras.

I studieförbundens lokala årsredovisningar ges kulturverksamheten mindre utrymme än vad som kan motiveras av dess omfattning. Främst redovisas statistikuppgifter, medan beskrivningar i text förekommer sparsamt. Studieförbunden har till största delen inte kunnat ange några orsaker till den uppläggnings av redovisningen.

## Folkhögskolorna

Folkhögskolorna framhåller sin roll inom kulturområdet och att kulturen präglar skolorna. Man känner generellt ett stort ansvar för kulturverksamheten. Folkhögskolan ska fungera som ett kulturcentrum i sin region. Kulturen är folkhögskolans viktigaste uppgift, det är den som lyfter människor, att människor vågar spränga gränser. Det är viktigt att utveckla kreativitet och skapande förmåga. Motsättningar får inte skapas mellan fin- och amatörkultur. Några skolor ser amatörverksamheten som en väg mot det professionella. En del elever kommer att bli yrkesverksamma inom kulturområdet medan andra kommer underfund om att detta inte deras ”grej”.

Några skolor framhåller särskilt deltagarna som går allmän kurs, som kanske inte alltid är intresserade av kultur. Här kan skolan väcka intresset. En folkhögskola subventionerar abonnemang på regionteatern, samarbetar med en föreläsningsförening, ger skolans kursråd årligt bidrag för att hitta på kulturaktiviteter, skolans bibliotekarie ger varje vecka boktips, man har inslag som månadens konstverk. En folkhögskola betonar att målet är att arbeta för förståelse för olika kulturer. Det är viktigt att pröva på möten med andra kulturer, att dra nytta av det som finns på skolan.

Styrdokumentet för folkhögskolorna har olika form. Någon hänvisar till skolans stadga, andra har måldokument eller mera översiktliga styrdokument.

Folkhögskolorna har olika prioriteringar vad det gäller kulturverksamheten på skolan, men alla anger musik som en viktig del.

Folkhögskolorna uppfattar att de har en god kvalitet på sin kulturverksamhet. Redovisning görs på olika sätt på de olika skolorna, men intrycket är att den ofta blir översiktlig. En skola framhåller att de förmodligen gör mera kulturverksamhet än vad de beskriver i sin redovisning.

## Kulturföreningarna

Bland kulturföreningarnas företrädare finns skilda uppfattningar om föreningens roll inom kulturområdet. Det övervägande intrycket är att föreningarna genomsyras av en vilja att erbjuda medlemmar och deltagare en möjlighet till utveckling. En företrädare framhåller att det behövs något att samlas kring efter jobbet, att uppleva

tillsammans, att skapa intresse för genren och att få människor att tänka efter. ”Kulturupplevelser är lika viktiga som mat.” Någon säger att verksamheten har två syften: dels får deltagarna göra det de tycker är roligt, dels får publiken sin upplevelse.

Många föreningar vänder sig främst till ungdomar. Eftersom alla ungdomar inte kan idrotta blir kulturföreningarnas verksamhet ett alternativ som stärker deras funktion i samhället och ofta hjälper till när det börjat gå snett.

Några föreningar vill göra kommuninvånarna delaktiga i olika kulturyttringar genom att bredda kulturutbudet och ge människor möjlighet att på hemmaplan ta del av kultur. Hit hör också ambitionen att nå nya grupper.

Företrädare för folkdansföreningar framhåller att man spelar en viktig roll när det gäller att se till att de gamla danserna förs vidare.

Några föreningar framhåller den möjlighet som finns att kunna ta steget från att vara amatör till att bli professionell.

De flesta kulturföreningarna anser att de har hög kvalitet på verksamheten. Man försöker välja medverkande utifrån kvalitetskrav. Ledarutbildning är ett annat sätt. Några säger att de satsar på bli kommunens bästa kör eller den mest nytänkande orkestern. En teaterförening framhåller att kvalitet inte kan vara det enda målet. Det finns många som vill vara med som är dåliga ”skådespelare”, men även dessa ska ha möjlighet att få vara med.

Kulturföreningarna beskriver verksamheten i sina årliga verksamhetsberättelser. En kulturförening berättar om sin hemsida och att man där försöker sprida information till deltagare och publik.

## Kommunerna

Kommunerna ser sin roll i relation till studieförbund och kulturföreningar främst som stödjande. I glesbygdsområden t.ex. finns inte publikunderlag för kommersiell verksamhet. Det är också angeläget att stödja amatörgrupper för att det lokala kulturlivet ska blomma. Stödet till olika former av kulturverksamheter är också viktigt för kommuninvånarnas trivsel, framhåller någon. Några kommuner menar att studieförbunden syns för dåligt. Genom att de inte sänder ut studieprogram har intrycket ökat av att de är osynliga. Politiskt aktiva idag har inte samma bakgrund som tidigare, de ser inte att studieförbunden initierar och driver kultur-

verksamhet. Förbunden behöver heller inte alltid annonser för att nå ut, följden blir att verksamheten blir dold.

Stödet till verksamheten formas inom ramen för de övergripande mål som gäller för kommunens totala engagemang inom kulturlivet. De verksamheter som prioriteras varierar. Ett par kommuner framhåller barn och ungdom som en viktig målgrupp. Också kulturinstitutioner som regionteatrar, kammarorkestrar och kulturskolor nämns.

Beträffande styrdokument för kulturområdet har några kommuner ett kultur- och fritidspolitiskt program där amatörkulturen betonas, medan andra har mer övergripande målbeskrivningar. En kommun anger att den inte längre har något särskilt styrdokument för kulturområdet.

Synen på studieförbundens arbete med kulturprogram ger en varierad bild. Tre kommuner noterar att studieförbundens arbete med kulturprogram har minskat de senaste åren. En kommun uttrycker direkt missnöje med verksamheten: ”Totalt ger studieförbunden ett smalt utbud. Det täcker inte alla områden och är inte särskilt aktuellt”. De offentliga programmen bör öka och de ska vara profilerade utifrån de olika förbundens ideologi. Många fler måste ges möjlighet att bli med i verksamheten. Programverksamheten ska ge underlag för och skapa intresse för cirkelverksamheten.

Ett par kommuner framhåller att studieförbunden har en viktig funktion inom kulturverksamheten. ”När man kommer i direkt kontakt med studiecirkelarna blir man förvånad över den stora behållning som deltagarna verkar få, dels den sociala aspekten, dels att man lär sig!”.

Kvalitetsfrågorna prioriteras i olika hög grad av respektive kommun. Två kommuner ser det som kultursekreterarens uppgift att följa upp kvalitén.

## **Kulturverksamhetens villkor**

I detta avsnitt tar kartläggningen upp ett antal frågor av betydelse för genomförande och resultat av kulturverksamheten i kommunerna. Det handlar om relationerna mellan de olika aktörerna; ledarrekrytering och ledarutbildning; tillgång till studie- och utbildningsmaterial; rekrytering av deltagare till de olika verksamheterna; rollen som arrangör av kulturprogram; tillgången till loka-



ler, kostnaden för dem och hur ändamålsenliga de är; de ekonomiska förutsättningarna för kulturverksamheten. Avslutningsvis behandlas de problem, förväntningar, önskemål och goda exempel som framkommit i intervjuerna.

## Relationer

Med relationer menas här hur kontakter och samverkan sker mellan de olika aktörerna. Av kartläggningen framgår att i stort sett alla aktörer är nöjda med de samarbeten de har och att de vill öka samarbetet med andra. Några samarbetar med aktörer utanför kulturområdet exempelvis idrottsföreningar, kyrkan och socialförvaltningar. Motiven för att samarbeta är att få ut mesta möjliga med de begränsade resurser de har och att nå ut till fler. En del samarbetar också för att de saknar viss kompetens och för att höja kvaliteten i verksamheten.

En del upplever hinder i att utöka sitt samarbete. Det vanligaste skälet är brist på personella resurser. Andra skäl är ideologiska skillnader, avsaknad av tradition och rädsla för byråkrati.

## *Studieförbunden*

Det stora flertalet av studieförbunden anger att man har ett utvecklat samarbete med både folkhögskolor och kulturföreningar, men det finns också förbund som uppger att man inte har någon sådan samverkan. Floran av föreningar som nämns omfattar bl.a. amatörteaterföreningar, Folkets Husföreningar, musikföreningar, kulturföreningar, körer, folkdanslag, orkestrar, hembygdsföreningar, bygdegårdsföreningar.

Motiv för samverkan är att samarbete ger större resurser både personell, ekonomiskt och pedagogiskt, t.ex. har folkhögskolorna både pedagogiska resurser och tillgång till lokaler. Samverkan kan också ge kontakt med nya grupper och göra det lättare att höja kvaliteten i verksamheten. På en liten ort är det bättre att göra gemensamma arrangemang, anser flera. En ABF-företrädare menar, att samverkan är något av en överlevnadsfråga både för kulturföreningarna och för studieförbunden.

Alla studieförbund står öppna för att samverka med nya föreningar och grupper. Något förbund kommer att arbeta medvetet

för att hitta nya samverkanspartner medan andra säger att samarbete sker under vissa förutsättningar och att verksamheten ska ligga inom deras intresseområde.

Samverkan kan alltid utvecklas men den motverkas av brist på resurser, traditioner och gamla hjulspår, liksom avstånden inom geografiskt vidsträckta kommuner.

Relationen till kommunens kulturförvaltning är blandad hos studieförbunden. De flesta säger att de har goda kontakter, men det finns också förbund som uppger att de i vissa kommuner inte har några kontakter alls. En anledning till det senare kan vara de stora administrativa enheter som flera studieförbund har idag.

Beträffande studieförbundens kännedom om kommunen har något styrdokument för kulturområdet var det väldigt få som kände till om deras kommun hade något sådant styrdokument och ännu mindre vad det innehöll.

Samverkan med kommunens musik- och kulturskolor är tämligen begränsad. Något förbund samarbetar om konsertverksamhet, något har projektsamarbete. Ett förbund har i sin kommun entreprenad på verksamhet inom dans, bild och drama. Ett förbund diskuterar att ta över en del av musikskolans verksamhet.

När det gäller samverkan med de olika kulturinstitutionerna i kommunen och länet är samverkan mycket vanlig. Det handlar om samverkan med biblioteken, länsteatern, läns museet, länsmusiken, kammarorkestern, den regionala filminstitutionen. Bättre ekonomi och större resurser totalt anges som motiv för samverkan, liksom höjd kompetens och kvalitet. Tillgång till lokaler och kontakter med professionella kulturarbetare nämns också. Samverkan är ett bra sätt att nå ut till fler människor, det är bra att synas tillsammans, att man har samma syfte och mål. Ett förbund säger att man ibland känner sig "tvingat" att samverka för att kunna komma ifråga när man själv har idéer.

Ofta handlar samverkan om kulturprogram, men det finns goda exempel på andra aktiviteter, t.ex. SV:s projekt med lättlästa böcker, Bildas produktion tillsammans med läns museet av "minneslådor" för verksamhet på äldreboenden, FU:s målarskola för barn tillsammans med läns museet.

### *Folkhögskolorna*

Från företrädare för folkhögskolorna presenteras en blandad bild när det gäller samverkan med studieförbund och kulturföreningar. I den utsträckning den förekommer anses den fungera bra. Utöver enskilda studieförbund och kultur- och hembygdsföreningar nämns Riksteatern och Konstfrämjandet. Samverkan med kulturinstitutioner gäller främst länsteatern och länsmusiken men också läns-museet nämns.

### *Kulturföreningarna*

Kulturföreningarnas samverkan med studieförbund är livlig men förefaller vara begränsad till fem-sex av förbunden. I de flesta fall är föreningarna nöjda med hur samarbetet fungerar. Motiven för föreningarna att samverka med studieförbund är främst ekonomiska, men flera uppskattar också det administrativa stöd som studieförbunden kan ge. Enstaka föreningar uppger att man inte har något samarbete med studieförbund och inte heller ansett sig behöva det. Några föreningar anser att det är mycket arbete för att få de små bidragen från studieförbunden, det är "för mycket pappersskrivande".

Relationen till kommunens förvaltning anser de allra flesta är god. Kännedomen om kommunen har ett styrdokument för kulturområdet är blandad. Några känner till att barn och ungdom lyfts fram i dokumentet. En förening säger att kontakterna med kommunen ligger på låg nivå därför att kommunen satsar på barn och ungdom.

Samverkan med kulturinstitutionerna varierar stort mellan föreningarna och kommunerna. I några kommuner är föreningarnas samverkan med länsinstitutionerna mycket aktivt, medan det i andra i stort sett inte förekommer.

### *Kommunerna*

Samverkan är en förutsättning för att få till stånd de arrangemang som görs, men samverkan har minskat i och med att många studieförbund har minskat sin personal på plats i kommunen. Även kommunerna har fått göra personalminskningar vilket också det försvårar kontaktmöjligheterna. Det behövs mötesplatser för dia-

log, dock bör initiativet till samverkan komma från studieförbunden och inte från institutionerna, säger någon. Av svaren framgår vidare att kommunens förhållande till kulturföreningarna varierar mellan kommunerna från inget organiserat samarbete till aktivt engagemang.

Kommunföreträdarna anser att samarbete mellan folkbildningens aktörer och kommunernas musik- och kulturskolor är tämligen ovanligt. Dock finns exempel där sådana verksamheter drivs på entreprenad av studieförbund.

Samverkan mellan studieförbund och folkhögskolor och kommunens kulturinstitutioner varierar men alla anser att det är önskvärt. Genom att få in kunskaper utifrån ges de lokala institutionerna ökade kunskaper och inspiration som kan utveckla arbetet. En kommun nämner att man medvetet försökt att utveckla samarbetet med närliggande folkhögskolor utan påtagligt resultat.

## Ledare/lärare

### *Studieförbunden*

Studieförbunden redovisar genomgående höga ambitioner när det gäller utbildning av cirkelledare, men möjligheterna att nå ledarna med utbildning är mycket varierande. Några förbund uppger att utbildningen är i det närmaste ett måste för att få bli ledare medan andra ser svårigheter att få främst de arvoderade ledarna att delta i utbildning. De geografiska förutsättningarna och förbundens organisatoriska struktur spelar också in. Det är uppenbarligen betydligt lättare att bedriva en framgångsrik ledarutbildning i Linköping och Sundsvall än i de mindre kommunerna.

Ungefär hälften av förbunden uppger att de har ett gott centralt stöd för ledarutbildningen, oftast i form av utbildningsmaterial. Kursverksamheten är hos många ett regionalt ansvar. En avdelningsföreträdare uppger att stödet från en närliggande folkhögskola är viktigt. Några förbund gör egna utvärderingar för att på så sätt kunna utveckla kvaliteten i utbildningen.

Så gott som alla förbund uppger att det finns behov av ytterligare ledarutbildning, däremot varierar uppfattningarna om vad den skulle inriktas mot. Flera av dem som ser behovet framhåller svårigheten att få ledarna att inse att de behöver mer utbildning och att det är problem nog att få deltagare till den utbildning som redan finns.

Något förbund framhåller betydelsen av att förbunden som arbetar i glesbygd samverkar kring ledarutbildningen.

Studieförbunden uppger att det inte är några större problem att rekrytera cirkelledare, men att det kan vara svårigheter inom specifika ämnen som gamla tekniker och gamla hantverk. Rekryteringen sker oftast genom personliga kontakter och egna nätverk. De flesta menar också att det inte är några problem att behålla ledarna. Yrkesverksamma kulturarbetare anlitas i varierande omfattning. Oftast är det deras kompetens som motiverar rekryteringen. Några exempel är bildkonstnärer, danspedagoger, musiklärare, teaterarbetare.

### *Folkhögskolorna*

De folkhögskolor som ingår i kartläggningen verkar inte ha något problem med att få tag på och behålla lärare. Några har t.o.m. kö till sina lärartjänster. Lärarnas ämneskunskaper är goda då de ofta tidigare arbetat inom ämnesområdet. De flesta musiklärare är yrkesverksamma. I den mån rekrytering behövs uppger man att man t.ex. använder annonsering, F-programmet i Linköping och Folkbildningsnätet.

### *Kulturföreningarna*

Kulturföreningarna anser sig ha bra kvalitet på sina ledare. Utbildningen kan ske genom att föreningen skickar sina ledare eller blivande ledare på riksorganisationens utbildningar, reskostnader kan dock vara ett problem. Andra har en egen grundutbildning som sedan kan byggas på med andra kurser. Uppfattningarna om behovet av ytterligare utbildning går isär. Några ser problem med rekryteringen av ledare, medan andra i huvudsak rekryterar från den egna verksamheten. Unga ledare kan utgöra ett problem genom att de flyttar från orten för sin egen vidareutbildning. Några föreningar anser att det studieförbundet de samarbetar ger ett gott stöd till utbildning.

Yrkesverksamma kulturarbetare anlitas för sin specialkompetens. Det kan gälla t.ex. scenografer, ljudtekniker, regissörer, musiker, musiklärare.

Utveckling och förnyelse kan föreningarna få genom att delta i kurser och besöka andra föreningar och grupper.

## Studiematerial

Tillgången på studiematerial/utbildningsmaterial anses av studieförbunden vara god och mångfalden stor. Kostnaden kan ibland vara ett problem. Boken får allt mindre betydelse och används mer som ett uppslagsverk i cirklarna. Den ersätts till stor del av material på Internet och media av olika slag (CD, film och video). Det är vanligt att deltagarna i en cirkel har olika studiematerial. Ledarna tar ofta själva fram cirkelns studiematerial.

## Rekrytering av deltagare, publik och medverkande

### *Studieförbunden*

I stort sett verkar uppfattningen vara att det är ganska lätt att rekrytera cirkeldeltagare. Studieprogram och/eller annonser används men i allt mindre utsträckning. I stället är det de egna kontaktvägarna genom medlemsorganisationer och tidigare deltagare som används. Flera förbund nämner riktade insatser med programblad till särskilda institutioner och målgrupper eller personliga besök. Som särskilt viktiga, men också svåra, grupper att nå nämns ungdom, funktionshindrade och invandrare.

Några förbund menar dock att man inte syns i den omfattning man borde och att det är många som inte vet vad ett studieförbund är för något och vad det innebär att gå i studiecirkel. Detta påverkar rekryteringen.

Publik till kulturprogrammen rekryteras oftare via annonser och affischer än när det gäller cirkeldeltagare. Också hemsidor, uppvisningar, mässor och information ”mun-mot-mun” är betydelsefulla när det gäller att nå deltagare i kulturarrangemang.

När det gäller rekrytering av medverkande nämner de flesta att kulturprogrammen ofta arrangeras i nära samarbete med medlemsorganisationernas föreningar och dessa som regel redan har bestämt vem eller vilka som ska medverka. Yrkesverksamma kulturarbetare anlitas men det är ändå vanligast att amatörer medverkar. Skälen till detta är dels att man använder personer och grupper ur den egna

eller medlemsorganisationernas verksamhet, dels att man inte anser sig ha råd med dyra professionella kulturarbetare/grupper.

### *Folkhögskolorna*

Folkhögskolorna använder i stor utsträckning sina egna elever som medverkande i kulturprogrammen, men professionella kulturarbetare engageras ofta. Rekrytering av deltagare till kulturprogrammen sker genom programblad, affischer, hemsidor, annonser i ortens tidningar, i lokalradio men också genom elevernas kontakter med skolans omgivning.

### *Kulturföreningarna*

Rekryteringen av deltagare i verksamheten sker ofta genom den egna verksamheten, vid konserter, föreställningar, framträdanden, offentliga repetitioner, nybörjarkurser etc. Flera föreningar säger att de inte har några problem att nyrekrytera, medan någon förening rekryterar genom inval eftersom man inte vill ha en för stor grupp. Kompletteringar görs t.ex. genom annonser, affischer och utskick.

Man nämner flera olika grupper som man anser att det är svårt att nå. Hit hör invandrare, högskolestuderande, gruppen 24–40 år. En förening säger att man prioriterat studenter med sådan framgång att man nu måste prioritera lite äldre deltagare. Några körer säger att de har svårt att rekrytera män.

Ett fåtal föreningar säger sig medvetet arbeta för att rekrytera invandrare och funktionshindrade. En förening anför att man har kö till verksamheten och därför inte hinner vända sig till dessa grupper.

Rekryteringen av publik till sina framträdanden gör föreningarna som regel på de traditionella sätten men också med hjälp av Internet.

## Arrangörsrollen

### *Studieförbunden*

Det är mycket sällan som studieavdelningen står som enda arrangör av ett kulturprogram. Ekonomin kräver samverkan även om man skulle vilja vara ensam arrangör. Samarrangemang sker oftast med medlemsorganisationerna och kommunen. Samverkan med folkhögskolor och kulturföreningar förekommer, men inte i någon stor utsträckning.

Exempel på arrangemang som ofta är 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.

När det gäller ansvaret för kvalitet och information betonar studieförbunden samfällt att de har en nära kontakt med medarrangören i planeringen. Flera förbund försöker också att ha en kontaktperson närvarande vid arrangemanget, men det kan vara svårt att alltid uppfylla. I kommunerna varierar det vilka studieförbund som har utbildningar av arrangörer. Några har det i egen regi, andra hittar andra lösningar. En SV-avdelning har haft utbildning tillsammans med Bygdegårdsföreningarna, en avdelning inom Medborgarskolan har haft utbildning via länsmusiken.

### *Folkhögskolorna*

Folkhögskolorna arrangerar i mycket liten utsträckning kulturprogram tillsammans med studieförbund eller kulturföreningar.

### *Kulturföreningarna*

Några föreningar har en nära och kontinuerlig samverkan med studieförbund, andra har det inte alls. Samverkan med folkhögskolor förekommer, men är sällsynt. I stället kan samverkan ske med t.ex. Svenska kyrkans församlingar, kommunen, skolan, byföreningar, bygdegårdsföreningar och andra lokalägare, andra föreningar med samma inriktning som den egna föreningen.



### *Kommunerna*

Kommunerna vill gärna stödja studieförbunden i deras arrangörsroll. Ibland är det studieförbunden som tar initiativ, ibland är det kommunen. I det senare fallet kan det handla om att kommunen söker en arrangör till ett arrangemang som kommunen önskar genomföra. Fördelen med att samarbeta med studieförbunden är att det ofta gör det lättare att nå målgruppen genom studieförbundens förankring. De har också en kompetens som arrangörer vilken ses som en stor tillgång.

### **Tillgång till lokaler**

#### *Studieförbunden*

Många av studieförbunden förfogar över egna lokaler för sin kulturverksamhet eller har tillgång till lokaler genom medlemsorganisationerna. Också kommunen bedöms ha god tillgång på lokaler som studieförbunden kan använda och som är ändamålsenliga.

#### *Kulturföreningarna*

Bland kulturföreningarna har en del egna lokaler för verksamheten. Övriga hyr sina lokaler. När det gäller om lokalerna är ändamålsenliga finns det vissa verksamheter med speciella krav som det kan vara svårt att få uppfyllda. Det rör sig om extra stora lokaler, eller lokaler med speciellt god akustik eller viss teknisk utrustning.

#### *Kommunerna*

Kommunernas bedömning av tillgången på lokaler för studiecirklar och kulturprogram är att den i stort sett är god. När det gäller kostnaderna för att använda kommunens lokaler har några nolltaxa, andra inte. Subventioner kan dock förekomma även i dessa kommuner. Lokalerna bedöms av kommunerna i stort vara ändamålsenliga men det kan finnas problem att finna oömma lokaler för amatorkulturen.

De flesta kommunerna tar ut hyra för sina lokaler. Studieförbunden och kulturföreningarna upplever ofta hyran som betungande och en del hävdar att kostnaden lägger band på kulturutvecklingen. Majoriteten av föreningarna och studieförbunden vet dock inte hur mycket lokalkostnaden utgör i relation till totala kostnaden för verksamheten. Några antyder 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 det problemet genom att gå in som medarrangör och stå för hyran.

## Ekonomi

Det är stor variation i vilken grad studieförbund och föreningar får bidrag utöver det generella bidraget från kommunen. Då extra bidrag förekommer är det vanligen som förlusttäckningsbidrag eller arrangemangsbidrag. De stora olikheterna har givetvis att göra med kommunernas ekonomiska situation men verkar också påverka samarbetsklimatet mellan kommunen och de övriga aktörerna.

### *Studieförbunden*

I tabell 2 visas bidragsutvecklingen från 1990, då kommunernas bidrag till studieförbunden totalt sett nådde sin högsta nivå, till 2003, då de samlade kommunbidragen har sin hittills lägsta nivå. Bidragen från kommunerna till studieförbunden har i alla de åtta kommunerna, utom en, minskat i kronor räknat från 1990 till 2003. Under de tre senaste åren har tre kommuner hållit konstant bidragsnivå medan de övriga sex har minskat bidragen. (Uppgifterna är hämtade från Folkbildningsförbundet.) En jämförelse med konsumentprisindex visar att bidragen borde ha räknats upp med 34 procent från 1990 till 2003. Den procentuella sänkningen av bidragsnivån för respektive kommuns bidrag 2003, i förhållande till KPI, framgår också av tabell 2.

Tabell 2. Bidragsutvecklingen i de åtta kommunerna, tkr.

Kommun/år	1990	1997	2003	2003 KPI	KPI 90-03
Katrineholm	2 909	3 000	2 975	3 898	23,68 %
Oxelösund	1 463	530	410	1 960	-79,09 %
Linköping	12 960	9 873	9 822	17 366	43,44 %
Vadstena	625	380	300	838	64,18 %
Sundsvall	5 728	5 924	5 377	7 676	29,95 %
Strömsund	1 660	1 235	800	2 224	64,04 %
Piteå	3 586	3 701	3 138	4 805	34,70 %
Älvsbyn	600	450	588	804	26,87 %

Kostnaden för dem som deltar i kulturcirklar (deltagaravgift) varierar mellan förbunden. Generellt kan kanske sägas att en cirkel på 30 studietimmar kostar mellan 600 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 kulturcirklarna, fler förbund tar inte ut någon avgift alls. Flera förbund vittnar om att andelen studiecirklar 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.

### *Kulturföreningarna*

Medlemsavgiften för att delta i föreningarnas verksamhet varierar från att inte vara någon alls till 800 kronor. I några föreningar, som inte har någon avgift, får medlemmarna i stället bidra till kringkostnaderna för verksamheten.

Kommunernas bidrag till kulturföreningarna får ses i relation till omfattningen av föreningens verksamhet. Bidrag kan utgå som

driftsbidrag för att täcka t.ex. uppvärmning och elkostnader. Årliga anslag till verksamheten varierar stort i belopp. Ofta går en del av anslaget åter till kommunen som hyreskostnad. Många föreningar får också lokalt aktivitetsbidrag till sin verksamhet. Det finns också exempel på föreningar som inte har något kommunalt stöd och som inte heller har sökt något.

Flera föreningar får ekonomiskt stöd från studieförbund de samarbetar med.

## **Problem, förväntningar, önskemål och goda exempel**

### **Problem och svårigheter**

Det problem som alla aktörer anser är det i särklass största är bristande ekonomi. Problemet är mycket påtagligt i dagens verksamhet och ingen tror på någon förbättring i framtiden. Det är snarare så att många fruktar för ytterligare nedskärningar. Bristande ekonomi får till följd att kulturutbudet minskar men också indirekt att belastningen ökar på funktionärer, anställda, ledare och kulturarbetare. Färre skall göra samma jobb, det går mer tid och kraft till att ordna finansieringen av verksamheten och möjligheterna att köpa in tjänster minskar. Det är sannolikt också så att oron för den framtida ekonomin minskar entusiasmen för att starta nya projekt. En ABF-företrädare pekar exempelvis på problemet att bidragen lämnas för ett år i taget medan "kulturverksamheten går i vågor. Kontinuiteten finns men är längre än en årscykel".

Flera föreningar säger att de har svårigheter att nyrekrytera till och förnygra styrelsen.

I några kommuner pekar man på att samarbetet är dåligt mellan de olika aktörerna. En kommun upplever att arrangörerna "har fastnat i sina former och har inte lyckats förnya eller förnygra sig". Föreningarna å sin sida upplever en "avoghet" från den kommunen och ett krav att ständigt "bevisa sin existens". ABF på samma ort upplever att de "inte får vara med och planera" och att de "saknar kontakten med kommunens handläggare". En annan kommun upplever "att vi är på väg att bli allt mer isolerade från varandra". En orsak till det kan vara att studieförbunden har allt färre anställda. Denna syn delas av ytterligare en kulturförvaltning som anser att "avsaknaden av personal på plats hos studieförbunden" är ett stort problem i samarbetet.

## Förväntningar och önskemål

De förväntningar och önskemål som framförs från de olika aktörerna är av skiftande karaktär. Vissa aktörer har tydliga visioner och vet vad och hur de skulle göra för att utveckla verksamheten om de fick mer resurser. Ett vanligt önskemål är att engagera professionella krafter och på så sätt höja kvaliteten i arrangemangen och ge förebilder till deltagarna. Många föreningar och studieförbund vill satsa mer på verksamheter för grupper som är svårnåbara (ungdomar, invandrare, handikappade etc.). SISU har som mål att föra in kulturen i idrotten exempelvis genom kulturprogram på klubbmöten.

### *Ont om visioner*

Hos påfallande många aktörer är önskemålen inte visionära utan handlar om att behålla verksamheten på nuvarande nivå eller att över huvud taget få finnas till:

”Viktigt att folkbildningen får vara kvar.” (Sensus)

”Att anslagen fortsätter att vara stabila, inte minskar.” (Bilda)

”Behöver bättre stöd. Gränsen för avgifter är nådd”. (SV)

”Att föreställningarna får så pass med publik så att verksamheten får fortsätta.” (Teaterförening)

”Hoppas att man får fortsätta att erbjuda konserter.” (Musikförening)

Det framgår inte av intervjuerna vad denna visionslöshet beror på. En tänkbar förklaring kan vara att de som är aktiva blir både färre och äldre och kan ha svårt med förnyelse. En annan orsak kan vara att de aktiva är så belastade av dagens verksamhet att de inte orkar se framåt.

### *Ökat samarbete önskas*

Ett önskemål som är gemensamt för så gott som alla aktörer är ett utökat samarbete med andra aktörer och även med professionella. Genom att samarbeta hoppas man att få ut mer av tillgängliga

resurser. De som har startat samarbeten är i allmänhet nöjda med utfallet. Den gemensamma uppfattningen är att det finns mycket mer att hämta här. I samarbetstanken ligger också en önskan att kunna samla olika verksamheter under samma tak i "kulturhus" eller, som i Katrineholm, i en kommunal kulturskola.

### *Lyckade satsningar*

Inventeringen av ovanligt lyckade satsningar, "goda exempel", ger en mycket varierad bild. Det område som mest förekommer bland de goda exemplen är barn- och ungdomssatsningar. Här är några exempel:

- Gospel- och Rockkonserter som gymnasieungdomar själva har förberett och genomfört. (Bilda)
- Integration mellan elever från 20 nationaliteter. (Älvsby folkhögskola)
- Musikcirkel med f.d. idrottare som fortsatt att träffas. "Idrotten har svårt att behålla och följa upp de som slutar med idrotten." (SISU)
- Gospelmässan Gloria i Vadstena. Samspel mellan sång och drama.
- Teaterverksamhet för begåvningshandikappade. (SV)
- Satsning på ungdomskultur teater/drama och musik. Grupperna börjar som studiecirkel och arbetar fram till och med framförande på scen. (Sensus)
- Estetverksamhet som engagerar invandrarkvinnor. (ABF)
- Samarbete mellan idrottsföreningen och kvartersteatern. (SISU)
- Samarbete med missbruksenheten. (NBV)

## Sammanfattande diskussion och slutsatser

### Två bilder

I intervjusvaren tonar två bilder fram av amatörkulturens situation i Sverige just nu. Den positiva bilden visar entusiastiska människor, eldsjälar, som kämpar för att utveckla kulturen i enlighet med de kulturpolitiska målen. De upplever att kulturen gör mycket stor nytta både för individen och för samhället. Många av aktörerna kan med stolthet berätta om lyckosamma satsningar där de exempelvis nått nya grupper av deltagare eller hittat nya arbetsformer. De har också gott om idéer till nya projekt som ofta innebär samarbete med andra aktörer. De upplever att efterfrågan på amatörkulturen är större än vad de klarar av att tillgodose idag.

Den andra bilden visar en verksamhet som är hotad. De största hoten är ekonomin och återväxten inom folkbildningen. Så gott som samtliga aktörer uttrycker en stor oro för ekonomin i framtiden. Bristen på ekonomiska resurser får konsekvenser både direkt på kulturutbudet men också indirekt genom att eldsjälarna tvingas arbeta med annat än kulturarbete. En sämre ekonomi minskar möjligheten att köpa in tjänster och det går åt mer arbete för att finansiera verksamheten. Ytterligare en aspekt på ekonomin är problemet att planera på längre sikt än ett år. Det är svårt att bygga upp en långsiktig verksamhet om man inte vet om man får något anslag för nästa år.

### Återväxt och rekrytering

Återväxten är ett annat hot. Medelåldern bland de aktiva blir allt högre och det är svårt att rekrytera unga som brinner för folkbildningstanken. Detta resulterar i att antalet eldsjälar minskar och de som är kvar blir mer och mer tyngda av uppgifter och krav. Utvecklingen är givetvis tydligast i de kommuner som har stor utflyttning av ungdomar men tendensen finns överallt. Unga människor är också mindre benägna att arbeta mot ingen eller låg ersättning.

Samma problem gäller även dem som deltar i kulturevenemangen. Unga människor är idag mindre benägna att delta i föreningsverksamhet. En annan stor grupp som också är svår att nå är invandrare som ofta saknar föreningstradition.

### Finns förmåga till förnyelse?

En fråga som osökt dyker upp är om studieförbunden, föreningarna och folkhögskolorna verkligen förmår att förnya verksamheten i den takt och i den omfattning som krävs för att attrahera andra grupper än de som redan är med? Kartläggningen visar att många anser sig ha problem med att ”nå ut” med sitt budskap och drar ibland slutsatsen att det är ett marknadsföringsproblem. Det är antagligen i någon mån rätt eftersom konkurrensen om uppmärksamheten är hård. Troligt är att det också beror på erbjudandet i sig. Hur attraktivt är det man erbjuder både till innehåll och till form? Det är säkert rätt att unga människor vill utöva och avnjuta musik, som är centralt i många ungdomssatsningar, men hur skall det ske för att vara attraktivt? Det är inte säkert att studiecirkeln eller musikcaféet är rätt form. Vill man över huvud taget ha med ett studieförbund att göra vars ideologiska överbyggnad man inte delar?

Studieförbunden har under drygt hundra år förmått att förnya sig i den takt som krävs för att fylla sin roll i samhället. Frågan är hur det ser ut idag med å ena sidan mycket snabba förändringar i samhället och å andra sidan studieförbund med allt sämre ekonomi, färre eldsjälar och högre medelålder? Åtminstone två av studieförbunden har nyligen minskat det centrala förbundets inflytande över nysatsningarna och i stället infört en process för ökad förankring bland lokalkontoren. Det är naturligt att behovet av förankring ökar när anslagen krymper men en baksida kan vara att processen tar mycket längre tid och att riskvilligheten minskar.

### *Exemplet SVEROK*

Det är svårt att entydigt svara på frågan om folkbildningsaktörerna hänger med eller inte. Vi har studerat ett fall och det är levande rollspel eller ”lajv” om man så vill. Levande rollspel uppstod i Sverige på 1980-talet bland ungdomar, företrädesvis i åldern 14–20 år. Influenserna kom främst från USA och England. Idag räknar



man med att det finns 10 000 aktiva utövare och ett 50-tal föreningar som bara sysslar med levande rollspel. Varje år organiseras över 50 större öppna evenemang och många fler mindre. Föreningarna är normalt anslutna till samarbetsorganisationen SVEROK (Sveriges roll- och konfliktspelesförbund).

Enligt Lars Johansson, som är utvecklingschef på SVEROK, förstod folkbildningsaktörerna snabbt att levande rollspel är ett bra sätt att nå ungdomar som annars är svårrekryterade. Studieförbunden kunde anpassa sina erbjudanden så att de blev attraktiva för utövarna av levande rollspel. Det kan exempelvis röra sig om gammaldags hantverk. Handlingen i ett levande rollspel är ofta förlagd till historisk tid och det är viktigt att miljöer, kläder, språk och redskap är tidstypiska.

Idag sker mycket av förberedelsearbetet i studiecirkelform och själva rollspelet är ofta ett "kulturarrangemang". Även förvaltningar, institutioner och skolor har insett värdet av det levande rollspelet. Kommunerna ser det som ett sätt att engagera ungdomar. "Lajv är mera känt bland kommunens tjänstemän än bland allmänheten", som Lars Johansson uttrycker det. Skolorna har insett det pedagogiska värdet med rollspelet och samarbetar ibland med Lajv-föreningar. Finns det något bättre sätt att lära sig om medeltiden? Museer har insett värdet att kunna erbjuda en levande presentation av sitt område. Andra föreningar som hantverksföreningar tar också chansen till samarbete. Rollspelandet har ökat intresset för teaterutbildning och här kommer studieförbunden och folkhögskolorna återigen in i bilden.

Slutsatsen av exemplet "Levande rollspel" är att folkbildningens aktörer i detta fall reagerat snabbt och gjort en populär ungdomstrend till en del av den traditionella folkbildningen.

### **Är ökat samarbete lösningen?**

Nästan alla aktörer framhåller ett sätt att möta hoten: genom ett ökat samarbete mellan varandra och även med andra verksamheter som idrott, sjukvård, skolor, socialtjänst, kyrkan etc. Det är sannolikt bara genom att samarbeta som det är möjligt att möta den allt hårdare konkurrensen från den kommersiella kulturen. Flera har framfört tankar på "kulturhus" där många olika aktörer kan samsas och stötta varandra. Tanken att ett ökat samarbete skall leda till större effektivitet är säkert riktig. De aktörer som har erfarenhet av

samarbete har genomgående positiva erfarenheter. Samarbete kan leda till att var och en gör det den är bra på i stället för att alla gör allt. Samarbete ger också tillgång till varandras deltagare/publik som sannolikt är ganska lätta att rekrytera. Även inom administrationen finns det möjliga vinster på att samarbeta. Ett område som är problematiskt för många aktörer är marknadsföringen. Här finns antagligen mycket att vinna på ett samarbete.

Graden av samarbete är synnerligen varierande från aktörer som agerar helt på egen hand till andra som samarbetar med många. En aspekt på samarbete är kommunikationen mellan olika aktörer och även inom exempelvis ett studieförbund och dess medlemsorganisationer. I påfallande många fall verkar kommunikationen vara dålig, åtminstone beträffande övergripande planer och styrdokument. Det är exempelvis få föreningar och studieförbund som känner till innehållet i sin kommuns styrdokument för kulturverksamheten. Det är också få lokalavdelningar som känner till det egna förbundets styrdokument.

### **Attityd och kulturklimat**

Utgående från kommunerna i undersökningen verkar det finnas ett klart samband mellan kommunens attityd och kulturklimatet i stort i kommunen. Det mest positiva exemplet är Linköping där kommunen driver en omfattande egen kulturverksamhet genom sina institutioner och samtidigt har ett bra samarbete med studieförbund, kulturföreningar och folkhögskolor. Linköping har exempelvis avtal med alla som får bidrag och ställer krav på uppföljning av verksamheterna. Varje år går kulturnämnden in och fördjupar sig i vissa verksamheter.

En mindre kommun med ett positivt kulturklimat är Strömsund. Här satsar man på kulturen för att göra kommunen attraktivare för inflyttare. Kommunen har ett intensivt samarbete med studieförbunden, kulturföreningarna och länets institutioner.

Ett mindre positivt exempel finns där kontakterna mellan kommunen och övriga aktörer verkar kyliga. Varken kommunen eller övriga aktörer tycker att samarbetsklimatet är bra. Kommunen anser att studieförbunden "borde ha en blåslampa i hällen". Studieförbunden å sin sida "upplever inte att de har stöd från centralt håll", "relationen till kommunen idag något haltande",

”relationen upplevs som något ansträngd”, ”motivet för kommunen är bara ekonomi” etc.

Förutom attityder spelar givetvis kommunernas ekonomi en stor roll. Dåligt med pengar kan tolkas som en negativ attityd.

## Slutsatser

Av ovanstående exempel kan man dra slutsatsen att tillgången på amatörkultur varierar stort mellan olika kommuner. Detta är ett demokratiskt dilemma då amatörkulturen är en viktig kraft för att skapa självständiga individer.

En annan slutsats är att det är kommunens kulturförvaltning som bör ta en ledande roll i arbetet att utveckla kulturverksamheten i regionen. Det är dock viktigt att kommunens roll gentemot övriga aktörer bara blir att skapa förutsättningar och inte att äventyra målet om kulturen som en dynamisk, utmanande och obunden kraft. Idealiskt skulle kulturförvaltningen kunna ge stöd exempelvis inom administration och marknadsföring, knyta kontakter, inspirera genom föreläsningar, konferenser och idéer, skapa förutsättningar för kulturhusverksamhet, stödja och uppmuntra funktionärer etc. Utväxlingen på en sådan insats är antagligen enorm då en relativt ”billig” insats skulle släppa lös mycket ideellt arbete.

Utgående från kartläggningen är det troligt att amatörkulturen i hög grad bidrar till att uppfylla följande kulturpolitiska mål:

- verka för att alla får möjlighet till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelser samt till eget skapande,
- bevara och bruka kulturarvet,
- främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet och därigenom motverka kommersialismens negativa verkningar,
- främja bildningssträvanden,

Amatörkulturen bidrar i någon mån också till övriga kulturpolitiska mål:

- värna yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för alla att använda den,
- ge kulturen förutsättningar att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället,

- främja internationellt kulturutbyte och möten mellan olika kulturer inom landet.

### Sammanfattning

Amatörkulturverksamhet, som organiseras av studieförbund, folkhögskolor och kulturföreningar, fyller en viktig roll i samhället och bidrar till att de kulturpolitiska målen uppfylls.

Aktörerna upplever att förutsättningarna för verksamheten har försämrats. Det är främst svagare ekonomi och problem med återväxten som är de stora hoten.

Ett sätt att möta hoten är genom en ökad samverkan mellan de olika aktörerna och med andra organisationer i samhället (institutioner, skolor, idrottsrörelsen, kyrkan, sjukvården, fritidsförvaltningarna etc.). För att snabba på processen mot en ökad samverkan behövs en eller flera starka initiativtagare. Kommunernas kulturförvaltningar skulle här kunna spela en mer aktiv roll.

Tillgången till amatörkultur är olika för olika individer beroende på att förutsättningarna för amatörkulturen varierar mellan olika kommuner. Detta är i grunden ett demokratiskt problem.

**Bilaga 1**

## Intervjuade personer

*Studieförbund*

Ann Agnarsson, Studieförbundet Vuxenskolan, Linköping  
Eva Aldrin, Sensus, Piteå och Älvsbyn  
Reidun Alun, Bilda, Linköping  
Jesper Andersson, Studieförbundet, S Norrbotten, Älvsbyn  
Vincent Arvidsson, Folkuniversitetet, Sundsvall  
Gun Barkander, Studieförbundet Vuxenskolan, Sundsvall  
Monica Berger Carlsson, Medborgarskolan, Vadstena  
Kjerstin Berggren, NBV Strömsund  
Caroline Brun, Sensus, Vadstena  
Lena Berglund, SISU Idrottsutbildarna, Sundsvall  
Gunnel Bergman, Medborgarskolan, Linköping  
Lisbeth Bergman, ABF, Piteå  
Veronica Borg, Studieförbundet Vuxenskolan, Strömsund  
Richard Bremer, ABF Linköping  
Bror Brodin, Medborgarskolan, Piteå och Älvsbyn  
Astrid Bäcklund, Bilda, Linköping  
Helena Carlsén, Bilda, Norrbotten  
Gertrud Carlsson, ABF, Oxelösund  
Eivor Comen, Sensus, Strömsund  
Stig Dahlgren, TBV, Katrineholm och Oxelösund  
Mats Danielsson, NBV, Sundsvall  
Agneta Eriksson, ABF, Piteå  
Anna-Carin Eriksson, Medborgarskolan, Oxelösund  
Gustav Eriksson, ABF, Älvsbyn  
Jane Fernholm, SISU Idrottsutbildarna, Norrbotten  
Karin Fornander, ABF, Vadstena  
Maria Forss, Bilda, Katrineholm och Oxelösund  
Håkan Franzén, Studieförbundet, Vadstena  
Marie Gabrielsson, ABF, Strömsund  
Lena Gustavsson, Studieförbundet Vuxenskolan, Vadstena  
Ulrika Hagen, NBV, Katrineholm

Ola Haglund, Studieförbundet, Oxelösund  
Berit Hansen, ABF, Katrineholm  
Emma Hansson, Sensus, Oxelösund  
Irene Hernborg, Studieförbundet Vuxenskolan, Katrineholm  
Bertil Hörnqvist, Bilda, Strömsund och Sundsvall  
Marie Inab, TBV, Östergötland  
Marita Isaksson, NBV, Piteå och Älvsbyn  
Mats Johansson, NBV, Vadstena  
Roger Johansson, Studieförbundet, Strömsund  
Maj-Lis Johansson, ABF, Älvsbyn  
Mikael Jonsson, TBV, Sundsvall och Strömsund  
Monika Jonsson, Sensus, Linköping  
Annika Kanto, Studieförbundet, Sundsvall  
Annika Karlsson, SISU Idrottsutbildarna, Katrineholm  
Bo Kindgren, SISU Idrottsutbildarna, Linköping  
Maud Larsson, Studieförbundet, Katrineholm  
Pia Lervig Waara, Studieförbundet, S Norrbotten, Piteå  
Johan Liljefors, SISU Idrottsutbildarna, Vadstena  
Carina Lindgren, Medborgarskolan, Katrineholm  
Elisabeth Lundberg, ABF, Piteå  
Kurt Lundgren, Studieförbundet, S Norrbotten, Älvsbyn  
Magnus Lundin, TBV, Linköping och Vadstena  
Lennart Långström, Studieförbundet Vuxenskolan, Piteå och Älvsbyn  
Britta Mörré, Medborgarskolan, Sundsvall  
Lennart Nilsson, SISU Idrottsutbildarna, Jämtland Härjedalen  
Sune Nilsson, Medborgarskolan, Älvsbyn  
Björn Nordling, SISU Idrottsutbildarna, Sundsvall  
Ulla Persson, Studieförbundet Vuxenskolan, Piteå och Älvsbyn  
Eivor Schultz, ABF, Sundsvall  
Lars Sjöstedt, Sensus, Sundsvall  
Birgitta Sjöström, Bilda, Linköping och Vadstena  
Jan Skogberg, TBV, Linköping och Vadstena  
Robert Svantesson, TBV, Linköping och Vadstena  
Carla Svensson, SISU Idrottsutbildarna, Oxelösund  
Carola Teirfolk, Studieförbundet Vuxenskolan, Oxelösund  
Peter Thörnqvist, Folkuniversitetet, Linköping och Vadstena  
Britt-Marie Törfalk, Studieförbundet, S Norrbotten, Piteå  
Jerry von Walter Winblad, Sensus, Piteå och Älvsbyn  
Ulf Wedberg, Sensus, Katrineholm  
Susanne Wieselgren, NBV, Linköping  
Runo Åhlund, Studieförbundet Vuxenskolan, Piteå och Älvsbyn

*Kulturföreningar*

Svante Andersson, Matfors Kvartersteaterförening, Sundsvall  
Ulla Bergh Eriksson, Kulturföreningen Ordman, Piteå  
Carl Benchert, Teaterföreningen Himmel & Helvete, Linköping  
Bert Björk, Piteå konstförening, Piteå  
Berith Björklund, Regnbågsteatern, Piteå  
Susanne Carlsson-Ström, DUD föreningen, Katrineholm  
Rolf Edström, Katrineholms Arbetareteaterförening, Katrineholm  
Dan Eriksson, Alnö Hembygdsförening, Sundsvall  
Kurt Eriksson, Vattugalarna, Strömsund  
Gustav Eriksson, Älvsby konstförening  
Magnus Eriksson, Linköpings Jazz Orchestra, Linköping  
My Eriksson, Sagagruppen, Vadstena  
Danallan Grahn, Piteå konstförening  
Gudrun Gunnarsson, Vadstena musikförening, Vadstena  
Anders Gölevik, Rock You 2, Katrineholm  
Uno Hesselgren, Oxelökören, Oxelösund  
Christer Holm, Strömsunds teaterförening, Strömsund  
Seved Håkansson, Strömsunds Jazz och Blues, Strömsund  
Per Högberg, Nivren folkdansgille, Sundsvall  
Petra Ivarsson, Folkmusik i Linköping, Linköping  
Björn Kullner, Oxelösunds Big Band, Oxelösund  
Lars Kuntze, Folkdanslaget Oxelö gille, Oxelösund  
Robert Leuchonius, Akademiska kören, Linköping  
Tomas Lundmark, Pipeline-Sundsvalls musikforum, Sundsvall  
Urban Murén, Oxelösunds stadsmusikkår, Oxelösund  
Ola Olsson, Katrineholms manskör, Katrineholm  
Erik Palmqvist, Pitebygdens Folkdanslag  
Toni Rydberg, Katrineholms folkdanslag, Katrineholm  
Boel Sederström-Johansson, Oxelösunds Teaterförening, Oxelösund  
Willy Smith, Folkungagillet, Linköping  
Kerstin Skoglund, Teaterföreningen Strålarne, Vadstena  
Tomas Stoor, Vadstena Jazz, Vadstena  
Perra Söderberg, Kvartersteatern, Sundsvall  
Stefan Törn, Strömsunds konstforum, Strömsund  
Birgit Wiklund, Piteå konstförening, Piteå

*Folkhögskolor*

Richard Asplund, Älvsbyns folkhögskola, Älvsbyn  
Annelie Dahlqvist, Vadstena folkhögskola, Vadstena  
Anders Ekstrand, Lunnevads folkhögskola, Linköping  
Kenneth Hedström, Valla folkhögskola, Linköping  
Sven Ivar Lidström, Framnäs folkhögskola, Piteå  
Urban Lundin, Åsa folkhögskola, Katrineholm

*Kommuner*

Helena Agnemar, Vadstena  
Monica Aune-Löfstedt, Katrineholm  
Anna Cedergren, Sundsvall  
Hans Erik Dahlgren, Strömsund  
Birgitta Hedeby, Piteå  
Tina Karlsson, Katrineholm  
Gustav Mankell, Linköping  
Kjell Tegnelund, Älvsbyn  
Conny Zetterlund, Oxelösund

*Övriga*

Lars Johansson, SVEROK



## Bilaga 2

### De kulturpolitiska målen

De sju nationella kulturpolitiska målen syftar till att:

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

### Bilaga 3

## Amatörkulturens samrådsgrupp, Ax

Ax, som bildades 1996, är ett samarbetsorgan för i Sverige verk-samma, rikstäckande amatörkulturella organisationer.

Rådet skall verka som ett samrådsorgan mellan dessa organisatio-ner och företräda svensk amatörkulturverksamhet i frågor som är av gemensamt intresse för medlemmarna gentemot myndigheter, institutioner och organisationer.

Rådet skall även verka med syfte att

- öka kontakterna mellan amatörkulturens olika genrer,
- stimulera kunskapsutveckling mellan praktiker och forskare,
- på olika sätt verka för amatörkulturens utveckling både vad gäller kvalitet, omfattning och dess relationer till samhällets kulturorgan.

Ax medlemsorganisationer är:

Amatörteaterns Riksförbund (ATR)  
Föreningen För Tidig Musik  
KÖRSAM  
Riksförbundet Svensk körsång  
Riksföreningen för Folkmusik och Dans (RFoD)  
Svenska Arbetarsångarförbundet (SAS)  
Svenska Missionsförbundets Musikkårer  
Sveriges Spelmäns Riksförbund  
Svenska Ungdomsringen för Bygdekultur  
Sveriges Arbetarteaterförbund (ATF)  
Sveriges Hembygdsförbund  
Sveriges Kyrkosångsförbund  
Sveriges Orkesterförbund (SOF)  
UNGiKÖR  
Sveriges Schackförbund

(Källa: Ax hemsida [www.amatorkultur.nu](http://www.amatorkultur.nu))

## Vem "styr" i folkbildningen?

- en kartläggning av styrelser och personal inom studieförbund och folkhögskolor

# Förord

I inledningen till direktiven för Statens utvärdering av folkbildningen 2004, SUFO 2, sägs att utvärderingen ska ”belysa sina resultat ur ett jämställdhets- och könsperspektiv”. I direktiven frågas vidare om folkbildningsarbetet attraherar ungdomsgenerationer och vilken betydelse det har för integrationsarbetet, för nationella minoriteter och för personer med funktionshinder.

Kunskap saknas om hur styrelser och ledningsgrupper inom studieförbund och folkhögskolor är sammansatta ifråga om kön och ålder. Detsamma gäller förekomsten inom de ledande grupperna av personer med utländsk bakgrund eller med funktionshinder. Detta har föranlett utvärderingen att göra en egen undersökning av dessa förhållanden.

Undersökningen har planerats och genomförts inom utvärderingens sekretariat under medverkan av konsulten Lena Grönberg, som svarat för sammanställning av enkätsvar och databas.

I denna rapport presenteras helt nya uppgifter om sammansättningen av de styrelser som ytterst ansvarar för folkbildningens verksamhet och dess ledande funktionärer. För sammanställningen av rapporten svarar utredningens sekretariat.

# Innehåll

<b>Inledning .....</b>	<b>7</b>
Bakgrund.....	8
<b>Om undersökningen .....</b>	<b>15</b>
Syfte .....	15
Genomförande .....	16
Omfattning.....	16
Metod .....	17
Svaren .....	18
<b>Resultatredovisning.....</b>	<b>20</b>
Hur många berörs?.....	20
Om styrelserna .....	22
Folkhögskolorna .....	22
Studieförbunden.....	25
Undersökta personalgrupper.....	28
Folkhögskolorna .....	28
Studieförbunden.....	31
Integrationsfrågor .....	34
Etnisk bakgrund.....	35
Funktionshinder .....	36
<b>Sammanfattande analys .....</b>	<b>38</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>42</b>

## Inledning

Det konkreta ansvaret för utformningen av verksamheten inom folkhögskolor och studieförbund vilar på ett stort antal styrelser och anställda ledare inom organisationerna. Det statliga stödet är förenat med vissa krav på verksamheten och har avgörande betydelse för dess resurser. Folkbildningsrådets hantering av bidragsfördelning och uppföljning påverkar verksamhetens utformning.

Statens styrning sker på en övergripande nivå genom att ange vad stödet till folkbildningen syftar till. Bidraget ska främja verksamhet som gör det möjligt för kvinnor och män att påverka sin livssituation och som skapar engagemang för att delta i samhällsutvecklingen. Verksamheten ska stärka och utveckla demokratin, bredda kulturintresset i samhället samt öka delaktigheten i kulturlivet och det egna skapandet.

Verksamhet som syftar till att utjämna utbildningsklyftor och höja utbildningsnivån i samhället skall 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.

Folkbildningsrådets styrning är mer påtaglig bl.a. genom att rådet beslutar om hur tillgängliga medel ska fördelas till folkhögskolorna och studieförbunden.

Hur verksamheten i sista hand utformas och hur resurserna används avgörs av en lång rad beslutsfattare på olika nivåer. Dessa formar sina beslut om verksamhetens inriktning utifrån syftena med statsbidraget och FBR:s bidragsmodell, kommunens syften med sitt bidrag, prioriteringar inom den egna organisationen, lokala önskemål och behov etc. Det är folkhögskolornas styrelser och styrelserna inom studieförbunden centralt och lokalt som har det yttersta ansvaret för vilken verksamhet som ska erbjudas och hur den ska utformas. Men också innehavare av chefstjänster på olika nivåer har ett avgörande inflytande på verksamhetens innehåll och inriktning. Deras beslut har betydelse inte minst ur ett jämställd-

hetsperspektiv men också ifråga om vilka som attraheras av verksamheten eller hur integration i olika avseenden kan få genomslag.

Frågor om jämställdhet har fått en central position i det politiska livet. Inom statlig verksamhet ställs krav på att i alla sammanhang göra synligt ett könsperspektiv. I linje med detta sägs redan i inledningen till direktiven för Statens utvärdering av folkbildningen 2004, SUFO 2, att den ska "belysa sina resultat ur ett jämställdhets- och könsperspektiv". I direktiven frågas vidare om folkbildningsarbetet attraherar ungdomsgenerationer och vilken betydelse det har för integrationsarbetet, för nationella minoriteter och för personer med funktionshinder.

För deltagarna i folkbildningen finns, genom såväl löpande statistik som gjorda undersökningar, en ganska god kunskap om bland annat köns- och åldersfördelning. Motsvarande kunskap saknas i stort sett helt för dem som i skilda uppgifter leder och ansvarar för verksamheten. De försök som tidigare gjorts att belysa detta skedde inom dåvarande Skolöverstyrelsen i mitten av 1980-talet.

SUFO 2 har därför valt att genom en egen undersökning ta fram uppgifter och sammanställa denna rapport. I rapporten presenteras helt nya uppgifter om sammansättningen av de styrelser som ytterst ansvarar för folkbildningens verksamhet och dess ledande funktionärer. Inledningsvis tecknas bakgrunden i form av uppgifter om kön och åldersfördelning hos folkbildningens deltagare. I rapportens centrala del beskrivs vår egen undersökning om hur styrelser och ledande funktionärer inom folkbildningen fördelar sig på kön och åldrar. Genom att fråga om förekomsten av personer med annan etnisk bakgrund än svensk och personer med funktionshinder för vi också in ett integrationsperspektiv.

## Bakgrund

Kerstin Rydbeck påpekar i en artikel om kön och makt i folkbildningen att den organiserade folkbildningen sedan länge engagerat många kvinnor. Sedan ett halvsekel "utgör kvinnor de facto majoriteten av deltagarna, både i studiecirkelverksamheten och i folkhögskolornas kurser" (Rydbeck 2002 s. 36). Några data från aktuell statistik kan belysa hur det förhåller sig nu i början av 2000-talet.

### *Deltagarnas könsfördelning*

Uppgifter om könsfördelning på folkhögskolornas kurser finns på Folkbildningsrådets hemsida. Enligt denna utgjorde, våren år 2002, andelen kvinnor i folkhögskolans långa kurser 66 procent. Andelen var densamma ett år tidigare. På de korta kurserna var andelen kvinnor lägre, 57 procent, år 2002. Även i utbildningar finansierade på annat sätt än via folkbildningsanslaget var andelen kvinnor lägre än i de långa kurserna.

För studieförbundens del är förhållandet likartat även om andelen kvinnor totalt i cirkelverksamheten är lägre än i folkhögskolans långa kurser. År 2002 var 58 procent av deltagarna i studiecirkel kvinnor (Folkbildningsrådets hemsida). Det finns tydliga skillnader såväl mellan olika ämnesområden som mellan olika studieförbund. Inom ämnesområdet medicin, hälso- och sjukvård var 72 procent av deltagarna kvinnor medan i ämnesområdet teknik endast 30 procent av deltagarna var kvinnor. Båda dessa områden är små. I det stora området estetiska ämnen, som svarar för ungefär hälften av verksamheten, utgjorde 60 procent av deltagarna kvinnor. Mellan studieförbunden skiftar andelen kvinnor från 67 procent i Sensus till 38 procent i SISU.

### *Deltagarnas åldersfördelning i folkhögskolan*

Vid sidan av könsfördelning tar undersökningen också upp ett par andra frågor. Här lyfts därför också fram några uppgifter om deltagarnas fördelning på åldrar .

För folkhögskolans del finns sådana uppgifter om deltagare i de långa kurserna tillgängliga i den statistik som publiceras årligen. Senast tillgängliga uppgifter avser år 2001. Fördelningen, i procent, på åldersgrupper för de långa kurserna hösten 2001 framgår av tabell 1.



Tabell 1. Åldersfördelning folkhögskolans långa kurser hösten 2001

Åldersgrupp	Procent
< 18 år	1
18–24 år	44
25–29 år	13
30–45 år	26
45–60 år	11
> 60 år	5

Källa: SCB, UF 22 SM 0201.

Även om det är yngre åldrar som dominerar på folkhögskolornas långa kurser så finns en grupp studerande som är i pensionsåldern. Bilden är likartad för de olika kurs typerna utom de särskilda utbildningsinsatser för vilka skolorna fick särskilda medel. Där var inslaget av deltagare i åldersgrupperna 30–44 och 45–60 år högre och motsvarande lägre i de yngre åldersgrupperna.

#### *Studiecirkeldeltagarna*

För studieförbundens del ser denna bild väsentligt annorlunda ut. En deltagarundersökning genomförd på dem som deltog i studiecirkel under år 2000 ger en bra bild deltagarnas fördelning på åldersgruppen. Tabell 2 visar åldersfördelningen för män respektive kvinnor.

Tabell 2. Deltagare i studiecirklar år 2000 fördelning på åldrar och kön i procent

Åldersgrupp	Kvinnor	Män	Alla
Under 15 år	8	7	7
15–24 år		9	19
25–34 år	11	12	11
35–44 år	11	12	12
45–54 år	15	13	14
55–64 år		14	14
65–74 år		19	15
75–84 år		11	7
85 år och äldre	3	1	2

Källa: Studiecirkeldeltagare 2000?, Folkbildningsrådet.

I cirkelverksamheten återfinns människor i alla åldrar från ungdom i skolåldern till de allra äldsta. En jämförelse med befolkningens åldersfördelning visar att det för kvinnor finns en kraftig övervikt för deltagare i pensionsåldern. 18 procent av den kvinnliga befolkningen över 14 år är 65 år eller äldre medan hela 35 procent av de kvinnliga cirkeldeltagarna tillhör samma åldersgrupper. Män i samma ålder är inte på samma sätt överrepresenterade bland cirkeldeltagarna. Personer över 64 år utgör en lika stor andel av de manliga cirkeldeltagarna som de utgör av den manliga befolkningen. Däremot finns, jämfört med befolkningen, en övervikt av cirkeldeltagare bland män i åldern 15–24 år. Av den manliga befolkningen 15 år och äldre är 14 procent i åldern 15–24 år medan 20 procent av de manliga cirkeldeltagarna är i samma ålder (Svensson 2002).

Uppgifterna visar också på ett könsmonster i deltagandet i studiecirklar. Unga män är flitiga deltagare och då, visar undersökningen, framför allt i vissa typer av musikcirklar. Bland kvinnorna ökar deltagandet i åldersgrupperna omkring och över pensionsåldern. Det tycks vara både så att fler deltar och att de som deltar oftare är med i mer än en cirkel.

Studiecirkeln synes vara en studieform som passar alla åldrar. Även personer som uppnått pensionsåldern och saknar andra studiemöjlighet kan inte endast fortsätta utan även återuppta studier inom studieförbundens verksamhet. Även på folkhög-

skolorna återfinns, som framgick ovan, denna grupp av deltagare men i väsentligt mindre omfattning. Även om folkhögskolan är tillgänglig för alla åldrar är den framför allt en ungdomens skola.

#### *Cirkelledarnas ålder*

I studieförbunden finns ytterligare en grupp som kan tas upp i detta sammanhang, nämligen cirkelledarna. I en studie av cirkelledarskapet som genomförts vid Göteborgs universitet för Folkbildningsrådets räkning återfinns några grundläggande data om cirkelledarna. Uppgifterna avser våren 1998.

Bland ledarna av studiecirkel är könsfördelningen jämnare än bland deltagarna, 53 procent av cirkelledarna är kvinnor mot 58 procent bland deltagarna. Samma skillnad ifråga om ämnen som bland deltagarna i finns också bland ledarna. 80 procent av cirkelledarna inom området medicin, hälso- sjukvård är kvinnor, i språk något färre, 73 procent. I ämnen som företagsekonomi och teknik är 80 procent av ledarna manliga. Inom det estetiska ämnesområdet är könsfördelningen bland ledarna relativt jämn (Andersson 2000).

Liksom bland deltagarna är spridningen i ålder stor bland cirkelledarna. Den yngsta var född 1985 och 17 år när enkäten genomfördes medan den äldsta fyllt 86 år. Av de som besvarade enkäten var 8 procent under 25 år, 66 procent mellan 25 och 64 år och 24 procent 65 år eller äldre.

#### *De som leder och organiserar verksamheten*

Det finns möjlighet att med hjälp av statistik och genomförda studier ge en ganska bra bild av folkbildningens deltagare. I folkhögskolornas statistik och för studieförbundens del i deltagarundersökningar finns också uppgifter om de studerandes utbildning och bakgrund i olika avseenden. Ifråga om de som organiserar och genomför verksamheten finns egentligen inga motsvarande uppgifter.

När det gäller personer som ingår i styrelserna, de förtroendevalda, kan en jämförelse göras med de resultat som SCB redovisar i sin rapport Föreningslivet i Sverige (SCB, 2003). Skillnaderna mellan mäns och kvinnors deltagande i föreningslivet är små.

Obetydligt fler män är medlemmar i någon organisation, men när män deltar så gör de det oftare på en högre nivå. Män deltar oftare aktivt i föreningens verksamhet, de har oftare förtroendeuppdrag och fler män talar på möten och påverkar beslut. Män i övre medelåldern (45–64 år och även däröver) har en särskilt stark överrepresentation just när det gäller förtroendeuppdrag, aktivt deltagande och personligt agerande i föreningslivet. Utvecklingen visar dock att männens deltagande har minskat mer än kvinnornas och att det särskilt gäller deltagande på högre nivå.

SCB:s undersökning visar också att högre tjänstemän är överrepresenterade i nästan alla föreningar (ett av undantagen är pensionärsföreningar) och har ett allsidigare medlemskap. De är också kraftigt överrepresenterade bland de förtroendevalda i nästan alla slags föreningar. Omvänt är arbetare underrepresenterade i alla typer av föreningar, i relation till sin andel av befolkningen (fackorganisationer och invandrарorganisationer utgör undantag).

Beträffande utbildningsnivå och aktivitet i föreningslivet visar undersökningen att det är personer med gymnasial eller eftergymnasial utbildning som är mest aktiva. Förhållandet är detsamma när det gäller personer som har förtroendeuppdrag.

147 folkhögskolor får genom Folkbildningsrådet del av det statliga folkbildningsanslaget. Flertalet av dessa, 103 stycken, drivs av folkrörelser och organisationer av olika slag. För 44 skolor är lands-ting och i ett fall kommun huvudman. För varje skola finns en styrelse som bär det yttersta ansvaret för verksamheten. För den dagliga verksamheten svarar skolledning och lärarkår med rektor i spetsen. Om dessa i folkbildningssammanhanget så viktiga grupper finns ingen samlad kunskap. Enligt en traditionell bild har en patriarkalisk rektor tillsammans med sin hustru som skolans husmor stått för ledningen. Så är det givetvis inte nu men vi vet inget om hur ledningsstrukturen i den moderna folkhögskolan ser ut ifråga om sådant som könsfördelning i de ledande grupperna.

Förhållandet är detsamma för studieförbunden. Vart och ett av de tio studieförbunden har på förbunds nivå en styrelse och en verkställande ledning. Därtill finns regionala och lokala enheter. Även om organisationsuppbyggnaden kan variera så har i princip alla dessa enheter var och en sin egen styrelse och sitt eget kansli.

För att få en grund för att diskutera frågor om jämställdhet och kön inom folkbildningen behövs kunskap också om hur denna stora grupp ser ut. Några grunddata för att belysa detta finns samlade i denna rapport. Vid sidan av könsfördelning och ålders-

fördelning har vi också tagit fram några data om i vilken utsträckning personer med annan etnisk bakgrund än svensk samt personer med funktionshinder finns med i de grupper som utformar verksamheten. Med hjälp av dessa uppgifter kan vi också ge en viss belysning åt integrationsfrågan.

## Om undersökningen

Genom en kartläggning av styrelser och personal i folkhögskolor och studieförbund har SUFO 2 försökt att ta fram en bild av vilka som "styr" i folkbildningen.

### Syfte

Utvärderingens kartläggning har syftat till

- att belysa sammansättningen av studieförbundens styrelser centralt och i lokalavdelningarna eller motsvarande enheter
- att belysa hur personalgrupper med ledningsuppgifter är sammansatta vid studieförbundens centrala kanslier och i lokalavdelningarna
- att belysa sammansättningen av folkhögskolornas styrelser
- att belysa personalsammansättningen i folkhögskolornas skolledningar och lärarkårer.

Undersökningen har lagts upp i avsikt att ge en god bild av hur styrelser och de tjänstemannagrupper, som har ledningsuppgifter på folkhögskolor och i studieförbund, är sammansatta. Vad sammansättningen av dessa grupper sedan betyder för verksamhetens uppläggnings och innehåll kan undersökningen inte säga något om. Syftet har varit att visa om de ledande grupperingarna inom folkbildningen är sammansatta på ett representativt sätt ifråga om kön, ålder m.fl. aspekter.

Tanken är att resultatet ska utgöra ett underlag för diskussion om vilka grupperingar som är underrepresenterade respektive överrepresenterade och vilka effekter en eventuellt sned representation kan få i verksamheten.

## Genomförande

### Omfattning

Undersökningen omfattar samtliga folkhögskolor och studieförbund som genom Folkbildningsrådet får del av det statliga folkbildningsanslaget. För närvarande finns 147 folkhögskolor. De allra flesta, 103 stycken, ägs och drivs av folkrörelseorganisationer och stiftelser med anknytning till sådana organisationer. I några fall är det studieförbund som står bakom folkhögskolorna. Bakom de återstående 44 folkhögskolorna står landstingen eller i ett fall en kommun.

För studieförbundens del omfattas samtliga nu verksamma förbund. Efter det senaste årens förändringar, sammanslagningar och namnbyten finns följande tio studieförbund.

ABF – Arbetarnas bildningsförbund

Studieförbundet Bilda för kyrka och samhälle – (tidigare Frikyrkliga studieförbundet)

FU – Folkuniversitetet

NBV – Nykterhetsrörelsens Bildningsverksamhet

SISU Idrottsutbildarna – Svenska Idrottsrörelsens Studieförbund

Sensus studieförbund – (tidigare Sveriges Kyrkliga Studieförbund, i Sensus ingår även tidigare KFUM/KFUK:s studieförbund)

Sfr – Studieförbundet

Mbsk – Studieförbundet Medborgarskolan

SV – Studieförbundet Vuxenskolan

TBV – Tjänstemännens Bildningsverksamhet

För studieförbundens del ingår riksorganisationen med förbundsstyrelse och förbundskansli samt alla lokalavdelningar med deras styrelser och kanslier i undersökningen. Efter de senaste åren organisationsförändringar saknas i flera förbund det regionala ledet, distrikten. Dessa har därför utelämnats.

## Metod

Kartläggningen gjordes genom postenkäter till studieförbundens lokalavdelningar (eller motsvarande administrativa enheter) och centrala kanslier samt till folkhögskolorna. Enkäten riktades till chefen för respektive enhet. Adresser till folkhögskolorna tillhandahölls av Folkbildningsrådet. Till studieförbundens lokalavdelningar fick vi adresser dels från förbundskanslierna dels genom sökning på förbundens hemsidor.

Avsikten var inte att till varje pris eftersträva exakta uppgifter, om inte svaret var givet. Den som besvarade enkäten ombads göra en uppskattning utifrån de alternativ som gavs i anvisningar till svarsblanketten. Kartläggningen avgränsades till att endast omfatta förtroendevalda ordinarie ledamöter och endast personal med uppgifter av pedagogisk eller ideologisk karaktär.

Enkäten bestod av en blankett där de svarande ombads att för de efterfrågade kategorierna sammanställa uppgifter om sammansättning ifråga om kön, ålder och utbildning samt förekomst av personer med skilda slag av etnisk bakgrund och av personer med funktionshinder. Med blanketten följde anvisningar som definierade de olika grupperna.

De aktuella grupperna var styrelsens ordinarie ledamöter med särskiljande av ordföranden. I personalen efterfrågades för folkhögskolorna uppgifter om skolläring och lärarkåren. I studieförbunden omfattades personal "som arbetar med verksamhetens inriktning och utveckling". Personal med övervägande assistent- eller kontorsuppgifter ingick inte i kartläggningen. För både folkhögskolor och studieförbund redovisades särskilt uppgift om chefs-tjänsteman för respektive enhet, rektor eller för lokalavdelningar avdelningschef eller motsvarande.

De uppgifter som söktes var kön samt i grova kategorier ålder och utbildning. Ifråga om etnisk bakgrund ställdes frågan hur många personer med bakgrund i land utanför EU, EU utom Norden, Norden utom Sverige, samt Sverige som fanns i respektive kategori. Annan etnisk bakgrund än svensk skulle den anses ha som var första eller andra generationens invandrare dvs. personen själv eller dennes föräldrar skulle komma från respektive ursprungsland. Ifråga om funktionshinder frågade vi hur många personer i respektive kategori som hade "ett bestående funktionshinder, som medför betydande svårigheter i den dagliga livsföringen". På svars-



blanketten fanns möjlighet att vid behov lämna kommentarer och förklaringar. Blanketter med anvisningar finns i bilaga 1.

Enkäten distribuerades första veckan i mars 2003. Till dem som inte svarat sändes tre påminnelser, den sista fyra veckor efter första utskicket. Med sista påminnelsen följde en ny svarsblankett och tillhörande anvisningar.

Enkätsvaren har behandlats konfidentiellt. Bearbetningen har gjorts i en databas. Resultaten redovisas i det följande i sammanfattande tabell för folkhögskolor respektive studieförbund.

## Svaren

Undersökningen är en totalundersökning, dvs. den omfattar samtliga enheter inom populationen. I undersökningen ingår 147 folkhögskolor varav 103 rörelseskolor och 44 landstingsskolor. Från studieförbunden ingår de tio studieförbunden och deras 518 lokalavdelningar.

Av de 147 folkhögskolorna har samtliga 44 landstingsskolor besvarat enkäten. Av de 103 rörelseskolorna har 93 st. eller 90 procent svarat. Totalt har alltså 137 av 147 folkhögskolor svarat, vilket innebär svar från 93 procent av skolorna.

Inom studieförbunden sker kontinuerligt förändringar av organisationen som reducerar antalet lokalavdelningar. Antalet lokalavdelningar och därmed möjliga svar från den nivån har med någon justering under insamlandet av svaren kunnat fastställas till 518. Antalet möjliga svar från studieförbunden är därmed 528 varav tio från förbunds nivå. Från förbunds nivå finns svar från samtliga studieförbund.

Från studieförbundens lokalavdelningar finns ett visst bortfall som varierar mellan förbunden. En sammanställning av svarsfrekvensen från lokalavdelningarna återfinns i tabell 3. Som framgår av tabellen har två svar inte kunnat knytas till särskilt studieförbund, men de har ändå medräknats i totalbilden.

Sett till hela undersökningen har enkäten omfattat 675 enheter av vilka 588 har svarat. Det gör en total svarsfrekvens på 87 procent vilket vi bedömer som ett gott resultat.

En känslighetsanalys har gjorts som en jämförelse mellan utfallet för de 60 procent av svaren som kom in först och det slutliga utfallet. För samtliga lokalavdelningar är skillnaden endast enstaka procentenheter. Även om skillnaderna givetvis är större för

enskilda studieförbund bedömer vi att de svar vi fått ger en korrekt bild för hela populationen. De enheter som inte svarat måste skilja sig kraftigt från de värden vi fått fram, om ett svar från dem överhuvudtaget skulle ha påverkat resultatet.

Vår slutsats är att de svar vi fått in ger en rättvisande bild av situationen på alla folkhögskolor och i studieförbunden såväl centralt som lokalt. I den följande presentationen av resultaten kommer vi att ange procentuella fördelningar. Vi anser att resultaten är tillämpbara för situationen totalt inom folkbildningens organisationer.

Tabell 3. Svarsfrekvens för studieförbundens lokalavdelningar

Studieförbund	Antal	Svar	Procent
ABF	120	102	85
Bilda	17	15	88
FU	5	5	100
Sfr	54	48	89
SV	235	190	81
NBV	22	21	95
SISU	21	21	100
Mbsk	11	9	82
Sensus	18	17	94
TBV	15	12	80
Anonyma		2	
<b>Totalt</b>	<b>518</b>	<b>442</b>	<b>85</b>

## Resultatredovisning

I detta avsnitt redovisas resultatet av studien. I viss mån sätts det i relation till andra uppgifter. Vi avgränsar oss till frågorna om könsfördelning, ålder och utbildning. Frågorna om etnisk bakgrund och funktionshinder behandlas i ett eget avsnitt. I redovisningen skiljer vi på förtroendevalda och de aktuella personalkategorierna. Folkhögskolor och studieförbund redovisas var för sig. Innan vi går in undersökningens huvudfrågor kan det vara motiverat att säga något om omfattningen av de aktuella grupperna.

### Hur många berörs?

Undersökningen ger ingen heltäckande bild av antalet personer som är engagerade inom folkbildningens organisationer. Framför allt ingår inte alla anställda och inte heller ingår studieförbundens cirkelledare. Några uppgifter om mängden engagerade personer kan ändå lyftas fram.

Om man med hjälp av svarsfrekvensen för folkhögskolor respektive studieförbund räknar upp antalet engagerade i styrelser till att omfatta samtliga enheter, visar det att 5 500 personer är engagerade som ledamöter i styrelser på olika nivåer. Den största gruppen, ca 4 200 personer, återfinns i styrelser för studieförbundens lokalavdelningar. Folkhögskolorna engagerar 1 100–1 200 personer i styrelsearbete. Även om en del av de aktiva återfinns på mer än en position så är det ett betydande antal människor som bär upp ansvaret för folkbildningsarbetet på folkhögskolor och studieförbund.

Av de anställda är det bara vissa kategorier som ingår i undersökningen. För folkhögskolornas del är det den stora gruppen lärare, rektorer och andra i skolledningen. Den senare gruppen kan t.ex. innebära studierektorer, ansvariga för kortkursverksamhet och ansvariga för internat. För studieförbundens del avgränsades gruppen till personal "som arbetar med verksamhetens inriktning och utveckling". Därmed ligger alla de som i huvudsak arbetar med assistent- eller kontorsuppgifter utanför. Om antalet personer i denna grupp säger undersökningen alltså inget. Folkbildnings-

förbundet hämtade 2002 in uppgifter från studieförbunden om antalet anställda. Enligt FBF:s kartläggning uppgick det totala antalet anställda på samtliga nivåer inom studieförbunden till drygt 4 300 personer. I den siffran ingick också tillsvidareanställda cirkelledare (Studieförbundens organisation 2002).

De grupper som ingår i SUFO 2:s undersökning uppgår till ca 6 100 personer. Den största gruppen är studieförbundens lokalt anställda som närmar sig 3 000 personer. Vi vet att det i denna grupp, särskilt i små avdelningar, finns många deltidsanställda varför antalet helårstjänster kan vara betydligt lägre. Den närmast största gruppen utgörs av folkhögskolans lärare med drygt 2 600 personer. En sammanställning av uppgifterna ges i tabell 4.

Tabell 4. Antal engagerade i folkbildningsarbetet enligt undersökningen

	Antal enligt svaren	Antal uppräknat
<b>Förtroendevalda</b>		
Folkhögskolor	1 077	1 160
Studieförbund centralt	126	125
Studieförbund lokalt	3 569	4 200
Summa	4 772	5 485
<b>Personal</b>		
Skolledning	425	460
Lärare folkhögskola	2 429	2 600
Studieförbund centralt	154	155
Studieförbund lokalt	2 492	2 930
Summa	5 500	6 145
<b>Summa alla</b>	<b>10 272</b>	<b>11 630</b>

I studieförbunden utgör cirkelledarna en stor och viktig grupp som ligger helt utanför denna undersökning. I en kartläggning som Folkbildningsförbundet gjorde 2002 uppskattas antalet cirkelledare till ca 139 000. Siffran är något osäker eftersom flera av studieförbunden har lämnat uppskattade siffror. (Studieförbundens organisation 2002).

## Om styrelserna

Vi granskar först sammansättningen av styrelserna för folkhögskolor och studieförbund ifråga om kön, ålder och utbildning. Folkhögskolor och studieförbund behandlas var för sig.

## Folkhögskolorna

### *Könsfördelning*

Folkhögskolornas styrelser domineras av män. För samtliga folkhögskolor är nästan två tredjedelar av styrelsens ordinarie ledamöter män. Som framgår av tabell 5 finns en tydlig skillnad mellan s.k. rörelseskolor och landstingsskolor.

Även om skillnaden inte är dramatisk är det uppenbart att kvinnorna har en starkare ställning i styrelserna för de landstingsdrivna folkhögskolorna än vad man har i de styrelser som utses av olika folkrörelseorgan. En möjlig förklaring är att landstingsskolornas styrelser utses politiskt. Jämställdheten har uppmärksammats mera inom det politiska systemet än på andra områden i samhället. Politiskt valda församlingar är därför mer jämställda än ledande grupper på andra samhällsområden, t.ex. inom näringslivet. De uppgifter vi fått fram tyder på att detta också är synligt inom folkhögskolevärlden.

Tabell 5. Könsfördelning i procent för folkhögskolorna styrelser

Grupp av skolor	Kvinnor	Män
Rörelseskolor	35	65
Landstingsskolor	43	57
<b>Alla skolor</b>	<b>37</b>	<b>63</b>

Den manliga dominansen i styrelserna förstärks ytterligare om man granskar könsfördelningen på ordförandeposten. Av samtliga ordförande i folkhögskolornas styrelser är inte mindre än 72 procent män. Samma skillnad som vi sett för styrelserna som helhet mellan rörelseskolor och landstingsskolor finns också för ordförandena. I landstingsskolornas styrelser är andelen kvinnliga ordföranden 42 procent medan den i rörelseskolorna är endast 22 procent.

För att få en jämförelse har vi studerat de 20 folkhögskolor som tillkom under 1990-talet. Samtliga är rörelseskolor varför jämförelser görs med den gruppen. Svar saknas från en av de nya folkhögskolorna. Könsfördelningen i styrelserna för de nya skolorna är densamma som för alla rörelseskolor. På ordförandeposterna sitter i något större utsträckning män i de nya skolorna, 74 procent mot 72 procent i samtliga rörelseskolor.

### Åldersfördelning

Åldersfördelningen visar att styrelserna domineras av ledamöter i övre medelåldern. Sju av tio styrelseledamöter är i åldern 45–65 år och en av tio är över sextiofem år. Riktigt unga ledamöter utgör, föga förvånande, en mycket liten del av folkhögskolornas styrelser. Landstingsskolorna har något yngre ledamöter än vad de rörelse-drivna skolorna har. Tabellen 6 visar åldersfördelningen för folkhögskolornas styrelser.

Tabell 6. Åldersfördelning i procent för folkhögskolornas styrelser

Grupp av skolor	< 25 år	25–44 år	45–64 år	> 65 år
Rörelseskolor	2	19	66	13
Landstingsskolor	2	23	71	4
<b>Folkhögskolor totalt</b>	<b>2</b>	<b>20</b>	<b>68</b>	<b>11</b>

Vi har arbetat med vida åldersgrupper. Det blir en väsentlig skillnad om huvuddelen av den stora gruppen 45–65 åringar finns i den under eller den övre halvan av åldersgruppen. Som fördelningen ser ut finns det anledning tro att medelvärdet inom gruppen ligger närmare 60 år än 50 år. Om det dröjer länge innan man får en sån här position stannar man gärna kvar i den länge, vilket den för rörelseskolorna relativt höga andelen ledamöter över 65 år tyder på.

Som man kan förvänta sig är ordförandena äldre än ledamöterna i övrigt. På rörelseskolorna har mer än var femte ordförande uppnått pensionsåldern, på landstingsskolorna är knappt en av tio i denna ålder. Landstingsskolorna har flera yngre ordföranden, 30 procent av dem är under 45 år medan endast fem procent av ordförandena i rörelseskolornas styrelser är under 45 år.

I de folkhögskolor som tillkom under 1990-talet är den äldsta gruppen, 65 år eller äldre, mindre vanlig än i samtliga rörelseskolor, 8 procent mot 13.

### *Utbildningsnivå*

I undersökningen har vi också frågat efter ledamöternas utbildningsnivå. Eftersom vi inte har hämtat uppgifterna från ledamöterna själva finns en viss osäkerhet i svaren beroende på bristande kännedom hos den som besvarat enkäten. Den osäkerheten kan vara större ifråga om utbildning än för ålder. Det har också inneburit ett större bortfall. Av landstingssskolorna är det bara hälften som lämnat uppgift om styrelseledamöternas utbildning.

Vi kan ändå dra slutsatsen att folkhögskolornas styrelser, särskilt på rörelseskolorna, utgör ett positivt urval av befolkningen i utbildningshänseende. Inte mindre än 70 procent av rörelseskolornas styrelseledamöter har högskoleutbildning. Det måste ses som mycket högt med tanke på att de tillhör en åldersgrupp där högre utbildning är ovanlig. Det är tydligt att folkrörelserna utsett styrelser för sina folkhögskolor bland de mest välutbildade medlemmarna kanske beroende på att det är bland dessa som intresset för skolorna är störst.

Av landstingssskolorna är det endast hälften som lämnat denna uppgift och svaren kan därför inte utan vidare generaliseras. På de skolor som svarat har 48 procent av ledamöterna högskoleutbildning, vilket även det får ses som ett högt antal för den aktuella åldersgruppen.

De som innehar ordförandeposterna skiljer ifråga om utbildning inte ut sig från övriga på något tydligt sätt. Den skillnad som finns pekar mot att ordföranden i något högre grad än övriga ledamöter hämtats bland människor med högre utbildning.

### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis kan man konstatera att folkhögskolornas styrelser domineras av välutbildade män i övre medelåldern. Denna dominans är mera markerad på rörelseskolorna än på landstingssskolorna, särskilt ifråga om kön och utbildning. Särskilt påtagligt är

detta om man särskiljer dem som leder styrelsearbetet, styrelsens ordförande. Av dessa är nästan fyra av fem män.

## Studieförbunden

Studieförbunden har, jämfört med folkhögskolorna, en annan organisatorisk struktur. Skolorna varierar i storlek men varje skola utgör ändå en någorlunda stor och lokalt sammanhållen enhet. Studieförbunden är rikstäckande organisationer med två eller flera organisatoriska nivåer. Samtliga studieförbund har, förutom en riksorganisation med styrelse och kansli, också ett varierande antal lokalavdelningar som normalt är egna juridiska personer med egen ekonomisk förvaltning. Många av dessa enheter är små. Denna struktur kan antas ha betydelse för styrelsernas sammansättning.

### *Könsfördelning*

Sammantaget för alla styrelser, på riksnivå och lokalt, ser bilden ganska bra ut. Det finns en viss övervikt för män både centralt och lokalt men den är liten. Fördelningen för de två nivåerna framgår av tabell 7. Att kvinnorna är något svagare representerade på central nivå torde hänga samman med att jämställdhetsfrågorna har på allvar uppmärksammats relativt sent och att det tar längre tid att avancera till de tyngre uppgifter i organisationerna som centrala styrelseposter utgör. Det finns nog också större hinder för kvinnor att nå fram till centrala positioner inom rörelserna.

*Tabell 7.* Samtliga styrelsemedlemmar i studieförbunden centralt och lokalt, fördelning på kvinnor och män i procent

Organisationsnivå	Kvinnor	Män
Lokalavdelningar	47	53
Riksorganisation	44	56
<b>Sammantaget</b>	<b>47</b>	<b>53</b>

En granskning av de enskilda studieförbunden ger en splittrad bild. I tre av förbunden, FU, NBV och Sfr, stannar andelen kvinnor i de lokala styrelserna på omkring en tredjedel. Tre av förbunden, SV



Sensus och TBV, med 52–58 procent kvinnor i sina lokala styrelser, väger upp detta. SV väger genom sina många lokalavdelningar tungt i de sammanräknade värdena. Även i riksorganisationernas styrelser är variationen stor. I två av förbunden är andelen kvinnor i förbundsstyrelsen endast en fjärdedel. Omvänt utgör kvinnorna 64–67 procent av antalet ledamöter i styrelsen för två andra förbund.

Liksom för folkhögskolorna förändras bilden om vi granskar den tyngsta och mest framträdande posten i styrelserna, ordföranden. I mindre än var tredje lokalavdelning (31 procent) innehas ordförandeposten av en kvinna. I förbundsstyrelserna är en av tio ordförande en kvinna. Här bekräftas alltså den traditionella bilden, det är män som innehar de främsta positionerna även i studieförbundsvärlden.

### *Åldersfördelning*

En granskning av åldersfördelningen visar att det är personer i övre medelåldern som ansvarar för studieförbundens verksamhet. Tabell 8 visar åldersfördelningen för lokalavdelningar respektive förbundsstyrelser inom samtliga studieförbund. Styrelserna domineras av 45–64 åringar, men lokalt finns ett stort inslag av personer i pensionsåldern. Den andel av styrelsemedlemmarna som är 65 år eller äldre är lika stor som de under 45 år. Att andelen äldre är påtagligt lägre i de centrala styrelserna torde hänga samman med att det är frågan om tyngre och mer krävande uppgifter. Det kan också vara så att anställda i studieförbundens medlemsorganisationer sitter på styrelseposter i de centrala styrelserna.

*Tabell 8.* Samtliga styrelsemedlemmar i studieförbunden centralt och lokalt, fördelning på åldersgrupper i procent

Organisationsnivå	< 25 år	25–44 år	45–64 år	> 65 år
Lokalavdelningar	2	19	59	20
Riksorganisation	1	22	73	4
<b>Sammantaget</b>	<b>1</b>	<b>19</b>	<b>60</b>	<b>20</b>

Granskar man ordförandeposterna så visar sig en ytterligare förskjutning uppåt i åldrar. 70 procent av ordförandena i studieförbundens lokalavdelningar är i åldern 45–64 år och 20 procent är 65 år eller äldre.

Även ifråga om ålder finns tydliga skillnader mellan studieförbunden. I ett par av förbunden är mer än åtta av tio medlemmar i de lokala styrelserna över 44 år och av dessa kan två eller tre vara 65 år eller äldre. Ett par förbund har en klart yngre kår av styrelseledamöter, i ett fall med ett påtagligt inslag i avdelningsstyrelser av personer under 25 år.

### *Utbildningsnivå*

Ifråga om utbildning har bortfallet ökat genom att uppgifter om detta saknas i tolv procent av de inkomna svaren. Det ökar risken för att den bild vi fått genom enkäten avviker från den sanna bilden. Vi bedömer dock att resultatet ger en någorlunda rättvisande bild även i detta avseende. Svaren baseras inte heller på direkta uppgifter från personerna ifråga utan bygger på av den svarande på avdelning/förbund lämnade uppgifter.

Med reservation för den osäkerhet som ligger i undersökningens genomförande, tyder svaren ändå på att studieförbundens lokala och centrala styrelser utgörs av ett i utbildningshänseende positivt urval av befolkningen. Enligt svaren har 43 procent av styrelsernas medlemmar gymnasial utbildning och 36 procent har högskoleutbildning. I de centrala styrelserna är andelen högskoleutbildade 80 procent. Det är med tanke på åldersfördelningen en klart högre andel än vad som gäller för befolkningen som helhet.

### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att studieförbunden i sina styrelser har en ganska jämn könsfördelning, såväl lokalt som lokalt. Skillnaderna mellan förbunden är dock stora. På ordförandeposterna dominerar män. Ledamöterna kommer med få undantag från äldre åldersgrupper med ett påtagligt inslag av personer som nått pensionsåldern. Ifråga om utbildning har ledamöterna i allmänhet en längre utbildning än vad ett genomsnitt av befolkningen, särskilt i de aktuella åldersgrupperna, har.

## Undersökta personalgrupper

I personalen omfattar undersökningen endast vissa grupper. De vi sökt fånga upp är funktionärer som arbetar i uppgifter där de direkt kan påverka verksamheten. Det är sådana som har pedagogiska uppgifter eller på annat sätt medverkar i planeringen av verksamheten.

## Folkhögskolorna

På folkhögskolorna omfattade frågan förutom rektor också skolans ledningsgrupp i den mån sådana finns. Vi frågade också efter lärarkårens sammansättning. Vi redovisar först resultatet för rektor och ledningsgrupp och sedan lärarkåren. I ledningsgrupperna ingår vid sidan av rektor olika personalgrupper. Där finns ofta med någon med ansvar för skolans internat och matsal. På större skolor finns en eller flera studierektorer som oftast hämtas från lärarkåren. Många skolor, särskilt rörelseskolor, har en stor kortkursverksamhet med en särskilt ansvarig som oftast ingår i ledningsgruppen.

### *Könsfördelning*

Andelen kvinnor respektive män i ledningsgruppen inklusive rektor framgår av tabell 9.

*Tabell 9.* Könsfördelning i procent för folkhögskolornas ledningsgrupper

Grupp av skolor	Kvinnor	Män
Rörelseskolor	44	56
Landstingsskolor	44	56
<b>Alla skolor</b>	<b>44</b>	<b>56</b>

Även om männen är fler än kvinnorna i ledningsgrupperna så är den manliga övervikten betydligt svagare här än i skolstyrelserna. Det kan hänga samman med att internatföreståndare ofta är kvinnor. En annan förklaring är att det också i lärarkåren, från vilken en del av ledningsgruppen hämtas, finns en kvinnlig över-

vikt. Bilden blir väsentligt annorlunda om man ser till chefstjänstemännen, rektorerna. Av folkhögskolans samtliga rektorer är åtta av tio män. Andelen manliga rektorer är något högre på landstingskolorna. Den kvinnliga övervikten i ledningsgrupperna som helhet motsvaras alltså inte av någon omfattande kvinnlig framryckning på rektorstjänsterna. Om man ser ledningsgrupperna exklusive rektorerna, vänds den manliga övervikten i en kvinnlig. Vi kan också se att landstingskolor har en något större andel kvinnor i ledningsgruppen exklusive rektor.

Som redan nämnts är folkhögskolornas lärare jämnt fördelade på kön. De skolor som svarat uppger att 51 procent av lärarna är kvinnor och 49 procent män. Mellan rörelseskolor och landstingskolor är skillnaden en enda procentenhet. De skolor som inte svarat är inte tillräckligt många för att på något avgörande sätt förändra resultatet.

Ledningsgrupperna på de 20 nya folkhögskolorna har samma könsfördelning som samtliga rörelseskolor. Av rektorerna är en något större andel män, 83 procent mot 79 procent på samtliga rörelseskolor. I de nya skolornas lärarkår är en större andel kvinnor, 58 procent mot 51 procent på samtliga skolor.

### *Åldersfördelning*

Spridningen på åldrar är låg i de berörda personalgrupperna. I alla grupper dominerar personer i åldern 45–64 år. Av tabell 10 framgår fördelningen på åldrar för de olika grupperna. Rörelseskolornas personal är något yngre än vad landstingskolornas är. Det gäller såväl ledningsgruppen som lärarkåren. Det finns inte heller anledning tro att den stora gruppen finns i det nedre skiktet av denna vida åldersgruppen 45–64 år. Snarare tyder uppgifterna på motsatsen.

Tabell 10. Åldersfördelning i procent för folkhögskolans olika personalgrupper

Grupp av skolor	< 25 år	25–44 år	45–64 år	> 65år
Rörelseskolor				
Ledningsgrupp inkl. rektor	3	24	73	0
Lärarkår	1	33	66	1
Landstingskolor				
Ledningsgrupp inkl. rektor	0	15	83	2
Lärarkår	0	27	72	0
Alla skolor				
Ledningsgrupp	2	21	76	1
Lärarkår	1	31	68	1

En granskning av uppgifterna om rektorerna visar att denna grupp är något äldre än de övriga. Inte mindre än åtta av tio är i åldern 45–64 år. En förklaring kan förstås vara att ingen blir aktuell för rektorstjänster före den åldern. Det skulle i så fall kunna innebära en jämnare spridning inom denna åldersgrupp. De uppgifter vi har ger inget underlag för att bedöma detta.

Personalen är yngre på de 20 nya folkhögskolorna än på samtliga rörelseskolor. I ledningsgrupperna på de nya skolorna är 20 procent under 25 år mot tre procent för rörelseskolorna tillsammans. I åldersgruppen 45–64 år finns 43 procent av ledningsgruppen mot 73 procent för samtliga rörelseskolor. Även lärarkåren är yngre på de nya skolorna, 38 procent är i gruppen 25–44 år mot 33 procent för alla rörelseskolor tillsammans.

#### *Utbildningsnivå*

Ifråga om utbildning är det naturligt att ledande personal inom en skola som erbjuder kvalificerad utbildning så gott som genomgående är högskoleutbildad. Av folkhögskolans lärare har 90 procent högskoleutbildning. I ledningsgrupperna inklusive rektor är andelen något lägre, 77 procent. Det lägre talet torde bero på att andra personalgrupper kan ingå i gruppen. Att det även i lärargruppen finns de som saknar högskoleutbildning torde hänga sam-

man med att det inom folkhögskolan erbjuds varierande utbildningar där andra kvalifikationer ibland kan vara avgörande.

### Studieförbunden

Studieförbundens organisatoriska struktur påverkar personalsammansättningen. Både kraven på personalen och möjligheterna att rekrytera blir annorlunda i små lokala enheter jämfört med en mera koncentrerad uppbyggnad. Vi har tidigare pekat på att studieförbunden genom rikstäckande organisationer skiljer sig från folkhögskolorna. Det finns också påtagliga organisatoriska skillnader mellan studieförbunden. Två ytterligheter är Vuxenskolan med 235 lokalavdelningar och verksamhet i landets alla kommuner och Folkuniversitet som arbetar med fem regioner och där också verksamheten är tydligt koncentrerade till i första hand universitets- och högskoleorter. Flera av de mindre studieförbunden har sedan något tiotal år omorganiserat så att verksamheten samlats i ett 20-tal enheter över hela landet.

Små lokala enheter får stor betydelse för tjänsternas karaktär. De minsta lokalavdelningarna har kanske enbart deltidsanställd personal eller någon heltid och därutöver deltid. Det leder också ofta till att samma personer får fylla olika funktioner. Detta kan ha betydelse för personalsammansättningen i det avseende vi frågat efter. Kvinnor arbetar generellt sett oftare deltid, något som kan medverka till en större andel kvinnor på studieförbundens lokala tjänster. En sådan situation kan också komma att påverka personalens utbildningsnivå. Personer med högre utbildning torde i allmänhet vara mindre benägna att acceptera deltidstjänster än vad de med lägre utbildning är.

### *Könsfördelning*

Könsfördelningen i den personalgrupp i studieförbunden som vi intresserat oss för, visar att vi i lokalavdelningarna får en omvänd ordning. Två tredjedelar av den grupp av anställda som, med vår definition, "arbetar med verksamhetens inriktning och utveckling" är kvinnor. Även i riksorganisationernas kanslier finns en relativt stor andel kvinnor i dessa tjänster, även om männen är något fler. Tabell 11 visar fördelningen.

Tabell 11. Könsfördelning i procent bland studieförbundens ledande personal

Organisationsnivå	Kvinnor	Män
Lokalavdelningar	68	32
Riksorganisation	48	52
<b>Sammantaget</b>	<b>67</b>	<b>33</b>

I gruppen ingår också chefsbefattningar; förbundsrektorer eller motsvarande och chefer för lokala enheter. Centralt är åtta av tio förbundsrektorer män. Lokalt däremot är kvinnorna fler även på dessa tjänster, sex av tio lokala chefer är kvinnor.

Det är inte entydigt så att många små avdelningar leder till att fler kvinnor är chefer. I SV med många små lokalavdelningar är visserligen 80 procent av cheferna på dessa kvinnor, men även i Sensus med endast arton lokalavdelningar är andelen kvinnor bland avdelningarnas chefer, 75 procent. Två förbund har en särskilt stor andel män bland de lokala cheferna, Mbsk där samtliga lokala chefer är män och SISU där 86 procent är män. Att kvinnorna kommit att utgöra en majoritet av samtliga lokala cheferna är helt en effekt av deras stora andel av tjänsterna inom SV.

#### *Åldersfördelning*

En granskning av åldersfördelningen i den aktuella personalgruppen ger liknande resultat som tidigare redovisats. Åldersfördelningen för den personalgrupp vi frågat om framgår av tabell 12. Om man jämför med styrelserna så är den mest påtagliga skillnaden att personer i pensionsåldern, av naturliga skäl, saknas bland de anställda. Även om gruppen 45–64 år är klart störst så finns också en relativt stor grupp i åldern 25–44 år. I lokalavdelningen är denna grupp drygt en tredjedel av de anställda.

Tabell 12. Personal i ledande tjänster inom studieförbunden centralt och lokalt, fördelning på åldersgrupper i procent

Organisationsnivå	< 25 år	25–44 år	45–64 år	> 64 år
Lokalavdelningar	2	37	61	1
Riksorganisation	0	24	76	0
<b>Sammantaget</b>	<b>1</b>	<b>36</b>	<b>62</b>	<b>1</b>

Ser man till chefsnivån är andelen i åldern 45–65 helt dominerande. Bland de lokala cheferna är tre av fyra i denna ålder och bland förbundsrektorerna är det nio av tio som befinner sig i åldern 45–65 år. För hela den grupp av anställda som har styrande funktioner i studieförbunden gäller alltså att de finns i övre medelåldern.

### Utbildningsnivå

De uppgifter vi har om personalens utbildning är få och kanske inte heller helt säkra. Grupperingen på tre utbildningsnivåer är grov och svår att relatera till exempelvis tillgänglig statistik över befolkningens utbildningsnivå. De uppgifter vi fått in tyder ändå på att högre utbildning är vanligare bland studieförbundens ledande personal, även lokalt, än vad den är i aktuella åldersgrupper i hela befolkningen. Av den i lokalavdelningar verksamma personalen med ansvarsuppgifter har en dryg tredjedel högskoleutbildning och hälften har gymnasial utbildning. Det finns också en grupp som endast har kortare utbildning. Av de lokala cheferna har hälften högskoleutbildning. På förbunds nivå är givetvis andelen med högskoleutbildning väsentligt högre, 60 procent för hela gruppen.

En sammanfattande bild av den kategori av anställda i studieförbunden som vi här intresserat oss för kan nu ges. Det finns en stor andel kvinnor, lokalt är kvinnorna dubbelt så många som männen, i tjänster på förbunds nivå råder en jämn fördelning mellan könen. Lokalt finns även på chefstjänsterna fler kvinnor än män men andelen män är klart större än för hela den undersökta gruppen.



### *Sammanfattning*

En sammanfattande bild av den kategori av anställda i studieförbunden som vi har intresserat oss för visar att det finns en stor andel kvinnor, lokalt är kvinnorna dubbelt så många som männen. I tjänster på förbunds nivå råder en jämn fördelning mellan könen. Lokalt finns även på chefstjänsterna fler kvinnor än män men andelen män är klart större än för hela den undersökta gruppen.

Ifråga om ålder dominerar övre medelåldern, 45–64 år påtagligt. I lokala tjänster finns emellertid en relativt stor grupp som är i ålder 25–44 år. Några få finns också under 25 år. De anställdas utbildningsnivå varierar över hela skalan. Jämfört med befolkningen och med hänsyn till ålderssammansättningen finns något flera högskoleutbildade bland de studieförbundsanställda.

### **Integrationsfrågor**

Till det som utvärderingen enligt direktiven ska uppmärksamma hör också folkbildningens betydelse för integration. Det temat knyts kanske i först hand till bilden av det mångkulturella samhället och integration av olika folk och kulturer i det svenska samhället. Frågan om folkbildning och integration har ägnats en egen studie i utvärderingens arbete (SOU 2003:108). I detta sammanhang har vi kompletterat med en bild av i vilken grad människor med olika etnisk bakgrund finns representerade i folkbildningsorganisationernas styrelser och ledande personal.

Integration gäller också möjligheter och utrymme för människor med olika slag av funktionshinder att medverka i och påverka verksamheten i studieförbund och folkhögskolor. Även frågor om folkbildningens betydelse för funktionshindrade behandlas i en egen studie (SOU 2003:108). Den bild som ges där har vi inom ramen för denna undersökning sökt komplettera med att ge en grov uppfattning om vilket utrymme funktionshindrade fått inom styrelser och bland ledande personal på folkhögskolor och i studieförbund.

Resultatet av de delarna i vår undersökning redovisas i detta avsnitt.

## Etnisk bakgrund

I enkäten ingick en fråga om skilda etniska bakgrunder i styrelser och i de personalkategorier som ingick i undersökningen. Med annan etnisk bakgrund än svensk avsåg vi "personer som är första eller andra generationens invandrare, dvs. personens eget eller föräldrarnas ursprungsland" annat än Sverige. Fyra kategorier av ursprungsländer användes: Utanför EU, EU utom Norden, Norden utom Sverige samt som sista kategori Sverige.

Resultatet ger en bild av folkhögskolor och studieförbund som entydigt nordiska verksamheter. Det är en liten del av såväl styrelsernas ledamöter som de aktuella kategorierna av anställda som inte är etniska svenskar. De som finns har med enstaka undantag nordiskt bakgrund.

### *Folkhögskolorna*

I styrelserna för de 136 folkhögskolor som besvarat enkäten ingår närmare 1 100 personer. Bland dessa finns drygt 50 personer med annan etnisk bakgrund än svensk, av dessa har 34 nordiskt ursprung, dvs. de kommer från våra grannländer. Endast en ordförande kommer från ett EU-land utanför Norden, fyra kommer från annat nordiskt land. Endast nio styrelseledamöter kommer från ett land utanför EU och Norden.

Bland skolornas anställda är bilden likartad. Av rektorerna på de 128 skolor som besvarat frågan kommer fem från annat nordiskt land än Sverige. Alla de övriga är etniska svenskar. Bland dem som vid sidan av rektor ingår i skolornas ledningsgrupper har elva av 271 annan etnisk bakgrund än svensk, tre har sitt ursprung i ett land utanför EU och Norden. Andelen etniska svenskar i dessa kategorier är därmed över 90 procent.

Bilden är densamma i lärarkåren, över 90 procent av lärarna är etniska svenskar. Lärarkåren är möjligen lite mindre nordisk, tre procent av lärarna har annan nordisk bakgrund än svensk, men lika många, tre procent, har sina rötter i ett land utanför EU och Norden. Från studier av kurser för invandrare på folkhögskolor vet vi att man i sådana kurser också har engagerat invandrare som lärare. Det kan vara detta som att denna grupp blir synlig också i vår undersökning.

### *Studieförbunden*

För studieförbundens del är bilden likartad. I lokalavdelningarnas styrelser har ett par procent av medlemmarna sina rötter i länder utanför EU och något fler i Norden eller EU-land utanför Norden. Fem ordförande i lokalavdelningar kommer från EU-land utanför Norden. På förbunds nivå finns fyra ledamöter i styrelser som har sitt ursprung i ett land utanför EU och en från EU-land utanför Norden. På denna nivå är våra nordiska grannländer inte alls företrädda.

### **Funktionshinder**

Ifråga om funktionshindrade personer ställdes en enkel fråga avsedd att ge en grov uppfattning om förekomsten av personer med funktionshinder. Utan specificeringar på olika slag av hinder definierade vi funktionshindrade som "personer med ett bestående funktionshinder, som medför betydande svårigheter i den dagliga livsföringen".

### *Folkhögskolorna*

I folkhögskolornas styrelser uppges ett par procent av ledamöterna ha funktionshinder. Bland dessa finns också någon ordförande. Bland rektorerna och i ledningsgruppen är bilden densamma. Ingen rektor har funktionshinder. Bland medlemmarna i ledningsgrupperna är det ungefär en procent.

I lärarkåren är situationen något annorlunda. Ungefär tre procent av den samlade lärarkåren har enligt enkätsvaren något funktionshinder. Man kan notera att dessa lärare framförallt finns på rörelseskolor. På landstingsskolorna utgör de funktionshindrade mindre än en procent av lärarkåren. En förklaring till det kan vara att man på skolor med särskilda kurser för funktionshindrade också funnit det naturligt att anställa lärare som har funktionshinder.

*Studieförbunden*

Förhållandet är detsamma i studieförbunden. Det finns ett antal personer i skilda funktioner som har funktionshinder, men de är mycket få. Ett par procent av medlemmarna i styrelser uppges ha funktionshinder, alla med något undantag finns i lokala styrelser. Bland de anställda är andelen högre, fem procent av cheferna och tio procent av övriga tjänstemän i ledande befattningar. Genomgående är det i lokala sammanhang man finner personer med funktionshinder. I centrala tjänster finns bara enstaka individer.

Vi har, som framgått, inte efterfrågat uppgifter om vilka typer av funktionshinder de berörda har. Även om vår definition talar om betydande svårigheter är det alltså oklart vari dessa svårigheter består och vilken påverkan de kan ha på den berördes arbetssituation.

I utvärderingens studie av funktionshinder och folkbildning refereras till en undersökning som gjorts inom SCB:s arbetskraftsundersökningar. Enligt denna studie skulle 21,4 procent av Sveriges befolkning i arbetsför ålder ha någon form av funktionshinder (SOU 2003:108). Många av dessa har förmodligen sådana funktionshinder att de inte kan fungera i den typ av tjänster som omfattas av vår undersökning av styrelser och vissa personal-kategorier. Det förfaller uppenbart att andelen personer med funktionshinder, såväl i folkbildningens styrelser som i personalen, är mycket låg, sett i relation till förekomsten av funktionshinder i befolkningen. Om folkbildningen i detta avseende skiljer sig från andra delar av samhället har vi inte haft möjlighet att bedöma.

## Sammanfattande analys

Liksom i andra delar av samhället finns det inom det organiserade folkbildningsarbetet en tydlig könsordning. Visserligen finns kvinnorna inom alla delar av folkbildningen, men de finns oftare i underordnade positioner. På de ledande posterna sitter oftast män, något som blir tydligare ju högre upp i hierarkierna vi kommer. I detta fall utgör Folkbildningsrådets styrelse inget undantag. Av de ordinarieledamöterna är sex män, inklusive ordföranden, och tre kvinnor. Noteras bör att i ledningsgruppen på FBR:s kansli ingår fyra kvinnor, inklusive kanslichefen, och tre män.

Den fortlöpande statistiken liksom genomförda studier visar att kvinnorna utgör en majoritet av såväl de studerande på folkhögskolor som av deltagarna i studieförbundens cirklar. Två tredjedelar av deltagarna i långa kurser på folkhögskolor och sex av tio deltagare i studiecirklar är kvinnor. Även bland dem som leder och ansvarar för verksamheten finns en stor andel kvinnor i första hand på lägre nivåer.

### *Folkehögskolorna*

På folkehögskolorna återfinns kvinnorna framför allt i lärarkåren, som har en jämn könsfördelning med en knappt noterbar övervikt till kvinnornas fördel (51/49). I skolornas ledningsgrupper utgör kvinnorna, om man bortser från rektor, en tydlig majoritet (55 procent). Det är först på rektorstjänsterna som förhållandena blir annorlunda. Inte mindre än åtta av tio rektorer på folkehögskolorna är män.

Att den stora gruppen kvinnor i lärarkåren och i skolornas ledningsgrupper inte fått ett större genomslag vid tillsättningen av rektorer kan ses som märkligt. Traditionellt har folkehögskolorna haft en patriarkaliskt präglad ledning, med det förefaller inte rimligt att detta skulle ha präglat tillsättningen av rektorstjänster under senare år. Omsättningen på tjänsterna är också relativt stor i dagens folkehögskola. Till lärarkårens jämna könsfördelning kan ett stort inslag av estetiska kurser ha medverkat, där kvinnor utgör en stor

andel av lärarna. Kanhända har denna grupp lärare i mindre omfattning än lärare i teoretiska ämnen setts som kandidater till rektorstjänster.

Skolstyrelsernas sammansättning påverkar givetvis också tillsättningen av rektorer. Styrelserna är, har vi visat, betydligt mer mansdominerade än de här aktuella personalgrupperna. Andelen kvinnor stannar på en dryg tredjedel av samtliga ledamöter med en klart högre andel i landstingsskolornas styrelser. För styrelsernas ordförande är dock situationen nästan densamma som för rektorerna, mer än sju av tio ordförande är män.

Skillnaden mellan landstingsskolor och rörelseskolor är intressant. Andelen kvinnor är klart större i landstingsskolornas än i rörelseskolornas styrelser. Jämställdheten har uppenbarligen kommit längre i de politiska miljöer, där landstingsskolornas styrelser utses, än inom de strukturer där rörelseskolornas styrelser utses. Det kan synas anmärkningsvärt att folkrörelseorganisationer i detta avseende släpar efter samhällsutvecklingen. Kanske är förklaringen att man inte heller inom folkrörelserna i övrigt ännu nått fram till en rimligare könsfördelning i ledande organ.

### *Studieförbunden*

I studieförbundens lokala organisationer är andelen kvinnor något högre bland de anställda i tjänster med planerings- och ledningsuppgifter, än vad den är bland deltagarna. Även bland lokala verksamhetsledare är kvinnorna i majoritet. Kanske är det så att kvinnornas större deltagande i cirkelverksamheten också slår igenom i rekryteringen till olika tjänster på avdelningarnas expeditioner. Många små avdelningar och ett stort antal deltidstjänster kan också ha medverkat till en större andel kvinnor.

Med något undantag är andelen kvinnliga chefer störst i förbund med många små lokalavdelningar. Ett par förbund har enbart eller nästan enbart män på tjänsterna som lokala chefer.

På förbundskanslierna är kvinnornas ställning svagare. I hela den grupp av ledande tjänster vi kartlagt har männen en svag men dock övervikt. På högsta chefsnivån, förbundsrektor eller motsvarande, finns få kvinnor.

På styrelsenivån är förhållandet om inte omvänt så dock med majoritet av manliga ledamöter såväl centralt som lokalt. Även här finns skillnader mellan förbunden. Några har en kvinnlig majoritet

i sina avdelningsstyrelser medan andra har en lägre andel kvinnor. Om man däremot granskar styrelsens viktigaste position, ordförande, så innehas denna av en kvinna i knappt var tredje lokalavdelning. I riksorganisationernas styrelser finns inte mer än en kvinnlig ordförande.

Den åldersgrupp som dominerar i samtliga undersökta grupper är åldern 45–64 år. Två tredjedelar eller mer av de undersökta personalgrupperna finns i denna ålder med ett undantag, studieförbundens lokalavdelningar, där något färre tillhör denna åldersgrupp. Som man kan vänta sig är innehavarna av de främsta tjänsterna, rektorer och studieförbundens avdelningschefer, något äldre.

Styrelserna skiljer ut sig från personalgrupperna genom att det finns ett inslag av ledamöter som uppnått pensionsåldern. I studieförbundens lokalavdelningar är var femte styrelseledamot 65 år eller äldre. Också i rörelseskolornas styrelser finns en stor andel pensionärer. I landstingsskolorna styrelser är pensionärerna få, däremot finns där något fler ledamöter i åldern 25–44 år.

För studieförbundens del kan man kanske hävda att åldersstrukturen i styrelser och personalgrupper ganska väl speglar åldern på deltagarna. Vi vet från deltagarundersökningar att en stor grupp deltagare i cirklar är i åldern 60–70 år. I de studieförbund som har de yngsta deltagarna är också personalen yngre än i övriga förbund. Detsamma gäller, om än i mindre grad, styrelserna.

### *Integration*

Ifråga om integration visar undersökningen att såväl folkhögskolor som studieförbund helt domineras av etniska svenskar som inte har någon form av funktionshinder. I styrelserna finns ett litet antal ledamöter som inte är etniska svenskar. Dessa kommer med enstaka undantag från våra nordiska grannländer. I styrelserna för studieförbundens lokalavdelningar har ett par procent av ledamöterna sina rötter i länder utanför EU.

Förhållandet är detsamma ifråga om funktionshinder. Det finns ett fåtal anställda eller ledamöter i styrelser som uppges ha någon form av funktionshinder. De är dock, sett i relation till hur vanligt det är med funktionshinder, mycket få. Bara ett par procent av styrelseledamöterna i studieförbundens avdelningsstyrelser har t.ex. någon form av funktionshinder.

De uppgifter om utbildning vi fått i undersökningen tyder på att det är personer med en bättre utbildning är genomsnittet i sin åldersgrupp, som är aktiva i folkbildningsarbetet. Detta gäller såväl styrelser som anställda. Förhållandet är knappast anmärkningsvärt. Det kan nog ses som naturligt att det är människor med relativt god utbildning som väljer att engagera sig i bildningsarbetet och även anförtros förtroendeuppdrag.

### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att kvinnorna inte endast dominerar bland deltagarna i folkbildningsarbetet. De är också väl representerade såväl i styrelser, främst studieförbundens lokalavdelningar, som bland anställda med någon form av ansvarsfunktioner. På främsta posterna som ordförande och rektorer dominerar dock männen. I alla kategorier utgör personer i åldersgruppen 45–64 år en majoritet och i många styrelser finns dessutom en relativt stor grupp ledamöter i pensionsåldern. Personer med annan etnisk bakgrund än svensk liksom personer med funktionshinder är svagt företrädda såväl i styrelserna som i personalgruppen.



## Referenser

- Andersson, Eva. (2000). *Cirkelledarskapet. En intervju- och enkätstudie med cirkelledare*. Folkbildningsrådet.
- Eriksson, Lisbeth och Osman, Ali. (2003). *Utsatt folkbildning – en studie av studieförbunds verksamhet med invandrardeltagare i utsatta bostadsområden*. Rapport till SUFO 2  
Folkbildningsrådets hemsida: [www.folkbildning.se](http://www.folkbildning.se)
- Larsson, Stig, Egard, Hanna och Olofsson, Kerstin. (2003). *Folkbildning och funktionshinder – en fallstudie i Skåne*. Rapport till SUFO 2.
- Rydbeck, Kerstin. (2002). *Kön och makt i folkbildningen – Reflexioner kring kvinnornas positioner inom 1900-talets fria bildningsrörelse*. I *Utbildning och demokrati. Tidskrift för didaktik och utbildningspolitik* 2:2002.
- Studieförbundens organisation 2002. Kartläggning*. Folkbildningsförbundet.
- SCB UF 22 SM 0201. *Folkhögskolan vår- och höstterminen 2001*.
- SCB. (2003). *Föreningslivet i Sverige. Välfärd, socialt kapital och demokratiskola*. Levnadsförhållanden rapport 98.
- Svensson, Alvar. (2002) *Studiecirkeldeltagare 2000? Rapport från en studie av deltagare i studieförbundens cirkelverksamhet studieåret 2000*. Folkbildningsrådet