

Jenny Vanhainen

Tjänsteutlåtande

Ärendebeskrivning

Kulturförvaltningen har under åren 2014 – 2016 arbetat för att säkerställa de kulturpolitiska stödets relevans och aktualitet. I arbetet har ingått att ta fram underlag om de olika stödets utformning – såväl kulturstöd, föreningsstöd som stöd till folkbildningens aktörer.

Vid nämndsammanträdet i september 2014 lämnades en skrivelse av Socialdemokraterna angående folkbildningen med följande frågeställningar. ”Hur ser folkbildningsverksamheten i Stockholms län ut idag, vilken profil har den och vilka behov finns för att stärka folkbildningens ställning och göra den tillgänglig för alla invånare i Stockholmsregionen?”

Mot bakgrund av ovanstående skrivelse har kulturförvaltningen initierat ett kunskapsunderlag angående folkbildningen i länet. Konsult och ämnessakkunnig Thomas Östlund upphandlades för ändamålet med uppdragsbeskrivning enligt nedan.

”Stockholms läns landstings kulturnämnd har gett kulturförvaltningen i uppdrag att göra en bidragsöversyn. Översynen ska täcka nämndens stöd till kultur, föreningslivet och folkbildningen. Därutöver har en skrivelse lagts i kulturnämnden som tar upp frågan om folkbildningens roll i Stockholms län. Förändringar har under de senaste åren skett inom den statliga styrningen av folkbildningen med bl a delvis nya mål för statens stöd. Vissa landsting har dessutom formulerat tilläggsdirektiv till det egna länets folkbildningsinstitutioner. Stockholms läns landsting har idag inga egna folkhögskolor men stödjer 27 RIO folkhögskolor samt finansierar studieförbundens distriktsorganisationer.

En för Stockholms läns landsting relevant sammanfattning av dessa omvärldsförändringar ska göras liksom en konsekvensanalys av vad dessa innebär för Stockholms läns landstings folkbildningsinstitutioner. Arbetet ska ske i samråd med ett urval av för länet relevanta aktörer och Stockholms läns landstings kulturförvaltning. Utredaren kan komma att behöva förhålla sig till av kulturförvaltningen formulerade fördjupande frågor under arbetets gång. Även den interkommunala ersättningen ska ingå i analysen. Syftet är att under hösten 2015 kunna presentera underlaget för kulturnämnden.”

Därutöver beslutade nämnden i slutlig budget 2016 om en ökning av anslaget till folkbildning med 2,5 mnkr, varav 0,5 mnkr till studieförbunden och 2 mnkr till RIO-folkhögskolorna. Den senaste höjningen av anslaget till RIO-folkhögskolorna skedde i budget 2010 och uppgick till knappt 0,8 mnkr.

Beslutsunderlag

Thomas Östlunds kunskapsrapport biläggs ärendet

Förslag till beslut

Kulturförvaltningen föreslår kulturnämnden besluta:

- Att i enlighet med rapport inrätta en form för årlig dialog mellan kulturnämnden och folkbildningens aktörer
- Att lägga rapporten till handlingarna.

Förvaltningens motivering

Sammanfattning

Kunskapsrapporten ger en bred översikt av folkbildningens organisation och historik på nationell, regional och lokal nivå med specifika exempel från vissa regioner. Därutöver lyfter rapporten fram vissa spänningsfält som kännetecknar sektorn som "frihet kontra styrning, nyttan kontra nöjet, röst kontra service, för alla kontra för vissa samt vetenskapsbaserad kontra erfarenhetsbaserad." Utmaningar som identifieras handlar om att mäta effekter, bidragens omfattning, fördelning och styrning, relationen mellan stat, region och kommun samt, givet samhällsutmaningarna, områden för utvecklad samverkan.

Överväganden

Kulturförvaltningen menar att kunskapsrapporten kan utgöra ett förtjänstfullt bidrag för nämndens arbete och att den på ett resonerande sätt lyfter frågeställningar som är högst relevanta för det fortsatta stödet till folkbildningens aktörer.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Inga omedelbara ekonomiska konsekvenser av rapporten som inte hanteras i kulturnämndens årliga budgetarbete.

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-05-20

Diarienummer:
KUN 2015/372

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Eva Bergquist
Förvaltningschef

Rapport

Folkbildning – hur är läget?

En rapport av Thomas Östlund på uppdrag av
Stockholms läns landstings kulturförvaltning

- Syftet med den här rapporten är att ge en sammanfattande bild av svensk
- folkbildning samt belysa några aktuella frågor och utvecklingstendenser i
- den folkbildningspolitiska debatten. Utgångspunkten är ett uppdrag från
- kulturförvaltningen i Stockholms läns landsting.

Innehåll

Inledning – om rapporten	4
--------------------------	---

Sammanfattning i 15 punkter	5
-----------------------------	---

DEL 1

DEN ORGANISERADE

FOLKBILDNINGEN – EN ÖVERSIKT

1.	Folkbildningens organisationer	7
1.1	Folkhögskolorna	7
1.1.1	Folkhögskolornas verksamhet	7
1.1.2	Vilka deltar på folkhögskola?	8
1.1.3	Folkhögskolor i Stockholms län	9
1.2	Studieförbunden	10
1.2.1	Studieförbundens verksamhet	10
1.2.2	Vilka deltar i studieförbundens verksamhet?	11
1.2.3	Studieförbund i Stockholms län	12
2.	Folkbildning – några kännetecken	12
3.	Folkbildningens organisatoriska infrastruktur	15
4.	Folkbildningens finansiering	16
4.1	Statens bidrag till folkbildningen – omfattning	16
4.1.1	Fördelning av statens bidrag	16
4.2	Landstingens/regionernas bidrag till folkbildningen – omfattning	17
4.2.1	Fördelning av landstingens/regionernas bidrag	18
4.3	Kommunernas bidrag till folkbildningen – omfattning	19
4.3.1	Fördelning av kommunernas bidrag	19
4.4	Bidragsutveckling i ett längre perspektiv	19
4.5	Övriga intäktskällor för folkbildningen	20
5.	Den statliga folkbildningspolitiken	20
6.	Folkbildningspolitik i landsting/regioner och kommuner	22
6.1	Regionala kompetensplattformar, kulturplaner med mera	23
6.2	SKL och folkbildningspolitiken	23
7.	Dagsläget i fyra landsting/regioner – och en kort översikt av läget i Stockholms läns landsting	24
7.1	Region Skåne och folkbildningen	24
7.1.1	Bidrag till folkbildningen	25
7.1.2	Dialog och samverkan	26
7.2	Folkbildningen och Landstinget i Uppsala län	26

7.2.1	Bidrag till folkbildningen	27
7.2.2	Dialog och samverkan	28
7.3	Västra Götalandsregionen och folkbildningen	28
7.3.1	Folkbildningspolitiskt program	28
7.3.2	Bidrag till folkbildningen	29
7.3.3	Dialog och samverkan	30
7.4	Region Östergötland och folkbildningen	30
7.4.1	Bidrag till folkbildningen	31
7.4.2	Dialog och samverkan	31
7.5	Stockholms läns landsting och folkbildningen	32
7.5.1	Bidrag till folkbildningen	32
7.5.2	Dialog och samverkan	33
8.	Uppföljning och utvärdering av folkbildningen	33
9.	Folkbildningens effekter	34
9.1	Deltagande i studiecirkel	35
9.2	Studieförbunden och det lokala kulturlivet	36
9.3	Folkhögskolans deltagare	37
9.3.1	Folkhögskolans deltagare med funktionsnedsättning	37
9.3.2	Folkhögskolans deltagare med utländsk bakgrund	38
9.3.3	Studiemotiverande folkhögskolekurs	38
DEL II		
NÅGRA REFLEKTIONER		
10.	Spänningsfält	39
10.1	Frihet – Styrning	39
10.2	Nyttan – Nöjet	40
10.3	Röst – Service	41
10.4	För alla – För vissa	41
10.5	Vetenskapsbaserad – Erfarenhetsbaserad	42
11.	Några utmaningar – och möjligheter till dialog och samverkan	43
11.1	Mäta effekter – är det möjligt?	43
11.2	Bidrag – omfattning, fördelning, styrning	44
11.3	Relationen mellan landsting/regioner/ kommuner och folkbildningen	45
11.4	Några samhällsutmaningar – områden för utvecklad samverkan	46
Referenser		48

Inledning – om rapporten

Syftet med den här rapporten är att ge en sammanfattande bild av svensk folkbildning samt belysa några aktuella frågor och utvecklingstendenser i den folkbildningspolitiska debatten. Utgångspunkten är ett uppdrag från Kulturförvaltningen i Stockholms läns landsting.

Rapporten består av två huvuddelar. Den första delen ger en översiktlig beskrivning av verksamheten och deltagarna i studieförbund och folkhögskolor. Frågor om folkbildningens kännetecken berörs, liksom dess finansiering och den folkbildningspolitiska utvecklingen på nationell, regional och lokal nivå. Slutligen redovisas i korta drag läget när det gäller utvärdering av folkbildningen och folkbildningens effekter.

Del två – några reflektioner – lyfter fram några spänningsfält i den aktuella folkbildningsdebatten. Vidare ges några utmaningar, framför allt med koppling till relationen mellan folkbildningen och olika offentliga aktörer.

Det ingår inte i uppdraget att ge några förslag eller rekommendationer. En förhoppning är ändå att rapporten ska ge underlag – i form av fakta, frågor och reflektioner – som kan leda vidare till diskussioner om folkbildningens roll i samhället, och om samspelet mellan folkhögskolor, studieförbund, stat, landsting/regioner och kommuner – för att möta nuvarande och framtida samhällsutmaningar.

Sammanfattning i 15 punkter

- Det finns 10 studieförbund och 154 folkhögskolor som får del av det statliga folkbildningsanslaget, och därmed räknas till den organiserade folkbildningen i Sverige.
- Folkhögskolorna är en egen utbildningsform, främst för vuxna. Allmän kurs finns på alla folkhögskolor, med cirka 12 000 deltagare per termin, varav en tredjedel har grundskola som högsta utbildning. Särskild kurs, med cirka 16 500 deltagare per termin, är profilerade kurser inom olika ämnesområden och yrkesutbildningar. Cirka 22 procent av deltagarna på de allmänna och särskilda kurserna har någon funktionsnedsättning. Deltagare på folkhögskola ges ett studieomdöme och studierna kan ge behörighet till högskola.
- Studieförbunden anordnar främst studiecirklar och kulturprogram. Cirka 640 000 enskilda personer över 13 år deltar årligen i studiecirklar. Estetiska ämnen dominerar, med 60 procent av cirkarna. Många cirklar anordnas i samarbete med föreningar eller som fria studiegrupper. I genomsnitt 1 000 kulturprogram varje dag genomförs av studieförbunden, i form av föreläsningar, konserter, utställningar etc.
- Både folkhögskolor och studieförbund har starka kopplingar till civilsamhället. Studieförbunden har nära 400 medlemsorganisationer och merparten av folkhögskolorna drivs av ideella organisationer.
- Några kännetecken för folkbildningen är kopplingen till civilsamhället, folkbildningsorganisationernas självständighet, att det är frivilligt att delta i verksamheten, det demokratiska uppdraget, de pedagogiska metoderna, synen på bildning samt verksamhetens bredd och flexibilitet.
- Det statliga folkbildningsanslaget uppgår till cirka 3,4 miljarder kronor per år. Bidraget har uppräknats en del på senare år men inga drastiska förändringar har skett. Folkbildningsorganisationerna har stort inflytande över fördelningen av bidraget, genom medlemskapet i Folkbildningsrådet, som på uppdrag av staten fördelar bidraget. Fördelningen utgår från volym, även om frågan om kvalitativa och kvantitativa fördelningskriterier har diskuterats. Nya fördelningssystem är på gång, både för studieförbunden och för folkhögskolorna.
- Samtliga landsting/regioner ger bidrag till folkbildningen och det uppgår totalt till cirka 970 miljoner kronor per år. De senaste fem åren har inga dramatiska förändringar skett men sett över en tjuugoårsperiod har bidragen minskat. En fråga som diskuteras är balansen mellan stödet till rörelsefolkhögskolorna och till landstingens/regionernas "egna" skolor, liksom den interkommunala ersättningen.
- Kommunernas bidrag till studieförbunden uppgår till cirka 337 miljoner kronor per år, en halvering på två decennier, även om det senaste året innebär en liten ökning. 15 kommuner ger inget stöd alls till studieförbunden, varav 8 finns i Stockholms län. Många kommuner följer statens bidragsfördelningssystem, men det finns stora variationer, ofta i form av komplement till det statliga systemet.

- Det finns ett brett politiskt stöd i Riksdagen för ekonomiskt stöd till folkbildningen. Den senaste folkbildningspropositionen från 2014 slår fast fyra syften med stödet till folkbildningen. Vikten att nå en mångfald deltagare tydliggörs, liksom att ny utvärderingsmodell ska införas.
- Det finns stora skillnader i landstingens/regionernas och kommunernas folkbildningspolitik. Folkbildningsorganisationerna har ökat sin närvaro i regionala kulturplaner och kompetensplattformar. SKL antog 2012 dokumentet *SKL och folkbildningspolitiken* där man bland annat förespråkar ökad dialog och samverkan mellan lokala/regionala beslutsfattare och folkbildningens företrädare.
- Ett nedslag i fem landsting/regioner visar bland annat följande:
 - Region Skåne har förstärkt sitt samarbete med folkhögskolor och studieförbund och arbetar nu fram en gemensam överenskommelse.
 - Uppsala läns landsting har testat och utvärderat en kvalitativ fördelningsmodell för bidrag till studieförbunden, som visar på betydande svårigheter med kvalitativa bedömningar som grund för bidragsfördelning.
 - I Västra Götalandsregionen har Kulturnämnden antagit ett folkbildningspolitiskt program. Regionens Bildningsförbund arbetar målmedvetet för att stärka folkbildningens position i regionen.
 - Region Östergötland lyfter fram folkbildningen i sin kulturplan och har delegerat fördelningen av bidragen till studieförbunden till Bildningsförbundet.
 - Stockholms läns landsting ger bidrag till studieförbund och folkhögskolor men det saknas politiska styrdokument som berör folkbildningen och den dialog som sker är främst av bidragsadministrativ karaktär.
- Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att genomföra en samlad utvärdering av folkbildningen, utifrån statens fyra syften. En arbetsplan för uppdraget presenterades 2015.
- Många har konstaterat att det är svårt att värdera folkbildningens effekter. Deltagarundersökningar bland studiecirkeldeltagare visar att cirkeln har haft betydelse för ”sociala färdigheter”, inneburit gemenskap med andra och i många fall inspirerat till vidare studier. Majoriteten av folkhögskolans deltagare uppfattar tiden på skolan som positiv och betydelsefull. Många går vidare till studier eller arbete. De tre månader långa Studiemotiverande folkhögskolekurserna visar att många går vidare till fortsatta studier, färre till arbete.
- Några spänningsfält kan identifieras, när man reflekterar över folkbildningens roll. Det handlar om Frihet – Styrning; Nyttan – Nöjet; Röst – Service; För alla – För vissa; Vetenskapsbaserad – Erfarenhetsbaserad.
- Några utmaningar för folkbildningen – och bidragsgivarna, gäller bland annat:
 - Möjligheten att mäta folkbildningens effekter.
 - Frågan om bidragens omfattning, fördelning och styrning.
 - Relationen mellan landsting/regioner/kommuner och folkbildningen.
 - Att hitta former för dialog, samverkan och erfarenhetsutbyte inom aktuella samhällsutmaningar som utbildningsklyftor, kultur, folkhälsa, integration etc.

DEL 1

DEN ORGANISERADE FOLKBILDNINGEN – EN ÖVERSIKT

1. Folkbildningens organisationer

Folkbildning är ett brett begrepp, men här avses främst den organiserade folkbildningen, alltså de 154 folkhögskolor och 10 studieförbund som för närvarande får del av det statliga folkbildningsanslaget.

1.1 Folkhögskolorna

Av landets 154 folkhögskolorna drivs 107 av idéburna organisationer, föreningar eller stiftelser (så kallade rörelsefolkhögskolor). Övriga drivs i offentlig regi, vanligtvis med landsting/regioner som huvudman.

Folkhögskolorna är spridda över hela landet. Många folkhögskolor grundades under första hälften av 1900-talet på landsbygden. Fortfarande finns en övervikt av folkhögskolor på mindre orter, men flera av dem har upprättat filialer, ofta i mer befolkningstäta områden. Många folkhögskolor erbjuder internatboende för deltagarna.

1.1.1 Folkhögskolornas verksamhet

Folkhögskolan är en egen utbildningsform, främst för vuxna, inom det svenska utbildningsväsendet. Folkhögskolorna är inte bundna av centralt fastställda kurs- eller läroplaner – utan fria att själva forma sitt utbud av kurser. Det gör att skolornas inriktning och utbud skriftar avsevärt. Studier på folkhögskola kan ge yrkesutbildning samt grundskolekompetens och gymnasiekompetens. Folkhögskolorna ger inte betyg, utan ett studieomdöme som ger behörighet att söka till högskola i en särskild kvotgrupp.

Folkhögskolornas verksamhet kan delas in i ett antal kategorier:

Långa kurser

Folkhögskolans långa kurser omfattar mer än två veckor och består av två olika kurs typer:

- *Allmän kurs* finns på alla folkhögskolor och kan ge behörighet till högskolestudier. Allmän kurs vänder sig främst till personer som saknar grundskole- eller gymnasieutbildning. Kurserna innehåller gymnasiegemensamma ämnen, ofta kompletterade med någon specialinriktning, till exempel idrott, hälsa eller livsåskådning. Varje termin deltar cirka 12 000 personer i Allmän kurs.
- *Särskild kurs* finns inom en lång rad ämnesområden. Ofta speglas kursutbudet av folkhögskolans profil och inriktning. Här finns flera yrkesutbildningar,

exempelvis till fritidsledare, kontor och behandlingsassistent. Varje termin deltar cirka 16 500 personer i Särskild kurs.

Korta kurser

- Folkhögskolans korta kurser är kurser kortare än två veckor. Det kan exempelvis vara prova-på-kurser och sommarkurser. Varje termin samlar de korta kurserna cirka 42 000 deltagare.

Övriga kurser

Utöver de långa och korta kurserna finns en rad andra kurser på folkhögskolorna. Det kan vara svenska för invandrare, etableringskurser för nyanlända, kurser som ges i uppdrag av kommuner etc.

Sedan 2010 har folkhögskolorna anordnat Studieförberedande folkhögskolekurs, SMF. Det är tre månader långa kurser i syfte att stimulera deltagarna till fortsatta studier. Folkhögskolorna erbjuder SMF på uppdrag av Arbetsförmedlingen, som även anvisar deltagare till kurserna. För 2016 finns 7 000 platser på SMF, vilket är en fördubbling jämfört med 2010.

1.1.2 Vilka deltar på folkhögskola?

Folkhögskolan är en utbildningsform främst för vuxna över 18 år. År 2014 var omkring hälften av deltagarna på de långa kurserna 18-25 år. Medelåldern på Allmän kurs var 28 år och på Särskild kurs 33 år. En tendens de senaste åren är att deltagarnas medelålder sjunker på Allmän kurs och stiger på de Särskilda kurserna.

Under 2014 var 64 procent av deltagarna på de långa kurserna kvinnor. Könsfördelningen bland folkhögskolans deltagare har inte förändrats nämnvärt det senaste decenniet.

För många är studier på folkhögskolans Allmän kurs ett alternativ till komvux för att få grundskole- eller gymnasiekompetens. Av deltagarna på Allmän kurs 2014 hade 33 procent grundskola som högsta utbildning. Andelen med högst tvåårig gymnasieutbildning var hela 89 procent. På senare år har deltagarsammansättningen på Allmän kurs förändrats, med en högre andel yngre med kortare formell utbildningsbakgrund.

De långa Särskilda kurserna lockar främst personer med specifika intressen eller som vill skaffa sig en yrkesutbildning. Här hade mer än hälften av deltagarna 2014 treårig gymnasieutbildning.

Folkhögskolorna eftersträvar hög tillgänglighet och är därmed ett alternativ för personer med funktionsnedsättning. Andelen deltagare med funktionsnedsättning på de långa kurserna var 22 procent 2014.

På de långa kurserna var 13 procent av deltagarna 2014 invandrade med brister i svenska språket.

På folkhögskolan finns även deltagare som studerar inom ramen för särskilda satsningar, exempelvis arbetslösa och nyanlända. Många av rörelsefolk högskolorna har nära kopplingar till sina huvudmän, med kortkurser och andra arrangemang där aktiva i de organisationer som är kopplade till folkhögskolan deltar.

1.1.3 Folkhögskolor i Stockholms län

I Stockholms län finns för närvarande, i april 2016, 27 folkhögskolor som landstinget godkänt för landstingsbidrag. Samtliga av dessa är rörelsefolk högskolor. Ytterligare en nystartad skola i Stockholms län, S:t Ignatios folkhögskola i Södertälje, har av Folkbildningsrådet godkänts för statsbidrag. De 27 folkhögskolorna i Stockholms län är:

Alma folkhögskola
Birkagårdens folkhögskola
Bosöns idrottsfolk högskola
Botkyrka folkhögskola
Bromma folkhögskola
Fryshusets folkhögskola
Hagabergs folkhögskola
Jakobsbergs folkhögskola
Kaggeholms folkhögskola
Kista folkhögskola
Lillsveds idrottsfolk högskola
Långholmens folkhögskola
Runö folkhögskola, filial Stockholm
Röda Korsets folkhögskola
S:ta Birgittas folkhögskola
Scouternas folkhögskola
Sigtuna folkhögskola
Skarpnäcks folkhögskola
Skeppsholmens folkhögskola
Stadsmissionens folkhögskola
Sundbybergs folkhögskola
Södertörns folkhögskola
Södra Stockholms folkhögskola
Tollare folkhögskola
Vårdinge By folkhögskola
Vaddö folkhögskola
Ågesta folkhögskola

Samtliga landets folkhögskolor, deras profil och kursutbud kan nås via folkhögskolornas gemensamma webbplats www.folkhogskola.nu.

1.2 Studieförbunden

Liksom folkhögskolorna har studieförbunden starka kopplingar till civilsamhället. Av de tio studieförbunden har nio medlemsorganisationer. Totalt fanns 379 medlemsorganisationer i studieförbunden år 2015. Det är också via medlemsorganisationerna som det demokratiska inflytandet utövas. Enskilda personer kan inte bli medlemmar i studieförbund.

Regionalt och lokalt samverkar studieförbunden med medlemsorganisationernas lokalavdelningar och utöver det, med ett stort antal lokalt baserade föreningar, nätverk och grupper.

Studieförbunden finns över hela landet. På senare år har det skett en centralisering till allt större enheter, där många studieförbund har övergått från treleds (riksförbund, distrikt/region och avdelning) till tvåledsorganisationer. Det innebär också att antalet lokala styrelser – och därmed antalet förtroendevalda – i studieförbunden har minskat.

1.2.1 Studieförbundens verksamhet

Basen i studieförbunden är de tre verksamhetsformerna *studiecirkel*, *kulturprogram* och *annan folkbildningsverksamhet*. Dessa tre verksamhetsformer ligger även till grund för statsbidraget till studieförbunden, och ramarna för dem regleras i *Förordning (215:218) om statsbidrag till folkbildningen*.

Studiecirkeln

Studiecirkeln är en grupp med minst tre deltagare, inklusive ledare, som träffas vid minst tre tillfällen. Deltagarna ska vara över 13 år, det ska finnas en studieplan och cirkelledaren ska vara godkänd av studieförbundet. Grovt sett kan studiecirkelarna delas upp i tre olika kategorier:

- Cirklar för allmänheten som annonseras ut i kursprogram och på webbplatser. Ofta tas deltagaravgift ut och ledarna är i allmänhet arvoderade.
- Cirklar som genomförs i samarbete med föreningar, för allmänhet och medlemmar, ofta med aktiva medlemmar som cirkelledare.
- Cirklar som startas på eget initiativ av en grupp som vill lära något tillsammans. Dessa kallas ibland "kamratcirklar" eller "fria cirklar". Här är ledaren ofta en i gruppen och deltagaravgifter förekommer sällan.

År 2014 genomfördes cirka 275 000 studiecirklar med 1,7 miljoner deltagare. Eftersom en person kan delta i flera cirklar talar man även om begreppet "unika deltagare", alltså antalet enskilda individer som under ett år deltar i studiecirklar. Under 2014 uppgick antalet unika deltagare till 638 000.

Studiecirklar genomförs inom ett stort antal ämnesområden. Det finns dock en stark övervikt för de estetiska ämnena, som 2014 svarade för nära 60 procent av all studiecirkelverksamhet, mätt i studietimmar (en studietimme motsvarar 45 minuters studier i en grupp). Inom kulturämnet dominerar det som i

ämneskategoriseringen benämns ”improvisatorisk musik”, framför allt rock- och popmusik. Humaniora (språk, historia etc) var det näst största ämnesområdet med 16 procent av cirkelverksamheten.

Studieförbundens stöd till studiecirkelarna varierar. Det kan handla om att tillhandahålla lokaler och studiematerial, vara ett pedagogiskt stöd till grupperna och erbjuda ledarutbildningar.

Kulturprogram

Kulturprogram kan vara föreläsningar, konserter, utställningar och föreställningar. År 2014 genomförde studieförbunden 368 000 kulturprogram, alltså mer än 1 000 per dag. Totalt hade de nära 20 miljoner deltagare. Enligt reglerna för statsbidrag ska ett kulturprogram vara offentligt och utannonserat i förväg.

Annan folkbildningsverksamhet

Annan folkbildningsverksamhet är en friare verksamhetsform än studiecirkeln, bland annat vad gäller åldersgräns och antal deltagare i gruppen. Det kan exempelvis röra sig om aktivitetsdagar eller prova-på-verksamhet. År 2014 genomfördes cirka 60 000 arrangemang med nära 730 000 deltagare inom annan folkbildningsverksamhet.

Övrig verksamhet i studieförbunden

Studieförbunden är mångsysslare. Utöver de tre verksamhetsformerna ovan – som inom sig rymmer en rad ämnesområden, arbetsformer och lärandesituationer – bedriver studieförbunden en mängd olika verksamheter, varierande både till form och till innehåll. Mycket sker på uppdrag eller i samverkan med landsting/regioner och kommuner, exempelvis drift av fritidsgårdar, kultur- och musikskolor, kultur i vården och arbetsmarknadsprojekt. Flera studieförbund driver även gymnasieskolor och är huvudmän för folkhögskolor. Andra insatser – inom en rad olika samhällssektorer – sker i form av mer eller mindre tillfälliga projekt.

1.2.2 Vilka deltar i studieförbundens verksamhet?

Studiecirkeldeltagare återfinns i alla åldrar, med en övervikt bland äldre. Enligt rapporten *Folkbildningens betydelse för samhället 2014* (Folkbildningsrådet, 2015) var 63 procent av cirkeldeltagarna 45 år eller äldre år 2014. Samma år var 37 procent av alla cirkeldeltagare 65 år eller äldre, medan andelen över 65 år i befolkningen som helhet var 20 procent. Men även många yngre deltar i studiecirkel. Bland deltagarna 2014 var 14 procent yngre än 25 år. Åldersfördelningen bland cirkeldeltagare har i stort sätt varit oförändrad under senare år.

Det finns en övervikt kvinnor bland cirkeldeltagarna, totalt 64 procent år 2014. Bland yngre deltagare, 13-24 år var könsfördelningen däremot jämn, vilket till stor del kan förklaras med unga mäns övervikt bland deltagarna i musikcirklar.

Bland studiecirkeldeltagarna 2014 hade 40 procent eftergymnasial utbildning, jämfört med 33 procent i befolkningen i stort. Andelen cirkeldeltagare med hög utbildningsnivå har på senare år ökat snabbare än i befolkningen som helhet.

År 2014 var andelen utrikes födda bland studiecirkeldeltagarna 12 procent, en liten ökning jämfört med 2012.

Bland deltagarna uppgick andelen personer med någon funktionsnedsättning till 7 procent. Uppgiften är dock, enligt Folkbildningsrådet, sannolikt en underskattning, eftersom många studieförbund uppger en ovilja att i rapporteringen ”kategorisera” deltagare med funktionsnedsättning.

1.2.3 Studieförbund i Stockholms län

Samtliga studieförbund finns representerade i Stockholms län. Alla utom ett har dessutom sina centrala kanslier förlagda till Stockholm. De tio studieförbund som för närvarande får del av det statliga folkbildningsanslaget är:

ABF, Arbetarnas Bildningsförbund
Folkuniversitetet
Ibn Rushd studieförbund
Kulturens Bildningsverksamhet
Medborgarskolan
Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet, NBV
Sensus studieförbund
Studieförbundet Bilda
Studieförbundet Vuxenskolan

2. Folkbildning – några kännetecken

”Ett samlingsbegrepp för människors insikter och orientering på områden utanför deras egna specialiteter och yrkeskunskaper.” Så definieras begreppet folkbildning i Nationalencyklopedin.

Vad utmärker folkbildningen? Finns några gemensamma nämnare? Vari består särarten? Det ska först och främst sägas att begrepp som ”bildning” och ”folkbildning” kan förstås och diskuteras i en bredare kontext än att enbart omfatta verksamheten i studieförbund och folkhögskolor.

Här ges en översiktlig bild av några faktorer som ofta lyfts fram för att beskriva den organiserade folkbildningsverksamheten. Det ska dock betonas att ”särartstänkandet” inte är okontroversiellt och ofta används av folkbildningsföreträdare själva, för att förstärka och definiera den egna verksamhetens särställning.

• *Fritt och frivilligt*

Termen fritt och frivilligt användes för första gången i 1944 års folkbildningsproposition, och har sedan dess blivit något av ett mantra för att beskriva folkbildningens särart i relation till andra utbildningsanordnare.

Friheten förklaras ofta med att folkbildningen är fri från centralt fastställda läroplaner och att folkbildningsorganisationerna själva anger mål för verksamheten.

Begreppet frivilligt kopplas i allmänhet till att det är frivilligt att delta i studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet. Det är deltagarnas eget bildningsintresse och fria kunskapssökande som står i centrum för lärandet.

• *Demokratisk utveckling*

Ofta görs en stark koppling mellan den organiserade folkbildningen och demokratin. Till en del har detta historiska orsaker. Folkbildningsorganisationerna hade en viktig roll i samband med det demokratiska genombrottet i Sverige. ”Många av de människor som engagerade sig politiskt i denna utveckling hade inhämtat hela eller delar av sin utbildning inom folkbildningen”, konstateras i den senaste folkbildningspropositionen *Allas kunskap – allas bildning* (prop 2013/14:1272). Fortfarande anses folkbildningen ha en viktig demokratisk roll. Det första syftet med statens stöd till folkbildningen är att ”stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin”.

En viktig fråga är givetvis i vilken mån folkbildningsorganisationerna förmår identifiera och möta dagens och framtidens demokratiska utmaningar.

I folkbildningens egen idéplattform *Folkbildningens Vägval & Vilja* (Folkbildningsrådet m fl, 2013) betonas folkbildningens uppgift att möta ett samhällsengagemang i en ny tid – som mer manifesteras i nätverk, aktionsgrupper och är ”mindre långsiktigt och kopplat till ideologier än tidigare”. I ett tidigare idédokument, *Folkbildningens framsyn* (Folkbildningsrådet, 2004) betonas den träning i praktisk demokrati som deltagande i folkbildning innebär. Det handlar om ”...förmågan att lyssna och förstå, ta till sig argument och argumentera för sin sak, ha förmåga att göra kompromisser och acceptera olikheter”. Folkbildningens ”demokratiska kultur”, innebär, enligt Folkbildningens framsyn, att dessa egenskaper kan utvecklas hos individerna.

• *Koppling till civilsamhället*

Den starka kopplingen till civilsamhället brukar ofta framhållas som ett av folkbildningens viktigaste särdrag. Både folkhögskolor och studieförbund ser sig själva som en del av civilsamhället. Merparten av folkhögskolorna har ideella organisationer som huvudmän. Studieförbunden har sammanlagt nära 400

medlemsorganisationer. Lokalt samarbetar studieförbunden med långt fler föreningar, grupper och nätverk. Studieförbunden beskriver sig ofta som ”möjliggörare”, inte minst för lokalt baserade grupper och föreningar som inte tillhör någon nationell organisation. Då handlar det ofta om konkret stöd i form av lokaler, material och ledarutbildning. Ofta framförs även tanken att medborgarnas samhällsengagemang kan stimuleras och kanaliseras via folkbildningsorganisationerna, och de folkrörelser och föreningar som är knutna till dem.

Relationen mellan folkhögskolornas och deras huvudmän och studieförbunden och deras medlemsorganisationer har utvärderats och analyserats i två rapporter, *Folkrörelseanknytningar och marknadsrelationer* (Folkbildningsrådet, 2009) och *Tradition, resurs eller nödvändighet* (Folkbildningsrådet, 2012).

• ***Kunskap – bildning***

I folkbildningsorganisationernas egna framställningar görs ofta en distinktion mellan bildning och kunskap, där bildning handlar om lärande som relateras till människans hela livssituation. Mot detta står en snävare kunskapsyn, där syftet med kunskapsinhämtningen betonas, inte dess egenvärde.

I folkbildningens idéplattform *Vägval & Vilja* uttrycks det på följande sätt: ”Kunskap och bildning har ett egenvärde. Sammanhang, insikt och personlig utveckling betonas. Detta kontrasterar mot en renodlat instrumentell kunskapsyn, där kunskap inhämtas och förmedlas utifrån ett givet syfte.”

• ***Folkbildningens pedagogik***

Har folkbildningen en särskilt pedagogik? Frågan har diskuterats flitigt och åsikterna skiftar. Ibland hävdas att folkbildningens pedagogik är unik. Det är nog en sanning med modifikation, särskilt som de särdrag som ofta framhålls – deltagarnas inflytande, kopplingen mellan teori och praktik, betoningen på reflektion – har vunnit insteg även i andra utbildningsformer.

Folkbildning är frivilligt lärande för vuxna, vilket sannolikt påverkar den pedagogiska läroprocessen, med starkare fokus på deltagarnas tidigare erfarenheter och aktuella behov. Begrepp som delaktighet, erfarenheter, reflektion, diskussion används ofta för att beskriva den pedagogiska inriktningen. Det är dock viktigt att ha i åtanke att folkbildningen inte heller i sin pedagogiska praktik är enhetlig – eftersom verksamheten rymmer allt från kamratcirkel i studieförbunden till kvalificerade yrkesutbildningar på folkhögskolorna.

• ***Mångfacetterad och flexibel***

En snabb titt på studieförbundens och folkhögskolornas webbplatser ger bilden av en mycket bred och differentierad verksamhet. Frånvaron av detaljerad regelstyrning och folkbildningsorganisationernas skiftande profiler och kopplingar

till idéburna folkrörelser, har inneburit en rik flora av både ämnesområden och verksamhetsformer. Det är möjligtvis enklare att peka ut samhällsområden och målgrupper där folkbildningen är frånvarande, än tvärtom. Folkbildningens framhåller denna bredd och flexibilitet som en styrka, ofta kopplat till möjligheten snabbt kunna möta medborgarnas skiftande behov.

3. Folkbildningens organisatoriska infrastruktur

Här ges en kort översikt över några organisationer kopplade till folkbildningen, förutom studieförbunden och folkhögskolorna. Mer information finns på respektive organisations webbplats.

- **Folkbildningsrådet** bildades 1991 och har till uppgift att fördela statsbidrag till folkhögskolor och studieförbund samt att följa upp och utvärdera folkbildningsverksamheten. Folkbildningsrådet är ingen myndighet, utan en förening som av regeringen fått vissa myndighetsuppdrag. Medlemmar i Folkbildningsrådet är Studieförbunden i samverkan, Rørelsefolkhögskolornas intresseorganisation, RIO samt Sveriges Kommuner och Landsting, SKL.
- **Studieförbunden i samverkan (tidigare Folkbildningsförbundet)** är studieförbundens bransch- och intresseorganisation. Samtliga tio studieförbund är medlemmar.
- **Rørelsefolkhögskolornas intresseorganisation, RIO** samlar de folkhögskolor som har idéburna organisationer, föreningar eller stiftelser som huvudmän.
- **Offentligägda folkhögskolors intresseorganisation, OFI** är en intresseorganisation för de offentligägda folkhögskolorna.
- **Folkhögskoleföreningen inom SKL, FHF** organiserar de offentligägda folkhögskolorna i Sverige.
- **Folkhögskolornas serviceorganisation, FSO** ger service till folkhögskolorna inom kommunikation och marknadsföring, digital utveckling och stöd i internationellt arbete. De driver webbplatsen www.folkhogskola.nu med det samlade utbudet av landets folkhögskolekurser.
- **Sveriges Kommuner och Landsting, SKL** är en av medlemmarna i Folkbildningsrådet, av det skälet att många folkhögskolor har landsting/regioner som huvudman.
- **Länsbildningsförbunden** är regionala mötesplatser för folkbildningen. Studieförbunden och folkhögskolorna inom ett län/region är i allmänhet medlemmar, och i en del fall även andra bildningsaktörer som länsbibliotek, Sisu Idrottsutbildarna etc. Länsbildningsförbunden är fristående och inte stadgemässigt knutna till någon central organisation.

4. Folkbildningens finansiering

Merparten av studieförbundens och folkhögskolornas intäkter kommer från offentliga medel, i form av bidrag från stat, landsting/regioner och kommuner. Här redogörs översiktligt för bidragens omfattning och fördelning.

4.1 Statens bidrag till folkbildningen – omfattning

Merparten av det offentliga stödet till folkbildningen kommer från staten, i form av ett årligt samlat folkbildningsanslag. Anslaget uppgick 2015 till 3 416 miljoner kronor. Nivån på statsanslaget har ökat i takt med kostnadsutvecklingen, men inga drastiska förändringar har skett på senare tid. År 2010 var anslaget 3 260 miljoner kronor. Det statliga stödet fördelas av Folkbildningsrådet, ungefär jämt mellan folkhögskolor och studieförbund.

Merparten av statsanslaget till folkbildningen är generellt, och alltså inte öronmärkt till specifika avgränsade ändamål. De fyra syften som Riksdagen angett med statens stöd till folkbildningen är att:

1. stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin,
2. bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen,
3. bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället, och
4. bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Det förekommer även statligt stöd för riktade insatser inom folkbildningen. I budgetpropositionen för 2014 öronmärktes 30 miljoner kronor av statsanslaget till läsfrämjande insatser inom folkhögskolor och studieförbund. Sedan 2014 pågår etableringskurser för invandrade på folkhögskola, med särskilda statliga medel. Våren 2015 fördelade Folkbildningsrådets styrelse 30 miljoner kronor till studieförbund för språkundervisning för asylsökande. I budgeten 2016 har regeringen avsatt 50 miljoner kronor till studieförbunden för detta ändamål.

Folkhögskolan har även genom åren fått ta del av riktade insatser, främst för arbetslösa ungdomar med bristfällig formell utbildning. Ett exempel som inleddes 2010 och som fortfarande pågår, är de Studiemotiverande folkhögskolekurserna, SMF.

Folkhögskolor och studieförbund får även statligt stöd i form av projektmedel eller uppdrag från statliga myndigheter, exempelvis inom arbetsmarknads- och integrationsområdet samt för digital delaktighet.

4.1.1 Fördelning av statens bidrag

Folkbildningsrådet har i uppdrag att fördela folkbildningsanslaget till studieförbunden och folkhögskolorna. Systemet innebär att folkbildningsorganisationerna själva – genom sitt medlemskap i Folkbildningsrådet – hur stort inflytande över hur stödet ska fördelas. Föga

förvånande är frågan om vilka fördelningskriterier som ska tillämpas av stort intresse för de inblandade. Fördelningsmodellerna har reviderats flera gånger, även om grundtankarna har legat fast under många år.

Fördelningssystemet för studieförbund och folkhögskolor redovisas inte här i detalj, men i huvudsak gäller ett volymbaserat system, där antal studietimmar i studieförbunden och antal deltagarveckor i folkhögskolorna är de två nyckelbegreppen. En studietimme motsvaras av 45 minuters studier i en cirkelgrupp. En deltagarvecka beräknas genom att multiplicera antalet deltagare med antalet kursdagar och därefter dividera med fem.

Folkbildningsrådet har i tre rapporter utvärderat tillkomstprocess, implementering och effekter av de bidragssystem som infördes 2012. Den sammanfattande rapporten, *Att styra eller icke styra?* (Folkbildningsrådet, 2014) diskuterar ingående, som titeln antyder, styrningsfrågor, bland annat utifrån frågorna *om, vad* och *hur* staten ska styra folkbildningen. En central fråga är alltså olika fördelningssystemers styrande effekter, liksom frågan om kvantitativa kontra kvalitativa fördelningskriterier – och dess fördelar och nackdelar.

Nu är nya fördelningssystem på gång, både för studieförbunden och för folkhögskolorna. För studieförbunden antogs ett nytt fördelningssystem i slutet av 2015 som börjar gälla 2017. Systemet har arbetats fram med ambitionen att fördelningskriterierna i större utsträckning än tidigare ska spegla statens fyra syften. Bland annat premieras antalet unika deltagare och antalet lågutbildade.

Arbetet med att ta fram ett förslag till nytt bidragssystem för folkhögskolorna pågår och ett förslag skickades ut på remiss från Folkbildningsrådet i februari 2016. Även här är ambitionen att fördelningssystemet på ett tydligare sätt ska relateras till statens syften, bland annat genom prioriteringar av personer med låg utbildning. Målet är att det nya fördelningssystemet för folkhögskolorna ska gälla från 2017.

4.2 Landstingens/regionernas bidrag till folkbildningen – omfattning

Samtliga landsting/regioner ger bidrag till folkbildningen.

De sammanlagda budgeterade bidragen till studieförbunden uppgick 2015 till 303,8 miljoner kronor, en ökning med 0,7 miljoner kronor jämfört med 2014. Av bidraget utgörs 87 procent av generella bidrag, 4 procent av projektbidrag/riktade medel och 9 procent av stöd till länsbildningsförbunden.

Landstingens/regionernas stöd till studieförbunden har inte förändrats dramatiskt de senaste fem åren. Sett över en längre period har landstingens/regionernas bidrag till studieförbunden minskat, dock inte i lika hög grad som kommunernas.

Enligt Folkbildningsrådet uppgick landstingens/regionernas totala bidrag till folkhögskolorna 2013 till 664,3 miljoner kronor. 158 miljoner kronor fördelades till 107 så kallade rörelsefolkhögskolor och 417 miljoner kronor till 43 skolor med landsting/region som huvudman.

Rapporten *En orättvis bildningspolitik* (Wingborg, 2014) har granskat 150 folkhögskolors ekonomi och konstaterar att det är svårt att få fram exakta siffror om det totala stödet till folkhögskolorna, eftersom fördelningssystem och bidragsmodeller varierar. Rapportens slutsats är dock att det finns en avsevärd skillnad mellan landstingens stöd till de ”egna” skolorna jämfört med rörelsefolkhögskolorna i samma län, där de förra är kraftigt gynnade.

Enligt en rapport från Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation, RIO, utgör landstingsbidragen 11 procent av rörelsefolkhögskolornas intäkter för kärnverksamheten (Allmänna och Särskilda kurser samt kortkurser). Även i denna rapport pekas på avsevärda skillnader i bidragstilldelning mellan rörelse- och landstings/regionfolkhögskolor. Man framhåller att många rörelsefolkhögskolor går med förlust och att det blir svårt att upprätthålla kvaliteten i verksamheten om utvecklingen fortsätter. RIO oroas över det ojämlika förhållandet mellan rörelsefolkhögskolorna och landstingens/regionernas egna skolor. ”Likabehandlingsprincipen, d.v.s att varje enskild elev ska behandlas lika när det gäller åtnjutande av offentliga medel för studier oavsett ägarskap/huvudmannaskap är satt ur spel”, hävdar man. (*PM RIO – folkhögskolornas ekonomiska situation – kärnverksamheten går back*, RIO, 2014).

4.2.1 Fördelning av landstingens/regionernas bidrag

Någon samlad bild av hur landsting/regioner fördelar bidragen till folkbildningen finns inte. Bedömningen är att de flesta utgår från statens volymbaserade fördelningssystem, i en del fall med kompletterande fördelningskriterier. Diskussioner om fördelningskriterier förs inom landstingens/regionerna, liksom på många andra håll, inte sällan utifrån dimensionen kvalitativa – kvantitativa fördelningskriterier.

I avsnitt 7 ges exempel från fyra landsting/regioner och här framgår att fördelningsmodellerna varierar – både över tid och mellan olika landsting/regioner.

Interkommunal ersättning – folkhögskolan

Interkommunal ersättning är bidrag som ges för deltagare från det egna länet som studerar vid folkhögskola i ett annat län. Systemet bygger på ömsesidighet mellan landets landsting/regioner och tanken är att underlätta rörligheten i landet.

Ersättningen till rörelsefolkhögskolor betalas ut direkt till skolorna och för region/landstingsfolkhögskolor till huvudmannen. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL har sedan sjuttioalet utfärdat rekommendationer för storleken på den interkommunala ersättningen.

I december 2016 beslutade Kulturnämnden i Västra Götaland att från och med verksamhetsåret 2017 inte längre betala ut någon interkommunal ersättning enligt nu gällande regelsystem. Motivet är enligt Kulturnämnden att nuvarande system

”är problematiskt ur ett principiellt perspektiv. Det är inte kvalitetsdrivande och dessutom administrativt kostsamt”. (*Västra Götalandsregionen, protokoll från Kulturnämnden 2015-12-10*). Beslutet väckte reaktioner och våren 2016 beslutade Kulturnämnden att upphäva beslutet. Men frågan om interkommunal ersättning inom folkhögskolan kommer sannolikt att diskuteras vidare.

4.3 Kommunernas bidrag till folkbildningen – omfattning

För 2015 budgeterade samtliga landets kommuner utom 15 generellt stöd till studieförbunden, av dessa ligger 8 i Stockholms län.

Totalt uppgick kommunernas budgeterade bidrag 2015 till 336,9 miljoner kronor, en ökning med 2,4 miljoner jämfört med 2014. Kommunernas bidrag har i det närmaste halverats de senaste 20 åren, även om minskningen planat ut de senaste fyra åren och nu senast alltså ersatts av en liten ökning.

Det finns inga samlade uppgifter över kommunernas bidrag till folkhögskolorna. Sannolikt förekommer vissa bidrag för projekt och uppdrag, men troligtvis i begränsad omfattning.

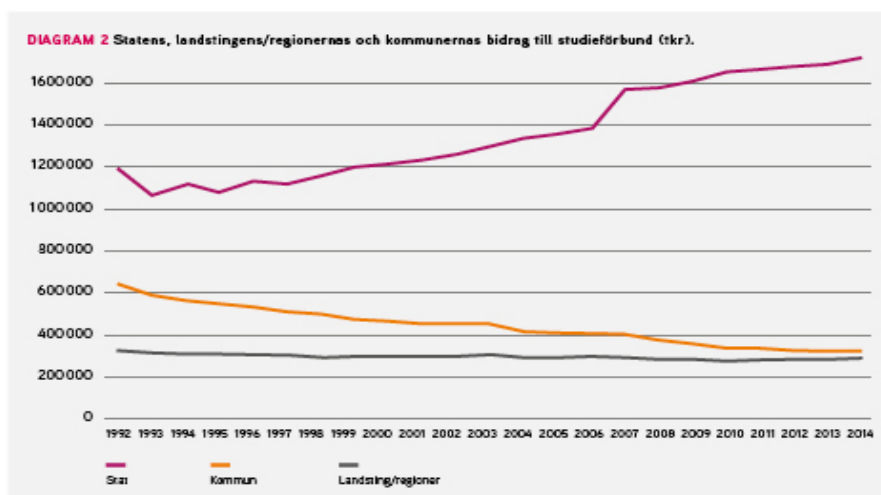
4.3.1 Fördelning av kommunernas bidrag

De flesta kommuner följer i huvudsak Folkbildningsrådets volymbaserade modell för fördelning av bidraget till studieförbunden. Men många har också utvecklat egna modeller, eller kompletterat det statliga systemet med egna fördelningskriterier, både av kvalitativ och av kvantitativ karaktär. Det förekommer även att en generell volymbaserad fördelning kompletteras med riktade bidrag.

4.4 Bidragsutveckling i ett längre perspektiv

Sett i ett längre perspektiv är den mest markanta förändringen minskningen av kommunernas anslag till studieförbunden, medan det statliga anslaget har ökat under samma period (se diagram nedan, hämtat från Folkbildningsrådets budgetunderlag 2016-2018).

Utvecklingen har inneburit en förskjutning, så till vida att studieförbundens intäkter i allt högre grad kommer från staten. År 1992 motsvarade kommunernas bidrag till studieförbunden 55 procent av statens bidrag, för att 23 år senare ha sjunkit till 19 procent.



Även folkhögskolorna uppfattar bidragsutvecklingen problematisk, inte minst mot bakgrund av löneutvecklingen bland lärarna samt den förändrade deltagarsammansättningen, med en större andel deltagare som kräver särskilda insatser. Många folkhögskolor går med ekonomiskt underskott och RIO konstaterar att "folkhögskolorna kommer inte att kunna upprätthålla sin kärnverksamhet utan ständigt växande underskott om det inte sker en förändring i tillväxten bidrag som tillförs." (*PM RIO – folkhögskolornas ekonomiska situation – kärnverksamheten går back*, RIO, 2014).

4.5 Övriga intäktskällor för folkbildningen

Utöver offentliga bidrag har studieförbund och folkhögskolor – i varierande grad – andra intäktskällor. Studieförbundens kursverksamhet genererar deltagarintäkter. Många folkhögskolor bedriver konferensverksamhet och uthyrning av lokaler. Både studieförbund och folkhögskolor genomför en omfattande projekt- och uppdragsverksamhet inom olika områden, och med skiftande finansieringskällor – myndigheter, landsting/regioner, kommuner, stiftelser etc.

5. Den statliga folkbildningspolitiken

Den organiserade folkbildningen har brett politiskt stöd. Den statliga folkbildningspolitiken har inte varit föremål för några genomgripande förändringar sedan 1991, då en helt ny folkbildningsförordning antogs och ett målstyrt statsbidrag inrättades. Detta system innebär i korthet att Riksdagen anger övergripande syften med folkbildningsanslaget, medan folkhögskolor och studieförbund själva anger mål för verksamheten. Beslutet 1991 innebar en avsevärd förändring jämfört med tidigare, då verksamheten var betydligt mer reglerad och Skolöverstyrelsen ansvarig myndighet för folkbildningen.

Under 2000-talet har två folkbildningspropositioner med en bred majoritet antagits av Riksdagen, *Lära, växa, förändra – regeringens*

folkbildningsproposition (Prop 2005/06:192) samt *Allas kunskap – allas bildning* (Prop 2013/14:172). Propositionerna innehåller vissa förändringar och tonviktsförskjutningar, men båda framhåller folkbildningens betydelse i samhället.

I den senaste propositionen ses folkbildningen som en central del i demokratin och tre funktioner för folkbildningen lyfts fram, som *folkrörelse*, som *kulturbärare* och som *vuxenutbildare*. Propositionen slår fast att staten ska ge ekonomiskt stöd till studieförbund och folkhögskolor, och befäster även systemet med ett långtgående självstyre för folkbildningen.

Propositionen behåller de tidigare gällande fyra syftena med statens stöd till folkbildningen, med ett kort tillägg i det andra syftet, där orden ”en ökad mångfald” tillfogas. Syftet med statens stöd till folkbildningen är därmed att:

1. stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin,
2. bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen,
3. bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället, och
4. bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Utöver det tillfördes i propositionen ett mål med folkbildningspolitiken:

”Folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället.”

Propositionen föreslog även att ta bort de sju prioriterade verksamhetsområden som tillfördes i 2004 års proposition. Som skäl för detta anförs bland annat att de har blivit alltför omfattande, samt att de motverkar principen om att folkbildningsorganisationerna själva förutsätts bestämma verksamhetens inriktning utifrån sin ideologiska profil.

Vidare föreslogs i propositionen bland annat en ny modell för statlig utvärdering av folkbildningen samt att folkhögskolan som en egen utbildningsform inom utbildningssystemet bör ses över och tydliggöras.

Propositionen betonar vikten av att folkbildningen, särskilt studieförbunden, når en större bredd vad gäller deltagare. Vidare framhålls bland annat folkbildningens roll för arbetet med hållbar utveckling och för etablering av nyanlända.

Utöver det som är direkt kopplat till folkbildningspolitiken, berörs även folkbildningen av flera andra politikområden. Ett par exempel:

- Kultursamverkansmodellen har inneburit en regionalisering av det statliga kulturstödet. Av riktlinjerna framgår att landstingen/regionerna ska ta fram kulturplaner och i den processen ha dialog med flera aktörer, däribland civilsamhället. En kartläggning från Folkbildningsrådet visar att folkbildningens medverkan och synlighet i kulturplanerna varierar, men att det finns tecken på att de tar allt större del i planerna (*Folkbildning och regionala kulturplaner – en kartläggning*, Folkbildningsrådet 2014).

- Den så kallade överenskommelserna mellan staten och idéburen sektor berör folkbildningen. Två nationella överenskommelser har fattats, inom det sociala området och inom integrationsområdet (www.overenskommelsen.se). Även en del lokala överenskommelser har fattats i samma anda som de nationella.

Frågan om statlig utvärdering av folkbildningen tas upp i avsnitt 8.

6. Folkbildningspolitik i landsting/regioner och kommuner

Bidragsfrågorna har berörts tidigare, och de är givetvis en central del av landstingens/regionernas och kommunernas folkbildningspolitik. Men även andra frågor kan aktualiseras, exempelvis kring målformuleringar, samverkansformer, uppdragsverksamhet och utvärdering. Studieförbunden och folkhögskolorna är lokalt och regionalt baserade, vilket innebär en rad formella och informella kontaktytor med andra aktörer i lokalsamhället. Det finns emellertid i dagsläget ingen samlad bild över folkbildningspolitiken i landets landsting/regioner och inte heller i kommunerna. En del kartläggningar och studier ger dock viss vägledning.

Rapporten *Läge för dialog* (Folkbildningsförbundet, 2011) bygger på intervjuer med politiker och tjänstemän i 15 kommuner samt studieförbunds företrädare. Här framkommer att det från politiskt håll finns en grundläggande positiv syn på folkbildningen, men att man efterlyser mer kunskap om verksamheten, inte minst om dess effekter och mervärden för kommunen och dess medborgare.

Många kommunföreträdare önskar uttryckligen en fördjupad dialog, som inte enbart handlar om att avrapportera verksamhet, utan tar fasta på hur man gemensamt kan formulera och möta behov och utmaningar i lokalsamhället.

Några röster från rapporten *Läge för dialog* kan illustrera problem och möjligheter med att etablera en bra dialog:

”De skickar in sina verksamhetsberättelser och sedan då när vi träffas, vill de gärna presentera hur många studietimmar de har. Men vi vill veta vad som står bakom siffrorna. Vad det är för verksamhet. Vad det är för kvalitet. Det är den dialogen vi vill ha.”

Politiker, större kommun

”Dialogen är inte stor. Vi får en avrapportering en eller två gånger om året och då handlar det bara om timmar.”

Politiker, mindre kommun

”Vi har ett gott samarbete med studieförbunden. Vi har samråd två gånger om året och diskuterar ärligen om saker. Det är klart, de har sina prioriteringar och vi har våra, men i dialogen möts vi på ett bra sätt.”

Tjänsteman, större kommun

6.1 Regionala kompetensplattformar, kulturplaner med mera

Folkbildningsrådet har gjort kartläggningar som speglar folkbildningens medverkan i arbetet med regionala kompetensplattformar samt i de regionala kulturplaner som antagits inom ramen för kultursamverkansmodellen. Bedömningen är att folkbildningsorganisationerna successivt flyttar fram sina positioner i den regionalpolitiska diskussionen, framför allt när det gäller att hävda amatörkulturens betydelse och människors möjligheter till egen kulturutövning som en central komponent i en regional kulturpolitik.

De folkhögskolor som ägs av landsting/regioner, är av naturliga skäl mer integrerade i den regionala infrastrukturen, jämfört med de fristående folkbildningsorganisationerna, men även rörelsefolkhögskolornas roll lyfts fram i olika sammanhang. I flera regionala kompetensplattformar påtalas folkhögskolornas betydelse, exempelvis när det gäller attraktiva spetsutbildningar inom det estetiska området men även för att erbjuda personer i regionen en väg tillbaka till arbetslivet.

En del folkhögskolor och studieförbund har väl utvecklade samarbeten inom arbetsmarknadsområdet, ofta med fokus på personer som står långt ifrån den reguljära arbetsmarknaden. Det kan gälla både enskilda satsningar och uppdrag, exempelvis genom projekt med stöd av Europeiska socialfonden och dess regionala partnerskap.

En sammanfattande bedömning är att folkbildningsorganisationerna allt mer blir medvetna om den regionala nivåns ökade betydelse – och om vikten av att få till stånd arenor för samverkan och dialog, som inte enbart är av ”bidragsadministrativ” karaktär. Dock finns det stora regionala skillnader, när det gäller folkbildningens kapacitet och samordning för ett driva gemensamma intressepolitiska frågor. Sannolikt varierar även landstingens/regionernas och kommunernas kapacitet och ambitionsnivå för att utveckla och följa upp en regional och lokal folkbildningspolitik.

6.2 SKL och folkbildningspolitiken

År 2012 antog styrelsen för Sveriges Kommuner och Landsting *SKL och folkbildningspolitiken* (SKL, 2012), ett tiosidigt dokument, där SKL pekar ut ett antal önskvärda reformer inom folkbildningsområdet. Man ser oroväckande på de minskade bidragen till folkbildningen från kommuner och landsting/regioner och kopplar denna utveckling till bristen på dialog mellan lokala/regionala beslutsfattare och företrädare för folkbildningen. SKL anger i dokumentet fem rekommendationer:

- *SKL anser att det behövs lokala och regionala arenor/mötesplatser för kontinuerlig dialog – om samhällsvinster med bildningsverksamhet och motiv för stöd – mellan folkbildningens organisationer och kommuner/landsting.*

- *SKL anser att kommunala stödmodeller till folkbildning och studieförbund bör utformas så att kvalitativa såväl som kvantitativa dimensioner av bildningsverksamhet tillvaratas.*
- *SKL anser att folkbildningen och folkhögskolorna bör ta plats i det regionala utvecklingsarbetet och aktivt bidra vid utformningen av regionala utvecklingsstrategier.*
- *SKL anser att civilsamhälle och bildningsorganisationer bör ta plats vid framtagande av regionala kulturplaner och aktivt delta i det regionala och lokala kulturutvecklingsarbetet.*
- *SKL anser att en tydligare rollfördelning mellan myndighetsnivåerna explicit behöver diskuteras och accepteras mellan alla berörda parter.*

SKL avfärdar tendensen till att kommunala/landstingskommunala bidrag ses som ett grundläggande organisationsstöd, och menar att det är *bildningsverksamheten* som ska vara i fokus. Vidare anser man att det är ett delat ansvar mellan det offentliga och bildningsorganisationerna att se till att goda samverkans- och dialogformer utvecklas.

7. Dagsläget i fyra landsting/regioner – och en kort översikt av läget i Stockholms läns landsting

För att ge en bild av relationen mellan landsting/regioner och folkbildningsorganisationerna, har inom ramen för denna kartläggning gjorts ett nedslag i fyra landsting/regioner. Uppgifterna bygger på dokument samt intervjuer med tjänstemän och länsbildningskonsulenter. Det är givetvis ingen fullständig bild, men den ger en viss orientering över folkbildningspolitiken i fyra landsting/regioner – Skåne, Västra Götaland Uppsala län samt Östergötland. Slutligen i detta avsnitt ges en kort översikt av läget i Stockholms läns landsting.

7.1 Region Skåne och folkbildningen

I Skåne finns 18 folkhögskolor, samtliga med föreningar/ideella organisationer som huvudman. Alla studieförbund bedriver verksamhet i Skåne. Vad gäller samverkan mellan folkbildningsorganisationerna i Skåne är bilden något oklar. Det pågår en utveckling som möjligen kommer att leda till två parallella regionala intresseorganisationer, en för studieförbunden och en för folkhögskolorna.

Samverkan mellan Region Skåne och Skånes folkbildningsaktörer har på senare år intensifierats. Ett uttryck för detta är beslutet hösten 2015 i Kulturnämnden och Regionala utvecklingsnämnden om att anta en överenskommelse mellan regionen och folkbildningen. Initiativet sker inom ramen för den överenskommelse om samverkan som antogs 2010 mellan idéburen sektor i Skåne och Region Skåne (<http://overenskommelsenskane.se/>), men här berörs specifikt relationen mellan Region Skåne och folkbildningsorganisationerna.

Fem grupper har bildats, där varje grupp har två representanter vardera från folkhögskolor, studieförbund och tjänstemän från regionen. Under 2016 ska grupperna presentera förslag till överenskommelser inom fem områden:

- Mångfald
- Miljö/folkhälsa
- Kompetensförsörjning och arbetsmarknad
- Kultur
- Demokrati

I en stor region är det svårt att få överblick av vad olika aktörer gör och ett viktigt syfte med initiativet är att synliggöra studieförbundens och folkhögskolornas insatser inom de fem områdena. Ett annat syfte är att lägga en gemensam grund för en framtida utvecklad samverkan, utifrån vad som behöver göras och vem som är bäst lämpad för uppgiften.

7.1.1 Bidrag till folkbildningen

Region Skånes Kulturnämnd fördelar verksamhetsbidrag till de tio studieförbundens regionala verksamhet. Anslaget till folkhögskolorna fördelas av regionfullmäktige. Inriktningen på de generella bidragen följer de syften som Riksdagen antagit som grund för stödet till folkbildningen, kompletterat med regionala styrdokument, exempelvis den regionala kulturplanen.

De generella bidragen till studieförbunden uppgick 2015 till cirka 28,2 miljoner kronor och till folkhögskolorna till cirka 30 miljoner kronor. Bidragen har uppräknats något de senaste två åren, men det är inte fråga om några drastiska förändringar.

Utöver de generella bidragen finns utvecklingsmedel på cirka 500 000 kronor årligen reserverade för studieförbund och folkhögskolor, där varje år har ett särskilt tema, exempelvis läsfrämjande. Bidragen fördelas efter ansökan. Folkhögskolor och studieförbund kan även ansöka om medel från regionen som är öppet även för andra aktörer, exempelvis ett utvecklingsbidrag på cirka 10 miljoner kronor årligen.

Fördelning

Region Skånes bidrag fördelas mellan studieförbunden, utifrån följande kvantitativa faktorer:

- 74 procent på antal genomförda studietimmar.
- 8 procent på andel unika vuxna deltagare i studiecirkel och annan folkbildning.
- 8 procent på andel unika deltagare i åldern 13-25 år i studiecirkel och annan folkbildning.
- 8 procent utifrån en modell om regional spridning av verksamhet i kommunerna.

Med anledning av det nya statliga fördelningssystemet av statsbidraget till studieförbunden som träder i kraft 2017 kommer regionens fördelningssystem att ses över.

På begäran av ett antal kommuner har Region Skåne anslagit resurser för att utreda frågan om en eventuell samordning av fördelningsmodeller för kommunbidrag till studieförbunden. När det gäller folkhögskolorna fördelas pengarna utifrån antal deltagarveckor.

Region Skåne genomför inga egna utvärderingar av stödet till folkbildningen. Däremot görs forskningsrapporter inom avgränsade områden.

7.1.2 Dialog och samverkan

Regionens ansvariga tjänsteman har årliga möten med vart och ett av studieförbunden, kopplat till bidragsgivningen. För folkhögskolorna finns inte motsvarade regelbundna möten, men däremot är representanter för folkhögskolorna involverade i andra regionala samverkansprocesser, främst inom utbildnings- och kulturområdet.

Under den senaste tioårsperioden har det skett ett närmande mellan folkbildningens organisationer och Region Skåne. En orsak är folkbildningsorganisationernas engagemang i arbetet med regionala kulturplaner och kompetensplattformar. Region Skånes resurser för att utveckla dialog och samverkan med folkbildningen har också förstärkts på senare år.

Studieförbunden involveras i de processer som diskuterar såväl inriktning på bidragen som hur stödet ska fördelas. Folkhögskolornas betydelse för kompetensutveckling och näringspolitik har betonats av regionen, exempelvis vad gäller populära spetsutbildningar inom kulturområdet.

Sammanfattningsvis pågår en rad samverkansprocesser där folkbildningsorganisationerna på ett tydligare sätt än tidigare framstår som en samverkanspart. Från att Region Skåne före 2010 hade en mer administrativ roll som bestod i att fördela pengar till studieförbund och folkhögskolor, pågår i dagsläget en utveckling mot en fördjupad ömsesidig samverkan, dock med uttalad respekt för de olika roller man har – som offentliga förvaltningar respektive idéburna organisationer.

7.2 Folkbildningen och Landstinget i Uppsala län

Uppsala län har två folkhögskolor, Wiks folkhögskola med Landstinget i Uppsala län som huvudman och Nordens folkhögskola – Biskops Arnö med Föreningen Norden som huvudman. Wiks folkhögskola har även en filial i Uppsala. Samtliga studieförbund bedriver verksamhet i Uppsala län.

Uppsala läns Bildningsförbund fungerar som folkbildningens regionala mötesplats, där samtliga studieförbund, de två folkhögskolorna samt Sisu Idrottsutbildarna och Länsbiblioteket är medlemmar.

Landstingets politiska ledning lyfter i olika styrdokument fram folkbildningens betydelse. Diskussioner har förts om att föra in folkbildningen som ett särskilt område i kommande regionala kulturplan.

7.2.1 Bidrag till folkbildningen

Landstinget i Uppsala län ger bidrag till studieförbunden med 9,4 miljoner kronor årligen och ett verksamhetsbidrag till Nordens Folkhögskola – Biskops Arnö, med cirka 1,2 miljoner kronor årligen. Den egna folkhögskolan Wik hanteras internt inom landstingets verksamhetsram.

Länsbildningsförbundet får årligen verksamhetsbidrag från landstinget på drygt en miljon kronor. Inga drastiska förändringar vad gäller bidragsstorleken har skett på senare år.

Landstingsbidragets syften överensstämmer med statens fyra syften med statsbidraget till folkbildningen, med ett femte tillägg att stödet ska ”bidra till att förverkliga landstingets kulturpolitiska mål”.

Utöver de generella bidragen kan folkbildningsorganisationerna ansöka om medel i de mer allmänna bidragsformer som landstinget beslutar om.

Ny kvalitativ bidragsmodell

År 2013 beslutade Kulturnämnden om en ny fördelningsmodell för stödet till studieförbunden från 2014. Kortfattat kan modellen beskrivas som att man gick från ett ettårigt till ett treårigt stöd samt från ett kvantitativt till ett kvalitativt fördelningssystem, där studieförbundens ansökningar om medel skulle ligga till grund för fördelning. Tre fokusområden angavs för stödet – folkhälsa, ungdomskultur och demokrati. En referensgrupp av tre sakkunniga tillsatta av kulturnämnden skulle ge förslag till bidragsfördelning mellan studieförbunden enligt den nya modellen.

Referensgruppen konstaterade redan vid arbetet med den första fördelningen att den nya fördelningsmodellen var svår att tillämpa eftersom bedömningskriterierna utgick från kvalitativa effekter hos deltagarna. Gruppen föreslog en reviderad fördelningsmodell där 70 procent skulle fördelas utifrån verksamhetsvolym och 30 procent utifrån kvalitativa bedömningsgrunder. Inför fördelningen 2014 beslutade Kulturnämnden i enlighet med detta förslag.

En utredare har under 2015 på uppdrag av landstinget utvärderat det nya fördelningssystemet. Rapporten *En översyn av bidragsgivningen till studieförbunden i Uppsala län* (Landstinget i Uppsala län, Dnr: KU2015-0063)

bygger främst på intervjuer med studieförbunds företrädare och med den externa referensgruppen.

Rapporten ger en tydlig bild av svårigheten att fördela medel utifrån vagt formulerade kvalitativa kriterier. Flera av de intervjuade är positiva till intentionerna med att fördela medel utifrån kvalitativa bedömningar, men framhåller samtidigt svårigheterna med att fatta välgrundade beslut om fördelning utifrån förväntade framtida effekter hos deltagare i verksamheten. Att stödet är treårigt uppfattas dock i huvudsak som positivt.

Utredaren skriver att: ”Jag kan se fördelar med en mer subjektivt grundad anslagstilldelning, men nackdelarna är fler: risk för jäv och godtycke uppstår, men framför allt är det svårt att skapa transparens, legitimitet och förutsägbarhet. Dessutom är det ett kostsamt och administrativt tyngt system.”

Utredaren föreslår att landstinget från och med 2017 tillämpar samma fördelningsmodell som den nya statliga modellen, som träder i kraft samma år. Vidare föreslås en utökad dialog, med vart och ett av studieförbunden inför varje nytt verksamhetsår, där, som utredaren skriver, ”syftet är att diskutera studieförbundens innevarande och nästkommande verksamhetsår, prestation och utveckling, liksom landstingets behov och prioriteringar”.

Kulturnämnden har i mars 2016 inte tagit ställning till eventuella förändringar av fördelningsmodellen.

7.2.2 Dialog och samverkan

Landstinget har dialog med studieförbunden inför ansökan och fördelning av medel. Länsbildningsförbundet och rektor för Nordens folkhögskola – Biskops Arnö ingår i Kilen, ett chefsnätverk inom kulturlivet i länet som träffas 4-6 gånger per år, ibland även med medverkan av politiker.

7.3 Västra Götalandsregionen och folkbildningen

I Västra Götaland finns 22 folkhögskolor, 16 med föreningar/ideella organisationer som huvudman och 6 med Västra Götalandsregionen som huvudman. Samtliga studieförbund bedriver verksamhet i Västra Götaland.

7.3.1 Folkbildningspolitiskt program

Regionens Kulturnämnd har ansvar för folkbildningsfrågorna. Folkbildningens betydelse uppmärksammas i flera regionala dokument, bland annat med ett eget avsnitt i den regionala kulturplanen.

Det tydligaste uttrycket för regionens syn på folkbildningen är det sju sidor långa *Västra Götalandsregionens folkbildningspolitiska program* (Västra Götalandsregionen, KUN 254-2011) som antogs av Kulturnämnden 2014.

Syftet med programmet är att ”klargöra Västra Götalandsregionens principiella förhållningssätt till den organiserade folkbildningen”. Folkbildningen beskrivs som en ”vital kraft som möjliggör för invånarna i Västra Götaland att utvecklas på bildningens, utbildningens och kulturens områden”.

Det folkbildningspolitiska programmet tar sin utgångspunkt i regionens gemensamma vision *Det goda livet*. I visionen finns områden som är direkt relaterade till folkbildningens uppgifter, till exempel inom kultur, föreningsliv, kompetens och folkhälsa. I programmet tydliggörs folkbildningens roll och möjligheter inom dessa områden, men det framhålls också att ”folkhögskolorna och studieförbunden, är en del av civilsamhället och de formulerar egna mål med sin verksamhet som är kopplade till exempelvis profilering, ideologi och omvärldsorientering”.

Det är svårt att bedöma det folkbildningspolitiska programmets betydelse på sikt, men det är en tydlig markering från regionen om folkbildningens roll och betydelse i Västra Götaland.

7.3.2 Bidrag till folkbildningen

Västra Götalandsregionen fördelar årligen bidrag till studieförbunden och folkhögskolorna. Några stora förändringar av bidragens storlek har inte skett på senare år.

De generella bidragen till studieförbunden uppgick 2015 till 50,6 miljoner kronor. Bidragen fördelas enligt statens modell, men vissa förändringar vad gäller procentsatser för olika verksamhetsformer. Däremot är det tydligt definierat att de regionala medlen ska kanaliseras till regionala insatser, i form av de fyra verksamhetsområdena regional utbildning, annan regional folkbildning, regionala utvecklingsprojekt och kulturpott. Insatserna inom dessa områden ska varje studieförbund årligen redovisa till regionen.

Bidragen till folkhögskolorna är uppdelade i dels ett volymbidrag som grundar sig på föregående års antal deltagarveckor, dels ett huvudmannabidrag.

Det samlade volymbidraget till folkhögskolorna uppgick 2015 till 41,4 miljoner kronor, 14,6 miljoner till regionens folkhögskolor och 26,8 miljoner till rörelsefolkhögskolorna. Utöver det utgick cirka 45 miljoner kronor i huvudmannabidrag till regionens egna folkhögskolor.

Utöver de reguljära bidragen finns andra regionala stöd som folkbildningen kan ta del av. Det kan gälla tillfälliga utvecklingsinsatser eller projektstöd kring särskilt prioriterade områden – folkhälsa, naturturism, digital delaktighet, verksamhet med asylsökande etc. I en del fall öronmärker regionen bidrag till studieförbund/folkhögskolor, i andra fall kan även andra aktörer ansöka om medel.

7.3.3 Dialog och samverkan

Varje studieförbund möter årligen regionens tjänstemän för samtal om verksamheten. Utöver det förekommer en rad kontakter kopplat till olika projekt och specifika verksamheter.

De regionägda folkhögskolorna har löpande kontakter med regionen, i deras roll som huvudman. Det förekommer även dialog mellan region och rörelsefolkhögskolorna, och här pågår en utveckling där rörelsefolkhögskolorna koordinerar sig för att utveckla en mer samlad och kraftfull dialog med regionen.

Länsbildningsförbundets roll

Västra Götalands Bildningsförbund, där folkhögskolorna och studieförbunden är medlemmar, har en stark ställning i Västra Götaland. Sedan regionen bildades 1999 har Bildningsförbundet utvecklat en roll som den samlade folkbildningens företrädare i regionen. Man har på uppdrag av medlemmarna – folkhögskolor och studieförbund – arbetat målmedvetet för att stärka folkbildningens position på den regionala arenan. Detta har underlättats av att det funnits regionpolitiker, från flera politiska partier, som i olika sammanhang framhållit folkbildningens betydelse i samhället.

Kontakterna mellan region och folkbildning sker både formellt och informellt, men grundas i att representanter för studieförbund och folkhögskolor, ofta genom Bildningsförbundet, ses som en självskriven deltagare i olika arbetsgrupper, projektgrupper och samrådsorgan som kontinuerligt bildas kring regionala utvecklingsfrågor, främst inom kultur och utbildning, men även inom exempelvis folkhälsa, turism, integration och arbetsmarknad.

7.4 Region Östergötland och folkbildningen

I Östergötland finns sju folkhögskolor, sex med föreningar/ideella organisationer som huvudman och en, Lunnevads folkhögskola, med regionen som huvudman. Samtliga studieförbund har verksamhet i Östergötland.

Bildningsförbundet Östergötland är en intresseorganisation där samtliga studieförbund och folkhögskolor är medlemmar.

Region Östergötland bildades 2015 genom ett samgående mellan landstinget och Regionförbundet Östsam. Tidigare fördelade landstinget bidrag till folkhögskolorna och Östsam till studieförbunden.

I *Kulturplan för Östergötland 2016-2019* har folkbildningen ett eget avsnitt, där studieförbundens betydelse för regionens kulturliv påtalas. Bland annat uppmärksammas studieförbundens kulturprogram för allmänheten samt deras insatser för att engagera professionella och amatörer i kulturell verksamhet.

Även folkhögskolornas roll som lokala kulturcentrum lyfts fram i Kulturplanen, liksom regionens egen folkhögskola Lunnevads betydelse, och då särskilt skolans tre speciallinjer inom musik, konst och dans.

Några utmaningar för folkbildningen påtalas i Kulturplanen, bland annat vad gäller att erbjuda folkbildning i hela regionen, nå ut till marginaliserade grupper och att använda digital teknik.

7.4.1 Bidrag till folkbildningen

Region Östergötland ger bidrag till studieförbunden och folkhögskolorna. Några stora förändringar av bidragens storlek har skett på senare år.

De generella bidragen till studieförbunden uppgick 2015 till cirka 16 miljoner kronor.

I Kulturplanen för Östergötland sägs att ”Bildningsförbundet har det regionala uppdraget från Region Östergötland att arbeta med utvecklingsfrågor för att stärka och utveckla de folkbildningsorganisationer som är verksamma i Östergötland”.

Uppdraget innefattar även att Bildningsförbundet Östergötland fortsätter att fördela de regionala bidraget till studieförbunden. Detta uppdrag regleras i en särskild överenskommelse och gäller för tre år i taget.

Studieförbunden har alltså mandat att själva besluta hur bidraget från regionen fördelas, även om fördelningsprinciperna ska godkännas av regionen. Studieförbunden har velat undvika volymdrivande faktorer och därför baseras fördelningen till stor del på tidigare genomförd verksamhet. Antalet unika deltagare och verksamhet i samarbete med medlemsorganisationer påverkar också fördelningen. En del av bidraget till studieförbund avsätts för Bildningsförbundets arbete. I överenskommelsen med regionen ingår även att Bildningsförbundet årligen ska rapportera om bidragets användning.

Regionens stöd till folkhögskolorna följer statens fördelningsmodell med antal deltagarveckor under föregående år. År 2015 fördelades cirka 28 miljoner kronor till rörelsefolkhögskolorna. Bidragen till den egna folkhögskolan hanteras separat inom regionen.

Utöver de reguljära bidragen finns möjligheter för folkhögskolor och studieförbund, liksom andra aktörer, att söka olika regionala bidrag för särskilda ändamål och inom olika satsningar, exempelvis vad gäller integration, folkhälsa och arbetsmarknad.

7.4. Dialog och samverkan

Den regionala utvecklingsnämnden ansvarar för folkbildningen, med en tjänsteman som handlägger frågor av mer administrativ karaktär.

Bildningsförbundet är ett nav för kontakterna med regionen när det gäller övergripande strategiska frågor, och i det arbetet ingår kontakter med både politiker och tjänstemän. Vid de möten som äger rum är det i allmänhet Bildningsförbundet som för studieförbundens och folkhögskolornas gemensamma talan. Vid sidan om dessa möten förekommer även att enskilda studieförbund och folkhögskolor uppväktar regionens företrädare för diskussion i olika ”bilaterala” frågor.

Förutom frågor som direkt berör den administrativa hanteringen av regionbidragen till folkbildningen tar studieförbund och folkhögskolor – ofta genom Bildningsförbundet – aktiv del i olika regionala processer, både i informella och mer informella sammanhang, till exempel vad gäller den regionala utvecklingsplanen, framtida kompetensförsörjning och även i frågor om socialt företagande och social ekonomi.

7.5 Stockholms läns landsting och folkbildningen

I Stockholms län finns 27 folkhögskolor, samtliga så kallade rörelsefolkhögskolor. Samtliga studieförbund bedriver verksamhet i länet.

Stockholms läns bildningsförbund är en intresseorganisation för folkbildningsorganisationerna i länet. Folkhögskolor, studieförbund och även Regionbibliotek Stockholm är medlemmar. Landstinget utser även en representant i styrelsen.

Kulturnämnden i Stockholms läns landsting ansvarar för folkbildningsfrågorna. På Kulturförvaltningen handlägger två tjänstemän folkbildningsfrågorna som en del av sina tjänster. Det finns inga politiska styrdokument eller program antagna av landstinget som behandlar politiken för folkbildningen i länet.

7.5.1 Bidrag till folkbildningen

Stockholms läns landsting ger bidrag till studieförbunden och folkhögskolorna.

Landstingens bidrag till folkhögskolorna uppgick 2015 till totalt 57,1 miljoner kronor. I denna summa innefattas 14,9 miljoner kronor i interkommunal ersättning till studerande från Stockholm i andra län och 2,4 miljoner kronor i statsbidrag för utebliven moms. Resterade 39,8 miljoner kronor är landstingets direkta stöd till länets folkhögskolor. I budgeten för 2016 har denna anslagspost ökats till 41,8 miljoner kronor.

Fördelningen av anslaget till länets folkhögskolor följer i huvudsak den statliga modellen, baserad på antal genomförda deltagarveckor, med en justering för kraftiga volymförändringar i form av ett ”golv” och ”tak” för årliga bidragsförändringar vid enskilda skolor.

Landstingets bidrag till studieförbunden uppgick 2015 till 34 miljoner kronor. I budgeten för 2016 uppgår anslaget till 34,5 miljoner kronor.

Fördelningen av bidragen till studieförbunden sker utifrån verksamhetens omfattning, mätt i antal inrapporterade studietimmar. En del av bidraget är reserverat för kulturprogramsverksamhet, och även det fördelas mellan studieförbunden utifrån antal genomförda kulturprogram.

Kulturnämnden beslutar om ramarna för anslaget till studieförbunden och folkhögskolorna. Fördelningen av bidragen sker på delegation av Kulturförvaltningen.

Landstinget ger även ett verksamhetsstöd på 0,8 miljoner kronor till Stockholms läns bildningsförbund.

7.5.2 Dialog och samverkan

Ansvarig tjänsteman på Kulturförvaltningen har löpande kontakt med studieförbunden och även med Bildningsförbundet. Kontakterna gäller dock främst bidragshanteringen, det vill säga rapportering av genomförd verksamhet samt kortfattade redovisningar av verksamhetens inriktning och utveckling. Det förekommer inte någon regelbunden och mer fördjupad dialog när det gäller studieförbundens insatser i länet, deras roll i relation till landstingets prioriteringar eller vad gäller samverkan för att möta aktuella samhällsutmaningar i länet.

När det gäller kontakterna mellan landstinget och folkhögskolorna är bilden likartad. De kontakter som förekommer är mest av administrativ karaktär och berör bidragsfördelningen.

Stockholms län är stort och givetvis förekommer en rad kontakter i olika sammanhang mellan enskilda representanter för landsting, studieförbund och folkhögskolor. Sammanfattningsvis finns dock inga etablerade rutiner för regelbunden dialog, där företrädare för landstinget och för folkbildningsorganisationerna gemensamt samlas för att diskutera frågor som berör folkbildningens roll i Stockholms län.

8. Uppföljning och utvärdering av folkbildningen

Frågan om uppföljning och utvärdering av folkbildningens verksamhet har varit föremål för stort intresse på senare år. Genom det målstyrda statliga bidraget och folkbildningens frihet har fokus, särskilt på nationell nivå, riktats på folkbildningsverksamhetens effekter, utifrån statens fyra syften med stödet till folkbildningen.

Betänkandet *Folkbildningens samhällsvärden – en ny modell för statlig utvärdering* (SOU 2012:72) koncentrerades just kring frågan hur den statliga folkbildningsverksamheten ska utvärderas, utifrån de fyra syftena. En del av utredningens förslag återkom i den senaste folkbildningspropositionen, bland annat om en mer oberoende statlig utvärdering och tydligare fokus på utvärdering utifrån statens fyra syften med stödet till folkbildningen.

Folkbildningen utvärderas på flera nivåer. Sedan 1991 har två omfattande statliga utvärderingar genomförts, de så kallade SUFO 1 (1996) med slutbetänkandet *Folkbildningen – en utvärdering* (SOU 1996:159) och SUFO 2 (2004) *Folkbildning i brytningstid* (SOU 2004:30). Båda konstaterade att folkbildningsverksamheten i huvudsak uppfyller statens syften med stödet till folkbildningen.

Regeringen gav 2014 Statskontoret i uppdrag att genomföra en samlad utvärdering av folkbildningen utifrån de fyra syften med statsbidraget till folkbildningen som Riksdagen har fastställt. Våren 2015 presenterade Statskontoret en *Arbetsplan för utvärdering av folkbildningen* (Dnr 2014/199-5) där man redogör för hur uppdraget ska genomföras. Statskontoret kommer bland annat att bryta ned statens syften samt kartlägga och eventuellt komplettera kunskap för att värdera måluppfyllelse. Vidare ska man undersöka hur statens syften kan operationaliseras och följas – och utifrån det presentera en eller flera modeller för regelbunden utvärdering av folkbildningen. Senast i april 2018 ska uppdraget vara slutfört.

Folkbildningsrådet har som ett av sina uppdrag att följa upp och utvärdera folkbildningen. De ska även årligen, i en samlad bedömning, redovisa till regeringen hur statsbidraget bidragit till att statens syften med stödet till folkbildningen har uppnåtts.

Folkbildningsrådets utvärderingar omfattar en mängd studier och rapporter som speglar olika aspekter av folkbildningsverksamheten. Här görs ingen detaljerad genomgång av dessa studier och dess resultat, men några titlar från de senaste åren ger en fingervisning om de områden och frågeställningar som Folkbildningsrådets utvärderingsverksamhet kretsar kring:

- *Stegets vidare – undersökning bland folkhögskolans deltagare 2013* (2015). Om folkhögskolans deltagare i demografiskt avseende, deras erfarenheter och planer för framtiden.
- *Cirkelledare – folkbildningens fotfolk och drivkraft* (2014). Om cirkelledarna – vilka de är, vilka kompetenser de har och hur de ser på sitt uppdrag.
- *Att vara folkhögskollärare* (2013). En rapport som kartlägger folkhögskollärarens arbete, tidsanvändning, kompetens och kunskapsbehov.
- *Folkbildningens arbete med flexibelt lärande och digital delaktighet* (2013). Om användningen av flexibelt lärande inom folkbildningen.

Utöver de statliga utvärderingarna av folkbildningen genomför även en del kommuner och landsting/regioner uppföljningar, om än i mindre skala. Även folkbildningsorganisationerna själva genomför utvärderingar. Ofta är dessa kopplade direkt till genomförd verksamhet, men det förekommer även mer omfattande deltagarundersökningar och studier riktade till specifika målgrupper och/eller ämnesområden.

9. Folkbildningens effekter

”Låter det sig göras att mäta folkbildningens effekter?” Frågan ställs i den senaste folkbildningspropositionen *Allas kunskap – allas bildning*. Det konstateras vidare

att: ”frågan är komplicerad eftersom effekterna av en specifik utbildning kan vara svåra att isolera och härleda från andra faktorer.”

I Folkbildningsrådets årliga samlade bedömningar till regeringen – utifrån statistik och forskning – påtalas också svårigheterna med effektmätningar av en så komplex verksamhet som folkbildning är.

Med dessa reservationer i minnet, går det ändå att i någon mån uttala sig om den betydelse som deltagande i folkbildningsverksamhet har för individ och samhälle. Här lyfts några resultat fram.

9.1 Deltagande i studiecirklar

Folkbildningsrådet genomför regelbundet undersökningar bland deltagare i studiecirklar. Den senaste studien publicerades 2009. En ny undersökning genomfördes 2013, men här var bortfallet alltför stort, vilket gjorde det omöjligt att uttala sig om populationen i sin helhet. Däremot användes datamaterialet som grund för rapporten *Cirkeldeltagare efter 65 – Livskvalitet och aktivt medborgarskap* (Folkbildningsrådet, 2014).

Undersökningen *Studiecirkeldeltagare 2008* (Folkbildningsrådet, 2009) behandlar en lång rad frågeställningar, varav flera om cirkeldeltagarnas bakgrund och om hur cirkelverksamheten bedrivs. Intressant ur ett effektperspektiv är ett antal frågor om hur cirkeldeltagarna själva uppfattar vad deltagandet har betytt för dem. Följande tabell är hämtad från rapporten *Studiecirkeldeltagare 2008*.

Vad har cirkeln betytt för din personliga utveckling? (svarsandelar i procent)

	Instämmer helt	Instämmer till stor del	Instämmer delvis	Instämmer inte alls	Ej svar
Genom cirkeln har jag...					
...blivit säkrare som person	20	22	31	19	8
...blivit bättre på att uttrycka mig	15	22	26	28	9
...utvecklat mitt kritiska tänkande	12	17	28	34	9
...blivit bättre på att lyssna på andra	16	24	26	27	8
...blivit bättre på att samarbeta	18	22	27	24	9
...blivit bättre på att fatta välgrundade beslut	11	18	24	37	10
...fått nya värderingar	12	20	29	29	9

Som framgår av tabellen uppfattar cirkeldeltagarna att cirkeln haft betydelse för dem, utifrån vad som kan beskrivas som ett antal ”sociala färdigheter”.

Cirkeldeltagandet betyder också mycket för den sociala gemenskapen. För tre av fyra deltagare har cirkeln inneburit möten med nya människor. Drygt hälften av deltagarna uppger att cirkeln gett dem nya vänner att umgås med även utanför fritiden.

Även på andra områden har studiecirkeln, enligt deltagarna själva, haft betydelse:

- 63 procent instämmer helt eller till stor del att de genom cirkeln blivit inspirerad att fortsätta studera i ämnet.
- 18 procent instämmer helt eller till stor del i att cirkeln inspirerat dem till att gå en längre utbildning.
- 21 procent instämmer helt eller till stor del i att cirkeln inspirerat dem till att försöka påverka saker i samhället.

Det här visar att studiecirkeldeltagande inte enbart har med fritids- och hobbyverksamhet att göra, utan att det även finns kopplingar till fortsatta studier och till arbetslivet.

Man bör dock ha i åtanke att det är deltagarnas subjektiva uppfattning av vad cirkeln betytt för dem som här återges. Huruvida detta i ett senare skede innebär några objektivt identifierbara effekter som går att koppla till cirkeldeltagandet, går inte att avgöra utifrån denna undersökning.

Den senaste deltagarundersökningen från Folkbildningsrådet, som alltså omfattar äldre cirkeldeltagare, bekräftar i flera avseenden den tidigare undersökningens resultat. De äldres cirkelerfarenheter är i hög grad positiva. ”De flesta cirkeldeltagare i åldern 65+ uppfattar sig ha fått kunskaper och färdigheter, ökat sitt sociala nätverk och de har deltagit i meningsfulla verksamheter”, lyder forskarnas sammanfattande slutsats.

9.2 Studieförbunden och det lokala kulturlivet

Studieförbunden genomför årligen cirka 380 000 kulturprogram.

Rapporten *Kulturprogrammets betydelse för lokalsamhället* (Folkbildningsrådet, 2013) utvärderar kulturprogrammets betydelse i fyra kommuner, Rättvik, Jönköping, Storuman och Helsingborg. Utvärderingen visar att studieförbundnes kulturprogram har en stor bredd, både vad gäller form och innehåll. De genomförs ofta i samarbete med det lokala föreningslivet – och ökar tillgången på kultur i kommunerna.

Samtidigt är det en sårbar verksamhet som bygger på ekonomisk stabilitet och lokal närvaro i kommunerna, där kulturutbudet, inte minst småorter, riskerar att minska på grund av studieförbundens försämrade ekonomi.

9.3 Folkhögskolans deltagare

För många personer med låg formell utbildning är folkhögskolan ett alternativ, vilket även visar sig i statistiken över deltagare på Allmän kurs, med cirka 50 procent deltagare utan gymnasiebehörighet.

Studien *Folkhögskoledeltagarundersökning 2010* (Folkbildningsrådet 2011) bygger på 25 000 enkäter till deltagare i folkhögskolornas långa kurser 2006-2010, kompletterat med intervjuer. Särskilt intresse ägnades i studien åt folkhögskolans deltagare med funktionsnedsättning och med utländsk bakgrund.

När det gäller motivet för att välja folkhögskola visar studien att ungefär två tredjedelar av deltagarna på Allmän kurs ville skaffa sig behörighet till fortsatta studier eller förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden.

När man frågade deltagarna några år senare visade det sig att cirka 40 procent av dem som valde folkhögskolan för att få behörighet, hade studerat vidare. Av dem som valde folkhögskola för att få bättre möjligheter på arbetsmarknaden förvärvsarbetade nära 60 procent några år efter det att studierna avslutats.

Det är självfallet svårt att isolera betydelsen av folkhögskolestudierna från andra faktorer som påverkar människors livsval och möjligheter inom skola och arbetsliv. När deltagarna som arbetar tillfrågades om sambandet mellan folkhögskolestudierna och deras nuvarande arbete, svarade ungefär hälften att studierna hade betydelse, och hälften att de inte haft det.

Tiden på folkhögskolan uppfattas av de flesta deltagare som positiv och betydelsefull för deras personliga utveckling. Ungefär 80 procent av deltagarna anser att folkhögskolestudierna i hög grad eller i någon mån har förbättrat deras förmåga att samarbeta med andra, tänka kritiskt och analytiskt samt att självständigt söka kunskap. Drygt 70 procent uppger att folkhögskolorna i hög grad eller i någon mån gjort dem mer intresserad av kulturella frågor.

Det finns överlag inga stora skillnader mellan kvinnor och män i enkätsvaren.

I en senare rapport, *Steget vidare – undersökning bland folkhögskolans deltagare 2013* (Folkbildningsrådet, 2015) beskrivs och analyseras deltagarnas erfarenheter av folkhögskolan och deras planer inför framtiden. Folkhögskolans deltagare är överlag nöjda med sin tid vid skolan. De tycker att studierna gett dem bättre förutsättningar för fortsatta studier och på arbetsmarknaden, stimulerat deras intresse för samhällsfrågor och kultur, och bidragit till att stärka deras självförtroende. Rapporten visar också att folkhögskolornas deltagarsammansättning förändrats över tid. Inom Allmän kurs noteras en påtaglig ökning av utrikes födda och personer med låg formell utbildning.

9.3.1 Folkhögskolans deltagare med funktionsnedsättning

Drygt var femte deltagare på folkhögskolans långa kurser 2014 hade någon form av funktionsnedsättning. I deltagarundersökningen från 2011 jämförs deltagare

med funktionsnedsättning med andra deltagare. De förra hade jämförelsevis kortare utbildningsbakgrund och studerade längre tid på folkhögskolan. Ett till fyra år efter studierna var en högre andel studerande med funktionsnedsättning pensionerade, sjukskrivna eller arbetslösa, jämfört med övriga grupper.

9.3.2. Folkhögskolans deltagare med utländsk bakgrund

Folkhögskoledeltagarundersökningen från 2011 visar att personer med utländsk bakgrund har delvis andra behov och förutsättningar, jämfört med övriga studerande. De har kortare utbildningsbakgrund och har oftare familj. På liknande sätt som för personer med funktionsnedsättning är de oftare arbetslösa efter studierna och bedriver mer sällan högskolestudier.

9.3.3 Studiemotiverande folkhögskolekurs

Studiemotiverande folkhögskolekurs är en tre månader lång utbildning som syftar till att stimulera deltagarna till fortsatta studier. Målgruppen är arbetssökande som varken har grundläggande högskolebehörighet eller gymnasieexamen och är inskrivna på Arbetsförmedlingen. Folkhögskolorna har anordnat Studiemotiverande folkhögskolekurs sedan 2010, med deltagare anvisade från Arbetsförmedlingen. Under dessa fem år har 22 000 personer gått kursen. För 2016 finns det finansiering för 7 000 platser.

SMF har utvärderats både av Folkbildningsrådet och av Arbetsförmedlingen. I Arbetsförmedlingens rapport *Effektutvärdering av studiemotiverade kurser för arbetslösa* (Arbetsförmedlingen, 2015) har undersökningsgruppen i SMF jämförts med en matchad jämförelsegrupp, just för att kunna bedöma effekterna för dem som deltagit i kursen.

Resultaten visar att 40 procent av deltagarna i SMF 2012 har gått vidare till studier ett år efter kursen, medan 19 procent av deltagarna hade ett osubventionerat arbete. Rapporten konstaterar vidare att de som gått SMF i högre grad studerar, jämfört med jämförelsegruppen. Däremot övergår deltagarna i SMF i mindre utsträckning till arbete, jämfört med jämförelsegruppen. SMF tycks alltså främst motivera till fortsatta studier, men inte i lika hög grad leda till arbete.

DEL II NÅGRA REFLEKTIONER

I detta uppdrag ingår inte att ge några förslag och rekommendationer. Mycket av det som berörs i föregående översikt kretsar kring relationen mellan den organiserade folkbildningen och det offentliga – stat, landsting/regioner och kommuner. Med detta perspektiv i åtanke går det att lyfta fram några frågor, för vidare reflektion och diskussion.

Inledningsvis görs detta genom att ange några spänningsfält i den folkbildningspolitiska diskussionen. Därefter ges exempel på några utmaningar, som på många håll redan i dag är föremål för tankearbete och konkreta insatser, både i folkbildningen och inom stat, landsting/regioner och kommuner. Möjligtvis är det områden där ökad dialog och utvecklad samverkan kan bidra till en mer positiv samhällsutveckling.

10. Spänningsfält

Vad är det för mekanismer och som påverkar synen på folkbildningen? Ett sätt att svara på frågan är att identifiera och reflektera över olika spänningsfält, eller om man så vill, motstridiga föreställningar och principer. Spänningsfälten kan tjäna som ett slags polariserade tankefigurer, där olika perspektiv och synsätt ställs mot varandra – och där det ena naturligtvis inte behöver utesluta det andra, men där det kan vara intressant att se hur olika aktörer positionerar sig.

10.1 Frihet – Styrning

Riksdagsbeslutet om målstyrning från 1991 innebar, som tidigare redovisats, en stor frihet för folkbildningsorganisationerna att själva formulera mål för den verksamhet de bedriver. Modellen har ett brett stöd men är inte självklar. Lite förenklat kan man se frågan om styrning av folkbildningen som ett spänningsfält mellan tre olika intressenters legitima anspråk på att påverka den verksamhet som ska bedrivas i folkhögskolor och studieförbund.

1. *Det offentliga* (stat, landsting/regioner och kommuner) har rätt att styra genom att offentliga medel kanaliseras till folkbildningen. Folkvalda politiker har ansvar för att offentliga medel hamnar där de gör störst nytta.

2. *Folkhögskolor och studieförbund* har rätt att styra sig själva som fria, demokratiska organisationer, och att det är genom medlemsorganisationer och huvudmän som medborgarnas demokratiska inflytande kanaliseras.

3. *Deltagarna – medborgarna* har rätt att styra genom att efterfråga folkbildningsverksamhet som de kan förvänta sig att studieförbund och folkhögskolor ska leverera, eftersom verksamheten till största del är finansierad genom medborgarnas skattepengar.

Detta spänningsfält får konkreta uttryck i allt från bidragsfördelningssystem till frågan om riktade bidrag och projektbidrag. Trots att staten valt att inte detaljstyra folkbildningen, finns specialdestinerade statliga bidrag, exempelvis för läsförbättringsinsatser. Även folkhögskolorna har fått särskilda uppdrag, till exempel SMF-kurserna.

Inom folkbildningsorganisationerna finns en stark uppslutning för ett väl tilltaget generellt bidrag. Det ger organisationerna en stabil grund att stå på och möjlighet att utifrån sina huvudmän och medlemsorganisationer profilera

verksamhetsutbudet och sist men inte minst – att möta och tillfredsställa allmänhetens behov.

Samtidigt är det uppenbart att folkhögskolor och studieförbund inte är främmande för att åta sig särskilda uppdrag. Det gäller på det statliga området, men också utifrån det faktum att både folkhögskolor och studieförbund finansierar delar av verksamheten genom projekt för särskilda ändamål, där anslagsgivaren bestämmer ramarna.

Man kan alltså säga att nuvarande folkbildningspolitik – och folkbildningsorganisationernas verklighet – utformas som en avvägning mellan dessa tre styrmekanismer, och att de innehåller alla tre delar. En fråga att ställa sig är om nuvarande avvägning är optimal och hur den ska utformas i framtiden.

10.2 Nyttan – Nöjet

Måste det finnas ett särskilt syfte med att delta i folkbildande verksamhet? Ska det leda någonstans och få några – helst positiva – mätbara effekter? Lite tillspetsat kan man se det som en balans mellan *nyttan* – folkbildning som en väg att nå ett givet mål och *nöjet* – glädjen att delta bara för sin egen skull, utan att det nödvändigtvis måste leda vidare eller ha ett syfte.

Att nytta och nöje i många fall går att förena är uppenbart för de flesta. Men i det här fallet kan frågan inordnas i en mer allmän diskurs kring tankar om vuxenutbildning och livslångt lärande.

Just begreppet livslångt lärande har allt mer kommit att ges en innebörd av att människor i dagens samhälle måste utbilda sig, och vidareutbilda sig, för att platsa på en föränderlig arbetsmarknad – göras ”anställningsbara”.

Det finns inom folkbildningen en något ambivalent inställning till denna utveckling. Ofta talas det varmt för en bildningsverksamhet som distanserar sig från ett uttalat ”nyttotänkande”. Drivkraften att delta i folkbildande verksamhet är människors lust att lära för sin egen skull. Å andra sidan finns inom studieförbund och folkhögskolor uppenbara ambitioner att vara en utbildningsanordnare för framtidens arbetsliv. Folkbildningens idéplattform *Vägval & Vilja* är på denna punkt tydlig:

”Folkbildningen möter snabbt och flexibelt nya utmaningar på arbetsmarknaden och skiftande behov av kompetensutveckling. Inom folkbildningen stärker människor sina förutsättningar för att få jobb, hittar motivation eller skaffar sig behörighet för vidare studier.”

Återigen, folkbildningen rymmer en bred och mångfacetterad verksamhet och frågan om nytta och nöje måste inte, och kan knappast, besvaras med antingen eller. Frågan är bara vilken vågskål som väger tyngst när folkbildningsorganisationerna gör sina framtida prioriteringar. Och vad anslagsgivarna har för uppfattning i frågan.

10.3 Röst – Service

Studieförbud och folkhögskolorna är en del av civilsamhället. Frågan om civilsamhällets utveckling och roll i förhållande till andra sfärer i samhället – stat, näringsliv, hushåll – har behandlats i en rad forskningsrapporter och utredningar.

En fråga som diskuterats inom folkbildningen är om studieförbund och folkhögskolor har mist sin samhällskritiska roll och kommit att bli en del av en etablerad institutionaliserad del av samhället. I betänkandet *Folkbildningens samhällsvärden* (SOU 212:72) förs ett resonemang om folkbildningens förhållande till det offentliga, mot bakgrund av att folkbildningsorganisationer övertar välfärdsuppgifter, driver företag och verkar under mer marknadsanpassade former. Man frågar sig om denna ”hybridisering” på sikt riskerar att underminera deras ideella karaktär.

Frågan hänger i ett vidare perspektiv samman med synen på civilsamhällets roll nu och i framtiden, något som diskuteras exempelvis i antologin *Civilsamhället och samhällskontraktet* (Wijkström, red, 2012). Några forskare har använt begreppen *röst* eller *service* för att åskådliggöra ett av många vägval som civilsamhället har att förhålla sig till – där röst står för att organisationen utifrån sina idéer ger röst för medlemmar eller medborgare, medan service innebär att organisationen påtar sig en roll att producera och/eller förmedla service till människor och därmed bidra till deras välfärd.

Det här är frågor som har att göra med folkbildningsorganisationernas identitet och självbild. Sannolikt skiftar den, både mellan olika studieförbund och folkhögskolor, och även över tid. I ett framtidsperspektiv är det dock intressant att fundera över den roll och identitet som studieförbund och folkhögskolor ges – och ger sig själva – i samhället.

10.4 För alla – För vissa

Folkbildningen är öppen och tillgänglig för alla vuxna. I syftena med statsbidraget sägs samtidigt uttryckligen att folkbildningen ska verka för minskade utbildningsklyftor.

Folkhögskolor och studieförbund kan visa upp många exempel på att de har en god förmåga att nå ut till personer med låg formell utbildning. Begreppet ”en andra chans” används för att beskriva många deltagares erfarenheter.

Folkhögskoleföreträdare framhåller ofta att just blandningen i deltagargruppen är betydelsefull. Med alltför stort fokus på deltagare med särskilda behov, riskerar den dynamik som ligger i blandade deltagargrupper att gå förlorad.

I studieförbunden bottenar en del av kritiken mot det volymbaserade fördelningssystemet i att det leder till att deltagare och verksamhet som inte kräver så stora insatser gynnas. Statistiken visar också att cirkeldeltagare har högre formell utbildning, jämfört med befolkningen i stort.

Inställningen till folkbildningens ”kompensatoriska roll”, det vill säga att man ska kompensera för andra utbildningsanordnares ”misslyckanden”, varierar och är säkert en följd av olika folkskoleaktörers skilda ideologiska profilering.

Ska då folkbildningen koncentrera sina resurser för att identifiera, bjuda in och motivera de som bäst behöver folkbildande verksamhet?

I folkbildningens vardag handlar frågan med all säkerhet både om ideologiska ställningstaganden och om ekonomiska förutsättningar, särskilt med ett bidragssystem som premierar volym. Det kräver mer resurser att nå personer som inte självmant knackar på dörren och vill delta. Samtidigt är det just dessa deltagare som, utifrån ambitionen att utjämna utbildningsklyftor, kanske skulle var de prioriterade.

10.5 Vetenskapsbaserad – Erfarenhetsbaserad

Folkbildningen är i hög utsträckning en praktiskt inriktad verksamhet. Begreppet ”eldsjäl” används ibland för att beskriva folkbildningens aktiva – hängivna cirkelledare och folkhögskollärare som ”brinner” för sin uppgift.

I rapporterna *Läge för dialog* (Folkbildningsförbundet, 2011) och *Vägar till framgång* (Folkbildningsförbundet, 2014) där folkbildningsföreträdare och politiker/tjänstemän och folkbildningsföreträdare intervjuas, framkommer vad som lite hårddraget kan beskrivas som en kulturskillnad mellan två synsätt – som speglar skilda verkligheter och behov.

En del folkbildningsföreträdare uttrycker i rapporterna närmast trosvissa föreställningar om den egna verksamhetens betydelse. Utgångspunkten är ofta en erfarenhetsbaserad kunskap – man vet genom praktiskt folkbildningsarbete vad som fungerar och vad som inte gör det. Verksamheten ses som värdefull i sig, eftersom människor deltar och är nöjda. Den kunskap som genereras är dock sällan dokumenterad, systematiserad och analyserad, utan byggd på just enskilda iakttagelser och erfarenheter.

Politiker och tjänstemän å sin sida efterfrågar mer vetenskapsbaserad kunskap som innefattar systematiska mätningar av verksamhetens effekter och betydelse för enskilda människor och för samhället i stort. Ofta handlar det om att få argument och trovärdiga underlag för politiska prioriteringsdiskussioner.

Två citat från rapporten *Vägar till framgång* kan tjäna som exempel för att beskriva skillnaden:

”Jag är övertygad om att sjukvården skulle få högre kostnader utan vår pensionärsverksamhet, men hur bevisar jag det?”

Folkbildningsföreträdare, Enköping

”Jag har kolleger som vill veta exakt vad vi får ut av satsade pengar. Som hela tiden frågar sig om pengarna skulle göra större nytta någon annanstans.”
Kommunpolitiker, Enköping

Rätt hanterat behöver inte detta spänningsfält leda till konflikter och missförstånd, utan kan snarare bidra till en fördjupad diskussion. Men skillnaden i synsätt kan vara bra att ha i åtanke i samverkansprocessen.

11. Några utmaningar – och möjligheter till dialog och samverkan

Här redovisas slutligen några områden som kan tjäna som utgångspunkt för diskussioner om nuläge och eventuella förändringar, vad gäller relationen mellan folkbildning och det offentliga. Först berörs folkbildningspolitiken ur ett mer avgränsat perspektiv, följt av några aktuella samhällsutmaningar där dialog och samverkan redan förekommer – men där ytterligare insatser säkert är möjliga.

11.1 Mäta effekter – är det möjligt?

Som tidigare nämnts har frågan om utvärdering av folkbildningens effekter uppmärksammats på senare år. Det flesta uppfattar det som ett rimligt krav att folkbildningen – liksom andra skattefinansierade verksamheter – redovisar hur pengarna används och vad insatserna leder till.

I rapporten *Läge för dialog* ger några politiker och tjänstemän uttryck för dilemmat att de inte riktigt har grepp om vad folkbildningsverksamheten. Så här säger en politiker: ”Mervärden? Vet inte, det är en bra fråga. Det är det som jag efterlyser, att kunna få mer fylliga och beskrivande rapporter”.

Den kraftiga nedgången av kommunbidragen till studieförbunden har aldrig riktigt analyserats och förklarats, men en hypotes är att det till stor del handlar om studieförbundens bristande förmåga att argumentera för och informera om den verksamhet de bedriver på ett bra sätt, det är i alla fall den förklaring som många studieförbundsrepresentanter själva ger.

När det gäller folkhögskolornas verksamhet, som ju handlar mer om sammanhållna utbildningar, finns större möjlighet att mäta effekterna av verksamheten, utifrån deltagarnas fortsatta väg till arbete och/eller utbildning.

Även på ett mer övergripande plan har utvärderingar och effektmätningar problematiserats, bland annat utifrån frågan om hur stor andel av resurserna, som i första hand är ämnade för folkbildningsverksamhet, det är rimligt att lägga på mätningar av olika slag.

Nu sker en förändring när det gäller statens utvärdering av folkbildningen, i och med Statskontorets nya uppdrag. För landsting/regioner, kommuner, studieförbund och folkhögskolor kanske det handlar om att föra en gemensam dialog för att tydliggöra vad det är för frågor man vill ha svar på, alltså vilka

redovisningar och utvärderingar man förväntar sig – och hur ansvaret för att utföra dessa ska fördelas.

11.2 Bidrag – omfattning, fördelning, styrning

De senaste årens bidragsutveckling har redovisats tidigare i rapporten. Det finns i dagsläget inga tecken på några större förändringar vad gäller det statliga folkbildningsanslaget. Särskilt intressant är om den senaste tidens blygsamma ökning av kommunbidragen till studieförbunden – efter ett par årtionden av minskningar – är en tillfällighet eller fråga om början på en trend.

Det nuvarande i huvudsak volymbaserade fördelningssystemet har fått utstå en hel del kritik, eftersom det inte kopplas till statens fyra syften och inte heller tar hänsyn till kvalitet, något som 2004 års folkbildningsproposition tydligt slog fast att fördelningssystemet skulle göra.

Även internt i folkbildningen har det kvantitativa fördelningssystemet kritiserats, framför allt för att vara volymdrivande. Begreppet ”timjakt” används ofta i studieförbunden för att illustrera jakten på fler studietimmar i det nollsummespel som statsanslaget innebär. Samtidigt har en del försök med kvalitativa fördelningskriterier, exempelvis från Landstinget i Uppsala län som tidigare redovisats, visat på både betydande svårigheter och ökade administrativa kostnader med att fördela bidrag utifrån en värdering av verksamhetens kvalitet.

Frågan om bidragsfördelning hänger samman med möjligheterna till styrning. Åtminstone tre möjliga modeller för styrning kan urskiljas – även om det är vanskligt bedöma modellernas styrande effekter:

- *Styrning genom fördelning av bidrag*

Genom att utarbeta fördelningskriterier som värderar vissa verksamheter eller målgrupper högre än andra. Ett exempel är det nya fördelningssystemet till studieförbunden, där ett ökat antal ”unika deltagare” och deltagare med låg formell utbildning värderas högre.

- *Styrning genom bidragsformer*

Riktade bidrag eller projektbidrag som ett komplement till de generella bidragen förekommer på många håll, till exempel ”utvecklingspotter” eller medel riktat till vissa målgrupper.

- *Styrning genom dialog och samverkan*

Styrning behöver inte innebära ekonomiska incitament, vilket exempelvis rapporten *Läge för dialog* beskriver. Det kan exempelvis ske i form av möten och samråd mellan folkbildningsföreträdare och politiker/tjänstemän där aktuella samhällsutmaningar står på agendan. Den här formen av samråd kan självfallet genomföras på olika sätt, men innehåller ofta moment av gemensamt erfarenhetsutbyte och en ambition att uttrycka förväntningar på vilka insatser som ska prioriteras.

11.3 Relationen mellan landsting/regioner/kommuner och folkbildningen

I flera de studier som refererats i denna rapport finns en närmast samstämmig uppfattning om vikten av ett ökat samarbete mellan folkbildningsorganisationerna och det offentliga.

I många landsting/regioner och kommuner finns också tecken på en ökad dialog och samverkan. Kultursamverkansmodellen, regionala kompetensplattformar och regionala utvecklingsplaner innebär på många håll ökade kontaktytor mellan folkbildningens organisationer och det offentliga. De regionägda folkhögskolorna ger dem en särställning, eftersom de genom huvudmannaskapet har mer naturliga kopplingar till landstingens/regionerna.

Den kan vara anledning att fundera över hur dialogen och samverkan ser ut och kan utvecklas, såväl vad gäller former som innehåll. Några reflektioner kan göras:

- En nyckelfråga är kapacitet och resurser för samverkan. Lokala studieförbundsavdelningar och folkhögskolor är fokuserade på den operativa folkbildningsverksamheten. Den gemensamma kapaciteten, i form av länsbildningsförbund eller andra samverkansorgan, varierar. Det finns exempel på landsting/regioner som helt saknar länsbildningsförbund vilket kan göra det svårt för offentliga företrädare att veta vem som för folkbildningens gemensamma talan.
- Att upprätta en god dialog och fruktbara samverkansformer är ett delat ansvar. Även från landsting/regioner och kommuner måste det finnas intresse och kapacitet för att utveckla dialog och samverkansformer med folkbildningens organisationer.
- Vad ska dialog och samverkan handla om och under vilka former ska den ske? Det här är grundläggande frågor som behöver ventileras och få ett svar. I de studier som gjorts finns en önskan en tätare och mer dialog – som inte enbart handlar om instrumentell rapportering och fördelning av medel – utan även inbegriper mer konstruktiva samtal med aktuella samhällsutmaningar i fokus.

Det nyligen framlagda betänkandet *Palett för ett stärkt civilsamhälle* (SOU 2016:13) lyfter fram förtjänsterna med civilsamhälles mångfaldiga myller av organisationer – där även folkhögskolor och studieförbund är en del. Utredningen konstaterar samtidigt att ”paradoxen är att denna mångfald med dess olika särarter kan bli ett hinder när det offentliga ska ta ställning till hur samverkan ska ske med civilsamhället ... Mångfalden, särarterna och pluralismen inom civilsamhället skärper kraven på det offentligas förmåga att vara innovativ och söka lösningar där det ideella engagemanget tas tillvara.”

11.4 Några samhällsutmaningar – områden för utvecklad samverkan?

På vart och ett av de områden som lyfts fram här finns redan i dag exempel på att folkhögskolor och studieförbund gör insatser, ofta i samverkan med offentliga aktörer – landsting/regioner, kommuner eller myndigheter. Här är utmaningen

kanske inte alltid att tillföra resurser, utan att hitta modeller och strukturer som gör att kompetens och lyckade exempel kan fortplantas och spridas vidare.

- ***Ett sätt för människor att komma vidare – minskade utbildningsklyftor***

Folkhögskolor och studieförbund når många lågutbildade – och det är uppenbart att för många personer med bristfällig formell utbildning är studier på folkhögskola ett alternativ som kan leda vidare till fortsatta studier eller arbete. Fortfarande lämnar många ungdomsskolan utan behörighet. Frågan om utbildningsklyftor och om möjligheter till vidareutbildning kommer sannolikt att vara aktuella framöver. Här finns stora uppgifter för folkbildningen och möjligheter till samverkan med andra aktörer.

En central fråga här är givetvis folkbildningsorganisationernas förutsättningar, kopplat till deras egna prioriteringar och vägval. Folkbildningens egen idéplattform ger tydligt besked i frågan, med ett åtagande att minska utbildningsklyftorna.

- ***Möjliggörare inom kulturen***

Studieförbunden och folkhögskolorna är viktiga kulturaktörer. Många av folkhögskolornas estetiska utbildningar är eftertraktade och har gott rykte. Studieförbundens kulturverksamhet är omfattande, både när det gäller att uppleva och utöva kultur. De estetiska ämnena dominerar studiecirkelverksamheten.

Här kan det finnas stora möjligheter till utveckling – inte minst i samverkan mellan etablerade kulturinstitutioner och den bredare deltagarkultur som folkbildningen utgör. Det finns också mängder av exempel på konstruktiva samarbeten mellan olika kulturformer och mellan professionella kulturutövare och amatörer.

- ***Hälsa genom aktivitet och gemenskap***

En gemensam nämnare för all folkbildningsverksamhet är att det innebär aktivitet – för kropp och själ. Många folkhögskolor har lång erfarenhet av deltagare med olika funktionsnedsättningar. I studieförbunden finns starka kopplingar till handikapp- och patientorganisationer.

Att med säkerhet slå fast folkbildningsverksamhetens hälsoeffekter är vanskligt. Många faktorer samverkar och att bevisa direkta samband mellan deltagande i folkbildning och förbättrad hälsa är svårt. Samtidigt finns en rad positiva utsagor från deltagare, med vittnesmål om att folkbildningsaktiviteter förbättrat deras livskvalitet – både psykiskt och fysiskt.

Även på detta område finns goda exempel – och möjligheter till nya partnerskap.

• *Integration*

Folkhögskolor och studieförbund gör betydande insatser för ökad integration. Det här är två aktuella exempel av många:

- Under hösten 2015 hade studieförbundens cirkelverksamhet med asylsökande 75 000 deltagare. Cirklarna har i huvudsak handlat om att stärka de nyanländas kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället.
- I satsningen Inkludera mera har 34 folkhögskolor utvecklat metoder och genomfört konkreta insatser för ett mer inkluderande samhälle. Flera skolor i Stockholms län har varit med i projektet och bland annat arbetat med romers situation, möten med ensamkommande flyktingbarn, rasismens historia och mobilisering för politiskt engagemang och valdeltagande. Erfarenheterna från satsningen finns samlade i metodhandledningen *Inkludera mera* (RIO, 2016)

Folkbildningsorganisationernas insatser inom integrationsområdet genererar kunskap och erfarenheter som rimligtvis kan vara värdefullt för andra samhällsaktörer att ta del av. Den senaste tidens exempel, med snabb mobilisering i samband med flyktingssituationen, visar också på folkbildningsorganisationernas förmåga till flexibilitet och att ta på sig nya uppgifter – något som kan tas till vara även i andra sammanhang.

• *Demokrati – medborgarengagemang – civilsamhälle*

Beskrivningar av folkbildningens betydelse för demokratins utveckling landar ofta i stora ord och allmänt hållna formuleringar. Inte desto mindre kan man konstatera att bakom de stora orden finns inom folkhögskolor och studieförbund en bred och omfattande verksamhet som en stor del av befolkningen på olika sätt kommer i kontakt med – genom studiecirkel, folkhögskolekurser och kulturarrangemang.

Om det finns någon gemensam nämnare för denna verksamhet är det kanske just folkbildningen som mötesplats och arena för kunskap, bildning, ideellt engagemang och aktivitet som ska framhållas.

När det gäller demokratins utveckling finns en uppenbar förväntan – såväl bland politiker som bland företrädare för studieförbund och folkhögskolor – på folkbildningens framtida möjligheter, och ansvar.

Referenser

Allas kunskap – allas bildning (prop 2013/14:1272)

Arbetsförmedlingen (2015) *Effektutvärdering av studiemotiverande folkhögskolekurs bland arbetslösa.*

Folkbildningsförbundet (2014) *Vägar till framgång.*

Folkbildningsförbundet (2011) *Läge för dialog.*

Folkbildningsrådet (2015) *Folkbildningsrådets budgetunderlag 2016-2018.*

Folkbildningsrådet (2015) *Folkbildningens betydelse i samhället 2014.*

Folkbildningsrådet (2015) *Steget vidare – undersökning bland folkhögskolans deltagare 2013.*

Folkbildningsrådet (2014) *Cirkelledare – folkbildningens fotfolk och drivkraft.*

Folkbildningsrådet (2014) *Att styra eller inte styra?*

Folkbildningsrådet (2014) *Folkbildning och regionala kulturplaner – en kartläggning.*

Folkbildningsrådet (2014) *Cirkeldeltagare efter 65 – Livskvalitet och aktivt medborgarskap.*

Folkbildningsrådet (2013) *Kulturprogrammets betydelse för lokalsamhället.*

Folkbildningsrådet (2013) *Att vara folkhögskollärare.*

Folkbildningsrådet (2013) *Folkbildningens arbete med flexibelt lärande och digital delaktighet.*

Folkbildningsrådet m fl (2013) *Folkbildningens Vägval & Vilja.*

Folkbildningsrådet (2012) *Tradition, resurs eller nödvändighet. Om relationen mellan folkhögskolor och deras huvudmän.*

Folkbildningsrådet (2011) *Folkhögskoledeltagarundersökning 2010.*

Folkbildningsrådet (2009) *Folkrörelseanknytningar och marknadsrelationer. Studieförbunden och deras grundarorganisationer, medlemsorganisationer och samverkansorganisationer.*

Folkbildningsrådet (2009) *Studiecirkeldeltagare 2008.*

Folkbildningsrådet (2004) *Folkbildningens framsyn.*

Förordning (215:218) om statsbidrag till folkbildningen.

Landstinget i Uppsala lön (2015) En översyn av bidragsgivningen till studieförbunden i Uppsala län (Dnr: KU2015-0063).

Lära, växa, förändra – regeringens folkbildningsproposition (2005/06:192).

Nationalencyklopedin (www.ne.se).

PM RIO – Folkhögskolans ekonomiska situation – kärnverksamheten går back (RIO, 2014).

RIO (2016) Inkludera mera.

SOU 2016:13. Palett för ett stärkt civilsamhälle.

SOU 2012:72. Folkbildningens samhällsvärden – en ny modell för statlig utvärdering.

SOU 2004:30. Folkbildning i brytningstid.

SOU 1996:159. Folkbildningen – en utvärdering.

Sveriges Kommuner och Landsting (2012) SKL och folkbildningspolitiken.

Statskontoret. Arbetsplan för utvärdering av folkbildningen (Dnr 2014/199-5).

Västra Götalandsregionen, protokoll från Kulturnämnden 2015-12-10.

Västra Götalandsregionen (2014) Västra Götalandsregionens folkbildningspolitiska program (KUN 254-2011).

Wijkström red. (2012) Civilsamhället och samhällskontraktet. European Civil Society press.

Wingborg (2014) En orättvis bildningspolitik. Arena idé.

www.overenskommelsen.se

//