

# Regeringens proposition

## 2005/06:192

Lära, växa, förändra  
Regeringens folkbildningsproposition

Prop.  
2005/06:192

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Harpsund den 16 mars 2006

*Göran Persson*

*Lena Hallengren*  
(Utbildnings- och kulturdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen gör regeringen bedömningen att statens syften med statsbidraget till folkbildningen i väsentlig mån har uppnåtts. Principen om rollfördelningen mellan staten och folkbildningen föreslås ligga fast. Riksdagen föreslås ange syftet med statens bidragsgivning, medan folkbildningen själv lägger fast målen för verksamheten.

De syften med statens bidrag till folkbildningen som lades fast 1998 skall gälla även i fortsättningen. I stället för prioriterade målgrupper anges dock sju verksamhetsområden för folkbildningen, vilka i särskilt hög grad skall utgöra motiv för statens stöd. Folkbildningen bör själv identifiera de målgrupper som är relevanta för verksamheten.

Behovet av ett systematiskt kvalitetsarbete betonas, liksom vikten av uppföljning, utvärdering och forskning. Regeringen föreslår vissa ändrade former för statens utvärdering av folkbildningen. I propositionen behandlas vidare bl.a. gränsdragningen mellan studie- och bildningsarbete å ena sidan och verksamhetsstöd å den andra. Formerna för stödet till idrottens utbildningsverksamhet bedöms behöva förändras.

Statens, kommunernas, landstingens och huvudmännens gemensamma ansvar lyfts fram och en allmän höjning av folkbildningsanslaget aviseraras.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Ärendet och dess beredning.....	5
3	Bakgrund .....	7
3.1	Folkbildningen 1868–2005 .....	7
3.2	Folkbildningens verksamhetsutveckling.....	9
4	Utgångspunkter för regeringens överväganden.....	16
4.1	Folkbildningen stärker demokratin .....	18
4.1.1	Folkbildningen bidrar till att öka människors makt över sin egna liv .....	18
4.1.2	Folkbildningen bidrar till samhällsutvecklingen.....	19
4.1.3	Folkrörelsen är en grundsten i den svenska folkbildningstraditionen .....	20
4.2	Livslångt lärande för alla .....	20
4.3	Folkbildningen stärker enskilda individers personliga utveckling .....	22
4.4	Resultatet av utvärderingen.....	22
5	Demokrati, lärande och personlig utveckling – syftet med statsbidraget .....	23
5.1	Den gemensamma värdegrunden .....	25
5.2	Det mångkulturella samhällets utmaningar.....	27
5.3	Den demografiska utmaningen .....	30
5.4	Det livslånga lärandet.....	32
5.5	Kulturverksamhet.....	36
5.6	Personer med funktionshinder .....	40
5.7	Folkhälsa, hållbar utveckling och global rättvisa.....	43
6	Självständighet, ansvar och kvalitet .....	46
6.1	Ramarna .....	46
6.2	Kvalitetsarbete .....	47
6.3	Folkbildningsrådet – dess roller, uppdrag och befogenheter.....	50
6.4	Uppföljning, utvärdering och forskning.....	54
6.5	Bildningsarbete och inte verksamhetsstöd.....	56
6.6	Stödet till idrottens utbildningsverksamhet.....	58
6.7	Pedagogik och flexibelt lärande .....	59
6.8	Deltagarnas ställning och rättssäkerhet.....	63
7	Folkbildningens ekonomi .....	65
7.1	Gemensamt ansvar .....	65
7.2	Uppdragsverksamhet.....	68
7.3	Det statliga stödet.....	69
Bilaga 1	Sammanfattning av slutbetänkandet Folkbildning i brytningstid (SOU 2004:30), utredningen Vem får vara med? (SOU 2004:51) samt rapporten Folkbildningens framsyn .....	73

Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser som avgivit yttrande över slutbetänkandet Folkbildning i brytningstid (SOU 2004:30), utredningen Vem får vara med? (SOU 2004:51) samt rapporten Folkbildningens framsyn .....	78	Prop. 2005/06:192
Bilaga 3	SUFO 2:s analys av kostnadsutvecklingen och dess konsekvenser för studieförbund och folkhögskolor .....	80	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2006 .....		83	

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner vad regeringen föreslår om

1. syftena med statsbidraget till folkbildningen och verksamhetsområden som utgör motiv för bidraget (avsnitt 5), samt
2. statens utvärdering av folkbildningen (avsnitt 6.4).

### *Utredningarna*

Genom beslut den 27 september 2001 bemyndigade regeringen dåvarande skolministern att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att genomföra en statlig utvärdering av folkbildningen (dir. 2001:74). Utredningen, som antog namnet Statens utvärdering av folkbildningen 2004, SUFO 2, lade i mars 2004 fram betänkandet *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor* (SOU 2004:30). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildnings- och kulturdepartementet (U2004/1244/SV). En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*.

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

Genom beslut den 28 maj 2003 bemyndigade regeringen ansvarigt statsråd att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera frågan om folkbildningens inriktning, verksamhetsformer och organisation kan bedömas svara väl mot människors, och särskilt ungdomars, villkor i dagens – och om möjligt – morgondagens samhälle (dir. 2003:6). Utredningen lämnade sitt betänkande *Vem får vara med? En belysning av folkbildningens relation till icke-deltagarna* (SOU 2004:51) i maj 2004. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildnings- och kulturdepartementet (U2004/1244/SV). En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*.

Regeringen beslutade hösten 2002 att ställa medel till Folkbildningsrådets disposition för att rådet tillsammans med berörda aktörer skulle möjliggöra för folkbildningen att utarbeta ett samlat dokument om dess framtida roll och uppgifter. Folkbildningsrådet överlämnade sin rapport *Folkbildningens framsyn – Framtidens folkbildning, roll och uppgifter* till dåvarande Utbildningsdepartementet i mars 2004. En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 1*. Rapporten har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildnings- och kulturdepartementet (U2004/1244/SV). En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*.

### *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen har granskat statsbidragen till idrottsrörelsen och folkbildningen när det gäller regeringens styrning, kontroll, uppföljning och återrapportering till riksdagen. I enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnades rapporten *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen* (RiR 2004:15) till regeringen i juni 2004. Med anledning av rapporten lämnade Riksrevisionens styrelse en framställning

(2004/05:RRS7) angående statens stöd till idrottsrörelsen och folkbildningen till riksdagen. Riksdagen tillkännagav som sin mening att regeringen tydligare redovisar för riksdagen hur folkbildningen och idrottsrörelsen utnyttjar de bidrag som staten varje år beviljar (bet. 2004/05:KrU6, rskr. 2004/05:197).

Prop. 2005/06:192

Propositionen bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen och vänsterpartiet.

## 3 Bakgrund

### 3.1 Folkbildningen 1868–2005

#### *Tiden fram till 1991*

Det organiserade folkbildningsarbetet i Sverige har gamla anor. Den första folkhögskolan grundades år 1868 och antalet skolor är i dag uppe i 148. Studieförbunden har växt fram under 1900-talet.

Folkbildningen har formats med nära anknytning till de traditionella folkrörelserna och är ett viktigt inslag i det moderna samhällets framväxt. Folkbildningen och människors bildningsarbete sprang fram ur en strävan efter att kunna påverka och förändra samhället och den egna livssituationen. Historiskt sett har folkbildningen varit ett redskap för olika grupper i deras ambition att förbättra sin situation i samhället. Med tiden har det skett en utveckling där folkbildningen och bildningsarbetet kommit att anpassas till nya behov och nya förutsättningar. Det offentliga har även kommit att ta över ansvaret för stora delar av verksamhetens finansiering. Staten, kommunerna och landstingen har därmed också fått inflytande över verksamhetens organisering och inriktning.

Folkbildningen är en unik nordisk företeelse. Självfallet har utvecklingen tagit sig olika uttryck i de nordiska länderna, men det finns flera gemensamma karaktärsdrag.

#### *Perioden 1991–1998*

År 1991 fattade riksdagen ett beslut som innebar en markant förändring av ansvarsfördelningen mellan staten och folkbildningen. Den omfattande statliga reglering som gällt tidigare ersattes av ett system med målstyrning. Riksdagen och regeringen skulle hädanefter fastställa de övergripande målen och motiven för det statsbidrag som tilldelades folkbildningen årligen. Inom angivna gränser skulle sedan studieförbund och folkhögskolor själva formulera verksamhetens mål. Ansvaret för bidragsfördelning, administration, organisation samt uppföljning och utvärdering av folkbildningen ålades det nyskapade Folkbildningsrådet (FBR). Folkbildningsrådet bildades av Folkbildningsförbundet (FBF), Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) samt Landstingsförbundet.

Till följd av 1991 års riksdagsbeslut övergick således folkbildningen från att i hög grad vara inordnad i den statliga förvaltningen till en form av självstyre och egenförvaltning inom ramen för statens mål och riktlinjer. Förändringen innebar likaså att styrelsen för varje enskilt studieförbund och folkhögskola fick ett tydligare och större ansvar för den egna verksamheten än vad som tidigare varit fallet.

Förändringarna inom statsbidragssystemet innebar att de två tidigare detaljreglerade anslagen till studieförbund och folkhögskolor ersattes med ett samlat anslag utan detaljreglering.

År 1996 tillsattes den första statliga utvärderingen av folkbildningen (SUFO 96). Det var den dittills sannolikt mest omfattande granskningen och genomlysningen av svensk folkbildning. I sitt arbete vände sig utredaren till forskare vid olika lärosäten och initierade forskningsprojekt

med inriktning på studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet. Metoden innebar en utvärdering baserad på utomstående, oberoende bedömningar. Det skedde också ett närmande mellan forskare och folkbildning, där båda parter kunde dela med sig av värdefull kunskap och erfarenhet.

SUFO 96 koncentrerade sitt arbete på studieförbunden och berörde i mindre utsträckning folkhögskolorna. Skälet var främst att kunskapen om studiecirkelverksamheten och cirkeldeltagarna upplevdes som mindre omfattande än kunskaperna om folkhögskolan och dess verksamhet. Ett annat skäl var att cirkelverksamheten berör ett avsevärt större antal människor än folkhögskoleverksamheten. Av resursskäl avstod utredningen från att mer ingående studera bland annat studieförbundens kulturverksamhet, den pedagogiska processen samt folkbildningsverksamhet för funktionshindrade.

I sina slutsatser konstaterade SUFO 96 att beräkningar gav vid handen att uppemot 20 procent av befolkningen årligen deltog i studiecirkelverksamheten och några få procent i folkhögskolornas verksamhet. Deltagarna var generellt sett mycket nöjda med resultaten av studierna. Folkbildningen kan även sägas ha betytt mycket för den allmänna kunskapsnivån liksom för kulturlivet. SUFO 96 pekade också på värdet av det sociala nätverk, i vardagslivet, som skapats genom främst studiecirkelverksamheten.

Utredningen riktade emellertid också kritik mot vissa delar av verksamheten. Bland annat konstaterades att studieförbunden borde kunna göra mer för att öka deltagandet bland korttidsutbildade, invandrare och arbetslösa, dessutom borde såväl kvalitet som ambitionsnivån i vissa hantverkscirklar ses över samt tydliggöra den ideologiska profilen för deltagarna. Folkhögskolorna borde göra det möjligt för deltagarna att utöva större inflytande över verksamheten och dess innehåll och upplägg. Viss kritik riktades också mot Folkbildningsrådet.

Under 1990-talet kom olika statliga åtgärder inom vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsutbildningsområdet att ställa nya krav men åtgärderna erbjöd också nya möjligheter för folkbildningen. Folkbildning som uppdragsutbildning blev allt vanligare. Andra aktörer i omvärlden fick också upp ögonen för folkbildningen som en intressant samarbetspartner, vilket innebar nya kontakter för studieförbund och folkhögskolor. Folkbildningen kom också att använda sig av nya finansieringsformer i större utsträckning, såsom medel från olika projekt inom EU liksom skilda typer av uppdragsutbildningar.

### *Tiden efter 1998*

I propositionen Folkbildning (prop. 1997/98:115) framhöll regeringen att den principiella synen på folkbildningen, i allt väsentligt låg fast. Riksdagen skulle fastställa de övergripande målen och motiven för att bevilja statsbidrag till folkbildningen och inom angivna ramar formulerade studieförbund och folkhögskolor sedan målen och riktlinjerna för verksamheten.

Med utgångspunkt i resultaten och slutsatserna från den första statliga utvärderingen av folkbildningen (SUFO 96) gjorde regeringen i propositionen bedömningen att folkbildningen genomfört en verksamhet som

låg i linje med statens övergripande mål. Studieförbund och folkhögskolor hade också genomfört en verksamhet som till sin omfattning motsvarade vad staten kunde förvänta sig utifrån tilldelat statsbidrag. Regeringen konstaterade att det, mot denna bakgrund, var motiverat att ge folkbildningen fortsatt stöd. En förändring var att syftena med statsbidraget till folkbildningen, fastlagda av riksdagen 1991, utökades. Regeringen slog fast att statsbidraget härnäst skulle ges ytterligare två syften. Det skulle dels bidra till att stärka och utveckla demokratin, dels bidra till att bredda kulturintresset i samhället, till ökad delaktighet i kulturlivet, till kulturupplevelser och slutligen till eget skapande. Ytterligare en markering var att arbetslösa tillkom som en viktig målgrupp för folkbildningens verksamhet. Folkbildningsrådet gavs ett fortsatt ansvar för att fördela statsbidraget till studieförbund och folkhögskolor utifrån övergripande mål. Den tidigare bestämmelsen om att folkhögskolans undervisning väsentligt skulle skilja sig från undervisningen i det offentliga skolväsendet och inom högskolan togs bort som särskilt villkor för statsbidrag. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 1997/98:KrU17, rskr. 1997/98:258).

### 3.2 Folkbildningens verksamhetsutveckling

För att ge en mer heltäckande bild av folkbildningens utveckling, med tyngdpunkt på tiden från 1991 och framåt, bör verksamheten även beskrivas utifrån kvantitativa termer. Avsnittet är en jämförelse mellan åren 1991, 1997 och 2004/05.

#### *Studieförbunden*

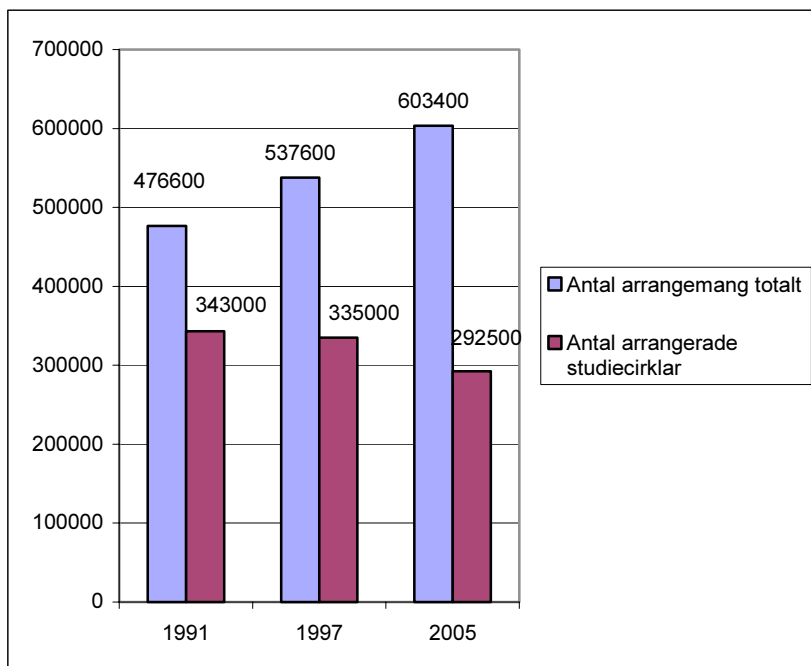
Budgetåret 1990/91 fanns 11 statsbidragsberättigade studieförbund. Under perioden 1991–2005 har några studieförbund gått samman och ett studieförbund har bytt namn.

Sveriges kyrkliga studieförbund (SKS) bytte 2002 namn till Sensus studieförbund. Två studieförbund har under perioden gått samman med Sensus studieförbund; KFUK-KFUM:s studieförbund i maj 2002 och Tjänstemännens Bildningsverksamhet (TBV) i oktober 2004. Det gemensamma namnet är fortsättningsvis Sensus studieförbund. Sensus studieförbund har också ett samarbete med Ibn Rushd, ett muslimskt studieförbund, som inte uppbär statsbidrag. Frikyrkliga studieförbundet (FS) bytte i april 2003 namn till Studieförbundet Bilda för kyrka och samhälle. Vid utgången av 2005 fanns det nio statsbidragsberättigade studieförbund, med sammantaget omkring 270 anslutna medlemsorganisationer.

Sett till alla typer av arrangemang (studiecirklar, kulturprogram och annan gruppverksamhet) märks en mycket tydlig ökning av verksamheten sedan 1991. Dock har antalet studiecirklar minskat (*Diagram 1*).

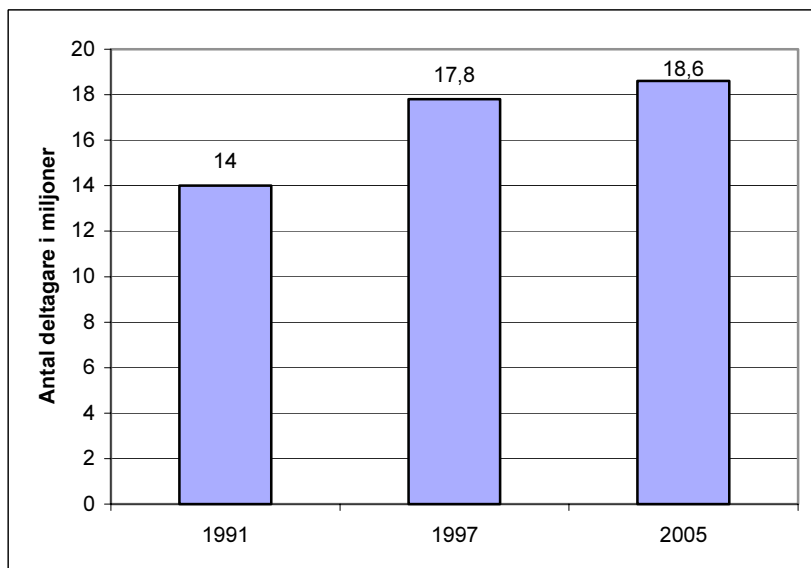
**Diagram 1 Antal arrangemang och antal studiecirklar 1991, 1997, 2005**

Prop. 2005/06:192



(Källa: Regeringens proposition 1997/98:115 Folkbildning och Folkbildningsrådets årsredovisning 2005)

**Diagram 2 Antal deltagare i studieförbundens verksamhet 1991, 1997 och 2005**



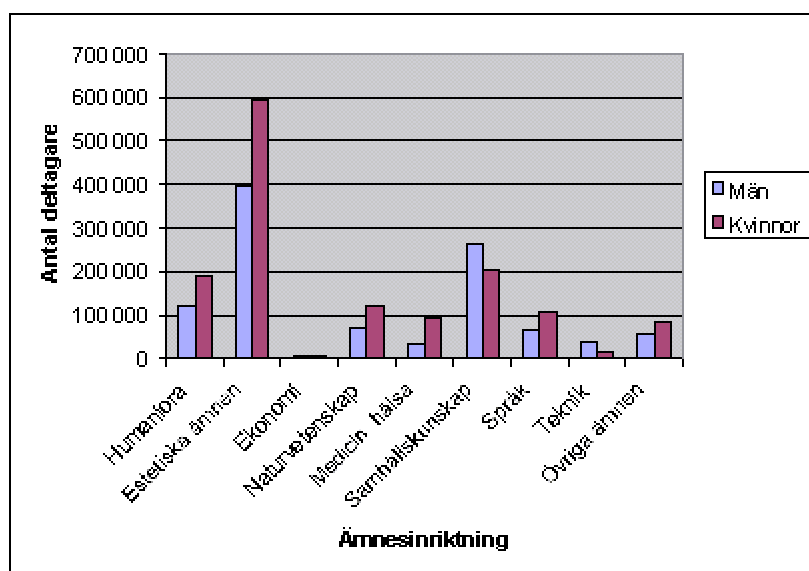
(Källa: Regeringens proposition 1997/98:115 Folkbildning och Folkbildningsrådets årsredovisning 2005)

Av *Diagram 1* framgår förändringen av det totala antalet arrangemang med statsbidrag, liksom det totala antalet studiecirklar. Man kan också konstatera en ökning av antalet deltagare i studieförbundens verksamhet (*Diagram 2*).

Antalet deltagare per cirkel ökade mellan 1991 och 1997 med 0,2 till 8,5 och antalet studietimmar per cirkel ökade med 3,4 till 36,6 studietimmar. Studieförbunden tenderade alltså att anordna allt längre studiecirklar. Från 1997 till 2005 har utvecklingen delvis varit en annan. Antalet deltagare per cirkel har sjunkit med 0,5 till 8,0. Däremot har antalet studietimmar per cirkel fortsatt att öka och var vid utgången av 2005 uppe i 40,4.

*Diagram 3* ger en bild av fördelningen mellan män och kvinnor i studiecirklarverksamheten, uppdelad på olika huvudämneskategorier, år 2004. Detta var sista året som huvudämnena uppdelade på kön redovisades.

**Diagram 3 Studiecirkelverksamhetens deltagare uppdelade på män och kvinnor inom olika huvudämnesområden 2004**

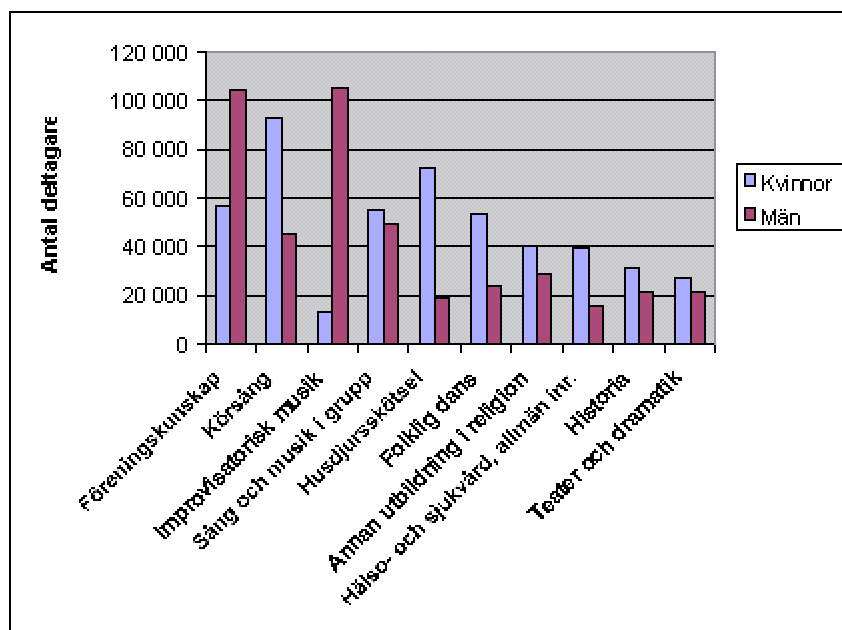


(Källa: Folkbildningsrådets årsredovisning 2004)

För 2005 finns uppgifter om könsfördelningen för de tio underämnena som samlade störst antal deltagare. Uppgifterna framgår av *diagram 4*.

**Diagram 4 Underämnena med störst antal deltagare uppdelade på kön 2005**

Prop. 2005/06:192



(Källa: Folkbildningsrådets årsredovisning 2005)

Könsfördelningen i studiecirklarna har varit i stort sett oförändrad sedan början av 1990-talet. År 1991/92 var 57 procent av cirkeldeltagarna kvinnor, 1997 var 58 procent kvinnor och 2005 var 58 procent kvinnor.

I *Tabell 1* sammanfattas vissa uppgifter rörande studieförbundens kulturprogram. Under perioden märks en klar ökning av antalet besökare liksom av antalet medverkande. I tabellen finns även uppgifter angående antal program med sång och musik samt deras andel av det totala antalet program.

**Tabell 1 Studieförbundens kulturprogram 1991, 1997 och 2005**

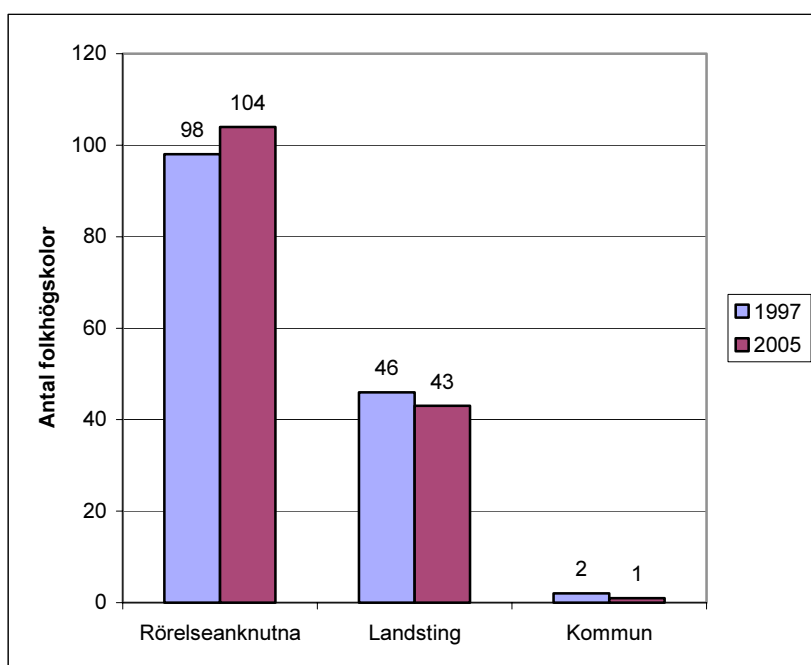
	1991	1997	2005
Antal kulturprogram	88 000	164 000	237 600
Antal besökare vid kulturprogram (miljoner)	10,7	14,5	15,5
Antal medverkande/agerande	646 000	940 000	1 074 000
Antal program med sång och musik	48 000	62 000	78 000
Sång och musik som andel av det totala antalet program	46 %	38 %	33 %

(Källa: Regeringens proposition 1997/98:115 Folkbildning och Folkbildningsrådets årsredovisning 2005)

Under budgetåret 1990/91 fanns sammanlagt 128 statsbidragsberättigade folkhögskolor i Sverige. Efter beslut av Folkbildningsrådet tillkom under 1990-talet ytterligare 21 folkhögskolor. En folkhögskola har lagts ned och två folkhögskolor har gått samman till en. Sammanlagt fanns det därmed totalt 147 folkhögskolor 1997. Antalet folkhögskolor uppgick år 2005 till 148.

Vissa förändringar har skett vad gäller fördelningen mellan olika typer av huvudmän för folkhögskolorna. Mellan 1997 och 2005 har det skett en förskjutning, så till vida att de rörelseanknutna folkhögskolorna har ökat medan de skolor som har landsting eller regioner som huvudman minskat något. Antalet med kommunal huvudman är i stort sett oförändrat. *Diagram 5* visar hur folkhögskolorna fördelar sig efter typ av huvudman.

**Diagram 5 Folkhögskolor fördelade efter typ av huvudman**



(Källa: Regeringens proposition 1997/98:115 Folkbildning och Folkbildningsrådets hemsida [www.folkbildning.se/page/9/folkhogskolor](http://www.folkbildning.se/page/9/folkhogskolor))

Omkring hälften av de nya skolorna låg 1997 i storstadsområdena, Stockholm, Göteborg och Malmö, ca 25 % i medelstora städer och resterande på landsbygden. År 2005 fanns av de totalt 148 folkhögskolorna 31 procent i storstäder, förortskommuner och pendlingskommuner, 18 procent i större städer samt 51 procent i övriga kommuner.

Av *Tabell 2* framgår hur folkhögskolorna är fördelade geografiskt. Figuren visar också hur befolkningen, i åldersspannet 20 – 64 år, fördelar sig på samma kommunuppdelning.

**Tabell 2 Folkhögskolornas geografiska fördelning, deltagarveckor per kommungrupp samt befolkningsfördelning per kommungrupp**

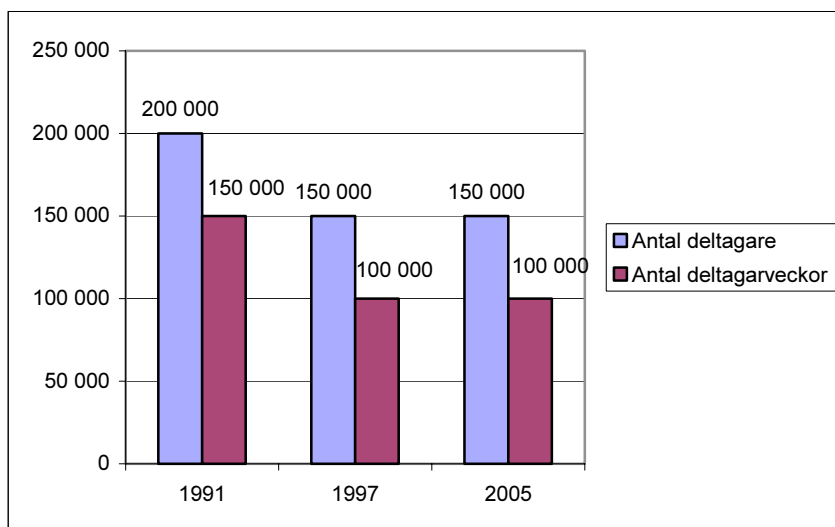
Prop. 2005/06:192

	Storstäder, förorts-kommuner och pendlings-kommuner	Större städer	Övriga kommuner
<b>Antal folkhögskolor</b>	46	27	75
<b>i procent av totalen</b>	31	18	51
<b>Deltagarveckor i procent av långa kurser</b>	35	22	43
<b>Befolkningen 20 - 64 år i procent</b>	40	28	32

(Källa: Sveriges kommuner och landsting, 2005)

De allmänna behörighetsgivande kurserna på grundskole- och gymnasienivå minskade under perioden 1991–1997 från ca 11 000 till ca 10 000 deltagare årligen. År 2005 uppgick antalet deltagare till ca 7 400 årligen. De särskilda profilerade kurserna, oftast på eftergymnasial nivå, ökade däremot i omfattning under perioden 1991 till 1997 från 9 000 deltagare till ca 11 000. De särskilda kurserna samlade 2005 ca 12 900 deltagare. För folkhögskolornas korta kurser kan noteras att antalet deltagare hållit sig i stort sett konstant sedan 1997. Antalet deltagarveckor har dock minskat, om än i klart mindre omfattning än mellan 1991 och 1997 (*Diagram 6*).

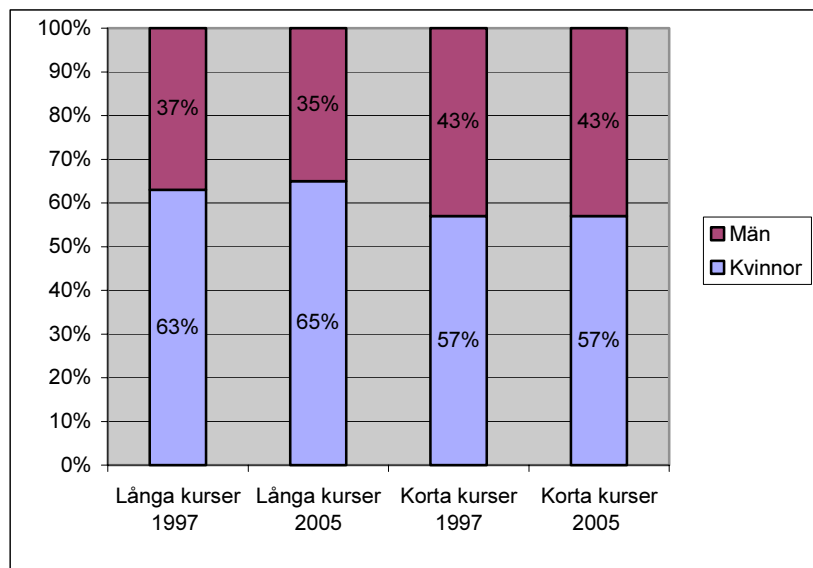
**Diagram 6 Antal kortkursdeltagare och antal deltagarveckor 1991, 1997 och 2005**



(Källa: Regeringens proposition 1997/98:115 Folkbildning och Folkbildningsrådets årsredovisning 2005)

I likhet med studieförbundens cirkelverksamhet, tenderar könsfördelningen för folkhögskolornas kurser att vara i stort sett oförändrad. *Diagram 7* illustrerar deltagarna, på folkhögskolans långa och korta kurser, uppdelade på kön.

**Diagram 7 Könsfördelning på folkhögskolornas långa och korta kurser**

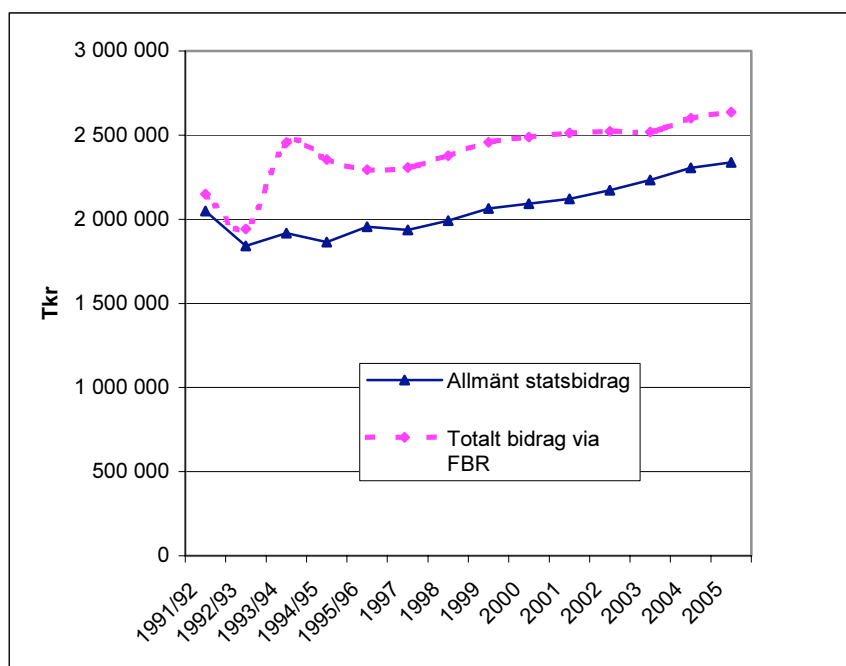


(Källa: Regeringens proposition 1997/98:115 Folkbildning och Folkbildningsrådets årsredovisning 2005)

### *Statsbidraget till folkbildningen*

Statsbidragets utveckling, såväl det allmänna statsbidraget i löpande priser som det sammanräknade anslaget (inklusive arbetsmarknadsåtgärder) till Folkbildningsrådet, åskådliggörs i *Diagram 8*. Ökningen från 1994/95 av det allmänna statsbidraget hänförs till den årliga pris- och löneomräkningen.

**Diagram 8 Det allmänna statsbidraget och det totala statsbidraget via FBR** Prop. 2005/06:192



(Källa: SUFO 2 samt Folkbildningsrådets årsredovisning 2005)

#### *Kommunernas och landstingens bidrag*

Stödet från kommuner och landsting har minskat sedan 1991. Kommunernas bidrag till studieförbunden uppgick år 1991 till 663 miljoner kronor. År 2005 hade bidragen i löpande priser minskat till 405 miljoner kronor. Under perioden 1991–2005 minskade kommunernas allmänna bidrag till studieförbundens folkbildningsverksamhet, i absoluta tal, med 258 miljoner kronor eller nästan 39 procent. Utöver stödet till de kommunägda folkhögskolorna är kommunernas bidrag till folkhögskolan obetydligt.

Landstingens bidrag till studieförbunden uppgick under år 1991 till 323 miljoner kronor. År 2005 var bidraget 290 miljoner kronor. Under perioden 1992–2005 har landstingsbidragen minskat med cirka 33 miljoner kronor, eller 10,1 procent, i absoluta tal. År 1999 var landstingens bidrag till folkhögskolorna 430 miljoner kronor och år 2005 var bidraget 464 miljoner kronor, dvs en ökning med 7,9 procent.

SUFO2:s analys av kostnadsutvecklingen och dess konsekvenser för studieförbund och folkhögskolor redovisas i sammandrag i *bilaga 3*.

## 4 Utgångspunkter för regeringens överväganden

Folkbildningen är en omistlig del av det svenska samhället. I snart ett-hundrafemtio år har folkbildningen samlat deltagare på folkhögskolor och i studieförbund. I dag innefattar folkbildningen årligen över två och

en halv miljoner deltagare i studiecirklar, etthundrasjuttiofemtusen deltagare i korta och långa kurser på folkhögskolor, över 12,7 miljoner studietimmar och cirkelverksamhet i alla kommuner. Folkbildningens historia är en historia om kunskapens makt och vittnar om grupper och individers förmåga att genom folkbildningens organisationer av egen kraft kan hävda sin ställning i samhället. Folkrörelser, föreningar och organisationer har under alla år använt sig av folkbildningen för att stärka och utveckla det ideella arbetet. Såväl arbetarrörelsen, nykterhetsrörelsen som frikyrkorörelsen använde sig i stor utsträckning av folkbildningen för att skola sina medlemmar och utveckla organisationerna. Utan folkbildningen hade folkrörelserna varit svagare och nått betydligt färre.

Folkbildningen växte fram ur människors och grupper egna behov av bildning och utbildning. Genom ideellt arbete och bred uppslutning kring de grundläggande bildningsidéerna fick folkbildningen en avgörande roll för landsbygdsbefolkningens och arbetarklassens tillgång till kunskap i slutet av 1800-talet och början av 1900-talet. Trots att folkbildningen startade som helt egen finansierad verksamhet är i dag staten och kommunerna och landstingen huvudsakligt ansvariga för folkbildningens finansiering. Statens stöd till folkbildningen bygger på insikten att folkbildningen tjänar samhällsnyttan. Sedan 1991 är folkbildningen fri från staten. Det innebär att staten anger syften för hur statsbidraget skall användas men att folkbildningens aktörer själva bestämmer hur dessa syften skall uppnås och hur statsbidraget skall fördelas. Denna ordning har fungerat väl. Det är dock rimligt att staten anger vissa grundläggande uppgifter för folkbildningen som motiv för statens stöd. Denna proposition syftar till att fastställa dessa.

Folkbildningen växte fram i industrisamhällets ungdom. Den har haft en anmärkningsvärd förmåga att anpassa sig till samhällets förändringar. Dessa förändringar pågår oavbrutet och upplevs i dag vara snabbare än tidigare. De metoder, medel och verksamheter som har varit ändamålsenliga i skiftet mellan 1900- och 2000-talen kan snabbt förlora i relevans. En av folkbildningens största utmaningar är att möta den nya tiden med dess värderingar, dess livsstilar, dess arbetsliv samt dess kulturella och religiösa mångfald på ett sådant sätt att människors behov av bildning, utbildning och kultur kan mötas.

Den försvagning av särskilt studieförbundens ekonomi, som är en följd bl.a. av de minskande kommunala bidragen, har medfört att avgifterna för att delta i en studiecirkel numera kan vara ganska höga. Därmed begränsas möjligheterna att delta, för dem som i särskilt hög grad skulle gynnas av studiecirkelverksamheten, nämligen dem med kortast utbildning och störst ekonomisk eller social utsatthet.

Mängden och värdet av de samlade folkbildande insatser som görs i Sverige överstiger folkbildningens verksamhet inom folkhögskolor och studieförbund. Till detta bidrar bl.a. teatrar såsom Riksteatern, folkbiblioteken i landets alla kommuner, de statliga och länsvisa museerna och Utbildningsradion. Dessutom skall programverksamheten inom radio och TV i allmänhetens tjänst som helhet präglas av folkbildningsambitioner. Därutöver finns föreningar och organisationer som i annan form än studiecirklar och folkhögskolekurser bidrar till den samlade bildningsverksamheten. Folkhögskolor och studieförbund är många gånger det idémässiga navet i denna verksamhet.

Regeringens överväganden och förslag i denna proposition avser folkbildningen i den del som finansieras över statsbidraget till folkbildningen.

Prop. 2005/06:192

## 4.1 Folkbildningen stärker demokratin

### *Bakgrund*

Dagens samhälle präglas av snabb omställning. Den globala marknads- och kunskapsekonomin, den utökade informationshanteringen och allt fler och mer komplicerade forum för inflytande kräver mycket av varje enskild individ. Vissa upplever en maktlöshet som är svår att ta sig ur. För 150 år sedan var det landsbygdens folk som behövde ökade kunskaper för att utvecklas. I början av 1900-talet var folkbildningen och studiecirkeln ett verktyg för arbetarklassen för att värna sina intressen i samhällsutvecklingen.

I dag är folkbildningens utmaning liknande. Kulturellt, socialt och demokratiskt deltagande beror i allt högre grad på kunskapsnivå. Folkbildningen kan bidra till att minska kunskaps- och klassklyftorna.

### **4.1.1 Folkbildningen bidrar till att öka människors makt över sin egna liv**

Egenmakt är att ta makten över sitt eget liv, i bostadsområdet, på arbetsplatsen och i vardagen. Med ökad egenmakt kan man påverka så att oönskade maktfaktorer i det omgivande samhället blir mindre betydelsefulla i den egna vardagen. Ökad egenmakt bryter vanmakt. För samhällsmedborgare som upplever maktlöshet i sin egen vardag kan en folkbildningsmässig verksamhet bidra till att medvetandegöra individen om sin sociala, kulturella och ekonomiska livssituation. Med nya kunskaper, ökat självförtroende och sociala nätverk stöds deltagaren att hitta möjligheter att bryta vanmakten och får mod att delta i och forma de sammanhang som påverkar hans eller hennes egen livssituation.

God folkbildning har positiva effekter som är större än vad som anges som kursens eller studiecirkeln rubrik. Detta mervärde är direkt kopplat till den lärprocess som folkbildningen i alla år värnat. En folkbildningsmässig verksamhet utgår från individens behov och tar hjälp av gruppens samlade resurser med den gemensamma insikten att alla kan bidra. Denna insikt skapar grogrund för en lärprocess som innebär att gruppen tillsammans formar såväl studiernas mål som dess former. Alla i gruppen väljer sin nivå och gruppen anpassar sig för att tillgodose varandras behov. Detta är i grunden ett demokratiskt förhållningssätt, som när det fungerar stärker den enskilda deltagarens förmåga att i en grupp interagera och fatta demokratiska beslut. Det är i en verksamhet med sådana förtecken som egenmakten stärks. Det gör att en folkbildningsmässig verksamhet – oavsett kurs- eller studiecirkelrubrik – bidrar till att stärka deltagarnas egenmakt.

Studieförbunden och folkhögskolorna har alltid burits upp av människor och föreningar som vill stärka sin ställning i samhället från en i början utsatt position. Denna långa tradition återspeglar folkbildningens

ambition; att hela tiden se de grupper som är mest utsatta i samhället och arbeta för att lyfta dessa människor, socialt, ekonomiskt och kulturellt. Folkbildningen kan således bidra till att bryta utanförskap.

Folkbildningen söker själva upp dem som har fått minst. Till viss del nya, till viss del återkommande grupper känner maktlöshet, upplever utanförskap och brist på inflytande. Folkbildningen har alltid varit en kraft för att motverka klassamhället. Skillnader i inkomster, utbildningsnivå, hälsa och möjlighet till demokratiskt deltagande visar att klyftorna i samhället fortfarande är allt för stora. Fortfarande står grupper utanför arbetsmarknaden och välfärden. Diskriminering och utanförskap baserat på kön, religiös eller etnisk bakgrund, funktionshinder eller sexuell läggning komplicerar dessutom problematiken. Folkbildningen strävar efter att ge mest till dem som fått minst, att skapa bildning för och tillsammans med dem som är mest missgynnade.

Folkbildningen har en kompensatorisk uppgift, att utjämna genom bildning.

#### **4.1.2 Folkbildningen bidrar till samhällsutvecklingen**

Folkbildningen kan erbjuda mötesplatser för människor och fungera som en arena för diskussioner kring samhällets stora framtidsfrågor och utmaningar. Folkbildningen har alltid varit en aktiv samhällsaktör. Folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet ger deltagarna beredskap för att kunna delta i samhällsutvecklingen. Folkbildningen är mån om att skapa lärsituationer som stimulerar till handling och deltagande såväl inom som utom verksamhetens väggar. Inte minst ger folkbildningen kortutbildade och andra eftersatta grupper möjligheter att utvecklas. Nya rörelser hittar också sin plats inom folkbildningen, kvinno-, miljö- och den nya globaliseringsrörelsen är bara några exempel.

Folkbildningen är alltså viktig inte bara för det demokratiska samtalet utan också för den demokratiska handlingen. Många kurser och studiecirklar är mycket praktiskt inriktade. Deltagare på kurser om den globala utvecklingen ges inte sällan möjlighet att besöka fattigare länder och områden för att därigenom bättre kunna förstå fattiga människors perspektiv på sin egen utveckling och fattigdomens många dimensioner. Många studieförbund har projekt och till och med kontor i andra länder för att kunna bidra till en internationell utveckling. Många miljöcirklar inbegriper praktiska moment som direkt stärker den hållbara utvecklingen. Folkbildningen är en viktig faktor för att skapa en attraktivare livsmiljö och bidrar därigenom till en hållbar utveckling på många platser i landet. Folkbildningens räckvidd är världsomfattande. Samtidigt spelar folkbildningen ofta en viktig roll för det lokala samhället. Deltagarna i folkbildningen uppmuntras till att delta i det offentliga samtalet. På folkhögskolor ordnas lokala seminarier och debatter. Studieförbundens seminarieverksamhet har växt explosionsartat de senaste åren. Folkbildningen deltar ofta i en vital demokratisk debatt, i större städer och särskilt på mindre orter. På så sätt finns folkbildningen i människors medvetande och som lärmiljö.

Ett levande och omfattande kulturliv är avgörande för vår samhällsutveckling. Kultur får inte enbart vara för de bemedlade, eller för

dem som bor i storstäder. Kulturlivet måste vara tillgängligt för alla. Folkbildningen bidrar till att bredda kulturintresset i samhället och till att vidga deltagandet i kulturlivet. Folkhögskolor och studieförbund skall agera som lokala och regionala arenor där deltagare inte bara konsumerar kultur utan också skapar kultur.

Folkbildningen är också en central part i arbetet med lokal utveckling i hela landet. Genom folkbildning stärks individerna i partnerskapet mellan ideell, offentlig och privat sektor. Detta partnerskap är viktigt för en hållbar regional och lokal utveckling.

#### **4.1.3 Folkrörelsen är en grundsten i den svenska folkbildnings-traditionen**

Det svenska föreningslivet engagerar flera miljoner människor i alla åldrar. Föreningar, folkrörelser och liknande sammanslutningar av medborgare är viktiga företrädare för olika grupper och intressen i samhället. Ett starkt föreningsliv som ger människor möjligheter till inflytande och delaktighet utgör en viktig förutsättning i ett demokratiskt samhälle.

Det bildningsarbete som folkbildningen svarar för inom ramen för folkrörelseengagemanget är unikt. Den utbildningsverksamhet som finns inom det offentliga utbildningsväsendet tar sin utgångspunkt i att eleven eller den studerande är en samhällsmedborgare som har vissa rättigheter för att få delta och vissa skyldigheter under utbildningen. Den folkbildningsmässiga verksamhet som initieras av föreningar tar sin utgångspunkt i den specifika folkrörelsens syften och förutsättningar. På så sätt kopplas deltagarens vilja och ansvar till den specifika föreningens mål och verksamhet. Detta gör att det finns skillnader inom den verksamhet som den samlade folkbildningen bedriver som också måste anses vara unik.

Folkbildningen är således så nära knuten till folkrörelserna att den själv får karaktär av folkrörelse. De människor som bär upp folkrörelserna bär också upp folkbildningen. Dess existensberättigande bygger på förmågan att samla människor kring syften som varken ryms inom den offentliga eller privata sektorn och som hämtar sin kraft ur deltagarnas egna erfarenheter. Det är när folkbildningen tappar sin förmåga att engagera på ideell basis som den riskerar att bli en utbildningsproducent som vilken annan aktör som helst. Det är genom Föreningssverige som folkbildningen hämtar sin näring.

Folkbildningen arbetar aktivt för att bryta utanförskapet bland personer med utländsk bakgrund. Dock är representationen av personer med utomnordisk härkomst i ledande skikt inte tillräcklig. Verksamhet som bedrivs av folkbildningen för att stärka egenmakten hos personer med utländsk bakgrund kan komma att ses som åtgärder som görs för ”dem” om inte deras representation på beslutande nivåer blir bättre.

## **4.2 Livslångt lärande för alla**

Folkbildningen hämtar styrka i sin mångfald. Eftersom lärandet i folkbildningen utgår från gruppens samlade ambitioner och resurser är det

viktigt att folkbildningen försöker göra det möjligt för alla att vara med. För att klara detta måste folkbildningen vara öppen mot alla delar av samhället, verka för att nå grupper och individer som inte känner till folkbildningen och undvika att skapa strukturer eller en samlad verksamhet som utesluter någon. Frivilligheten möjliggör att människor med olika bakgrund, olika intressen och olika ambitioner kommer ihop för att lära gemensamt.

Vissa grupper har ett större behov av olika flexibla utbildningsformer än andra. I vårt utvecklade kunskapssamhälle där alla ungdomar uppmanas påbörja gymnasiala studier och där nästan hälften av en årskull går vidare till högskolan finns risk för ökade kunskapsklyftor. Folkbildningen är många gånger en utväg för dem som inte klarat av eller velat delta i det reguljära utbildningsväsendet. Särskilt märks detta i folkhögskolornas verksamhet. Folkhögskolornas vilja att se hela individen, att sätta in verksamheten i ett socialt sammanhang, att arbeta med att stärka den enskilda individens självkänsla och inte enbart kunskapsuppbyggnaden gör att de är särskilt skickade att erbjuda lärande för dem som har dåliga erfarenheter av det reguljära utbildningsväsendet.

En grupp av deltagare som har växt i andel de senaste åren är ungdomar som inte påbörjat eller som inte fullföljt studierna i gymnasieskolan. I folkhögskolan finner många av dessa ungdomar en väg tillbaka till lärandet. Folkbildningen måste klara av att skapa ett lärande för dem som har allra störst behov utan att likrikta gruppens sammansättning.

Utbildningsnivåerna varierar över landet och är generellt sett lägre i gles- och landsbygder än i tätorterna, särskilt bland de yngre. Det finns alltså risk att utbildningsklyftorna på sikt ökar. Detta är bekymmersamt i en tid då utbildning och kompetens betonas som viktiga för hållbar utveckling och tillväxt. Många människor påbörjar också studier senare i livet och då kan det krävas alternativa vägar för kunskapsinhämtning.

Folkbildningen bidrar till att utjämna utbildningsklyftorna på många sätt. Genom t.ex. den allmänna kursen på folkhögskolan, ABF-skolan eller studiecirkel i svenska, engelska och matematik erbjuder folkbildningen utbildning som mycket tydligt kompenserar för tidigare kort utbildning. Men folkbildningen erbjuder också yrkesutbildning som i vissa fall inte återfinns i andra delar av utbildningsväsendet, och rekryterar därmed nya grupper till lärandet.

Utbildning och kunskap är i hög grad samvarierande med deltagande på arbetsmarknaden. Utan relevanta och nya kunskaper är det svårt att hävda sig som arbetssökande, oavsett bransch och nivå. För folkbildningen är det angeläget att rekrytera och stimulera dem som står allra längst från utbildning och bildning. Det är oftast också samma personer som står allra längst från arbete. Folkbildningen – när den lyckas med sin uppgift – stärker arbetslösas förmåga att etablera sig på arbetsmarknaden.

Folkbildningen har alltid verkat parallellt med rådande utbildningssystem. För etthundra år sedan var folkhögskolorna och studiecirkelarna den enda vägen till kunskap för stora grupper. I dag ser det annorlunda ut. För att skapa tydlighet för dem som söker möjligheter till lärande i vuxen ålder krävs större samverkan mellan alla olika delar av vuxnas lärande, som högskola, kommunernas vuxenutbildning och folkbildning. Inom vuxenutbildning arbetar många kommuner och regioner med att skapa en infrastruktur för vuxnas lärande, där lärcentrum ofta är metoden

för att samla alla relevanta resurser. Det finns anledning för såväl folkhögskolor och studieförbund att delta mer i skapandet av denna kommunala infrastruktur. Alla aktörer, och framförallt alla medborgare som tar del av dessa aktörers tjänster, har att vinna på samverkan.

### 4.3 Folkbildningen stärker enskilda individers personliga utveckling

Folkbildningen möjliggör för människor att utveckla sig. Folkhögskolans kurser och studieförbundens studiecirkelar är arenor för människor att komma samman utanför familj och arbete. Att träffa människor, att få nya kunskaper, att röra sig i nya miljöer bidrar till den enskilda deltagarens utveckling.

I vår tillväxtorienterade kunskapsekonomi är det viktigt att alla individer kan få de kunskaper de behöver för att klara såväl arbetsliv som samhällsliv. Det är det offentliga utbildningsväsendets huvuduppgift. Ser man folkbildningens verksamhet ur detta perspektiv kan vissa kurser och studiecirkelar förefalla onödiga. Men folkbildningen har inte samma huvuduppgift. Folkbildningen skall stärka demokratin och bidra till ett livslångt lärande, men också ge alla deltagare möjlighet till personlig utveckling.

Folkbildningens omfattande verksamhet visar att det finns en stor uppslutning kring folkbildningen. I ett samhällsekonomiskt perspektiv finns kritik mot folkbildningen för att den inte bidrar till den tillväxtorienterade kunskapsekonomin, och att stödet till folkbildningen därför bör minskas. I realiteten bidrar folkbildningen till varje enskild deltagares utveckling.

Kurser och studiecirkelar inom folkbildningen ger ett mervärde som i princip inga andra aktörer i samhället kan ge. Utan offentlig finansiering kommer kostnaden för den enskilda deltagaren att stiga väsentligt. Stora grupper kommer inte att kunna delta. Därmed undantas de möjlighet att delta i ett lärande som kan bidra till att stärka deras kunskaper och personliga utveckling. Folkbildningen måste vara så pass omfattande, på ett sådant kostnadsläge och med sådan inriktning att alla människor har reell möjlighet att delta.

### 4.4 Resultatet av utvärderingen

**Regeringens bedömning:** Statens syften med statsbidraget till folkbildningen har i väsentlig mån uppnåtts.

**Utredningarna:** SUFO 2:s sammanfattande bedömning är att den verksamhet som studieförbund och folkhögskolor bedriver med statsbidrag uppfyller de intentioner staten har med bidraget till folkbildningen. Utvärderingen visar att statsbidragen har stor betydelse för att verksamheten kommer till stånd. Det finns starka skäl för ett fortsatt statligt stöd till folkbildningen.

Utvärderingen föranledde inte utredningen att i övrigt lägga några konkreta förslag.

**Remissinstanserna:** Utredningens slutsatser angående jämställdhet, arbetet med funktionshindrade, Folkbildningsrådets funktion och roller, folkbildningens betydelse för det lokala kulturlivet och arbetet med att stärka och utveckla demokratin får stöd av ett flertal remissinstanser. Ett stort antal remissinstanser stöder slutsatsen att folkbildningen uppfyllt syftet med statsbidraget.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den senaste statliga utvärderingen av folkbildningen, SUFO 2, kommer till slutsatsen att studieförbund och folkhögskolor genom sin verksamhet uppfyller statens syften och intentioner med statsbidraget. Utredaren pekar dock på vissa områden där man bedömer att folkbildningen behöver vidta åtgärder för att komma till rätta med olika brister och tillkortakommanden.

Studieförbund och folkhögskolor bedriver en mycket varierad studie- och kulturverksamhet. Folkbildningen spelar en betydelsefull roll i många människors liv. Den bidrar till att stärka människors självkänsla och samhällsengagemang. Studie- och bildningsverksamheten svarar för en viktig del av det livslånga lärandet. Verksamheter riktade mot de särskilt prioriterade målgrupperna har en betydande omfattning. Personer med funktionshinder, arbetslösa, invandrare och personer med kort utbildning har i hög grad engagerats. Samarbetet med det lokala kulturlivet är väl utvecklat. Verksamheterna har i stor utsträckning kännetecknats av en fördelningspolitisk profil; att utjämna skillnaderna mellan grupper och personer som lever under olika villkor och med olika förutsättningar.

Med utgångspunkt i det breda underlaget för denna proposition gör regeringen bedömningen att det inom ramen för den ordning som skapades år 1991 finns utrymme för en del förändringar och förbättringar. Av det följande framgår motiven för och innebörden av de justeringar som regeringen anser vara angelägna.

Sammanfattningsvis är det regeringens bedömning att syftena med statens bidrag till folkbildningen i väsentlig mån har uppfyllts. Ett fortsatt statligt stöd är motiverat.

## 5 Demokrati, lärande och personlig utveckling – syftet med statsbidraget

**Regeringens förslag:** Principen att folkbildningens anordnare själva lägger fast målen för verksamheten skall gälla även i fortsättningen. Riksdagen skall endast ange syftena med statens bidragsgivning.

De syften som lades fast genom 1998 års riksdagsbeslut skall – med ny inbördes ordning och något justerade formuleringar – fortfarande gälla, nämligen att folkbildningen skall

– stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin,

– bidra till att göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen (genom t.ex. politiskt, fackligt, kulturellt eller annat ideellt arbete),

- bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället,
  - bidra till att bredda intresset för och delaktigheten i kulturlivet.
- I stället för de prioriterade målgrupper som angavs i 1998 års beslut skall nu sju verksamhetsområden fastställas för folkbildningen, vilka i särskilt hög grad utgör motiv för statens stöd (avsnitt 5.1-5.7). Folkbildningen själv skall identifiera målgrupper som är relevanta.

**Utredningarna:** Ingen av utredningarna föreslår några förändringar av statens syften med sin bidragsgivning till folkbildningens organisationer. SUFO 2 ifrågasätter att särskilda målgruppsbidrag till studiecirkel leder till att studieförbunden rekryterar fler ur dessa grupper och huruvida bidragsmodellen leder till integration eller segregation.

**Remissinstanserna:** Få remissinstanser har lämnat synpunkter på statens syften med statsbidraget till folkbildningen. *Nyktethetsrörelsens Bildningsverksamhet* (NBV) anser att staten bara bör ange övergripande motiv för statsbidraget. Något fler har yttrat sig över målgrupper och målgruppsbidrag. *Älmhults kommun* samt *Runö* och *Kvarnby folkhögskolor* är positiva till målgruppsbidragen. *Medborgarskolan* och *Folkuniversitetet* menar att det nuvarande målgruppsbidraget motverkar integrationssträvanden och att det inte heller främjar kvalitetsaspekter. En principiellt intressant fråga är om alla grupper skall vara med lika mycket. Att vissa grupper inte vänder sig till studieförbunden behöver inte innebära, att det är fel vare sig på grupperna eller på studieförbunden. *Integrationsverket* menar att den uppgift som folkbildningen har handlar om hela Sveriges befolkning oavsett etnisk eller kulturell bakgrund och får inte begränsas till cirklar eller kurser som anordnas för vissa målgrupper och som finansieras av staten med särskilda extra medel. *Ale kommun* anser att studieförbund och folkhögskolor bör bli tydligare i sitt budskap om målgruppsinriktning och särskilt målet att möta nya grupper. *Statens institut för särskilt utbildningsstöd (SISUS)* (numera *Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd*), *Studieförbundet Vuxenskolan* och *Folkuniversitetet* föreslår att målgruppsbidragen till studieförbunden vänds till att bli ett bidrag som kostnadsredovisas för insatser till deltagare med funktionshinder. I detta instämmer *Specialpedagogiska institutet*, *Handikappförbunden*, *Föreningen för Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna (FUB)* och *Örebro universitet*.

**Skälen för regeringens förslag:** Genom 1991 års beslut angavs att statens syften för statsbidraget till folkbildningen är dels att stärka människors möjligheter att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen, dels att utjämna utbildningsklyftor. Därtill angavs tre prioriterade målgrupper; utbildningsmässigt, socialt eller kulturellt missgynnade personer, invandrare samt personer med funktionshinder. Genom 1998 års riksdagsbeslut tillfördes två syften; att stärka och utveckla demokratin samt att bredda kulturintresset och ökad delaktighet i kulturlivet. Dessutom tillkom arbetslösa som en prioriterad målgrupp.

Att fastställa särskilda målgrupper har ansetts vara viktigt för att utsetta grupper skall garanteras stöd och uppmärksamhet inom folkbildningen. Samtidigt innebär detta en risk för att det skapas en verk-

samhetskultur, där dessa grupper ständigt pekats ut som svaga. Dessutom utvecklas samhället fort och behov ändras. Studieförbund och folkhögskolor har olika huvudmän och olika verksamhetsutveckling och har därför också olika förutsättningar att nå grupper. Alla varken kan eller bör bedriva en verksamhet som passar alla. Huvudmännens ideologiska profil skall kunna återspeglas i verksamheten. Behoven skiljer sig dessutom mellan regioner och grupper och över tid.

Att peka ut vissa målgrupper har varit ett viktigt verktyg för att bryta deras utanförskap. Men det har också begränsat folkbildningens potential. I stället bör folkbildningen själv ha i uppgift att identifiera de målgrupper som är relevanta för respektive organisation och skola för att kunna bidra till att syftena nås. Folkbildningen skall även i fortsättningen sträva efter att nå dem med kort och ofullständig utbildning eller som på andra sätt är utsatta. De enskilda studieförbunden och folkhögskolorna kan genom att anlägga ett underifrånperspektiv själva ta ansvar för att identifiera och rekrytera sina deltagare. Genom uppsökande verksamhet och genom valet av var en aktivitet genomförs kan den eller de prioriterade målgrupperna nås.

Regeringen föreslår att staten i stället för att ange målgrupper beskriver verksamhetsområden, som i särskilt hög grad utgör motiv för statens stöd till folkbildningen. I följande avsnitt (5.2–5.8) redovisas sju sådana områden. Sedan riksdagen tagit ställning till förslaget avser regeringen att ändra förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen i enlighet härmed.

## 5.1 Den gemensamma värdegrunden

**Regeringens förslag:** Statens stöd till folkbildningen skall bidra till att grundläggande demokratiska värden som alla människors lika värde och jämställdhet mellan könen genomsyrar verksamhetens innehåll, former och organisation.

**Utredningarna:** *SUFO 2* konstaterar att folkbildningens organisationer inte skiljer sig från samhället i övrigt vad gäller könsfördelningen på ledande poster såväl i styrelser som på ledande tjänster. Utredningen menade också att det är angeläget att man inom folkbildningen medvetet arbetar för en jämnare könsfördelning i ledande positioner. Forskning behövs som berör genusperspektiv på folkbildningen. Sådan forskning kan bidra till fortsatt utveckling och förändring av rådande styrande strukturer. Folkbildningen bör också utveckla strategier för att förändra det manligt hierarkiska mönster som nu råder. Det är rimligt att folkhögskolor och studieförbund bidrar till ökad jämställdhet i samhället, både genom en intern diskussion och genom kurs-, cirkel- och kulturprogramverksamheten.

**Remissinstanserna:** *Folkbildningsrådet (FBR)*, *Folkbildningsförbundet (FBF)*, *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)*, *Arbetarnas Bildningsförbund (ABF)*, *Studieförbundet Vuxenskolan*, *Förbundet Vi unga*, *Runö folkhögskola*, *Vindelns folkhögskola* och *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* instämmer i analysen och de åtgärder som föreslås i *SUFO 2*. *FBR* ser det som angeläget att

folkbildningen medvetet arbetar för en jämnare könsfördelning i ledande positioner inom folkbildningen. *Folkbildningsförbundet (FBF)* anser att det är viktigt att sträva efter jämnare könsfördelning även på andra organisationsnivåer. *Riksidrottsförbundet* instämmer i utredarens slutsats att bland annat kvinnor bör synliggöras ännu mer i verksamheten. *Högskoleverket* och *Sollefteå kommun* anser att frågan om jämställdhet bör belysas mer ingående. *Örebro universitet* menar att det är angeläget att folkbildningen medvetet arbetar för en jämnare könsfördelning i ledande positioner. Studieförbund och folkhögskolor bör också bidra till ökad jämställdhet i samhället. Det finns också behov av fördjupad kunskap och forskning, om folkbildningen, ur ett genusperspektiv. *Landstinget i Dalarnas län* och *Landstinget Västmanland* delar utredningens kritik av den nu rådande fördelningen av kvinnor och män på ledande poster. Det är önskvärt att strukturerna förändras. *Läraryrket* instämmer och anser också att resultaten av arbetet bör framgå i studieförbundens och folkhögskolornas kvalitetsredovisning. *Uppsala läns bildningsförbund*, *Västra Sveriges Arbetares folkhögskolor* och *Hellidens folkhögskola* menar att ett starkare jämställdhetsarbete är önskvärt. Man efterlyser väl genomarbetade strategier för att lyfta fram det underrepresenterade könet. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* tycker det är bra att maktfördelning och genus blir belysta, men menar samtidigt att utredningen drar väl långtgående och kategoriska slutsatser på det underlag som redovisas. *LO* delar dock uppfattningen att mer bör göras för ökad jämställdhet på de områden som påpekats.

**Skälen för regeringens förslag:** Ett av syftena med statens bidrag till folkbildningen är att stödja en verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin. Demokratin byggs i synnerhet i människors sinnen. Att arbeta för att påverka alla människors grundläggande värderingar om bl.a. alla människors lika värde och jämställdhet mellan könen är en viktig del av folkbildningens uppgift. Folkbildningen har sina historiska rötter just i ett sådant arbete. Delvis handlade arbetet i början om demokratis former men också om dess innebörd. Att slå vakt om de grundläggande demokratiska värdena har alltid varit ett genomgående tema i folkbildningsorganisationernas verksamhetsinnehåll och verksamhetsformer. Demokratin behöver ständigt förklaras, försvaras och utvecklas. Folkbildningen har fortfarande en viktig roll i detta arbete. Det gäller också i arbetet att förankra de gemensamma demokratiska värdena. Detta är ett avgörande skäl för statens stöd till folkbildningen.

Alla folkrörelser måste liksom folkbildningen ta ansvar för att bära samhällets grundläggande värderingar, såväl utåt som internt i den egna verksamheten. Det är med utgångspunkt i deltagarnas egna erfarenheter som verksamheten måste utformas. Folkbildningen uppvisar vissa interna svagheter som den samlat måste bearbeta

Folkbildningens organisationer har en formellt demokratisk uppbyggnad. Men som SUFO 2 påpekar får däremot principerna om allas lika värde och jämställdheten mellan könen inte genomslag i ledande funktioner inom folkbildningen. Frånvaron av kvinnor, personer med funktionshinder och personer som inte är födda i Sverige är där påfallande.

Mäns och kvinnors lika värde och lika möjligheter måste återspeglas i valet av verksamhet, verksamheternas innehåll, i verksamhetsformerna

och i organisationernas uppbyggnad. Detsamma gäller principen om alla människors lika värde. I verksamheter där deltagarna i hög grad utgörs av kvinnor, där villkoren för invandrare, nationella minoriteter och personer med funktionshinder står i centrum och möjligheten till lärande för dem som fått minst inom skolväsendet är prioriterade får givetvis inte de beslutande nivåerna domineras av svenskfödda, välutbildade, medelålders män.

## 5.2 Det mångkulturella samhällets utmaningar

**Regeringens förslag:** Statens stöd till folkbildningen skall bidra till att dess organisationer medverkar till att människor med olika bakgrund möts, får ökad förståelse för varandra och utbyter erfarenheter sammellan så att utanförskap, segregering, konflikter och diskriminering motverkas.

**Utredningarna:** *SUFO 2* konstaterar att folkbildningen kan bidra till mer av ömsesidig kunskap och förståelse mellan olika delar av det mångkulturella samhället. Folkbildningens verksamhet präglas dock i hög grad av ett svenskt perspektiv där andra erfarenheter och kunskaper får alltför liten plats.

Invandrargrupperna står så gott som helt vid sidan av de demokratiska strukturer som styr inom folkbildningen. Studieförbundens och folkhögskolornas ansträngningar att göra aktiva insatser måste öka för de nationella minoritetsgrupper som behöver stöd.

*Folkbildningens framsyn* betonar att folkbildningen skall bidra till att möjliggöra för människor att fullt ut delta i det svenska samhället och i den svenska kulturen på sina egna villkor och utifrån sina egna förutsättningar. Studieförbund och folkhögskolor skall framstå som mångkulturella förebilder genom att i sina egna organisationer spegla det framväxande mångkulturella samhället både bland deltagare och bland medarbetare och förtroendevalda.

**Remissinstanserna:** I dag utmanas gamla perspektiv av en mångkulturell samhällsutveckling, anser *Lunds universitet*. Vill man att deltagare med annan kulturell, etnisk och religiös bakgrund deltar i framtidens folkbildning är det nödvändigt med en verksamhet som är fokuserad på ett lärande som är interkulturellt. *Sensus studieförbund* saknar ett perspektiv på integration som bygger på ömsesidigt kulturellt erkännande. Resultatet av godhjärtade integrationsinsatser riskerar annars att förbytas i intolerans och försvarspositioner. *Integrationsverket* anser att staten bör upprätta särskilda kriterier för lyckade studieverksamheter som främjar integration. Folkbildningen bör fördjupa verksamhetsredovisningen genom att beskriva sina rekryteringsstrategier när det gäller deltagare med utländsk bakgrund och vilka de aktiva insatserna är för att rekrytera grupper och individer som inte är organiserade. Ur ett integrationspolitiskt perspektiv ställer sig verket tveksamt till om verksamheten vid folkhögskolorna och studieförbunden helt uppfyller de intentioner som staten har med bidraget. *Eskilstuna, Åsa, Färnebo* och *Nyköpings folkhögskolor* samt *Arbetarnas Bildningsförbund (ABF)* och *Studieförbundet Vuxenskolan* instämmer i kritiken av att det svenska

präglar folkbildningen. *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Folkbildningsrådet*, *Sensus studieförbund*, *Studieförbundet* och *Medborgarskolan* menar att folkbildningen är viktigare för integrationen än vad SUFO 2 anger. Arbetet med invandrare och nationella minoriteter är mer mångfacetterat än vad som framgår av SUFO 2:s samlade bedömning.

Många remissinstanser instämmer i att det kan göras mycket mer för representationen i beslutande organ av personer med invandrarbakgrund. Hit hör bl.a. *Landstinget Dalarna*, *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)*, *Färnebo folkhögskola*, *Studieförbundet Vuxenskolan*, *Sollefteå kommun*, *Viskadalens folkhögskola*, *Arbetarörelsens folkhögskola i Göteborg*, *Runö folkhögskola*, *Tollare folkhögskola*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Riksidrottsförbundet (RF)*. *Integrationsverket* instämmer i att de demokratiska strukturerna bör präglas av mångfald och föreslår att statistiken differentieras så att man verkligen vet att folkbildningen når ut till alla befolkningsgrupper. *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)* och medlemskolorna vill medverka till att stärka de nationella minoriteterna. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* menar att minoritetsgruppernas situation varierar något när det gäller förutsättningar att få till stånd bildnings- och kulturaktiviteter utifrån de olika gruppernas behov. *Läraryrket* framhåller studieförbundens stora erfarenhet när det gäller minoriteter.

**Skälen för regeringens förslag:** Sverige ser ut på ett annat sätt i dag än i folkbildningens barndom och ungdom. Det finns nästan en miljon människor som är födda i ett annat land. Åtskilliga har bott i Sverige i decennier och många är nordbor. Många som är födda i Sverige har minst en förälder som är född utanför landet. Det mångkulturella samhälle som Sverige är i dag bär på stora möjligheter men också stora utmaningar. SUFO 2 pekar på vissa brister i folkbildningens insatser på detta område.

Folkbildningens möjligheter skall vara öppna för alla människor i Sverige. Folkbildningen skall möta samtliga med en positiv syn på enskilda människors möjligheter och med perspektivet att allas erfarenheter och kunskaper berikar. Att människor med olika etnisk, religiös och kulturell bakgrund möts inom folkbildningen skapar en dynamik i verksamheten. Folkbildningen kan erbjuda och aktivt verka för möten på mångkulturella arenor. I folkhögskolor och studieförbund skall människor kunna utveckla metoder för interkulturell dialog och reflektion.

Till folkbildningens utmaningar hör att förhålla sig till det faktum att befolkningen i dag är så mycket mer heterogen än den var för några decennier sedan. Olikheter i språk, yrkes- och utbildningsbakgrund, värderingar etc. medför stora skillnader i människors referensramar. Det finns alltså stora skillnader mellan deltagarna i fråga om önskemål, behov och förväntningar på vad studieförbund och folkhögskolor kan erbjuda och åstadkomma.

Det är naturligt att folkbildningen i sitt arbete strävar mot ett mål som innebär att alla i Sverige, på jämlika villkor, får studera tillsammans. Det förutsätter ett ömsesidigt erkännande, som också gör det möjligt med ömsesidig dialog. Det handlar för alla om att öka sitt medvetande och att förvärva nya erfarenheter. Det gäller såväl värderingen av skilda kulturella erfarenheter, som förmågan att upptäcka och bygga vidare på per-

sonliga kunskaper hos enskilda grupper av deltagare med olika bakgrund. Anpassningen till deltagarnas behov och förutsättningar är avgörande för resultatet.

Folkbildningens insatser kan samverka med det övriga samhället och stödjas genom samhälleliga åtgärder för att motverka utanförskap, segregering, konflikter och diskriminering. Samverkan är viktigt för att uppnå resultat ur ett helhetsperspektiv. Ett sätt att samverka mellan folkbildningen och storstadsarbetet kan vara att de insatser som sker i kommuner som tecknat lokala utvecklingsavtal utgör en del av det lokala utvecklingsarbetet.

Ett av statens syften med stödet till folkbildningen är att denna skall förstärka och utveckla demokratin i samhället. Demokrati innebär bland annat att ge alla möjligheter till deltagande. Därför är det en uppgift för folkbildningen att bidra till ökad integration mellan dem som bott i landet länge och dem som relativt nyligen invandrat till Sverige. Folkbildningen kan bidra till integrationen genom att främja ömsesidig kunskap och förståelse mellan olika etniska, religiösa och kulturella grupper i samhället.

De nationella minoriteterna (samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar) har i och med Sveriges ratificering av Europarådets konventioner om nationella minoriteter särskilda rättigheter. För dem bör folkbildningen kunna medverka till att bevara, utveckla och främja de nationella minoritetsspråken och andra kulturella särdrag. För att detta skall kunna bli verklighet krävs dock att nationella, såväl som invandrade minoriteter ges möjlighet att påverka verksamhetens utformning.

I Sverige har i dag 16 procent av befolkningen utländsk bakgrund, dvs. en eller båda föräldrarna är födda utomlands. Folkbildningsrådets senaste deltagarundersökning visar att år 2004 var 17 procent av studiecirkeldeltagarna invandrare. Det innebär att andelen deltagare med invandrarbakgrund i stort sett motsvarar gruppens andel av befolkningen. Inom folkhögskolan utgjorde antalet invandrare som deltog i långa kurser under 2004 ca 15 procent av alla deltagare. Andelen invandrare med brister i svenska språket utgjorde ca 10 procent av deltagarna i de långa kurserna. Av deltagarna med invandrarbakgrund hade tre av fyra rekryterats genom kontakt med människor i sin omgivning. För studieförbunden handlar det om att nå kontakt med de invandrare som inte redan deltar. Här behövs en verksamhet som kan tillgodose deras behov och intressen.

Folkbildningen har sedan 1991 som en av flera prioriterade uppgifter haft att med sin verksamhet nå personer med olika etnisk och kulturell bakgrund. Vikten av detta har poängterats i 1990-talets båda propositioner. Mot denna bakgrund kan det knappast anses tillräckligt att andelen invandrare i verksamheten inte är högre än i befolkningen i allmänhet. SUFO 2 har pekat på att den svenska folkbildningskulturen kan vara främmande för många invandrare. Möjligheterna att kunna delta på egna villkor är därför grundläggande. Förmodligen behöver studieverksamheten utformas på nya sätt för att anpassas till dagens samhälle.

Det är alltså en stor utmaning för folkbildningen att få fler personer med utländsk bakgrund att delta i folkbildningens verksamheter, inte minst i de styrande organen. För att nå personer som inte har etablerade kontakter med ett föreningsliv eller med andra sociala nätverk är det nödvändigt att folkbildningen utvecklar metoder för en uppsökande verksamhet.

Folkbildningen har också möjlighet att erbjuda kompletterande svenskundervisning. Folkbildningen kan erbjuda ett sammanhang och en pedagogik, som bör kunna vara en tillgång i sådan utbildning. Det finns i dag ingenting som hindrar att folkbildningen anordnar svenska för invandrare (sfi) på uppdrag av en kommun. Både studieförbund och folkhögskolor kan åta sig detta men kan också erbjuda fortsättningskurser i svenska i ett ordinarie utbud av studiecirkelar och kurser. Inte minst folkhögskolorna kan utgöra en värdefull resurs för svenskundervisningen. Deras erfarenhet att arbeta med deltagare med särskilda behov bör kunna utnyttjas. I propositionen om Vissa frågor om vuxnas lärande m.m. (prop. 2005/06:148) som regeringen har fattat beslut om samma dag som förevarande proposition behandlas frågan om folkhögskolornas möjlighet att anordna sfi-utbildning. Att erbjuda vuxna invandrare utbildning i deras modersmål är ett sätt att öka deras förutsättningar att lära sig svenska. Kurser i samiska, meänkieli, finska, romani chib och jiddisch medverkar till att bevara, främja och utveckla Sveriges nationella minoritetsspråk.

I det mångkulturella samhället uppstår organisationer och nya sociala rörelser. Det är en utmaning för folkbildningen att ge dessa en starkare roll i folkbildningens organisationer och verksamhet.

### 5.3 Den demografiska utmaningen

**Regeringens förslag:** Statens stöd till folkbildningen skall bidra till att dess organisationer kan möta de demografiska förändringarna och engagera nya generationer utan att förlora de äldres engagemang.

**Utredningarna:** *SUFO 2* betonar att i studiecirkelarna återfinns deltagare i alla åldrar, från tonåringar till de allra äldsta. Studieförbunden är i detta avseende unika. Det är positivt att folkbildning och föreningsliv kan stötta varandra. Samtidigt kan det innebära att de som står utanför föreningslivet eller har begränsad social kontakt riskerar att hamna utanför folkbildningen. Folkhögskolornas långa kurser domineras av unga deltagare. Många skolor erbjuder kurser för äldre. Även i kortkursverksamheten finns en stor grupp äldre deltagare.

*Vem får vara med?* konstaterar att unga deltagare finns med i verksamheten. Problemet är att bilden ser väldigt olika ut i studieförbunden. Av utredningens enkätundersökning till unga mellan 18–34 år framgår att fyra av tio kände till vad studieförbunden faktiskt gör. Om studieförbunden skall bli riktigt bra på att nå unga människor med olika intressen och erfarenheter krävs att det finns unga personer även på rådgivande och styrande poster. Det är nödvändigt med förändring och förnying om inte verkligheten skall springa ifrån folkbildningen.

Utredningen menade att okunskap om vad studieförbunden faktiskt gör är en viktig anledning till varför inte fler unga deltar i studieförbundens verksamhet. Det krävs en massiv information om att man finns och vad man gör, innovativa idéer och nyskapande arbetsformer för att locka fler unga till studieförbundens verksamhet. För att få fler unga intresserade av folkhögskolans utbildningar handlar det kanske om mer information och att i ännu högre grad komma ut och nå människor i deras vardag.

**Remissinstanserna:** Med det breda deltagandet i verksamheten är studieförbund och folkhögskolor en väsentlig tillgång för samhället som helhet, anser *Folkbildningsrådet*, *Örebro universitet* och *Arbetarnas Bildningsförbund (ABF)*. *Ungdomsstyrelsen* menar att en avgörande fråga för folkbildningens överlevnad och utveckling är att aktörerna hittar strategier och strukturer som främjar ungas inflytande och delaktighet i verksamheten. *Sveriges roll- och konfliktspelsförbund (Sverok)* tycker att ungdomsperspektiv inte finns med i de beslut som tas inom studieförbunden samt att det råder svårigheter att samarbeta med studieförbunden på regional och lokal nivå. *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Handikappförbundet*, *Ale kommun*, *Landstinget Dalarna*, *Landstinget Jönköpings län*, *Sandvikens kommun*, *Statskontoret*, *Lärarhögskolan i Stockholm*, *Umeå universitet* m.fl. framhåller att det är viktigt att öka ungas deltagande om folkbildningen skall ha en chans att överleva. *Studieförbundet Vuxenskolan*, *Folkuniversitetet* och *Folkbildningsförbundet* menar att enkätundersökningen visar en betydligt positivare bild av ungas deltagande och kunskaper om studieförbund, än de slutsatser utredningen drar. Det är dock ytterst angeläget att fler unga människor engageras i folkbildningen.

Flera remissinstanser stöder slutsatserna om folkhögskolans roll inom folkbildningen, bl.a. ett antal folkhögskolor (*Hellidens*, *Vindelns*, *Mora*, *Högalids* och *Wiks*) samt *Sensus studieförbund*. Folkhögskolorna bör öka sina insatser för att nå ut till de ungdomar och andra grupper som inte är föreningsaktiva och som har svaga kopplingar till det omgivande samhället.

**Skälen för regeringens förslag:** Den demografiska utmaningen för folkbildningen ligger i att möta nya generationers behov, utan att negligera de äldre. I arbetet med att möta den utmaningen behöver studieförbund och folkhögskolor mångfald både i utbud och kontaktvägar för att nå deltagare i olika åldrar och livssituationer. Folkbildningens organisationer behöver också ekonomiska resurser för att möta de nya bildningsbehoven. Här har staten såväl som landstingen och kommuner ett gemensamt ansvar tillsammans med huvudmännen.

Under de närmaste tio åren står samhället inför stora demografiska förändringar. En dryg miljon unga människor, födda 1992–2000, kommer att bli en aktuell målgrupp för studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet. De har en lång grundutbildning, delvis andra värderingar och prioriteringar än dagens deltagare och behärskar den nya tekniken och dess omfattande möjligheter till snabb information och kontakt. För folkbildningen är det en utmaning att få med dessa ungdomar i en verksamhet som motsvarar en ung generations intressen och behov. Folkbildningen kan med sina flexibla former och individorienterade bildningssyn öppna möjligheter för att utveckla kompetens och förverkliga livsmål även för denna generation.

Ca 1,2 miljoner människor födda 1945–54 beräknas gå i pension under samma tioårsperiod. De kommer att vara den mest resursstarka pensionärgenerationen hittills. De vill också hitta vägar för att fortsätta vara en resurs i samhället trots att de lämnat arbetslivet. Utvecklingen visar också att allt fler blir allt äldre och håller sig friska allt längre. Här finns en stor utmaning för folkbildningen att möta pensionärernas efter-

frågan på stimulans, kunskap och nöje genom en inspirerande bildningsverksamhet.

Studieförbunden engagerar deltagare i alla åldrar. Enligt Folkbildningsrådets senaste undersökning av studiecirkeldeltagare utgjorde år 2004 personer i åldersgruppen 15–24 år 13 procent av deltagarna vilket ungefär motsvarar åldersgruppens andel av befolkningen. Om man tar i beaktande att endast fyra av tio ungdomar, enligt en av utredningarna, vet vad studieförbunden gör är det ett positivt resultat. Det visar också att studieförbunden – och även folkhögskolorna – har en stor potentiell grupp deltagare som de ännu inte fått kontakt med. Deltagare som är 65 år eller äldre utgjorde 30 procent mot 20 procent av befolkningen. I folkhögskolorna var år 2004 drygt hälften av deltagarna i långa allmänna och särskilda kurser yngre än 25 år. Andelen över 45 år utgjorde ca 15 procent. Ca 2 procent av deltagarna hade fyllt 65 år.

Hälften av studieförbundens deltagare står utanför arbetslivet, som studerande eller som pensionärer. Det är viktigt att folkbildningen fortsätter att nå dessa grupper. För unga innebär folkbildningen olika saker beroende på deras personliga livssituation. För äldre erbjuder studiecirkeln både utvecklingsmöjligheter och värdefull social kontakt. Att många människor i övre medelåldern och efter uppnådd pensionsålder ges möjlighet att delta i folkbildningens verksamhet är värdefullt, inte minst för att förverkliga möjligheterna till ett livslångt lärande. Verksamhet som bryter generationsgränserna kan fylla en viktig socialt sammanhållande funktion.

Rekryteringsvägarna till folkbildningens verksamhet är avgörande för att nå både unga och äldre. Studiecirkelar organiseras i dag i hög grad inom ramen för föreningsliv eller liknande sammanhang. Det är positivt att folkbildning och föreningsliv kan stötta varandra. Samtidigt kan det innebära att de som står utanför föreningslivet eller har begränsad social kontakt riskerar att hamna utanför folkbildningen. Folkhögskolorna når genom sin samordnade informationsverksamhet många deltagare, men skulle genom ett ökat samarbete med andra aktörer kunna nå nya deltagargrupper. Det är angeläget att folkbildningen eftersträvar att nå även svårrekryterade grupper till sin verksamhet.

## 5.4 Det livslånga lärandet

**Regeringens förslag:** Statens stöd till folkbildningen skall bidra till att studieförbund och folkhögskolor medverkar till att förverkliga möjligheten till ett livslångt lärande för vuxna, till alternativa vägar för att nå gymnasiekompetens och vidare studier samt till yrkesutbildning.

**Utredningarna:** *Folkbildningens framsyn* betonar att folkbildningen genom att bli en aktiv part i det formella utbildningssystemet riskerar att bli en del av ett system där andra bestämt vilka kunskaper som skall prioriteras och hur dessa skall mätas och redovisas. Den idémässiga grunden ger folkbildningens anordnare en särskild ställning i förhållande till andra utbildningsanordnare. Deltagarnas behov skall vara vägledande. Folkbildningen bör skärpa sina insatser för att på ett flexibelt sätt möta utbildningsbehov som finns inom eller utanför arbetslivet. Folk-

bildningen föreslås få ökade möjligheter att bli ett utbildningsalternativ för ungdomar i gymnasieåldern. Folkhögskolor och studieförbund bör få möjlighet att genomföra gymnasieutbildning för enskilda studerande och för grupper, på samma sätt som inom vuxenutbildningen. Möjligheter måste skapas för att på ett fristående sätt bli validerad för eftergymnasiala studier, av både allmän och mer yrkesinriktad karaktär, som kan ha förvärvats inom folkbildningen. Folkbildningen behöver utveckla metoder för att beskriva vilka särskilda kunskaper, färdigheter och förmågor som deltagare utvecklat genom att delta i folkbildning.

**Remissinstanserna:** Flera yttranden behandlar uppdragsutbildning. *Folkbildningsrådet* ser det som angeläget att följa utvecklingen av verksamheten med uppdragsutbildningar. *Arbetarnas Bildningsförbund (ABF)*, *Sensus studieförbund* och *Medborgarskolan* menar att uppdragsutbildningar kan utgöra ett hot mot oberoende och självständighet. *Västra Sveriges Arbetares Folkhögskolor* framhåller att folkbildningens idé och kännetecken alltid måste finnas med i anordnad verksamhet, oavsett vem som står för finansieringen och vem som ger uppdraget. *Göteborgs stad* ser en risk för att folkbildningstanken kan försvinna om folkhögskolor och studieförbund i allt större utsträckning genomför uppdragsutbildning.

En positiv syn på uppdragsutbildning redovisas av *Folkuniversitetet*, som menar att det inte är särskilt svårt att skilja uppdragsutbildningar från folkbildningsverksamheten. Ideal och profil kan bevaras. *Gamleby*, *Tollare* och *Högalids folkhögskolor* konstaterar att uppdragsutbildningarna har sin självklara plats inom folkhögskolan, så länge de ligger inom ramen för de övergripande målen för verksamheten. Varje folkhögskola måste vara fri att avgöra om uppdrag och projekt är förenliga med huvudmannens intentioner. *Västra Götalandsregionen* menar att uppdragsutbildningar vid folkhögskolorna kan ge ett bättre utnyttjande av lokaler och andra resurser.

Några remissinstanser har yttrat sig om förslaget angående gymnasieskolan. *Statskontoret* menar att om folkhögskolor och studieförbund blir aktiva parter i det formella utbildningssystemet riskerar detta att bli svårt att förena med folkbildningens skilda synsätt och intressen. *Skolverket* hävdar att folkhögskolor och studieförbund inte bör ges möjligheter att vara huvudman i andra utbildningsformer än fristående skolor och genom de möjligheter som lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan ger att anordna gymnasieutbildning. *Nacka kommun* anser att om studieförbund och folkhögskolor skall få denna möjlighet måste de leva upp till de lagar och förordningar som gäller för gymnasieutbildning.

Det behövs olika utbildningsanordnare för att skapa en gymnasieskola som passar alla, anser några. *Umeå kommun* skriver att studieförbunden bör få möjlighet att erbjuda gymnasieutbildning för enskilda studerande och vissa grupper eftersom gymnasieskolan ibland inte kan erbjuda kurser inom det individuella valet inom vissa områden då antalet ungdomar är för litet för att bilda grupper. *Lärarnas Riksförbund* anser att olika utbildningsanordnare skall ges möjlighet att skapa en gymnasieskola som passar olika elever med olika förutsättningar. Folkbildningens organisationer är ett alternativ. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* vill att möjligheten för folkhögskolan att utgöra ett komplement eller alter-

nativ till ungdomsgymnasiet bör ses över. *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)* markerar att om folkhögskolor ges utökade möjligheter att bli ett alternativ för ungdomar i gymnasieåldern skall det framgå att kommuner skall ha hela betalningsansvaret.

Behovet av att finna former för att kunna validera kompetenser hos deltagare i folkbildningens verksamheter betonas i flera svar. *RIO* lyfter fram validering som ett väsentligt område. Folkhögskolors yrkeskurser bör valideras. Folkbildningens existerande former för att undersöka deltagares kompetens bör dokumenteras i syfte att se hur arbetet kan bidra till innehållet i validering och valideringsprocesser. *Arbetarnas Bildningsförbund (ABF)* ser det som positivt att valideringsarbetet blir belyst. Folkbildningen måste utveckla metoder för att beskriva vilka särskilda kunskaper, färdigheter och förmågor som en deltagare i folkbildningen utvecklar. *Folkuniversitetet* konstaterar att arbetet med att utforma ett valideringssystem som på ett rättvist sätt kan värdera de kunskaper som människor förvärvat i folkbildningsarbetet bör intensifieras. *Studieförbundet Vuxenskolan* menar att det är angeläget att folkbildningen utvecklar metoder för validering.

**Skälen för regeringens förslag:** Det livslånga lärandet spänner över hela livet. För att tillgodose behoven av utbildning och bildning krävs en mångfald av aktörer, både offentliga, privata och ideella såsom studieförbund och folkhögskolor. I samhället behövs många olika utbildningsvägar som individen kan ta vid olika tillfällen i livet.

I det livslånga lärandet skall den enskildes lärande sättas i centrum. Högskolan, komvux och folkbildningen erbjuder vuxna en stor bredd av möjligheter till stöd för sitt lärande. Genom ökade kontakter och samverkan kan de tillsammans med folkbibliotek, lärcentrum, centrum för vägledning, medborgarkontor, museer och många andra kulturinstitutioner medverka till att bygga ett lärande samhälle.

I Sverige samlar folkbildningen – vid sidan av personalutbildningen – flest vuxna deltagare i ett organiserat lärande. Folkbildningen har en unik ställning i det svenska utbildningssamhället genom sin förankring i civilsamhällets organisationer och sin roll både som institution och som fri och obunden aktör. Folkbildningens lokala förankring och breda verksamhet är dess styrka. Förankringen i de fackliga organisationerna ger den särskilda förutsättningar att nå dem som är arbetslösa och även långtidssjukskrivna. Folkbildningen arbetar med hela människan, vilket är ett synsätt som behövs i hela vuxenutbildningen.

Folkbildningens roll i det livslånga lärandet är under omvandling. I allt större utsträckning verkar den inom flera olika fält för vuxnas lärande. Dess särställning gentemot det formella utbildningssystemet skall värnas. Dess idémässiga förankring hos olika huvudmän är ett särdrag och en styrka. Samtidigt är folkbildningen i ett brett perspektiv en given del av det livslånga och livsvida lärandet. Det tillför folkbildningen styrka att verka inom såväl formellt och informellt som icke-formellt lärande. Att folkbildningen gör inbrytningar i det formella lärandet är därför i allt väsentligt av godo.

Utgångspunkten för folkbildningens pedagogik är den kunskap och de erfarenheter som deltagaren bär med sig in i studiegruppen. Folkbildningen kan därmed i viss mening sägas ha anammat valideringens grundtanke långt innan begreppet formulerades. Med dagens förståelse

av begreppet, att få sina faktiska kunskaper och sin kompetens tillgodoräknad, har det central betydelse för folkbildningen, som står för ett informellt lärande. Genom att validering erkänns som metod och vinner acceptans inom utbildningssystemet och på arbetsmarknaden underlättas för medborgarna att vinna erkännande av det lärande som skett inom folkbildningens ram.

Folkbildningen har engagerat sig i utbildning på gymnasienivå. Såväl studieförbund som folkhögskolor är huvudmän för gymnasieskolor eller anordnar gymnasieutbildning som uppdragsverksamhet. Verksamheten bedrivs ofta på ett okonventionellt sätt. Genom att tillämpa folkbildningens pedagogik och erbjuda en i många fall annorlunda studiemiljö, bidrar folkbildningen till att många ungdomar finner sig till rätta och lyckas med sina studier. Erfarenheter från bland annat folkhögskolans verksamhet inom ramen för gymnasieskolans individuella program är goda. Behoven av insatser från folkbildningens sida inom området kommer sannolikt att öka. I det remitterade förslaget till lagrådsremiss av ny skollag föreslog regeringen att möjligheterna till ett samarbete på detta område mellan gymnasieskolan och folkhögskolan skulle vidgas.

Folkhögskolan spelar en viktig roll genom att kunna erbjuda utbildning för arbetslösa inom de s.k. SAGA-programmen. Inte minst skolornas erfarenhet av arbete med utsatta ungdomar är av värde när det gäller att möta vissa unga arbetslösas behov.

I många gles- och landsbygdsområden kan folkhögskolor med sin erfarenhet av att skapa alternativa utbildningsformer bli en viktig aktör. Befolkningsutvecklingen kommer att ställa såväl grundskole- som gymnasieutbildningen inför nya utmaningar på grund av sviktande underlag och långa avstånd till alternativ.

Enligt gällande bestämmelser lämnas studiehjälp i princip till och med den studerande fyller 20 år. En studerande som därefter går kvar i en gymnasial utbildning kan få studiemedel. En studerande i högskolan eller i en eftergymnasial utbildning kan däremot få studiemedel redan före 20 års ålder. Det avgörande för rätt till studiemedel för en person som studerar vid folkhögskola är att det är en yrkesutbildning om högst 80 veckor som utgör påbyggnad till gymnasieskolan och som för tillträde fordrar ett slutbetyg från en treårig utbildning i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Denna gränsdragning mellan studiehjälpen och studiemedlen syftar till att förebygga avhopp från gymnasieskolan. Det är inte heller rimligt att unga studerande skuldsätter sig i samband med sin gymnasiala utbildning. Till bilden hör också att föräldrar fortfarande har ett försörjningsansvar för studerande i gymnasieskolan eller motsvarande upp till 21 års ålder.

Regeringen har emellertid förståelse för att regelverket och gränsdragningen mellan de olika stödformerna ibland kan vara svåra för den enskilda att överblicka. Detta är viktigt att beakta både för utbildningsanordnaren inför planeringen av utbildningen och för studiestödsmyndigheten vid bedömning av utbildningens nivå. Regeringen avser att noga följa utvecklingen i detta avseende.

Behovet av yrkesutbildning stiger i takt med att arbetsmarknadens krav på kvalifikationer ökar. Inom många områden är detta behov ännu inte tillgodosett. Inom folkbildningen, främst folkhögskolan, bedrivs många utbildningar med yrkesinriktning. De är oftast inriktade på att tillgodose

civilsamhällets och den offentliga sektorns, dvs. statens, kommunernas och landstingens, behov. För vissa yrken, t.ex. fritidsledare, drama-pedagog, kantor och teckentolk, är folkhögskolan i stort sett den enda utbildningsmöjligheten. Folkhögskolor och studieförbund har också i fortsättningen en stor uppgift som anordnare av yrkesinriktad utbildning som bär folkbildningens karaktäristika i metod och inriktning.

Det är angeläget att yrkesinriktade utbildningar inom folkbildningen till innehåll och resultat i ett nationellt perspektiv är likvärdiga oavsett av vem eller var i landet de anordnas. En sådan samordning kan synas strida mot folkbildningens idé om ett fritt och frivilligt lärande. Men kraven på en rättvis och likvärdig bedömning av deltagarna på arbetsmarknaden medför att folkbildningen måste ta ansvar för att en sådan kvalitets-säkring ändå sker.

Varje studieförbund och folkhögskola avgör själv vilken inriktning den verksamhet som man bedriver skall ha. Den som anordnar exempelvis yrkesutbildningar – i egen regi eller på entreprenad – kan dock hamna i situationer där man ställs inför krav som kan komma i konflikt med huvudmannens ideologi och profil eller med krav på folkbildnings-mässighet. I dessa fall, måste varje studieförbund och folkhögskola över-väga vilken hållning man skall inta.

I det livslånga lärandet är det angeläget att personer som kommer från studieovana miljöer intresseras för fortsatta studier. Olika aktörer inom vuxenutbildningen har här viktiga roller. Folkbildningen kan ge arbets-lösa nödvändiga kunskaper och stärkt självkänsla för att komma tillbaka på arbetsmarknaden. Studieförbund och folkhögskolor erbjuder alter-nativa studievägar för ungdomar som inte funnit sig tillräta i gymnasie-skolan. Inte minst folkhögskolorna har utvecklat former för förberedelse för högre studier i form av studieförberedande kurser. Tillsammans med universitet och högskolor anordnas s.k. collegeutbildningar med ett ut-talat rekryterande syfte. Det är viktigt att bevara folkhögskolan som en alternativ väg till vidare studier inom universitet och högskola. Ett ut-bildningssystem behöver erbjuda flera olika vägar för de studerande, oavsett om målet är högre studier eller inte. Folkbildningen kan bidra till att bredda rekryteringen till högskolan.

Riksdagen har nyligen beslutat om vissa ändringar av bestämmelserna om tillträde till högskolan, i syfte att göra bestämmelserna enkla, rättvisa och enhetliga. Kraven för grundläggande behörighet till högskolan har också likställts med kraven för gymnasieexamen (prop. 2004/05:162, bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160). Folkhögskolan har en egen ingång i tillträdessystemet genom den särskilda urvalsgruppen för folkhögskole-deltagare grundad på studieomdömet. Denna unika ställning kräver naturligtvis stor omdömesgillhet i hanteringen för att upplevas som le-gitim.

## 5.5 Kulturverksamhet

**Regeringens förslag:** Statens stöd till folkbildningen skall bidra till att dess organisationer kan vara en lokal och regional drivkraft för den folk-liga kulturen.

**Regeringens bedömning:** Amatörkulturen spelar en central roll ur både ett delaktighets- och ett demokratiperspektiv. Samspelet med den professionella kulturen är av stor betydelse. För sin fortsatta utveckling behöver amatörkulturens centrala organisationer ett starkare statligt stöd.

**Utredningarna:** *SUFO 2* betonar att studieförbund och folkhögskolor spelar en viktig roll för ett brett och varierat kulturliv. Folkbildningen anses spela en viktig roll som Sveriges största kulturarena. Verksamheten bidrar till att de kulturpolitiska målen nås. Försämrade ekonomiska förutsättningar är oroande för studieförbundens möjlighet att i fortsättningen kunna fylla sin roll inom det lokala kulturlivet. Det är angeläget att folkbildningen fortsätter att erbjuda möjligheter till eget skapande i en praktisk-estetisk verksamhet. Amatörkulturens omfattande föreningsliv behöver ett eget organisationsstöd.

Kulturområdet tas inte upp specifikt i *Vem får vara med?* Dock konstateras att det är ett problem att amatörkulturen inte får det stöd den behöver för att utvecklas. Ansvar för detta sägs vara statens, inte studieförbundens. En översyn bör göras av vilket stöd dessa grupper kan och bör få och var ansvaret för den nationella politiken för amatörkulturen skall ligga.

*Folkbildningens framsyn* ser folkhögskolor och studieförbund som självklara mötesplatser och drivkrafter i ett lokalt kulturliv. De skall aktivt söka upp människor och visa de möjligheter som kulturen bär på. Folkbildningens insatser inom kulturområdet skall ha en bred bas men också tillgodose högt ställda förväntningar inom specialområden. Framtida uppgifter är bl.a. att bevara och föra hantverkstraditioner vidare och att utveckla arenor där nya och framtida kulturyttringar kan möta de redan etablerade. Viktigt är att ge ungdomar möjlighet att genom folkbildningens verksamhet hitta ingångar till och utöva kultur. Studieförbund och folkhögskolor kan i ökad utsträckning fungera som kultur-entreprenörer lokalt och regionalt.

**Remissinstanserna:** *Folkbildningsrådet, Folkbildningsförbundet, Rörelsefolkhighögskolornas intresseorganisation (RIO), Örebro universitet, Statens kulturråd, Gotlands kommun, Trollhättans stad, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO)* m.fl. ställer sig i allt väsentligt bakom *SUFO 2*:s lägesbeskrivning och slutsatser. *Statens kulturråd* poängterar att studiecirkelverksamheten når väldigt många människor, också på platser där annan kulturverksamhet kanske inte finns. Utredningen skulle ha vunnit på en mer stringent analys av vilken roll studieförbund respektive folkhögskolor spelar för måluppfyllelsen. *Statens kulturråd* framhåller också folkhögskolans stora betydelse både som alternativ/komplementär studieväg, som förberedelse för högre studier och för vissa yrken (dramapedagog, kantor, teckentolk) som i stort sett enda utbildningsmöjlighet. Man understryker att folkhögskolan utgör ett centralt konstpolitiskt fält och är en viktig del av den kulturella infrastrukturen.

Flera instanser, bl.a. studieförbunden, upplever att kommunerna i många fall inte tar sin del av ansvaret när det gäller finansieringen av arrangemangen. Det finns en oro för att en ytterligare minskning av bidragen kan leda till verksamhetsbortfall som inte kan ersättas.

Folkbildningens funktion som arbetsmarknad för *professionella* kulturarbetare och utövare lyfts fram av *Folkbildningsförbundet, Folkuniversitetet, Statens kulturråd, Sveriges Kommuner och Landsting*. Mötet mellan amatörer och professionella upplevs som fruktbart. Flera menar också att handens arbete och den praktiska verksamheten måste uppvärderas och ges en högre status än som är fallet i dag.

Flera instanser, bl.a. *Folkbildningsförbundet, Arbetarnas Bildningsförbund (ABF), Studieförbundet Bilda, Studieförbundet Vuxenskolan, Hvilans folkhögskola, Nordens folkhögskola Biskops Arnö, Hässleholms kommun, Sveriges Kommuner och Landsting* samt *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, ställer sig bakom SUFO 2:s bedömning att amatörkulturens organisationer behöver ett eget organisationsstöd på central nivå för sin utveckling, samt att det behöver klargöras var det nationella politiska ansvaret för amatörkulturen ligger. Stödet skall dock inte tas från folkbildningsanslaget anser *Arbetarnas Bildningsförbund (ABF)* och *Studieförbundet*. I ansvarsfrågan instämmer bl.a. *Statens kulturråd, Landstinget Dalarna* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)*. *Fristads folkhögskola* och *Wiks folkhögskola* efterlyser ökade forskningsinsatser kring folkbildning och kultur. Forskning bör initieras kring folkbildningens roll för kulturen generellt, men även forskning rörande folkbildningens betydelse för människors besök på utställningar, konserter, teatrar och andra kultur-evenemang. *Statens kulturråd* anser att det ligger en stor utmaning i att ta reda på om de generella kulturvanorna i samhället även präglar folkbildningen.

**Skälen för regeringens förslag:** Kulturverksamheten inom folkbildningen har en lång tradition och har alltid spelat en central roll. Studieförbund och folkhögskolor bidrar tillsammans med exempelvis bibliotek och museer till att målen för den nationella kulturpolitiken nås. Därför bör folkbildningens uppgift att främja det svenska kulturlivet vara oförändrad. Verksamheten bidrar i hög grad till att bredda kulturintresset i samhället samt att öka delaktigheten i kulturlivet och främja människors kulturupplevelser och eget skapande.

Samverkan mellan olika aktörer inom kulturområdet är eftersträvansvärt. Tillsammans kan studieförbund, folkhögskolor, museer, bibliotek, länsteatrar och länsmusiken samt regionala musikstiftelser och lokala kulturföreningar finna vägar till att skapa ett rikare kulturutbud i hela landet. Amatörkulturens centrala organisationer kan vara en viktig samarbetspart. Riksställningar, Rikskonserter och Riksteatern har en särskilt betydelsefull roll i kulturpolitiken. Ett vidgat samarbete på lokal nivå mellan dessa tre institutioner och folkbildningen skulle verksamt kunna bidra till att de kulturpolitiska målen förverkligas.

Folkbildningens estetiska verksamhet attraherar människor från alla åldersgrupper. Särskilt yngre personer är starkt representerade i den estetiska verksamheten. Deltagare med hög utbildning väljer estetiska ämnen i större omfattning än andra. Med ambitionen att överbrygga utbildningsklyftorna är därför ytterligare ansträngningar nödvändiga för att nå deltagare med kortare formell utbildning. I folkbildningens kulturpolitiska uppdrag ligger att bidra till att nå nya grupper av deltagare och intresserade, också grupper som ligger utanför folkbildningens etablerade kontaktnät av föreningar.

Både studiecirklar, kulturprogram och folkhögskolekurser har en betydelsefull funktion genom att ge människor möjlighet att ägna sig åt egen skapande verksamhet, att odla intressen och skaffa sig andra kunskaper och färdigheter än de som man normalt använder i exempelvis sitt yrkesliv. De ger möjlighet för den enskilde att delta på egna villkor och utifrån egna förutsättningar. Detta gäller såväl nya som redan etablerade grupper.

Folkbildningen uppvisar en omfattande kulturverksamhet som har stor variation och bredd. En styrka ligger i den stora geografiska spridningen över landet. På många håll är det studieförbunden eller folkhögskolan som är den enda aktör som anordnar kulturevenemang. Därför är det angeläget med ett fortsatt kommunalt stöd till studieförbundens verksamhet. Även om effekterna av folkbildningens kulturverksamhet är svåra att mäta i ekonomiska termer finns en påtaglig samhällelig vinst i ett längre perspektiv. Nyttan ligger bland annat i deltagarnas nyförvärvade kunskaper, i upplevelsen och den sociala gemenskapen, i mötet med andra människor liksom i den tillfredsställelse som eget skapande ofta utgör.

Inom studieförbunden utgör kulturverksamheten den dominerande delen av den totala verksamheten. För folkhögskolorna handlar det om en betydande del. Under de senaste tio åren har verksamheten ökat i omfattning, såväl vid studieförbund som vid folkhögskolor. För studieförbunden handlar det till stor del om musikgrupper i studiecirklar. Kulturprogrammen samlar årligen ca 15 miljoner deltagare. Sång/musik och föreläsningar är de dominerande programformerna. Inom folkhögskolornas särskilda kurser utgör kurser med kulturinriktning ca 40 procent av de särskilda kurserna. Folkhögskolan svarar också för en del av yrkesutbildningen inom kulturområdet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Folkhögskolor och studieförbund kan fungera som lokala och regionala drivkrafter för amatörkulturen i dess olika former i samverkan med kommunala och statliga kulturinstitutioner. De kan vara arenor där deltagare inte bara upplever kultur utan också skapar kultur. Genom folkbildningen kan många människor erbjudas ett brett och varierat kulturutbud av hög kvalitet. Verksamheten speglar ofta den regionala och lokala kulturen både som kulturarv och i samtiden. I ett sådant arbete ges också de lokala kulturarbetarna viktigt utrymme. Verksamheten kan ske med utgångspunkt i studieförbundets eller folkhögskolans egen ideologiska profil i syfte att stimulera en samhällsdebatt.

Det går inte att peka ut ett enskilt nationellt politikområde som ensamt kan bära det politiska ansvaret för amatörkulturen. En stor del av amatörkulturen utövas lokalt inom ramen för folkbildningen. Inom ramen för den nationella kulturpolitiken görs insatser för de centrala amatörkulturorganisationerna. Även stödet till samlingslokaler, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitiken etc. har stor betydelse för amatörkulturen. Det politiska ansvaret är således delat mellan flera politikområden.

Regeringen avser att genomföra en fördjupad analys av samspelet mellan dessa olika politikområden och deras respektive ansvar för amatörkulturen.

Regeringen återkommer till frågan om stöd till amatörkulturens centrala organisationer i avsnitt 7.3.

**Regeringens förslag:** Statens stöd till folkbildningen skall bidra till att dess organisationer är öppna för personer med funktionshinder och att alla deltagare erbjuds lika möjligheter till studier och att påverka utformningen av verksamheten.

**Utredningarna:** *SUFO 2* anser att folkbildningens verksamhet för deltagare med funktionshinder är av stor betydelse. Folkhögskolor och studieförbund intar en särställning när det gäller att bereda möjligheter för vuxna personer med funktionshinder att studera. Verksamheten är framför allt viktig ur ett egenmaktsperspektiv.

I *Vem får vara med?* sägs att studieförbund och folkhögskolor är duktiga på att engagera funktionshindrade i sin verksamhet. Deltagandet sker främst i kurser och cirklar som tar upp frågor kring det egna funktionshindret. Handikappanpassningen av studielokalerna är ofta generell och passar inte alla med funktionshinder. Studieförbunden har en viktig uppgift att arbeta med attityder och skapa mötesplatser där många människor kan arbeta tillsammans, på lika villkor.

I *Folkbildningens framsyn* hävdas att folkbildningens verksamhet med funktionshindrade har en dokumenterat stor betydelse för människa och samhälle. Den motverkar upplevelser av maktlöshet och beroende, stärker deltagarnas medvetenhet, minskar social isolering och ökar delaktigheten och förmågan att påverka samhällsutvecklingen.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser stöder utredningarnas slutsatser. Hit hör bland andra *Folkbildningsrådet*, *Folkbildningsförbundet*, *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)*, *Socialstyrelsen*, *Specialpedagogiska institutet*, *Statens institut för särskilt utbildningsstöd (SISUS)* (numera *Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd*), *Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Handikappförbunden* och *Föreningen för Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna (FUB)*. Möjligheterna för funktionshindrade att delta i folkbildningens verksamheter tas upp av *Handikapporganisationerna*, som i likhet med *Synskadades Riksförbund* konstaterar att funktionshindrades möjligheter att studera på folkhögskola eller i studiecirkelverksamhet är avhängiga av hur hela studiesituationen löses. Socialstyrelsen är medveten om bristerna i samhällets stödsystem och anser att det är angeläget att utreda var bristerna finns och vad som krävs för att undanröja dem. *RIO* påtalar behovet av att staten ser över regelverk och uppföljning av regelverk vad gäller olika myndigheters och förvaltningsansvar för funktionshindrade.

Vikten av funktionshindrades representation inom folkbildningen tas upp av bl.a. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*. *Studieförbundet Vuxenskolan* menar att en ökad delaktighet för funktionshindrade kan främjas genom samverkan mellan enskilda studieförbund och berörda organisationer. *Handikappombudsmannen (HO)* anser att om folkbildningen skall leva upp till grundläggande demokratiska värden och mänskliga rättigheter bör detta uttryckligen också omfatta funktionshindrade. *HO* anser att det är nödvändigt att det finns bestämmelser om förbud mot diskriminering inom folkbildningen. *Folkbildningsförbundet*,

*Specialpedagogiska institutet, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)* m.fl. framhåller att folkbildningen har en viktig uppgift i arbetet med människors mobilisering och möjligheterna till livsmakt. *Socialstyrelsen* menar att det ur ett demokratiperspektiv är viktigt att bereda vuxna med funktionshinder möjlighet att studera och bidra till deras personliga utveckling och delaktighet. *Statens institut för särskilt utbildningsstöd (SISUS)* (*numera Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd*), *Specialpedagogiska institutet, Handikappförbunden, FUB* och *Örebro universitet* menar att det är viktigt med fortbildning i handikappkunskap och bemötande för anställda vid studieförbund och folkhögskolor. *Statens institut för särskilt utbildningsstöd (SISUS)* (*numera Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd*), *Folkuniversitetet* m.fl. föreslår att inriktningen för de särskilda bidragen till studieförbunden vänds från att vara målgruppsbidrag till att bli ett bidrag som kostnadsredovisas för insatser till deltagare med funktionshinder. *SISUS* anser att det måste vara fullständigt klart för alla berörda att folkbildningen sysslar med utbildning, men att utbildning kan vara ett utmärkt led i en rehabilitering. *Arbetarnas Bildningsförbund (ABF)* menar att verksamhet som syftar till rehabilitering inte skall finansieras genom folkbildningsanslaget. *Skolverket* ser ökad samverkan mellan aktörer på utbildningsområdet som en möjlig väg att utveckla sär vux.

**Skälen för regeringens förslag:** Inom folkbildningen finns sedan länge en omfattande verksamhet för personer med funktionshinder. Verksamheten fungerar för många av dessa som "vägröjare" när det gäller att ta stegen från maktlöshet till delaktighet i och möjlighet att påverka samhället. Verksamheten har en mobiliserande effekt genom att deltagarna får kunskap, träffar andra i samma situation och tillsammans utvecklas och skapar sig en plattform. Det handlar om att stärka sin identitet, att öka sitt medvetande och förvärva erfarenheter.

Den nationella handlingsplanen för handikappolitiken betonar att arbetet särskilt skall inriktas på att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet och att förebygga och bekämpa diskriminering. Folkbildningen fyller en viktig funktion för att vuxna med funktionshinder skall kunna ta del av det livslånga lärandet. Folkbildningen bör kunna erbjuda alla deltagare lika möjligheter till studier. Strävan bör vara att deltagare med olika förutsättningar skall kunna delta i samma verksamheter.

Mångfald är kännetecknande för folkbildningen. All folkbildning skall vara tillgänglig för alla. Detta måste även gälla människor med olika funktionshinder. Det finns en risk för att personer med funktionshinder segregeras och inte ses som enskilda studerande i behov av visst stöd, ofta pedagogiskt eller tekniskt. Folkbildningen kan erbjuda verktyg på vägen mot en större delaktighet i samhällslivet. På vägen dit kan särskilda lösningar användas, men full delaktighet i samhället och ett samhälle med mångfald bör alltid vara de övergripande målen.

SUFO 2 visar i sin kartläggning att en förändring behövs både i styrelser och bland anställda inom studieförbund och folkhögskolor för att personer med funktionshinder skall få ett reellt inflytande i folkbildningens verksamhet. Regeringen ser det som angeläget att personer med funktionshinder kan påverka hur den verksamhet utformas som de skall delta i. På så sätt skapas en bättre förståelse för särskilda behov men

också ett bredare och bättre anpassat utbud. Det blir då också lättare att finna vägar för att söka upp och motivera funktionshindrade till aktivt deltagande i folkbildningsverksamhet.

Folkhögskolemiljön med dess pedagogik och sociala gemenskap ger möjlighet till personlig utveckling, nya insikter och att växa tillsammans. Många folkhögskolor har genom åren utvecklat ett stort kunnande och anpassat utbud och lokaler också för deltagare med svåra funktionshinder. I folkhögskolornas verksamhet utgör deltagare med funktionshinder runt 20 procent av det totala antalet deltagare. För många unga personer med funktionshinder är folkhögskolestudier ett första steg till frigörelse och ett mer självständigt liv. Den vanligaste gruppen är deltagare med psykiskt funktionshinder, närmast följd av deltagare med dyslexi. För många funktionshindrade har folkhögskolorna fyllt uppgiften att motivera till högre studier. De s.k. anpassningskurserna på folkhögskola är ett exempel på rehabiliterande verksamhet. Särskilt de korta anpassningskurserna ses som ett steg på vägen i en rehabiliteringsprocess. Dessa kurser har en stor betydelse för deltagarna utifrån ett hälso- och kvalitetsperspektiv.

Studieförbundens cirklar med funktionshindrade personer omfattar ca 200 000 deltagare. De vanligaste formerna av funktionshinder är utvecklingsstörning, psykiska och medicinska funktionshinder. Personer med funktionshinder väljer i betydligt lägre grad än andra cirklar som handlar om annat än det egna funktionshindret eller som anordnas utanför den egna handikapporganisationen.

Studiecirkeln ger oavsett studieämne deltagare med funktionshinder samhörighetskänsla, kontakter med andra i samma situation och perspektiv på sitt eget funktionshinder. Det finns alltså både verkliga och mentala hinder, exempelvis den egna självbilden liksom människors fördomar och inställning, för funktionshindrades deltagande i folkbildningen.

Att information om folkhögskolornas och studieförbundens utbud når ut är en del i att skapa förutsättningar för deltagande. Ansvar för att informationen utformas så att de praktiska möjligheterna att delta framgår och hur den sprids vilar på anordnaren.

Hög kompetens kring funktionshinder är nödvändig inom folkbildningen. Det behövs en ökad medvetenhet om tillgänglighet, bemötande och individuella anpassningar. Detta kräver en kontinuerlig vidareutbildning och kompetensutveckling av lärare och cirkelledare, men även för all personal som möter människor och planerar verksamhet. Naturligtvis kan detta uppnås lättare om personer med funktionshinder finns representerade i personalstyrka, ledning och styrelse.

Det vilar ytterst på kommunerna att se till att verksamheter för funktionshindrade, som de har ansvar för, inte förs över till folkhögskolor eller studieförbund för att på så sätt flytta kostnader och utnyttja folkbildningsanslaget. Utbildning kan vara ett led i en rehabilitering. Samverkan mellan ansvariga för rehabiliteringsinsatser och företrädare för folkbildningen är därför viktig. Finansieringsfrågan bör vara löst innan utbildningen startar. Ansvar för samordning av rehabiliteringsinsatser bör inte ligga hos folkbildningen.

**Regeringens förslag:** Statens stöd till folkbildningen skall bidra till att dess organisationer medverkar till bättre folkhälsa, till hållbar utveckling och till global rättvisa genom att öka människors insikt om vikten av förändrade värderingar och levnadsvanor.

**Utredningarna:** Folkbildning är i sig hälsofrämjande. Steget från passivitet till aktivitet innebär att det händer något positivt. Det egna skapandet kan ge identitet och mening och därmed medverka till bättre folkhälsa. *Folkbildningens framsyn* framhåller att en viktig utgångspunkt i arbetet för en hållbar utveckling är att dra nytta av och använda den kompetens folkbildningen utvecklat på andra områden. Folkbildningens kärnverksamhet bestämmer inriktningen på arbetet för global rättvisa och hållbar utveckling. Dessa frågor är inte avskilda från övrig verksamhet utan nya perspektiv skall ingå i all verksamhet. Den som vill påverka andra att förändra sina värderingar och vanor måste vara trovärdig. Folkbildningens organisationer måste framstå som goda förebilder i detta sammanhang.

**Remissinstanserna:** Folkhälsofrågorna har behandlats i ett mindre antal remissvar. *Folkbildningsrådet* anser att folkbildningens arbete med folkhälsofrågorna kan organiseras inom ramen för folkbildningsanslaget eller som uppdragsverksamhet. *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)* och *Karlskoga folkhögskola* anser att medborgerlig bildning bör ingå i en politik för folkhälsa. *Nyktethetsrörelsens Bildningsverksamhet (NBV)* skriver att målen för folkbildningen uppvisar stor överensstämmelse med folkhälsomålen. *Lantbrukarnas riksförbund*, *Viskadalens folkhögskola*, *Arbetarrörelsens folkhögskola i Göteborg*, *Gamleby folkhögskola* och *Studieförbundet Vuxenskolan* framhåller folkbildningens strategiska roll för människors hälsa.

Ett fåtal remissinsatser har berört området hållbar utveckling och global solidaritet. *Folkbildningsrådet* och *Folkbildningsförbundet* framhåller att det inom många studieförbund och folkhögskolor bedrivs ett omfattande arbete med inriktning på internationella frågor och med internationella kontakter. Folkbildningens organisationer har också arbetat framgångsrikt med frågor kring hållbar utveckling. Det är viktigt att svensk folkbildning slår vakt om och vidareutvecklar det internationella verksamhetsperspektivet och de framgångsrika arbetsformer som finns. *Fristads folkhögskola* pekar på det internationella kulturarbetet och miljöaspekten. *Studieförbundet Vuxenskolan* menar att globaliseringen och den internationella utvecklingen utgör en viktig utmaning för folkbildningen. *Färnebo folkhögskola* och *Föreningen offensiv folkbildning* anser att det är angeläget att stödet till internationellt/globalt folkbildningsarbete ökar. *Sida* välkomnar resonemanget om folkbildningens insatser för global rättvisa och hållbar utveckling. Ett fortsatt statligt stöd till folkbildningen skapar förutsättningar för att Sverige kan fortsätta att vara ett föregångsland internationellt inom folkbildning och det civila samhället.

**Skälen för regeringens förslag:** En god folkhälsa är en del i förutsättningarna för en hållbar utveckling. Faktorer av betydelse för en god hälsa är bl.a. delaktighet och inflytande i samhället, ekonomisk och

social trygghet, trygga och goda uppväxtvillkor, ökad hälsa i arbetslivet samt goda konsumtionsvanor.

I det lokala folkhälsoarbetet kan folkbildningen spela en framträdande roll. För många människor ger deltagandet tillfälle till reflektion över sin livssituation, kontakt med andra människor, ett avbrott i en stressad vardag. De möjligheter till eget skapande som folkbildningen erbjuder i den estetiska verksamheten är för många ett andrum där man själv bestämmer arbetstakt och mål. En annan effekt av folkbildningens verksamhet är att den kan bidra till ökad delaktighet och inflytande, till egenmakt, som i sig ökar välbefinnandet. För många äldre bidrar studiecirklar, kulturarrangemang och folkhögskolekurser till ökad delaktighet och livskvalitet. För långtidssjukskrivna personer kan folkbildningen spela en aktiv roll för ett återinträde i arbetslivet med sikte på ökad livskvalitet. Också inom arbetslivet finns en uppgift för folkbildningen att öka kunskapen om hur man förebygger ohälsa. Folkbildningen har redan i dag ett brett utbud av kurser och cirklar som på ett mer direkt sätt knyter an till folkhälsobefrämjande åtgärder. På så sätt kan folkbildningen möta efterfrågan på kunskap om folkhälsofrågor. I folkhälsoarbetet gäller det att utmana attityder och beteenden för att få till stånd en förändring. Det är angeläget att nå alla medborgare i detta arbete, men några grupper framstår som särskilt viktiga. Långtidssjukskrivna och arbetslösa måste få företräde, för att kunna komma tillbaka till ett hälsosamt arbetsliv.

Regeringen framhöll i 1998 års folkbildningsproposition (prop.1997/98:115, s. 44) att folkbildningen bör fortsätta sina ansträngningar att bidra till en kunskapsutveckling hos alla medborgare kring vad som krävs för att ställa om Sverige till ett ekologiskt hållbart samhälle. I riktlinjerna till Folkbildningsrådet år 2002 gav regeringen ett särskilt uppdrag till rådet att redovisa ”hur studieförbund och folkhögskolor breddat verksamheten i riktning mot hållbar utveckling”. Uppdraget redovisades i mars 2003. Av rapporten framgår att folkhögskolor och studieförbund har ett omfattande utbud av utbildning för hållbar utveckling som spänner över bl.a. miljö/ekologi, ekonomi och lokal utveckling, folkhälsa, demokrati och global solidaritet.

Det förslag till nationell strategi för hållbar utveckling som regeringen presenterade våren 2004 bygger på en definition av hållbar utveckling som lyder ”en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina”. Fyra strategiska framtidsfrågor ställdes i fokus: miljödriven tillväxt och välfärd, en god hälsa, en samlad politik för hållbart samhällsbyggande samt barn- och ungdomspolitik för ett åldrande samhälle. Denna satsning får inte tas till intäkt för att minska omfattningen av det utvecklings- och utvärderingsarbete som Folkbildningsrådet redan initierat.

För att kunna bidra till en rättvis och hållbar global utveckling, (jfr. prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112), krävs insikt om hur vårt agerande påverkar förutsättningarna för andra. För att vi på bästa sätt skall kunna anpassa våra val och vårt sätt att leva är det viktigt att kunskapen om varje människas lika värde och rätt står i centrum, liksom intresset för hur fattiga människor själva ser på utveckling. Ett arbete för att stärka kunskapen om de globala utvecklingsfrågorna och bidra till en positiv utveckling måste vara långsiktigt och bedrivs av

många aktörer. Till dessa hör folkbildningens organisationer. Studieförbund och folkhögskolor har genom verksamheter inom t.ex. Agenda 21 skaffat sig erfarenheter och utvecklat kompetenser som gör dem särskilt väl skickade att spela en aktiv roll i frågor som rör hållbar utveckling och global rättvisa. Genom att vara förankrade i lokalsamhället och i det ideella föreningslivet finns hos organisationerna en beredskap för att nå ut till medborgarna med studier.

I arbetet för en hållbar utveckling gäller det många gånger att utmana gängse uppfattningar om naturtillgångarna och hur de skall användas. Det handlar om att öka insikten om att vi med gemensamma ansträngningar kan påverka framtiden. Också det engagemang som redan finns för en förändring behöver fångas upp och stimuleras. Folkbildningen kan genom att möta människors behov av kunskap medverka till en bestående attityd- och beteendeförändring. Samarbete mellan folkbildningen och civilsamhällets organisationer är viktigt för att nå framgång i arbetet. Folkhögskolor och studieförbund kan spela en avgörande roll både som initiativtagare och som aktiv samarbetspart.

Folkbildningen kan aktivt bidra till framgång i internationella samarbetsprojekt genom sin kompetens och erfarenhet av utbildning, demokratiutveckling och stöd till civilsamhället. Redan i dag bedriver studieförbund och folkhögskolor ett omfattande internationellt utvecklingssamarbete som ofta anknyter till deras ideologiska profiler. Många av folkbildningens organisationer har byggt upp nätverk, som stöder bildnings- och demokratiarbete inte minst i de baltiska länderna och nordvästra Ryssland.

Inom ramen för den verksamhet som finansieras av Sida kan folkbildningen, med hjälp av sina upparbetade kontakter och sina internationella erfarenheter, bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor, vilket är målet för det svenska utvecklingsarbetet.

Folkbildningens organisationer kan också bidra till att inom Sverige öka kunskapen om och förståelsen för förhållanden i andra länder och kulturer. Därigenom kan förståelsen öka för att vi alla delar ansvaret för demokrati och jämställdhet i ett globalt perspektiv.

### 6.1 Ramarna

Som tidigare har framgått är de grundläggande principerna i 1991 års beslut om statens stöd till folkbildningen att folkbildningen står fri från staten och själv formulerar sina mål och utformar sin verksamhet, att staten formulerar sina syften med statsbidraget, att folkbildningen själv tar ansvar för att fördela statsbidraget samt att följa upp och utvärdera den verksamhet inom studieförbund och folkhögskolor som finansieras med statsbidrag. Staten utvärderar med jämna mellanrum, senast genom SUFO2, om syftena med statsbidraget uppfyllts.

1991 års reform innebar att folkbildningen tilldelades vittgående befogenheter att själv förvalta mycket stora resurser i form av statsbidragsmedel. Folkbildningen företräds därvid av Folkbildningsrådet, som är en ideell förening bildad av samarbetsorganen Folkbildningsförbundet, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation samt Landstingsförbundet, numera Sveriges Kommuner och Landsting. Genom riksdagens beslut har befogenheter som avser myndighetsutövning överlämnats till rådet när det gäller frågor om fördelning av statsbidrag till folkhögskolor, studieförbund och elevorganisationer. Rådets ställning kan endast jämföras med Riksidrottsförbundet, som också är en ideell förening med liknande mandat att fördela statens bidrag till idrotten.

Folkbildningens idéer och mål förverkligas i den verksamhet som genomförs i studieförbund och folkhögskolor. Varje förbund, avdelning och skola har stor frihet att själv utforma sina aktiviteter inom de ramar som respektive huvudman ställer upp och de ramar för statsbidragsberättigad verksamhet som formuleras av Folkbildningsrådet. Rådets manöverutrymme begränsas i någon mån av de riktlinjer som regeringen årligen meddelar i anslutning till regleringsbrevet för folkbildningsanslaget. Dessa omfattar – utöver en komprimerad sammanfattning av statens syften med statsbidraget – i första hand återrapporteringskrav. De syften som staten angivit för sitt stöd till folkbildningen påverkar givetvis också huvudmännens och organisationernas prioriteringar.

Det ligger i folkbildningens idé att verksamheten lokalt i hög grad formas av deltagarna själva. Ett långtgående deltagarinflytande över verksamhetens innehåll och former är ett av folkbildningens kännetecken. En centralt styrd folkbildning utgör på så sätt en självmotsägelse. Övergripande mål och villkor kan och bör dock formuleras centralt, medan verksamhetens innehåll och konkreta utformning alltid bestäms lokalt. Ansvar för att en verksamhet, som finansieras med statsbidraget till folkbildning, är förenlig med de syften som staten angivit för sitt stöd faller därmed i viss mening på de enskilda deltagarna. Mer konkret är det naturligtvis de organisationer som slutligt mottagit statsbidraget, som har ansvar för verksamhetens relevans och kvalitet.

Den i dag gällande ansvarsfördelningen mellan staten och folkbildningen medför att frågan om hur Folkbildningsrådet fullgör sitt uppdrag både i förhållande till staten och till medlemmarna får stor betydelse inte minst i perspektivet av i vilken mån statens olika syften med statsbidraget uppfylls. Rådets ansvar för hur folkbildningen formas är ovedersägligt. Mot bakgrund av vad som framkommit i de båda utredningarnas

## 6.2 Kvalitetsarbete

**Regeringens bedömning:** Ett systematiskt kvalitetsarbete med inriktning på såväl administration som verksamhetsformer och innehåll behöver utvecklas på alla nivåer inom folkbildningen.

Kvalitativa kriterier behöver tillföras de modeller för fördelning av statsbidrag som tillämpas på olika nivåer inom folkbildningen. Former för fristående granskning av verksamheterna bör introduceras.

**Utredningarna:** SUFO 2 konstaterar att studieförbundens verksamhet ökat trots en krympande ekonomi. Det väcker frågor när man till oförändrad eller sjunkande total kostnad kan höja antalet rapporterade studietimmar på det sätt som skett. Utredningen förmodar att det kan vara en oönskad följd av Folkbildningsrådets grunder för fördelning av statsbidraget och ett bristande genomslag för en folkbildningsideologisk syn på studiecirkeln. Detta kan ha lett till att lokalt ansvariga tagit lätt på sitt ansvar som anordnare. Folkbildningsarbete som ligger till grund för statsbidrag måste organiseras och genomföras på ett sådant sätt att studieförbundet kan ta det fulla ansvaret för verksamheten och stå för dess folkbildningskaraktär. Detta gäller även för studiecirkel som genomförs i samarbete med medlemsorganisationer eller andra samarbetsparter. Ansvariga i studieförbundet måste ha full insyn och kunna ställa sådana krav på uppläggningsförutsättningar för ett framgångsrikt studiearbete säkras. Motsvarande gäller också verksamheten med kulturprogram. Folkbildningsrådet bör i sitt löpande arbete med uppföljning och utvärdering uppmärksamma detta förhållande.

Utredningen påpekar att Folkbildningsrådets bidragsmodeller är baserade på ett enda mått, verksamhetens omfattning. Ingen hänsyn tas till innehållet eller kvaliteten i den genomförda verksamheten. Oavsett svårigheterna att finna användbara kvalitetsmått anser utredningen att *Folkbildningsrådet (FBR)* bör pröva möjligheten att ta fram ett bredare underlag för bidragsfördelningen, Det endimensionella måttet som används har betydande nackdelar.

I *Vem får vara med?* betonas att med gällande bidragssystem är det primära jakten på studietimmar, inte de individer som bygger studieförbundens verksamhet eller kvaliteten på verksamheten. Därmed blir det svårare för studieförbunden att bygga långvariga relationer till sina deltagare. När antalet timmar och deltagare blir det väsentliga för studieförbundens överlevnad ökar också risken att kvaliteten inte kan upprätthållas. Den pedagogiska kompetens som är studieförbundens kärna kan inte heller utnyttjas fullt ut när varenda krona ska jagas. Därför finns det en stor risk att kvaliteten på verksamheten urholkas betydligt om dagens ekonomiska utveckling fortsätter.

I *Folkbildningens framsyn* markeras att bidragssystemet inte får uppfattas som konserverande verktyg som står i vägen för möjligheterna att tillgodose behov av nya angelägna insatser. Samtidigt finns det berättigade krav på en viss stabilitet i bidragssystemen för att organisa-

tionerna skall kunna ha ett mått av långsiktighet i verksamhetsplaneringen.

**Remissinstanserna:** *Folkbildningsrådet* konstaterar att bidragssystemet kan utformas mer eller mindre trögrörligt vad gäller fördelning och omfördelning av resurser när olika aspekter skall vägas in. Rådet menar att det blir problematiskt och motsägelsefullt att å ena sidan bejaka en aspekt av ”volymjakten”, alltså växande verksamhet, och å andra sidan hävda att det man kallar ”jakten på timmar och därmed kronor” tenderar att överskugga diskussionen om kvalitet och innehåll i verksamheten. *Folkbildningsrådet* ser det som ett problem att ramarna för studieförbundens verksamhet är begränsade och att det inte finns några kriterier som anger att en viss typ av växande verksamhet är i större behov av samhällsstöd än en redan existerande verksamhet som inte växer volymmässigt. Vidare finns det anledning att diskutera och utveckla vad som kännetecknar god kvalitet i verksamheten. *Folkbildningsförbundet* menar att *Folkbildningsrådet* bör pröva möjligheterna att få fram ett bredare underlag för bidragsfördelningen som innehåller en avvägning mellan kvantitativa och kvalitativa mått. *Arbetarnas Bildningsförbund (ABF)* kommenterar utredningens slutsats att verksamheten mätt i timmar ökat trots minskande bidrag. ABF tror att det inte längre går att öka timmarna. Det är också angeläget att arbeta utifrån en kvalitetsnivå som är gemensamt överenskommen mellan studieförbunden. *Nordens folkhögskola Biskops-Arnö* anser att man bör kunna ställa särskilda krav på folkbildningens kvalitet. En del av statsbidraget bör riktas mot verksamheter med särskilda kvaliteter. *Folkuniversitetet*, *Nyktterhetsrörelsens Bildningsverksamhet (NBV)*, *Medborgarskolan* och *Rörelsefolk högskolornas intresseorganisation (RIO)* berör kvalitetsfrågan satt i relation till effekterna av nya ekonomiska förutsättningar. Arbetet med kvalitetsfrågor är också ett angeläget samverkansområde för studieförbunden. *Integrationsverket* instämmer i utredningens bedömning att en översyn av fördelningsmodellen till studieförbunden borde syfta till att i ökad utsträckning ta hänsyn till verksamhetens kvalitet. Staten borde arbeta för att upprätta särskilda kriterier för lyckad studieverksamhet, som främjar integration. *Högskoleverket* konstaterar att det är motiverat att folkbildningsverksamheten blir föremål för ytterligare genomlysning jämfört med i dag. Utvärderingarna skulle kunna ske i samverkan med enskilda utvärderare alternativt högskoleinstitutioner. Skärpta krav på kvalitetssäkring gäller sedan flera år inom högskolesektorn. Motsvarande krav skulle också kunna ställas på folkbildningen. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att någon form av kvalitativa variabler skall införlivas i ett nytt bidragssystem och att ”prioriterandet av att bibehålla och helst öka volymerna riskerar att äventyra folkbildningskvalitéerna i den genomförda verksamheten”. *Uppsala läns bildningsförbund* understryker påståendet att studieförbunden har det totala ansvaret även för cirklar och kulturprogram som genomförs i samarbete och rapporteras från medlemsorganisationerna. Studieförbunden måste därför ha full insyn i verksamheten inte bara i fråga om kvantitativa aspekter utan även beträffande den kvalitativa dimensionen. Jakten på kvantitet får inte ta överhanden, då hotas folkbildningens ideologiska grund.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det statliga stödet till folkbildningen är omfattande. Som jämförelse kan nämnas att statens bidrag till kommunerna för kommunal vuxenutbildning uppgår till mindre än 70 procent av stödet till folkbildningen. Det är nödvändigt att en statligt finansierad verksamhet av denna omfattning genomsyras av kvalitets-tänkande och fortlöpande kvalitetsgranskning. Regeringen anser, liksom t. ex. Högskoleverket, att det finns anledning att i sammanhanget erinra om att modeller för kvalitetssäkring under flera år utvecklats inom skolväsendet och högskolan. Kravet på att varje skola årligen skall göra en kvalitetsredovisning och uppbyggnaden av inspektionen inom Skolverket är exempel på insatser under senare år.

Inom folkbildningen, liksom i varje annan verksamhet, utgör det dagliga arbetet med och medvetenheten om kvalitetsfrågorna på lokal nivå grunden för kvalitetssäkring av verksamheten. Det är önskvärt att ett mer systematiskt kvalitetsarbete med inriktning på såväl administration som verksamhetsformer och innehåll utvecklas på alla nivåer inom folkbildningen. Detta arbete bör givetvis utgå från folkbildningens egna mål och de kvalitetskriterier som man själv utvecklar, men samtidigt inbegripa en bred syn på kvalitetsbegreppet. Kvalitetsarbetet bör inte utföras av Folkbildningsrådet, utan av studieförbunden och folkhögskolorna själva. Det måste dock vara en prioriterad uppgift för rådet att medverka till att arbetet sker.

Även om ansvaret för att definiera begreppet kvalitet och kvalitetskriterier måste tas av folkbildning själv, finns det anledning att kort beröra vad som utifrån statens utgångspunkter skulle kunna konstituera kvalitet i folkbildningen. Grundläggande är naturligtvis att verksamheten bidrar till att förverkliga de syften som staten anger för sitt stöd till folkbildningen. I avsnitt 5 har regeringen beskrivit sju prioriterade områden för att nå dessa syften. Ett annat kvalitetskriterium skulle vidare kunna vara att verksamheten genomsyras av en ideologisk profil, som tillför dimensioner som det offentliga utbildningsväsendet inte skall ha. Ett annat kunde vara att verksamhet kan bedrivas i hela landet.

Förutom att fördela statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund har rådet till uppgift att följa upp och utvärdera verksamheten. I detta ligger att i kvalitativa och kvantitativa termer följa, beskriva och analysera den statsbidragsfinansierade verksamheten. Detta material utgör grunden för rådets åiterrapportering till regering och riksdag. Det utgör också underlag för rådets egen fördelning av statsbidrag och annan myndighetsutövning. Det är angeläget att rådet drar operativa slutsatser av den information som samlats in. Det handlar då om att väga samman kvalitativa bedömningar och kvantitativa data. Det är rimligt att rådets modeller för fördelning av statsbidraget inte uteslutande baseras på kvantitativa data, utan att värderande, kvalitativa element tillförs modellerna.

Långsiktigt gagnar en ökad fokusering av kvalitetsfrågorna i första hand folkbildningens egen inre utveckling. Det ger utgångspunkter för en systematisk omprövning och ytterst avveckling av verksamheter som inte är folkbildningsmässiga. Därmed skapas utrymme för nya aktiviteter. Långsiktighet och stabilitet i bidragsgivningen är givetvis viktig för enskilda folkhögskolor och studieförbund, men utgör ingen motsättning till en långsiktig omprioritering på kvalitativ grund.

En betydande förnyelse och omprioritering sker redan nu, i första hand inom enskilda avdelningar och folkhögskolor. Denna är dock inte alltid i första hand resultatet av ett systematiskt kvalitetsarbete utan det är snarare ekonomiska faktorer och efterfrågan från medlemsorganisationer och deltagare, som utövar stort inflytande över prioriteringarna.

En folkbildningsmässig verksamhet skapas i gruppen och möjliggörs ytterst av den lokala organisationen. På så sätt är verksamheterna mycket olika i sin utformning och målen uppnås på olika sätt. Dock måste all folkbildningsmässig verksamhet bära vissa grundläggande värderingar och element. Därför bör Folkbildningsrådet utarbeta metoder som möjliggör jämförelser i kvalitet mellan olika verksamheter.

Ett utvecklat kvalitetsarbete skulle vidare kunna förebygga t.ex. den typ av felaktigt utnyttjande av statsbidraget som av och till uppdagas i studiecirkelverksamheten. Utöver ett lokalt förankrat kvalitetsarbete finns anledning att pröva om olika former för fristående granskning av verksamheterna skulle kunna introduceras inom folkbildningen. Paralleller skulle kunna sökas t.ex. inom högskola och forskning, verksamheter som – liksom folkbildningen – präglas av en hög grad av inre autonomi. Den nordiska folkbildningens gemensamma värdegrund skulle i sammanhanget kunna vara en tillgång och folkbildare från hela Norden skulle kunna anlitas i kvalitetsarbetet.

### 6.3 Folkbildningsrådet – dess roller, uppdrag och befogenheter

**Regeringens bedömning:** Den nuvarande ordningen där Folkbildningsrådet utgör en ideell organisation som har både myndighets- och medlemsuppdrag bör bestå.

Folkbildningsrådets myndighetsroll bör stärkas genom att det ges rätt att återkalla statsbidrag till verksamhet som inte uppfyller statens villkor. Rådet bör vidare ges rätt att omfördela medel som återkallats. Förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen bör ändras i enlighet härmed.

**Utredningarna:** SUFO 2:s samlade bedömning är att Folkbildningsrådet väl fyllt de förväntningar som kunnat ställas från staten. Rådets dubbla uppdrag har inte påverkat dess myndighetsutövande roll negativt och bidragsmodellerna har följt statens intentioner. När det gäller Folkbildningsrådet som ideell organisation med myndighetsuppgifter finns ingen anledning att ändra på nuvarande förhållanden. Modellen med de dubbla rollerna bedöms fungera väl ur både statens och medlemsorganisationernas perspektiv. Den särställning Folkbildningsrådet har, som ideell organisation med myndighetsuppgifter, måste respekteras av både staten och medlemsorganisationerna.

Ett konstaterande om att rådet skött sin dubbla roll på ett tillfredsställande sätt gör dock inte diskussionen om balansen mellan myndighetsuppdrag och medlemsuppdrag ointressant eller irrelevant. Avvägningen är en ständigt aktuell fråga som måste hållas levande för att behålla rådets legitimitet. Att bevaka och tillgodose att så sker är en angelägen uppgift för såväl rådet självt som dess medlemmar.

Statens riktlinjer till rådet, vad gäller kraven på återrapportering, har på senare år tonats ned. Det är dock rimligt att staten uttrycker önskemål om återrapportering av uppgifter som kan bidra till att förtydliga bilden av hur olika delar av verksamheten bedrivs och utvecklas.

Om uppdrag ges till folkbildningen, vid sidan av det ordinarie anslaget, bör detta ske i samråd med Folkbildningsrådet och dess medlemmar. Uppdragen bör inte få sådan omfattning att de inverkar menligt på folkbildningens ordinarie verksamhet. Folkbildningsrådet har de senaste åren agerat med större kraft när det gäller tillsynen och kontrollen av folkbildningens verksamhet.

Folkbildningsrådet har blivit en etablerad aktör både i myndighetsrollen och som främjare av svensk folkbildning.

**Remissinstanserna:** Utredningens slutsatser får stöd av ett stort antal remissinstanser; *Folkbildningsrådet (FBR)*, *Folkbildningsförbundet (FBF)*, *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Riksidrottsförbundet*, *Landstinget Dalarna*, *Uppsala Läns Bildningsförbund* och sex av studieförbunden. Vidare flera folkhögskolor, bl.a. *Bona*, *Dalkarlså*, *Framnäs*, *Härnösands*, *Strömbäcks*, *Tollare* och *Östra Grevie folkhögskolor*.

*Eskilstuna folkhögskola*, *Åsa folkhögskola*, *Nyköpings folkhögskola* och *Hagabergs folkhögskola* ställer sig tveksamma till att Folkbildningsrådet fungerat bra i sin roll. Detta främst sett ut medlemmarnas perspektiv. Det är svårt att företräda både staten och medlemmarna när bidragsvolymerna inte räcker till. Man menar vidare att Folkbildningsrådet inte lyckats hävda folkhögskolornas ekonomiska intressen. *Handikappförbunden* menar att Folkbildningsrådets roll måste förtydligas. Folkbildningsrådet har i nuläget flera roller som delvis är svåra att förena. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* och *Studieförbundet Vuxenskolan* instämmer i kritiken och menar att det är av vikt att Folkbildningsrådet gör egna utvärderingar och ansvarar för fortlöpande rapportering. *Sveriges roll- och konfliktpelsförbund (Sverok)* är mycket kritiskt till dagens konstruktion med Folkbildningsrådets mandat och uppdrag. Man kritiserar det ”komplicerade” systemet för att anta nya studieförbund och anser att Folkbildningsrådet till sin natur är konserverande, oflexibelt och lever i ett starkt beroende av och samarbete med sina medlemsorganisationer. *Sverok* rekommenderar att Folkbildningsrådet avvecklas eller omstruktureras för att bättre tillvarata de resurser man är satt att fördela. *Medborgarskolan* anser att Folkbildningsrådets roll bör begränsas till de ursprungliga uppdragen. *SISU Idrottsutbildarna* menar att Folkbildningsrådet fyller väsentliga delar av de tilldelade uppgifterna. Inflytande och delaktighet från berörda organisationer är dock inte lika direkt och tydligt som exempelvis är fallet med Riksidrottsförbundet. *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)* anser att Folkbildningsrådets uppföljningsverksamhet – som inte skall vara utökad kontrollverksamhet – skall ha karaktären att följa, stödja och dokumentera folkbildningens mål, utveckling av mål och metoder för att nå mål. *Sveriges Kommuner och Landsting* tycker att dagens konstruktion är den bästa lösningen. Staten och Folkbildningsrådet bör dock även i fortsättningen vara observanta på att Folkbildningsrådet kan hantera och väga samman olika intressen.

*Sveriges Kommuner och Landsting* konstaterar också att rådets status och roll måste stärkas.

*Högalids folkhögskola* är tveksam till att Folkbildningsrådet har dubbla roller genom att vara sin egen tillsynsmyndighet. Enligt *Färnebo folkhögskola* kan Folkbildningsrådet inte behålla sin nuvarande roll om man vill vitalisera folkbildningen. Inom Folkbildningsrådet finns redan politiskt och ekonomiskt etablerade aktörer som värnar om sina egna intressen. Det blir svårt att starta nya folkhögskolor och rådet underlåter att ifrågasätta icke folkbildningsmässig verksamhet. (*LärVux*) och *Föreningen Offensiv Folkbildning* instämmer. *Färnebo folkhögskola* anser också att Folkbildningsrådet måste avsätta betydande resurser för att vitalisera folkbildningen. Icke etablerade folkbildningsaktörer bör också få plats i Folkbildningsrådets styrelse. Även *Gamleby folkhögskola* menar att Folkbildningsrådet inte bara kan ha en passiv roll, utan även måste ges mandat att initiera och driva frågor om utvecklings-, utvärderingsarbete och samhällsbevakning.

*Statskontoret* delar inte utredningens slutsats att det inte finns anledning att revidera den nuvarande modellen med Folkbildningsrådet. Att rådet förtydligat och ökat kraven på vilka redovisningar som de ansvariga mottagarna av statsbidraget skall lämna till rådet har inte inneburit att utredningen kunnat redovisa hur studieförbunden lokalt använt sina bidrag.

*Högskoleverket* pekar på motsättningen mellan rådets rätt till integritet och självständighet å ena sidan och statens behov av insyn, styrning och kontroll å den andra. Folkbildningsrådet bör ges ett vidgat utvärderingsuppdrag och att skärpta krav på kvalitetssäkring införs. Staten bör överväga en ordning som bättre svarar mot den normala ordningen för kvalitetssäkring på många samhällsområden. *Trollhättans stad* förordar att en myndighet bildas för att klara ut ansvarsfrågor och förhållandet till statliga och kommunala bidragsgivare. Det skulle dessutom kunna förbättra kommunikationen mellan staten och kommunerna. Dessutom bör all bidragsgivning från samhället vara kontrollerad och uppföljningsbar enligt de krav på internkontroll och uppföljningsansvar som är gängse.

**Skälen för regeringens bedömning:** I 1991 års folkbildningspropositionen lades grunden för Folkbildningsrådet och dess uppdrag. I propositionen konstaterades att folkbildningen själv bör administrera och organisera sin verksamhet inom de gränser som staten lagt fast. Folkbildningsrådet skall inte vara en statlig myndighet utan ett folkbildningens eget organ. Det finns, framhölls i propositionen, flera exempel på myndighetsutövning genom enskilda organ (prop. 1990/91:82, s. 38).

Mot bakgrund av den utvärdering som genomfördes i samband med SUFO 96 konstaterades att Folkbildningsrådet klarat att kombinera sina olika roller. Regeringen konstaterade, att Folkbildningsrådets ställning och arbetsuppgifter bör vara oförändrade. De båda uppdragen ställer stora krav på Folkbildningsrådets styrelse och anställda att kunna kombinera sina roller. I propositionen drogs slutsatsen, att folkbildningsrådet kan sägas ha hanterat myndighetsuppgifterna på ett kompetent sätt och med hög integritet (prop. 1997/98:115, s. 22).

I den senast genomförda utvärderingen, SUFO 2, har Folkbildningsrådet åter varit föremål för granskning. Även nu dras slutsatsen att rådet i

allt väsentligt klarat att hantera sina dubbla roller på ett tillfredsställande sätt. Den valda modellen antas principiellt sett fungera på komplexa och svårstyrda områden med stora krav på kunskap och insikt – som folkbildningen. Enligt regeringens bedömning finns för närvarande inte några avgörande skäl för att ompröva grunderna för den ordning som tillkom genom 1991 års reform.

Det finns emellertid anledning att belysa några av de svagheter som den hittills gällande ordningen medför. Folkbildningsrådet är demokratiskt uppbyggt och bildat av demokratiska organisationer. Det faktum att styrelsens ledamöter indirekt sitter på mandat från de organisationer som är mottagare av statsbidragen behöver uppmärksammas. Medlemmarna skall företräda den samlade folkbildningens intressen i förhållande till såväl staten som medlemsorganisationerna. Risker för lojalitetskonflikter och kollegiala hänsyn finns. Det kan inte uteslutas att konstruktionen hämmar Folkbildningsrådet i dess agerande.

Frågan om förmågan att hantera de olika uppdragen är – trots utredningens slutsatser – alltså aktuell. Folkbildningsrådets olika uppgifter har alltmer integrerats i varandra. Detta kan försvåra möjligheterna att se vad som är myndighets- respektive medlemsuppgifter. Det kommer sannolikt att även framöver finnas ett spänningsförhållande mellan olika roller och uppgifter när en ideell förening som Folkbildningsrådet anförtros offentliga förvaltnings-uppgifter. Det är därför nödvändigt att vara medveten om de problem som kan uppstå. Till dessa hör bland annat risken för intressekonflikter i samband med beslutsfattande.

Folkbildningsrådets förmåga att bevara sin allmänna legitimitet beror på hur man kan hantera denna balansgång. Det kommer i stor utsträckning att vara en fråga om att förvalta det förtroendekapital som upparbetats. Det gäller både i fråga om förtroendet från staten och medlemmarna, men i minst lika stor utsträckning förtroendet från tredje man.

Utgångspunkten för 1991 års reform var att folkbildningen skall stå fri från staten. Staten anger de övergripanden syftena med statsbidraget, men det är folkbildningens aktörer som själva formulerar målen för den verksamhet som skall bedrivas.

En annan viktig utgångspunkt är att staten på olika sätt skall bidra till att stödja folkbildningens idé- och verksamhetsutveckling. Ett viktigt medel för detta är Folkbildningsrådet, som på olika sätt verkar för att stärka folkbildningens ställning. Myndighetsuppdraget innefattar att företräda staten i förhållande till folkbildningen, att besluta om vilka studieförbund och folkhögskolor som skall få statsbidrag, att fördela statsbidraget mellan dessa, att lämna årsredovisning och budgetunderlag till regeringen enligt gällande föreskrifter samt att kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till de syften och villkor som föreskrivits för statsbidraget. Till Folkbildningsrådets medlemsuppdrag hör att representera folkbildningen i förhållande till staten, att ägna sig åt folkbildningspolitisk bevakning och informationsverksamhet, att samordna internationella kontakter, att administrera Folkbildningsnätet samt att genomföra centrala informationsinsatser om folkhögskolornas kursutbud (FIN).

Folkbildningsrådet har ett väl utvecklat internationellt arbete, bl. a. genom European Association for Education (EAEA) och samarbete inom ramen för EU:s utbildningsprogram Grundtvig. Programmet avses ge

möjligheter för samarbete inom vuxenutbildning, bl. a. genom ökad rörlighet för enskilda studerande och utbildare. Det är viktigt att även aktörer inom folkbildningen tar tillvara möjligheten att delta i EU:s nya utbildningsprogram. Finansieringen av den internationella verksamheten bör dock i allt väsentligt ske utan att statsbidraget tas i anspråk.

I föregående avsnitt redovisades regeringens bedömningar rörande kvalitetsarbetet inom folkbildningen. I syfte att stärka Folkbildningsrådets ställning och förbättra dess möjligheter att verka för en stärkt kvalitetssäkring av verksamheten föreslår regeringen, att Folkbildningsrådet ges befogenhet att återkalla statsbidrag som betalats ut till ett studieförbund eller en folkhögskola i det fall verksamheten inte är förenlig med statens syften med statsbidraget. Rådet bör vidare få rätt att omfördela medel som återkallats.

Det är vidare rimligt att Folkbildningsrådet med utgångspunkt i sitt kvalitetsarbete också gör mer långsiktiga bedömningar av existerande verksamheters livskraft i förhållande till behovet av att skapa utrymme för nya verksamheter och att ge nya grupper möjligheter att bedriva statsbidragsberättigad folkbildningsverksamhet. Det är angeläget att utveckla möjligheterna att omfördela resurser mellan olika verksamheter inom folkbildningen, när så krävs. Det är i längden inte rimligt att verksamhet som inte möter statens villkor skall finansieras med statsbidrag. Bedömningar och beslut av detta slag kräver emellertid en sådan långsiktighet att de enskilda avdelningarna eller skolorna ges möjlighet att anpassa organisationen i ordnade former.

Förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen bör ändras i enlighet härmed, och därvid bör närmare anges under vilka förutsättningar återkallelse och omfördelning av bidrag får ske.

## 6.4 Uppföljning, utvärdering och forskning

**Regeringens förslag:** Formerna för statens utvärdering av folkbildningen skall modifieras. Utvärderingen skall i fortsättningen utformas som tätare återkommande studier av mer begränsad omfattning.

**Regeringens bedömning:** Folkbildningsrådet bör alltjämt svara för uppföljning av folkbildningens verksamhet och säkerställa att folkbildningen själv genomför utvärderingar såväl nationellt som lokalt.

Inom folkbildningsanslaget bör medel avdelas för forskning med inriktning på folkbildning. Medlen bör disponeras av Vetenskapsrådet.

**Utredningarna:** I SUFO 2 konstateras att det finns starka motiv för ett statligt stöd till folkbildningen och dess verksamhet. Det är av stor betydelse att folkbildningens organisationer står fria och oberoende i förhållande till såväl politiska som ekonomiska intressen. Statsbidraget står som en garant för detta viktiga oberoende. En naturlig följd av motiven för det statliga stödet är att behovet av uppföljning och utvärderingen lyfts fram och tillmäts stor vikt. Arbetet innefattar såväl utvärderingar av folkbildningens organisationer och den verksamhet som anordnas som utvärderingar av själva statsbidraget och den betydelse det har. Utredningen konstaterar att en löpande rapportering angående studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet är ofrånkomlig. Precis som

i dag bör Folkbildningsrådet även fortsättningsvis svara för denna rapportering. Utöver den löpande rapporteringen finns det också behov av mer omfattande utvärderingar initierade av regeringen. De två statliga utvärderingar som hittills genomförts har gett tillfälle till en mer djuplodande och inträngande genomlysning av folkbildningen och dess betydelse för enskilda och för samhället. Kommande statliga utvärderingar bör inriktas på att ge underlag för att kunna bedöma i vilken utsträckning motiven för statens stöd till folkbildningen har fortsatt relevans. Syftet är, enligt utredningen, att bedöma folkbildningens betydelse och värde för samhället. Bedömningen skall göras mot bakgrund av de motiv för samhällets stöd som riksdagen ställt sig bakom. Enligt utredningens bedömning är ett tidsintervall på fem år för de statliga utredningar relevant även fortsättningsvis. Önskvärt är även att kommande statliga utvärderingar kan genomföra forskningsprojekt av större omfattning än som hittills varit fallet.

**Remissinstanserna:** Remissinstansernas synpunkter i fråga om uppföljning och utvärdering framgår i allt väsentligt av avsnittet 6.2.

Av remissammanställningen framgår att flera instanser också efterfrågar en ökad satsning på folkbildningsforskning. Det gäller även sådana aktörer som inte primärt ägnar sig åt forskning. *Nationellt centrum för folkbildningsforskning (Mimer)* konstaterar att det behövs en satsning på breddad folkbildningsforskning. Man efterlyser tvärvetenskapliga och samhällsrelevanta problemställningar för ett fruktbart samarbete mellan folkbildningsforskningen och andra samhällsområden. *Föreningen för folkbildningsforskning (FffF)* pekar på behovet av att uppmärksamma och överväga avvägningen mellan den forskning som ligger inom ramen för olika utvärderingar och den fria forskningen. FffF pekar också på risken med att forskningen inte får tillräcklig kontinuitet om den blir alltför styrd genom statliga utredningar. Det är också viktigt att möjliggöra möten mellan praktiskt verksamma folkbildare och forskare. Det är av avgörande betydelse att forskningsresultaten kan göras lättillgängliga för både folkbildare och deltagare. *Vetenskapsrådet* understryker vikten av forskning inom folkbildningens område och särskilt sådan forskning som kan bidra med en generell kunskap om villkoren för vuxnas lärande.

**Skälen för regeringens förslag:** Arbetet med utvärdering kommer att få en allt större betydelse framöver. Det finns behov av att utveckla de nuvarande formerna för att utvärdera folkbildningen och att analysera hur väl verksamheten möter de syften som staten satt upp för statsbidraget. Med den nuvarande ordningen genomförs nationella utvärderingar av folkbildningen och dess måluppfyllelse med relativt långa mellanrum. Sedan den nya ansvarsfördelningen infördes 1991 har två statliga utvärderingar genomförts, 1998 och 2004, i syfte att pröva om statens syften med statsbidraget uppnåtts.

1991 års modell för utvärdering har emellertid vissa brister. Även om både SUFO 96 och SUFO 2 disponerat betydande resurser och tagit flera år att genomföra, har endast ett urval frågor kunnat belysas varje gång. Åtterrapporering till riksdagen har inte kunnat ske varje mandatperiod. Detta förhållande uppmärksammades även vid Riksrevisionens granskning Offentlig förvaltning i privat regi (RIR 2004:15). Med anledning av styrelsens för Riksrevisionen framställning uttalade riksdagen (bet.

2004/05:KrU6, rskr. 2004/05:197). att regeringens återrapportering av folkbildningen till riksdagen bör förstärkas.

Prop. 2005/06:192

Mot denna bakgrund föreslår regeringen, att det 1991 beslutade systemet med återkommande statliga utvärderingar av folkbildningen modifieras. Statens utvärdering bör fortsättningsvis utformas som tätare återkommande studier av mer begränsad omfattning, som vid behov kan kompletteras av mer sammanfattande analyser. På så sätt kan regeringen regelbundet återkomma till riksdagen i budgetpropositionen med redovisning av hur olika delar av statens syften uppnåtts. Mer heltäckande analyser kan redovisas när förutsättningar för och behov av detta finns. Den förändrade utformning av statens syften med statsbidraget som har föreslagits i avsnitt 5 bör förbättra förutsättningarna för en sådan struktur på utvärderingsarbetet.

Utöver de utvärderingar som genomförts av SUFO 96 och SUFO 2 har ett omfattande uppföljnings- och utvärderingsarbete genomförts på Folkbildningsrådets, studieförbundens och folkhögskolornas egna initiativ. Folkbildningens egna utvärderingar bör i större utsträckning än hittills utnyttjas för bedömningen av om statens syften med statsbidraget uppnåtts.

**Skälen för regeringens bedömning:** Forskning med inriktning på folkbildningsområdet är angelägen för folkbildningen som helhet. I likhet med Vetenskapsrådet och bl.a. Nationellt centrum för folkbildningsforskning (Mimer) och Föreningen för folkbildningsforskning (Ffff) bedömer regeringen att det finns ett behov av att förstärka forskningen inom folkbildningens område. Viktiga delar av de studier som genomförts under senare år har skett inom ramen för statliga utvärderingar. Det ligger ett stort värde i att ny kunskap om folkbildningen kommit fram inom ramen för dessa utvärderingar. Samtidigt är det angeläget att utrymme också ges för folkbildningsforskning, som inte är nära knuten till utvärderingsprojekt.

Regeringen avser att inom ramen för statsbidraget till folkbildningen avsätta medel till forskning inom folkbildningens område. Områdets metod och teoribildning bör utvecklas ytterligare i syfte att nå en starkare vetenskaplig grund som kan öka kunskapen om folkbildningens betydelse. Medlen bör disponeras av Vetenskapsrådets utbildningsvetenskapliga kommitté.

Regeringen vill understryka att forskningsinsatsen görs utöver det utvecklings- och utvärderingsarbete som Folkbildningsrådet redan initierat. Rådets egna insatser bör alltså inte minska. I utredningen Den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden (dir. 2005:117) ingår att se över forskningen. Det är därför motiverat att bedömningen av stödet till forskning inom folkbildningens område prövas på nytt i samband med beredningen av de förslag som folkrörelseutredningen lämnar i sitt betänkande.

## 6.5 Bildningsarbete och inte verksamhetsstöd

**Regeringens bedömning:** Statsbidraget bör finansiera studie-, bildnings- och kulturarbete inom studieförbund och folkhögskolor i enlighet med statens syften och huvudmannens mål. Statsbidrag får inte användas som ett allmänt verksamhets- och organisationsstöd.

**Utredningarna:** Utredningarna för inte någon sammanhängande diskussion kring frågan om bildningsarbete kontra verksamhetsstöd.

**Remissinstanserna:** Frågan behandlas inte av remissinstanserna.

**Skälen för regeringens bedömning:** I avsnitt 5 anges syftet med statens bidrag till folkbildningen, vidare beskrivs verksamhet inom sju områden som i särskilt hög grad utgör motiv för det statliga stödet. Det handlar sammanfattningsvis om att stärka demokratin och människors egenmakt, att utjämna utbildningsklyftor samt bredda intresset för och delaktigheten i kulturen. Perspektivet är tydligt fördelningspolitiskt, att stödja utsatta grupper.

I formell mening är folkhögskolor och studieförbundsavdelningar mottagare av statsbidraget och ansvariga för att omsätta detta i verksamhet. Ytterst är det enskilda individer som genom studier och kulturaktiviteter skall få möjlighet att utvecklas som människor och medborgare genom att staten ger statsbidrag till folkbildningen. Bildningstanken i dess vidaste mening är utgångspunkten för det statliga stödet. Det gäller också när medlen slutligt förbrukas i studiecirklar eller kulturarrangemang inom studieförbundens medlemsorganisationer.

Statsbidraget får inte användas till att anordna en verksamhet i största allmänhet. Att verksamheten innebär ett stöd för deltagarnas kunskapsökande och lärande är av avgörande betydelse för att det skall vara förenligt med statens syften. Statsbidraget får inte fungera som ett allmänt verksamhets- eller organisationsstöd, som kan användas av föreningar och organisationer för att finansiera den egentliga verksamheten. Folkbildningens nära samarbete med folkrörelser och föreningslivet är ett stöd till utveckling av medlemmarnas och funktionärernas förmåga att verka för organisationens syften och som sådant utomordentligt betydelsefullt. Den egentliga verksamheten och den egna organisationen måste däremot finansieras på annat sätt.

Att slå vakt om denna gränsdragning är ett viktigt inslag i kvalitetsarbetet inom folkbildningen. Av en delrapport från Folkbildningsrådets undersökning av studiecirkeldeltagare 2004 framgår att en i vissa studieförbund anmärkningsvärt stor andel av de intervjuade deltagarna inte deltagit i någon cirkel under året. Siffrorna varierar mellan 5,6 och 29,4 procent, med ett medeltal på 11,2. Undersökningen kan inte tolkas på annat sätt än att rågången inte hålls klar. En del av det ifrågasättande av folkbildningen som förekommer i debatten har sin grund i detta förhållande. Undersökningen visar att det inom nuvarande ekonomiska ramar finns utrymme för betydande omprioriteringar.

Folkbildningen lever i ett symbiotiskt förhållande med Folkrörelse- och organisationssverige. En stor del av utbildningen av medlemmar, ledare och förtroendevalda sker i form av studiecirklar. Detta är en viktig uppgift för folkbildningen, särskilt när det gäller organisationer verkamma inom de sju prioriterade områden som redovisats i det föregående. Det måste dock finnas en balans i den verksamhet som anordnas. Det handlar bl.a. om en avvägning mellan å ena sidan studie- och bildningsverksamhet som vänder sig till en bred allmänhet och å andra sidan

verksamhet som huvudsakligen har interna avnämare. Båda formerna är väsentliga men fyller olika funktioner.

Utvecklingen under senare år har inneburit en minskad omfattning av den mot allmänheten öppna och programförda studieverksamheten till förmån för en allt mer omfattande verksamhet för egna medlemsorganisationer och huvudmän. Det programförda utbudet har i stor utsträckning försvunnit från såväl små orter som större städer. Ett skäl till detta är studieförbundens försämrade ekonomi som också medfört avsevärt höjda avgifter.

En konsekvens av utvecklingen är en försämring av människors möjligheter att få sina behov av studier, bildning, kultur och utvecklingsmöjligheter tillgodosedda. För många människor är det deltagandet i en folkbildningsverksamhet som sådan, som är viktigare än ämnet för studierna. Det är viktigt att lyfta fram att folkbildningen som verksamhet och företeelse skall vara tillgänglig för ett brett spektrum av medborgare oberoende av var de är bosatta.

Folkbildningen har en lång tradition av och skyldighet att söka upp dem som har störst behov.

## 6.6 Stödet till idrottens utbildningsverksamhet

**Regeringens bedömning:** Det bör prövas om statens stöd till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet kan kanaliseras direkt till idrotten.

**Utredningarna:** Behandlar inte frågan.

**Remissinstanserna:** Har inte yttrat sig i frågan.

**Skälen för regeringens bedömning:** I diskussionen om fördelningen av statsbidraget mellan studieförbunden har verksamhetens kvalitet ofta ställts som motsats till ökning av verksamhetens volym. Statsbidragets följsamhet till kvantitativa förändringar har ställts mot behovet av stabilitet och kontinuitet, för att möjliggöra mer långsiktiga åtaganden. Studieförbund med stark ökning av aktiviteterna har ställts mot dem som har en mer stabil volym. Avgränsningen mellan vad som utgör statsbidragsberättigande studie- och bildningsverksamhet å ena sidan och vad som är en förenings eller organisations egentliga verksamhet ger upphov till diskussioner t.ex. när det gäller musik- och körverksamhet samt idrotten.

Två av Folkbildningsrådets viktigaste uppgifter är att fördela statsbidraget mellan folkhögskolor och studieförbund och att slå vakt om kvalitén i verksamheten. I en situation där statsbidraget, i reala termer, har varit i stort sett oförändrat under lång tid, har dessa frågor fått stor sprängkraft. De återverkar på anordnarnas syn på varandra inom folkbildningen, men också på bedömningen av möjligheten att godta nya studieförbund eller folkhögskolor. Problemet accentueras av att antalet aktörer på central nivå inom folkbildningen är litet. Varje ställningstagande som gynnar en anordnare eller grupp av anordnare missgynnar de övriga. Att avgöra vad som är bäst för folkbildningen som helhet kan vara svårt.

Kvalitetsbegreppet är naturligtvis mer komplext än en fråga om stabilitet eller snabb förändring. Att nå ett ökat antal människor kan rimligen utgöra en del av ett kvalitetsbegrepp och långsiktiga bindningar utgör i sig inte någon garanti för att den verksamhet som anordnas håller god kvalitet. Samtidigt som långsiktighet och kontinuitet är värdefullt för att skapa en verksamhet av hög kvalitet. En ytterligare svårighet är att i en mångfacetterad och decentraliserad verksamhet strikt upprätthålla rågången mellan studie- och bildningsarbete respektive övning, träning och traditionell ledarutbildning.

Idrotten är en ständigt växande folkrörelse för alla åldrar. Folkbildningen har varit betydelsefull för utvecklingen av idrottens ledar- och utbildningsverksamhet, inte minst för arbetet med värderingsfrågor inom idrotten. Men mot bakgrund av de ovanstående svårigheterna att skilja på folkbildning och mer traditionell ledar- och utbildningsverksamhet inom idrotten, så är utformningen av dagens stöd kanske inte helt anpassad för att möta de särskilda villkor som präglar idrotten. Regeringen gör därför bedömningen att det bör prövas om inte idrottsrörelsen och folkbildningen bättre gagnas av att statens stöd till idrottens studie- och bildningsverksamhet kanaliseras direkt till idrotten. Men även ett sådant stöd måste direkt riktas mot studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet samt skapa förutsättningar för ett fortsatt arbete med värderingsfrågor. Regeringen avser att inbjuda Folkbildningsrådet, SISU - Idrottsutbildarna och Riksidrottsförbundet till överläggningar om detta.

Idrottsrörelsen åtnjuter vid sidan av statsbidraget ett omfattande stöd från kommuner och landsting. Stödet är delvis knutet till kommunernas och landstingens stöd till folkbildningen. Denna koppling måste också analyseras i anslutning till de kommande överläggningarna med idrotten. Flera av de kommuner som upphört att stödja studieförbunden lämnar dock fortfarande stöd till idrotten och deras utbildningsverksamhet.

## 6.7 Pedagogik och flexibelt lärande

**Regeringens bedömning:** Arbetet med pedagogisk och metodisk förnyelse bör ges hög prioritet. Folkbildningens kännetecken, ideologiska drag och verksamhetens huvudmän bör komma till uttryck i lärprocessen och vara synliga för deltagaren.

Arbetet med att använda olika former av IT-lösningar i syfte att bland annat utveckla verksamheten och göra den tillgänglig för fler bör fortsätta.

Folkbildningsprofilen bör även fortsättningsvis vara stark och tydlig i all verksamhet med IT-stöd.

**Utredningarna:** I delar av utredningarna konstateras att folkbildningens *pedagogik och synen på lärandet* genomsyras av vissa karaktäristika eller särdrag. Till dessa hör uppfattningen att kunskap och bildning har ett egenvärde och relateras till människans hela livssituation, att kunskapsökande och bildningssträvanden har en nära koppling till den personliga utvecklingen, att lärandeprocessen i hög grad sker i socialt samspel i grupp, genom samarbete, samtal och reflektion, att deltagarinflytandet över verksamheten är centralt och att verksamheten är

fri och frivillig och i möjligaste mån skall utgå från deltagarnas behov och erfarenheter. Med utgångspunkt i de studier som SUFO 2 tagit del av och även redovisat, konstateras att det inte är oproblematiskt att i cirklar och folkhögskolekurser praktiskt tillämpa folkbildningens egen pedagogiska grundhållning. Det finns skäl för folkbildningens företrädare att pröva i vilken grad verkligheten svarar mot den bild av folkbildningens unika karaktär som ges i målbeskrivningar och andra dokument. Inom såväl studieförbund som folkhögskolor behöver man också utveckla metoder för att stärka ledarnas förmåga och möjligheter att tillämpa demokratiska arbetsformer och tillvarata deltagarnas relevanta erfarenheter. Det är viktigt för trovärdigheten att verkligheten motsvarar den bild som man strävar efter att visa bidragsgivare och allmänhet.

SUFO 2 konstaterar att utvecklingen har gått mot att folkbildningen, från att ha haft en särskild ställning och fungerat som en pedagogisk idégivare, övergått till att bli en anordnare av studie- och bildningsarbete bland många andra. Mot denna bakgrund är det av stor vikt att de möjligheter som står till buds för deltagaren upplevs som tydliga alternativ till det utbud som andra anordnare tillhandahåller.

Vad beträffar *flexibelt lärande och IT* konstaterar SUFO 2 att folkbildningen under en lång följd av år gjort betydande insatser, exempel i frågor rörande distansstudier. Folkbildningens IT-uppdrag, som lyftes fram i samband med folkbildningspropositionen 1998, har förvaltats väl. Folkbildningsrådet har med hjälp av extern finansiering kunnat bygga upp Folkbildningsnätet, ett nätverk för elektronisk kontakt mellan olika delar av folkbildningen. Både genom detta nätverk och internt i studieförbund och folkhögskolor har IT-utvecklingen bidragit till effektivisering och bättre kontaktvägar. Med extern finansiering har Folkbildningsrådet också genomfört projekt med inriktning på pedagogisk utveckling, fortbildningsinsatser, utveckling av lärcentra, samverkan mellan folkbildare och andra vuxenutbildare etc. Det finns även flera exempel på projekt om IT-stöd och lokal samverkan inom folkbildning med flexibelt lärande.

I Folkbildningens framsyn framhålls att behovet av kompetensutveckling inom folkbildningen kommer att öka. Den skall i första hand inriktas på att förbättra förutsättningarna för att genomföra de insatser som respektive organisation har prioriterat. Nyckelpersoner är folkhögskolans lärare och studieförbundens cirkelledare. Kraftfulla insatser måste vidtas för att öka cirkelledarnas kompetens och för att stärka deras identitet som cirkelledare inom det studieförbund de verkar. Grundutbildningen för folkhögskollärare innebär både kontinuitet och förnyelse. Dimensioneringen av folkhögskollärarytbildningen behöver öka för att bättre motsvara framtida behov. Kompetensutvecklingen av studieförbundens verksamhetsledare och folkhögskolans rektorer är viktig för att ge bättre förutsättningar att leda utvecklingsarbetet i organisationen. Organisationerna måste ta ansvar för att säkra kompetensutvecklingen av sina styrelser. En ständigt pågående bred diskussion är nödvändig i studieförbund och folkhögskolor om mål- och prioriteringsfrågor och om insatser för verksamhetsutveckling.

**Remissinstanserna:** *Folkbildningsrådet* menar att synen på kunskap, bildning och demokrati är viktiga inslag i folkbildningens idémässiga grund. De två förstnämnda har ett egenvärde och relateras till

människans hela livssituation. Lärandeprocessen sker i hög grad i ett socialt samspel i grupp och genom samarbete och reflektion. Deltagarinflytandet ses som centralt. Det finns heller ingen styrning av betyg eller läro- och kursplaner. Att tillse att verksamheten bedrivs med de kännetecken som karakteriserar folkbildning, med bland annat en helhetssyn på människor och kunskap, med lärandeprocesser i grupp som utgår från deltagarnas behov och intressen liksom deltagarinflytande, är en naturlig del i det pedagogiska ledarskapet i varje folkhögskola och studieförbund. *Folkbildningsförbundet* påpekar att studiecirkeln, trots avsaknaden av examinationsförfarande, givetvis ger kunskaper. Den fria studieformen är särskilt attraktiv för de många människor som inte funnit sig till rätta i det offentliga utbildningssystemet. Folkbildningen som en brygga till olika former av fortsatta studier, liksom folkbildningens roll som kunskapsgenerator i det livslånga lärandet bör uppmärksammas. *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)* konstaterar i sitt remissvar att folkbildningens former och metoder varierar beroende på innehåll och målgrupp. Folkbildningen skall bidra till att skapa ett miniatyrsamhälle som pedagogisk modell genom en bredd i målgruppsorienteringen. *LR* ser positivt på att lärande anordnas i många olika former och av olika organisationer under förutsättning att kvaliteten upprätthålls. Det är värdefullt att olika utbildningsanordnare ges förutsättningar att utveckla utbildningsformer som de är bäst på, för att passa olika elever med olika utbildningsbehov och med olika förutsättningar för lärande. Folkhögskolan bedriver ofta undervisning på ett mer okonventionellt sätt än vad som är möjligt i gymnasieskolan.

Vad gäller remissinstansernas uppfattning om flexibelt lärande och IT beklagar *Folkbildningsrådet* att SUFO 2 inte gör någon djupare utvärdering av vad införandet av modern informations- och kommunikationsteknik i folkbildningsverksamheten inneburit. Folkbildningens samhällsroll på IT-området i förhållande till främst områden som har koppling till statliga initiativ bör belysas och analyseras för att göra det möjligt att klargöra framtida strategier liksom rollfördelningen. *Folkbildningsförbundet* instämmer i utredningens slutsats att det inom folkbildningen pågår en positiv utvecklingsprocess rörande användningen av IT. Förbundet pekar samtidigt på den gigantiska kunskapsklyfta som finns mellan olika generationer vad gäller utnyttjande och handhavande av IT. *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)* anser att det är viktigt att folkbildningen ges fortsatta möjligheter till utvecklingsinsatser inom IT-området. Det är viktigt att göra informations- och kommunikationsteknologi till en demokratisk användningsarena i samhället. *Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL)* anser att den bild utredningen ger av folkbildningen och lärande med IT-stöd överensstämmer med den bild myndigheten har. Folkbildningen har på ett bra sätt genomfört och förvaltat insatser med IT-stött lärande. Det föreligger dock ett fortsatt utvecklingsbehov. *CFL* anser också att det är viktigt att slå vakt om folkbildningens kännetecken vid utvecklingen av IT-stött lärande. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* delar utredningens analys och slutsatser när det gäller utvecklingen av IKT inom folkbildningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Folkbildningen har varit och är framgångsrik i sitt arbete med pedagogik och metodik. I ordets bästa be-

märkelse har folkbildning under lång tid varit något av en pedagogisk ”experimentverkstad” där man vågat prova olika pedagogiska arbetsformer och redskap. Bland de pedagogiska karaktärsdragen kan bland annat lyftas fram den tydliga fokuseringen på individen och hennes egna kunskaper och tidigare erfarenheter, lärande tillsammans med andra, tonvikten på samtal och reflektion och deltagarnas mycket långtgående möjligheter att påverka studiernas innehåll och uppläggning.

Från att ha varit ett särdrag för folkbildningen har folkbildningens pedagogik och metodik numera i stor sträckning anammats av andra utbildningsanordnare, inte minst den kommunala vuxenutbildningen. Detta är ett mycket gott betyg för folkbildningen och dess verksamhet. Folkbildningen uppvisar också många goda exempel på elev- och deltagardemokrati när det gäller arbetsmiljö etc. Detta ger sammantaget deltagarna en unik ställning inom folkbildningen.

Även om folkbildningens pedagogik och metodik numera tillämpas inom många delar av vuxenutbildningen finns inom folkbildningen karaktäristika och särdrag som är viktiga att slå vakt om. Folkbildningens djupa förankring i folkrörelser och föreningsliv skapar förutsättningar för värdegemenskap och ideologisk profil som ger den en unik ställning bland de institutioner och organisationer som stöder vuxnas lärande. Härigenom ger folkbildningen ett ovärderligt bidrag till en vital demokrati.

Genom studier inom folkbildningen har generationer av förtroendevalda och funktionärer i det civila samhället skolats för sina uppdrag. I en tid då traditionella folkrörelser och organisationer tycks tappa mark är det angeläget att folkbildningen förmår fånga upp och kanalisera det nya engagemang som växer fram. Nya värderingsmönster, förändrad livsstil, förändrat arbetsliv och större kulturell och religiös mångfald kräver nya verksamhetsformer och ändrade prioriteringar inom folkbildningen.

Det är naturligt att cirkelledare, folkhögskollärare liksom annan pedagogisk personal är bärare av huvudmannens idéer och värderingar. Deltagare bör göras uppmärksamma på och bli medvetna om att de deltar i studiecirkel, folkhögskolekurser eller annan folkbildningsverksamhet. Likaså bör deltagarna få en uppfattning om vem arrangören är, vad denne står för och var huvudmannen har sin ideologiska förankring.

Mot bakgrund av resonemangen om folkbildningens på många sätt nya roll och ställning i utbildningslandskapet är det av stor betydelse att studieförbund och folkhögskolor kan visa vad man är och att man erbjuder något speciellt. Det bör tydligt framgå att det finns en skillnad mellan folkbildning och sådan utbildnings- och kulturverksamhet som bedrivs av andra typer av arrangörer. En tydlig idémässig profil ger ett mervärde inom folkbildningen.

För kvaliteten i verksamheten är impulser utifrån viktigt. Internationellt samarbete kan vara ett sätt att tillföra nya perspektiv och därmed bidra till ökad kvalitet samtidigt som man tillför kunskap om andra länder och förståelsen för andra kulturer.

### *Folkbildning och IT*

IT och IT-baserade lösningar är etablerade i samhället. Inom utbildningsområdet är studier med flexibla studieformer vanliga. IT har

successivt utvecklats som redskap för lärande och är i dag ett vanligt inslag i många verksamheter. Det är samtidigt en stor utmaning att via olika vägar och metoder ge stöd till de delar av befolkningen som genom skola eller arbetsliv inte kunnat skaffa sig nödvändiga och tillräckliga kunskaper och färdigheter inom IT-området. För en ung generation är det ofta ett självklart sätt att skaffa sig information och kunskap. För många äldre kan studieförbund och folkhögskolor genom cirklar och kurser bidra till att öka kunskapen om hur man kan använda digitala kommunikationsmedel till nytta också för deltagandet i folkbildningens verksamheter. Med sina breda kontaktytor och sin lokala förankring har folkbildningen särskilt goda förutsättningar att nå dessa grupper.

Studieförbund och folkhögskolor har vid upprepade tillfällen medverkat i lyckade satsningar inom IT-området. Folkbildningen har spelat en betydelsefull roll i den pågående digitaliseringen. Redan på 1980-talet medverkade folkbildningen i stora nationella satsningar på datautbildningar. Under 1990-talet och senare har studieförbund och folkhögskolor också bidragit till att höja kunskaps- och färdighetsnivå inom dataområdet. Folkhögskolan omfattades av satsningen på IT i skolan (ITiS).

I samband med ombildningen av Distansutbildningsmyndigheten (Distum) till Nätuniversitetet och tillkomsten av Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL) år 1992 fick CFL i uppdrag att fullgöra de uppgifter rörande utveckling av distansutbildning och användning av IT inom folkbildningen som dittills åvilat Distum (prop. 2001/02:1, UO 16, s. 146).

Genom ett stort utbud av studiecirklar och kurser, på såväl grundläggande som mer avancerad nivå, har människor givits möjlighet att stärka sin förmåga att hantera IT. IT är i dag ett viktigt och etablerat verktyg i många utbildningssituationer, dels för informationssökning, dels för själva lärandet. Generellt sett ligger folkbildningen långt framme. IT har öppnat många nya möjligheter, men ställer samtidigt krav på den anordnare som vill anamma den nya tekniken. Det är exempelvis av stor vikt att reflektera över vilken inverkan IT-stödet har på lärsituationen och pedagogikens innehåll och villkor.

I folkbildningens pedagogiska arv ligger en tydlig fokusering på mötet mellan människor liksom på det sociala samspelet. I det fysiska rummet möttes man för idé- och erfarenhetsutbyte inom ramen för ett gemensamt kunskapssökande. Den nya tekniken gör det möjligt att bedriva meningsfulla studier utan att det fysiska mötet behöver komma till stånd. Folkbildningen kan också nå nya deltagare som kanske annars inte skulle ha kunnat ta del av folkbildningens rika utbud. Samtidigt ligger det en utmaning i att föra en öppen diskussion om hur man så långt möjligt möjliggör och återskapar det pedagogiska rummet.

Det är naturligtvis angeläget att folkbildningen, i sin IT-baserade verksamhet, bevarar särdrag inom pedagogik, metodik och värderingar.

## 6.8 Deltagarnas ställning och rättssäkerhet

**Regeringens bedömning:** Folkhögskoledeltagarnas rättsliga ställning behöver stärkas.

**Utredningarna:** Frågan om deltagarnas rättsliga ställning berörs inte i utredningarna.

**Remissinstanserna:** Frågan om deltagarnas rättsliga ställning berörs inte av remissinstanserna.

**Skälen för regeringens bedömning:** Att bedriva studier på heltid eller deltid innebär åtagande men också betydande uppoffringar för den enskilde. Studier vid en viss skola innebär att andra studier eller förvärvsarbete prioriteras bort. För många innebär studierna skuldsättning i form av studiemedel. Byte av bostadsort kan bli nödvändigt. För den enskilde utgör folkhögskolestudier ett alternativ bland många vid valet av utbildning. Huvuddelen av alternativen i Sverige utgörs av utbildningsvägar där de studerandes rättsställning är reglerad av staten. Inte minst är frågor om antagning, mottagande och skiljande från utbildningen reglerade.

Genom 1991 års reform avvecklades den statliga regleringen av folkhögskolans och studieförbundens verksamhet. Folkhögskole-studerande och deltagare i studieförbundens verksamhet fick därmed en svagare rättslig ställning än studerande inom t.ex. högskolan eller den kommunala vuxenutbildningen. Deltagarna i folkhögskolans kurser är i frågor som rör sina rättigheter och skyldigheter hänvisade till rektor och respektive skolas styrelse. Såväl Folkbildningsrådet som Regeringskansliet får regelbundet förfrågningar från deltagare som anser sig blivit orättfärdigt behandlade. Det kan röra sig bl.a. om kurser som ställts in utan förvarning, avstängning från utbildningen eller konflikter med lärare.

Det är otillfredsställande att en deltagare i stor utsträckning är utlämnad till skolledningens och skolstyrelsens bedömning i situationer, som kan ha betydande personliga och ekonomiska konsekvenser för den enskilde deltagaren. Det skulle inte vara möjligt för staten att reglera förhållandet mellan utbildningsanordnaren och de studerande inom folkbildningen utan att i grunden ändra relationen mellan staten och folkbildningen. En lösning av frågan måste åstadkommas inom folkbildningen.

Regeringen avser mot denna bakgrund att i de riktlinjer som beslutas i anslutning till regleringsbrevet för folkbildningsanslaget uppdra åt Folkbildningsrådet att initiera en överenskommelse mellan anordnarna inom folkbildningen. En rimlig utgångspunkt för en sådan reglering kan vara att tvister mellan enskilda studeranden och folkhögskolor eller studieförbund skall hänskjutas till någon slags skiljenämnd och att utbildningsanordnarna åtar sig att följa nämndens utslag.

Riksdagen har nyligen fattat beslut med anledning av regeringens proposition Trygghet, respekt och ansvar - om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (prop. 2005/06:38, bet. 2005/06:UbU4, rskr. 2005/06:149.). Delar av vuxenutbildningen omfattas dock inte av denna lagreglering. Regeringen avser att inom kort ta ställning till hur en reglering kan utformas som omfattar bl.a. folkbildningen, den kvalificerade yrkesutbildningen och de kompletterande utbildningarna.

## 7.1 Gemensamt ansvar

**Regeringens bedömning:** Folkbildningen är en gemensam angelägenhet för staten, kommunerna, landstingen och huvudmännen. Det ekonomiska stödet bör bäras gemensamt.

Regeringen avser att ta initiativ till överläggningar med Sveriges kommuner och landsting om kommunernas och landstingens bidrag till folkbildningen.

**Utredningarna:** Med en sammanfattande beskrivning kan sägas att det allmänna folkbildningsanslaget, som fritt disponeras av studieförbund och folkhögskolor inom ramen för de allmänna syftena, minskade i början av 1990-talet för att sedan öka. Ökningen har dock inte skett i samma takt som kostnadsutvecklingen. Samtidigt har medel, för särskilda ändamål och med olika syften, tillförts folkbildningen. Det extra resurstillskottet har dock så gott som helt riktats till folkhögskolorna.

Bidragen från kommuner och landsting har minskat med mer än en fjärdedel i löpande priser sedan 1991. Jämfört med KPI har bidraget skurits ned med 40 %. Den stora delen av minskningen svarar kommunerna för. Landstingens bidrag till folkhögskolorna har haft en mycket måttlig ökning. Utvecklingen har också lett till att verksamheten blivit brett diversifierad, främst inom folkhögskolorna, med ökat beroende av projektmedel, entreprenader och uppdragsverksamhet. SUFO 2 konstaterar också att modellen för bidragsfördelningen, vid sidan av minskade kommunbidrag, rimligen varit en av orsakerna till den försämrade ekonomin, främst inom studieförbunden.

För studieförbunden har de stora nedskärningarna av de kommunala bidragen inneburit betydande påfrestningar. År 2002 redovisade 53 procent av studieförbundens lokalavdelningar (271 av 518) underskott efter finansiella och andra dispositioner. Ett antal kommuner har tagit bort bidraget helt. En av konsekvenserna är att flera av studieförbunden sett sig tvingade att reducera antalet lokalavdelningar och i stället gå mot större enheter.

Folkhögskolorna uppvisar kraftigt försämrade ekonomiska resultat. I första hand är det rörelsefolkhögskolornas resultat som försämrats. Det sammanlagda underskottet för samtliga folkhögskolor var 2001 för första gången större än det samlade överskottet. En viktig faktor bakom utvecklingen är enligt SUFO 2 den bidragsutveckling som redovisats.

**Remissinstanserna:** Det finns en stor enighet bland remissinstanserna om att den ekonomiska situationen för landets studieförbund och folkhögskolor är mycket allvarlig. En klar majoritet av studieförbunden är överens om att det statliga anslaget måste höjas, bland annat för att folkbildningen skall kunna behålla en stark lokal närvaro, vara synlig i samhällslivet och vidmakthålla en rimlig kvalitetsnivå i verksamheten. Vidare upplever många att kommuner och landsting inte tar sin del av det ekonomiska ansvaret; *Folkbildningsrådet*, *Folkbildningsförbundet*, *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)*, *Arbetarnas Bildningsförbund (ABF)*, *Studiefrämjandet*, *Folkuniversitetet*, *SISU Idrottsutbildarna*, *Studieförbundet Vuxenskolan*, *Sensus studieförbund*.

Folkhögskolorna gör i stora drag samma analys och kommer till samma slutsatser som studieförbunden vad gäller den ekonomiska situationen och dess konsekvenser. *RIO* menar att landstingen inte tar sitt ansvar ekonomiskt. Den ekonomiska bördan skall bäras av alla. *RIO* motsätter sig en ”skatteväxling” mellan stat och kommuner och landsting. *RIO* vill också betona statens ansvar för att villkoren för den fria folkbildningen garanteras. Ett antal folkhögskolor ställer sig bakom *RIO* remissvar. *Hjo folkhögskola* menar att det inom folkhögskolan funnits stor tveksamhet till att starta många nya skolor, innan en långsiktigt säker ekonomi kunnat presenteras. De tjugotal nya skolor som startats har lett till att många folkhögskolor försatts i stora ekonomiska bekymmer. De nya skolorna har också en ekonomisk fördel genom att de saknar internat. *Mora folkhögskola* anser att det fastställda budgettaket på sikt kan innebära en stagnation av verksamhetsutvecklingen. *Nyköpings folkhögskola* konstaterar att folkhögskolorna befinner sig en ny situation; ekonomin går inte ihop trots att verksamhetsvolymerna ligger på topp. Personalnedskärningar kommer att leda till drastiska sociala förskjutningar i skolornas elevunderlag.

*Folkbildningsrådet* anser att det ekonomiska läget riskerar att urgröpa möjligheterna att möta de allt större behoven av folkbildande verksamhet. Det kärva ekonomiska läget riskerar också att undergräva folkbildningens ställning som fri och frivillig och tillgänglig för alla. De samlade anslagen måste ligga på en sådan nivå att det ger rimliga förutsättningar att möta ett ökat och vidgat behov av folkbildning. *Folkuniversitetet* anser att det är angeläget att det just inom kunskaps- och kulturområdet finns fria organisationer, som representerar olika värderingar och kunskapsyner och som står fria i förhållande till både den politiska och den offentligstyrda makten som kommersiella intressen. *Gotlands kommun* anser att studieförbunden, inte minst i glesbygd, är en viktig arena för debatt kring samhällsfrågor. Studieförbundens karaktär av nätverksbyggande organisationer avdramatiserar medborgarnas kontakter med folkbildningen. Detta har särskilt stor betydelse i utvecklingen av demokratin liksom för integrationsarbetet. *Folkrörelserådet* instämmer. *Folkbildningsförbundet*, *Örebro universitet* och *Nykterhetsrörelsens Bildningsverksamhet (NBV)* menar att det är i lokalsamhället och i samverkan med lokala folkrörelser och föreningar som studieförbunden har sin största styrka. Folkbildningen kan bidra till förnyelse och kvalitetsutveckling i både etablerade och nya folkrörelser. *Glesbygdverket* anser det finns behov av fördjupad kunskap om vilken roll folkbildningen kan spela för att stärka lokalsamhället.

Det är också viktigt att lyfta fram det civila samhällets betydelse. Ett rikt förgrenat föreningsliv, kulturliv och olika former av nätverk ökar tilliten och stabiliteten i samhället, samtidigt som den demokratiska basen stärks. Tillsammans med kunskapssökandet är uppbyggnaden av social tillit en av folkbildningens starkaste egenskaper, anser *Folkbildningsrådet*, *Örebro universitet*, *Utbildningsradion (UR)*, *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)*, *Förbundet Vi unga*, *SISU Idrottsutbildarna* och *Studieförbundet Vuxenskolan*.

**Skälen för regeringens bedömning:** Folkbildningen är en angelägenhet för hela samhället och behöver dess ekonomiska stöd på alla nivåer. För att värna folkbildningen som en fri aktör, i övrigt oberoende

av samhällets institutioner och marknadens ekonomiska intressen, avsatte staten år 2005 drygt 2 600 miljoner kronor. Dessa medel utgör den ekonomiska grundvalen för det fria och frivilliga folkbildningsarbetet. Väsentliga bidrag lämnas också av kommuner, landsting och regioner. Slutligen bidrar huvudmännen och – inom studieförbunden – deltagarna till verksamhetens finansiering.

Statsbidraget har i reala termer varit i stort sett oförändrat efter en minskning i början av 1990-talet. Under denna period har även medel för särskilda ändamål tillförts folkbildningen, framför allt av sysselsättningspolitiska skäl.

Kommunbidragens storlek relaterat till statens bidrag har blivit allt lägre. År 1991 motsvarade kommunbidraget cirka 55 procent av statens bidrag till studieförbunden. År 2005 var motsvarande andel 30 procent. Under den senaste femårsperioden har kommunernas andel minskat med 7 procentenheter. När det gäller landstingens bidrag till folkhögskolornas verksamhet är bidragsförändringarna marginella. Landstingsbidragens storlek motsvarar cirka 35 procent av folkhögskolornas inkomster.

Folkbildningen kännetecknas bl.a. av att den har en stark lokal förankring med starka band till civilsamhället. Traditionellt har studieförbunden sammantagna varit närvarande i snart sagt varje samhälle i Sverige. Banden med det lokala föreningslivet har varit starka. Den kulturverksamhet som erbjudits på mindre orter har ofta anordnats i ett studieförbunds regi. Studieförbundens och till del folkhögskolornas försämrade ekonomi under senare år har ändrat denna bild. Folkbildningens organisationer har tvingats dra sig tillbaka från de mindre samhällena till större orter.

Folkbildningens stora betydelse för utvecklingen i Sverige hänger samman med dess starka lokala förankring. Både folkhögskolor och studieförbund startade i det uttalade syftet att sprida kunskap, inte minst om demokratins idéer och arbetsformer, underifrån. De har fortfarande stor betydelse för att utbilda, mobilisera och engagera människor för ett demokratiskt engagemang på gräsrotsnivå. De gör det livslånga lärandet till en realitet för många medborgare. Engagerade och kunskapssökande medborgare är en nödvändig förutsättning för lokal och regional tillväxt. Mot denna bakgrund borde stödet till folkbildningen vara en första rangens angelägenhet för såväl kommuner som landsting och regioner. Kommuner som folkbildningen tvingas lämna av ekonomiska skäl blir i flera avseenden fattigare.

Folkbildningen har, som nämnts, mycket starka band med övriga folkrörelser och med föreningslivet. I stor utsträckning är folkrörelserna huvudmän för studieförbunden och i många fall även för folkhögskolor. Utbildning av medlemmar, förtroendevalda och funktionärer sker inom folkbildningen. I det stundtals symbiotiska förhållande som råder mellan folkbildning å ena sidan och folkrörelser och föreningar å den andra är det viktigt att observera att huvudmännen har ett ekonomiskt ansvar för sina resp. studieförbund och folkhögskolor, medan det aldrig är försvarbart att låta studieförbundens verksamhet finansiera rörelsernas eller föreningarnas organisation.

Folkbildningens starka beroende av staten som bidragsgivare gör den känslig för förändringar i de ekonomiska förutsättningarna. En bättre balans mellan staten, kommunerna och huvudmännen skulle långsiktigt

stärka folkbildningen. Sveriges kommuner och landsting framhåller i en skrivelse till regeringen att statsmaktens hållning ”att kommuner, landsting och regioner har ett ansvar för att stödja folkbildningen” är rimlig. Folkbildningsarbetet är ett väsentligt element i lokalt och regionalt bildningsarbete. Det är också rimligt, menar organisationen, att kommuner och landsting ansluter sig till den principiella syn på folkbildningens mål och inriktning som riksdagen formulerar.

Regeringen avser att ta initiativ till överläggningar med Sveriges kommuner och landsting om kommunernas och landstingens bidrag till folkbildningen.

Principen om ett gemensamt ansvar innebär också att staten inte kan kompensera bortfall av stöd från andra finansiärer.

## 7.2 Uppdragsverksamhet

**Regeringens bedömning:** Folkbildningens idé och dess metodiska kännetecken samt huvudmannens ideologiska profil bör präglade även uppdragsverksamheten.

**Utredningarna:** SUFO 2 beskriver en utveckling med nya krav på folkbildningens organisationer. Uppdrag från offentlig sektor och näringsliv har ökat liksom verksamhet finansierad med projektmedel. Studieförbund och folkhögskolor ser sig som aktörer på en marknad för utbildning. Betydelsen av uppdragsutbildning och annan verksamhet vid sidan av den bidragsberättigade folkbildningsverksamheten är oklar, menar utredningen. Därför finns det anledning att uppmärksamma spelet mellan folkbildning och annan verksamhet. Om folkbildningens aktörer utvecklas mot att bli entreprenörer å andra intressenter riskerar de att försvagas i sin genuina roll som bildningsorganisationer.

Satsningen på arbetsmarknadspolitiskt motiverade utbildningar och senare på kunskapslyftet har för folkhögskolornas del inneburit att man under 1990-talet kunnat bygga upp och i flera fall även kunnat utöka verksamheten. Resurserna har gjort det möjligt för Folkbildningsrådet att godkänna tjugo nya folkhögskolor. Flera av dessa är belägna i storstäder och i miljöer där folkhögskolor tidigare ofta saknats.

Granskningen av folkhögskolornas ekonomiska situation visar att många av skolorna står inför en period av stora påfrestningar där omställningar och omstruktureringar sannolikt blir nödvändiga. 2001 var för första gången det samlade underskottet större än det samlade överskottet bland landets folkhögskolor. Besvärligast är läget för de nystartade skolorna som i stor utsträckning baserat sin ekonomi på det särskilda anslaget. SUFO 2 konstaterar också att det främst är rörelse-folkhögskolornas resultat som har försämrats.

**Remissinstanserna:** *Färnebo folkhögskola* ställer sig bakom SUFO:s slutsats att urholkningen av statsbidraget gör det svårare att arbeta utifrån den särart som folkbildningen står för. Den ekonomiska situationen öppnar för marknadsmässiga kurser. *Röda korsets folkhögskola* menar att den kärva ekonomin riskerar att leda till minskad lärartäthet och större deltagargrupper, något som kan försvåra inläringen för redan utsatta. *Hellidens folkhögskola* konstaterar att folkhögskolorna inte har fått

någon motsvarighet till Wernerssonpengar och förordar en skatteväxling mellan staten och landstingen så att staten i framtiden svarar för den offentliga finansieringen av folkhögskolan. *Gamleby folkhögskola* anser att det är viktigt att folkhögskolan kan möta deltagarnas behov och ge goda studiesociala förutsättningar. Den försämrade ekonomin har lett till större undervisningsgrupper och minskad lärartäthet. Det krävs en långsiktig strategi som gör verksamheten mindre beroende av tillfälliga riktade resurstilldelningar. *Billströmska folkhögskolan* konstaterar att statsbidraget liksom bidragen från kommun och landsting har måst vägas upp av andra inkomster. En fortsättning av utvecklingen kommer att utgöra ett allvarligt hot mot den fria och självständiga roll svensk folkbildning vill, kan och skall spela. För att kunna hantera resursknappheten tror *Billströmska folkhögskolan* att framtiden kommer att kräva mer av samverkan mellan olika aktörer inom folkbildning, vuxenutbildning etc.

**Skälen för regeringens bedömning:** Studieförbund och folkhögskolor bedriver i dag verksamhet, som finansieras på andra sätt än genom samhällets allmänna stöd. Exempelen på sådana verksamheter är mångfaldiga. Det handlar t.ex. om fristående skolor, KY-utbildningar, entreprenader inom kommunal vuxenutbildning, personalutbildning på uppdrag av företag eller att inom ramen för den egna verksamheten arrangera särskilda utbildningar för vuxna som en del i ett livslångt lärande.

Detta är ett uttryck för att det inom studieförbund och folkhögskolor finns en kompetens och en pedagogisk tradition som värdesätts långt utanför folkbildningen. Det är naturligtvis av stort värde såväl för folkbildningen som för samhället i stort att denna kompetens kan utnyttjas genom uppdragsverksamhet.

Uppdragsutbildningen ingår således i större eller mindre utsträckning i folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet. För flera folkhögskolor och studieförbund utgör uppdragsutbildning en förutsättning för att överleva ekonomiskt. Enligt SUFO 2 motsvarade intäkterna för folkhögskolornas del ca tre procent av de samlade intäkterna och för studieförbunden mindre än tio procent. Av den totala omsättningen svarar uppdragsverksamheten sålunda fortfarande för en liten del.

Inom en enskild skola eller avdelning kan uppdragsverksamhet emellertid utgöra ett mycket påtagligt inslag. Om den tar överhanden äventyras möjligheterna att fullgöra folkbildningsuppdraget. Skolans eller avdelningens oberoende och självständighet kan komma att hotas. En folkbildningsinstitution riskerar då att bli en bland många anordnare av vuxenutbildning. När folkbildningen engagerar sig i uppdragsverksamhet är det viktigt att folkbildningens idé och dess metodiska kännetecken samt, när det är möjligt, huvudmannens ideologiska profil präglar verksamheten.

### 7.3 Det statliga stödet

**Regeringens bedömning:** Regeringen avser att återkomma med förslag om höjning av folkbildningsanslaget. Inom ramen för denna höjning bör

särskilda medel utgå för en ökad satsning på forskning inom folkbildningens område.

Vidare bör medel avdelas till en kontinuerlig statlig utvärdering av folkbildningen samt till bidrag för amatörkulturens centrala organisationer.

**Utredningarna:** SUFO 2:s sammanfattande bedömning är att den verksamhet som folkhögskolor och studieförbund bedriver med statsbidrag uppfyller de intentioner som staten har med bidraget till folkbildningen. Utvärderingen visar att statsbidragen har stor betydelse för att verksamheten kommer till stånd. Det finns starka skäl för ett fortsatt statligt stöd till folkbildningen. Utredningen konstaterar att utformningen av statsbidraget till folkbildningen har medfört att studieförbund och folkhögskolor har fått skilda förutsättningar för sin verksamhet. Det allmänna statsbidraget minskade under 1990-talet men ligger från och med 1999, i löpande priser, över ingångsvärdet från 1991/92. Omräknat enligt KPI ligger dagens statsbidrag mer än 20 procent under anslaget 1991/92. För studieförbundens del har utvecklingen fått stort genomslag och bland annat resulterat i att man tvingats sänka kostnaderna och/eller skaffa andra intäkter.

**Remissinstanserna:** Det finns en stor enighet bland remissinstanserna, exempelvis *Folkbildningsrådet*, *Folkbildningsförbundet*, *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)*, *Arbetarnas Bildningsförbund (ABF)*, *Studieförbundet*, *Folkuniversitetet*, *SISU Idrottstutbildarna*, *Studieförbundet Vuxenskolan* och *Sensus studieförbund*, om att den ekonomiska situationen för landets studieförbund är mycket allvarig. Konsekvenserna på kort och lång sikt förefaller bli mycket kännbara. Det finns en bred samsyn bland studieförbunden kring att det statliga anslaget måste höjas, bland annat för att folkbildningen skall kunna behålla en stark lokal närvaro, vara synliga i samhällslivet och vidmakthålla en rimlig kvalitetsnivå i verksamheten. *Folkbildningsrådet* anser att statens anslag till folkbildningen bör höjas. *Folkbildningsrådet* bör ha ansvaret för fördelningen av statsanslaget samt för uppföljning och utvärdering. *Studieförbundet Vuxenskolan* anser att de senaste årens resurstilldelning inte motsvarar krav och förväntningar. Ett fortsatt, samlat, statligt stöd är viktigt bland annat för folkrörelsernas och föreningslivets utveckling och för individuella bildningsinsatser. Det reducerade stödet försämrar också förutsättningarna för demokratin och medborgarnas delaktighet. Staten måste förmå kommuner och landsting att ta sin del av det ekonomiska ansvaret.

Också ett stort antal av de folkhögskolor som berört frågan i sitt remissvar ser allvarligt på den rådande situationen. Folkhögskolorna gör i stora drag samma analys och kommer till samma slutsatser som studieförbunden angående den ekonomiska situationen och dess konsekvenser. Kommunerna och landstingen tar inte sitt ansvar ekonomiskt. *RIO* anser att en minskning med 20 % av statsbidraget innebär en mycket allvarig situation. Det är allvarligt för hela folkbildningen och hotar folkhögskolornas möjlighet att vara den avsedda resursen i samhället. Ett antal folkhögskolor ställer sig bakom *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)* remissvar och framför i vissa fall även egna synpunkter; *Alma folkhögskola*, *Bona folkhögskola* (vill att staten tar över

det fulla ansvaret för folkbildningens finansiering), *Dalkarlså folkhögskola*, *Framnäs folkhögskola*, *Medlefors folkhögskola*, *Strömbäcks folkhögskola* (förordar skatteväxling där staten tar över ansvaret) och *Östra Grevie folkhögskola*.

**Skälen för regeringens bedömning:** Statens stöd till folkbildningen i form av statsbidrag har vidmakthållits på en i reella termer i huvudsak oförändrad nivå under de senaste tio åren. Folkbildningen har regelmässigt undantagits från de generella besparingsåtgärder som vidtagits under perioden och som berört i stort sett all annan statligt finansierad verksamhet. Från och med i år har de medel som sedan mitten av 1990-talet öronmärkts för utbildningsplatser inom folkhögskolan tillförts det allmänna anslaget. Under samma period har i synnerhet kommunernas stöd till studieförbunden totalt sett minskat och skillnaderna mellan enskilda kommuners satsningar ökat. Under perioden har såväl antalet arrangemang som antalet deltagare i studieförbundens verksamhet ökat. Ett 20-tal nya folkhögskolor har tillkommit. Den ekonomiska situationen för många folkhögskolor och studieförbundsavdelningar är ansträngd.

Ansvaret för finansiering av folkbildningen måste, som tidigare framhållits, delas mellan staten, kommunerna, landstingen/regionerna, huvudmännen och deltagarna. Det kan aldrig ensidigt vara statens uppgift att kompensera bortfall av stöd från någon av de andra parterna. Mot bakgrund av folkbildningens speciella relation till staten finns det naturligtvis inte heller någon automatisk koppling mellan förändringar av verksamhetens omfattning och storleken på bidragen från det allmänna. Folkbildningsanslagets storlek är i stället ett mått på den betydelse som regering och riksdag tillmäter folkbildningen vid varje tidpunkt i förhållande till annan statligt finansierad verksamhet och med hänsyn till tillgången på medel. Folkbildningsrådet har mandat och förtroende att fördela tillgängliga medel och avgör därmed ytterst, genom sina regelverk, verksamhetens omfattning.

Regeringen har i det föregående redovisat sina förslag i fråga om syftet med statens bidrag till folkbildningen. Mot bakgrund av den viktiga roll som folkbildningen har för att utveckla och stärka det demokratiska kunskapsområdet bör statens stöd till folkbildningen öka, inte minst mot bakgrund av folkhögskolans ekonomiska situation. Regeringen återkommer till frågan om anslagets storlek i vårpropositionen.

Inom ramen för ett förstärkt statligt stöd bör det vara möjligt för folkbildningen att genomföra såväl en allmän förstärkning som att göra särskilda riktade insatser. Under de närmaste åren bör folkbildningen genomföra en särskild satsning dels när det gäller att motverka den s.k. digitala klyftan, dels utveckla folkbildningens engagemang på det internationella området mot bakgrund av globaliseringen.

I avsnittet om statens syften med statsbidraget berördes betydelsen av fortsatta insatser för äldre. I den snabba digitaliseringen i samhället, där allt fler tjänster och samhällsfunktioner tillhandahålls via Internet och andra elektroniska medier, riskerar framför allt personer utan direkt anknytning till skola eller arbetsmarknad att hamna utanför informationsområdet. Detta gäller inte minst äldre, som kanske inte kommit i kontakt med datorer under sitt arbetsliv. Regeringen avser därför att uppdra åt Folkbildningsrådet att under 2007 och 2008 genomföra

särskilda insatser för att förbättra förutsättningarna för äldre, och andra berörda grupper, att använda den moderna tekniken.

Globala miljöhot, kampen mot fattigdomen, att uppnå global solidaritet och rättvisa och att sträva mot en hållbar utveckling hör till dagens och framtidens stora utmaningar. Trots att problemen kan tyckas olösliga är det viktigt att vara medveten om att arbetet börjar lokalt, hos den enskilda människan. Regeringen avser därför också att uppdra åt Folkbildningsrådet att under de närmaste åren avsätta medel för att stimulera och utveckla folkbildningens arbete med frågor som rör internationell solidaritet och samhällets omställning till hållbar utveckling

Som framgått av det föregående bedömer regeringen att det finns behov av ökad forskning om folkbildningen. Ökad forskning inom området skulle vara till gagn för hela folkbildningen. För att möjliggöra ökade insatser bör medel avsättas inom folkbildningsanslaget. Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2007 återkomma till denna fråga. Medlen bör disponeras av Vetenskapsrådet och fördelas av Vetenskapsrådets utbildningsvetenskapliga kommitté.

Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2007 återkomma med förslag om att avsätta medel för en kontinuerlig utvärdering av folkbildningen.

En betydande del av den amatörkulturella verksamheten äger rum inom folkbildningens ram främst lokalt och regionalt. Inom amatörkulturområdet verkar även ett antal organisationer på nationell nivå. Den verksamhet som dessa organisationer bedriver är väl motiverad i de kulturpolitiska målen.

Statens kulturråd disponerar årligen en anslagspost för bidrag till Centrala amatörkulturorganisationer för riksorganisationernas verksamhet. Enligt de riktlinjer som är fastställda av myndigheten kan bidrag ges till centrala amatörorganisationer som verkar inom ord-, ton-, bild-, teater- och dansområdena, kulturminnesvård och annan verksamhet inom kulturrådets ansvarsområde. Bidraget avser verksamhetsstöd i första hand inriktat på kurs- och utbildningsverksamhet, utvecklingsarbete samt administration. Bidraget kan också avse projektstöd till utvecklings- och experimentprojekt vid sidan av den reguljära verksamheten, men denna verksamhet har inte kunnat prioriteras under senare år. Bidrag fördelades till sammanlagt 20 amatörorganisationer under 2004. Statens kulturråd disponerar även anslagspost för Bidrag till länsbildningsförbund m.fl.

Amatörkulturens föreningsliv är mycket omfattande. Amatörkulturen och den professionella kulturen berikar också varandra ömsesidigt. Folkbildningens organisationer stöder i stor utsträckning detta föreningsliv genom olika former av samverkan. Därför bör det vara naturligt för folkhögskolor och studieförbund att på ett ännu bättre sätt bjuda in amatörkulturens organisationer till ett tätare samarbete. För sin fortsatta utveckling behöver dock amatörkulturens centrala organisationer ett starkare statligt stöd. Statens kulturråd bör tillföras ytterligare medel för detta ändamål. Regeringen avser att återkomma med ett sådant förslag i 2007 budgetproposition för 2007. På lokal nivå är det naturligt att kommunerna har det ekonomiska ansvaret för stöd till föreningslivet.

## Sammanfattning av slutbetänkandet Folkbildning i brytningstid (SOU 2004:30), utredningen Vem får vara med? (SOU 2004:51) samt rapporten Folkbildningens framsyn

### **Folkbildning i brytningstid (SOU 2004:30)**

I sitt avslutande kapitel gör SUFO 2, med utgångspunkt i sin genomförda utvärdering av folkbildningen, en sammanfattande bedömning. Utredningen lämnar också vissa rekommendationer.

#### *Det demokratiska perspektivet*

Utredningen konstaterar att folkbildningens verksamhet är omfattande, har en stor ämnesbredd samt berör olika samhällsgrupper och alla åldrar. Den ställer inga krav på bakgrund eller tidigare kompetens för deltagande och den står till hela folkets förfogande. I detta finns ett starkt demokratiskt inslag. Det breda deltagandet liksom karaktären av alternativ bildningsväg ser utredningen som folkbildningens viktigaste tillgångar. Studieförbundens cirkelverksamhet är unik i sin förmåga att attrahera olika grupper i samhället. Äldre generationer finner en plats för studier och utveckling, samtidigt som en stor grupp unga väljer att i studiecirklar utveckla intressen vid sidan av skola och arbete. Folkhögskolan framstår främst som en alternativ studieväg, som bättre än andra studievägar kan anpassas till deltagarnas behov och intressen.

Folkbildningens betydelse för den enskilde skiftar, men resultaten tyder på att deltagandet öppnar möjligheter för unga i deras personliga utveckling. Samtidigt visar forskning att det finns anledning för studieförbund och folkhögskolor att kontinuerligt arbeta för att ett demokratiskt arbetssätt befästs i folkhögskolekursen och i studiecirkeln. Det får inte finnas ett glapp mellan mål och ideal å ena sidan och de praktiska arbetsvillkoren i cirklar och folkhögskolekurser å andra sidan. Den folkbildningsideologiska hållning och den pedagogiska grundsyn som präglar folkbildningen, uttryckt i skrivningar om mål och syften, måste få sitt praktiska genomslag i verksamheten. Detta är, menar SUFO 2, en förutsättning för att offentligt stöd till folkhögskolor och studieförbund långsiktigt skall kunna motiveras. Utredningen konstaterar också att folkbildningen borde engagera sig djupare i att stimulera studiegrupper till ett vidgat deltagande i det offentliga samtalet genom att agera offentligt. Också det skulle bidra till att vitalisera demokratin.

Studier genomförda inom ramen för utredningen visar också att det återstår en del att göra när det gäller ett mer jämställt förhållande mellan olika parter både i styrelser och på ledande tjänster inom studieförbunden och folkhögskolorna. Även om könsfördelningen i stora drag är tämligen

jämn, finns en klar mansdominans på ordförande- och chefsposterna. Också åldersmässigt finns en snedfördelning som innebär att yngre människor till stor del saknas i dessa sammanhang. Särskilt besvärande i detta perspektiv är den mycket låga andelen personer med utländsk bakgrund och personer med funktionshinder.

### *Kulturområdet*

En central uppgift för folkbildningen finns på kulturområdet. Utvärderingen visar att studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet spelar en mycket viktig roll för det lokala kulturlivet. Folkbildningen står för ett brett och varierat kulturutbud och bidrar till ökad delaktighet. Verksamheten ger också rika tillfällen till eget skapande. En stor del av amatörverksamheten inom olika konstformer är på lokalplanet beroende av studieförbundens insatser. Utanför de större städerna är folkbildningens organisationer ofta de främsta arrangörerna av konserter, teaterföreställningar, utställningar med mera. Studieförbundens verksamhet är också av stor betydelse för att vidmakthålla att ett utbud också är tillgängligt på mindre orter. Det är önskvärt att folkbildningen i samverkan och med stöd av kommunerna även i fortsättningen kan ha en framträdande roll som arrangör. Det finns anledning till oro när det gäller vilka möjligheter studieförbunden har att fortsatt spela en aktiv roll. Minskande bidrag, ökande kostnader och färre lokalkontor bidrar till sämre möjligheter för förbunden att erbjuda verksamheter och att de som anordnare blir mer osynliga. Det tomrum som riskerar att uppstå, om studieförbundens aktivitet på kulturområdet minskar, är det ingen annan som fyller ut.

### *Särskilt angelägna målgrupper*

Folkbildningsverksamheten skall prioritera vissa grupper i samhället och bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja utbildningsnivån. I SUFO 2 konstateras att verksamheten för de prioriterade målgrupperna är omfattande och bidrar till att uppfylla de grundläggande intentioner som staten har uttryckt. Samtidigt anser utredningen att folkbildningens förhållningssätt till integration och medvetenhet om vad ett integrationsperspektiv på verksamheten innebär behöver utvecklas.

Både studieförbund och folkhögskolor behöver på ett mer medvetet sätt forma verksamheten för de särskilt viktiga målgrupperna så att deltagarnas behov, förväntningar, kulturella bakgrund, tidigare kunskaper och erfarenheter görs synliga. Att i ett mångkulturellt samhälle skapa likvärdiga möjligheter för alla grupper är dock inte främst en fråga för folkbildningen. Vad folkbildningen kan bidra med är vissa studiemöjligheter och mötesplatser där olika grupper kan lära känna varandra.

### *Sammanfattande bedömning*

Utredningens sammanfattande bedömning är att den verksamhet som folkhögskolor och studieförbund bedriver med statsbidrag uppfyller de intentioner som staten har med bidraget till folkbildningen. Ut-

värderingen visar att statsbidragen har stor betydelse för att verksamheten kommer till stånd. Det finns starka skäl för ett fortsatt statligt stöd till folkbildningen.

Prop. 2005/06:192  
Bilaga 1

### **Vem får vara med? (SOU 2004:51)**

I sin analys av studieförbundens ekonomi konstaterar utredaren att det finns en svår balansgång. Å ena sidan skall studieförbunden agera fritt och självständigt från staten och fokusera på den typ av verksamhet man känner bäst. Å andra sidan skall studieförbunden försöka tillgodose statens önskemål om att prioritera och nå vissa utpekade målgrupper som i många fall är andra än de egna medlemmarna. Ansvar för att denna balansgång kan genomföras handlar lika mycket om att staten formulerar tydliga krav och ger Folkbildningsrådet en tydlig roll som att studieförbunden ser längre än till bara de rent ekonomiska intressena. Utredaren pekar också på de konkreta problemen med det rådande fördelningssystemet, där man menar att jakten på timmar och kronor har en tendens att överskugga diskussionen om kvalitet och innehåll. Systemet försvårar möjligheterna att locka till sig nya deltagargrupper. Man ser det som nödvändigt att systemet ses över, för att trygga den långsiktiga ekonomiska överlevnaden.

I sitt resonemang kring studieförbundens relation till omvärlden pekar utredaren på kommunernas allt svalare intresse för att stödja folkbildningens verksamhet. Det finns ett tydligt behov av att studieförbunden blir tydligare i sin kommunikation med kommunerna, men också med staten. Det handlar bland annat om att, för politiker och tjänstemän, synliggöra folkbildningens roll och betydelse på ett tydligare sätt än man gör idag. Det handlar också om att tydligt analysera vilka grupper folkbildningen vill nå, var man når dem, hur man når dem, vad man vill åstadkomma och vad man kan erbjuda. Studieförbunden måste också bli avsevärt mycket bättre på att visa potentiella deltagare vilka man är, vad man kan erbjuda och på vilket sätt verksamheten är intressant. Studieförbundens osynlighet är i många fall problematisk. Utredaren pekar även på behovet av att bryta den homogena struktur som råder inom folkbildningens beslutande organ. Fler unga måste få tillfälle att vara med och bestämma och prioritera. Studieförbunden måste också bli mer lyhörda för att människor med behov av extra stöd och hjälp skall kunna delta på samma villkor som alla andra.

Slutsatserna från den enkätundersökning som genomförts handlar om studieförbundens osynlighet och den okunskap som många har vad gäller studieförbunden och deras verksamhet. Samtidigt finns tydliga tecken på en stor nyfikenhet på studieförbunden och vad de erbjuder. Många unga skulle mer än gärna delta i olika verksamheter om de bara visste att de fanns. Detta är positivt för framtiden.

Utredningen diskuterar också, trots att den ligger utanför uppdraget, frågan om möjligheterna att starta nya studieförbund inom dagens regelverk. Man har flera gånger mött uppfattningen att kriterierna för att starta nya studieförbund är för hårda. Utredningen menar att det finns behov av att se över regelverket i syfte att bedöma om det är välavvägt eller inte.

Översynen bör göras i nära samarbete med organisationer såväl inom som utanför studieförbunden.

Studieförbunden borde också bli bättre på att samverka och dra nytta av de gemensamma grundvärderingarna. De borde, både bildligt och bokstavligen talat, kunna samlas under samma tak ute i kommunerna. I denna samverkan ligger dels möjligheter att göra administrativa besparingar, dels att bli mer synliga för kommuninvånarna.

Det nuvarande utvecklingsbidraget, som syftar till att studieförbunden skall kunna satsa på nya målgrupper och verksamheter, bör avvecklas. Det borde ligga i studieförbundens eget intresse att satsa på utvecklingsarbete och nytänkande. I mångt och mycket handlar det om en överlevnadsfråga; de som inte prioriterar förnyelsen av verksamheten kommer inte att kunna utvecklas i takt med omvärldens krav. I stället för öronmärkning av resurser är det viktigare att se över och förändra fördelningssystemet för statsbidraget.

Den otydlighet som tycks finnas kring vad folkbildningen är kan ibland skrämja bort människor i onödan. Folkbildningen måste ta tillbaka makten över orden och på ett bättre sätt fylla dem med ett innehåll som berör och når människor. Både studieförbund och folkhögskolor måste på ett tydligare sätt kommunicera med sin omgivning.

Vad gäller folkhögskolorna är det oroande att man i allt högre grad samlar människor som av en eller annan anledning inte kunnat skapa sig en naturlig plats i den reguljära skolan. Utvecklingen ställer allt högre krav på personalen, krav som de anställda i dag inte alltid har tid, möjlighet eller kunskap att möta och hantera. Mot denna bakgrund föreligger ett stort behov av satsningar på vidareutbildning liksom av mer stöd till folkhögskolans pedagoger. Som ofta är fallet med studieförbunden efterlyser många människor mer kunskap om vad folkhögskolan är, står för och kan erbjuda. Det tycks också finnas ett behov av att höja folkhögskolans status, bland annat på arbetsmarknaden. Detta skulle exempelvis kunna ske genom ett ökat samarbete med universitet och högskolor, bland annat genom så kallade collegeutbildningar.

Dagens studieförbund och folkhögskolor kan helt säkert bli viktiga delar av livet för allt fler människor, om man bara inom verksamheten har mod och självförtroende att tänka nytt. Idén med folkbildning är visserligen gammal, men på intet sätt omodern. Det är bara folkbildningens former som alltför ofta stelnat.

### **Folkbildningens framsyn**

I Folkbildningens framsyn presenteras en samlad bild av folkbildningens roll och uppgifter inför 2010-talet. Grunden för framsynsdokumentet är ett omfattande rådslagsarbete som bedrivits i studieförbund och folkhögskolor. Svensk folkbildning utgår från att kunniga och engagerade samhällsmedborgare är ett av demokratins fundament. Framsynsdokumentet vill förmedla idéer och tankar till beslutsfattare, grupper och nya rörelser såväl inom som utanför folkbildningen, om vilken resurs folkbildningen är och vill vara både i Sverige och internationellt. Folkbildningens framsyn fokuserar på elva utmaningar för folkbildningen.

Folkbildningens organisationer, med skilda profiler men med en gemensam idégrund, vill spela en aktiv roll för att forma framtidens samhälle. Folkbildningen bär på en idégrund som lägger tyngdpunkten vid bildningens egenvärde, frihet, frivillighet och samspelet mellan människor. Viktigt är också fokuseringen på det livslånga, livsvida och livsdjupa lärandet.

Utvecklingen och förnyelse av demokratin är ett överordnat uppdrag för svensk folkbildning. Strävan är att stimulera till ökat demokratiskt engagemang i samhället. Aktiva insatser för ökad jämställdhet i samhället skall ges högsta prioritet. Vidare skall folkbildningens organisationer verka för ett nyskapande folkrörelse- och föreningsliv. Studieförbund och folkhögskolor skall ytterligare skärpa sina insatser för att nå utsatta människor och grupper. Man skall motverka alla former av diskriminering. Människor med funktionshinder skall kunna delta i folkbildningen på samma villkor som andra deltagare.

Studieförbund och folkhögskolor skall också vara en drivande kraft för lokal och regional mobilisering, utveckling och tillväxt. Angeläget är också samarbetet med olika aktörer i det civila samhället, näringslivet och den offentliga sektorn.

Folkbildningen skall vara en klar röst för mångfald och pluralism. Möten mellan människor med olika bakgrund i folkbildningen bidrar till en positiv dynamik.

Folkbildningen skall bidra till ett ökat engagemang i vardagen för globala frågor genom konkreta och lokalt förankrade insatser. Viktigt är också att stärka folkbildningens engagemang i internationella organisationer och nätverk.

Studieförbund och folkhögskolor kan även, ibland tillsammans med bibliotek, lärcentra och andra utbildningsanordnare, stärka och utveckla rollen som lokala stödjepunkter för lärande i hela landet.

Folkbildningen kan ta en ökat ansvar för utbildning av vuxna. Detta bland annat mot bakgrund av de positiva erfarenheterna från Kunskapslyftet. Det finns också en stor potential i fråga om olika former av yrkesutbildningar. Folkbildningen bör även ges möjlighet att genomföra gymnasieutbildningar för unga. Folkbildningen kan även vara såväl en brygga till som ett komplement till högskolan. Arbetet med validering bör även omfatta folkbildningens olika studiemöjligheter.

Folkbildningen skall bidra till att utveckla effektiva rehabiliteringsinsatser med sikte på ökad livskvalitet och med ambitionen att människor skall kunna ta ansvar för sin egen försörjning.

Folkbildningen skall i framtiden bibehålla och utveckla positionen som Sveriges största kulturarena, både när det gäller att förmedla kulturupplevelser och erbjuda människor möjlighet till eget skapande. Studieförbund och folkhögskolor skall vara självklara mötesplatser och drivkrafter i det lokala kulturlivet.

Folkbildningen skall ha en hög beredskap för att ompröva etablerade organisations- och verksamhetsformer. Folkbildningsrådets roll ska bibehållas med en stark integritet att fatta beslut till nytta för folkbildningen som helhet. Folkbildningens organisationer måste själva prioritera mellan olika angelägna uppgifter. Det finns också ett behov av folkbildningsforskning.

## Förteckning över remissinstanser som avgivit yttrande över slutbetänkandet Folkbildning i brytningstid (SOU 2004:30), utredningen Vem får vara med? (SOU 2004:51) samt rapporten Folkbildningens framsyn

**Följande remissinstanser har yttrat sig över betänkandena och rapporten:** Arbetarnas Bildningsförbund (ABF), Ale kommun, Alma folkhögskola, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Axevalla folkhögskola, Studieförbundet Bilda för kyrka och samhälle, Billströmska folkhögskolan, Billströmska folkhögskolan (även elevkåren samt läraren Christer Tegemo), Centrala studiestödsnämnden (CSN), Dalkarlså folkhögskola, De Handikappades Riksförbund (DHR), Eskilstuna kommun, Folkbildningsförbundet (FBF), Folkbildningsrådet (FBR), Folkhögskolan Hvilan, Folk rörelserådet, Folkuniversitetet, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS), Framnäs folkhögskola, Fristads folkhögskola, Färnebo folkhögskola, Föreningen för vuxnas lärande (LärVux), Företagarnas riksorganisation, Gamleby folkhögskola, Göteborgs folkhögskola, Glesbygdsverket, Gotlands kommun, Göteborg stad, Hagabergs folkhögskola, Handikappförbundens samarbetsorgan, Handikappombudsmannen, Hellidens folkhögskola, Hjo folkhögskola, Härnösand folkhögskola, Härnösands kommun, Hässleholms kommun, Högalids folkhögskola, Högskoleverket, Integrationsverket, Karlskoga folkhögskola, Kvarnby folkhögskola, Kvinnofolkhögskolan, Kävesta folkhögskola, Landstinget Dalarna, Landstinget i Jönköpings län, Landstinget i Uppsala län, Landstinget Västernorrland, Landstingsförbundet, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Linköping universitet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lunds universitet, Lärarförbundet, Lärarhögskolan i Stockholm, Lärarnas riksförbund (LR), Medborgarskolan, Medlefors folkhögskola, Migrationsverket, Mora folkhögskola, Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning, Mångkulturella finska folkhögskolan, Nacka kommun, Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL), Nationellt centrum för livslångt lärande (Encell), Nykterhetsrörelsens Bildningsverksamhet (NBV), Nordens folkhögskola Biskops-Arnö, Norrbottens läns landsting, Nyköpings folkhögskola, Nämnden för hemslöjdsfrågor, Oskarshamns kommun, Riksidrottsförbundet, Riksförbundet för formell vuxenutbildning (Rvux), Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO), Runö folkhögskola, Röda korsets folkhögskola, Sandvikens kommun, Sensus studieförbund, Sida, SISU Idrottsutbildarna, Socialstyrelsen, Sollefteå kommun, Specialpedagogiska institutet, S:t Sigfrids folkhögskola, Statens folkhälsoinstitut, Statens institut för särskilt utbildningsstöd (SISUS) (numera Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd), Statens kulturråd, Statens skolverk, Statistiska centralbyrån (SCB), Statskontoret, Stiftelsen Vaddö-Södertörn folkhögskola, Stockholms folkhögskola (MKFC), Strömbäcks folkhögskola, Studieförbundet Vuxenskolan (SV), Svenska folkhögskolans lärarförbund (SFHL), Svenska kommunförbundet, Svenskt näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges roll- och

konfliktspelsförbund (Sverok), Synskadades riksförbund (SRF), Södra Vätterbygdens folkhögskola, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Tollare folkhögskola, Trollhättans stad, Umeå kommun, Umeå universitet, Ungdomsstyrelsen, Utbildningsradion (UR), Valla folkhögskola, Vara folkhögskola, Vetenskapsrådet, Wiks folkhögskola, Vindelns folkhögskola, Viskadalens folkhögskola, Vännäs kommun, Västra Götalandsregionen, Västra Sveriges arbetares folkhögskola, Åsa folkhögskola, Älmhults kommun, Örebro universitet, Örnsköldsviks kommun samt Östra Grevies folkhögskola.

**Utanför remisslistan har dessutom följande instanser yttrat sig:** Folkets Hus och Parker, Förbundet vi unga, Föreningen för folkbildningsforskning (FffF), Föreningen offensiv folkbildning, Landstinget Västmanland, Nationellt program för folkbildningsforskning (MIMER), Föreningen för Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna (FUB), Riksföreningen Våra gårdar, Sverigefinländarnas delegation, Uppsala läns bildningsförbund (ULB).

**Följande remissinstanser har beretts tillfälle att avge yttrande, men har avstått:** Bodens kommun, Botkyrka kommun, De Handikappades Riksförbund, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Enköpings kommun, Förbundet Unga Rörelsehindrade, Göteborgs universitet, Härjedalens kommun, Hörselskadades Riksförbund, Ibn Rushd Studieförbund, Institutet för social forskning, Jämställdhetsombudsmannen, Kalmar kommun, Kristinehamns kommun, Laholms kommun, Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer, Linköpings kommun, Ljungby kommun, Myndigheten för skolutveckling, Mälardalens högskola, Nykvarns kommun, Partille kommun, Riksrevisionen, Skolledarförbundet, Surahammars kommun, Svedala kommun, Tomelilla kommun, Trelleborgs kommun, Unga hörselskadade, Vansbro kommun.

# SUFO 2:s analys av kostnadsutvecklingen och dess konsekvenser för studieförbund och folkhögskolor

Prop. 2005/06:192  
Bilaga 3

## *Studieförbunden*

Studieförbundens lokalavdelningar, som står som anordnare av folkbildningsverksamheten, svarar för den helt dominerande delen av förbundens ekonomi. Beräkningar gjorda av SUFO 2, ger vid handen att den totala omsättningen i studieförbunden år 2002 uppgick till närmare 5 miljarder kronor. Av denna summa utgjorde den statsbidragberättigade folkbildningsverksamheten i lokalavdelningarna 65 procent eller nästan 3,3 mdkr. Den övriga verksamheten vid avdelningarna svarade för drygt 9 procent eller 470 mnkr. På central nivå omsatte studieförbunden 410 mnkr, eller 8 procent av totalsumman.

Lokalavdelningarnas kostnader för den bidragsgrundande folkbildningsverksamheten uppgick, enligt SUFO 2:s beräkningar, till 3 354 mnkr inklusive avskrivningar för år 2002. Personalkostnader, den enskilt största posten, utgjorde 58 procent av kostnaderna. För studieförbunden låg kostnaderna för personalen i spannet från 44 procent som lägst till som högst 63 procent av kostnaderna.

En jämförelse med studieförbundens intäkter visar att statsbidraget motsvarade 33 procent av verksamhetens kostnader, med en spridning mellan studieförbunden inbördes från 21 till 41 procent. Kommunbidraget motsvarade 13 procent och övriga bidrag 12 procent av kostnaderna. Sammantaget motsvarade olika slag av bidrag följaktligen 58 procent av studieförbundsavdelningarnas kostnader för den statsbidragsberättigade folkbildningsverksamheten.

Uppgifter hämtade från Folkbildningsförbundets årliga sammanställningar avseende studieförbundsavdelningarna visar att de samlade kostnaderna 1999 uppgick till 3 133 mnkr. År 2002 var samma kostnader, enligt SUFO 2:s beräkningar, 3 354 mnkr. Det motsvarar en ökning på 7 procent på fyra år. Som jämförelse kan sägas att de sammantagna kostnaderna 1991/92 uppgick till 3336 mnkr. Det är knappast en överskattning att anta att 90 procent av beloppet avser folkbildningsverksamhet, vilket skulle betyda att den sammanlagda kostnaden för lokalavdelningarnas folkbildningsverksamhet 1991/92 uppgick till 3 002 mnkr. Detta innebär en kostnadsökning på drygt 11 procent över en tioårsperiod. Som jämförelse kan sägas att KPI under samma period steg med 19 procent. Studieförbundens redovisade verksamhet har under perioden ökat med 40 procent. Samtidigt har det ekonomiska resultatet försämrats, främst under senare år.

## *Folkhögskolorna*

Folkhögskolornas ekonomi har granskats och finns redovisade i en av SUFO 2:s delrapporter; ”Särdrag kostar – en studie om folkhögskolornas ekonomiska förhållanden” i Fyra rapporter om folkbildning (SOU 2003:125).

På kostnadssidan är personalkostnader den klart dominerande posten, motsvarande drygt 60 procent av den totala omslutningen för såväl landstings- som rörelsefolkhögskolor. Någon skillnad i fråga om personalkostnadernas andel finns inte heller om man ser till funktionen undervisning. Kostnaderna för administrativ personal är något lägre för landstingsfolkhögskolorna än för rörelsefolkhögskolorna. Av undersökningen framgår också att många skolor har gjort personella nedskärningar under tidigt 2000-tal. Alla kategorier har berörts, men minskningen har gällt främst pedagogisk personal. Man har bland annat anlitat färre timplärare och valt att inte återbesätta lediga tjänster. Fastighetskostnaderna för rörelsefolkhögskolorna ökade, som andel av kostnaderna, från 16 procent 1999 till 19 procent år 2001. Ökningen kan främst hänföras till hyreskostnader för små externatfolkhögskolor i storstads- och tätortsområden.

Mycket talar för att folkhögskolornas kostnader, främst för personalen, kommer att öka ytterligare. En faktor som förväntas bidra till en fortsatt kostnadsökning är lärarlöner, som halkat efter i utveckling i förhållande till jämförbara lärargrupper inom andra skolformer.

Mycket talar också för ökade kostnader för rekrytering av nya elever liksom för stöd till elever. Många folkhögskolor räknar med att framgent möta fler elever som, utan att vara funktionshindrade, är i behov av ett mer omfattande stöd än man hittills kunnat ge. Likaså finns förväntade, ökade kostnader för sociala insatser. Med ett ökat behov av dessa extra insatser följer också ett växande behov av personell fort- och vidareutbildning.

#### *Kostnadsutvecklingens konsekvenser*

Studieförbundens organisation har under några år genomgått en drastisk förändring. Antalet enheter har minskat kraftigt och en organisation med tre nivåer, lokalt, regionalt och nationellt, håller på att ersättas av två led. Förändringen innebär, enligt SUFO 2:s bedömning, vinster i form av möjligheter att organisera personalen och verksamheten mer rationellt. Till nackdelarna hör alldeles uppenbart ett glesare lokalt kontaktnät genom mindre och färre lokalavdelningar. Färre lokalkontor, och en övergång till lokalavdelningar för hela län, minskar möjligheterna att hålla alla kommuner informerade om verksamheten och påvisa verksamhetens positiva konsekvenser för kommuninvånarna. Den minskade närvaron kan också ha bidragit till ett minskat intresse från kommunernas sida att stödja folkbildningen ekonomiskt och på andra sätt. Genom skapandet av storavdelningar har studieförbunden också, enligt SUFO 2:s bedömning, blivit mindre synliga i många människors vardag. Konsekvenserna blir också sämre möjligheter för människor att få kontakt med studieförbunden, men kanske främst försämrade möjligheter att delta i anordnad verksamhet. SUFO 2 ser det som angeläget att berörda parter gemensamt söker finna vägar för en förbättrad kontakt. Denna fråga diskuteras även i avsnittet om parternas gemensamma ansvar för folkbildningen och dess väl.

Genom först satsningen på arbetsmarknadsutbildning och senare genom kunskapslyftet har folkhögskolorna fått ökade förutsättningar att nå nya grupper av deltagare. Å andra sidan har många skolor, inte minst

de nya, ställs inför ekonomiska problem i takt med att satsningarna successivt minskat. Utredningens granskning pekar också på behovet av en långsiktig strategi där även det ekonomiska förutsättningarna finns med. Enligt undersökningens slutsatser föreligger det också, för många skolor, ett behov av att stärka den ekonomiska och strategiska kompetensen i skolledningen.

En ytterligare konsekvens av den ekonomiska utvecklingen är att studieförbund och folkhögskolor måste åta sig en ökande andel uppdragsutbildningar och annan form av verksamhet vid sidan den rena folkbildningsverksamheten.

För folkbildningen som helhet, men främst vad gäller studieförbunden, kan konstateras att verksamhetens sammantagna volym ökat trots att den ekonomiska situationen försämrats.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2006

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Messing, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: statsrådet Hallengren

---

Regeringen beslutar proposition 2005/06:192 Lära växa, förändra  
Regeringens proposition om folkbildning