

Läge för dialog

En studie om relationen mellan
studieförbund och kommuner

Läge för dialog

Folkbildningsförbundet, 2011

Text och projektledning: Thomas Östlund

Intervjuer och databearbetning: Irene Westerlund/Handu

Omslagsbild: Anna Clarén, Scapix Bildhuset

Tryck: Norra Skåne Offset

ISBN 978-91-85294-87-9

Läge för dialog är utgiven av Folkbildningsförbundet inom ramen för Stukom – ett projekt om studieförbunden och kommunerna som genomförs av Folkbildningsförbundet i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting samt Bildningsförbunden i Skåne, Västerbotten och Västra Götaland.

Studieförbundens bildningsverksamhet når varje år hundratusentals människor – genom studiecirkelar, kulturarrangemang och annan studieverksamhet.

De flesta svenska kommuner har stort förtroende för folkbildningen och inser vikten av dess betydelse i samhället. Detta framgår inte minst av att en stor majoritet av kommunerna ger ekonomiskt stöd till studieförbunden. På senare tid har dock kommunernas anslag till studieförbunden minskat avsevärt. Detta har rest frågor om relationen mellan studieförbunden och kommunerna. Just dessa frågor står i fokus i den här rapporten. Vi sticker inte under stol med att nedskärningarna av kommunbidragen är ett skäl till att vi gjort den studie som redovisas här. Men det är långt ifrån den enda anledningen.

Studieförbundens insatser i samhället tar sin utgångspunkt i människors livssituation, i de sammanhang de lever och verkar. Det är här – i lokalsamhället – som studieförbunden vill vara relevanta och spela roll. För detta krävs aktiv samverkan med kommunen, föreningslivet och andra aktörer. Därför måste vi inom studieförbunden själva ställa oss frågan: Hur kan vi bidra till att utveckla och förbättra relationen till kommunerna?

Studieförbunden värnar om sin självständighet och fria samhällsroll. Men det betyder inte att vi vill vara samhällsfrånvända. Vi söker dialog och samverkan kring de utmaningar som vi gemensamt står inför. Förhoppningsvis kan denna rapport bidra till en konstruktiv diskussion om studieförbundens roll i kommunerna – nu och i framtiden.

Leif Kindblom
Ordförande i Folkbildningsförbundets
referensgrupp för Stukom

Innehåll

Sammanfattning	5
1. Inledning	6
2. Studieförbundens verksamhet och kommunbidragen i siffror	11
3. Synen på studieförbunden och dess lokala verksamhet	14
4. Dialog mellan kommun och studieförbund	25
5. Kommunernas bidrag till studieförbunden	36
6. Sammanfattande reflektioner	51
Om Stukom	54

Läge för dialog – sammanfattning i nio punkter

- Syftet med studien är att belysa studieförbundens lokala insatser samt relationen och samspelet mellan studieförbunden och kommunerna.
- Studien omfattar 15 kommuner där ansvariga studieförbundsrepresentanter samt tjänstemän och politiker svarat på frågor i enkäter och intervjuer.
- Studieförbundens verksamhet är omfattande och differentierad. Den är praktiskt orienterad och ofta idémässigt motiverad – utifrån en grundläggande övertygelse om folkbildningens positiva betydelse.
- Kommunrepresentanterna ser i allmänhet positivt på studieförbunden, men efterlyser mer ingående kunskap om verksamhetens betydelse och mervärdet i kommunen och för dess invånare.
- Dialog mellan studieförbund och kommuner förekommer i de flesta fall. De flesta anser att dialogen kan utvecklas och förbättras. I denna studie finns även exempel på fruktbara kontakter och ömsesidig dialog mellan studieförbund och kommun, om folkbildningens roll i lokalsamhället.
- Många studieförbund och kommunrepresentanter efterlyser en fördjupad dialog som tar fasta på hur man gemensamt kan formulera och möta behov och utmaningar i lokalsamhället – med en bibehållen respekt för de olika roller man har.
- Studieförbunden är självkritiska när det gäller förmågan att kommunicera värdet och nyttan av folkbildningsverksamheten. De ser detta som en anledning till minskningen av kommunbidragen. Men studien visar även exempel på hur dialog och opinionsbildning kan bidra till att påverka kommunernas politik gentemot studieförbunden.
- Neddragningar av bidragen förklaras av kommunerna i studien främst med att allmänna besparingar även drabbat studieförbunden.
- Frågan om hur bidragen ska fördelas upptar stort intresse. I allmänhet förespråkas generella volymbaserade bidrag. En del kommuner har, eller står i begrepp att tillföra fördelningskriterier som även tar fasta på mer kvalitativa aspekter av verksamheten.

1. Inledning

Det är i Sveriges kommuner som studieförbunden har sitt verksamhetsfält. Det är där alla tusentals studiecirklar och kulturarrangemang genomförs. Studieförbunden framhåller ofta själva, som en av sina främsta styrkor, förmågan att i lokalsamhället möta människors behov av bildning och kultur.

Studieförbundens verksamhet finansieras i stor utsträckning genom bidrag från stat, landsting och kommuner.

Sedan början av 1990-talet har det statliga stödet till studieförbunden byggts på principen att staten anger övergripande syften med statsbidraget och att studieförbunden själva anger mål för verksamheten. Studieförbundens självständighet och skiftande profiler har setts som en styrka och garanti för mångfald och ett differentierat verksamhetsutbud.

Fördelningen av det generella statliga bidraget till studieförbunden är i hög grad volymbaserat, vilket innebär att det främst är antalet genomförda studiecirklar och kulturprogram som avgör fördelningen mellan olika studieförbund. Under vissa perioder har olika insatser och målgrupper prioriterats i det statliga fördelningssystemet, till exempel verksamhet med invandrade eller insatser för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Kommunernas bidrag till studieförbunden har i huvudsak följt de statliga fördelningsprinciperna.

Kommunernas stöd i form av generella bidrag till studieförbunden har på senare år minskat kraftigt. Under perioden 1997 till 2009 minskade bidragen från 506 till 365 miljoner kronor, eller med 28 procent. Enbart under 2009 minskade 80 kommuner sitt bidrag till studieförbunden.

År 1991 var kommunernas stöd till studieförbunden i genomsnitt 77,48 kronor per invånare, för att 2009 ha halverats till en nivå på 38,62 kronor per invånare.

Antalet kommuner som inte ger några generella bidrag alls till studieförbunden har också ökat, från 13 kommuner 2008 till 15 kommuner 2009.

Bidragen från stat och landsting har inte minskat på motsvarande sätt, vilket innebär att kommunernas andel av de offentliga bidragen till studieförbunden har krympt från 26 procent 1997 till 16 procent 2009.

Den här utvecklingen har givetvis uppmärksammats, men inte varit föremål för särskilt mycket debatt.

Trots nedskärningarna är det viktigt att framhålla att kommunerna totalt sett fortfarande bidrar med betydande ekonomiska resurser till studie-

förbunden. Det finns också en lång rad exempel på att kommuner och studieförbund samverkar kring angelägna frågor i lokalsamhället. Hur detta samspel formas – och hur dialogen mellan studieförbund och kommuner förs, är frågor som behöver belysas ytterligare.

Syfte

Det övergripande syftet med studien är att belysa studieförbundens lokala insatser samt relationen och samspelet mellan studieförbunden och kommunerna.

Studiens uppläggning

Undersökningen omfattar 15 svenska kommuner. Studieförbundsverksamhet bedrivs i alla dessa. Samtliga kommuner utom en ger generellt ekonomiskt stöd till studieförbunden.

Urvalet av kommuner har gjorts med avsikt att uppnå spridning, både vad avser geografi och storlek. Urvalet har skett utan hänsyn till kommunbidragens storlek och utveckling. Nio av de för närvarande tio statsbidragsberättigade studieförbunden deltar i undersökningen. Det tionde studieförbundet blev statsbidragsberättigat först efter det att arbetet med undersökningen inletts.* Det empiriska underlaget består av:

- Offentlig statistik från Folkbildningsrådet och Statistiska centralbyrån om studieförbunden verksamhet och kommunbidrag till studieförbunden.
- Telefonintervjuer med den politiker och den tjänsteman i varje kommun som har ansvar för frågor som rör studieförbunden. I de flesta fall har nämndsordföranden intervjuats.
- Enkätundersökning till samtliga studieförbunds lokalavdelningar i berörda kommuner, där lokalt ansvarig i studieförbunden uppmanats att besvara en enkät för var och en av studiens kommuner.

En del studieförbundsavdelningar omfattar administrativt flera kommuner. Detta har inneburit att en och samma studieförbundsansvarig i en del fall har fyllt i flera enkäter.

* Kulturens bildningsverksamhet godkändes 1 juli 2010 som statsbidragsberättigat studieförbund.

Studien fokuserar främst på läget år 2009, både vad gäller statistik och i frågorna till studieförbund och kommuner.

Frågeområden

Utifrån det övergripande syftet har följande frågeområden formulerats:

- Synen på studieförbunden och dess insatser. Hur ser kommunala företrädare på studieförbunden – och hur ser studieförbunden på sig själva och sin roll?
- Hur uppfattar och formulerar kommunen och studieförbunden mervärdet och nyttan av studieförbundens verksamhet i kommunen och för dess invånare?
- Kontakter och dialog mellan studieförbund och kommunala företrädare. Omfattning, former och innehåll.
- Kommunernas bidrag till studieförbunden – nivåer och fördelningsmodeller.

Dessa frågeområden har alltså belysts med hjälp av enkäter och intervjuer. Enkäterna har innehållit en kombination av frågor med fasta och öppna svarsalternativ. Intervjuerna har varit semistrukturerade, vilket innebär att det utifrån ett på förhand uppgjort antal frågor har givits utrymme för intervjupersonerna att resonera fritt och ge egna kommentarer, för att vidga bilden av relationen mellan studieförbund och kommuner.

Om resultatredovisningen

Syftet med studien har inte varit att detaljgranska situationen i enskilda kommuner eller studieförbund. Därför har vi valt att inte namnge dessa i rapporten, annat än när vi refererar till offentlig statistik.

I resultatredovisningen delas kommunerna in i tre kategorier, med avseende på befolkningsstorlek. Denna indelning används när citat från politiker och tjänstemän återges.

Följande kommuner har ingått i undersökningen, här indelade i de tre kategorierna:

Tabell: Kommuner i undersökningen.

Typ av kommun	Invånarantal 2009 (avrundat till närmaste 100-tal)
<i>Större kommun</i>	
Göteborg	507 300
Malmö	293 900
Helsingborg	128 400
Umeå	114 100
<i>Medelstor kommun</i>	
Kristianstad	78 800
Skellefteå	71 800
Trollhättan	54 900
Vellinge	33 200
Mariestad	23 800
<i>Mindre kommun</i>	
Bjuv	14 800
Lilla Edet	12 800
Svenljunga	10 300
Malå	3 300
Dorotea	2 900
Bjurholm	2 500

Källa: Statistiska centralbyrån

I redovisningen varvas resonerande och redovisande partier med citat från enkäter och intervjuer. I en del fall har smärre språkliga justeringar av intervjuцитaten gjorts, för att öka läsbarheten. Några gånger har även det faktiska kommunnamnet ersatts med "kommunen".

Samtliga citat utan "avsändare" är hämtade från studieförbundens enkätsvar. Följande nio studieförbund ingår i studien:

- Arbetarnas Bildningsförbund
- Folkuniversitetet
- Ibn Rushd
- Medborgarskolan
- Nykterhetsrörelsens Bildningsverksamhet
- Sensus studieförbund
- Studiefrämjandet
- Studieförbundet Bilda
- Studieförbundet Vuxenskolan

Det begränsade urvalet medger inga generaliseringar om relationen mellan studieförbunden och kommunerna. Dataunderlaget gör det dock möjligt att belysa studiens frågeområden utifrån olika infallsvinklar. Vi söker åskådliggöra tendenser och återkommande mönster, men lyfter även fram det som är särskiljande, för att ge en så aspektrik bild som möjligt av frågeområdena.

En förhoppning är att redovisningen ska väcka nya, fördjupade frågor och reflektioner och därmed utgöra underlag för vidare diskussion om relationen mellan studieförbund och kommuner.

Svarsfrekvenser och bortfall

Svarsfrekvensen i enkäten till studieförbunden uppgår till 81 procent. Det är svårt att med säkerhet uttala sig om orsakerna till bortfallet. Trots att samtliga studieförbunden rent administrativt täcker in samtliga kommuner har vissa studieförbund ytterst begränsad verksamhet i några av de 15 kommunerna. Detta kan vara en förklaring till bortfallet.

Vad gäller tjänstemännen och politiker har samtliga 30 intervjuer i urvalet genomförts.

2. Studieförbundens verksamhet och kommunbidragen i siffror

Innan vi närmar oss studiens huvudsakliga frågeområden ges här en översiktlig kvantitativ bild av kommunbidragen till studieförbunden och omfattningen av studieförbundsverksamheten i de 15 kommunerna.

Tre olika verksamhetsformer ligger till grund för fördelning av statsbidrag:

- Studiecirklar
- Kulturprogram
- Annan folkbildningsverksamhet (en friare verksamhetsform, i syfte att utveckla ny verksamhet och nå nya målgrupper)

Totalt genomfördes i undersökningens 15 kommuner 54 600 studiecirklar och 44 000 kulturprogram under 2009.

Som gemensamt mått för den folkbildningsverksamhet som studieförbunden bedriver används begreppet studietimmar. Basen i beräkningen är att varje 45 minuter som studiecirkeln pågår utgör en studietimme.

Tabellen på sidan 12 ger en bild av bidragsutvecklingen i de 15 kommunerna mellan 2005 och 2009. Här framgår att 8 kommuner minskat bidraget till studieförbunden och att 4 har ökat sitt bidrag. I 3 av kommunerna är bidraget oförändrat.

Totalt sett har bidragen till studieförbunden ökat med drygt 1,8 miljoner kronor i de 15 kommunerna. Denna ökning, med 2,5 procent, motsvarar inte utvecklingen i landets kommuner som helhet, där det skett en tydlig minskning. Till den totala ökningen bland dessa 15 kommuner bidrar framför allt Göteborg, vars bidrag till studieförbunden under perioden ökat med drygt 3 miljoner kronor. Göteborgs ökning är också procentuellt störst.

När det gäller studieförbundens verksamhet i de 15 kommunerna visar tabellen på nästa sida att volymen mätt i antal studietimmar har ökat med drygt 81 000, eller cirka 3 procent. I 5 av de 8 kommuner som minskat sitt bidrag till studieförbunden har också verksamhetsvolymen minskat.

Det är sannolikt en rad faktorer som samspelar när det gäller variationer i studieförbundens verksamhetsvolym. Några självklara samband finns knappast mellan kommunbidragens storlek och verksamhetens omfatt-

Tabell: Kommunbidrag till studieförbunden i kronor samt verksamhetsvolym i studieförbunden per kommun i antal studietimmar, 2005 och 2009.

Kommun	Kommunbidrag Kronor		Studieförbundsverksamhet Antal studietimmar	
	2005	2009	2005	2009
Bjuv	395 500	397 000	6 568	11 013
Helsingborg	6 995 000	6 154 500	172 548	231 687
Kristianstad	4 075 500	3 975 000	99 946	124 191
Malmö	15 350 000	15 875 000	458 552	503 271
Vellinge	350 000	0	23 637	17 543
Bjurholm	75 000	75 000	7 174	15 751
Dorotea	266 000	266 000	11 230	11 107
Malå	300 000	300 000	7 630	8 304
Skellefteå	5 808 000	5 629 000	178 697	150 569
Umeå	8 924 205	9 370 000	357 212	319 756
Göteborg	26 155 000	29 198 000	1 172 003	1 199 755
Lilla Edet	465 000	252 000	12 991	9 905
Mariestad	1 300 000	1 125 000	37 119	29 271
Svenljunga	220 000	206 000	10 104	4 917
Trollhättan	2 707 000	2 416 000	86 088	85 829
Totalt	73 386 205	75 238 000	2 641 535	2 722 869

Källa: Folkbildningsrådet

ning. Detta framgår även av tabellen, där till exempel Helsingborg minskat sina kommunbidrag, samtidigt som verksamhetsvolymen ökat påtagligt.

Rent allmänt kan man konstatera är att det finns ett stort intresse bland människor att delta i folkbildande aktiviteter, vilket även bekräftas av den nationella statistiken över studieförbundens verksamhet.

I ovanstående tabell redovisas kommunebidragen i absoluta tal. Det är även intressant att se hur bidragen till varierar, utslaget per invånare.

Som framgår av tabellen på följande sida är spridningen stor – från Vellinges 0 kronor till Doroteas 96 kronor per invånare. Man kan notera att fyra av de fem Norrlandskommunerna i urvalet toppar listan på kommunbidrag till studieförbunden per invånare.

Studieförbunden bedriver verksamhet även i de kommuner som inte ger kommunbidrag. Främst är det fråga om studieverksamhet tillsammans med medlems- och samarbetsorganisationer.

Tabell: Kommunbidrag till studieförbund per invånare, avrundat till hela kronor (2009).

Kommun	Kronor
Dorotea	96
Malå	89
Umeå	83
Skellefteå	78
Göteborg	58
Malmö	54
Kristianstad	50
Helsingborg	48
Mariestad	47
Trollhättan	44
Bjurholm	29
Bjuv	27
Lilla Edet	20
Svenljunga	19
Vellinge	0
Nationellt genomsnitt	39

Källa: Folkbildningsrådet

Cirkelledare, föreningssamverkan och anställda

Som ett komplement till den officiella verksamhetsstatistiken ställdes i enkäten till studieförbunden några inledande frågor som ytterligare belyser omfattningen av deras verksamhet i de 15 kommunerna.

Varje studiecirkel som genomförs har en ledare. Totalt engagerar studieförbunden i de 15 kommunerna cirka 16 500 cirkelledare, varav 2 600, eller 16 procent, är under 25 år.

En stor del av studieförbundens verksamhet, i form av studiecirklar och kulturprogram, sker i samverkan med föreningslivet. De flesta studieförbund har ett omfattande samarbete med lokala föreningar i sina medlemsorganisationer. Men de samarbetar även med fristående föreningar och nätverk, där en stor del av verksamheten äger rum. I enkätundersökningen ställdes frågan om hur många föreningar studieförbunden samarbetar med. Totalt i de 15 kommunerna sker samarbete med 3 114 föreningar.

Totalt har studieförbunden uppgivit att de har 555 anställda i de 15 kommunerna, omräknat till heltidstjänster.

3. Synen på studieförbunden och dess lokala verksamhet

I detta kapitel ska vi se närmare på hur kommunerna betraktar studieförbundens verksamhet – och hur studieförbunden själva beskriver densamma.

Den ”mest framgångsrika” verksamheten

Vad vill studieförbunden själva framhålla som särskilt betydelsefulla insatser? I enkäten ombads de att beskriva den mest framgångsrika verksamheten i kommunen under 2009. I frågan poängterades att det inte behöver vara något ”stort eller unikt”, men däremot något som gjort verklig skillnad i kommunen och för dess invånare.

Det som mer än något annat tydliggörs av svaren på denna inledande fråga är den bredd och mångfald av verksamheter som studieförbunden är engagerade i. Många har haft uppenbart svårt att välja ut *en* enskild aktivitet som ”mest framgångsrik”. I stället formas svaren till en uppräkningslista av flera olika verksamheter. Trots den stora variationen går det att gruppera svaren, för att åskådliggöra bilden av studieförbundens verksamhetsfält, utifrån svaren på frågan om den ”mest framgångsrika verksamheten”. Följande tre kategorier framträder:

- *Särskilda ämnen*

Många fokuserar på särskilda ämnesområden när de ska framhålla sin mest framgångsrika verksamhet. Ett stort antal svar lyfter fram olika kulturaktiviteter som särskilt lyckade, men här förekommer en lång rad ämnesområden – globala överlevnadsfrågor, musik, hantverk, folkhälsoaktiviteter etc:

”Dansverksamheten med 1 700 deltagare med möjlighet att förbättra sin hälsa genom deltagande i verksamheten.”

”Allmänmarknaden. Programförd verksamhet. Människor kom-

mer samman över gemensamma intressen och inte bara lär sig något nytt utan etablerar nya sociala kontakter.”

- *Stöd till det civila samhället*

Flera framhåller sina nära kontakter med lokala föreningar och nätverk, genom att peka på särskilt lyckade exempel där studieförbund och föreningsliv agerat tillsammans – i arrangemang eller verksamhet. Ofta handlar det om att studieförbunden skapar förutsättningar för olika satsningar inom föreningarna:

”Samarbete med våra medlemsorganisationer, möjlighet att hjälpa dem att hitta nya vägar, se nya perspektiv.”

”Vi hjälper amatörculturgrupper att synas. Ordnar platser för att uppträda. Får olika grupper att träffas, både svenska grupper och invandrargrupper. Skapar möten.”

- *Verksamhet riktad till särskilda målgrupper*

I ett stort antal svar betonas att den mest lyckade satsningen har skett med särskilda målgrupper. Ofta handlar det om sköra eller utsatta grupper som inte självmant söker sig till studieförbunden, men där man med särskilda insatser menar att man gjort stor skillnad för enskilda deltagare:

”En lyckad verksamhet har varit våra mötesplatser för arbetslösa och sjukskrivna. Där har vi haft föreläsningar och mötesplats bara för att träffas.”

”’Kompiscirkel’ för målgruppen med funktionsnedsättningen utvecklingsstörning, där vi jobbar med att de lär sig mycket av det som för normalstörda anses vara naturligt.”

Ofta förekommer svar med en kombination av ovanstående tre kategorier:

”Samarbetet med Somalilands förening i Malmö är en verksamhet som vi är stolta över. ... Verksamheten har fokuserat mycket på att ge denna grupp verktyg för att lättare komma in i det svenska samhället. Cirklar som vi har bedrivit förutom i det svenska språket är samhällskunskap, integrationsfrågor, alkohol och droger samt miljöcirklar för att nämna några.”

Kommunföreträdarnas syn på studieförbunden – inledningsvis...

Det finns anledning att nämna den positiva respons som många tjänstemän och politiker spontant har uttryckt för denna undersökning och dess frågeställningar. Att studien över huvud taget genomförs – på initiativ av studieförbunden själva – har mötts med uppskattning och intresse. Detta kan ju tolkas positivt, men är kanske även ett tecken på att det inte hör till vanligheterna att kommunernas företrädare tillfrågas om hur de ser på studieförbunden och dess verksamhet.

Det är knappast någon politiker eller tjänsteman som uttrycker någon negativt grundinställning till studieförbund och folkbildning som samhällsföreteelser. Snarare är det en närmast samstämmigt positiv bild som ges av studieförbundens insatser. Ofta uttrycks detta i allmänna termer som att det är bra att människor är aktiva, bildar sig, engagerar sig i olika frågor, utvecklar nya intressen etc.

Uppenbart är att begrepp som studieförbund och folkbildning framkallar positiva associationer. En del kopplar detta till egna personliga erfarenheter av studieförbund – som deltagare, cirkelledare eller förtroendevalda.

Studieförbunden verkar alltså vila på ett stort förtroendekapital, som dock ofta uttalas nästan reflexmässigt.

Studieförbundens mervärde i kommunen och för dess invånare

Både studieförbund och kommunföreträdare har ombetts att beskriva de mervärden som studieförbunden tillför kommunen och dess invånare. Termen ”mervärde” har inte definierats närmare, men vad vi försöker fånga är hur man från studieförbundens och kommunernas sida själva formulerar den nytta eller de värden studieförbunden tillför lokalsamhället.

Röster från kommunerna

Många kommunföreträdare uttrycker sig återigen i allmänt välvilliga ordalag om studieförbunden. Resonemangen förs ofta i termer av att de er-

bjuder ett brett verksamhetsutbud till kommunens invånare, i form av studiecirklar och kulturarrangemang i de mest skiftande ämnen. Aktiva kommuninvånare som söker kunskap och utvecklar sina intressen tillsammans med andra uppfattas som något värdefullt:

”Jag tycker att de tillför mycket för medborgarna. Det är bredd på cirkelarna och det ger människorna något som vi är beredda att betala för.” (*politiker, medelstor kommun*)

Flera gör kopplingar till att kommunen genom studieförbunden blir mer lockande att leva i:

”Vi vill ha en attraktiv kommun. Vi vill att människor ska flytta hit och trivas här, och då måste man ha ett kulturutbud i vid mening. Och där gör studieförbunden en stor insats.” (*politiker, medelstor kommun*)

Några lyfter även fram studieförbundens flexibilitet när det gäller att fånga upp nya behov och snabbt kunna tillfredsställa dem:

”Deras förmåga att fånga upp influenser i samhället är fantastiskt eftersom de är så flexibla. Det är fantastiskt för oss på en så här liten ort att vi kan ha så mycket olika verksamheter.” (*tjänsteman, medelstor kommun*)

En del kopplar mervärdet till studieförbundens förmåga att nå specifika målgrupper som andra utbildningsanordnare har svårt att nå. Några nämner värdet av att det finns fristående aktörer som kan fånga upp behov hos medborgarna och i kraft av sin självständighet utgöra ett komplement till andra sektorer i samhället:

”Det finns väldigt mycket som det offentliga inte kan hantera och kanske inte ska hantera.” (*politiker, större kommun*)

”Kommunen och studieförbunden bland annat är som ett komplement till varandra genom att vi har olika utbud, gör olika saker.” (*tjänsteman, medelstor kommun*)

”Vi har rockskolor och så... Det är jätteviktigt att ungdomar får

någonstans att vara. Att göra det som intresserar dem och inte dra runt på stan och kanske hamna lite snett.” (*politiker, medelstor kommun*)

”Det finns grupper som är skeptiska till offentlig verksamhet men som gärna deltar i annan verksamhet som till exempel studieförbunden står för.” (*tjänsteman, större kommun*)

Särskilt i mindre kommuner, där utbudet av kultur och fritidsaktiviteter är begränsat, spelar studieförbunden en viktig roll:

”Det är studieförbunden som sköter mycket av det kulturella på orten.” (*tjänsteman, mindre kommun*)

”Att de som bor här får studera vidare och får lite fritidsaktiviteter. Det finns ju inte så mycket sådant i en mindre kommun.” (*tjänsteman, mindre kommun*)

Trots att många kommunföreträdare alltså uttrycker sig positivt om studieförbunden är det en annan iakttagelse som också tydligt framträder.

När frågan om mervärden kommer på tal in finner sig nämligen hos många, både politiker och tjänstemän, en påtaglig tveksamhet. Den nästan reflexmässiga välvilligheten, övergår nu i en mer problematiserande osäkerhet. Vad som tydligt uppenbaras, och som många ger uttryck för, är behovet av mer kunskapsbaserade analyser av studieförbundens verksamhet. Röster från två politiker kan illustrera dessa resonemang:

”Vi har konstaterat att det är väldigt svårt att utvärdera studieförbundens verksamhet ... hur märker man lyckliga människor?” (*politiker, större kommun*)

”Mervärden? Vet inte, det är en bra fråga! Det är det som jag efterlyser, att kunna få mer fylliga och beskrivande rapporter så man kan göra bedömningar vilka mervärden som ges eller inte.” (*politiker, mindre kommun*)

Ofta kopplas frågan om mervärden direkt till de kommunala bidragen till studieförbunden. Förenklat kan den avgörande frågan sammanfattas i några få ord: ”Vad får vi egentligen för pengarna?”

Det är inte så att kommunerna svävar i ovisshet om vad studieförbunden rent konkret gör, att det genomförs mängder av studiecirkel och kulturarrangemang. Detta framgår av deras årliga verksamhetsrapportering till kommunerna.

Men dessa kvantitativa redovisningar uppfattar många som otillräckliga. Vad man efterlyser är mer substantiell och trovärdig kunskap om betydelsen av den verksamhet som bedrivs i sådan stor omfattning: Vad innebär detta för kommunen som helhet och för enskilda samt grupper av medborgare? Man är också intresserade av hur studieförbunden själva prioriterar mellan olika angelägna uppgifter i kommunen.

Det är viktigt att ha i minnet att politikerna och tjänstemännen som intervjuats är de i kommunen som har ansvar för folkbildningsfrågorna. Några framhåller explicit att de behöver argument som visar vad studieförbundens verksamhet tillför. Det gäller inte minst i kontakterna med andra förvaltningar i kommunen. I ett läge där olika satsningar ställs mot varandra behövs fakta och argument som grund för prioriteringar och beslut.

Flera av kommunerna har själva sökt svar på frågorna om folkbildningsverksamhetens betydelse och därmed försökt råda bot på den kunskapsbrist de själva ger uttryck för. I några fall har detta skett genom egna eller externa utvärderingar. De som närmast sig dessa frågor har också insett att det är mycket svårt att med säkerhet uttala sig om de långsiktiga effekterna av verksamhet med den bredd och omfattning som studieförbunden bedriver:

”Vi har initierat en sådan diskussion med studieförbunden i kommunen, om vilka effekter som deras verksamhet genererar till kommunen och dess invånare. Vi hade en utvärdering där en oberoende part har tittat på detta. Vi har konstaterat att det är väldigt svårt att utvärdera studieförbundens verksamhet.”

(politiker, större kommun)

Lite tillspetsat kan man hävda att osäkerheten om mervärdena och den långsiktiga betydelsen av studieförbundens insatser, går som en röd tråd genom intervjuerna med kommunföreträdarna. Vi återkommer till detta längre fram, men först något om hur studieförbunden själva resonerar kring frågan om mervärden.

Röster från studieförbunden

I en enkätfråga med öppet svarsalternativ ställdes studieförbunden inför frågan: ”Hur skulle ni själva beskriva de viktigaste mervärden som ert studieförbund har tillfört kommunen och dess invånare under 2009?”

De cirka etthundra beskrivningar som utgör svaren varierar både till längd (från några ord upp till 10-12 rader) och till innehåll.

Det står klart att de flesta har tolkat begreppet mervärde som ”något bra som vi har gjort och är stolta över”. Därför blir också svaren i hög utsträckning en uppräkningslista av konkreta verksamhetsexempel och aktiviteter, ibland riktade till allmänheten, ibland till särskilda målgrupper. En underliggande, mer eller mindre uttalad, utgångspunkt för många av resonemangen tycks vara att aktivitet och lärande som människor frivilligt deltar i är ett mervärde i sig, något som inte behöver förklaras eller utvecklas ytterligare. Man kan i ett stort antal svar spåra en tänkt kedja av händelser enligt denna förenklade modell:

1. Människor deltar i aktiviteter som studieförbunden anordnar.
2. Aktiviteterna påverkar deltagarna positivt i olika avseenden.
3. Vilket får goda effekter för individen och därmed för samhället i stort.

”Vår största insats anser jag dock vara vår hiphopverksamhet som gett meningsfull sysselsättning och därmed utveckling för över hundra unga människor.”

Ofta beskrivs mervärdet just i termer av ”aktivitet”, ”meningsfull sysselsättning”, ”lärande”, ”aktiv fritid” etc.

Ibland uttrycks studieförbundens mervärden i mer idémässiga eller termer. Här är det inte så mycket själva aktiviteten i sig som utgör det främsta mervärdet, utan snarare de sociala former för lärande som studieförbunden erbjuder, det vill säga vad som händer i grupperna och med de människor som deltar i verksamheten. Ofta beskrivs detta i form av att studieförbunden erbjuder mötesplatser för människor med olika bakgrund:

”Vi utgör en social plattform för kommunens invånare. Till oss kommer människor från olika samhällsskikt.”

En del svar lyfter tydligt fram enskilda människors växande och utveckling som det främsta mervärdet:

”Öppnat nya världar för människor.”

”Att få ge luft åt sin kreativitet.”

I en del fall speglar svaren de olika studieförbundens profil, där mervärdena kopplas samman med den idé- eller verksamhetsmässiga inriktning som studieförbundet ser sig som bärare av.

Ett genomgående drag i studieförbundsrepresentanternas svar är övertygelsen om den egna verksamhetens positiva effekter. Det är dock sällsynt att man hänvisar till några fakta, i form av utvärderingar eller mätningar, för att underbygga denna övertygelse.

Det är visserligen möjligt att sådana fakta finns, men att de inte ryms i enkätsvaren. Man kan också fundera över om frågan om mervärden egentligen går på tvärs med det som utgör något av folkbildningens idémässiga fundament, nämligen att en ”lärande” verksamhet som människor frivilligt väljer att delta i har ett egenvärde. Att verksamheten är värdefull, helt oberoende av eventuella långsiktiga effekter för individ och samhälle.

Om detta resonemang är giltigt, kan det kanske förklara att svaren om mervärden är något vaga och oprecisa. I stället framträder ofta en slags trosvisshet om verksamhetens positiva effekter. Flera citat kan symbolisera detta:

”Vår övertygelse är att verksamheten bidrar till bättre folkhälsa.”

”Detta kan bara gynna alla.”

”Vårt samhälles demokratiska uppbyggnad startar i den lilla studiecirkeln.”

”Studieförbunden gör en skillnad för invånare!”

Det finns visserligen några få exempel på svar, där studieförbunden redovisar mervärden i termer av mer långsiktiga effekter. Men dessa svar hör till undantagen. Till skillnad från kommunrepresentanterna är det också få, om ens någon, som problematiserar begreppet ”mervärde”. Knappast i något svar uttrycks heller några tveksamheter om den egna verksamhetens stora betydelse.

Röster från studieförbunden: Vad vet kommunen om oss?

Vi har nu berört studieförbundens betydelse i lokalsamhället – uttryckt av kommunföreträdare och av studieförbunden själva. Vad anser då studieförbundens företrädare om kommunens kunskaper om studieförbunden?

Fråga: "Tycker ni att kommunens företrädare har goda kunskaper om ert studieförbunds insatser i kommunen?"

Svarsalternativ	Andel (procent)
Ja, Mycket goda	5
Ja, ganska goda	35
Nej ganska dåliga	29
Nej, inga alls	2
Vet inte	22

Enkätvaren säger inget om den faktiska kunskap som föreligger, utan speglar just den föreställning som studieförbunden har om vad kommunföreträdarna känner till om dem.

Som framgår av tabellen bedömer fyra av tio att kommunens företrädare har mycket eller ganska goda kunskaper om vad studieförbunden gör i kommunen. Att svaret "vet inte" är så högt som 22 procent är talande i sig. Det visar att många studieförbundsföreträdare tycks sväva i ovisshet om vad politiker och tjänstemän i kommunerna egentligen vet om dem.

Den följande enkätfrågan med öppet svarsalternativ löd: "Hur skulle ni beskriva kommunens syn på studieförbunden?"

En stor majoritet uppfattar att kommunen har en positiv bild av studieförbunden. Ofta uttrycks detta i kortfattade svar som "Positiv", "Den är bra", "Välvilliga" etc. En del framhåller att det är svårt att uttala sig generellt om kommunens syn, men att studieförbunden har sina "supporters" bland vissa tjänstemän och politiker.

I några mer omfattande svar tecknas en intressant bild av relationen mellan kommun och studieförbund, betraktad ur de senares perspektiv. Här framhålls att kommunen tycks ha en ganska vag bild av studieförbunden. Som något man i allmänhet bedömer som positivt och ger bidrag till, men ofta utifrån en ofullständig eller till och med felaktig föreställning om vad verksamheten faktiskt innebär:

”Väl villigt, men ändå inte byggd på kunskap om vad vi gör i kommunen.”

”Som något man måste ge bidrag till men som kostar. Jag tror inte man ser hur mycket vi verkligen gör.”

”Jag kan bara konstatera att kommuner i allmänhet inte vet vad studieförbunden gör.”

”Huvudsakligen ser man oss verkligen som en positiv och seriös verksamhet. ... Dock finns en ’misstänksamhet’ ibland. ’Vad gör ni egentligen?’. ’Vi vill förstå vad ni gör.’ ’Vi vill få grepp om det.’. Detta är ett problem eftersom vår verksamhet inte är så tydlig och lättåtkomlig...”

”De tror nog i stort sätt att vi bara har ’syjuntor’...”

Några enstaka svar uttrycker att kommunen närmat sig studieförbunden på ett mer aktivt sätt, genom att inbjuda till samverkan och partnerskap kring olika verksamheter. Ibland har det skett genom mer uttalat uttryckta förväntningar på studieförbunden:

”(Kommunen ser på) studieförbunden som en aktör att räkna med i kommunala projekt.”

”Idag tror jag kommunen ser studieförbunden som ett starkt stöd för att kunna genomföra fokusområdessatsningar ... man ser möjlighet att vända sig till studieförbund med önskemål om hjälp i olika satsningar som måste genomföras för det allmännas bästa.”

Slutligen ger ett mindre antal svar uttryck för uppfattningen att kommunen har en rent negativ syn på studieförbunden. I de flesta svar kopplas detta samman med frågan om kommunbidrag:

”Dålig. Med tanke på att de tog beslut om att ta bort kommunbidraget utan att fråga oss.”

Synen på studieförbunden och dess lokala verksamhet – sammanfattande reflektioner

Studieförbundens lokala verksamhet är bred och omfattande. Många studieförbundsrepresentanter har svårt att lyfta fram det mest lyckade verksamhetsexemplet under 2009. I stället räknar man upp en lång rad insatser som bedöms som framgångsrika.

Kommunföreträdarna ser i allmänhet positivt på studieförbunden, ett omdöme som ofta uttalas nästan reflexmässigt. Studieförbundens verksamhetsfält – folkbildning, lärande, kultur – uppfattas som en tillgång. Samtidigt tycks det råda en brist och efterfrågan på kunskap bland tjänstemän och politiker om den långsiktiga betydelse som studieförbundens verksamhet har, och framför allt om dess mervärde för medborgarna. Många uttrycker att de har svårt att få grepp om verksamheten.

Möjligtvis har det att göra just med studieförbundens differentierade verksamhet. Den tycks svåröverblickbar, inte bara för kommunens företrädare, utan kanske också för studieförbunden själva.

Lite hårddraget kan man beskriva det som att studieförbunden efterlyser en ökad förståelse för de betydelsefulla insatser de gör – samtidigt som kommunföreträdarna tycks efterfråga argument, fakta och underlag som just styrker denna stora betydelse, något som de inte anser att studieförbunden levererar i tillräckligt hög grad.

Studieförbunden är fokuserade på att genomföra verksamhet som ”man tror på och brinner för”, inte att med forskningsbaserade metoder leda i bevis att verksamheten ger förväntade effekter. Den kunskap som genereras förefaller i stor utsträckning vara erfarenhetsbaserad – ”om något inte funkar så märker vi det och testar nåt annat i stället”.

En del kommuner försöker råda bot på denna kunskapsbrist genom att på olika sätt försöka ta reda på vad studieförbundens verksamhet leder till. Man har också insett svårigheterna med att utvärdera och ”bevisa” långsiktiga effekter av verksamheten.

Bland studieförbunden uttrycks en grundmurad förvisning om att deras verksamhet är värdefull. Det värdefulla är verksamheten i sig – människors aktivitet och lärande.

Vi kan också konstatera att många studieförbundsrepresentanter anser att kommunala företrädare har ganska vaga föreställningar om studieförbunden och dess verksamhet. Det ger oss anledning att gå över till nästa frågeområde – om dialogen mellan studieförbunden och kommunerna.

4. Dialog mellan kommun och studieförbund

Ett av huvudfrågeområdena i denna studie gäller kontakterna mellan studieförbund och kommun, hur de uppfattas och vilka förväntningar som finns på detta område. Med utgångspunkt i intervju- och enkätsvar går det att teckna en bild av den dialog som sker mellan studieförbund och kommun – och hur man från bägge parter värderar densamma och vad man skulle önska sig i framtiden.

Det är självfallet omöjligt att ge en fullständig redovisning av alla de kontakter som äger rum. Mängder av möten och samtal sker kontinuerligt, mer eller mindre formellt, även med andra medarbetare i kommunen än de som har direkt ansvar för studieförbundsfrågorna. Av svaren framgår att kontaktvägarna i en del mindre kommuner är kortare och mer informella än i andra.

Kontakterna och dialogen påverkas av i vilken grad studieförbunden är fysiskt närvarande i kommunen med anställda, kontor etc. Många av de mindre studieförbunden finns inte representerade på detta sätt i alla kommuner, vilket också påverkar intensiteten i kontakterna med tjänstemän och politiker.

Röster från kommunerna om dialogen

I de flesta av kommunerna i undersökningen förekommer regelbundna träffar mellan representanter för studieförbunden och för kommunen. Oftast är det den tjänsteman som handhar studieförbundsfrågorna som deltar i träffarna. Ibland förekommer även regelbundna möten mellan ansvarig tjänsteman och företrädare för enskilda studieförbund.

Ofta sker dialogen på kommunens initiativ, men på en del håll spelar länsbildningsförbunden en aktiv roll när det gäller att organisera och samordna de kontakter som sker mellan studieförbund och kommuner.

Både politiker och tjänstemän framhåller att dialogen med studieförbunden är mycket betydelsefull. Många uppger även att kontakterna ökat på senare tid.

I några kommuner deltar även politikerna i regelbundna möten med studieförbunden, vilket man har positiva erfarenheter av.

Vad som avhandlas vid mötena varierar, men två grunddrag framträder tydligt:

- Dialogen ger möjlighet för studieförbunden att berätta om sin verksamhet i kommunen och vad som planeras framöver. Studieförbundens ofta breda kontaktnät, exempelvis inom föreningslivet, gör att de kan dela med sig av erfarenheter och information från detta område.
- Dialogen ger möjlighet för tjänstemän och politiker att informera om vad som är på gång i kommunen, främst inom kultur- och fritidsområdet. Mötena ger också tillfälle att föra diskussioner med studieförbunden, till exempel om förslag eller beslut inom kommunen som påverkar dem.

Rent informationsutbyte är alltså en väsentlig del av dialogen. Men många kommuner ser även dialogen som ett forum för att lyfta fram olika angelägna områden, där studieförbunden skulle kunna bidra med insatser.

Man framhåller vikten av att via dialogen etablera personliga och förtroendefulla relationer med företrädare för studieförbunden. Genom detta kan dialogen fördjupas, en närmare samverkan utvecklas och eventuella svårigheter/problem diskuteras på ett konstruktivt sätt:

”Vi pratar om sånt som kan vara bra för studieförbunden att känna till. Mötena är bra, de gör att vi kan lära känna varandra.”
(*tjänsteman, medelstor kommun*)

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

Många ser dialogen som ett komplement till den kvantitativa information om verksamheten som ligger till grund för bidragsfördelning, liksom den skriftliga information (verksamhetsberättelser, kursprogram etc.) som studieförbunden skickar in till kommunen. Återigen betonas i flera fall behovet av en mer ingående kunskap om vad studieförbunden åstadkommer. Frågan om mervärden, prioriteringar och effekter lyfts ofta fram. Som framgår av kommentarerna nedan verkar studieförbunden i den del fall inte helt tillgodose förväntningarna:

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

”Vi har dialog om det kvalitativa, vilka deras förväntningar är och vilka förväntningar jag har från kommunen. Studieförbunden verkligen välkomnar dialogen, de ser det som väldigt positivt att kommunen är intresserad.” (*tjänsteman, medelstor kommun*)

”Jag tror att studieförbunden måste arbeta mer med att berätta vad de gör.” (*tjänsteman, medelstor kommun*)

”Dialogen är inte stor. Vi får en avrapportering en eller två gånger om året och då handlar det bara om timmar. Jag skulle vilja ha någon form av uppföljningar av de som går på studieförbundens verksamheter. Vad händer vidare? Är det någon nytta med det som studieförbunden gör?” (*politiker, mindre kommun*)

”Det är jättebra att det blir dialog om vilka mervärden som studieförbunden ger kommunerna. För även om det inte dras ned just nu i vår kommun kan det bli förändringar och då ska man vara klara med argumenten.” (*politiker, medelstor kommun*)

I en del kommuner träffas inte studieförbunden och kommunala företrädare med någon större regelbundenhet. Det gäller framför allt i några av de mindre kommunerna i urvalet. Enligt kommentarerna finns olika skäl till att en regelbunden dialog inte existerar:

”Vi bjöd in dem till dialogträff i samband med... framför allt det här med neddragningen... men det kan ju vara andra angelägna frågor också och då bjuder vi in dem till dialog. Det fungerar bra, tycker jag nog.” (*politiker, mindre kommun*)

”Vi träffar de som har studieförbunden ibland, man stöter på varandra, men vi har inget organiserat. Vi är så nära varandra så man vet vad som händer.” (*tjänsteman, mindre kommun*)

”Jag som politiker är inte med vid sådana möten.”
(*politiker, medelstor kommun*)

”Ibland är det nog mer kontakt med tjänstemännen men det är nog ingen större kontakt där heller. Att dialogen inte är så stor är ju inte enbart studieförbundens fel, vi från kommunen är också dåliga på att närma oss. Politikerna har inte tid och tjänstemännen har också en massa annat, så det är nog ömsesidigt att det inte blir nån dialog.” (*politiker, mindre kommun*)

Kritiska synpunkter...

Trots att majoriteten av kommunföreträdarna fäller positiva kommentarer om dialogen med studieförbunden uttalas även en del kritik och bristfälligheter. Utöver en önskan om mer kvalitativ kunskap om effekterna av verksamheten, uppger en del kommuner att det är svårt att få representanter för studieförbunden att komma till dialogmötena:

”De här råden som vi har är det svårt att få alla att komma till. Alla har så mycket att göra. De kommer gärna sent och går tidigt.” (*tjänsteman, medelstor kommun*)

”Jag har bett att få komma till studieförbunden, men jag har inte fått den responsen riktigt...” (*tjänsteman, större kommun*)

Andra önskar större initiativ från studieförbundens sida när det gäller att få till stånd en dialog:

”Man får vara aktiv själv om man vill veta mer om vad de gör. ... Jag skulle önska att man hade ett närmare samarbete eller i alla fall en närmare dialog. Studieförbunden agerar inte för att påverka den politik som förs i kommunen.”
(*tjänsteman, mindre kommun*)

”Jag har tidigare haft kontakt med alla, två gånger om året. Men nu finns det bara två stycken här och det gör det svårt att få ihop alla studieförbunden till en och samma dag.”
(*tjänsteman, mindre kommun*)

En kommunrepresentant uttrycker även interna svårigheter vad gäller kontakter med studieförbunden:

”Det är tidsbrist... Jag möter själv motstånd i min egen organisation, för jag skriker och sparkar och säger att jag måste få mer dialog för det känns väldigt otillfredsställande.”

(tjänsteman, större kommun)

Röster från studieförbunden om dialogen

Även till studieförbunden har frågor ställts om dialogen och kontakterna med kommunen och dess företrädare.

Kontakter med politiker

I enkäten ställdes en fråga till studieförbunden om deras politikerkontakter.

Fråga: ”Hur ofta har ni kontakt med politiker i kommunen som ansvarar för beslut som rör studieförbunden?”

Svarsalternativ	Andel (procent)
Inte alls	23
Mindre än 1 gång årligen	29
1-2 gånger årligen	29
3-4 gånger årligen	6
5 eller fler gånger årligen	7

Som framgår av svaren uppger nästan var fjärde studieförbundsrepresentant att de aldrig har kontakt med den politiska företrädaren i kommunen. Kontakter mer än två gånger per år hör till undantagen.

I en följdfråga ombads man att beskriva relationen till kommunens politiker. Här är internbortfallet 35 procent, vilket knappast är förvånande mot bakgrund av svaret på föregående fråga.

Beskrivningarna är med några undantag kortfattade. Cirka en tredjedel av svaren ger en positiv bild av relationen. Några exempel på kommentarer:

”Bra.”

”Känner dem personligen och vi bjuds in till möten.”

”Det har känts bra med de som vi träffat.”

”Jag har inte så ofta kontakt med politiker men de gånger de varit så har jag blivit bemött bra.”

Något färre än en tredjedel av svaren beskriver relationen i negativa termer. Dessa negativa omdömen kompletteras ofta med att relationen är sporadisk eller obefintlig. Bara ett fåtal av dem med frekventa politikerkontakter beskriver dock relationen i negativa termer. Några exempel på kommentarer:

”Iskall.”

”Inte speciellt bra.”

”Distanserad.”

”Ännu sämre än på tjänstemannasidan.”

Det vanligaste svaret på denna fråga är att studieförbunden ger uttryck för den ”icke-relation” som föreligger. Detta gör det svårt att värdera politikerkontakterna i negativa eller positiva termer. Några exempel på kommentarer:

”I princip obefintlig, vilket är högst olyckligt.”

”Väldigt sporadisk.”

”På grund av tidsbrist har vi ej haft möjligheten att träffas.”

”Ingen speciell relation alls. Tycker inte att de lyssnar speciellt bra.”

När det gäller studieförbundens verksamhet i kommunerna är politikerna en nyckelgrupp, utifrån det självklara faktum att de fattar beslut om bidra-

gen till studieförbunden och även i andra frågor som påverkar studieförbundens lokala verksamhet.

Mot den bakgrunden kan det tyckas anmärkningsvärt att relationen mellan politiker och studieförbunds företrädare förefaller vara så distanserad, i många fall närmast obefintlig.

Några svar andas viss självkritik från studieförbundens sida, liksom förhoppningar om en förbättrad relation i framtiden:

”De (politikerna) är ganska osynliga för oss men vi hoppas få större möjlighet till samtal framgent. Naturligtvis ligger en del av detta ansvar också på oss.”

”Vi önskar en bättre relation med politikerna i framtiden.”

Kontakter med tjänstemän

I enkäten ställdes en motsvarande fråga som den föregående, men nu om kontakter med tjänstemännen.

Fråga: ”Hur ofta har ni kontakt med den eller de tjänstemän i kommunen som ansvarar för frågor som rör studieförbunden?”

Svarsalternativ	Andel (procent)
Inte alls	10
Mindre än 1 gång årligen	16
1-2 gånger årligen	32
3-4 gånger årligen	19
5 eller fler gånger årligen	18

Studieförbunden har i högre utsträckning kontakter med tjänstemännen än med politikerna. Sju av tio studieförbundsrepresentanter har kontakt åtminstone en gång per år. Det framgår också att nästan var femte uppger att de har omfattande kontakter med tjänstemännen – fem gånger eller fler per år.

På den öppna fråga som följde ombads studieförbunden att beskriva relationen till tjänstemännen.

Även här är internbortfallet relativt stort, 20 procent, men av dem som svarat är det en påfallande stor majoritet, uppemot två tredjedelar, som

beskriver relationen i positiva ordalag. Ofta kompletteras dock de positiva omdömena med att kontakterna kunde vara mer frekventa. Några exempel på kommentarer:

”En bra relation som präglas av ömsesidig respekt.”

”Utmärkta. Vi har regelbundna träffar och dessutom kallar vi eller kommunens tjänsteman till träff med varje studieförbund för att gå igenom verksamhet som bedrivits under föregående år samt diskutera vilken inriktning som kommunen är i behov av framgent. Positivt.”

”Relationen är bra men inte så ofta.”

Till skillnad mot relationen till politikerna signalerar många av svaren här att det är fråga om en mer förtroendefull och nära relation. Detta har sannolikt sin grund i att tjänstemännen är mer införstådda i den verksamhet som studieförbunden bedriver. Men det kan även bero på högre omsättning bland politikerna. Flera av svaren uttrycker mer eller mindre uttalat att tjänstemännen ”står på vår sida”:

”Mycket god! Vår kontaktperson är mycket intresserad av folkbildningsverksamheten och ger alltid god service till oss studieförbund...”

Ungefär ett femtontal kommentarer beskriver relationen till kommunens tjänsteman i negativa termer. Det är svårt att se något genomgående mönster i dessa. I några fall anges som skäl att studieförbunden blivit kontaktade i samband med nedskärningar av bidragen. I något fall uppges att kommunen enbart gynnar och har kontakt med vissa studieförbund. I en del fall ges ingen närmare förklaring till den dåliga relationen:

”Första gången vi blev inbjudna var efter det att kommunen aviserat att de skulle dra ner på bidragen.”

”Inte särskilt bra.”

Röster från studieförbunden om förbättringspotential i dialogen

Studieförbunden ställdes i enkäten inför frågan om det finns utrymme för förbättrade kontakter med kommunen.

Fråga: ”Upplever ni att kontakten med kommunens företrädare kan förbättras?”

Svarsalternativ	Andel (procent)
Ja	78
Nej	15
Ej svar	7

Det är tydligt att det, enligt studieförbunden, finns stora förbättringsmöjligheter. I en följdfråga uppmanades de som svarat ja på frågan att närmare beskriva vad de vill förbättra. Det är svårt att tydligt kategorisera och därmed kvantifiera svaren på denna öppna enkätfråga. Vi redovisar i stället ett urval kommentarer kring ett antal återkommande teman.

- *Tätare kontakter*

”Som studieförbund skulle vi besöka dem oftare. Det skulle också vara intressant att bli inbjuden.”

”Vi kan väl försöka träffas minst en gång per år.”

- *Förbättrad dialog med politiker*

”Fler gemensamma mötesplatser för oss och politikerna.”

”Forum mellan studieförbund och politiker i kommunen.”

”Besök oss. Kom och hämta verksamhetsplaner och redovisningar. Ta del av en uttömmande redovisning av verksamheten. Jag skulle uppskatta mycket om politikerna ville göra studiebesök.”

- *Förbättrad dialog så att kommunen förstår vår betydelse*

”Att kommunen förstår vår vikt för de som bor i området.”

”Jag vill gärna ha en dialog med politikerna så att de ser oss som en resurs i stället för en kostnad.”

- *Förbättrad dialog som kan leda till fördjupad samverkan*

”Man behöver lära känna varandra för att kunna jobba mer ihop. Det blir tydligt vid de tillfällen där vi verkligen möts. Att det finns behov och många samverkansmöjligheter.”

”Ja kanske, exempelvis genom gemensam planering.”

”Att studieförbunden får reda på behov och planer i kommunen så vi kan dryfta hur vår roll eventuellt kan vara i ett samarbete.”

- *Förbättrad dialog i syfte att kommunen ska tydliggöra vad man förväntar sig av studieförbunden*

”Ökad kommunikation om vad kommunen vill ha av oss.”

- *Vi i studieförbunden måste bli bättre*

”Vi studieförbund skulle bjuda in de förtroendevalda för information.”

”Vi måste förbättra oss så vi får förståelse för vad vi kan bidra med.”

- *Förbättrad dialog för en djupare förståelse om folkbildning*

Det finns i några kommentarer en uttalad önskan om att dialogen ska leda fram till en djupare förståelse för de insatser som folkbildningen gör. Följande citat – som egentligen kan tolkas som en uppmaning till studieförbunden själva – kan illustrera detta:

”Egentligen är kontakten bra, jag klagar inte. ... Men jag skulle gärna se en ytterligare utveckling som på något sätt handlar om innehållet på riktigt. ... Vad är den upplevda kvaliteten i en cirkel? Hur mäter man den? ... Detta är komplexa och extremt svåra mätpunkter, jag vet, men jag tror att folkbildningen behöver hitta sätt att presentera detta för att nå fram med sina kontakter/informationer/sitt lobbyarbete.”

Dialog mellan kommun och studieförbund – sammanfattande reflektioner

Det är uppenbart att både studieförbund och kommuner sätter stort värde vid att ha en regelbunden dialog med varandra. I de flesta kommuner förekommer också en sådan, men undantag finns. Politikerna tycks ta allt större del i kontakterna, vilket uppskattas och efterfrågas av studieförbunden. Påfallande många studieförbund har ändå ingen eller liten kontakt med kommunens politiker.

När det gäller innehållet i dialogen, fungerar det på många håll tillfredsställande. Ofta tycks de möten som äger rum ha karaktären av gemensamt informationsutbyte, där man stämmer av och berättar för varandra vad som är aktuellt. Men det finns uppenbarligen stora möjligheter till förbättringar.

Från kommunernas håll efterlyser man framför allt mer av djupgående diskussioner om studieförbundens roll i lokalsamhället. Behov av dialog om mervärden och prioriteringar lyfts fram. I några kommuner har också dialogerna utvecklats till mer strategiska fora, där verksamhetsinriktning och kvalitetsfrågor diskuteras.

I studieförbundens tankar om förbättringar av dialogen framkommer en lång rad förslag. Man efterlyser bland annat tätare kontakter, ökad kommunikation med politiker, ökad dialog om samverkan och om kommunens förväntningar på studieförbunden.

En del kommentarer innehåller självkritik när det gäller studieförbundens förmåga att etablera dialog med ett innehåll som motsvarar kommunens förväntningar.

Andra förlägger problemet hos kommunerna genom att föra fram att de inte i tillräckligt hög grad värderar utvecklade kontakter med studieförbunden.

Även på de platser där regelbunden dialog inte förekommer finns ambitioner att få till stånd en sådan. Men också olika hinder nämns, i form av tidsbrist, att vissa studieförbund inte har någon lokal närvaro i kommunen etc.

Slutligen framförs även en del kritiska röster, både från studieförbund och från kommuner. I stor utsträckning sammanfaller kritiken – man ”klagar” på bristande intresse från bägge håll.

5. Kommunernas bidrag till studieförbunden

Utvecklingen av kommunernas bidrag till studieförbunden är ett av skälen till att denna studie genomförs. Som nämndes inledningsvis har de samlade kommunbidragen till studieförbunden minskat drastiskt på senare tid. Både i intervjuer och i enkäter har frågor ställts om kommunernas bidrag, framför allt vad gäller bidragsnivåer och fördelningsprinciper.

Däremot har inte de politiska besluten och fördelningen i varje kommun granskats i detalj. Syftet här är framför allt att spegla de erfarenheter och principiella ståndpunkter som studieförbunds- och kommunföreträdare ger uttryck för när det gäller kommunbidragen.

Av de kommuner som ingår i studien ger 14 av 15 bidrag till studieförbunden. Åtta av kommunerna har minskat sina bidrag under perioden 2005-2009. Totalt sett har dock bidragen i de kommuner som ingår i studien ökat under denna period, vilket alltså inte speglar utvecklingen nationellt.

Studieförbunden om bidragens storlek

När studieförbunden ställs inför den allmänna frågan ”Hur ser ni på kommunens bidrag till er verksamhet?” är det i första hand bidragsnivåer och fördelningsprinciper i den egna kommunen som kommenteras. Flera studieförbund känner till hur den egna kommunens bidrag ligger till i förhållande till andra kommuner och omdömena relateras ofta till detta.

Det är knappast förvånande att många studieförbund önskar ökat stöd, eller i varje fall att stödet ska höjas i takt med kostnadsutvecklingen. Argumentationen går i de flesta fall ut på att studieförbunden bidrar till samhällsutvecklingen på ett positivt sätt, med likande beskrivningar som i svaren på tidigare frågor. Men även rent ekonomiska argument förekommer.

”Bidraget kunde vara större med tanke på vad vi tillför kommunen, inte minst i form av statliga bidrag och även skatteintäkter.”

”Borde vara större med tanke på de förväntningar som finns. Inga indexupphöjningar mm.”

”Bidragets storlek är direkt proportionerligt med det stöd som studieförbunden kan ge. I slutänden innebär inget bidrag – ingen verksamhet.”

Av en hel del kommentarer framgår att man är nöjd med kommunens bidrag.

”Vi har ett mycket bra bidrag.”

”Anslaget är bra. Kommunen ökade sitt anslag vilket varit bra.”

”Ligger på en hyfsad nivå vilket gärna gör att man förlägger och gör saker i kommunen. Kommuner med lågt bidrag prioriterar man inte på samma sätt.”

Vi återkommer längre fram till frågor som berör bidragsfördelningen.

Studieförbunden om bidragsutvecklingen

I enkäten ställdes studieförbunden inför följande fråga: ”De senaste åren har de samlade kommunbidragen minskat till studieförbunden. Vad tror ni detta beror på?”

Det som redovisas här är alltså inte faktiska förhållanden, utan de föreställningar som studieförbunden i de 15 kommunerna har om neddragningarna. Till skillnad från många andra frågor i enkäten är det slående hur samstämmig bilden är när det gäller att förklara de senaste årens minskningar av kommunernas bidrag till studieförbunden. Med några få undantag är det två faktorer som lyfts fram. Ofta formuleras svaren som en kombination av dessa:

- Försämrade ekonomi i kommunerna, vilket medför allmänna neddragningar eller hårdare prioriteringar.
- Okunskap om vad studieförbunden tillför kommunen och dess medborgare.

När det gäller ekonomin hänvisar många till allmänna neddragningar

utan att kommentera saken ytterligare. Men i en del svar framhålls också att kommunernas lagstadgade verksamhet vid prioriteringar kommer i första rummet. Andra menar att det är relativt enkelt att i ett kärvt ekonomiskt läge prioritera andra verksamheter än folkbildning. Det är sällan neddragningar på detta område leder till några stora opinionsyttringar bland allmänheten. Vissa påpekar att kommunerna i besparingstider värnar och därmed prioriterar den egna verksamheten.

Några citat från enkäterna exemplifierar på hur resonemangen förs:

”Kommunerna har haft en besvärlig tid med besparingar och nedskärningar inom de egna verksamheterna och då har vi haft en svag position.”

”Dålig ekonomi på grund av utflyttningen från glesbygden.”

”I en ansträngd ekonomisk situation ser en organisation över alla möjligheter till besparingar. Vad gäller bidrag till folkbildningen finns inget tydligt budgetsamband som visar det mervärde som satsade pengar ger.”

I en del svar framförs argument mot uppfattningen att neddragningarna innebär en ekonomisk besparing för kommunerna:

”Kommunpolitikerns okunskap om folkbildningen som en resurs samt dess mervärdeseffekter, bland annat ekonomiska vinster för kommunen, invånare samt näringsliv.”

”Det ekonomiska läget. Samt okunskap om att vi genererar vinst på vårt bidrag till kommunen – arbetstillfällen, hyresintäkter, skatter etc.”

Den andra faktorn som lyfts fram i en mycket stor del av svaren kretsar kring kommunernas okunskap om studieförbundens verksamhet. Här tydliggörs återigen svårigheten att kommunicera nyttan och det långsiktiga värdet av stödet till studieförbunden.

En del tycks uppfatta detta i första hand som ett kommunikationsproblem – att kunskapen finns, men att det är svårt att nå fram med den till mottagaren. Andra ser det mer som ett kunskapsproblem – att det är svårt att påvisa vilka långsiktiga effekter som verksamheter, av den karaktär som

studieförbunden bedriver, faktiskt har. En hel del av svaren innefattar även självkritiska kommentarer:

”Kommunen ser tyvärr inte alltid nyttan av studieförbundens verksamhet.”

”... Vi har kanske inte heller varit så duktiga på att visa vad vi egentligen gör och hur mycket det betyder för kommunen.”

”Kommunerna vet inte vad vi gör och vi tar oss inte tid att informera nyckelpersonerna.”

”Gammaldags kommunikation från studieförbunden.”

”En oförmåga hos de nio studieförbunden ... att bedriva ett framgångsrikt och enat opinionsarbete.”

”Studieförbunden är förmodligen inte tillräckligt på tårna för att berätta vad vi kan och vad vi gör.”

Följande citat från en av enkäterna kan kanske ses som en sammanfattning av de synpunkter som ges vad gäller skälen till kommunernas neddragningar av bidragen:

”I strid om resurserna blir vård-skola-omsorg-kultur med mera ställda mot varandra i många bidragsdiskussioner. Kanske syns då inte folkbildningen som den viktiga välfärdsfråga den är. Hur bevisar vi att människor som mår bra kommer att bli ’billigare’? Och hur bevisar vi att folkbildningen har stor betydelse för människors hälsa? Och där det finns bevis, till exempel att varje investerad krona som kommunen ger till studieförbunden genererar flera kronor tillbaka, hur får vi beslutsfattarna att läsa och ta till sig dem?”

Studieförbundens opinionsbildning

Nära sammankopplad med kommunernas folkbildningspolitik och det stöd som ges till studieförbunden är frågan om studieförbundens insatser för lokal opinionsbildning. I enkäten ställdes studieförbunden inför en fråga om detta.

Fråga: "Har ni under år 2009 agerat/drivit opinion för att påverka kommunens politik gentemot studieförbunden eller i någon annan fråga?"

Svarsalternativ	Andel (procent)
Ja	33
Nej	61
Ej svar	6

I en följdfråga uppmanades de som svarat ja att beskriva sina insatser. Många nämner här aktiviteter av allmän informationskaraktär samt att man i den reguljära dialogen med kommunen för fram vikten av folkbildning:

"Ingen särskild fråga. Allmänt kring folkbildning. Genom samtal med förtroendevalda i beslutande nämnd."

"Via vår grupp tagit fram en presentationsfilm om folkbildning. Spridit denna till samtliga politiker och tjänstemän som berörs inom kommunen samt möte med nämnden för att diskutera filmen och svara på frågor."

Några beskriver ett mer riktat opinionsbildningsarbete för att påverka specifika beslut, och även att detta kan ge resultat:

"Om vårt bidrag. Skrivelser till kommunen som de lyssnade på. Vi hotades av en sänkning ... men politikerna lyssnade på oss och gjorde ingen sänkning."

"Vi har bland annat haft politiskt panelsamtal om utsattheten i kommunen, för att visa att den finns och väcka frågan om ansvar."

”Ett rykte började gå om att våra bidrag till folkbildningen och studieförbunden var hotade, att man skulle minska. Så kontakt togs direkt med berörda politiker. I detta opinionsarbete är ABF och Vuxenskolan både duktiga och viktiga då de ofta har direktkontakter med politiker via sina organisationer.”

Lokal och regional samverkan mellan studieförbunden

Studieförbunden har i viss mån en inbördes konkurrens – men delar också intressen när det gäller att skapa goda förutsättningar för att bedriva folkbildning. Studieförbunden samarbetar på många håll i lokala samråd i kommunen och på regional/länsnivå i länsbildningsförbund. På samma sätt som många kommuner utvecklar sina regionala kontakter, kan också länsbildningsförbunden bidra till regional samordning när det gäller studieförbundens kommunkontakter. I studien framhåller en del röster från studieförbunden att man genom denna samverkan kan stärka sina positioner och även utbyta erfarenheter när det gäller att utveckla en positiv dialog med kommunen:

”Vi är med i ett nätverk som länsbildningsförbundet ansvar för. Där tar vi upp frågor som är gemensamma för studieförbunden och driver frågorna gemensamt.”

Kommunerna om bidragsutvecklingen

Av intervjuerna framgår att det finns ett starkt stöd för att ge bidrag till studieförbunden. Argumenten har både konkret karaktär (studieförbunden erbjuder studiecirklar och aktiviteter) och förs fram i mer ideologiskt färgade kommentarer (studieförbunden bidrar till social sammanhållning och en långsiktigt positiv samhällsutveckling).

Åtta av kommunerna i studien har på senare år genomfört minskningar av bidragen. Detta förklaras oftast med allmänna neddragningar och/eller ett försämrat ekonomiskt läge i kommunen. Önskad prioriteringar har tvingats fram, som även drabbat studieförbunden.

Trots den allmänt positiva inställningen till folkbildning kan vi av följande kommentarer se att ekonomiskt stöd till studieförbunden inte på

något sätt är självklart. I de flesta kommuner är bidragen föremål för kontinuerlig diskussion och prövning:

”Vi har haft rätt så lika bidrag de senaste åren. ... Men inför nästa år har vi redan börjat diskutera var i budgeten vi ska skära.”
(*politiker, mindre kommun*)

”Vi har väl inte höjt bidragen men inte sänkt dem heller. Ökningarna har inte varit jämförbara med inflationen ... Och inför nästa år är inte studieförbunden med i sparbetingen.”
(*politiker, medelstor kommun*)

”Vi har fortfarande anslag men de är kraftigt reducerade på grund av att vi har vikande skatteintäkter ... men det börjar räta upp sig nu. Det är ingen medveten strategi att dra ner för studieförbunden. Men när ekonomin inte räcker måste man göra prioriteringar.” (*politiker, mindre kommun*)

”Vi ger inga bidrag och ser ingen anledning att ändra på det. Dom (studieförbunden) finns ju ändå och är relativt aktiva så vi är relativt nöjda med jobbet som man gör.”
(*politiker, medelstor kommun*)

I kommunföreträdarnas kommentarer framkommer en del kritiska synpunkter gentemot studieförbunden. Ofta förs dessa i termer av att de behöver förbättra sig på olika områden för att säkerställa framtida ekonomiskt stöd från kommunen.

Ett tema i kritiken handlar om relationen mellan kvalitet och kvantitet. Begreppet ”timjakt” nämns för att belysa att studieförbunden i en del fall är alltför inriktade på att rapportera så många cirklar och kulturarrangemang som möjligt. Detta har säkert sin grund i det volymbaserade fördelningssystemet. Men på sikt, menar en del, riskerar volymfokuseringen att utarma kvaliteten i verksamheten. ”Timjakten” förstärker dessutom konkurrensen mellan studieförbunden, i ett läge där ökad samverkan är att föredra, hävdar några:

”Vi ser att det finns förbund som är inne i en väldig timjakt, de har tydligen väldigt starka direktiv uppifrån om att de ska fördubbla sina timmar till vilket pris som helst nästan. Och det

ger ju inga goda förutsättningar för att hålla en säkrad kvalitet.”
(*tjänsteman, större kommun*)

”Det verkar inte finnas tillräckligt stöd från centralt håll att ta bort timjakten.” (*tjänsteman, större kommun*)

”Det råder en sådan konkurrens att de har svårt att gå tillsammans. Studieförbunden har blivit sig själva närmast, nock. Men man måste faktiskt samverka ibland.” (*politiker, större kommun*)

I en av kommunerna har ett av studieförbunden blivit ifrågasatt för en kraftig volymökning inom invandrarverksamheten. Detta ledde till en granskning där det framkom att felaktigheter hade begåtts. Konkurrensen om ökade volymer, ”timjakten”, kopplas i en del fall samman med kommentarer om mer eller mindre bekräftade misstankar att bidragsreglerna inte följs:

”Nu exploderar det inom hip-hop och då kan det helt plötsligt bli enormt många timmar och många per person. Vi frågar och vi får svar, men känner att frågetecknen finns kvar.”
(*tjänsteman, större kommun*)

”Man kan bli väldigt kreativa... Om man samarbetar med en folkhögskola som sysslar med kultur och deras elever gör studiecirklar i samma ämne som de läser, men efter skoltid – vad är det man tillför då?” (*tjänsteman, större kommun*)

I en del intervjuer framförs synpunkten att studieförbundens administration blir allt mer omfattande. Detta leder till att allt mindre resurser kanaliseras till bildningsarbete i medlems- och samarbetsorganisationer.

Några menar att studieförbundens inbördes konkurrens missgynnar en effektiv resursanvändning. Förslag om ökad samverkan, och även sammanslagningar, förs fram:

”Studieförbunden har en tendens att lägga beslag på mer och mer av pengarna själva. Alltså till sin egen administration.”
(*politiker, större kommun*)

”Ger man pengarna direkt till en organisation går pengarna direkt till invånarna. Studieförbunden har administration dit pengar också går.” (*politiker, mindre kommun*)

”Man kanske ska gå mer mot sammanslagningar mellan studieförbunden. Ofta har de likartade studiecirklar.”
(*politiker, mindre kommun*)

”Man jobbar i stuprör. Det är en ständig konkurrens. Samtidigt har de dyra administrativa kostnader.”
(*tjänsteman, större kommun*)

Bidragens fördelning

Frågan om hur bidrag ska fördelas upptar stort intresse och väcker både känslor och engagemang – vilket tydligt framgår av de omfattande intervju- och enkätsvaren. Detta är knappast förvånande. Många olika krav och förväntningar ska tillgodoses när pengar ska fördelas. *Enkelhet* och *rättvisa* kännetecknar ett bra fördelningssystem, menar många. Men uppfattningarna om vad som är enkelt och rättvist går ofta isär.

En annan skärningspunkt berör huruvida fördelningen ska göras utifrån kvalitativa eller kvantitativa kriterier – eller en kombination av dessa. Av intervjuerna framgår tydligt att många kommunföreträdare ”sliter” med frågan om hur bidragen till studieförbunden ska fördelas. Den är föremål för tankeverksamhet och diskussion, där fördelar och nackdelar, hot och möjligheter analyseras.

Styrning – självständighet

Diskussionen om bidragsfördelning hänger nära samman med frågan om självständighet kontra styrning av studieförbundens verksamhet. I intervju- och enkätsvar berörs detta i många olika sammanhang.

Ett skäl till intresset för ”styrningsfrågan” kan säkert sökas i den svårighet som många kommuner ger uttryck för, när det gäller att få grepp om studieförbundens verksamhet, dess inriktning och betydelse.

I en del fall kommenteras styrning utifrån principiella eller ideologiska

utgångspunkter, där studieförbundens roll som fria och självständiga aktörer i samhället ibland ställs mot kommunens krav på att skattepengar används på ett ansvarsfullt och ändamålsenligt sätt. Följande citat kan illustrera frågeställningens komplexitet:

”Folkbildningen måste leva sitt eget liv. Det är inte vi som ska tala om hur folkbildningen ska se ut. Sen kan jag tycka att allt inte är folkbildning och att de skulle vara tydligare i sin roll. Men den måste de hitta själva.” (*tjänsteman, medelstor kommun*)

”Studieförbunden har attityden att de själva vill styra mycket men där måste de börja tänka om. De måste förstå att vi har ett ansvar mot våra invånare. ... Dilemmat är om de måste förhålla sig till att upprätthålla kriterierna från staten om kommunen lägger helt andra. ... Det blir väldigt konstigt om kraven går mot varandra.” (*tjänsteman, medelstor kommun*)

”Det är ju så att vi har skattekrönor som vi arbetar med och där ska vi naturligtvis se till att få ut det mesta och det bästa av det.” (*tjänsteman, större kommun*)

Schematiskt kan man utifrån intervju- och enkätsvar spåra några olika former av styrning.

- *Styrning genom fördelning av bidrag*

Här är det fråga om vilken grad och på vilket sätt ekonomiska bidrag ska användas som incitament för att styra verksamheten i en viss riktning.

I någon mån kan man hävda att alla former av bidrag som ska fördelas mellan olika aktörer har styrande effekter, alltså även nuvarande volymbaserade fördelningssystem.

De flesta kommuner i undersökningen utgår i sin bidragsfördelning från det statliga fördelningssystemet. Men i flera av dem pågår även ett arbete med att utveckla och tillämpa egna fördelningsmodeller som kompletterar den statliga. I en del fall sker detta genom att man identifierar olika prioriterade områden dit studieförbundens insatser främst ska riktas. Vi har inte studerat dessa fördelningsmodeller i detalj, men ofta sker arbetet i dialog med studieförbunden, något som framhålls och uppskattas i flera

enkätsvar. Vidare framgår att det inte är helt okomplicerat att utveckla egna fördelningsmodeller:

”Vårt stödsystem är komplicerat då vi prioriterar vissa verksamhetsområden som vi tycker är viktiga ... Vi jobbade fram de prioriterade områdena i nära dialog (med studieförbunden) så de flesta är nog nöjda med det.” (*tjänsteman, större kommun*)

”Det har varit rätt så enkla krav för att få bidrag, men ju kärvare ekonomin blir ju mer krav kommer vi att ställa. Kommunerna kan själva ställa upp vilka krav och kriterier man vill att studieförbunden ska göra för att få bidrag.” (*politiker, mindre kommun*)

”I bidragskriterierna står det vad vi önskar att de ska jobba med. Det är sju, åtta olika kategorier ... mångfald, tillgänglighet, demokrati är områden som prioriteras. Studieförbunden vill bli så lite styrda som möjligt men tack vare samråden så kan man diskutera.” (*tjänsteman, större kommun*)

”Kommunen har inte gett några specifika uppdrag till förbunden utan vi har bestämt att de ligger i linje med de statliga bidragen. Inget särskilt krav att de ska fokusera på någon speciell målgrupp.” (*tjänsteman, större kommun*)

• *Från generella bidrag till projektbidrag?*

Ett sätt för kommunen att styra studieförbundens verksamhetsinriktning är att övergå från generella bidrag till mer projektinriktade bidrag. I det senare fallet kan man tänka sig att kommunen definierar olika uppdrag eller prioriterade uppgifter och att studieförbunden får ansöka om pengar för att utföra dessa. Även om kommunala projektbidrag till studieförbunden förekommer, finns det inte mycket i denna studie som tyder på att detta är någon mer utbredd strategi för styrning av verksamheten. Det är heller inte något som förespråkas i någon större utsträckning:

”Vi resonerar att de får så mycket i ramanslag så därför har vi stängt dörren till andra projektpengar.”
(*tjänsteman, större kommun*)

En annan form av uppdrag innebär att studieförbunden gör insatser inom arbetsmarknadsutbildning, omsorgsverksamhet etc. I dessa uppdrag finns i allmänhet olika styrmekanismer inbyggda. Många studieförbund bedriver sådan verksamhet vid sidan om den statsbidragsberättigade folkbildningsverksamheten. I denna studie har vi inte närmare belyst detta område.

- *Styrning genom dialog och samverkan*

Det finns även former för styrning som inte inbegriper ekonomiska incitament. Här är det mer fråga om att kommunen uttrycker sina intentioner och att man, ofta i dialog med studieförbunden, gör överenskommelser om framtida verksamhetsinriktning. Vi har tidigare visat att den dialog som förs i en del fall formas till mer strategiska diskussioner om vilka insatser som behöver prioriteras i kommunen. Dessa samtal kan innehålla mer eller mindre styrande inslag, men här är det inte fråga om att man ställer de olika studieförbundens insatser mot varandra som grund för fördelning av bidrag, utan snarare att man ger uttryck för förväntningar som kommunen och studieförbunden har på varandra. Det finns en rad kommentarer som belyser denna som man skulle kunna kalla ”styrande samverkan”:

”Jag vill inte börja diskutera ’ni ska göra det här och det här’. Men det är klart att jag gärna hade sett att vi hade en bättre dialog där vi kommunpolitiker kunde säga att det här tycker vi är viktigt att jobba med.” (*politiker, större kommun*)

”Vi följer den statliga modellen och har inga egna kommunala riktlinjer. Jag försöker dock att ta upp vissa inriktningar men vi ställer inga krav. ... Jag skulle gärna se att de jobbade mer med seniorer i kommunen, men det är ju prioriteringar även de måste göra.” (*tjänsteman, medelstor kommun*)

”Vi pratar om vad de gör och om det finns något speciellt angeläget i kommunen som de kan komplettera med. Vi föreslår inte men vi talar om vad *vi* gör och sedan är det upp till förbunden att haka på om de känner för det.” (*tjänsteman, mindre kommun*)

Inom detta område är det uppenbart att det finns en utvecklingspotential, åtminstone att döma av de kommentarer som många politiker och tjänste-

män gör. Man ser studieförbunden som en möjlig samarbetspartner i allt från kulturhus, konsthallar till olika satsningar för särskilda målgrupper.

Studieförbunden om framtidens bidrag

Studieförbunden ställdes i enkäten inför frågan hur man vill att kommunernas stöd/bidrag till studieförbunden ska utformas i framtiden.

Svaren visar ett brett stöd för generella bidrag till studieförbunden. Många förespråkar att kommunerna följer det statliga fördelningssystemet, som ju fastslår ett antal övergripande syften med bidraget till folkbildningen och ger studieförbunden själva frihet att ange mål för verksamheten:

”Jag har alltid förespråkat att man ska använda samma modell som staten. Det blir mycket enklare för alla.”

Några föreslår att principen med nuvarande fördelningssystem behålls, men att nya fördelningskriterier ska tillföras, till exempel särskilda målgrupper eller lokal närvaro i form av kontor och personal.

En del förordar att ett volymbaserat fördelningssystem ska kompletteras med kvalitativa kriterier. Här framgår i några fall att man har varit inbegripna i sådana processer i sina kommuner. I dessa kommentarer uttrycks mer eller mindre tydligt olika negativa effekter som nuvarande volymbaserade fördelningssystem har. Ett fåtal svar ger uttryck för att kvaliteten i verksamheten ska vara avgörande för hur bidragen fördelas:

”Riktlinjer på vad vi ska göra och utifrån det premiera verksamhet med hög kvalitet med ett högre bidrag. Inte bara volymbaserat.”

”Mer fokus på kvalitet.”

Ett par intressanta kommentarer antyder att det egentligen inte är själva fördelningssystemet som är det centrala, utan samstämmigheten mellan kommun och studieförbund:

”Genom nära kontakter mellan kommunens representanter och

studieförbunden kan man nå fram till lösningar som gör att kommunerna känner att det stöd man ger, används till att förbättra situationer och utveckla kunskapsnivåer hos kommuninvånarna.”

”(Bidragen ska fördelas) i dialog mellan kommun och förbund, med respekt för att detta är en verksamhet som anställer människor, stödjer kommuninvånare och är en tillgång för kommunen...”

Kommunens bidrag till studieförbunden – sammanfattande reflektioner

Att döma av de omfattande enkät- och intervju svaren är bidragsnivåer och bidragsfördelning något som upptar ett stort intresse och omfattande tankeverksamhet.

De förklaringar som kommunerna uppger till neddragningarna är främst allmänna besparingar. Även i de kommuner som inte har minskat bidragen är det uppenbart att ekonomiskt stöd till studieförbunden inte kan tas för givet.

En del kommunföreträdare problematiserar studieförbundens verksamhet och uttalar även en del kritik. Även här nämns svårigheten att värdera verksamhetens effekter. ”Timjakten” lyfts fram som en riskfaktor för kvaliteten i verksamheten. Några menar att alltför mycket av studieförbundens resurser går till administration.

Här kan man ana en motsättning. Å ena sidan ska studieförbunden bli mer kvalitetsinriktade och redovisa effekter och mervärden av sin verksamhet – något som rimligtvis tar resurser i anspråk. Å andra sidan, menar en del, kanaliseras allt för lite resurser direkt till bildningsverksamheten.

Studieförbundens omdömen om bidragen färgas i hög grad av den aktuella situationen i respektive kommun. Men när det gäller förklaringar till de senaste årens neddragningar av kommunernas bidrag är det en påtaglig självkritik som avspeglas i studieförbundens svar. Man är inte tillräckligt bra på att kommunicera verksamhetens betydelse. En del förlägger dock samma problem hos kommunens företrädare, som inte inser vilken stor betydelse studieförbunden har.

Det förefaller som om studieförbunden inte alltid är så opinionsmässigt drivande. De får själva avgöra om det är ett bra eller dåligt betyg att en tredjedel bedrivit opinionsbildning i kommunen det senaste året, men otvivelaktigt finns här utrymme för mer omfattande insatser.

Det finns också exempel i studien på hur man med offensiv opinionsbildning och direkta kontakter med politiker kan påverka politiken gentemot studieförbunden.

Det är knappast någon som ger uttryck för viljan att detaljstyra studieförbundens verksamhet. Snarare uttrycks i många fall motsatsen – en stor respekt för deras självständighet. Ändå ger flera kommunföreträdare tydligt uttryck för att man i högre utsträckning vill vara medspelare i en dialog som även inbegriper inriktning på och prioriteringar av studieförbundens lokala insatser. I en del fall kopplas sådana tankar till fördelning av bidrag. I andra fall handlar det mer om styrning genom dialog och överenskommelser, utan koppling till ekonomiska incitament.

6. Sammanfattande reflektioner

Avslutningsvis görs här några sammanfattande reflektioner utifrån resultaten i denna studie. Det är återigen viktigt att ha i minnet att urvalet är begränsat till 15 av Sveriges 290 kommuner.

En viktig slutsats är att relationen mellan studieförbund och kommuner uppvisar stora variationer. Även kommunernas politik gentemot studieförbunden skiftar, både när det gäller bidragsfrågor och synen på studieförbundens roll i kommunen.

Ändå framtonar vissa mönster som kan vara utgångspunkt för vidare jämförelser och diskussioner. Det är i det perspektivet man ska se dessa reflektioner och frågor.

• Ett stort förtroende – på väg att minska?

”Vi är positiva till studieförbunden, men...” Så kan man med några få ord, och naturligtvis förenklat, sammanfatta den syn som många kommunföreträdare har på studieförbunden.

Nästan alla har en grundläggande positiv inställning till studieförbund och folkbildning – och även ett stort intresse för de frågor som lyfts fram i denna studie. Men man uttrycker i många fall tveksamhet och osäkerhet om studieförbundens verksamhet. Studieförbunden själva instämmer i bilden av att många kommunföreträdare har en diffus uppfattning om studieförbundens insatser.

I perspektivet av de senaste årens nedskärningar av kommunernas bidrag till studieförbunden kan man därför ställa sig frågan om, och i så fall varför, det förtroende som många kommunföreträdare ger uttryck för är på väg att minska – och vad detta i så fall får för effekter på sikt.

• **Brist på kunskap och argument om ”samhällsnyttan”**

Ett genomgående tema i kommentarerna från tjänstemän och politiker är att man vill veta mer om studieförbundens insatser. De flesta känner visserligen till vad studieförbunden gör, i form av studiecirklar och kulturprogram – men många efterlyser kunskap om verksamhetens mervärden och långsiktiga betydelse i kommunen och för dess invånare.

Flera röster, både från studieförbund och från kommuner, uttrycker svårigheten att utvärdera studieförbundens insatser, just i termer av långsiktig betydelse för samhället. Men det är uppenbart att behovet finns.

Inget tyder på att kommunföreträdarnas vilja att veta mer om studieförbunden i första hand handlar om ett kontrollbehov, byggt på misstroende, utan snarare om att det i dagens politiska prioriteringsdiskussioner behövs kunskapsunderlag som argument när kommunens resurser ska fördelas.

Detta behov tycks dock inte stå i förgrunden för studieförbundens intresse och prioriteringar. Man framstår mer som praktiker än teoretiker, mer som igångsättare än analyserande utvärderare. Kanske kan man här ana en kulturskillnad, där, hårddraget, kommunföreträdarnas krav på vetenskaplig evidens ställs mot studieförbundens verksamhet och verklighet – grundad på stark övertygelse och beprövad erfarenhet.

Uppenbarligen är studieförbundsrepresentanterna ändå medvetna om detta dilemma. Många anger just bristande förståelse för studieförbundens samhällsnytta som det främsta skälet till att det kommunernas bidrag till studieförbunden minskat på senare år.

• **Bristande dialog – med förbättringspotential**

Dialog och kontakter mellan studieförbund och kommuner förekommer och värderas högt. Men på detta område finns uppenbar förbättringspotential, både vad gäller dialogens omfattning och dess innehåll. Ett första steg kan vara samtal om själva förutsättningarna för dialogen – vilka frågor som ska diskuteras, hur dialogen ska organiseras, vilka som ska delta etc.

Många förespråkar att dialogen inte enbart ska omfatta ett formellt utbyte av information. Politiker och tjänstemän, och även många studieförbundsrepresentanter, efterlyser mer av strategiska diskussioner, utifrån

kunskap om vad studieförbunden kan tillföra i kommunen och för dess invånare.

I vissa kommuner har en sådan mer utvecklad dialog redan tagit form. I en del fall har detta skett i samband med att kommunen initierat diskussioner om egna riktlinjer eller prioriteringar för studieförbundens insatser – ofta i medverkan studieförbunden själva.

Här är det uppenbart att många tjänstemän, politiker och studieförbundsrepresentanter ser en framkomlig väg till utvecklad dialog och ökad samverkan. Det handlar inte om att detaljstyra studieförbundens verksamhet, utan mer om att diskutera viktiga utmaningar som kommunen står inför. Dialogens fokus blir då hur man med förenade krafter – med respekt för varandras olika roller och kompetenser – kan ta sig an dessa utmaningar.

• Bidragsnivåer och fördelning – fortsatt diskussion lär följa

Studieförbundens omdömen om bidragsnivåerna relateras ofta till situationen i den egna kommunen, i jämförelse med andra kommuner. Kommunrepresentanterna förklarar neddragningarna i första hand med allmänna besparingar i kommunen.

Frågan om bidragsfördelning är komplex och kontroversiell. Olika åsikter förs fram i undersökningen. Att bidragsfördelningen ska vara enkel och rättvis hävdas av många, men åsikterna om vad detta innebär skiftar.

Många har funderingar kring frågor om kvalitet och kvantitet i folkbildningsverksamheten. En del befarar att det kvantitativa fördelningssystemet leder till ”timjakt” som i sin tur riskerar att få negativa följder för kvaliteten i studiecirklar och kulturprogram. Samtidigt uttrycks i många fall svårigheten med att fördela bidrag utifrån kvalitativa bedömningar av verksamheten.

En central fråga tycks vara i vilken mån och med vilka medel kommunen ska styra studieförbundens verksamhetsinriktning – och i vilken grad resurser ska fördelas utifrån de olika studieförbundens förmåga att uppfylla kommunens riktlinjer. Detta är i grunden en politisk och ideologisk fråga, kopplad till bland annat synen på den civila sektorns roll i samhället. Åsikterna om detta varierar och framtida beslut kommer säkert att skifta mellan olika kommuner, liksom fallet är med kommunerna i denna studie.

Stukom är ett projekt om studieförbunden och kommunerna som genomförs av Folkbildningsförbundet i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting samt Bildningsförbunden i Skåne, Västerbotten och Västra Götaland. I Stukoms referensgrupp ingår följande:

- Leif Kindblom, Folkbildningsförbundet (ordförande)
- Kent Bengtsson, Folkbildningsförbundet (Studieförbundet Vuxenskolan)
- Gunilla Granlund, Folkbildningsförbundet (Sensus studieförbund, t o m augusti 2010)
- Eva Sjögren Söderlund, Folkbildningsförbundet (Medborgarskolan)
- Kjell-Åke Waldner, Folkbildningsförbundet (Sensus studieförbund, fr o m augusti 2010)
- Torvald Åkesson, Folkbildningsförbundet (Studieförbundet Bilda)
- Fredrik Gunnarsson, Sveriges Kommuner och Landsting
- Calle Nathanson, Sveriges Kommuner och Landsting
- Britt Jägfeldt, Skånes Bildningsförbund
- Marita Graad, Västra Götalands Bildningsförbund
- Ann-Marie Lindgren, Västerbottens läns bildningsförbund

