



2003:15

Folkbildningsrådets myndighetsroll

- ett vägval





STATSKONTORET

Enheten för styrningsfrågor

MISSIV

DATUM
2003-05-19
ERT DATUM
2002-11-04

DIARIENR
2002/425-5
ER BETECKNING
U2001/06/22/2002

Statens utvärdering av folkbildningen 2004
SUFO 2
Utbildningsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag att granska Folkbildningsrådets myndighetsroll

Statskontoret fick den 4 november 2002 i uppdrag av kommittén Statens utvärdering av folkbildningen 2004 SUFO 2, att utreda förutsättningarna för att utveckla Folkbildningsrådets offentliga förvaltningsuppgifter.

Resultatet av Statskontorets utredning pekar på flera behov av att klargöra verksamhetsmässiga förhållanden som är förenade med de offentliga förvaltningsuppgifterna som rör statens ekonomiska stöd till folkbildningen. Statskontoret lämnar därför ett antal förslag i syfte att ge underlag för en fortsatt beredning av hur Folkbildningsrådets offentliga förvaltningsuppgifter kan utvecklas.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor, byrådirektör Anna Björklöf avdelningsdirektör Claes Elmgren, föredragande, avdelningsdirektör Gunnar Gustafsson samt förste byråsekreterare Jonas Jarefors var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Claes Elmgren

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Uppdraget	11
1.2	Bakgrund	11
1.3	Genomförande	12
2	En historisk tillbakablick	13
2.1	Vad är folkbildning?	13
2.2	Folkbildningens historiska ursprung	14
2.3	Bakgrund till reformen	15
2.4	Villkoren för överlämnandet av förvaltningsuppgifterna	16
2.5	Sammanfattning	17
3	Den konstitutionella kontexten	19
3.1	Utgångspunkter	19
3.2	Reglering av överlämnande till Folkbildningsrådet	21
3.3	En förvaltningspolitisk diskussion	24
3.4	Sammanfattning	29
4	Folkbildningsrådet	31
4.1	Uppgifter	31
4.2	Organisation	32
4.3	Kontroll, uppföljning och utvärdering	34
4.4	Folkbildningens finansiering	37
4.5	Folkbildningsrådets dubbla roller	40
4.6	Sammanfattning	42
5	Överväganden och förslag	47
5.1	Utgångspunkter	47
5.2	Otydliga styrsignaler och ansvarsförhållanden	49
5.3	Ett jämförande perspektiv	52
5.4	Möjliga former för styrning och kontroll	54
	Litteratur	65

Bilagor

1	Uppdragets direktiv	67
2	Ett jämförande perspektiv – En studie genomförd av Peter Winai, Gränsorganisationer AB	71
3	Intervjupersoner	83

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av Den statliga utvärderingen av folkbildningen 2004, SUFO 2, analyserat Folkbildningsrådets myndighetsroll i syfte att pröva och lämna förslag till lämpliga former för styrning och kontroll samt uppföljning av rådets myndighetsuppgifter.

Statskontoret har gjort följande huvudsakliga iakttagelser:

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

Att överlämna offentliga förvaltningsuppgifter till ideella föreningar är enligt riksdagsbeslut och rättspraxis möjligt. Möjligheten kan övervägas när

det finns en större krets av intresserade för verksamheten och när det finns ett behov av att ge verksamheten en mer självständig ställning.

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

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

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

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

- Folkbildningsrådets juridiska status och förutsättningar att fullgöra sina förvaltningsuppgifter behöver klargöras. Vidare bör ansvarsförhållandena mellan rådet och staten tydliggöras. Därigenom kan rådets olika roller bättre hållas isär.
- Mot bakgrund av statens riktlinjer för samverkan med ideella föreningar finns det anledning att se över rådets stadgar. En sådan översyn bör kunna initieras av staten, även om staten inte utgör en av föreningens medlemmar.
- Regeringen behöver klargöra sin syn på hur folkbildningens resultat ska följas upp och utvärderas, vilket bl.a. innebär en bedömning av om Folkbildningsrådets strategier och metoder för uppföljning och utvärdering har varit tillräckliga.
- Det kan enligt vår bedömning finnas skäl att ytterligare bejaka folkbildningens villkor och särart, och därvid låta folkbildningens aktörer i större utsträckning formulera statens syfte med statsbidraget. Detta skulle bidra till en minskad detaljstyrning. Samtidigt finns det skäl för staten att stärka styrningen ifråga om särskilda uppdrag vid sidan av det generella statsbidraget.

- Samtidigt finns det starka skäl – inte minst med tanke på de ökade kontaktytorna mellan folkbildningen och det offentliga utbildningsväsendet – att fördjupa utvärderingsfunktionerna. Enligt vår bedömning bör i detta sammanhang möjligheterna prövas att i större utsträckning genomföra externa utvärderingar. Detta bl.a. i syfte att utvärdera folkbildningen i förhållande till andra utbildningsformer.
- Det finns anledning att klargöra hur statens revision av Folkbildningsrådet ska utföras i samband med att Riksrevisionen övertar ansvaret för årlig revision av ideella föreningar. För närvarande har inte Riksrevisionen rätt att genomföra sådan revision. Samtidigt ska regeringen enligt rådets stadgar utse en revisor som tidigare hämtats från Riksrevisionsverket.

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

1. Bibehållande och förtydligande av nuvarande roll

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

2. Avtal mellan staten och folkbildningens aktörer

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

3. Bildande av myndighet

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

Samtliga dessa alternativ rymmer problem som måste vägas in i en slutlig bedömning. Alternativen utesluter heller inte varandra. Det bör också vara möjligt att tillämpa delar av de presenterade modellerna oavsett vilken organisationsform som väljs för de offentliga förvaltningsuppgifterna. Enligt vår

sammanvägda bedömning står Folkbildningsrådet och staten inför ett vägval när det gäller hur de offentliga förvaltningsuppgifterna bäst bör utformas för att gagna både folkbildningens utveckling och tillgodose rättmätiga krav på insyn, kontroll och flexibilitet.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

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

Statskontoret ska enligt uppdraget särskilt:

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

1.2 Bakgrund

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

Sedan år 1991 fördelas och redovisas statens bidrag av denna ideella förening. Bakom rådet står de tre medlemmarna *Folkbildningsförbundet* (FBF) – som representerar studieförbunden, *Rörelsefolk högskolornas intresseorganisation* (RIO) – som representerar de rörelsedrivna folkhögskolorna samt *Landstingsförbundet* (Lf) – som representerar de landstingsägda folkhögskolorna.

Regeringen har slagit fast vissa syften med sin bidragsgivning. Statsbidraget ska medverka till att stärka demokratin, bredda kulturintresset samt öka enskildas engagemang i samhällsutvecklingen. Utbildning som syftar till att

¹ Dir 2001:74 Utvärdering av folkbildningen

överbrygga utbildningsklyftor ska prioriteras.² Med dessa syften som grund uppdrar regeringen åt Folkbildningsrådet varje år att dels fördela statens bidrag, dels redovisa och följa upp samt utvärdera effekterna av rådets bidragsgivning och i vilken utsträckning denna leder till att statens syften förverkligas.

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

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

1.3 Genomförande

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

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

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

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

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

² Förordning om statsbidrag till folkbildningen (SFS 1991:977)

2 En historisk tillbakablick

2.1 Vad är folkbildning?

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

Det finns för närvarande tio studieförbund:

- Arbetarnas Bildningsförbund, ABF
- Folkuniversitetet
- Studieförbundet Medborgarskolan
- Nykterhetsrörelsens Bildningsverksamhet
- Sensus Studieförbund (tidigare SKS och KFUM/KFUK:s studieförbund)
- Sisu – idrottsutbildarna
- Studieförbundet Bilda
- Studieförbundet Vuxenskolan
- Tjänstemännens Bildningsverksamhet (TBV)

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

Antalet folkhögskolor uppgår till 147, varav 103 är s.k. rörelsefolk­högskolor och 44 är landstings- eller regionfolk­högskolor. Under år 2001 deltog drygt 28 000 personer i s.k. långa kurser, vilket innebär att varje deltagare studerade i genomsnitt 33 veckor. Antalet deltagare i s.k. korta kurser uppgick till ca 85 000 per halvår, vilket innebär att varje deltagare studerade drygt en vecka. Till detta kommer olika åtaganden i särskild ordning som kurser finansierade av arbetsmarknadsmyndigheter och kommuner samt genom det tidigare Kunskapslyftet.⁶ Under år 2002 har antalet deltagare minskat med

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

⁴ Folkbildningsrådets verksamhetsberättelse och årsredovisning 2001

⁵ Folkbildningsrådets verksamhetsberättelse och årsredovisning 2002

⁶ Folkbildningsrådets verksamhetsberättelse och årsredovisning 2001

ca nio procent till följd av utfasningen av Kunskapslyftet och därmed minskad volym inom den särskilda utbildningssatsningen.⁷

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

Antal och andel helårsstuderande efter utbildningsform 1998

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

2.2 Folkbildningens historiska ursprung

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

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

⁷ Folkbildningsrådets verksamhetsberättelse och årsredovisning 2002

⁸ prop. 2002/03:1

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

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

¹¹ Liedman, 1997

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

Staten har genom statsbidrag velat ge folkbildningen ökade möjligheter att stärka demokrati, bildning och kultur. Samtidigt har det sedan 1944 års Folkbildningsutredning funnits ett slags spänningsförhållande mellan det offentliga utbildningsväsendet och folkbildningen. Folkbildningen kom att utgöra en kompensation för att det reguljära utbildningsväsendet inte var tillräckligt utbyggt. Det var därför oundvikligt att folkbildning till viss del kom att erbjuda utbildning i elementära ämnen. Detta var också en förklaring till att viss yrkesutbildning kom att bedrivas inom folkbildningen. Enligt forskaren Kerstin E. Wallin har statliga utredningar under senare år betraktat folkbildningen mer och mer som ett *"instrument för insatser som man bedömer angelägna och nödvändiga."*¹³

2.3 Bakgrund till reformen

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

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

¹² Wallin, 2000

¹³ ibid, s.82

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

¹⁵ prop. 1990/91:82

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

¹⁷ SOU 1990:65.

Regeringen bedömde samtidigt att folkbildningen hade spelat en historiskt viktig roll för samhällets demokratisering genom att ge människor ökade möjligheter till utbildning och deltagande i det politiska livet. Utmärkande för folkbildningsarbetet var den fria och frivilliga studieformen, vilken regeringen såg som en *”förutsättning för yttrandefriheten och för de enskilda medborgarnas möjligheter att bilda opinioner.”*¹⁸ Folkbildning var, enligt regeringen, unik i så måtto att den framgångsrikt förenade individualitet med solidaritet. Folkbildningens historiskt betydelsefulla roll skulle därför inte bara värnas, utan också stärkas för att möta samhällets förändringar.

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

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

2.4 Villkoren för överlämnandet av förvaltningsuppgifterna

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

¹⁸ prop 1990/91:82, s.7

¹⁹ prop. 1990/91:82

²⁰ SFS 1976:1046

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

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

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

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

2.5 Sammanfattning

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

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

I samband med överlåtandet av myndighetsuppgifterna till Folkbildningsrådet år 1991, uttalade regeringen sin syn på folkbildningens betydelse för

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

3 Den konstitutionella kontexten

3.1 Utgångspunkter

Myndighetsformen är att föredra

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

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

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

Att överlämna offentliga förvaltningsuppgifter

Offentliga förvaltningsuppgifter kan dock enligt regeringen överlämnas till annan än myndighet. Avsteg från huvudregeln kan således göras. Regeringsformen anger att bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller enskild individ kan anförtros offentliga förvaltningsuppgifter. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, måste detta dock ske med stöd av lag. Detta skedde också i samband med bildandet av Folkbildningsrådet.²⁴

Motivet till att överlåta offentliga förvaltningsuppgifter till ett privaträttsligt organ som en ideell förening kan, vilket nämnts tidigare, vara flera. Det kan röra sig om finansiella och marknadsmässiga aspekter (gäller i första hand bildande av bolag) eller behov av en mer effektiv samverkan med någon

²¹ prop. 1995/96:61, SOU 1994:147

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

²³ prop. 1997/98:136

²⁴ RF 11:6

annan part, t.ex. med Landstingsförbundet.²⁵ Ett annat skäl, som bl.a. gäller i fallet med Folkbildningsrådet, är ett behov av att ge verksamheten en mer självständig framtoning.

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

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

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

Reglering av överlämnande

En rättslig reglering för ideella föreningar saknas idag. Regeringen har inte sett behov av en sådan reglering då det finns generella principer för hur verksamhetsformen i fråga ska utformas samt att det också finns ett flertal exempel på ideella föreningar med myndighetsuppgifter.²⁸

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

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

²⁶ prop. 1995/96:61, s.10

²⁷ prop. 1995/96:61

²⁸ ibid

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

³⁰ Finansdepartementet, 2003

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

3.2 Reglering av överlämnande till Folkbildningsrådet

Alla aktörer bör omfattas

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

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

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

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

Är rådet en ideell förening?

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

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

Oklara ansvarsförhållanden

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

Folkbildningsrådets stadgar reglerar heller inte formerna för statens styrning, vilket följer av att staten ville ge rådet ett tydligt ansvar för verksamheten. Samtidigt har staten i andra sammanhang utfärdat riktlinjer som säger

³² Marcusson, 1997

³³ Hemström, 2000, s.113

³⁴ Stadgar för Folkbildningsrådet, § 10 Upplösning

att staten och de berörda parterna bör reglera hur styrning, uppföljning samt kontroll ska utformas. Stadgarna innehåller heller ingen möjlighet som reglerar ett eventuellt initiativ från staten att återkalla sitt åtagande.

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

Reglering genom särskild förordning

Staten satte vid bildandet upp ett antal mål för rådets huvudsakliga uppgift att fördela statsbidraget. Denna uppgift regleras i en särskild förordning. Efter hand har förordningen förändrats och uttrycker numera regeringens syften snarare än mål med bidragsgivningen till folkbildningen. I förordningen har staten också reglerat formerna för uppföljning.

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

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

Riktlinjer i stället för regleringsbrev

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

Särskilda uppdrag

Vid sidan av uppgiften att fördela det generella statsbidraget har staten även uppdragit till rådet att fördela ersättning till folkhögskolor som deltagit i regeringens särskilda utbildningsåtgärder Kunskapslyftet. Att notera är att verksamhet som tidigare finansierats genom Kunskapslyftet fr.o.m. budgetåret 2006 kommer att finansieras genom det generella statsbidraget. Staten

har genom särskilda uppdrag kommit att finansiera ett flertal verksamheter inom olika politikområden (se vidare kap. 4). Möjligheterna att tilldela rådet särskilda uppdrag regleras inte i rådet stadgar.

Kontroll, insyn och finansiering

Regeringen har genom förordningen beslutat att staten får utse revisor som ska granska verksamheten. Rådet har genom stadgarna införlivat detta krav och årlig revision sker. Vidare är delar av lagen om årsredovisning för myndigheter tillämpliga på Folkbildningsrådet. Någon effektivitetsrevision av ideella föreningar som får organisationsstöd har RRV dock inte rätt att genomföra eftersom lagen (1987:519) bara omfattar bolag och stiftelser. Den nya Riksrevisionen har hittills inte getts rätt att granska ideella föreningar vad avser årlig revision, i de fall mottagaren är skyldig att redovisa användningen av medlen.³⁵ Däremot har Riksrevisionen rätt att företa effektivitetsrevision. Regeringen har dock uppdragit åt Statskontoret att analysera förutsättningarna för att den årliga revisionen att bl.a. kunna omfatta ideella föreningar.

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

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

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

Något finansieringsavtal mellan staten och Folkbildningsrådet finns ej.

3.3 En förvaltningspolitisk diskussion

En regel med undantag

Det offentlighetsrättsliga regelverket, som bl.a. omfattar regeringsformen, tryckfrihetsordningen samt förvaltningslagen, har utformats med myndighetsformen som utgångspunkt. I realiteten är dock långt ifrån all statlig verk-

³⁵ Lag (2002:1022) 2§.6

samhet organiserad i form av statliga myndigheter. I själva verket finns en uppsättning av former för att organisera statlig förvaltning. Statens uttalade mål är dock att myndighetsformen ska vara huvudregeln för den verksamhet som inte bör konkurransutsättas och att användningen av nämndmyndigheten bör vara sparsam. Då förvaltningsuppgifter läggs utanför myndighetsfären för att t.ex. handha funktioner som innefattar myndighetsutövning ska särskilda regleringar skapas för att motsvara de som ryms inom det offentligrättsliga regelverket. Det kan då vara relevant att tala om ett organisatoriskt synsätt med funktionella utvidgningar.³⁶

Rättsstatens värderingar

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

En mångfald av organisatoriska lösningar

Statsförvaltningens organisering visar på en mångfald av lösningar. Antalet statliga myndigheter, som idag uppgår till ca 280 st., kan grovt delas in i förvaltningsmyndigheter, affärsverk samt andra förvaltningsorgan. En enhetlig terminologi tycks dock saknas i sammanhanget. Av förvaltningsmyndigheterna är ca 70 st. s.k. centrala ämbetsverk. Det innebär att de är dels direkt underställda regeringen, dels har en riksomfattande verksamhet. Utbildningsanordnare, museer och forskningsinstitutioner räknas vanligtvis inte som ämbetsverk, även om deras verksamhet ofta är rikstäckande. Affärsverken uppgår numera endast till ett fåtal, då flera av dessa har bolagiserats. Beträffande övriga förvaltningsorgan finns ett flertal nämnder, råd, institut, delegationer och beredningar m.m.. Det är inte alltid möjligt att förstå att bakom en dylik benämning döljer sig en myndighet.³⁷

³⁶ Marcusson, 1997

³⁷ Marcusson, 1997 samt Statskontoret 1997

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

Gränslandet mellan offentligt och privat

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

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

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

Enligt Lena Marcusson ges en splittrad bild när verkligheten prövas mot dessa kriterier. Det är inte alltid givet att tillräcklig grad av förutsägbarhet, vilket är viktigt kriterium för rättssäkerhet, kan garanteras och förutsättningar för kontroll varierar då verksamheterna är så pass skiftande. Samtidigt kan det i de enskilda fallen finnas skäl för särlösningar. Avsteg kan m a o göras från myndighetsformen.³⁸

Bilden kan bli än mer komplex beroende på i vilken utsträckning den ideella föreningen fullgör andra uppgifter som inte ryms inom det offentlighetsrättsliga regelverket. Om en förening exempelvis har många medlemsuppgifter, kan

³⁸ Marcusson 1997

oklarheter uppstå om huruvida regelverken för offentliga förvaltningsuppgifter eller för privata uppgifter är tillämpbara. Ett alternativ kan då vara att i så stor utsträckning som möjligt tillämpa offentligrättsliga principer och regleringar i syfte att undvika oklara ansvarsförhållanden. Detsamma gäller förutsättningarna att kontrollera verksamheten ifråga.

Demokratisk kontroll och auktoritära principer

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

Olika typer av överlämnande av offentliga förvaltningsuppgifter

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

- Officiell prövning
- Fördelning av offentliga medel
- Utseende av offentliga funktionärer
- Beslut om reglerade tjänster
- Beslut om medlemskap och disciplinåtgärder i offentligrättsliga korporationer

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

³⁹ Hemström 2000

⁴⁰ Marcusson 1997, s.24

⁴¹ SOU 1994:147

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

Några utvecklingstendenser inom förvaltningspolitiken

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

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

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

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

Det har vidare diskuterats om inte en särskild lagstiftning för ideella föreningar borde införas. Frågan har behandlats vid ett flertal tillfällen i riks-

⁴² Statskontoret, 2003 (Margareta Ringqvist)

⁴³ Lindgren 2001

⁴⁴ ibid. s.11

⁴⁵ Lindgren 2001

⁴⁶ Petersson, 2000

dagen.⁴⁷ Regering och riksdag har dock avvisat en sådan, delvis med motivet att det finns generella riktlinjer för hur ideella föreningar med förvaltningsuppgifter bör hanteras samt med hänvisning till en omfattande praxis på området. Ytterligare ett motiv som framskyntar är att en särlagstiftning skulle göra det svårt att vidta förändringar och finna flexibla lösningar. Frågan är dock om förekommande praxis är tillräckligt enhetlig.

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

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

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

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

3.4 Sammanfattning

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

⁴⁷ Hemström 2000

⁴⁸ SOU 1993:71 samt SOU 1997:38

⁴⁹ Lindgren 2001

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

Ifråga om överlämnandet av uppgifter till Folkbildningsrådet är statens överlämnande är relativt långtgående. De förvaltningsuppgifter som anförtrots rådet innebär myndighetsutövning. Staten finns inte med som medlem och utser heller inte någon ledamot i föreningens styrelse. Ansvarsförhållandet mellan staten och föreningen och dess medlemmar är heller inte tydliggjord. En form av ansvarsutkrävande sker dock i samband med de återkommande utvärderingarna av folkbildningen som staten låter göra.

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

4 Folkbildningsrådet

4.1 Uppgifter

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

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

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

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

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

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

Rådets uppgifter har sedan dess tillkomst utökats. Detta hänger delvis samman med att samhället i ökad utsträckning använt sig av folkbildningens tjänster. På så sätt har verksamheten också kommit att beröra allt fler politikområden. Folkbildningsrådet har t.ex. erhållit uppgifter inom ramen för Kunskapslyftet samt givits ett ansvar för informationsinsatser i samband med folkomröstningen om EMU. Dessutom har särskilda utbildningsinsatser genomförts i samband med aktivitetsgarantin (SAGA). Folkbildningsrådet har också ökat sina insatser på IT-området, bl.a. genom skapandet av det s.k. Folkbildningsnätet. Trots att Folkbildningsrådets roll på många av

⁵⁰ Folkbildningsrådet verksamhetsplan 2003

dessa områden inte klart har formulerats från statens sida, har Folkbildningsrådet till stor del kommit att företräda den samlade folkbildningen. Bland ytterligare uppgifter som tillkommit kan nämnas redovisning av kursutbudet inom folkbildningen för våra nationella minoriteter och medverkan i EMU-delegationens beredningar av ansökningar. Utöver detta har rådet även givits ett antal särskilda utredningsuppdrag av regeringen, vilka rapporterats i särskild ordning. Under år 2002 har särskilda rapporter avrapporterats avseende:

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

4.2 Organisation

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

Styrelsen

Styrelsens ordförande utses direkt på representantskapsmötet. Medlemmarna utser själva övriga styrelseledamöter. Styrelsen behandlar ärenden om statsbidragsfördelning. I detta arbete ingår bl.a. att fastställa kriterier för statsbidragen till studieförbund folkhögskolor. Styrelsen behandlar vidare ansökningar från nya studieförbund och folkhögskolor samt lämnar rådets årsredovisning. Till styrelsen är ett antal arbetsgrupper knutna. Exempel på arbetsgrupper som var verksamma under år 2002 är gruppen för statsbidrag till nya studieförbund, för IT-strategiska frågor, en styrgrupp för Folkbildningsnätet samt en planeringsgrupp för projektet Folkbildningens framsyn.⁵²

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

⁵¹ Folkbildningsrådets årsredovisning år 2002.

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

Ovåldiga styrelseledamöter

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

Tillfälliga beredningsorgan

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

Hösten år 1999 förändrades rådets arbetsformer beträffande beredningen av de frågor som styrelsen hade att behandla. De tre tidigare permanenta beredningsorganen avvecklades till förmån för ett system med tidsbegränsade beredningsgrupper i specifika ärenden, t.ex. för IT-strategiska frågor.⁵⁴

Samråd

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

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

⁵⁴ Se ovan

⁵⁵ Se ovan

Kansliet

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

4.3 Kontroll, uppföljning och utvärdering

Inledning

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

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

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

När staten i och med reformen tonade ner den egna ambitionen att styra folkbildningen och detta ansvar överfördes till folkbildningens egna organisationer, skulle det uppvägas av en utvecklad målstyrning och folkbildningen förväntades själv ta ett fast grepp om den egna verksamheten, genom bl.a. kontinuerliga mål och innehållsdiskussioner. Detta förutsatte en för-

⁵⁶ Folkbildningsrådets årsredovisning för år 2002.

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

bättrad uppföljnings och utvärderingsverksamhet. Staten förväntade sig information om hur folkbildningen utvecklades, inte minst i kvalitativt avseende, samt hur syftena med statsbidraget uppfylldes.⁵⁸

Kontroll

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

Uppföljning

Uppföljning och utvärdering av folkbildningen sker på flera nivåer. Genom statens återkommande utvärderingar (SUFO) erhålls övergripande föränd- ringar och utveckling. Genom Folkbildningsrådets uppföljning och utvärde- ring skapas kunskap och information om hur verksamheten i olika avseen- den utvecklas i förhållande till statens mål avseende fördelning av statsbi- drag. På lokal och regional nivå har respektive studieförbund och dess avdelningar samt varje folkhögskola ett ansvar för att redovisa verksamhet- ens utveckling i form av verksamhetsberättelser och måldokument. Dess- utom sker löpande ekonomisk revision av verksamheterna.

Folkbildningsrådet följer upp folkbildningen genom deltagande i Folkbild- ningsförbundets och studieförbundens årsstämmor, besök på förbundsled- ningar och lokalavdelningar. Vidare hålls möten med studieförbunden ordföranden för att diskutera återkoppling av gemensamma aktuella frågor av uppföljningskaraktär. Rådet anordnar konferenser för folkhögskolornas

⁵⁸ Folkbildning – styrning och kontroll, RRV- rapport 1999:44.

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

- en studie av effekterna av studieförbundens vidtagna åtgärder med koppling till det interna kontrollarbetet med fokus på målgruppsarbetet
- en analys av innehållet i folkhögskolornas policydokument
- en undersökning av folkhögskolornas ekonomiska situation.⁵⁹

Utvärdering

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

Exempel på egna pågående utvärderingsprojekt är:

- Säkring av kvalitet i folkbildningens målgruppsarbete
- Folkbildningen och de demokratiska utmaningarna
- Effekter av samhällsstödets utveckling och av ändrade fördelningsmodeller 2001–2003
- Utvärdering av fem år med särskilda medel för utvecklings- och försöksverksamhet⁶⁰

För att erhålla statsbidrag fordrar Folkbildningsrådet att varje folkhögskola och studieförbund och deras avdelningar upprättar ett måldokument och en utvärderingsplan samt årligen upprättar en verksamhetsberättelse. Som ytterligare statsbidragsvillkor gäller vidare att i årsredovisningen/verksamhetsberättelsen ska finnas ett antal uppgifter beträffande statsbidragens användning och innehållet i den ekonomiska redovisningen samt beträffande genomförda utvärderings-, utvärderings och utvecklingsinsatser. Syf-

⁵⁹ Folkbildningsrådets verksamhetsplan för år 2003.

⁶⁰ Folkbildningsrådets verksamhetsplan för år 2003.

tet är bl.a. att med hjälp av dessa dokument kunna garantera en viss standard för målstyrningen.

Riksdagens beslut år 1991 innebar att staten vart tredje år skulle göra en fristående utvärdering av folkbildningen. En sådan utvärdering genomfördes och redovisades år 1996.⁶¹ I enlighet med 1998 års folkbildningsproposition har dock beslutats att denna utvärdering istället för var tredje år, ska ske var femte år.

4.4 Folkbildningens finansiering

Fördelning av statsbidrag

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

Mot bakgrund bl.a. av den kritik som riktats mot statsbidragsfördelningen för att den har stimulerat volymjakt istället för att fokusera frågor om verksamhetens kvalitet, genomfördes förändringar av systemet fr.o.m. 2001 som innebar att det tidigare volymbidraget togs bort och ersattes med ett utvecklingsbidrag och ett utökat målgruppsbidrag. Statsbidraget till studieförbunden består idag till 70 procent av ett *basbidrag* som beräknas i förhållande till ett genomsnitt av genomförda studietimmar verksamhetsåren 1995/96 till 1998. Bidraget ligger fast i tre år (2001–2003) och bidragsnivån behålls under ytterligare en treårsperiod. Detta förutsatt att studieförbunden når minst 90 procent av den egna verksamheten, mätt i antalet studietimmar beräknat på ett genomsnitt av verksamhetsåren 1999–2002. 18 procent av statsbidraget utgörs av ett *målgruppsbidrag* som är ett tilläggsbidrag för

⁶¹ SOU 1996:127

verksamhet riktad till särskilt prioriterade grupper; funktionshindrade, invandrare och arbetslösa. Målgruppsbidraget omfördelas varje år och baseras på redovisad verksamhet senast kända verksamhetsår, dvs. målgruppsbidraget för år 2003 fördelas utifrån genomförd verksamhet år 2002. Dessutom utgår ett *utvecklingsbidrag* som motsvarar 12 procent av statsbidraget. Syftet med utvecklingsbidraget är att främja utvecklingsarbete som förnyar och skapar nya former av verksamhet. Syftet är också att ge studieförbunden förutsättningar att möta nya behov och skapa en följsamhet med aktuella behov i samhället.

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

Ökad extern finansiering

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

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

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

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

⁶² Fördelning av statsbidrag inom folkbildningen, Folkbildningsrådet 2003.

⁶³ Folkbildningsrådets årsredovisning för år 2002.

Kommuner och landsting

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

Uppdragsfinansiering

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

Anslagsutveckling och ekonomi

Anslagsutvecklingen inom folkbildningen har enligt Folkbildningsrådet inneburit att statsbidraget urholkats samtidigt som de kommunala bidragen har minskat. För att möta utvecklingen har många studieförbund och folkhögskolor genomfört organisatoriska och administrativa åtgärder. Förutom rationaliseringar och en minskning av antalet avdelningar har studieförbunden tvingats höja medlemsavgifterna och folkhögskolorna har tvingats minska lärartätheten.⁶⁴ Enligt Folkbildningsförbundet har statsbidraget för studieförbunden de senaste tio åren minskat med 14 procent och kommunbidragen med 40 procent. Mellan år 1998 och år 2000 har medlemsavgifternas andel av studieförbundens intäkter ökat från 23 till 27 procent. Andelen lokalavdelningar har på tio år minskat från 1 500 till drygt 500 st.⁶⁵

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

⁶⁴ Folkbildningsrådet. Budgetunderlag för perioden 2004-2006

⁶⁵ Folkbildningsförbundet, Studieförbundens organisation 2002, september 2002 slutrapport

4.5 Folkbildningsrådets dubbla roller

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

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

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

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

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

⁶⁶ RRV 1999

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

En vanlig förklaring till hur rådets verksamhet har utvecklats, är enligt Lindgren, att det finns en inneboende kraft i organisationen. Ambitioner från styrelse och kansli har sedan starten 1991 lett till att rådet har utökat sina uppgifter, och rådet har i vissa fall kritiserats för att gå utanför sin formella kompetens. Det har också påpekats att det finns ett mönster i att verksamheter inom Folkbildningsrådet startas upp med en ursprunglig tanke om att dessa ska drivas i form av tidsbegränsade projekt. Någon plan för avveckling har dock inte gjorts upp och verksamheten har i realiteten permanentats. Att Folkbildningsrådet tar egna initiativ utan att medlemsorganisationerna känner att de har haft en möjlighet att påverka har bidragit till en upplevelse av minskat inflytande bland medlemmarna.⁶⁸ Lindgren påpekar att en utveckling av det här slaget kan komma att hota de grundläggande fördelarna med den nuvarande organisationslösningen. Om Folkbildningsrådets legitimitet minskar i medlemmarnas ögon, kan också förankringen och förståelsen för rådets beslut komma att minska.

Skillnader mellan medlemsorganisationerna

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

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

⁶⁷ Lindgren, 2001

⁶⁸ Lindgren 2001

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

I de fall där folkhögskolorna har behov av en stödfunktion som studieförbunden klarar helt själva har man löst detta genom att vissa av medlemsuppgifter sköts av Folkbildningsrådet enbart för folkhögskolornas räkning. Detta gäller för FIN, Folkhögskolornas Informationstjänst, som finansieras genom folkhögskolornas statsbidrag.

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

Inom folkhögskolevärlden finns vidare skillnader mellan de rörelsedrivna skolorna inom RIO och de landstingsägda inom Landstingsförbundet.

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

4.6 Sammanfattning

Förutsättningar att följa upp och utvärdera verksamheten

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

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

Detta bl.a. som underlag för uppbyggnad av kunskap om folkbildningens kvalitet och effekter.

Kännetecknande för folkbildningen är vidare att verksamheten i hög grad är – och förväntas vara – styrd nerifrån. Verksamheten är vidare till stor del efterfrågestyrd och efterfrågad av ett flertal intressenter utifrån delvis olika behov. Folkbildning är också per definition en vag och komplex verksamhet med flera – och till viss del oförenliga – mål. Vissa av folkbildningens mål är dessutom svårdefinierade och därmed svåra att artikulera, styra gentemot. Detta är faktorer som samtliga påverkar de faktiska förutsättningarna att styra, följa upp och utvärdera verksamheten.

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

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

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

En förändrad finansieringsbild

En iakttagelse är att folkbildningen har kommit att beröra allt fler politikområden och att verksamheten har kommit att finansieras av ett flertal aktörer utanför det allmänna statsbidragssystemet. En konsekvens av detta är att statens roll som finansiär inte blir lika tydlig. Som exempel kan nämnas att staten för vissa studieförbund idag inte längre svarar för huvuddelen av finansieringen. Denna utveckling får konsekvenser för förutsättningarna att styra verksamheten. Det innebär t.ex. att statens roll som ensam finansiär och ”ägare” med krav på resultatinformation, avrapportering och styrning inte längre är lika entydig.

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

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

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

De dubbla rollerna skapar oklarheter

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

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

Det kan uppfattas som naturligt att det finns verksamheter inom Folkbildningsrådet som är svårt att kategorisera enbart som uppdrag av medlemmar-

na eller av staten. Ett exempel på detta är den folkbildningspolitiska bevakningen, som är en naturlig del av rådets kontakter med regering och departement beträffande statsbidragsfördelningen, men också en uppgift som utförs mer effektivt av rådet än av medlemmarna var och en för sig.

5 Överväganden och förslag

5.1 Utgångspunkter

Inledning

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

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

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

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

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

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

Motiv för och mot att lägga ut förvaltningsuppgifter

Att bejaka ett spänningsförhållande mellan olika roller och uppgifter kan ses som ett principiellt argument för en delegering av den typ av uppgifter som Folkbildningsrådet idag ansvarar för. Genom att på detta sätt lägga ansvaret nära verksamheten och låta dem som berörs av fördelningen av statsbidragen vara delaktiga i utformandet av kriterier för hur denna fördelning ska ske, kan segslitna diskussioner och potentiella konflikter undvikas. De berörda aktörerna kan inte på samma sätt invända mot statsmakternas beslut,

utan måste själva ta ansvar för såväl beslut som genomförande. Dessutom underlättas möjligheterna att föra en diskussion om verksamhetens kvalitet och relatera denna till förvaltningsuppgifterna. Den ideella föreningen har rimligen kompetens att bedöma och låta utvärdera verksamheten samtidigt som föreningen genom sin demokratiska struktur har en förankring i verksamheten. De offentliga förvaltningsuppgifterna kommer således att utföras med större legitimitet och relevans.

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

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

I detta sammanhang bör också en diskussion föras om det inte innebär en motsägelse att ge ideella organisationer förvaltningsuppgifter med hänvisning till att de står utanför den offentliga sektorn. Tanken med dessa organisationer är att de ska stå fria från statligt inflytande för att kunna främja demokrati och föra fram nya perspektiv på samhällets utveckling. De ideella organisationerna är viktiga för demokratin men det är just utanför den offentliga sektorn som de kan spela en roll. Att ge dessa offentliga förvaltningsuppgifter är därför inkonsekvent.⁷⁰

Omvärldsförändringar påverkar

En förändrad omvärld påverkar. Det är förvisso alltid vanskligt att tala om omvärldsförändringar som om de vore något nytt. Ett bestående intryck från våra intervjuer och dokumentstudier, är dock att flera förhållanden i omvärlden ställer folkbildningen inför nya utmaningar. I folkbildningens eget utvecklingsarbete Folkbildningens framsyn diskuteras också sådana. Följan-

⁶⁹ Hemström, 2000, se också kap 3.3

⁷⁰ För en vidare diskussion om dessa farhågor, se Rothstein, 1992

de frågeställningar, som är hämtade från rådets eget informationsmaterial, kan illustrera den pågående diskussionen.

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

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

Att folkbildningen efterfrågas kan också ses som ett tecken på dess relevans och nytta. Samhället har ett behov av att i olika sammanhang och på olika sätt dra nytta av folkbildningen. Detta visar om inte annat det stora antalet särskilda uppdrag som tillkommit sedan Folkbildningsrådet bildades. Det kan därför finnas skäl att synliggöra kontaktytorna mellan staten och folkbildningen.

5.2 Otydliga styrsignaler och ansvarsförhållanden

Motsägelser

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

istället för regleringsbrev utfärdas numera riktlinjer med likalydande anvisningar. Samtidigt upplever Folkbildningsrådet att detaljstyrningen har ökat både vad avser statsbidragsgivningen och ifråga om de särskilda uppdragen.

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

Myndighet eller förening

Folkbildningsrådets medlemsuppgifter har utökats under 1990-talet. Enligt vår bedömning får omfattningen och inriktningen av medlemsuppgifterna återverkningar på statens möjligheter att styra den verksamhet som lämnats över till en ideell förening, särskilt om medlemsuppgifterna skulle kunna motiveras som myndighetsuppgifter. Oklarheter mellan olika roller och uppgifter kan därigenom uppstå.

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

Praktiskt för omvärlden

Det går dock inte att bortse från att den dubbla rollen har varit praktisk för omvärlden och för statsmakterna. Det är kanske t.o.m. så att de omvärldsförändringar som har ägt rum under 1990-talet och som bl.a. inneburit ökad externfinansiering och nya uppdrag mer eller mindre har förutsatt en aktör som kunnat tala för folkbildningen och översätta statsmakternas behov för att därigenom kunna ta folkbildningens tjänster i anspråk. Rådet har i detta

⁷¹ Förordning 1991:977 3§

perspektiv kommit att uppfattas mer som en myndighet än som en intresseorganisation. Det har därför setts som naturligt att använda sig av Folkbildningsrådet när nya uppdrag för folkbildningen aktualiserats. Och rådet har måhända i sin tur sett dessa nya uppdrag som ett resultat av medlemsuppgifterna att bevaka och främja folkbildningens intresse.

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

Sammantaget framträder en delvis motsägelsefull och splittrad bild. Relationen mellan staten och Folkbildningsrådet utgår från folkbildningens autonomi och självförvaltning. Samtidigt har staten ett legitimt intresse av att ange syfte och inriktning rörande de särskilda uppdragen. Därutöver kan staten ha ett behov av kunskap och redovisning av uppdragens genomförande. Staten ser givetvis de särskilda uppdragen som myndighetsuppgifter, men som vi pekat på tidigare, kan det finnas mekanismer som gör att rådet uppfattar dem som medlemsuppgifter.

Bygger på förtroende

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

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

5.3 Ett jämförande perspektiv

Jämförelsevis stor frihet

Vi kan konstatera att statens överlämnande av förvaltningsuppgifter till Folkbildningsrådet är relativt långtgående. Statens bidrag är relativt stort och rådet har, jämfört med t.ex. Riksidrottsförbundet, stor frihet att disponera bidraget enligt egna avvägningar (se vidare bilaga 2). Den ökade styrningen av Riksidrottsförbundet kan, mot bakgrund av de iakttagelser som forskaren Lena Lindgren gjort, ses ett exempel på hur staten stramat upp sin kontroll och styrning av bidragsgivningen till ideella föreningar. Om så är fallet, kan vi konstatera att Folkbildningsrådet än så länge inte omfattats av denna generella förändring.

Vem har mest att förlora?

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

Många medlemsuppgifter

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

⁷² För en generell diskussion kring denna problematik, se Rothstein, 1992

Komplex verksamhet

Frågan har ställts om inte folkbildning som verksamhet är mer komplex än andra jämförbara verksamheter. De mål som folkbildningen syftar till att nå handlar om att säkerställa demokratiska värden och om att den enskildes personliga utveckling ska gagnas. Dessa mål låter sig inte omsättas i uppföljningsbara och på förhand givna kriterier. Det är möjligt att folkbildningen i detta avseende skiljer sig från t.ex. idrottsrörelsen eller andra delar av det civila samhället. Men i förhållande till utbildningsområdet i stort kan frågan ställas hur stora skillnaderna egentligen är. Bildningsbegreppet är något som förväntas återfinnas i det offentliga utbildningsväsendet.

Kopplingar till det offentliga utbildningsväsendet

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

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

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

Förutsättningar för resultatstyrning

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

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

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

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

5.4 Möjliga former för styrning och kontroll

Ett vägval

Statskontorets ska enligt uppdraget pröva och lämna förslag till lämpliga former för styrning och kontroll samt uppföljning av de myndighetsuppgifter som är förbundna med statens stöd till folkbildningen. Utifrån de resonemang som förts ovan är det fullt möjligt att dra olika slutsatser. Vår avsikt är att peka på olika alternativ som var för sig kan motiveras beroende

på vilken betydelse som fästs vid att klargöra ansvarsförhållanden och centrala offentlighetsrättsliga frågor och vilka slutsatser som dras av ett troligt ökat omvärldsberoende.

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

Tre modeller

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

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

Generella frågor

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

- Gränsdragningen mellan myndighetsuppgifter och medlemsuppgifter behöver klargöras, vilket bl.a. innebär att ansvarsregleringen mellan staten och Folkbildningsrådet och mellan rådets medlemmar och dess styrelse tydligare behöver regleras.
- Centrala offentlighetsrättsliga principer måste i högre utsträckning beaktas och regleras. Det handlar om principer som rör rättssäkerhet och det handlar om funktioner som rör tillsyn och revision.
- Om rådet även fortsättningsvis ska ansvara för offentliga förvaltningsuppgifter behöver rådets juridiska status klargöras och stadgarna kompletteras med utgångspunkt i statens riktlinjer för samverkan med ideella föreningar.

- Staten måste i högre utsträckning klargöra sin syn på styrning av förvaltningsuppgifterna. Det finns enligt vår uppfattning starka skäl att bejaka folkbildningens särart vilket kan innebära att folkbildningen bör ges större ansvar att omsätta statens syfte för bidragsgivningen. I praktiken kan detta innebära att staten inte lika tydligt markerar vilka målgrupper som ska omfattas av de utbildningsinsatser som statsbidraget finansierar. Det kan också innebära ett klargörande hur resultatstyrningen bäst bör utformas.
- Kvalitetsfrågorna kräver samtidigt ökad uppmärksamhet. Ett genomgående drag i utbildningssammanhang är att kvalitetsfrågorna fått större uppmärksamhet. En orsak till detta är den ökade betydelsen som utbildning numera tillmäts. Flera av våra intervjupersoner med hemvist inom folkbildningen har dessutom framhållit att folkbildningen skulle tjäna på en ökad utvärdering i ett större sammanhang. De insatser som rådet hittills har genomfört behöver således kompletteras.
- Skillnaden mellan grunduppdraget att fördela statsbidraget och därtill hörande uppföljnings- och utvärderingsuppgifter och förekomsten av särskilda uppdrag måste beaktas. I bägge fallen handlar det – juridiskt sett – om möjligheter att ta del av statliga förmåner. Mottagaren kan i princip tacka nej till sådana om kraven för att ta del av förmånen anses för besvärande. I praktiken kan det vara svårt med hänsyn till folkbildningens finansieringsbehov. Poängen är dock att ifråga om de separata uppdragen kan staten ha legitima motiv att styra i större utsträckning än för de medel som ställs till förfogande inom ramen för statsbidraget. Konkret skulle det kunna innebära att de särskilda uppdragen blir föremål för resultatstyrning i gängse betydelse, medan styrningen av det generella statsbidraget ges en annan utformning.

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

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

Alternativ 1. Bibehållande och förtydligande av nuvarande roll

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

Följande åtgärder bör därför vidtas.

- Rådets stadgar bör ses över vad gäller möjligheterna att ta in nya medlemmar samt avseende formerna för upplösning av föreningen. Det innebär sannolikt också att paragrafen som reglerar föreningens upphörande bör ses över. En diskussion mellan rådets medlemmar och staten bör också initieras i syfte att reglera ansvarsförhållanden för rådets myndighetsutövning samt överväga om formerna för uppföljning och utvärdering även bör anges i stadgarna.
- Att göra staten till en av medlemmarna bör övervägas. Därigenom kan kontaktytorna i ökad utsträckning formaliseras vilket möjliggör ökad transparens och insyn. Staten behöver dock inte göra anspråk på inflytande på samma sätt som nuvarande medlemmar, i fråga om t.ex. styrelsens sammansättning. Möjligheten att låta staten utse en ledamot som kan adjungeras till rådets styrelse skulle i det sammanhanget kunna vara lämpligt.
- Ett alternativ till att låta staten utgöra en av medlemmarna i syfte att formalisera kontaktytorna mellan rådet och staten, är att underställa rådets stadgar till regeringen för godkännande. Det innebär att förändringar som rådet vidtar, kan prövas av regeringen i efterhand.
- Utvecklingen mot ökad egenkontroll och förstärkt uppföljning bör bejakas. Rådet har under de senare åren tagit initiativ till och har också fått särskilda medel för att bedriva ett utvecklingsarbete inom folkbildningen.
- Regeringen bör tydligare klargöra sin uppfattning om statsbidraget till folkbildningen i vanligt bemärkelse ska resultatstyras. Vår bedömning är att behoven av verksamhetsanpassning är stora och att regeringen måste aktivt delta i utformningen av lämpliga metoder för hur kvalitet och folkbildning ska kunna speglas. Resultatstyrningen kan mycket väl utformas olika för det generella statsbidraget och de särskilda uppdragen.

- Vi vill i detta sammanhang knyta an till de förslag som SUFO 1 väckte angående formerna för den statliga utvärderingen av folkbildning. Utredningen fann att en fastare organisation som kunde arbeta under längre tid och bygga upp en egen kunskapsbas borde övervägas. Med tanke på att de frågor som bör uppmärksammas i en återkommande utvärdering från statens sida sannolikt är relativt konstanta över tid, kan ett komplement till en återkommande statlig utvärdering vara att regeringen ger befintliga förvaltningsmyndigheter inom utbildningsområdet i uppdrag att utvärdera delar av folkbildningen i ett jämförande perspektiv med t.ex. grundläggande högskoleutbildning. Detta bidrar till att folkbildningens såväl styrkor som svagheter kan belysas i förhållande till andra jämförbara utbildningsformer.⁷³
- Riksrevisionens granskningsmandat vad avser årlig revision av Folkbildningsrådet måste klargöras. För närvarande utser regeringen en revisor som vanligtvis hämtas från Riksrevisionsverket. En sådan lösning är inte längre möjlig i och med att Riksrevisionen har inrättats som oberoende granskningsorgan under riksdagen. Frågan är då om regeringen även i fortsättningen ska utse en revisor eller om detta – beroende på vad som regleras generellt för årlig revision av ideella föreningar – kan ses som en uppgift för Riksrevisionen.⁷⁴

Konsekvenser

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

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

Modellen förutsätter att staten klargör sin syn på mål- och resultatstyrning av folkbildningen och utvecklar formerna för extern uppföljning och utvärdering. Ett problem som bör beaktas i detta sammanhang är att oklarheter och eventuellt dubbelarbete kan uppstå mellan rådets uppföljnings- och

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

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

utvärderingsinsatser och liknande aktiviteter som genomförs av andra myndigheter. Detsamma gäller rådets aktiviteter och en statlig utvärderingsfunktion.

En svaghet med denna modell är att rollkonflikten mellan myndighets- och medlemsrollen består och riskerar att fördjupas. Konflikten gäller främst de legitima krav på demokratisk struktur och beslutsfattande inom rådet som ideell förening och de förvaltningsrättsliga krav som ställs på likabehandling och opartiskhet som ofta förutsätter auktoritära beslutsprinciper. De föreslagna förtydliganden som föreslagits ifråga om förvaltningsuppgifterna är inte tillräckliga för att häva denna konflikt.

Ett annat problem med denna modell är att fokuseringen på volymjakt och kvantitet – i den utsträckning som denna bedöms som problematisk – kvarstår.

Om staten blir en av medlemmarna uppstår nya problem. Vem är egentligen ansvarig för verksamheten och kommer regeringen att kunna granska verksamheten på ett oberoende sätt?

Alternativ 2. Avtal mellan staten och folkbildningens aktörer

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

Följande åtgärder bör därför vidtas.

- Staten och rådet avtalar under en längre period, förslagsvis fyra år, om inriktningen av statens bidrag till folkbildningen. I avtalet uttrycks syftet med statsbidraget på en mer övergripande nivå. Vilka specifika grupper som ska vara föremål för folkbildningens insatser behöver t.ex. inte anges. I avtalet bör dock framgå att statens syften med statsbidraget är att skapa förutsättningar för folkbildningen att vara nydanande i fråga om innehåll, former och förmåga att nå nya målgrupper som vanligtvis inte kommer i åtnjutande av offentliga utbildningsinsatser. I avtalet kan staten också bejaka folkbildningens särart och historiska roll som folk-rörelse.

- I avtalet regleras vilka offentligrättsliga principer som ska tillämpas, vilket bl.a. innebär att rådet har att tillse att statsbidraget används i enlighet med fattade beslut.
- Avtalet bör också reglera principerna för hur särskilda uppdrag ska genomföras och redovisas.
- Staten och föreningen bör vidare i ett avtal komma överens om ansvaret för redovisning, uppföljning samt utvärdering. Rådet skulle t.ex. inte behöva inkomma med budgetunderlag. En årsredovisning enligt dagens ordning krävs dock för att regeringen ska kunna redovisa statens ekonomiska utfall till riksdagen samt för att regeringen ska kunna redovisa verksamhetsutvecklingen i kvantitativa termer.
- Som en följd av ett ökat ansvar för att precisera inriktningen av användningen av statsbidraget, bör ökade utvärderings- och kontrollfunktioner övervägas. En avtalslösning förutsätter att regeringen låter genomföra utvärderingar av folkbildningen som bl.a. kan ligga till grund för statens överväganden i samband med att avtalet ska förlängas.
- Ett sätt är att bibehålla och utveckla den nuvarande modellen med återkommande statliga utvärderingar genom att permanenta dessa och även ge en sådan funktion ett tillsynsansvar. I praktiken innebär det att en myndighet inrättas. En sådan myndighet bör ha ett öppet mandat att med utgångspunkt i avtal och i folkbildningens egna mål och strategier följa upp och utvärdera resultat och effekter samt utöva tillsyn över folkbildningen. På samma sätt som det är viktigt att en sådan statlig utvärderingsfunktion har insikt i folkbildningens villkor, är det av legitimitets-skäl avgörande att utvärderingsinstrumentet kan fungera som en extern granskning. En sådan utvärderingsfunktion bör i högre utsträckning utvärdera folkbildningen i förhållande till andra utbildningsformer.
- Ett alternativ till att inrätta en ny myndighet kan vara, vilket vi också berör i alternativ 1, är att ge en befintlig förvaltningsmyndighet inom utbildningsområdet i uppdrag att utvärdera valda aspekter av folkbildningen. Vid dessa myndigheter finns en betydande erfarenhet och kompetens kring utvärderingsfrågor i allmänhet. Det borde enligt vår mening vara möjligt att använda denna kompetens även i folkbildnings-sammanhang.
- Vidare bör Riksrevisionens granskningsmandat klargöras vad avser årlig revision.
- En avtalslösning förutsätter också att rådets juridiska status klargörs. För att uppfylla kravet på ideell förening krävs att nya medlemmar kan ansluta sig till föreningen.
- Regeringen skulle med denna modell inte ge rådet årliga riktlinjer. En förordning för statsbidragsgivningen krävs av offentligrättsliga skäl.

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

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

Konsekvenser

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

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

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

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

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

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

Alternativ 3. Bildande av en myndighet

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

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

Följande åtgärder bör därför vidtas.

- Förvaltningsuppgifterna läggs på en ny myndighet. Möjligheten att låta en befintlig myndighet ansvara för uppgifterna skulle i princip kunna prövas. Emellertid bedömer vi behovet av egen framtoning som stort och risken skulle vara stor att folkbildningen kom i skymundan. Dessutom är det inte självklart vilken myndighet som skulle vara lämpad att ansvara för folkbildningsuppgifterna.
- Med utgångspunkt i dagens ordning skulle en nämndmyndighet eller en myndighet med styrelse med fullt ansvar kunna övervägas. Dessa utmärks av en kollektiv beslutsform och, i vissa fall, möjligheter för berörda intressen att nominera ledamöter till styrelsen. Två av de jämförelseobjekt som ingått i vår studie, Presstödsnämnden och Nämnden för statens stöd till trossamfund, är nämndmyndigheter.⁷⁵
- Myndighetens styrelse bör ges en central roll. Staten bör överväga ett öppet nomineringsförfarande som innebär att de nuvarande medlemsorganisationerna ges möjlighet att utse ledamöter. En modell som bör övervägas är att regeringen utser ordförande samt några ytterligare ledamöter och att folkbildningens egna organisationer utser majoriteten av styrelsens ledamöter.⁷⁶

⁷⁵ För närvarande pågår dock en översyn av verksförordningen vilket också kan komma att förändra indelningen i myndighetsformer.

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

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

Konsekvenser

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

Genom att styrelsens majoritet utses av folkbildningens aktörer säkerställs såväl legitimitet som sakkunskap. Myndigheten kan dessutom välja arbetsformer som på olika sätt involverar folkbildningens aktörer. Staten kan genom myndighetsformen verksamhetsanpassa styrningen av sin bidragsgivning genom att utforma uppgifterna i enlighet med folkbildningens egna villkor.

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

Folkbildningsrådets nuvarande mandat upphör. Rådet kan dock även framledes existera som ideell förening med nuvarande medlemsuppgifter. En

fråga som aktualiseras är dock hur de informationstjänster som vänder sig till studerande ska hanteras. På samma sätt som de uppfattas som medlemsuppgifter, kan de möjligen motiveras som myndighetsuppgifter.

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

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

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

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

Litteratur

Propositioner, offentliga utredningar m.m.

Regeringens proposition 1990/91:82 *Om folkbildning*
Regeringens proposition 1995/96:61 *Former för verksamhet som är beroende av statligt stöd, m.m.*
Regeringens proposition 1997/98:115 *Folkbildning*
Regeringens proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*
Regeringens proposition 2002/03:1, Utgiftsområde 16

SOU 1990:65 *Folkhögskolan i ett framtidsperspektiv*
SOU 1993:71 *Organisationernas bidrag*
SOU 1994:147 *Former för statlig verksamhet*
SOU 1996:127 *Folkbildningens institutioner*
SOU 1996:159 *Folkbildningen – en utvärdering*
SOU 1997:38 *Myndighet eller marknad* Marcusson, Lena.
Förvaltningens verksamhetsformer i och utanför myndighetsområdet.

Lagar, förordningar samt regleringsbrev m.m.

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

Material från Folkbildningsrådet

Folkbildningsrådets verksamhetsberättelse och årsredovisning 2001
Folkbildningsrådets verksamhetsberättelse och årsredovisning 2002
Folkbildningsrådet verksamhetsplan 2003
Folkbildningsrådets budgetunderlag 2004–2006
IT-handbok för folkbildningen, 2003
Synpunkter med anledning av RRV: s rapport Folkbildning – styrning och kontroll 1999:44
Stadgar för Folkbildningsrådet
Rapport, *Framtidens folkbildningsråd*, november 1993.
Riktlinjer för Folkbildningsrådet avseende användningen av anslaget 25:1
Bidrag till Folkbildningen, Regeringsbeslut 2002–12–19.
PM (2003) *Fördelning av statsbidrag inom folkbildningen*

Material från Folkbildningsförbundet
PM 2001–11–15, Sammandrag av Lena Lindgrens rapporter ” I
medlemmars ställe” (1998) samt ”I myndighets ställe” (2001)
Studieförbundens organisation 2002, september 2002 slutrapport

Övriga rapporter

Folkuniversitetet, College, Folkuniversitetets collegemodell för gränzonen
gymnasieskola – högskola, 2003
Finansdepartementet. *Riktlinjer för regeringskansliets arbete med bildande
av aktiebolag och ideella föreningar*, 2003
Hemström, Carl (2000) *Organisationernas rättsliga ställning: om ekono-
miska och ideella föreningar*, Norstedts juridik
Liedman, Sven-Eric (1997), *Bildningsbegreppet i skola och universitet*, i
antologin *Bildningsgång*, Natur och Kultur 1997
Lindgren, Lena (2001) *Varken privat eller offentligt. Folkbildningsrådet i
myndighets ställe*, CEFOS 2001
Petersson, Olof (2000) *Statsbyggnad – den offentliga maktens organisation*
SNS förlag
Rothstein, Bo (1992) *Den korporativa staten*, Nordstedts
Riksrevisionsverket (1999) *Folkbildning – styrning och kontroll* 1999:44
Skolverket (2000) *Det livslånga och livsvida lärande*
SCB (2000) *Vuxenutbildningen i Sverige 2000*
Statskontoret 1997:7A *Statens nämndmyndigheter*, del 1
Statskontoret 1997:25. *Statens samverkan med andra parter i aktiebolag
eller ideell förening*.
Statskontoret, 2003 (Margareta Ringqvist) *Sammanställning av national-
räkenskaper rörande offentligt stöd till hushållens intresseorganisationer*
Wallin, Kerstin E. (2000) *Folkbildning på export? Sammanhang, förutsätt-
ningar, möjligheter*. Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet 2000

Uppdragets direktiv



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Statens utvärdering av folkbildningen 2004,
SUFO 2
U 2001:06

Sekreterare
Anders Ekman
Telefon 08-405 17 51
Mobil 070-548 74 73
Telefax 08-543 560 32
E-post anders.ekman@education.ministry.se

Uppdrag

2002-11-04

Statskontoret
Thomas Pålsson
Box 2280
103 71 STOCKHOLM

Dnr. 2002/425-5
STATSKONTORET
Registrator
Ink. 2002-11-11
Dnr. 2002/425-5

Titel	S
Beslut	GA
Datum	11/11-02
Sign	AA

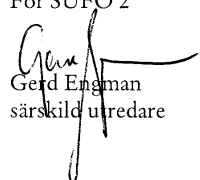
Uppdrag till Statskontoret angående Folkbildningsrådets myndighetsroll

1 bilaga

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

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

För SUFO 2


Gerd Engman
särskild utredare


Anders Ekman
huvudsekreterare

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



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

U 2001:06

Uppdrag till Statskontoret angående Folkbildningsrådets myndighetsroll

Bakgrund

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

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

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

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

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

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

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

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

Uppdraget till Statskontoret

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

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

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

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

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

Ett jämförande perspektiv – En studie genomförd av Peter Winai, Gränsorganisationer AB

Allmänt

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

Riksidrottsförbundet

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

Motiv för val av modellen

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

Generellt kan skönjas ett ökat intresse från samhällets och statens sida att ta till vara idrottens möjligheter i samhällsutvecklingen. Dessa ambitioner kommer tydligt till uttryck i den senaste Idrottspropositionen⁷⁷. De specificeras också bl.a. i årliga ”Riktlinjer för statens stöd till idrotten” (se vidare nedan).⁷⁸ Här föreligger alltså ett visst dilemma för staten: Ett starkt intresse för idrottsrörelsens insatser i samhället och därmed en legitimitet för stödin-

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

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

satser, parat med en ovilja att framstå som om man blandar sig i verksamhetens styrning.

Hur styr staten?

Riksidrottsförbundet har från och med år 2000 fått en förtydligad myndighetsroll vid fördelningen av det statliga anslaget till idrotten. En särskild förordning innehåller föreskrifter om statsbidrag till idrottsverksamhet. Offentlighetsprincipen gäller numera för den del av Riksidrottsförbundets verksamhet som består i fördelning av statsanslaget⁷⁹. Syftena med statsbidraget specificeras i ett antal punkter som avser barns och ungdomars intresse, alla människors möjlighet att utöva motion, lika förutsättningar för kvinnor och män, integration och god etik.

Förvaltningsuppdraget från regeringen till RF specificeras dels i ovan nämnda riktlinjer och dels i regleringsbrev, där anslaget är uppdelat i delposter.⁸⁰

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

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

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

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

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

⁸⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende anslaget Stöd till idrotten.

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

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

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

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

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

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

Årligen revideras RF:s verksamhet av en auktoriserad revisor.

Stödmottagarnas påverkan

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

Utformningen av RF:s uppgifter visavi stödmottagarna

Anslagen till specialförbunden fördelas enligt en nyckel antagen av stämman. Denna nyckel är då och då föremål för debatt, och det händer att den

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

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

RF är företrädd av 21 distriktsförbund.

Styrproblem

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

Förändringar i statens styrning

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

Forum Syd

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

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

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

Motiv för val av modellen

1995 sammanslogs två paraplyorganisationer med uppdrag att hantera bidrag för utvecklingsbistånd till en gemensam organisation, Forum Syd. Tillkomsten av Forum Syd⁸¹ gav Sida en särskild kanal för stödgivning till framför allt små ideella organisationer, vid sidan av etablerade rörelser som Rädda Barnen, SMR osv.

Modellen innebär att ekonomiskt stöd kanaliseras från staten i två led, först via Sida och sedan via ett antal paraplyorganisationer inklusive Forum Syd, till enskilda organisationer (EO).

Hur styr staten?

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

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

En dominerande modell för resurstilldelning till EO är systemet med ramavtal med ett antal svenska organisationer, däribland Forum Syd. Systemet hanteras av två avdelningar inom Sida: SEKA som arbetar med enskilda organisationer och med humanitärt bistånd, samt informationsavdelningen.

Ett antal kriterier för urval av de s.k. ramorganisationerna har utarbetats. Numera finns två nivåer av ramorganisationer: Dels sådana som arbetar direkt med Sida, dels programavtalsorganisationer, som får stöd via en ramorganisation. Bland Sidas bedömningskriterier⁸² ingår organisationens legitimitet, kompetens i utvecklings- och metodfrågor, kommunikationsförmåga, tillförlitlighet i system osv.

Ramavtal förekommer för tre typer av organisationer:

1. Bidragsförmedlande ramorganisation, som har eget ramavtal med Sida. Bland dessa ingår Forum Syd.

⁸¹ Forum Syd bildades genom en sammanslagning av SVS/Fredskåren och BIFO.

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

2. Ramorganisation med egen verksamhet, som har eget ramavtal med Sida. Ett exempel är Rädda Barnen.
3. Organisationer med programavtal med ramorganisation – fleråriga av Sida godkända avtal.

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

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

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

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

Ansökningarna ställs till ramorganisationen, t.ex. till Forum Syd, som gör sin bedömning och lämnar en samlad rekommendation till Sida. Normalt ifrågasätter Sida inte rekommendationen; däremot ställs specificerade krav på återrapportering. Sida har en arsenal av kontroll- och uppföljningsinstrument:

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

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

Stödmottagarnas påverkan

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

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

Utformningen av Forum Syds uppgifter visavi stödmottagarna

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

Styrproblem

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

Förändringar i statens styrning

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

Statens nämnd för stöd till trossamfund

Motiv för val av modellen

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

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

Hur styr staten?

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

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

Statsbidraget är i sin tur uppdelat i tre bidragsformer:

- organisationsbidrag
- verksamhetsbidrag
- projektbidrag

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

Stödmottagarnas påverkan och utformningen av uppgifter visavi stödmottagarna

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

Styrproblem och förändringar i statens styrning

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

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

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

Presstödsnämnden

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

Motiv för val av modellen

Bakgrunden till inrättandet av nämnden är omsorgen om demokrati och pluralism i samhället. Den kanske viktigaste argumentationen handlade om behovet av att stödja andratidningar för att inte ett tidningsmedium skulle dominera helt på en ort. Samtidigt har man velat delegera en speciell uppgift till en både politiskt och professionellt sammansatt församling. Nämndkonstruktionen kan alltså ses som resultatet av en politisk kompromiss. Senare har presstödsnämnden fått andra uppgifter, bl.a. att ”följa och analysera den ekonomiska utvecklingen för olika tidningsgrupper och övriga väsentliga förändringar inom dagspressen”⁸³. Vidare har nämnden t.ex. fått uppdraget att kartlägga och analysera situationen för medier som främst riktar sig till invandrare och nationella minoriteter i Sverige⁸⁴.

Hur styr staten?

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

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

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

Regler för presstödet finns i presstödsförordningen och Presstödsnämndens föreskrifter om presstöd.⁸⁵

⁸³ Enligt förordningen (SFS 1988:673)

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

⁸⁵ Presstödsförordningen (1990:524) och Presstödsnämndens föreskrifter om presstöd (KRFS).

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

Styrproblem och förändringar i statens styrning

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

Vad skiljer och förenar med Folkbildningsrådet

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

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

Folkrörelseförankringen

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

Genom Statens nämnd för stöd till trossamfund, liksom hos Presstödsnämnden har staten behållit ett starkare grepp om stödverksamheten. Man kan

spekulera i orsakerna. Kanske handlar det om en vilja att säkerställa insyn och möjligheter till överklagande. Kanske uppfattas fördelningsproblematiken vid presstödd respektive stöd till trossamfund som varande för känslig att överlåtas till enskilda organisationer. Det är också möjligt att det rör sig om tillfälligheter – lämpliga konstruktioner vid tidpunkten för inrättandet.

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

Styrningen av intermediären

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

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

Intermediärens styrning av stödmottagarna

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

Någon motsvarighet till Folkbildningsrådets oväldeprincip tycks inte finnas hos RF; fördelningsnycklarna för statligt stöd till specialförbunden är framförhandlade. Visserligen har det förekommit att de har ifrågasatts, men i grunden tycks de ha legitimitet hos medlemsorganisationerna. Hos Forum Syd kan man möjligen tala om en motsvarighet till oväldeprincipen: Här

gäller det ju att Forum Syd tydligt kan visa att man följer Sidas villkor för ramorganisationerna.

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

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

Bilaga 3

Intervjupersoner

Ewa Arenbro	Kanslichef RIO
Anders Castberger	Rektor NBV
Agneta Charpentier	Ämnessakkunnig samverkansdelegationen, sekreterare SUFO 1
Maicen Ekman	Generalsekreterare Folkbildningsförbundet
Karl-Arne Eriksson	Förbundsrektor Studieförbundet
Sigbrit Franke	Universitetskansler Högskoleverket
Anders Franzén	Departementsråd Utbildningsdepartementet
Anders Gradin	Rektor Studieförbundet Vuxenskolan
Lars Göransson	f d departementsråd, Utbildningsdepartementet, huvudsekreterare SUFO 1
Mona Hillman Pinheiro	Direktör, Föreningen Svenska Läromedels producenter, fd förbundssekreterare ABF
Pia Johansson	Hovrättsråd Hovrätten över Skåne och Blekinge
Tage Johansson	Vice ordförande RIO
Jan-Sture Karlsson	Generalsekreterare Folkuniversitetet
Leif Kindblom	Ordförande Studieförbundet
Rolf Larsson	Riksrevisionsverket
Lena Lindgren	Docent i offentlig förvaltning, Göteborgs universitet
Anders Ljunggren	Generalsekreterare Föreningen Norden, Ordförande Folkbildningsrådet
Karin Löfdahl	Ordförande Stockholms länsbildningsförbund
Berit Oscarsson	f d riksdagsledamot
Lasse Magnusson	Folkbildningssekreterare Folkbildningsrådets kansli
Lena Marcusson	Professor i förvaltningsrätt Uppsala universitet
Britten Månsson Wallin	Kanslichef, Folkbildningsrådets kansli
Astrid Netzén Ugglå	Kansliråd Finansdepartementet
Lars Petersson	Utredningssekreterare Högskoleverket
Leif Svensson	Avdelningsdirektör Riksrevisionsverket
Per Thullberg	Generaldirektör Skolverket
Gudmund Toijer	Hovrättsråd Svea Hovrätt
Bo Toresson	f d ordförande Folkbildningsrådet
Sten Törnblom	f d ordförande Folkbildningsförbundet
Ewa Stålldahl	VD Vårdalsstiftelsen
	f d ledamot Folkbildningsrådet
Ulf Wetterberg	VD Landstingsförbundet
	f d ledamot Folkbildningsrådet

