

”För studieförbunden är den lokala folkbildningsverksamheten grundläggande.

I det perspektivet är det anmärkningsvärt att det är i kommunerna som stödet till studieförbunden har minskat mest, jämfört med stats- och regionanslagen.”

## **Varför minskar det?**

**En studie om kommunernas  
generella anslag till studieförbunden**

# Innehåll

Förord.....	3
Bakgrund.....	4
<i>Om studieförbund och folkbildning .....</i>	4
<i>Syfte, frågeställningar och genomförande .....</i>	5
<i>Metod.....</i>	5
Bakom beslutet – neddragningsprocessen.....	7
<i>Studieförbunden prioriteras ned .....</i>	8
<i>Prioriteringarna – i ett nationellt perspektiv .....</i>	9
<i>Den bistra verkligheten .....</i>	10
<i>Prioriteringsfaktorer .....</i>	10
<i>Relationen mellan politiker och tjänstepersoner i beslutsprocessen .....</i>	12
<i>Studieförbunden och politiken .....</i>	13
<i>Reaktioner från studieförbunden .....</i>	14
<i>Konsekvenser av neddragningarna .....</i>	14
<i>Andra stödformer i kommunen .....</i>	15
<i>Bilden av studieförbunden .....</i>	15
Sammanfattande reflektioner .....	16
<i>Vad behöver göras och vem ska göra det? .....</i>	18
Referenser .....	19

*Varför minskar det? – En studie om kommunernas generella anslag till studieförbunden*

Copyright: Studieförbunden

Studieförbundens material 2018:4

Text: Thomas Östlund Produktion

Grafisk form: Petter Evertsén

[www.studieforbunden.se](http://www.studieforbunden.se)

# Förord



*David Samuelsson*  
Generalsekreterare  
Studieförbunden  
i samverkan

De tio studieförbunden finns över hela Sverige, med verksamhet i landets samtliga kommuner. Varje år deltar över 955 000 personer i studieverksamheten. Studieförbundens kulturverksamhet, med föreläsningar, utställningar och konserter är mycket omfattande.

Under lång tid har kommunernas generella anslag till studieförbunden minskat avsevärt. Utvecklingen står i skarp kontrast till de höga förväntningar som finns på studieförbunden – från enskilda medborgare, civilsamhälle, politiker och beslutsfattare.

Hur ska man då förstå och förklara minskningen av kommunernas anslag? Frågan står i fokus för denna rapport.

Vi har valt att titta på några kommuner som senaste åren minskat sina anslag. Rapporten berättar alltså om läget i nedskärningskommuner och vilka processer och händelser som ledde fram till nedskärningen. Vilka är motiven och drivkrafterna bakom besluten?

Det är viktigt att poängtera att urvalet är litet och avgränsat till kommuner som minskat anslagen. Studien säger alltså inget om kommuner i allmänhet.

Resultaten ger ändå viktiga pusselbitar i studieförbundens fortsatta arbete med att forma strategier för att vända trenden och tydliggöra att offentligt stöd till studieförbunden är en god investering. Sammanlagt har studieförbunden 19 220 unika studiecirkeldeltagare i de 10 kommuner som ingår i studien. Rapporten ger kunskap om kommunernas resonemang och prioriteringar – vilket även kan få oss i studieförbunden att fundera över våra egna prioriteringar, vad gäller verksamhetsinriktning, närvaro och synlighet i kommunerna.

# Bakgrund

Kommunernas generella anslag till studieförbunden har minskat under en följd av år. Enligt Folkbildningsrådets rapport *Kommunernas och landstingens/regionernas bidrag till studieförbunden 2015-2017* (Folkbildningsrådet 2018) har anslagen minskat från 644 miljoner kronor år 1992 till 324 miljoner kronor år 2016. Om hänsyn tas till inflationen motsvarar detta en minskning med 63 procent. På senare år har minskningstakten planat ut något och mellan 2015 och 2016 noterades för första gången på många år en liten ökning.

I varierande grad och med olika metoder bedriver studieförbunden, enskilt och tillsammans, opinionsarbete riktat till kommunerna. Länsbildningsförbunden som är studieförbundens och folkhögskolornas regionala organ arbetar på olika sätt för att uppmärksamma studieförbundens roll och betydelse i samhället. Påverkansarbete gentemot kommunerna är en del av deras uppdrag. Länsbildningsförbundens resurser är dock relativt små, och möjligheterna till mer omfattande insatser därmed begränsade. Någon total bild av det arbete som görs finns inte, varken vad gäller länsbildningsförbundens insatser eller av det påverkansarbete gentemot kommunerna som sannolikt görs av enskilda studieförbund och dess företrädare.

På nationell nivå har det också genomförts en del insatser på detta område. Rapporten *Läge för dialog* (Folkbildningsförbundet, 2011) lyfte fram relationen mellan studieförbund och kommuner, bland annat mot bakgrund av de minskande kom-

munanslagen. Rapporten följdes av ett antal konferenser på olika platser i landet, arrangerade i samverkan mellan dåvarande Folkbildningsförbundet, Sveriges Kommuner och Landsting i samarbete med ett antal länsbildningsförbund. Olika material har tidigare producerats, främst av Studieförbunden i samverkan, som uppmärksammar studieförbundens relation till kommunerna. Skriften *Behöver din kommun personlig rådgivning?* från 2005 riktar sig direkt till kommunerna med fakta och argument om studieförbundens betydelse i samhället. *Vägar till framgång* lyfter fram faktorer som kan bidra till förbättrad dialog och samverkan mellan studieförbund och kommuner.

Det finns ingen samlad kunskap om vad de insatser som gjorts, av olika aktörer inom folkbildningen, har haft för effekter. Eftersom kommunbidragen har fortsatt att sjunka ligger det nära till hands att tala om ett misslyckande. Det är nog både en förhastad och förenklad slutsats. Ingen vet ju hur det hade sett ut om inte dessa insatser hade gjorts. Men att kommunernas generella anslag har minskat är uppenbart och ett skäl till att frågan är aktuell för studieförbunden.

## Om studieförbund och folkbildning

Inledningsvis följer här några korta fakta om studieförbunden.

- Det finns tio statsbidragsberättigade studie-

förbund i Sverige, med olika profil och inriktning. Basen i studieförbundens verksamhet är studiecirklar och kulturprogram. Studieförbunden har ett omfattande samarbete med föreningar och folkrörelser. Studieförbunden räknas, tillsammans med folkhögskolorna, till den organiserade folkbildningen i Sverige.

■ Studieförbunden i samverkan är de tio studieförbundens bransch- och intresseorganisation. Den vill stärka folkbildningens idé och studieförbundens ställning i samhället, bland annat genom omvärldsbevakning, opinionsbildning och arbete med kvalitetsfrågor.

■ Länsbildningsförbund finns i de flesta län och är fristående organisationer som fungerar som mötesplats för studieförbund och folkhögskolor, lokalt och regionalt.

## Syfte, frågeställningar och genomförande

Syftet med denna studie är att öka kunskapen om varför kommunernas generella anslag till studieförbunden minskar. Fokus riktas mot ett antal kommuner som under de senaste åren minskat anslagen.

Följande frågor behandlas i studien:

- Vad låg bakom beslutet om neddragningen av de generella anslagen till studieförbunden?
- Vilka prioriteringar görs och hur ser beslutsprocessen ut?
- Hur är rollfördelningen mellan politiker och tjänstepersoner i beslutsprocessen?

- Har beslutet föregåtts av några utredningar och/eller konsekvensanalyser?
- Har beslutet medfört några reaktioner eller opinionsyttringar?
- Finns det andra stödformer i kommunen som studieförbunden kan ta del av?

## Metod

Undersökningen bygger främst på intervjuer med ett antal tjänstepersoner med ansvar för studieförbund i kommuner som under 2015-2017 minskat sina generella anslag till studieförbunden med 10 procent eller mer.

Enligt en första sammanställning uppfyllde 29 kommuner detta kriterium. Av dessa valdes 10 kommuner ut för att ingå i undersökningen. Urvalet gjordes med avseende på kommunernas storlek och geografisk spridning. Till grund för urvalet ligger Folkbildningsrådets sammanställning av kommunernas bidrag till studieförbunden (Folkbildningsrådet, 2018).

Det visade sig att det statistiska underlaget inte överensstämde med kommunernas uppgifter. Fem av kommunerna i det ursprungliga urvalet hävdade att några nedskärningar inte skett. Enligt Folkbildningsrådets rapport bygger insamlade data på "uppgifter som i vissa fall länsbildningsförbunden samlat in och i andra fall kommunerna och landsting/regioner rapporterat direkt till Folkbildningsrådet" (sidan 5). Ett antagande, efter det att diskussioner förts med tjänstepersoner i några berörda kommuner, är att orsaken i en

del fall kan vara oklarheter i vad som avses med ”generella bidrag”. Det ursprungliga urvalet kom därför att ändras under studiens genomförande. Frågan om de motstridiga uppgifterna mellan det statistiska underlaget och kommunföreträdarnas uppgifter har inte klarlagts närmare än så inom ramen för denna studie.

## Kommunerna i studien

I tabellen nedan visas de tio kommuner som slutligen kom att ingå i studien och där företrädare intervjuats. Vidare redovisas, utifrån Folkbildningsrådets statistik, det generella anslaget till studieförbunden för 2015, 2016 samt budgeterat anslag för 2017 i kronor. Beloppen i Folkbildningsrådets statistik anges i fasta priser med 2016 års KPI som basvärde. Den sista kolumnen visar antalet invånare i kommunen 31 december 2017, avrundat till 100-tal.

	2015	2016	2017	Inv. 2017
Falkenberg	2019659	1955000	1382432	44200
Gävle	3736368	3700000	3048037	100600
Höganäs	454423	416000	393225	26200
Ljungby	729097	600000	589943	28300
Malå	232261	260000	196648	3100
Nybro	656349	525000	516200	20400
Pajala	323145	220000	216312	6100
Tierp	656389	480000	471954	20900
Torsås	166622	150000	127821	7100
Trosa	405951	377000	346100	12900

## Intervjuerna

Utgångspunkt har varit ett på förhand utsänt e-postbrev med kort information om studien och ett antal frågor, som i stort sett följer de frågeställning-

ar som redovisats tidigare. Under intervjun har det, förutom svaret på frågorna, varit möjligt att fritt kommentera och reflektera kring studieförbundens roll och betydelse i kommunen. Intervjuerna har genomförts på telefon och spelats in på band, utom i ett fall, där intervjupersonen avböjde detta.

I resultatredovisningen citeras tjänstepersoner, och hänvisningar görs i en del fall till enskilda kommuner. Inga fallbeskrivningar kommun för kommun görs dock, utan ambitionen har varit att se om det går att klarlägga några mönster och gemensamma nämnare i den process som leder fram till att de generella kommunanslagen minskar.

## Begränsat urval

Det är ett begränsat antal kommuner som ingår i studien – och det är enbart kommuner som de senaste åren minskat anslagen till studieförbunden. Ett större och mer varierat urval hade sannolikt gett ett mer aspektrikt utfall, och stabilare underlag för mer generella slutsatser. Samtidigt ska studien ses som en av flera pusselbitar, som förhoppningsvis kan öka kunskapen om studieförbundens relation till kommunerna.

# Bakom beslutet – neddragningsprocessen

Vad är det som gör att kommunerna drar ner anslagen till studieförbunden? Ett första skäl, som anges genomgående, är besparingskrav. Andra faktorer som lyfts fram är en prioriteringsordning där studieförbunden drar det kortaste strået i relation till barn- och ungdomsverksamheter, bibliotek och lokala föreningar. Det är tydligt att studieförbunden är lågt prioriterade bland kulturverksamheterna över hela landet. Har studieförbunden blivit mindre synliga? Det finns svar som tyder på det. En annan viktig aspekt som skymtar fram är tjänstepersonernas roll i beslutsprocessen.

## Ett trängt ekonomiskt läge

En första fråga gäller vad som låg bakom kommunens beslut att minska de generella anslagen till studieförbunden. Det finns en slående samstämmighet i beskrivningen av hur detta går till. ”Besparingskrav” är det ord som bäst sammanfattar processen. Vad som föranleder besparingen har vi inte undersökt närmare, men på frågan om varför anslagen till studieförbunden minskat inleds ofta svaret med beskrivningen av att kultur- och fritidsförvaltningen<sup>1</sup> fått ett sparbeting, som en del i kommunens budget för kommande år:

Skälet var att kommunen i stort fick en uppmaning om effektivisering i slutet av 2015.

1. Nämnds- och förvaltningsorganisationen liksom namn på nämnder och förvaltningar varierar i olika kommuner, men vanligtvis handhas studieförbundsfrågorna inom den förvaltning som ansvarar för kultur- och fritidsfrågor. Genomgående används i rapporten begreppet kultur- och fritidsförvaltning.

Vi fick ett sparbeting på cirka 17 procent på budgeten inom kultur och fritid.

Det har gjorts neddragningar i flera omgångar och den största anledningen är att vi har fått besparingskrav på oss.

Som framgår av citaten skiftar den kommunala terminologin. ”Neddragningar”, ”besparingar” eller ”effektiviseringar”, är begrepp som förekommer, men innebörden verkar vara likartad. Ett trängt ekonomiskt läge gör att kommunledningen fattar beslut som innebär nedskärningar av kostnader.

När ett sparbeting ska fördelas mellan kommunens olika förvaltningar är den bild som framträder att kultur- och fritidsverksamhet ofta drabbas. I första hand värnas kommunens lagstiftade verksamhet. Fokus riktas i allmänhet mot de tre kärnområdena vård, skola och omsorg:

Vård, skola, omsorg är ju mantrat i de flesta kommuner, även hos oss.

Tyvärr är det nästan alltid så att de verksamheter som inte är lagstyrda drabbas hårdast. Så var det även i vårt fall. Vi inom kultur och fritid fick de hårdaste besparingskraven.

## Studieförbunden prioriteras ned

När kultur- och fritidsförvaltningen fått sitt sparberedning beskriver tjänstepersonerna hur en process tar vid som slutar i att nämnden fastställer budget för kommande år. I processens värderas olika verksamheter, utifrån den budgetram som kommunfullmäktige fastställt. De flesta kultur- och fritidsförvaltningar har fasta kostnader i form av lokaler och avtal, vilket innebär att utrymmet för prioriteringar minskar. Personalkostnader är inte på samma sätt "fasta", men flera av de intervjuade ger ändå uttryck för att man i det längsta drar sig för att säga upp medarbetare, även om det också händer.

Inte i något fall nämns att anslagen till studieförbunden skulle vara särskilt prioriterade i den budgetprocess som följer på besparingskrav. Det är här viktigt att ha i minnet att vi valt att studera just ett antal kommuner där studieförbunden drabbats av neddragningar. Så är det naturligtvis inte alltid. Man kan naturligtvis också hävda att generella anslag till studieförbund i sig innebär en prioritering. Många verksamheter inom kultur- och fritidsområdet får inte några kommunbidrag alls.

Framför allt tre områden återkommer i svaren och tycks vara vägledande i den prioriteringsprocess som följer på besparingskrav i kommunernas kultur- och fritidsverksamhet.

### Barn- och ungdomsverksamhet

Kultur- och fritidsverksamhet riktad till barn och ungdomar är det område som rankas högst i "prioriteringslistan". Verksamhet riktad till unga ska skyddas, är ofta budskapet från politikerna, vilket tjänstepersonerna redan från start i en prio-

riteringsprocess har att förhålla sig till. Särskilt i mindre kommuner är Kulturskolan det område som man vill värna:

Kultur- och fritidssatsningar som riktar sig barn och ungdomar är alltid prioriterade. Stödet till idrottsföreningar och fritidsgårdar vill ingen politiker dra ned på.

Det tyngsta skälet att dra ned på studieförbunden är att det inte drabbar barn och unga alltför hårt.

Vi har haft väldigt undermåliga lokaler till Kulturskolan och där är vår ambition att kunna flytta till lite bättre lokaler och det medför kostnader.

### Bibliotek

I många små kommuner är biblioteket den enda offentliga kulturinstitutionen. Det är också den enda verksamhet inom kultur- och fritidssektorn som rymmer lagstadgade skyldigheter för kommunerna. Det verkar finnas en stark vilja att värna biblioteken, framför allt i de mindre kommunerna. Det nämns att besparingar får direkta och synbara återverkningar på servicen, vilket man ofta vill undvika. Det kan exempelvis handla om en halvtids bibliotekarietjänst, minskade öppettider och nedläggning av en biblioteksfilial:

Barnbibliotekarietjänsten drog vi in. En halv miljon sparade vi där, men det var inget lätt beslut.



## Lokala föreningar

Ett aktivt föreningsliv inom kultur- och fritidsområdet ses som betydelsefullt för kommunen. Flera nämner särskilt de lokalt baserade föreningar som inte är knutna till någon riksorganisation, där de kan få stöd:

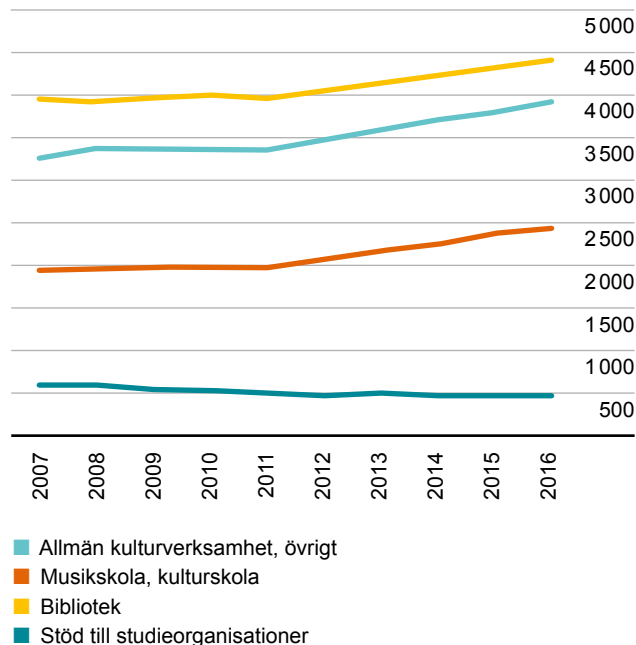
Jag tror inte att studieförbunden ses som så avgörande för ett levande kulturliv, jämfört med de lokala kulturföreningarna.

På en direkt fråga bekräftar flera av de tillfrågade tjänstepersonerna den betydelse som studieförbunden har för föreningslivet, men ingen nämner detta spontant under intervjuerna.

## Prioriteringarna – i ett nationellt perspektiv

Ett nationellt perspektiv på kommunernas utgifter på kulturområdet ges i rapporten *Samhällets utgifter för kultur 2016* från Myndigheten för kulturanalys.

Figur: Kommunernas kostnader för kultur 2007–2016 per område. Miljoner kronor. 2016 års priser.



Källa: Myndigheten för kulturanalys, 2017:  
*Samhällets utgifter för kultur 2016.*

I figuren framgår det tydligt hur kommunernas kulturanslag prioriteras mellan olika områden, och att studieförbunden inte bara är lägst prioriterat utan också det enda område som mellan 2007 och 2016 har fått minskade anslag.

Av rapporten framgår det i övrigt att storleken på kulturanslagen varierar avsevärt mellan olika kommuner, från 585 till 2 686 kronor per invånare, år 2016. Även kulturens andel av kommunernas totala verksamhetskostnader skiftar, från 1,1 procent till 5,2 procent.

## Den bistra verkligheten

En samlad bild från intervjuerna med kommunernas tjänstepersoner inom kultur- och fritidsområdet är att de ger uttryck för att befinna sig i en bister ekonomisk verklighet. Det gäller i första hand de glesbygdskommuner som ingår i urvalet. Vikande befolkningsunderlag och en åldrande befolkning gör det svårt att upprätthålla en god samhällsservice. Ofta får kultur- och fritidsverksamheten stå tillbaka när resurserna tryter. Följande citat ger en beskrivning av läget:

Det är klart att besparingarna drabbar hårt. Vi har till exempel lagt ner badhuset här i kommunen. Det var i dåligt skick så det krävdes både underhåll och reparationer. Det slutade med att badhuset lades ned.

Kulturen är väldigt slimmad i många kommuner. Så här mycket finns på biblioteket, ska vi avskeda någon där?

Det här var som att välja mellan pest och kolera, och så tror jag politikerna kände också, även om de har beslutat om effektiviseringen själva.

Till slut går det inte att osthyvla mer. Man kan inte hyvla av en verksamhet hur mycket som helst.

## Prioriteringsfaktorer

Det ”kritiska läget” för studieförbunden uppstår alltså i samma stund kultur- och fritidsnämnden ska fastställa sin budget för kommande år. Vi har konstaterat att neddragningen för studieförbunden sker utifrån att andra verksamheter prioriteras högre, framför allt barn- och ungdomsverksamhet men även bibliotek och stöd till lokalt baserade föreningar. Det finns några andra faktorer som framskyntar, och som också kan ha mer eller mindre stor relevans i den process som leder fram till att anslagen till studieförbunden minskar.

### Minskad närvaro, synlighet och verksamhet

Nästan samtliga intervjuade tecknar en bild av studieförbunden som allt mer frånvarande och osynliga i kommunerna. Utsagorna har skiftande karaktär, men just detta tema med variationer lyfts ofta fram som svar på en öppet ställd fråga om hur man ser på studieförbundens roll i kommunen.

Ibland framhålls bristen på lokal närvaro rent fysiskt, så till vida att studieförbunden, eller allt fler av dem, inte längre har några kontor med anställda medarbetare i kommunen.

Många nämner (ibland i nästan nostalgiska termer) att de tryckta kursprogrammen som tidigare delades ut till kommuninvånarna höst och vår inte längre finns kvar. Det här väcker också frågor om studieförbundens förändrade verksamhet, så till vida att den öppna kursverksamheten riktad till allmänheten inte är lika omfattande längre. Ibland leder samtalen vidare till resonemang om människors förändrade fritidsvanor, ideellt engagemang, digitalisering och så vidare. Från kommunföreträdarnas horisont blir ändå slutsatsen att utveck-

lingen knappast bidrar till att göra studieförbunden mer synliga i kommunen. Fyra citat från fyra olika kommuner illustrerar resonemangen:

Jag ser ju att de inte har samma utbud som tidigare när det gäller kurser.

Tidigare fick ju alla i kommunen ett kursprogram hem i brevlådan, numera får man leta själv.

Nu har de inga program längre. Man måste söka själv och vara aktiv i sitt letande.

I vår kommun upplevs studieförbunden som avlägsna och främmande. Om de saknar representation på orten är det mycket svårt att veta vilka de är och vad de gör.

I några fall framhålls att studieförbundens verksamhet i kommunen minskat rent volymmässigt, och att detta är ett argument för minskade anslag:

Vi har tittat på studieförbundens verksamhet under flera år, och tydligt sett hur de dragit sig bort från kommunen. Verksamheten har dalat, även på timnivå och det har politikerna sett.

Det kan möjligtvis vara så att utvecklingen befinner sig i en nedåtgående spiral, där minskade anslag i en kommun leder till att studieförbund medvetet eller omedvetet prioriterar ned sin verksamhet

i denna kommun, med minskad närvaro och synlighet som följd, vilket i sin tur blir ett skäl till ytterligare neddragningar. Ingen av de intervjuade kan dock bekräfta att studieförbunden medvetet har dragit sig bort från kommunen som en konsekvens av minskade anslag. Däremot förs, i några fall, resonemang som kopplar utvecklingen till samhällets ökade urbanisering och centralisering:

Jag vet inte hur de tänker och resonerar i studieförbunden. Om de vill sprida sig över regionen eller helst vara i de större städerna.

### **Bristande kunskap om studieförbunden?**

Ingen samstämmig bild framkommer när de intervjuade tjänstepersonerna ombeds värdera hur stor kunskapen är om studieförbunden och den verksamhet de bedriver. Dels varierar kunskapsnivån hos tjänstepersonerna själva, dels ger de uttryck för en splittrad bild vad gäller politikernas kunskap om studieförbunden. Man måste också ha i minnet att utsagorna om politikernas kunskap bygger på tjänstepersonernas bedömningar, och att de därför ska tolkas med försiktighet.

I några fall spekuleras i kopplingar mellan osynlighet, politikens bristande kunskap och politiska beslut:

I dag är studieförbunden ganska osynliga, som politiker vet man nog inte riktigt vad de gör, och det gör att politikerna ifrågasätter mer. De ser ju de föreningar som är verksamma i kommunen och då blir det naturligt att man värnar mer om dem.

Men bilden är inte entydig:

Det är ju föreningarna som håller byarna vid liv. Det är matlagning, slöjd och dans. Vuxenskolan och ABF är inblandade i mycket av det som sker.

Något som flera påpekar är vikten och värdet av kontinuerlig dialog mellan kommunföreträdare och studieförbunden:

Det kommer ju en massa nya politiker hela tiden. Så det gäller att utbilda och utbilda dem igen.

Sannolikt är det en rad olika faktorer som påverkar kunskapen om studieförbunden. Det går dock inte att belägga att bristande kunskap skulle vara ett avgörande skäl till att kommunernas anslag minskar.

### Rättvisetänkande och jämförelser

I några kommuner verkar det finnas ett slags rättvisetänkande som gör att neddragningar ska fördelas mellan olika aktörer inom kultur- och fritidssektorn:

Första vändan sparade man in mycket på kulturföreningarna. Andra vändan fanns ingen annan möjlighet än att gå på studieförbunden, för vi kunde inte spara mer på biblioteket och inte heller på kulturskolan, för vi klarade inte av de köer som redan fanns där.

Att studieförbunden i de fall som studerats här har drabbats av nedskärningar innebär inte att andra verksamheter gått fria. Några kommuner

har erfarenhet av tidigare nedskärningar och då har man tillämpat ”osthyvelprincipen”, det vill säga att alla verksamheter inom kultur och fritid drabbas av lika stora neddragningar.

I beslutsunderlagen inför budgetarbetet händer det också att kommuner gör jämförelser med vad närliggande kommuner ger för generellt anslag till studieförbunden. Här förekommer både uträkningar som gäller kronor per invånare och anslaget relaterat till olika volymmått, studietimmar, deltagare etc.

## Relationen mellan politiker och tjänstepersoner i beslutsprocessen

Frågan om relationen mellan politiker och tjänstepersoner är inte helt lätt att få grepp om. Många av kommunerna i studien är relativt små, med ett litet antal tjänstemän och informella kontaktvägar mellan förvaltningens medarbetare och politiker i nämnden.

Det framträder ändå en bild som innebär att tjänstepersonerna lämnar beslutsunderlag, i form av ekonomiska kalkyler, konsekvensbeskrivningar etc. Dessa kan vara mer eller mindre omfattande och genomarbetade:

Vi verksamhetschefer tog fram ett förslag med totalt 19 olika neddragningar eller sådant som skulle öka intäkterna. Det var allt från höjda avgifter på sporthallar och att vi skulle stänga ett av våra bad till att dra ner på olika bidrag. Sedan fick nämnden ta beslut om vilka av dessa förslag som skulle gå vidare till kommunstyrelsen.

Det förekommer också att politikerna inför ett budgetarbete ger signaler om åt vilket håll man vill se besparingen:

Nämnden kan ge signaler, till exempel att vi ska skydda barn- och ungdomsverksamhet.

Att politikerna fattar besluten är uppenbart, men tjänstepersonernas inflytande ska knappast underskattas. I ett påverkansarbete är det nog därför värdefullt att etablera relationer med både politiker och tjänstepersoner.

## Studieförbunden och politiken

I de kommuner som ingår i studien framkommer inget som tyder på att det är särskilt vanligt med några mer principiellt ideologiskt färgade ställningstaganden som explicit riktar in sig mot anslagen till studieförbunden. Endast i något fall finns redan initialt ett medskick från politikerna att studieförbunden är ett tänkbart område för neddragningar:

Ordföranden pekade ut studieförbunden, men med respekt för de konsekvensanalyser som vi tjänstemän skulle göra.

Det går naturligtvis inte att utesluta att kritiska åsikter finns och förs fram i olika sammanhang, men att det skulle finnas någon allmän uppfatt-

ning mot kommunanslag till studieförbund ger inte denna studie några belägg för. Ett uttryck för detta är ju också det faktum att samtliga kommuner fortfarande ger stöd till studieförbunden.

I några kommuner har det visserligen förekommit diskussioner i nämnden rörande stödet till studieförbunden – och ibland ventileras skilda uppfattningar. I allmänhet verkar dock stödet till studieförbunden inte vålla några särskilt uppslitande politiska strider, varken på nämndnivå eller mer övergripande i kommunfullmäktige:

Nej det var samsyn om nedskärningarna.

Politiken var relativt enig. Vi diskuterade ju, men när vi var färdiga med det var vi nog relativt överens om vad vi skulle göra.

Jo, studieförbunden har varit uppe till diskussion.

De intervjuade har en ganska vag uppfattning om i vilken utsträckning kommunpolitikerna intresserar sig för studieförbunden. Deras svar här är mer antaganden, som ändå visar att studieförbunden och de kommunala anslagen till dem inte är en fråga som ägnas nämnvärt stort intresse.

## Reaktioner från studieförbunden

Hur har studieförbunden reagerat och agerat i samband med att kommunerna minskat på anslagen? Svaren på frågan skiljer sig något åt i formuleringarna, men har ändå likartad innebörd. En sammanfattande bedömning är att studieförbunden har reagerat, men knappast särskilt kraftfullt. Så här lyder svaren från några av kommunerna:

Nej, några större protester har det inte varit. De fick ju ta del av beslutet och undrar väl vad som händer.

Vår kontaktperson från bildningsförbundet uttryckte sin besvikelse. I övrigt har jag inte hört något från enskilda studieförbund.

Det var ingen jättestorm, om man säger så. De hörde av sig och tyckte det var fel. Och hade en dialog med vår nämnsordförande och sa att det var fel. Jag tror också de agerade genom Bildningsförbundet på något möte.

Vi tog in de två studieförbund som har lokalkontor här i kommunen. Naturligtvis var de inte positiva till det här, men det var ju ingen annan heller.

Ingen av de intervjuade nämner några större opinionsyttringar i samband med nedskärningarna, varken från allmänheten, föreningslivet, media eller några andra:

Vi har fått en del reaktioner, och det skrevs väl lite om det i tidningarna. Inte mer än så.

Det var tyst. Inga medborgarförslag eller upprörda medborgare som jag känner till i alla fall.

## Konsekvenser av neddragningarna

Svaren är ganska diffusa när tjänstepersonerna ställs inför frågan om vad neddragningarna har fått för följder. Några mer omfattande konsekvensanalyser är sällsynta i prioriteringsskedet, och även när nedskärningen är genomförd. Att påvisa orsakssamband är vanskligt och de flesta kan inte svara på frågan, utan det blir mest spekulationer:

Jag kan inte se några direkta effekter, men jag har inte analyserat det på djupet. Volymen på verksamheten är ungefär som tidigare. Men om man verkligen går på djupet får man kanske en annan bild.

Jag kan inte se några tydliga effekter. Redan tidigare hade vi kräftgång på studieförbundsverksamhet. Det är bara ett av studieförbunden som har lokal här i kommunen. Men det är klart, det är inte lättare att bedriva verksamhet på en liten ort när stödet minskar.

En av kommunerna i urvalet, Gävle, har genomfört en extern utredning, *Kartläggning av stöd till studieförbunden i Gävle kommun* (Public Partner,

maj 2017). Utredningen beskriver studieförbundens verksamhet i kommunen samt kommunbidragen, främst i kvantitativa termer. Rapporten avslutas med några rekommendationer om området att fokusera vidare på, bland annat vad gäller samtalsforum mellan studieförbund och kommun samt kriterier för fördelning av bidragen.

## Andra stödformer i kommunen

Frågan om hur bidragen till studieförbunden fördelas har inte diskuterats mer ingående i denna studie. I de flesta kommuner som ingår finns det ändå någon form av kvantitativt fördelningssystem som helt eller delvis följer modellen för fördelning av det statliga anslaget till studieförbunden.

Vid sidan om de generella bidragen till studieförbunden och de reguljära föreningsbidragen finns även i kommunerna olika projektstöd eller "fria pengar" som ett sätt för kultur- och fritidsförvaltningarna att kunna stödja initiativ i civilsamhället. Det är sällan stora belopp det är fråga om, men för det mesta är även studieförbunden berättigade att ta del av dessa medel. Det förefaller dock vara ovanligt att studieförbunden ansöker om sådana medel, utan det är främst lokala föreningar och grupper som tar dem i anspråk.

Det är även ovanligt att studieförbunden gör mer omfattande insatser vid sidan om den reguljära verksamheten. I något fall nämns deras engagemang i lokala ungdoms- och kulturhus samt deras medverkan i större utåtriktade kulturarrangemang.

## Bilden av studieförbunden

Under intervjuerna ställdes en mer öppen fråga om bilden av studieförbunden i kommunerna, i relation till deras roll i lokalsamhället och till övrig verksamhet inom kultur- och fritidsområdet.

Här är det alltså mer fråga om de intervjuades reflektioner, utifrån deras erfarenheter och kunskap, som självfallet varierar. Det är en i grunden positiv bild av studieförbunden som förmedlas, men också en del frågetecken vad gäller studieförbundens vilja och förmåga att vara en proaktiv samverkanspart när kommunens kultur- och fritidsverksamhet formas. Återigen görs kopplingar till studieförbundens bristande närvaro i kommunerna liksom till deras kapacitet och ambition att uppmärksamma och medverka till att möta lokala utmaningar på kultur- och fritidsområdet. Några citat får illustrera hur tankarna går:

Under 2015 när vi hade många nyanlända frågade vi studieförbunden om de kunde göra något på våra två boenden, men de hörde inte av sig. Det hade varit ett bra tillfälle för dem att lyfta sin status bland politikerna.

Det är viktigt att studieförbunden är aktiva och visar vad de har att erbjuda. Jag kan tycka att de blivit mer anonyma i kommunen, jämfört med för några år sedan.

Cirkelformen är kanske inte så efterfrågad längre.

# Sammanfattande reflektioner

Ett motiv för genomförandet av denna studie är att öka kunskapen om hur studieförbunden ska kunna vända, eller åtminstone hejda utvecklingen med allt mindre generella kommunanslag. De som berörs av denna fråga är naturligtvis de tio studieförbunden, länsbildningsförbunden (som finns i de flesta län) samt Studieförbunden i samverkan. Som framhållits har dessa aktörer tidigare genomfört olika insatser för att påvisa vikten av generella kommunanslag till studieförbunden.

I detta perspektiv ges här slutligen några reflektioner, utifrån vad som framkommit i denna studie. Det är inga skarpa rekommendationer som ges, snarare frågor, medskick och underlag för fortsatta diskussioner om framtida insatser på detta område.

## När är det bäst att agera?

I de ”nedskärningskommuner” som granskats är det kritiska läget för studieförbunden när kultur- och fritidsförvaltning tvingas till besparingar. Här väntar en tuff match för studieförbunden, i ett läge där deras anslag värderas i förhållande till exempelvis Kulturskolans köer eller bibliotekets öppettider. Studieförbunden ställs inför fullbordat faktum i ett skarpt budgetläge. Möjligtvis är det också därför vi knappast finner några exempel på särskilt starka reaktioner kopplade till beslutet om att minska stödet till studieförbunden.

Det finns exempel från tidigare, där ett kraftfullt agerande från studieförbund har lett till att förslag om nedskärningar av de generella anslagen aldrig

realiserats. Så har emellertid inte skett i någon av de tio kommunerna i denna studie.

Det är dock inte alltid kommunernas kultur- och fritidsverksamhet står inför neddragningar. Totalt sett har kommunernas utgifter för kultur och fritid ökat under 2000-talet. I det längre perspektivet är det alltså studieförbunden som är förlorarna, inte kultur- och fritidsverksamheten som helhet.

Kan det vara så att andra verksamheter inom kultur- och fritidssektorn gynnas under goda år, medan neddragningar för studieförbunden tenderar att bli beständiga? Om detta antagande stämmer, kan det möjligen vara mer verkningsfullt att arbeta för ökade anslag i goda tider, snarare än att försöka motverka neddragningar i dåliga.

## Lokal närvaro och synlighet

Flera av de intervjuade, särskilt de som arbetat många år med kultur- och fritidsfrågor, tecknar en bild av allt mer frånvarande studieförbund. Det går säkert att argumentera mot detta påstående, till exempel genom att lyfta fram studieförbundens samverkan med och stöd till det lokala föreningslivet. Inte desto mindre är den bild som förmedlas värd att ta på allvar – och kanske ha som utgångspunkt för en diskussion om hur studieförbunden i ökad grad kan synliggöra sin verksamhet.

Det som här uppmärksammas om studieförbundens lokala närvaro speglar säkert också studieförbundens interna verksamhetsinriktning, organisation och prioriteringar. I ett vidare perspektiv är förändringarna kanske även ett



uttryck för människors förändrade kultur- och fritidsvanor och ”efterfrågan” på studieförbundens verksamhet.

Att på olika sätt öka den lokala närvaron och synligheten, särskilt i mindre kommuner, är dock något som tydligt efterfrågas, både när kommunernas tjänstepersoner talar för sig själva och när de gör sig till tolkar för politikerna.

### **Att bygga personliga relationer**

Det är svårt att veta i vilken grad personliga kontakter och nätverk påverkar inriktningen på kommunernas politik, men sådana faktorer ska nog inte underskattas. Antalet studieförbundsavdelningar har minskat på senare år, och därmed också antalet förtroendevalda studieförbunds-företrädare. Man kan fundera över vilka konsekvenser detta får. Flera av studieförbunden har politiska partier som medlemsorganisationer, och det medförde, i alla fall tidigare, personmässig koppling mellan studieförbunds-företrädare och kommunpolitiker, grundade i gemensam lokalkännedom.

Flera intervjuade påtalar vikten av att studieförbunds-företrädare odlar kontakter, ”är närvarande” och skapar relationer till kommunernas företrädare. Det är naturligtvis en resursfråga, men vikten av att etablera personliga relationer är ändå något att ha i minnet när man diskuterar lokal opinionsbildning och påverkan gentemot kommunpolitiker.

### **Aktivitet och argument**

Denna studie ger inga belägg för att det är vanligt med politiskt principiella invändningar mot studieförbunden. Däremot finns – mer eller mindre

uttalat – frågetecken kring studieförbundens vilja och förmåga att på ett proaktivt sätt finnas med i sammanhang där olika samhällsutmaningar diskuteras i kommunen.

Säkert förekommer sådant arbete på många håll i landet, men frågan är i vilken grad studieförbunden allmänt sett befinner sig i den kommunala kultur- och fritidspolitikens centrum eller i dess periferi. Det är i alla fall en fråga att ta i beaktande när studieförbunden funderar över kommunbidragen och över sin framtida roll i lokalsamhället.

Kopplat till denna fråga finns i en del kommuner en osäkerhet över vad kommunbidragen egentligen går till och vilken betydelse de har. Stannar de kvar i kommunen, går de till administration och på vilket sätt påverkas verksamheten om anslagen minskar?

Frågor som dessa fordrar kanske tydligare svar från studieförbundens sida. Det gäller helt enkelt att ha skarpa argument för de generella kommunanslagens betydelse – och att på ett trovärdigt sätt kunna visa vad neddragningar av studieförbundens generella anslag får för kort- och långsiktiga konsekvenser för kommunens fritids- och kulturliv och för det lokala civilsamhället.

### **Är det värt mödan?**

Tittar man i statistiken över kommunernas generella anslag till studieförbunden står det klart att det i många fall rör sig om relativt små summor. Utöver de 15 kommuner som inte ger några generella anslag alls till studieförbunden var det 58 av landets 290 kommuner som enligt Folkbildningsrådets statistik budgeterade för ett generellt anslag på mindre än 200 000 kronor för år 2017.

Detta kan leda fram till den tillspetsade och kanske provocerande frågan: Är det kostnads-effektivt för studieförbunden att bedriva opinionsbildning i dessa kommuner? Ingen av de tillfrågade tjänstepersonerna med ansvar för studieförbund – flera av dem med många års erfarenhet – nämner några större opinionsbildande insatser för ökade kommunanslag till studieförbunden, och inte heller några kraftfulla protester i samband med att nedskärningar görs. Snarare får man intrycket av att studieförbunden visserligen reagerar negativt, men inte särskilt högröstat, och därefter finner sig i beslutet. Frågan om detta är ett uttryck för att studieförbunden medvetet eller omedvetet prioriterar ned satsningar i dessa kommuner, när det gäller verksamhetsutveckling och politisk påverkan, får förbli obesvarad.

## Vad behöver göras och vem ska göra det?

Sammanfattningsvis och slutligen behöver man fundera över vad som ska göras i fråga om kommunernas anslag till studieförbunden – och vem som ska göra det. De tre nyckelaktörerna i sammanhanget är:

- De tio studieförbunden
- Länsbildningsförbunden
- Studieförbunden i samverkan

Det finns organisatoriska band mellan dessa tre aktörer. De tio studieförbunden har ett stort inflytande i länsbildningsförbundens styrelser och ett avgörande inflytande i Studieförbunden i samverkan.

En fråga som kanske behöver ställas är om det de insatser som görs i dagsläget är optimala eller om ytterligare insatser krävs. Arbetet med denna rapport väcker otvivelaktigt en del frågor:

■ Många kommuner ger i dagsläget ett väldigt litet generellt anslag till studieförbunden, i kronor räknat. Frågan är var ”smärtgränsen” går för ett lokalt studieförbund. När är det inte längre försvarbart att administrera det kommunala anslaget? Kan en sådan prioritering i förlängningen komma att innebära att fler kommuner än de nuvarande 15, inte ger några generella anslag alls?

■ Efter valet 2018 är det ett nytt politiskt läge i många kommuner. Kan detta innebära att stödet till studieförbunden kommer att ifrågasättas mer än i dag, utifrån principiellt politiska utgångspunkter?

■ För studieförbunden är den lokala folkbildningsverksamheten grundläggande. I det perspektivet är det anmärkningsvärt att det är i kommunerna som stödet till studieförbunden har minskat mest, jämfört med stats- och regionanslagen. Studieförbundens lokala osynlighet är ett återkommande tema i intervjuerna med kommunföreträdarna i denna studie. ”Den som inte syns, finns inte” är möjligtvis ett talesätt att beakta, när studieförbundens framtida roll i kommunerna diskuteras.

Det är uppenbart att studieförbunden lokalt, länsbildningsförbunden och bransch- och intresseorganisationen Studieförbunden behöver hitta sätt att koordinera och strategiskt synkronisera sina insatser. Genom att upprätthålla studieförbundens närvaro och synlighet i kommunerna kan de tillsammans stärka förutsättningarna för ökade generella kommunanslag – eller åtminstone förhindra en fortsatt minskning av anslagen.

# Referenser

Folkbildningsförbundet (nuvarande Studieförbunden i Samverkan) (2005): *Behöver din kommun personlig utveckling?*

Folkbildningsförbundet (nuvarande Studieförbunden i Samverkan) (2011): *Läge för dialog – en studie om studieförbund och kommuner.*

Folkbildningsförbundet (nuvarande Studieförbunden i Samverkan) (2014): *Vägar till framgång. Studieförbunden och kommunerna – tillsammans för bildning.*

Folkbildningsrådet (2017): *Kommunernas och landstingens/regionernas bidrag till studieförbunden 2015–2017.*

Myndigheten för kulturanalys (2017): *Samhällets utgifter för kultur 2016.* Kulturfakta 2017:4.

Public Partner (2017): *Kartläggning av stöd till studieförbunden i Gävle kommun.*

**Mer information om Studieförbunden – med länkar till de tio studieförbunden och till länsbildningsförbunden, se [www.studieforbunden.se](http://www.studieforbunden.se).**

