

Gunnel Knubb-  
Manninen (red.)



## Vuxenutbildningsfältet

Utvärdering av fritt bildningsarbete  
och yrkesinriktad vuxenutbildning

Vuxenutbildningsfältet  
Utvärdering av fritt bildningsarbete och yrkesinriktad  
vuxenutbildning



Publikationer från Rådet för utbildningsutvärdering 17


# Vuxenutbildningsfältet

Utvärdering av fritt bildningsarbete och yrkesinriktad  
vuxenutbildning

Gunnel Knubb-Manninen (red.)



Rådet för  
utbildningsutvärdering



FÖRSÄLJNING AV PUBLIKATIONEN:  
Sekretariatet för utbildningsutvärdering  
PB 35, 40014 Jyväskylä universitet  
tel. (014) 260 3220  
fax (014) 260 3241  
ktl-asiakaspalvelu@ktl.jyu.fi  
www.edev.fi

© Rådet för utbildningsutvärdering och författarna

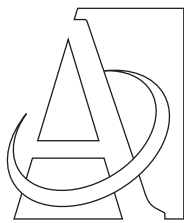
Omslag och layout: Martti Minkkinen  
Originalfoton på omslaget: Martti Minkkinen och Jarkko Mäkelä  
Ombrytning: Kaija Mannström

ISSN 1795-0155 (tryckt)  
ISSN 1795-0163 (pdf)

ISBN 951-39-2473-4 (tryckt)  
ISBN 951-39-2474-2 (pdf)

Jyväskylä universitetstryckeri  
Jyväskylä 2006

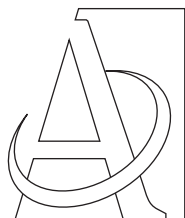




# Innehåll

<b>Förord .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>5</b>
<b>2 Vuxnas studiemöjligheter och nätet av anordnare inom yrkesutbildningen på andra stadiet .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 Genomförandet av utvärderingen .....</b>	<b>7</b>
Projektets inriktning och mål .....	7
Data och metoder .....	9
Organiseringen av projektet .....	10
<b>2.2 Vuxenutbildningen i relation till samhället.....</b>	<b>11</b>
<b>2.3 Nätet av anordnare, verksamhetsförutsättningar och serviceförmåga inom den yrkesinriktade vuxenutbildningen på andra stadiet .....</b>	<b>12</b>
Den svenskspråkiga yrkesinriktade vuxenutbildningen på andra stadiet .....	12
Utvärderande synpunkter på nätet av anordnare, verksamhetsförutsättningar och serviceförmåga i landet som helhet .....	15

<b>2.4</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>21</b>
	Anordnarnätverk för yrkesinriktad utbildning på andra stadiet .....	24
	Verksamhetsförutsättningar och serviceförmåga hos anordnare .....	25
	Serviceförmåga ur medborgarnas synvinkel .....	29
	Vuxenutbildningen som helhet och de utbildnings- politiska målens uppfyllelse .....	31
<b>3</b>	<b>Läroanstaltsstruktur och serviceförmåga inom det fria bildningsarbetet .....</b>	<b>33</b>
<b>3.1</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>33</b>
	Utvärderingsuppgift .....	33
	Data och utvärderingens natur .....	34
	Organiseringen av projektet .....	35
<b>3.2</b>	<b>Vad är fritt bildningsarbete? .....</b>	<b>37</b>
	Lagen om fritt bildningsarbete .....	37
	Det fria bildningsarbetets uppgifter .....	37
	Definition av fritt bildningsarbete .....	38
	Målen med fritt bildningsarbete .....	39
<b>3.3</b>	<b>Utvärdering av läroanstalterna inom fria bildningen.....</b>	<b>40</b>
	Medborgar- och arbetarinstituten .....	40
	Folkhögskolorna .....	46
	Studiecentralerna .....	51
	Idrottsinstituten .....	54
	Sommaruniversiteten .....	57
<b>3.4</b>	<b>Sammanfattande utvärdering och slutsatser .....</b>	<b>59</b>
	Det fria bildningsarbetet som helhet och dess struktur .....	60
	Sammanfattande granskning av de olika läroinrättnings- formerna .....	68
	Finansieringen av det fria bildningsarbetet .....	74
<b>4</b>	<b>Sammanfattande kommentar .....</b>	<b>78</b>



## Förord

Rådet för utbildningsutvärdering skall enligt förordning (150/2003) organisera externa utvärderingar som ansluter sig till utbildningspolitiken och utbildningsanordnarnas verksamhet och göra det i form av ett expertnätverk för utvärdering. De båda utvärderingsprojekt, vilkas resultat här presenteras, har genomförts som nätverksutvärderingar. En grupp utomstående, oberoende sakkunniga ansvarar för resultatet av utvärderingen.

Organiseringen av de båda utvärderingarna följer samma modell. Rådet för utbildningsutvärdering utnämnde en planeringsgrupp och när planen var uppgjord en utvärderingsgrupp. Kriterierna för valet av medlemmar till dels planeringsgrupperna dels utvärderingsgrupperna varierade något. Nätverksutvärderingens syfte är att utnyttja bästa tillgängliga sakkunskap i anslutning till temat. Vid utnämmandet av planeringsgruppen fästs också vikt vid att intressenterna är mångsidigt representerade.

Enligt rådets koncept är planeringsgruppens uppgift är att göra upp en projektplan som Rådet för utbildningsutvärdering godkänner och att komma med förslag till utvärderingsgrupp. Enligt rådets koncept verkställer utvärderingsgruppen utvärderingen på det sätt som planeringsgruppen planerat och skriver med sekretariatets hjälp en utvärderingsrapport. Utvärderingsgruppen kan vid behov konsultera sakkunniga men ansvarar ensam för utvärderingen.



Utvärderingsrapporterna har under skrivprocessen kommenterats i olika omgångar av olika sakkunniga inom utvärderingsnätverket. Ett skilt responstillfälle anordnades för representanter för arbetslivet, utbildningsanordnare, läroanstalter, undervisningsministeriet, arbetsministeriet, TE-centralerna, Utbildningsstyrelsen och Vuxenutbildningsrådet och Bildningsforum. Dessutom har rapporterna kommenterats av Rådet för utbildningsutvärdering och av projektens planeringsgrupper.

Rådet för utbildningsutvärdering har i programmet för sin mandatperiod slagit fast att alla utvärderingar som organiseras skall innefatta också den svenskspråkiga utbildningen. I utvärderingarna har man därför beaktat också den svenskspråkiga utbildningens särdrag i den mån uppgifter funnits att tillgå. Bristen på statistiska uppgifter enligt undervisningsspråk är dock uppenbar.

Kauko Hämäläinen  
ordförande för Rådet för  
utbildningsutvärdering

Gunnel Knubb-Manninen  
huvudplanerare för utvärdering  
av svenskspråkig utbildning

# 1 Inledning

Rådet för utbildningsutvärdering har på uppdrag av undervisningsministeriet genomfört två utvärderingar som berör vuxenutbildningen på andra stadiet. Den ena utvärderingen är koncentrerad på det fria bildningsarbetet, närmare bestämt läroanstaltsstruktur och serviceförmåga. Den andra utvärderingen är inriktad på den yrkesinriktade vuxenutbildningen, närmare bestämt nätverket av anordnare samt utbildningsutbud och -möjligheter inom den. Dessa två utvärderingar ger tillsammans en bred bild av vuxenutbildningsfältet med sina många anordnare och utbildningsformer.

I en utvärdering kan man inte samla in information som täcker alla plan inom utbildningen. Synvinkeln måste begränsas på många sätt. Dessa utvärderingar är i huvudsak fokuserad på nationell makronivå och i betydligt mindre grad på mikronivån och den dagliga praxisen i läroanstalterna. Detta beror till en del på valet av metodik för utvärderingen.

Dessa utvärderingar baserar sig på material som insamlats tidigare. Avsikten har varit att utnyttja befintligt utrednings-, forsknings- och utvärderingsresultat för en övergripande utvärdering av läget i landet i fråga om utbudet på bildning och utbildning för vuxna. På grund av detta metodiska val har det inte varit möjligt att i detalj besvara alla frågor av betydelse. Statistiken rörande vuxenutbildningen har visat sig vara ytterst bristfällig.



Förbättringar i statistiken har emellertid nu gjorts som betydligt kommer att underlätta en uppföljning av situationen.

Den svenskspråkiga utbildningen har av utvärderingsgrupperna granskats integrerat med den finskspråkiga. Verksamhetsförutsättningarna är i princip de samma för båda språkgrupperna, men småskaligheten i Svenskfinland sätter sin prägel på utbildningsförutsättningarna. Det är krävande för de svenskspråkiga anordnarna att erbjuda mångsidig utbildning och bildning.

I denna rapport presenteras resultaten av dessa utvärderingar i förkortade versioner på svenska. I de förkortade versionerna har de konstateranden rörande finlandssvenska förhållanden som ingår spridda i de finska rapporterna sammanförts till större helheter. I övrigt ligger tyngdpunkten i den svenskspråkiga översättningen på de utvärderande diskussionerna. Mer ingående information om bakgrunden till de ställningstaganden utvärderingsgrupperna gjort finns i två omfattande finskspråkiga rapporter.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Raivola, R. & al. 2006. Aikuisten opiskelumahdollisuudet ja järjestäjäverkko toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 15.

Vaherva, T. & al. 2006. Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne ja palvelukyky. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 16.

Reijo Raivola, Anja Heikkinen, Antti Kauppi,  
Pirjo Nuotio, Lasse Oulasvirta, Risto Rinne,  
Päivi Kamppi och Heikki Silvennoinen

## 2 Vuxnas studiemöjligheter och nätet av anordnare inom yrkesutbildningen på andra stadiet

### 2.1 Genomförandet av utvärderingen

#### Projektets inriktning och mål

Rådet för utbildningsutvärdering har på uppdrag av undervisningsministeriet utvärderat vuxenutbildningen på andra stadiet. Denna del av rapporten omfattar resultatet av utvärderingen av den yrkesinriktade utbildningen och är fokuserad på förutsättningarna att anordna grundläggande yrkesutbildning och tilläggsutbildning och på utbudets kvantitet och kvalitet, samt vilka möjligheter vuxna har att komma in på yrkesutbildning på andra stadiet. I den utsträckning det är möjligt på basen av befintliga uppgifter utvärderas också hur bra de utbildningsarrangemang som står till buds motsvarar de behov och färdigheter som den vuxna befolkningen i arbetsför ålder och med olika utbildningsbakgrund har. Målet har varit att ge en bild av utbildningssystemet för vuxna och hur det fungerar för att man bättre skall kunna stöda utvecklandet av verksamhetsförutsättningarna och serviceförmågan i läroanstalterna.



Med yrkesinriktad vuxenutbildning avses enligt lagen (631/98) yrkesinriktade grundexamina, yrkesexamina och specialyrkesexamina som avläggs genom fristående examina oberoende av hur yrkesskickligheten har förvärvats, liksom även utbildning som förbereder för dessa examina samt annan yrkesinriktad tilläggsutbildning än sådan som förbereder för fristående examina.

Inom ramen för yrkesinriktad vuxenutbildning granskas här främst utbildning på eget initiativ men också arbetskraftspolitisk utbildning och personalutbildning.

De centrala synvinklarna i utvärderingen har varit förverkligandet av regional och social jämställdhet, vuxenutbildningens ekonomi och effekter samt styrsystemets funktionsduglighet. I avtalet mellan Rådet för utbildningsutvärdering och undervisningsministeriet formulerades utvärderingsuppgifterna för den första fasen av projektet som följer:

- Vilka möjligheter har medborgare med olika utbildningsbakgrund, i synnerhet den arbetsföra vuxna befolkningen, att komma in på grundläggande yrkesutbildning och tilläggsutbildning och hur motsvarar utbudet av utbildning deras studiefärdigheter och hur beaktas tidigare studier och kunskaper samt vuxnas livssituation.
- Vilka verksamhetsbetingelser och vilken serviceförmåga har olika typer av anordnare? Vilka förutsättningar (finansiering, personal, kostnader) har olika anordnare att genomföra grundläggande yrkesutbildning och tilläggsutbildning och vilka resultat uppnår de, samt hur bra motsvarar utbildningsutbudet efterfrågan för den vuxna befolkningens och arbetslivets del?
- Vilken helhet utgör de olika anordnarna inom yrkesinriktad vuxenutbildning och hur väl uppfyller denna helhet sina utbildningspolitiska mål? Vilken position intar utbildning på eget initiativ vid sidan av arbetskraftspolitisk utbildning och personalutbildning i den yrkesinriktade vuxenutbildningen som helhet?
- Hur väl täcker anordnarnätet inom yrkesinriktad vuxenutbildning olika regioner och hur väl motsvarar det den vuxna befolkningens

och arbetslivets kunskapsbehov samt målen rörande tillgången på utbildning? Hur systematisk är de olika anordnarnas roll samt inbördes arbetsfördelning och samarbete på regional nivå?

Planeringsgruppen analyserade utvärderingsuppgiften och delade in den i fyra teman. Presentationen av resultaten är strukturerad enligt dessa teman:

- nätet av anordnare inom den yrkesinriktade vuxenutbildningen på andra stadiet,
- verksamhetsförutsättningar och serviceförmåga hos anordnare av olika slag,
- serviceförmågan ur medborgarnas synvinkel och
- vuxenutbildningen som helhet och förverkligandet av de utbildningspolitiska målen.

### **Data och metoder**

Under projektets gång har inga nya primärdata insamlats, utan utvärderingen baserar sig på existerande data – såväl kvalitativa som kvantitativa. Förutom statistiska data har utredningar och undersökningar i anslutning till temat utnyttjats, liksom också material och resultat av olika utvecklings- och andra projekt i anslutning till yrkesutbildning för vuxna.

Eftersom de utbildningspolitiska målen utgör en utgångspunkt för utvärderingen intar utbildningspolitiska dokument en central ställning i utvärderingen. Till de viktigaste politiska dokumenten hör Matti Vanhanens regeringsprogram och undervisningsministeriets plan för utveckling av utbildning och forskning, vilka utgår från Promemorian av den parlamentariska arbetsgruppen för vuxenutbildning från år 2002.

Eftersom utvärderingen baserar sig på en meta-analys av de data som står till buds, kan inte alla frågor som ställts besvaras lika ingående. Utvärderingsprojektet har tagit som sin uppgift att också lyfta fram brister i statistikproduktionen i relation till utvärderingens behov.



## Organiseringen av projektet

Projektet har såsom lagen föreskriver genomförts med beaktande av nätverksprincipen. Utvärderingsprojektet har organisatoriskt bestått av 1) en planeringsgrupp, 2) en utvärderingsgrupp samt 3) huvudplanerare och planerare.

### *Planeringsgrupp*

Vid valet av medlemmar till planeringsgruppen var principerna om mångsidig och deltagande utvärdering riktgivande. Planeringsgruppen bestod av representanter för partners på trepartsbasis samt av representanter för de olika skolformerna inom den yrkesinriktade vuxenutbildningen och för utbildningsförvaltningen. Planeringsgruppen hade 11 medlemmar:

- direktör Hannu Salminen, ordf., Rådet för utbildningsutvärdering
- utbildningspolitiskt ombud Marita Aho, TT ja TELAO
- direktör Rabbe Ede, Optima Samkommun
- undervisningsråd Risto Hakkarainen, Utbildningsstyrelsen
- lektor Päivi Koppanen, OAJ
- ledande rektor Pentti Leipälä, Länsi-Lapin Ammatti-instituutti
- utbildningschef Markku Liljeström, FFC
- undervisningsråd Arja Mäkeläinen, Undervisningsministeriet
- rektor Ilpo Mäki, Oulun aikuiskoulutuskeskus
- specialsakkunnig Päivi Rajala, Finlands kommunförbund
- huvudplanerare Heikki Silvennoinen, Sekretariatet för utbildningsutvärdering

### *Utvärderingsgrupp*

De viktigaste kriterierna vid valet av medlemmar till utvärderingsgruppen var sakkunskap i fråga om vuxenutbildning och utbildningspolitik samt utvärderingskompetens och sakkunskap i fråga om utbildningsekonomi. För att garantera vetenskaplig kompetens och oberoende har utvärderingsgruppen till största delen bestått av representanter för universiteten och forskningen. Utvärderingsgruppens arbete förutsatte gedigen forskningserfarenhet för att gruppen på bästa sätt skulle kunna dra slutsatser på basen av och tolka existerande data, forsknings- och utredningsresultat.

Utvärderingsgruppen bestod av:

- professor emeritus Reijo Raivola, pedagogiska institutionen Tammerfors universitet, ordförande
- professor Anja Heikkinen, pedagogiska institutionen Jyväskylä universitet
- direktör Antti Kauppi, Palmenia Helsingfors universitet
- programdirektör Pirjo Nuotio, Haaga Institutets yrkeshögskola
- professor Lasse Oulasvirta, ekonomiska institutionen Tammerfors universitet
- professor Risto Rinne, pedagogiska institutionen Åbo universitet

Utvärderingsgruppen höll fem möten. Utvärderingsgruppen andordnade dessutom ett responstillfälle, där en grupp inbjudna sakkunniga på området gavs tillfälle att kommentera utkastet till rapporten.

#### *Projektpersonal*

Projektet har letts av huvudplanerare Heikki Silvennoinen och koordinerats av projektplanerare Päivi Kamppi, som också fungerat som sekreterare för både planerings- och utvärderingsgruppen. I projektarbetet har för den svenskspråkiga utbildningens del huvudplanerare Gunnel Knubb-Manninen medverkat.

## **2.2 Vuxenutbildningen i relation till samhället**

Under de senaste decennierna har man ställt stora förväntningar på vuxenutbildningen såväl i Finland som i Europeiska unionen. Man har sett vuxenutbildningen som en nyckel till förbättrade livsvillkor för såväl arbetstagare som företag. I förlängningen är den en garant för ökad konkurrenskraft för hela landet. Framför allt har man betonat vuxenutbildningens roll när det gäller att upprätthålla befolkningens arbetslivsorientering, höja produktiviteten, förbättra sysselsättningen och garantera en gynnsam karriärutveckling. Speciell vikt har man alltsedan 1980-talet fäst vid att få de lågutbildade intresserade av fortbildning. Anordnandet, finansieringen och styrningen av den yrkesinriktade vuxenutbildningen och vuxenutbildningens förmåga att motsvara de olika samhällsgruppernas förväntningar





och behov kan med fog påstås ha varit underordnad den dominerande närings-, arbetskrafts- och socialpolitiken.

Den yrkesinriktade vuxenutbildningen är inte längre enbart en socialpolitisk undantagsverksamhet, som reparerar och sysselsätter, skild från den övriga vuxen- och yrkesutbildningen, utan utgör en del av yrkesutbildningen och som sådan en del av systemet som kontrollerar de mänskliga resurserna och en del av det pedagogiska system som genom hela livet stödjer tillväxten av människornas yrkeskompetens.

### **2.3 Nätet av anordnare, verksamhetsförutsättningar och serviceförmåga inom den yrkesinriktade vuxenutbildningen på andra stadiet**

#### **Den svenskspråkiga yrkesinriktade vuxenutbildningen på andra stadiet**

De flesta anordnare av yrkesutbildning är antingen finska eller svenska, men det finns fem anordnare som ordnar utbildning på båda språken. Svenskspråkig yrkesinriktad vuxenutbildning finns att få i Västra Finlands län, Södra Finlands län och på Åland. Anordnarna av svensk yrkesutbildning är på fastlandet inalles 20 till antalet, efter att mindre yrkesläroanstalter under gångna år slagits samman. På Åland står landskapsregeringen som huvudman för 7 yrkesläroanstalter.

**Tabell 1.** Yrkesutbildningsanordnare i Svenskfinland år 2005 (svensk- och tvåspråkiga).  
(Källa: Undervisningsministeriet)

Kommuner	3
Samkommuner	7
Privata	10
Ålands landskapsregering	1
<b>Sammanlagt</b>	<b>21</b>

De flesta svenska anordnarna av yrkesutbildning finns i Västra Finlands län, vilket delvis beror på att andelen små anordnare är betydligt större där

än i övriga Svenskfinland. Åtta anordnare har endast 30-70 studieplatser var och av dem finns sex i Västra Finlands län. Mer än tusen studieplatser (1135 och 1030) har endast två anordnare och de finns också i Västra Finlands län. (Det regionala... 2005 ; Åtgärdsprogram... 2005). De stora anordnarna har utbildning på flera orter. Yrkesläroanstaltnätet kännetecknas alltså av väl spridda men små enheter med ett ofta smalt utbildningsinnehåll. Endast en av anordnarna ordnar enbart vuxenutbildning. Denna anordnare har två utbildningsenheter – en i västra och en i södra Finland.

**Tabell 2.** Svenskspråkiga utbildningsanordnare och studieplatser länsvis 2005

	Anordnare	Studieplatser (unga och vuxna)
Västra Finland	11	2930
Södra Finland	6	2410
Åland	1	1110
<b>Sammanlagt</b>	<b>18</b>	<b>6450</b>

Yrkesutbildningen på svenska är till sitt innehåll relativt vid, men inte lika vid som den finska utbildningen. På grund av det relativt låga befolkningsunderlaget kan inte undervisning ges på svenska inom alla studieområden. Den svenska utbildningen täcker åtta av nio utbildningsområden och 26 av 32 studieområden. Svenskspråkig utbildning saknas helt inom grafisk och medieteknik. Inom utbildningssystemet för yrkes- och specialyrkesexamen finns det drygt 300 examina varav ca. 60 kan avläggas på svenska i landet. (Det regionala åtgärdsprogrammet... 2005, 67)

Vad de vanligaste studieområdena beträffar uppvisar de tre svenskspråkiga regionerna västra Finland, södra Finland och Åland ett liknande ut-

**Tabell 3.** Det totala utbudet på utbildning (Det regionala åtgärdsprogrammet... 2005, 69)

	Utbildnings- områden	Studie- områden	Grund- examina	Utbildnings- program
Utbud på svenska i hela landet	8	26	37	67
Utbud på finska i hela landet	9	32	53	114



bud. En del studieområden är företrädde enbart i västra eller södra Finland. Utbildning inom lantmäteri-, laboratorie- och beklädnadsbranschen, samt inom tandvård saknas i södra Finland (Det regionala... 2005, 67). I Österbotten saknas t.ex. utbildning inom huslig ekonomi och sjöfart.

I fråga om yrkesinriktad vuxenutbildning är utbudet ännu mindre och koncentrerat till vissa orter. Vad den svenskspråkiga utbildningen beträffar har anordnarens storlek visat sig vara en viktig förutsättning för anordnande av vuxenutbildning. De största svenska anordnarna ansvarar i praktiken för största delen av vuxenutbildningen och utbildningsutbudet varierar därför från region till region. De största bristerna i yrkesinriktad vuxenutbildning uppvisar Åboland och Östra Nyland.

De sakkunniga i de västliga regionerna har också fäst uppmärksamhet vid det knappa utbudet av arbetskraftspolitisk utbildning på svenska (Åtgärdsprogram... 2005). Orsaken till detta finns delvis att sökas i det faktum att TE-centraler och landskapsförbund inte alltid har en svenskspråkig koordinerare och nödvändig kännedom om den svenska utbildningen och dess behov. De svenskspråkigas arbetslöshet är i medeltal lägre än de finskspråkigas, men i fråga om långtidsarbetslöshet uppvisar de svenskspråkiga högre siffror (Det regionala .... 2005).

Inom den svenskspråkiga utbildningen samarbetas det kring flera projekt. Ett gott exempel på projekt som täcker nästan hela Svenskfinland och som betjänar den yrkesinriktade vuxenutbildningen är Ruben, en resursbank som samlar gemensamma funktioner till stöd för tilläggsutbildningen, såsom kontakter till arbetslivet och nätverktyg. Samarbetet anordnarna emellan sker mest inom ramen för olika projekt. De modeller som därvid utvecklats utnyttjas enligt vuxenutbildningens experter inte i tillräcklig grad i den normala verksamheten. De sakkunniga betonar så gott som enhälligt behovet av utökat samarbete och en arbetsfördelning på alla utbildningsnivåer när det gäller att ordna vuxenutbildning på svenska. (Åtgärdsprogram... 2005). I de åtgärdsprogram som landskapen gjort upp lyfter man fram behovet av ett nationellt samarbetsorgan i Svenskfinland.

Enligt två utvärderingar från början av 2000-talet var studerandena i de svenskspråkiga läroanstalterna nöjdare med undervisningen än i de finska. En femtedel av studerandena upplevde sig få tillräckligt med närundervisning för att kunna uppnå målen. Arbetsron var bättre på lektionerna för vuxna än på lektionerna för unga. Det snabba tempot inom vuxenunder-

visningen passar ändå inte för alla studeranden. Enligt de vuxna var undervisningsarrangemangen ganska smidiga, studierna oftare modulformade och vuxenstuderandena gav oftare respons på undervisningen än de unga. (Hollo & al. 2001, 223; Nuotio & al. 2001, 248)

Den formella lärarbehörigheten är bristfällig överlag i de svenskspråkiga skolorna, men i synnerhet inom yrkesutbildningen är bristen påtaglig. I Södra Finlands län är problemet störst. Där är endast ca. 50 % av lärarna behöriga, dvs. har avlagt såväl yrkes- som lärarexamen (Det regionala.... 2005). Problemet beror delvis på att lärarutbildningen i enlighet med det finlandssvenska konceptet om koncentrerad utbildning är förlagd till en ort, i detta fall Vasa. I Södra Finlands län efterlyser man lärarutbildningslösningar, som inte kräver att man geografiskt förflyttar sig till Österbotten. Olika flerforms- och filiallösningar har också arrangerats.

Förutom åtgärder för att förbättra den formella behörigheten i de svenska skolorna efterlyser man inom den svenska skolvärlden ett finansierings- och vikariesystemet gör det möjligt för enskilda lärare att fördjupa sitt kunnande inom flera specialområden, eftersom lärare vid små utbildningsenheter som ger olika typ av utbildning måste behärska ett brett register av undervisningsstoff (Det regionala.... 2005).

### **Utvärderande synpunkter på nätet av anordnare, verksamhetsförutsättningar och serviceförmåga i landet som helhet**

Det är svårt att få en helhetsbild av den yrkesinriktade och allmänbildande utbildning som erbjuds vuxna. Av det utbildningsutbud som inte leder till examen går det möjligen inte ens att få en helhetsbild, men information om den utbildning som leder till examen bör finnas tillgänglig för de studerande (jfr Opintoluotsi-Studielotsen). I bland annat länens regionala åtgärdsprogram sägs det klart och tydligt att informationen om utbildningsutbudet är alltför utspridd, och är därför inte till nytta för studerande som söker utbildning.

Vuxenutbildningens styrka ligger hos förmågan att snabbt kunna svara på arbetslivets utmaningar, men endast ett fåtal läroanstalter har en helgjuten vision och strategi för organiseringen av vuxenutbildningen. Vid många läroanstalter saknas dessutom en verksamhetsplan för vuxenutbildning. Läroanstalterna gör inte upp planer för hur mycket och vilka exa-



mensprestationer man tänker producera årligen. De planerar inte heller med vilken ansvarig personal och hur samarbetet mellan arbetslivet och läroanstalterna skall organiseras. Avläggande av fristående examina har inte beaktats i verksamhetsplanerna. Antalet examensprestationer styrs i högre grad av hur mycket det anordnas utbildning som förbereder för examen och hur många som deltar i denna utbildning. Oftast utvecklar samma personal vuxenutbildningen vid sidan av utbildningen för unga, och den utbildning som förbereder för grundexamen har för vuxna ordnats på samma sätt som för unga. Aktörerna inom vuxenutbildningen har ofta också bristfälliga kunskaper om de övriga aktörerna. Utbildningsutbudet är överlappande och resursanvändningen ineffektiv.

Det upplevs att konkurrensutsättningen av utbildningen och de korta utbildningsavtalen försvårar utbildningsanordnarnas långsiktiga planering, och det vore därför bättre att gå över till längre utbildningsavtal. Byråkratin bör minskas och utbildningsanordnarna bör garanteras en långtgående bestämmanderätt vid genomförandet av utbildningen.

Man skulle tro att verksamheten vid de läroanstalter som ger grundläggande yrkesutbildning för vuxna försvåras av den stora årliga variationen i mängden studieplatser på respektive utbildningsområde. Platserna inom exempelvis teknik och kommunikation minskade under ett år (2000–2001) med 40 procent, inom handel och administration (2004–2005) med 30 procent. Inom maskin- och metallbranschen sjönk antalet platser på några år till en tredjedel. Variationerna är så stora att de inte kan förklaras med variationer i efterfrågan eller en mångårig periodisering av undervisningen. För det totala antalet platser har ändå den årliga variationen i regel legat under 10 procent. Antalet vuxenutbildningsplatser vid yrkeshögskolorna är bara ett tiotal procent mindre än antalet platser inom grundutbildningen, även om närmare en tredjedel av arbetskraften i vårt land ännu saknar grundutbildning.

Det finns skäl att intensifiera samarbetet mellan arbetskrafts- och undervisningsförvaltningen för att förbättra resurshushållningen och effektiviteten. Arbetskraftsförvaltningens roll är att styra arbetslösa till utbildningssystemet, liksom att aktivera dem och förebygga marginalisering. I stället för massutbildning bör man satsa på studiehjälper, individualisering och avläggande av yrkesinriktade examina.

Utvecklingsarbetet inom vuxenutbildningen bör effektivieras mellan olika nivåer och utbildningsformer. Unga / vuxna, andra stadiet, yrkeshögskolan, universitetet och därtill ett samarbete mellan olika områden för in ytterligare möjligheter för ett mer övergripande utvecklingsarbete. De unga åldersklasserna minskar i framtiden. Resurserna måste effektivt sammanföras och fördelas på olika läroanstalter och utbildningsformer.

Ingenstans förs en kritisk diskussion om genomförda utbildningar. Vid misslyckade utbildningar är det deltagarna som drabbas, och möjligheten att lära sig av de fel som begåtts tappas bort. Den offentliga sektorn behärskar inte marknadslivets regler och konkurrensbegrepp. Utbildningslösningar styrs starkare av till exempel kostnadsfaktorer än av vuxenpedagogiska aspekter.

Vuxenutbildningsutbudet måste planeras tillsammans regionalt med anordnare av olika utbildningar så, att olika slag av finansieringsformer beaktas. Det gäller att utveckla det interna samarbetet mellan de olika utbildningsnivåerna. Arbetslivet bör delta vid utbildningsplaneringen. Regionalt måste det finnas tydliga mål som man i samråd enats om. Arbetskraftsutbildningen styrs av en alltför kortsiktig planering, men detta är samtidigt en styrka som gör att man kan reagera snabbt.

För att man skall kunna säkerställa utbudet av svenskspråkig yrkesinriktad utbildning, måste man flexibelt kunna integrera olika studerandegrupper, såsom unga, vuxna och läroavtalsstuderande i en och samma utbildning.

Det finns fortsättningsvis ett behov av korttidsutbildningar och skräddarsydd yrkesinriktad tilläggsutbildning enligt behovet. Vidare finns ett allt större behov av att uppgradera den utbildning man redan skaffat. Skolorna inom det fria bildningsarbetet kan erbjuda flexibel undervisning i de färdigheter som medborgarsamhället kräver. Till dessa färdigheter hör IT, språk och också kunskaper i finska.

Vuxnas utbildningsmöjligheter och tillgång till utbildning kan förbättras genom att man ökar distans- och nätundervisningen och utvecklar nya slag av flexibla studieformer som inte är beroende av plats och tid. Utbildningsutbudet har koncentrerats till stora tätorter; i landskapens perifera delar är utbudet litet, åtminstone för yrkesutbildningens del. När jämställdheten och tillgängligheten utvecklas, har det fria bildningsarbetet en viktig plats.



Utgående från de regionala åtgärdsprogrammen (AITO) kan man se att det breda utbudet av yrkesutbildning utanför de största stadscentra äventyras på grund av minskande årskullar. Det är viktigt att trygga tillgängligheten på utbildning i landets olika delar med tanke på såväl medborgarnas jämställdhet som den regionala utvecklingen. För att kunna erbjuda jämställda möjligheter till utbildning krävs, å andra sidan, en ökning av antalet studieplatser på inflyttningssområden och i tillväxtcentra. Med hänsyn till jämställdhetsmål skall yrkesutbildning styras till områden där arbetsmarknaden har behov av utbildad arbetskraft.

Lapplands läns regionala åtgärdsprogram för vuxenutbildning (den s.k. Aito-länsrapporten) innehåller flera beaktansvärda konkreta förslag till förbättring av systemet och avviker därmed från övriga rapporter till sin fördel. Rapporten finner att det låga antalet studerande i glesbygden eller specialgrupper medför större kostnader i genomsnitt. Det pris per enhet -tänkande som gäller för hela landet fungerar därmed inte rättvist för att utjämna möjligheterna. Å andra sidan strider förslaget mot principen om en effektiv verksamhet, och kan leda till att alltför små läroanstalter med ett alltför smalt utbud upprätthålls och att samarbete försummas. För att förhindra detta föreslår rapporten att krafterna koncentreras till effektivt fungerande samverkande regioncentra. En gles bosättningsstruktur och små läroanstalter framkallar även ett annat hot. Om yrkesutbildning för unga inte längre anordnas på orten, äventyras samtidigt också utbudet inom vuxenutbildning. Därför måste yrkesutbildning för unga och vuxna genomföras i nära växelverkan med varandra. Det bör vara möjligt att flexibelt flytta statsandelsplatser från en anordnare till en annan och från en utbildningsform till en annan när behovet så kräver. I glesbygden kan utbildning anordnas endast om olika typer av elever kan slås samman till en och samma grupp. Därför måste olika finansieringssystem kunna användas effektivare än förr tillsammans. Man ser speciellt brister i samarbetet mellan arbetskraftsförvaltningen och undervisningsförvaltningen. I praktiken stöter man ständigt på detta problem som tas upp i rapporten. En sträng tolkning av reglerna har lett till att de arbetslösa hindras från att delta i formella studier på dagtid i en utbildning som lyder under undervisningsförvaltningen. Rapporten från Lapplands län framhåller också behovet av korta utbildningar och utbildningar som skraddarsyfts för individen

vid sidan av dagens examensinriktade utbildning. Staten måste delta mer än idag i kostnaderna för detta.

Lärarnas åldersstruktur medför en stor utmaning för närvarande. Under de närmaste åren kommer det i flera läroanstalter och utbildningsorganisationer att ske en generationsväxling. Redan nu börjar det vara brist på kompetenta och formellt behöriga vuxenlärare.

De vuxenstuderande förväntar sig på förhand tydlig information om utbildningens mål och genomförande. Det är värt att fästa stor uppmärksamhet vid studiehandledningen under hela utbildningstiden. Men handledning kan inte råda bot på allt. Lärandet hos de studerande är läroanstaltens kärnprocess, och inte endast resultatet av god undervisning och fungerande arrangemang. Goda inlärningsresultat kan uppnås endast genom den studerandes egen aktivitet, eftersom den studerande själv är subjekt i sin egen inlärningsprocess.

Vuxenstuderande önskar få mer respons om hur de utvecklas i sina studier och hur yrkesskickligheten växer. Också arbetsgivaren förväntas ge respons om perioderna för inläring i arbetet. Responsen ansågs viktig. Studerande i läroavtalsutbildning verkar vara ganska nöjda med sina studier.

Det största problemet inom utbildningssystemet är att en stor skara personer i arbetsför ålder har slagits ut eller håller på att slås ut från arbetsmarknaden; de duger inte eller söker sig inte som kund till någon del av systemet: de antas inte till arbetskraftsutbildning, de kan eller vill inte söka sig till studier på eget initiativ och någon som skulle stå för personalutbildning har de arbetslösa inte. Arbetskraftsförvaltningen brottas varje dag med ett svårt dilemma, då den har ansvaret både för att de som genomgår arbetskraftsutbildning får arbete och för antagningen till utbildning. Frågan, vilka det lönar sig att utbilda, beror på hur stor sannolikheten är att de får ett arbete efter utbildningens slut. Att anta enbart de sämst lottade på arbetsmarknaden till den yrkesinriktade arbetskraftsutbildningen är inte vettigt, om deras dåliga anställbarhet leder till att man på den ifrågavarande arbetskraftsbyråns område inte når det uppställda sysselsättningsmålet. Att anta dem som har svårt att få arbete till en utbildning ger utslag i sysselsättningsstatistiken som att utbildningen har dålig effekt.

Att föra över lärandet till företag och arbetsplatser är en allmän strategi speciellt vid vuxenutbildningscentralerna, men även inom yrkesutbild-





ningen. Forskningen om inläring i arbetet är ännu ung och det finns ännu inte någon pedagogik som stödjer den. Här finns flera problem. Tidigare kunskap styr alltid insamlande av ny. Observationerna också inom arbetsprocesserna är teoretiskt bundna. Innan man lär sig en sak, måste man veta exakt vad man ska kunna. All utbildning förenklar verkligheten, eftersom den bara visar provbitar, och då finns risken att novisen drunknar i mängden detaljer. Den person som kommer utifrån, exempelvis koordinatören eller examensmästaren, ser bara den studerandes prestationer på ytan och en del av de kontextuella faktorerna, och därför föds felaktiga kausala antaganden vid en utvärdering. Genom att således endast observera och göra kan man inte överträffa prestationernas tidigare nivå och skapa nytt. Lärande i arbetet tar upp mycket av handledarens tid, vilket kan sänka företagets produktivitet. Av hela inlärningsmiljön krävs stöd till lärandet dvs. en pedagogisering av arbetsprocesserna.

Utvecklingsarbetet kräver en analys av arbetsplatsens inlärningsmiljö, en gemensam utbildningsplan för företaget och läroanstalten, en kunnig programkoordinator och verkligt skickliga mentorer. Arbetsgivaren måste ha rätt att anta och utplacera studerandena. Vidare måste perioderna för inläring i arbetet vara tillräckligt långa. Handledarnas och koordinatörernas kompetens bör tas tillvara i utvärderingen. Vid läroanstalten måste finnas en klar bild av vad eleverna lärt sig på arbetsplatsen och det inlärdas stoffet måste analyseras tillsammans med de studerande för att förbättra den teoretiska kunskapen i arbetet. En utbildning som uteslutande förbereder för yrkesproven eller enbart yrkesproven som underlag för examen räcker inte om den begreppsmässiga kunskapen i arbetet blir bristfällig.

Problemen inom arbetskraftsutbudet löser man inte med hjälp av enbart vuxenutbildning. Lika viktigt är att yrkesutbildningen på andra stadiet och på den högre nivån dimensioneras rätt. Utbildningssystemet byggs fortfarande upp enligt idén om systemet med en enda utbildningsperiod genom att man låter den högre nivån svälla ut, trots att den officiella strategin är livslångt lärande och återkommande utbildning.

För att öka den svenska vuxenutbildningens utbud och förbättra tillgängligheten krävs en helhetsplanering av vuxenutbildningen för hela Svenskfinland. Till stöd för planering och uppföljning behövs ett statistiksystem som producerar information också om den svenskspråkiga vuxenutbildningen. Dessutom bör flexibla utbildningsmodeller utvecklas, såsom

distans- och nätstudier. Läroavtalsutbildningen bör utökas och för målgrupper med utbildning som inte mera motsvarar arbetslivets krav bör skräddarsydda program genomföras.

För att förbättra serviceförmågan efterlyser yrkesläroanstalterna ett forum för samarbete mellan regionerna. Ett organ för regional samverkan kunde främja sam användning av resurser. För att få ut så mycket som möjligt av existerande resurser kunde marknadsföring och information genomföras gemensamt, man kunde anordna gemensamma utbildningar, man kunde samarbeta kring gemensamma lärarresurser.

## 2.4 Sammanfattning

Även inom den yrkesinriktade vuxenutbildningen är hela landet en enda utbildningsregion. Ansökningar kommer in till utbildningen över gränserna för län och ekonomiska regioner, vilket gör det svårt att tolka statistiken för att beskriva utbud och efterfrågan.

I sin presentation av finansministeriets nya resultatbegrepp, som har fastställts i budgetlagstiftningen, lyfter statsrådets controller Tuomas Pöysti fram begreppet kunskapskapital med vilket han torde avse kunskaper som ständigt växer genom erfarenhet och utbildning. Varje utbildningssteg utökar de tidigare kunskaperna och ger därmed ett mervärde. Eftersom det bara är individens kunskapskapital och individernas samlade kunskapskapital som ger förutsättningar för att nå effektmålen bör detta tydligt göras till en indikator för framgångsrik utbildning och för kvaliteten på den. Personalbalansräkningar och -bokslut har lagt grunden till att kompetensen i organisationerna är synlig.

De sociala effekterna av utbildning syns först efter en lång tid genom många och komplicerade sammanhang av orsak och verkan. För att de önskade målen skall nås måste även kostnaderna för anslagna medel följas upp. Kostnadseffekterna av alternativa lösningar skall även kontrolleras. Det går inte att följa upp insatser, processer, utbyte och resultat med tvärsnittsdata. Statistiken måste producera tidsserier som är kommensurabla även över en längre tidsperiod. De nya resultatkriterierna i budgetlagstiftningen ger ny orientering för den nödvändiga informationen: mätbara prestationer och kollektiva nyttigheter, serviceförmåga samt kvalitet. Över-



begreppet är resultat som indelas i samhällseffekter av verksamheten och organisationens verksamhetsresultat (se Pöysti 2005).

#### I Samhällseffekter

- kostnadseffektivitet

#### II Verksamhetsresultat

Produkter och kvalitetsledning

- prestationer och kollektiva nyttigheter
- serviceförmåga
- kvalitet

Effekter av verksamheten

- lönsamhet
- produktivitet
- lönsamhet och kostnadsmotsvarighet för den avgiftsbelagda serviceverksamheten
- kostnadsmotsvarighet för samfinansierade projekt

Hantering av mänskliga resurser

- personalvolym och -strukturer
- arbetstillfredsställelse
- personalens kompetens (kunskapskapital)

Det finns skäl att göra statistiken över vuxenutbildning jämförbar oberoende av finansieringsform och utbildningsproducent. Det finns även ett klart behov av att dela in vuxenutbildningsstatistiken enligt undervisningspråk. Olika begrepp och indelningsgrunder försvårar en internationell jämförelse.

Den nuvarande produktionen av statistiska data tjänar väl uppföljningen av prestationer, personalvolym och -struktur samt resurshushållning. Även för kontrollen av produktivitet är indexliknande indikatorer under uppbyggnad. Avgiftsbelagd service och personalutbildning subventioneras ofta med medel som är avsedda för offentliga tjänster. Det finns anledning att förbättra bokföringspraxisen för ekonomiservicen. Om de flesta andra resultatfaktorer går det endast att dra indirekta slutsatser med hjälp av nuvarande statistiska data. Det finns inga direkta sammanpassade indikatorer för dem. I synnerhet att för att följa upp serviceförmågan och hante-

ringen mänskliga resurser krävs det att ny mikroinformation produceras. Uppbyggnaden av kvalitetsledningssystem och kontinuerlig tillämpning av dem på kvalitetskontrollen av utbildningen kräver redan på grund av de politiska linjerna särskilda åtgärder. Orealistisk verkar trots allt möjligheten att ett enhetligt kvalitetssystem för det mångskiftande vuxenutbildningsfältets behov skulle byggas upp även om man exempelvis i samband med Bolognaprocessen har drömt om ett enhetligt system för alla högskolor i Europa. Kvalitetssystemet är för närvarande anknutet till läroinrättningar och utbildningsformer bara de kan tolkas in tillräckligt väl inom olika utbildningstyper (till exempel vuxenutbildningscentraler eller läroavtalsutbildning). Kvaliteten på utbildningen består inte bara av prestationsmängder eller genomströmningsgrader – dem har det gått att försköna till och med på bekostnad av kvaliteten. Det finns anledning för aktörerna på vuxenutbildningsfältet att tillsammans fundera över vilka kvantitativa och kvalitativa indikatorer kvaliteten kan uttryckas med och om den behövliga informationen kan sammanställas centralt (Statistikcentralen).

- När yrkesinriktad fortbildning har anordnats har finansieringen varit heterogen och känslig för återkommande förändringar som försvårar utbildningsanordnarnas egen planering. Reformen i allt för snabb takt borde undvikas i fortsättningen.
- Finansieringssystemet uppmuntrar mottagarna att hushålla med resurserna, så för den delen är grundstrukturen i systemet bra. Kvaliteten och effekterna av utbildningen kan spöras med prövningsbaserade utvecklings- och resultatpengar, men de skall gärna hållas – liksom nu – på en nivå så att de närmast kompletterar grundfinansieringen.
- Undervisningsförvaltningens grundlösning är att fördela finansieringen på kalkylmässiga grunder och ger genom tillståndsförfarande för anordnande undervisningsförvaltningen ett styrmedel så att man kan sträva efter att centralt svara mot arbetskraftsbehov på längre sikt. Å andra sidan behövs det även ett årligt omdöme eftersom behoven av yrkesinriktad vuxenutbildning och tyngdpunkterna i den växlar snabbt. Förfarandet kan dock göras mer transparent och kriterierna för omdömet kan tydligare överföras på bestämmelserna inom området.



- Inom arbetskraftsförvaltningen kan man genom upphandlingsförfarande för utbildning snabbare svara på kortsiktiga behov och efterfrågan gällande utbildning. De effekter den nya upphandlingslagstiftningen har på detta skall i fortsättningen utvärderas, och om konkurrensutsättningen blir alltför komplicerad när det gäller upphandling av arbetskraftsutbildning skall den nuvarande upphandlingsmodellen omvärderas. Köp av arbetskraftsutbildning som långsiktig upphandling utifrån beräknade examenspriser är något som bör tas till övervägande. Finansieringsmodellerna borde också utformas så de överlag inte hindrar ett ändamålsenligt samarbete mellan myndigheterna och utbildningsnätverkets medlemmar när det gäller att anordna arbetskraftspolitisk utbildning eller annan yrkesinriktad fortbildning. I det kalkylmässiga statsstödet kunde man överväga att i överlagda fall fördela bidraget gemensamt till samarbetsläroinrättningar.
- Grundstrukturen i statsandelssystemet för kalkylmässiga driftkostnader är bra men beräkningsgrunderna skall ses över med jämna mellanrum.

### **Anordnarnätverk för yrkesinriktad utbildning på andra stadiet**

- I förhållande till befolkningens mängd är nätverket tätt men trots allt regionalt sett ojämnt. Den centrala frågan är om man med hjälp av vuxenutbildning kan skapa ny näringsverksamhet i en region eller endast stödja befintliga näringar: är yrkesinriktad vuxenutbildning i första hand närings- eller regionalpolitik? Nyland har det överlägset rikligaste utbildningsutbudet, men har också 31 procent av Finlands arbetsplatser och 45 procent av arbetsplatserna i hela Södra Finlands län.
- Trots ett tätt nätverk är nätverksbildningen bristfällig och begränsad. De består ofta bara av läroinrättningar och har en tillfällig och projektspecifik organisation. Kontakt mellan företagen och planeringssystemen saknas. Nätverk skulle också behövas särskilt för att bygga upp bestående regionala planeringsorgan så att de regionala utbildningstjänsterna som baserar sig på efterfrågan kan effektiv-

ras. Ett sätt att nå detta är ett bestående nätverk av företag och läroinrättningar.

- Strävan efter att förnya tillståndssystemet så att registren endast innehåller verkliga aktörer är en välkommen och förtydligande förnyelse.
- En politisk fråga är även om den yrkesinriktade vuxenutbildningen skall anslutas till vuxenutbildningssystemet – och bilda en helhet tillsammans med det fria bildningsarbetet – eller till yrkesutbildningssystemet (yrkesutbildning på ungdomsstadiet). Det är inte möjligt att dra någon entydig slutsats i frågan eftersom det till exempel i svenskspråkiga och glest bebyggda trakter krävs ett nära samarbete mellan utbildningen på ungdomsstadiet och vuxenutbildningen för att upprätthålla utbildningsutbudet. Där det finns möjlighet att specialisera sig på vuxenutbildning och upprätthålla ett brett och parallellt utbud är det ändamålsenligt att vidareutveckla ett system som är specialiserat på vuxenutbildning. Utgångspunkten bör dock vara att den vuxna befolkningen skall erbjudas utbildningstjänster som uttryckligen är anpassade för den. De utbildningsbehov och -förväntningar samt studiesätt och -möjligheter som vuxna i de mest olika livssituationer har, skiljer sig trots allt från de ungas behov och möjligheter.

### **Verksamhetsförutsättningar och serviceförmåga hos anordnare**

- Dessutom finns det skäl att instämma i den kritik som framförs i avsnittet om vuxenutbildning i globaliseringsrapporten. Enligt den är den yrkesinriktade vuxenutbildningen i stor utsträckning stämplad som arbetskraftspolitisk utbildning. Denna uppfattning motiveras av verksamhetens stora volym mätt såväl i deltagare, utbildare, utbud som utförare, utbildningens synlighet i media och den offentliga diskussionen som har förts om den. Rapporten ser planeringen och genomförandet av utbildningen som splittrad och överlappande när det gäller organisationen. Aktör på centralförvaltningsnivå är förutom arbets- och undervisningsministeriet handels- och industriministeriet som styr TE-centralerna. Undervisningsministeriets



och utbildningsstyrelsens tjänstemän har inte alltid samma uppfattningar när strategin utarbetas (jfr Aave-rapporten).

- På det regionala planet är ett problem att två – till och med tre, om landskapsförbunden tas med – olika organisationer (länsstyrelserna och TE-centralerna) planerar utvärderingen av utbildningsbehovet och vederbörliga åtgärder parallellt, att företagen har en bristfällig koppling till prognostiseringsprocessen och att aktörernas konkurrens om kunderna är resursslukande och onödig. Oron för ökad konkurrens på bekostnad av samarbete framgår även av Aito-rapporterna. Efterfrågan på ett utbud som konkurrerar och överlappar på det regionala planet smulas sönder så att endast ett fåtal studerande söker till varje enskild läroinrättning, vilket till slut kan leda till att utbildning anordnas allt mer sällan i dem. Det sammanlagda utbildningsbehovet på individnivå kan således vara avsevärt, men efterfrågan på en enskild läroinrättning knapp, och därmed blir behovet inte mött. Medan utbildningsanordnarna konkurrerar ut varandra är det speciellt medborgaren som behöver utbildning som är förloraren. Förlitar vi oss här för mycket på att utbildningsanordnarna ser till att till exempel jämlikheten uppfylls och anordnar utbildning så att hela landets behov blir tillgodosedda?
- Vuxenutbildningspolitiken har varit utbudsinriktad, organisationsorienterad, och de strategiska målen har helt enkelt varit så stort antal deltagare som möjligt och att ständigt öka antalet. Finansieringssystemet har effektivt understött denna utveckling. Särskilt den arbetskraftspolitiska, men även den övriga yrkesinriktade vuxenutbildningen, har varit reaktiv och följsam. Trots att de fristående examina och yrkesproven är en välkommen systemreform och trots att den allt vanligare läroavtalsutbildningen även inom vuxenutbildningen gör det möjligt att utnyttja de vuxnas erfarenheter i utbildningsprocessen, riskerar metoderna att bli statiska – liksom allt man lär sig endast genom egen och andras erfarenheter. När den är som bäst ligger en sådan utbildning jämsides med bästa arbetspraxis, aldrig före. De även internationellt uppmärksammade fristående examina erbjuder dock ett verktyg att hålla examina aktuella och utveckla dem. Särskilt viktigt är det att systemet anvisas tillräckligt med resurser eftersom de har hamnat på efterkälken i systemets

snabba utvidgning. Dessutom måste det satsas på utbildning av examensmästare och bedömare av yrkesprov och möjlighet till fullgod bedömningsverksamhet måste garanteras dem.

- Utbildning skall även vara en utvecklare av yrken och arbetsliv, en innovatör. Varken den nuvarande läroavtalsutbildningen, den fristående arbetskraftspolitiska utbildningen eller utbildningen som förbereder för yrkesprov ger tillräckligt stöd för begreppsbyggnad inom utbildningsyrken och arbetsuppgifter. Även inom utbildningspolitiken borde man gå över från kvantitetspolitik till visioner, strategisk styrning och kvalitetshöjning samt bygga upp ett system som släpper in även svaga förändringssignaler i systemet. (Pöysti 2005.) Läroinrättningarna driver en kvantitativ utbildningspolitik utan att ha någon möjlighet till utvecklingsarbete på eget initiativ.
- Strävan efter en examensinriktad utbildning kan kringskära läroinrättningarnas möjligheter att erbjuda kortvarig eller skraddarsydd fortbildning eftersom denna utbildning ökar prestationsmängderna mindre än examensinriktad utbildning. Den är även mer arbetskrävande att anordna och därmed dyrare. I en kortvarig utbildning är det även lättare att beakta individualiseringen av utbildningen. Dock bör det beaktas att ökat antal examina och individualiserad utbildning kan stå i konflikt med varandra som mål.
- Utbildningsanordnarna har inte tillgång till enhetlig och samlad information om utbildningens sociala effekter. Även i utvecklingen av läroinrättningarnas och utbildningsanordnarnas interna responsystem finns det utrymme för förbättringar. Det måste gå att mäta lärandet, det mervärde som utbildning ger.
- Det finns även skäl att tvivla på om finansierings- och planeringssystemet samt konkurrensutsättningen ger möjlighet till en landskaplig samplanering av utbildning som inte skulle försvåras av utbildningsanordnaren, regionen eller finansieringsformen.
- Lärarnas yrkesmässiga och pedagogiska kompetens ligger i regel på en behörig nivå, men t.ex. inom den svenskspråkiga utbildningen är det vanligt att yrkeslärare inte har pedagogisk utbildning. Stödas bör även AIKE-strävandena som innebär att lärarna är skyldiga att uppdatera sin kompetens i arbetslivet.





- Det är inte givet att konkurrensutsättning av utbildningsprojekt främjar den regionala jämlikheten. Om en lokal läroinrättning inte har framgång i anbudsgivningen finns det på grund av det knappa antalet kunder risk att dess utbildningstjänster minskar eller upphör helt. I små läroinrättningar kan den minskade efterfrågan på utbildning på ungdomsstadiet också äventyra den lokala vuxenutbildningen. Ofta är det rationellt att överföra nybörjarplatser för unga till vuxenutbildningen.
- I många program betonas möjligheterna med webbaserade studier eftersom det breddar utbudet och minskar kostnaderna. Det är arbetsdrygt och dyrt att bygga upp en webbutbildning och ett webbmaterial som är bra. Det finns ingen särskild finansiering budgeterad för att främja den. Hittills har webbaserad undervisning tagits fram som fristående projekt. Inom yrkesutbildningen har webbaserad undervisning trots allt begränsade möjligheter.
- I utbildningsstyrelsens branschspecifika utvärderingar av läget inom yrkesutbildningen kom det inte fram några stora branschbundna skillnader i vuxenutbildningsarrangemangen.
- Vuxenstuderande utgör ett eget pedagogiskt specialområde. Detta ses såväl i läroplanerna, individualiseringen av undervisningen, arbetssätt som avviker från ungdomsutbildningens, utbildningens arbetslivsorientering som i fotfästet på arbetsplatser. När det gäller flexibla utbildningsarrangemang och effektivitet är även lärarnas arbetsvillkor viktiga eftersom de inom den yrkesinriktade vuxenutbildningen avviker från arbetsvillkoren inom utbildningen på ungdomsstadiet och gör att undervisningen är ekonomiskt effektiv och pågår året runt.
- Den yrkesinriktade vuxenutbildningen är inte ett marginalfenomen inom yrkesutbildningen och inte heller en biuppgift den har. Den är en specifik utbildningsuppgift som har en egen viktig roll och uppgift i utvecklingen av samhället och välfärden i Finland. Vuxenutbildningen skall i sin helhet införlivas i schemat över Finlands skolsystem som en kolumn parallellt med samhällets egentliga skolsystem. Observeras skall att nästan alla utbildningstyper har sina egna tillämpningar för vuxenutbildning.

- Om utbildningsresurserna skall kunna utnyttjas effektivt är det inte oväsentligt hur undervisningen genomförs. Lösningar som baserar sig på yrkesprovsplaner blir billigare för samhället än att placera vuxna bland studerande som följer den läroplansbaserade undervisningen på ungdomsstadiet. Detta bromsar även upp arbetskraftens övergång till arbetsmarknaden.
- Såväl studerandekunderna som parterna i samhället får tydligare roll och profil med naturlig arbetsfördelning och naturligt samarbete på det regionala planet och mellan utbildningsanordnarna. Tillspetsat kan man även säga att om styrningen av vuxenutbildningen stannar på det lokala planet eller rentav helt och hållet hos utbildningsanordnarna själva, finns risken att de akuta frågorna i den kommunala ekonomin går före de lösningar som är ändamålsenliga för studerandekundernas och arbetslivets behov.
- Om tyngdpunkten i planeringen flyttas till landskapsförbunden och TE-centralerna, bort från den språkenligt organiserade undervisningsförvaltningen, måste kunskaperna om den svenskspråkiga utbildningen säkerställas strukturellt i dessa organisationer.
- I planeringen måste man säkra en sammanlänkning av den yrkesinriktade ungdoms- och vuxenutbildningen (styrssystem, siffror, dimensionering och finansiering), funktionsdugligheten i små svenskspråkiga läroinrättningar samt en viss bredd och tillgång gällande utbudet av utbildning. Inom den svenskspråkiga utbildningen behövs nationell (allfinlandssvensk) samordning av utbildningen. Inbördes konkurrens slukar resurser och äventyrar en jämlik tillgång på utbildning.

### **Serviceförmåga ur medborgarnas synvinkel**

- Lösryckt information och splittrat utbud försvårar rationella utbildningsbeslut. Reklam för utbildningsprogram kan snedvrída uppfattningarna om utbildningens innehåll och nyttan av den. Vuxenstudiehandledarnas uppgift är annorlunda än på ungdomsstadiet där de studerande redan finns inom systemet. De måste kunna ge information om den aktuella utbildningen och valmöjligheterna. I praktiken är det bara arbetskraftsbyråerna som vid sidan av inter-



net (Opintoluotsi) ger koncentrerad information. Särskilt utbildningen för vuxenstudiehandledare måste förbättras.

- Trots att utbudet är rikligt finns det många vuxna som saknar utbildning efter grundskolan: 110 vuxna per nybörjarplats inom den yrkesinriktade vuxenutbildningen. I Södra Karelen är motsvarande siffra 188 och 150 i Päijänne-Tavastland. Eftersom det kommer att finnas utbildade på arbetsmarknaden länge än och utbildningsutbudet är ojämnt fördelat regionalt, finns det skäl att upprätthålla ett brett utbud.
- Utbildningstjänsterna koncentreras till tillväxtcentrumen.
- Det finns inte svenskspråkig utbildning inom alla utbildnings- och studieområden. Endast 70 procent av grundexamina kan avläggas på svenska. I praktiken finns ingen särskild arbetskraftspolitisk utbildning för de svenskspråkiga. När det gäller svenskspråkiga utbildningstjänster måste Svenskfinland behandlas som ett utbildningsområde.
- Examen måste kunna vara sammansatt av moduler från olika utbildnings- och studieområden enligt personliga och arbetslivets behov. Tydliga moduler ger dem som kompletterar tidigare studier goda fortbildningsmöjligheter.
- Vid sidan av utbildning som ökar livskompetensen (fritt bildningsarbete) behöver den äldre befolkningen i framtiden även uppdatera yrkeskompetensen eftersom den stannar i arbetslivet längre än förr och blir en bestående del av arbetskraftsreserverna. De äldre har allt fler aktiva år, vilket företagslivet redan drar nytta av (Danmark, USA).
- I synnerhet i glest bebodda kommuner måste man kunna anordna utbildningen i små grupper och på ett sådant sätt att finansieringsformerna förenas.
- Hur medborgarna upplever att utbildningen har utfallit kan inte utläsas från den nuvarande statistiken. Utbildningsanordnarna och läroinrättningarna diskuterar inte respons på genomförda utbildningar i tillräcklig utsträckning. Mikroinformation behövs från medborgarplanet och dessutom borde forskningen om vuxenutbildning kopplas fastare till prognostiserings- och planeringssystemen. (Vore Vuxenutbildningsrådet en lämplig förmedlare i denna fråga?)

- Enligt Arbetsministeriets utredning (Arbetsministeriet 2003) är produktionen av prognoser om utbildningsbehovet sporadisk och bristfällig, tidtabellerna för verksamhetsprocesser oförenliga, personalresurserna otillräckliga och verksamheten byråkratisk. Konkurrensbestämmelserna ansågs medföra ytterligare problem i upphandlingsförfarandet, särskilt i fråga om gemensam upphandling. Konkurrensutsättningen i upphandlingen gör de små utbildningsanordnarnas ställning osäker. Spelreglerna för konkurrensutsättningen måste ses över.
- I de flesta arbetskraftsdistrikt dras gränsen mellan utbildning på eget initiativ och arbetskraftspolitisk utbildning på ett sådant sätt att det är mycket svårt att överskrida den. Enligt Arbetsministeriets utredning (Arbetsministeriet 2003) kan dock utbildning på eget initiativ jämföras med arbetskraftspolitisk utbildning i form av tjänster som kompletterar den (lag 1295/2002). Denna tolkning bör vara enhetlig i alla arbetskraftsdistrikt och rådgivningen enhetlig vid alla arbetskraftsbyråer.

### **Vuxenutbildningen som helhet och de utbildningspolitiska målen uppfyllelse**

- Det finns gott om utvecklingsprogram och -projekt inom olika förvaltningsområden och ministerier. Ingen har ansvaret för att samordna dem och eventuella motstridigheter i dem diskuteras inte och inte heller kontrolleras det att de verkställs på ett koordinerat sätt. Finländsk praxis följer även upp reformer bristfälligt, t.ex. införandet av en ny lag. Efteruppföljningen av projekt är ofta bristfällig. Det behövs ett system som enhetligt granskar hela kedjan från beslut till utvärderingen av resultat.
- Det mest naturliga planet för regional planering av utbildning är landskapen. Antalet ekonomiska regioner är alltför stort och länens struktur alltför heterogen för att en samordnad prognostisering skall fås till stånd.
- Förändringarna i det finländska arbetslivet är så snabba och genomgripande att det för att ha kontroll över dem behövs samordnad och solidarisk verksamhet av alla parter – arbetsgivare, arbetstagare och



olika ministerier. Planeringen skall vara gemensam, olika parter skall höras i tid och finansieringsansvaret skall delas upp. Samhället har ansvaret för den yrkesinriktade vuxenutbildningen, men arbetsgivarna delvis för den yrkesinriktade fortbildningen.

- Att klättra nerför utbildningsstegen och genast efter avlagd examen återvända till utbildning kan innebära att utbildningstänkandet inte längre producerar kompetens och tillgodoser individens behov.

Deltagandet i vuxenutbildningen medför även i Finland sina egna särskilda problem. Utbildningen koncentreras till vissa människor och utanför utbildningen står ett stort antal synnerligen lågutbildade vuxna i lägre socialklasser med permanent mycket dåliga utsikter till sysselsättning. De kvalificerar sig inte för arbetsministeriets utbildning och till undervisningsministeriets utbildning söker de inte. Det räcker inte enbart med utbildning, utan det behövs också stödåtgärder för deras sysselsättning i fortsättningen. När det gäller olika åldersklasser är vuxenutbildningsmarknaden sällsynt ojämn i Finland. Finland borde skapa bestående utbildnings- och finansieringssystem i likhet med Noste-programmet som riktar sig just till vissa speciella målgrupper. Man borde även gå djupare in på vad som hindrar och bromsar dessa grupper med knappa och obefintliga vuxenstudier att delta i vuxenutbildning och vilka innebörder, förväntningar och motiv den vuxna befolkningen sätter upp för vuxenstudier. En svår uppgift är även att skapa utbildning som utgår från individuella behov, livssituationer och motiv samt

## Referenser

- Backman, H. 2004. Yrkesutbildning 2015 – en handlingsplan för den finlandssvenska yrkesutbildningen. Slutrapport. Helsingfors: Finlands kommunförbund.
- Det regionala åtgärdsprogrammet för svenskspråkig vuxenutbildning i Nyland och Östra Nyland. 2005. Publikationer från länsstyrelsen i Södra Finlands län 2005.
- Hollo, M., Backman, H., Hakulinen, R., Katajisto, J., Koski, L. & Pernu, M-L. 2001. Käsi- ja taideteollisuusalan koulutuksen arviointi. Opetushallitus. Arviointi 6/2001. Helsinki.
- Kauppinen, P. 2003. Prognos för behovet av yrkesinriktad vuxenutbildning. Kunskapslyft för vuxna till stöd för sysselsättningen i landskapet Österbotten. Vasa: Österbottens förbund.
- Nuotio, P., Backman, H., Pernu, M-L. & Sisättö, M. 2001. Matkailu-, ravitsemis- ja talousalan koulutuksen arviointi. Opetushallitus. Arviointi 5/2001. Helsinki.
- Åtgärdsprogram för den svenskspråkiga vuxenutbildningen i Västra Finlands län – ett sammandrag av landskapsrapporterna för Egentliga Finland och Österbotten. 2005. Länsstyrelsen i Västra Finlands län. Bildningsavdelningens svenska enhet.

Tapio Vaherva, Anita Malinen, Antti Moisio,  
Reijo Raivola, Petri Salo, Kari Kantasalmi,  
Päivi Kamppi och Heikki Silvennoinen

# 3 Läroanstaltsstruktur och serviceförmåga inom det fria bildningsarbetet

## 3.1 Inledning

Syftet med detta projekt som utvärderar det fria bildningsarbetet med avseende på läroinrättningsstruktur, serviceförmåga och samhällseffekter är att ge information om det fria bildningsarbetet som helhet och därmed bidra till att stärka verksamhetsförutsättningarna och serviceförmågan för de läroinrättningar som bedriver fritt bildningsarbete.

### Utvärderingsuppgift

Utvärderingen berör alla läroanstalter inom det fria bildningsarbetet: medborgar- och arbetarinstitut, folkhögskolor, studiecentraler, idrottsutbildningscenter och sommaruniversitet. De svenskspråkiga läroanstalterna ingår i den helhet som granskas.

I avtalet mellan Rådet för utbildningsutvärdering och undervisningsministeriet har utvärderingsuppgifterna för den första fasen av projektet formulerats som följer:



- Vilken roll spelar olika typer av läroanstalter (folkhögskolor, medborgar- och arbetarinstitut, studiecentraler, idrottsinstitut, sommaruniversitet) i det nät som det fria bildningsarbetet omfattar och hur motsvarar nätet av läroanstalter till sin omfattning och struktur behoven och hur svarar det på förändringarna i verksamhetsmiljön i dag?
- Hur väl förverkligar nätet av läroanstalter inom det fria bildningsarbetet de utbildningspolitiska målen i relation till medborgarnas och olika befolkningsgruppers studieönskemål samt det behov av kunskande som är ägnat att stärka samhälls- och jämställdhet?
- Hur ökar den öppna universitet -undervisning som läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet anordnar medborgarnas möjligheter till universitetsstudier och förbättrar tillgängligheten till dem på orter utanför universitetsstäderna?
- Vilka verksamhetsförutsättningar och vilken serviceförmåga har läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet och hur varierar förutsättningarna emellan? Hur skapas finansieringsgrunden: hur deltar upprätthållarna i kostnaderna; hur stora avgifter bärs upp av studerandena och hur inverkar de på deltagandet och målgruppens struktur?

### **Data och utvärderingens natur**

Under projektets gång har inga nya primärdata insamlats, utan utvärderingen baserar sig på existerande data – såväl kvalitativa som kvantitativa. Förutom statistiska data har utredningar och undersökningar i anslutning till temat utnyttjats, liksom också material och resultat av olika utvecklings- och andra projekt i anslutning till vuxenutbildningen.

De kvantitativa uppgifterna om vuxenutbildningen och vuxnas studier härrör från de förfrågningar som statistikcentralen årligen riktar till läroanstalterna samt de intervjuundersökningar som med fem års mellanrum genomförs för att sondera deltagandet i vuxenutbildningen samt dess struktur. Tillgången till statistik över det fria bildningsarbetet har varit syn-

nerligen bristfällig. Datainsamlingen har förnyats, men statistik baserad på den finns att tillgå först från och med år 2006.

I denna utvärdering har även en enkät till rektorerna som Kansalais- ja työväenopistojen liitto gjorde år 1998 utnyttjats samt Kommunförbundets, Kansalais- ja työväenopistojen liittos och Förbundets för arbets- och medborgarinstituten enkätmaterial från våren 2005.

För denna utvärdering intervjuade utvärderingsgruppen våren 2005 också sexton representanter för det fria bildningsarbetet. De intervjuade var i huvudsak rektorer och sju av dem representerade folkhögskolor, fem sommaruniversitet, två medborgarinstitut och två studiecentraler. Ett par av dem var svenska.

Eftersom fria bildningen utvärderas även i relation till de utbildningspolitiska målen, är de utbildningspolitiska dokumenten ett viktigt material. Viktigast av dem är Matti Vanhanens regeringsprogram och undervisningsministeriets utvecklingsplaner för utbildning och forskning. Båda dessa baserar sig vad utvecklandet av vuxenutbildningen beträffar på Promemorian av den parlamentariska arbetsgruppen för vuxenutbildning från år 2002.

Denna utvärdering har fått sin specifika inriktning och utformning av att den stöder sig på befintligt material, tidigare utredningar och forskningsresultat och av att utvärderingsuppgiften är så omfattande. Att grundligt besvara alla frågor hade krävt material som inte fanns att tillgå under detta första skede av utvärderingen.

## **Organiseringen av projektet**

Projektet har såsom lagen föreskriver genomförts med beaktande av nätverksprincipen. Utvärderingsprojektet har organisatoriskt bestått av 1) en planeringsgrupp, 2) en utvärderingsgrupp samt 3) huvudplanerare och planerare.

### *Planeringsgrupp*

Vid valet av medlemmar till planeringsgruppen var principerna om mångsidig och deltagande utvärdering riktgivande. Planeringsgruppen bestod av representanter för hela den fria bildningen och dess intressentgrupper. Planeringsgruppen hade 12 medlemmar:





- rektor Juha Sihvonen, ordf., Rådet för utbildningsutvärdering
- verksamhetsledare Maria Bäck-Palmén, Bildningsforum
- rektor Göran Enckelman, Eerikkilän Urheiluopisto
- undervisningsråd Risto Hakkarainen, Utbildningsstyrelsen
- rektor Ville Marjomäki, Lahden kansanopisto
- branschrektor Martti Markkanen, Parkanon aikuisopisto
- generalsekreterare Mika Nirvi, Suomen kesäyliopistot ry.
- regeringsråd Marja-Riitta Pönkä, Undervisningsministeriet
- specialsakkunnig Päivi Rajala, Finlands kommunförbund
- studiechef Jaakko Rantala, Opintokeskus Kansalaisfoorumi
- huvudplanerare Heikki Silvennoinen, Sekretariatet för utbildningsutvärdering
- generalsekreterare Eeva-Inkeri Sirelius, Vapaan Sivistystyön Yhteisjärjestö

Som sekreterare för planeringsgruppen fungerade planerare Päivi Kamppi.

#### *Utvärderingsgrupp*

De viktigaste kriterierna vid valet av medlemmar till utvärderingsgruppen var sakkunskap i fråga om vuxenutbildning och utbildningspolitik samt utvärderingskompetens och sakkunskap i fråga om utbildningsekonomi. Dessutom ville man garantera kontextkännedom om den svenskspråkiga utbildningen. För att garantera vetenskaplig kompetens och oberoende bestod utvärderingsgruppen till största delen av representanter för universiteten och forskningen. Utvärderingsgruppens arbete har förutsatt gedigen forskningserfarenhet för att gruppen på bästa sätt skulle kunna dra slutsatser på basen av och tolka existerande data, forsknings- och utredningsresultat.

Utvärderingsgruppen har i detta projekt bestått av följande fem experter på vuxenutbildning och utvärdering:

- professor emeritus Tapio Vaherva, pedagogiska institutionen, Jyväskylän universitet
- lektor Anita Malinen, pedagogiska institutionen, Jyväskylän universitet
- ledande ekonomist Antti Moisio, Statens ekonomiska forskningscentral

- professor emeritus Reijo Raivola, pedagogiska institutionen, Tammerfors universitet
- överassistent Petri Salo, pedagogiska fakulteten, Åbo Akademi

Som sekreterare för utvärderingsgruppen fungerade planerare Päivi Kampi. Vetenskapssekreterare Kari Kantasalmi gjorde på uppdrag av utvärderingsgruppen en utredning av sommaruniversitetens situation. Utvärderingsgruppen andordnade dessutom ett responsstillfälle, där en grupp inbjudna sakkunniga på området gavs tillfälle att kommentera ett utkast till rapporten.

## **3.2 Vad är fritt bildningsarbete?**

### **Lagen om fritt bildningsarbete**

I 1 § i lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) föreskrivs följande: "Det fria bildningsarbetet syftar till att utgående från principen om livslångt lärande stöda en mångsidig utveckling av individers personlighet och förmåga att fungera i samfund samt främja demokrati, jämlikhet och pluralism i det finländska samhället." Lagen ger anordnarna stor frihet att själva fastställa målen för sin verksamhet och det arbete som bygger på målen. Utanför lagstiftningen om fritt bildningsarbete står betydelsefulla institutioner som på sitt eget sätt främjar och stödjer studier på eget initiativ. Exempel på dessa är brevinstituten, de allmänna biblioteken, skolradion och andra media.

### **Det fria bildningsarbetets uppgifter**

Det fria bildningsarbetet syftar till att utgående från principen om livslångt lärande stöda en mångsidig utveckling av individers personlighet och förmåga att fungera i samfund samt främja demokrati, jämlikhet och pluralism i det finländska samhället (Lag om fritt bildningsarbete 21.8.1998/632). Läroanstalter som nämns i lagen om fritt bildningsarbete är medborgarinstitut, folkhögskolor, studiecentraler, idrottsutbildningscentrer och sommaruniversitet.



- Medborgarinstitut är läroanstalter som har till uppgift att svara på lokala och regionala bildningsbehov. De erbjuder möjligheter till självinitierat lärande och till utveckling av medborgarfärdigheter.
- Folkhögskolor är enligt lagen internatskolor vars syfte är att främja medborgarnas frivilliga studier, men varje folkhögskola har rätt att samtidigt betona sina värderingar, sin ideella grund och sina pedagogiska mål.
- Studiecentraler är nationella vuxenläroanstalter för bildningsarbete, vilka anordnar studier självständigt eller i samarbete med medborgar- och kulturorganisationer.
- Idrottsutbildningscentrer är nationella internatskolor eller regionala läroanstalter vars uppgift är att ge undervisning i gymnastik och idrott, ordna träningsverksamhet och ge undervisning som kompletterar dessa.
- Sommaruniversitet är läroanstalter med en regional utbildningsuppgift, vilka ordnar öppen universitetsundervisning samt annan utbildning.

### **Definition av fritt bildningsarbete**

I diskussionen om folkbildningens tradition, uppgift och roll kan man urskilja tre olika synsätt: ett kontextbundet, ett reduktionistiskt och ett institutionellt. Med de aktuella sätten att behandla frågan är det möjligt att skapa en referensram som även kan användas till att definiera utgångspunkterna, målen och uppgifterna för det fria bildningsarbetet i Finland i början av 2000-talet. Referensramen består av tre dimensioner som kompletterar varandra. Den första och mest övergripande dimensionen kan kallas den *principiell-ideologiska dimensionen*. Här refererar man till de principiella och grundläggande synsätt, uppfattningar och tankar (om människan, samhället, livet) som utgör grunden i hur det fria bildningsarbetets mål, utgångspunkter, arbetsmetoder och (förmodade) följder definieras. De viktigaste kännetecknen för den principiell-ideologiska dimensionen har varit

frihet, jämlikhet, frivillighet, aktivitet, bredd samt hänsyn till medborgarnas upplevelser och erfarenheter. Den andra dimensionen utgörs av den *institutionell-organisatoriska nivån*. Fritt bildningsarbete bedrivs och dess mål uppfylls inom organisationen för fritt bildningsarbete. Uppmärksamheten riktas mot de aktörer som bedriver fritt bildningsarbete och utgångspunkterna, målen, visionerna och strategierna för verksamheten i de organisationer som bedriver fritt bildningsarbete. Den tredje dimensionen består av de *verksamhetsformer och -metoder* som används i det praktiska fria bildningsarbetet samt de *(kunskaps)innehåll* som behövs för att utföra arbetet och nå målen i den principiell-ideologiska dimensionen. Som utgångspunkt i definitionen av verksamhetsformerna kan man dessutom använda idealmodellen för den nordiska studiecirkeln.

I lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) samt motiveringarna till den definieras fritt bildningsarbete i stor utsträckning med hjälp av dimensionerna som presenteras ovan. De viktigaste elementen i definitionen av den principiell-ideologiska dimensionen är frivillighet, mångsidighet, pluralism och jämlikhet. I den organisatoriska dimensionen ges organisationen för fritt bildningsarbete frihet att fastställa egna mål och uppgifter. Denna frihet kan även tolkas som en förpliktelse för organisationsformerna och organisationerna för det fria bildningsarbetet att definiera sina mål och uppgifter och i så fall kan inte den friaste definitionen tillämpas på fritt bildningsarbete. Organisationerna för fritt bildningsarbete kan inte göra hur som helst, utan de måste hålla fast vid sina egna uppgiftsbeskrivningar. Den tredje verksamhets-innehållsrelaterade dimensionen speglas i lagen kanske närmast av principen för livslångt lärande, personlig utveckling samt förmågan till demokratiskt samarbete i olika gemenskaper.

### **Målen med fritt bildningsarbete**

Enligt ett betänkande av den parlamentariska vuxenutbildningsgruppen (PAT) skall alla befolkningsgrupper kunna erbjudas konsekvent utbildningsservice i landets alla regioner med hänsyn till aktuella samhällspolitiska utbildningsinnehåll. Det fria bildningsarbetets roll är att parallellt med det formella utbildningssystemet ge särskilt de delar av befolkningen som har fått mindre utbildning förutsättningar och färdigheter för utbildning. Vid sidan av de mål som nämns i lagen om fritt bildningsarbete lyfte den



parlamentariska vuxenutbildningsgruppen fram s.k. riktlinjestudier som fokuserar på allmänbildande studier, utbildning för invandrare och studieinriktad rehabilitering för vuxna. Enligt den parlamentariska vuxenutbildningsgruppen bör inte det fria bildningsarbetet behandlas som en helhet när beslut om riktlinjer formuleras, utan varje grupp av läroinrättningar och läroinrättningar som verkar i olika förhållanden skall behandlas separat i enlighet med deras egen speciella karaktär.

Förslagen i den parlamentariska vuxenutbildningsgruppens betänkande har fått ett brett godkännande eftersom utvecklingen av vuxenutbildningen såväl i regeringsprogrammet som i utvecklingsplanen för utbildning och forskning 2003–2008 konstateras bygga på den aktuella gruppens förslag.

I det fria bildningsarbetets egen utvecklingsplan och visioner 2005 framkom tre väsentliga områden: att utveckla en mångsidig personlighet hos individen, att stärka medborgarsamhället samt att stärka demokratin och dess värderingar.

### **3.3 Utvärdering av läroanstalterna inom fria bildningen**

#### **Medborgar- och arbetarinstitut**

I Finland var totalt 253 medborgarinstitut verksamma år 2004. Ett medborgarinstitut kan anses verksamt på området för i genomsnitt 1,75 kommuner. Medborgarinstituten var till största delen (222) kommunala. Antalet privata medborgarinstitut var 28 och 3 stycken upprätthölls av samkommuner. De svensk- och tvåspråkiga arbetar- och medborgarinstituten var 31 till antalet och utgör således klart över en tiondedel av samtliga institut i vårt land.

#### *Medborgar- och arbetarinstitutens roll i det fria bildningsarbetets nätverk*

På det fria bildningsarbetets område bildar medborgar- och arbetarinstitutionen den till totalvolymen största institutionella aktören som reagerar på lokala och regionala förhållanden samt de behov och önskemål som den ut-

bildningsmässigt aktiva vuxenbefolkningen har. Vid en granskning av helheten kan medborgar- och arbetarinstitutens verksamhet beskrivas som allmänbildande fritt bildningsarbete. Även om antalet enskilda institut har minskat i takt med att region- och områdesinstitut bildas finns det fria bildningsarbete de erbjuder tillsvidare inom geografiskt räckhåll för alla medborgare.

Utmärkande för hela institutfältet är en tydligare differentiering och profilering än förr. Små institut i glesbygdsområden kämpar med följderna av försämrade kommunal ekonomi. Den allt mindre fast anställda personalens möjligheter till långsiktig uppföljning och utveckling av institutets verksamhet, till exempel att aktivera specialgrupper, försämrats ytterligare. Deras verksamhet kan närmast beskrivas som upprätthållande av fritt bildningsarbete. De stora instituten i tätorterna kan däremot i sin tur fortlöpande utveckla och stärka sin verksamhet genom att öka sin egen medelanskaffning (projekt, avgiftsbelagd utbildning, selektiva förhöjningar av deltagaravgifterna). Därmed kan de även allokera resurser till exempel till att aktivera dem som har blivit utslagna när det gäller utbildning. De nya region- och områdesinstituten kan få paradoxala följder. Regioninstitut som har inrättats i relativt små och tätbebyggda områden kan på många sätt utveckla och förbättra sin service av fritt bildningsarbete till aktiva deltagare. Samtidigt går dock något av närheten och det lokala förloret och därmed möjligheten att nå dem som har blivit utslagna från utbildning. Eftersom det till exempel av geografiska skäl inte är möjligt att inrätta region- och områdesinstitut överallt kan utvecklingen även leda till en ännu tydligare tudelning bland instituten.

Lokalt och regionalt samarbetar medborgarinstituten närmast med gymnasierna, yrkesskolorna och universiteten. När det gäller fritt bildningsarbete sker samarbetet med de övriga medborgarinstituten i regionen, men knappast alls till exempel med folkhögskolorna. Olika organisationer och föreningar är viktiga samarbetspartner på lokalplanet och främst när det gäller att kartlägga nya behov och önskemål samt att planera kursutbudet.

#### *Hur uppfylls de utbildningspolitiska målen?*

Deltagandet i medborgarinstitutens verksamhet håller tydligare än förr, liksom deltagandet i vuxenutbildning överlag, på att koncentrera sig till dem



som har goda skolkunskaper och aktivt deltar i vuxenutbildning och fritt bildningsarbete. Deras aktivitet och möjligheter att delta i kostnaderna för deltagandet styr allt tydligare utvecklingen av verksamheten samt utformningen av kursutbudet såväl i de stora tätorternas institut som i de små instituten i glesbygderna. Verksamheten utvecklas och kursutbudet styrs i båda fallen enligt de behov och önskemål som de aktiva och redan delaktiga medborgarna har. Detta kan lätt leda till att kursutbudet framför allt vid medborgarinstituten i de stora tätorterna tar formen av en diffus helhet som illa tjänar den grundläggande uppgift som det fria bildningsarbetet vid medborgarinstituten har. Inom ramen för kursutbudet tillgodoser man kortvarigt och instrumentellt sporadiska och individuella behov som kommer upp vid en viss tidpunkt – utan medvetna mål. Medborgarinstituten borde i sin totala verksamhet även fundera över sin egen lokala bildningsuppgift med tanke på de nya deltagargruppernas (barn och unga) betydelse i förhållande till andra åldersgrupper (t.ex. äldre personer).

Medborgarinstituten fungerar som lokala vuxenutbildningsorganisationer – med låg tröskel nära de enskilda medborgarna och de grupper de bildar. Trots detta har man inte, om situationen granskas som helhet, inom instituten kunnat nå och aktivera medborgare som är utslagna från utbildning, vilket är avsikten med de vuxenutbildningspolitiska målen.

#### *Medborgarinstituten som anordnare av undervisning inom det öppna universitetet*

Medborgarinstitutens undervisning inom det öppna universitetet har minskat avsevärt under de senaste tio åren. Undervisning vid öppet universitet erbjuds främst av medborgarinstitut i södra Finlands tätorter eller i närheten av dem. Medborgarinstitutens betydelse är relativt liten med tanke på lika tillgång på undervisning vid öppet universitet och i synnerhet med hänsyn till det omfattande nätet av läroinrättningar (kanske med undantag av Lappland). Orsaken till det minskade utbudet av undervisning inom öppet universitet står helt klart att finna i den tydliga utvidgningen av verksamheten vid universitetens och högskolornas fortbildningscentraler på 1990-talet.

*Vilka verksamhetsförutsättningar och vilken serviceförmåga har medborgar- och arbetarinstituten?*

Institutens verksamhetsförutsättningar varierar avsevärt och med dem deras serviceförmåga. Till det yttre och enbart med hänsyn till helheten ser medborgar- och arbetarinstitutens fält som vuxenutbildningsaktörer både starkt och stabilt ut. Skillnaderna mellan de enskilda instituten är stora och ökar allt tydligare, både när det gäller verksamhetsförutsättningar och serviceförmåga. Vid små institut i glesbygden, som närmast fungerar med timlärare, profilerar sig verksamheten lokalt aktivt från år till år enligt deltagarnas önskemål och behov. Det finns knappt alls någon möjlighet att reagera på de behov som medborgare som är utslagna från utbildning har. Institut i stora tätorter är, trots övrigt vuxenutbildningsutbud och konkurrensen i anknytning därtill, betydelsefulla vuxenutbildningsaktörer. De kan utvärdera och utveckla sin verksamhet såväl på lång sikt som genom projekt i samarbete med många olika aktörer. I sista hand bestäms utbudets mångsidighet och tillräcklighet av vilka bildningsambitioner kommunens beslutsfattare har.

*Utvärdering gällande systemet för statsandelar*

Det enhetspris som ligger till grund för den beräknade statsandelen baserar sig i det nya (och gamla) statsandelsystemet på realiserade kostnader som berättigar till statsandel. Det nya systemet är trots allt klart bättre än det gamla då det revideras vart fjärde år och ett kostnadsindex används under de mellanliggande åren. Ur synvinkeln kostnadshantering vore det därför bättre att binda statsandelen ännu lösare till realiserade kostnader och öka vikten på ett index som beskriver den allmänna årliga kostnadsökningen ännu mer. Särskilt i det gamla systemet, men även i det nya, finns risken att systemet fungerar som ett slags utgiftsautomat. Å andra sidan kontrolleras även statsandelsprocenterna med fyra års mellanrum i det nya systemet. Ett annat potentiellt problem är att läroinrättningarna fortfarande åtminstone indirekt kan påverka sina statsandelar via antalet undervisningstimmar. Om kommunen satsar mer av egna resurser kan den få större statsandel senare. Detta är inte en bra egenskap ur jämlikhetsperspektiv.





I det nya systemet för statsandelar har indelningen enligt bebyggelsestruktur frångåtts och ersatts med en 15 procents förhöjning av enhetspriset för mer tätt bebyggda kommuner. Eftersom förhöjningen är densamma för kommuner som överskrider en viss befolkningstäthet överkompenserar den kanske situationen i kommuner som ligger på nedre gränsen och underkompenserar kostnaderna i kommuner som klart överskrider gränsen.

Det medför problem att endast använda befolkningstätheten som förhöjningsfaktor eftersom den inte beskriver bebyggelsens spridning. Således ger inte det nuvarande sättet att fastställa finansieringsbehovet någon bild av extra kostnader på grund av resor, avstånd osv. och urskiljer å andra sidan inte stadslänkande kommuner tillräckligt väl. Reformen som bygger på det arbete som undervisningsministeriets s.k. finansieringsgrupp för det fria bildningsarbetet har utfört är trots allt en förbättring jämfört med den tidigare situationen.

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns behov av en ordentlig undersökning av de faktorer som inverkar på kostnaderna. Ett enkelt system som bygger på en eller två indikatorer behöver inte ur de enskilda läroinrättningarnas synvinkel vara det mest rättvisa, och å andra sidan skulle inte användningen av flera variabler i beräkningen av statsandelen för sin del göra systemet särskilt mer komplicerat. Systemets precision borde förbättras.

#### *Utvärdering gällande studerandeavgifter*

Medborgarinstitutens nuvarande avgiftspolicy verkar allmänt taget inte vara förenad med några stora problem. Genom avgifter kan man öka elevernas engagemang och minska problem med frånvaro och annulleringar.

Avgifterna verkar inte ha någon stor betydelse för medborgarinstituten i landsbygds kommunerna. Knappast heller i fortsättningen kan det antas att nämnvärda avgifter kan tas in på andra håll än i stora stadsregioner. Det är inte realistiskt att anta att det vore möjligt att höja avgifternas andel i någon större utsträckning. Å andra sidan bör man inte heller sträva efter ett sänka avgifternas andel av den totala finansieringen.

Avgifter är motiverade inom utbildningsområden som även har privat

undervisningsverksamhet. Om utbildningsutbudet blir mer marknadsorienterat än i dag bör avgifternas andel ökas.

### *Utvärdering gällande kommunal finansiering*

Den kommunala medborgarinstitutsverksamheten kan ses som en naturlig del av kommunernas utbildningsorganisation och utbildningspolitiska strategi. Därför är det rationellt att kommunerna även finansierar denna verksamhet. Kommunernas finansieringsandel kan i till största delen ses som tillfredsställande. Kommunernas finansieringsandel har även en dämpande effekt på kostnadsökningen.

Om man strävar efter att sänka kommunens finansieringsandel till exempel genom att öka statsandelarna kan det leda till att man strävar efter att överföra kommunala verksamheter på medborgarinstituten. Den nuvarande modellen där kommunerna i sista hand svarar för både verksamheten och finansieringen är motiverad. Kommunerna skall dock även i fortsättningen ha frihet att själva överväga hur de vill finansiera det fria bildningsarbetet.

Ett visst problem utgör trots allt olika kommuners olika satsningar. En lösning som bör eftersträvas för ett tryggt och jämlikt serviceutbud är ökat samarbete mellan medborgarinstituten och även sammanslagningar av medborgarinstituten.

### *De finlandssvenska medborgar- och arbetarinstituten*

Den finlandssvenska medborgarinstitutrörelsen har i motsats till medborgarinstitutrörelsen i hela Finland lyckats bevara sina positioner under det senaste decenniet. Då antalet institut har minskat med totalt en dryg tiondedel har inte antalet svensk- och tvåspråkiga arbetar- och medborgarinstituten förändrats. Orsaken till minskningen är sammanslagningar av institut till regioninstitut. Det finns dock inom Svenskfinland planer på att sammanslå enskilda institut till större regioninstitut.

På grund av den omfattande verksamheten vid två stora tvåspråkiga institut, Esbo stads arbetarinstitut och Vanda stads medborgarinstitut, är det svårt att uppskatta antalet och andelen svenskspråkiga studerande och undervisningstimmar på svenska vid de svensk- och tvåspråkiga institut-



en. Landskapsvisa beräkningar av deltagaraktivitet, det vill säga hur stor andel av befolkningen över 15 år som årligen deltar i institutens verksamhet inom ett givet landskap, tyder på att deltagaraktiviteten är klart högre vid institut som verkar i två- eller svenskspråkiga kommuner. Inom Österbotten, där de flesta institut är två- eller svenskspråkiga, är den årliga deltagaraktiviteten omkring 30%.

Institutfältet inom Svenskfinland skiljer sig inte till sina verksamhetsförutsättningar, eller snarare beträffande de markanta skillnaderna i förutsättningarna för verksamheten från instituten i övriga Finland. Verksamheten vid Skärgårdshavets medborgarinstitut med cirka 1500 undervisningstimmar år 2004 kan inte till alla punkter jämföras med det tvåspråkiga arbetarinstitutet vid Esbo stad med närmare 45 000 undervisningstimmar.

De svensk- och tvåspråkiga instituten skiljer sig inte heller från instituten i hela Finland beträffande det faktum att utbildningsutbudet varierar stort mellan instituten. Hälften av instituten inom Svenskfinland erbjöd år 2004 ingen öppen universitetsutbildning. I ett flertal större institut erbjöds dock omfattande studiehelheter inom den öppna universitetsutbildningen. Desamma stora variationerna mellan instituten gäller även för till exempel kurser som ordnas på arbetsgivarens beställning. Även beträffande en av de viktigaste grundförutsättningarna för institutens verksamhet, personalen, kan man på basen av de befintliga uppgifterna anta att de heltidsanställda rektorernas och lärarnas antal har minskat, särskilt i de mindre instituten. Detta kommer på sikt att ytterligare polarisera även det finlands-svenska institutfältet.

### **Folkhögskolorna**

År 2005 var det totala antalet folkhögskolor 90 och av dem ägde kommuner och/eller samkommuner sex folkhögskolor och resten ägdes av privata samfund. Antalet svenskspråkiga folkhögskolor var 16. Det nuvarande nätverket är regionalt sett täckande och motsvarar relativt väl den regionala fördelningen av befolkningen. De svenskspråkiga folkhögskolorna är många till antalet i förhållande till den svenskspråkiga delen av befolkningen, men är i genomsnitt mindre.

*Folkhögskolornas roll i det fria bildningsarbetets nätverk*

I flera sammanhang har det konstaterats att folkhögskolorna är ett alternativ till det formella utbildningssystemets instrumentellt inriktade och effektivitetsorienterade huvudströmning. Det finns dock anledning att fråga sig om denna syn på folkhögskolornas roll passar in i det postmoderna finländska samhällets utbildningstänkande eller om det ger folkhögskolorna en negativ stämpel. Likaså kan man ifrågasätta tanken om ett s.k. mellanår efter grundskolan och framför allt bland unga som har tagit studentexamen. Ett sådant tänkesätt kan på goda grunder anses underskatta folkhögskoleverksamheten. Det vore mer träffande att i stället för mellanår tala om ett studieinriktande år när man avser de unga (kvinnor) som efter studentexamen söker sig till folkhögskolor. Dessutom finns det skäl att fundera över om det är folkhögskolornas uppgift att ta hand om unga som ”faller” och slås ut från det normala skolsystemet. Varför räcker inte det normala skolsystemet till för dem och tar hand om deras behov? Det verkar som om en del av folkhögskolorna har frångått verksamhet i enlighet med ideologin för fritt bildningsarbete och fokuserar på att stödja unga som har problem inom ramen för det normala utbildningssystemet eller som inte vill finna sig i en begränsat planerad utbildningsbana.

Med åren har folkhögskolorna blivit tvungna att se över sin uppgiftsbeskrivning och således sin ställning och roll inom fältet fritt bildningsarbete till följd av stora förändringar i samhället och i övrigt inom utbildningssystemet. Översynerna har endast lett till små och återkommande förändringar. Det är också motiverat att fråga sig om det inte vore på sin plats att även för folkhögskolväsendet definiera (liksom för hela det fria bildningsarbetet) en uppgiftsbeskrivning som passar bättre i dag och som styr verksamheten på lång sikt. I det fortgående sökandet efter sin plats har folkhögskolorna differentierats och specialiserats och trenden blir allt starkare hela tiden. De folkhögskolor som har hittat och hittar lämpliga verksamhetsformer för denna tidsålder och som regionalt och i hela landet är tillräckligt attraktiva, klarar sig. Samtidigt för en del av dem en tynande tillvaro – om de inte oförskräckt avstår från att upprätthålla den traditionella bilden av folkhögskolan och hittar en ny roll som regionala lärocenter. Ett sådant lärocenter kunde vid sidan av allmänbildande vuxenutbildning erbjuda grundskole- och gymnasieundervisning samt yrkesinriktad grund- och



fortbildning i det aktuella området och internatboende till dem som önskar. Särskilt glesbygderna visar en tilltagande brist på gymnasieelever och allt fler nybörjarplatser inom yrkesutbildningen står tomma. Varför kunde man inte slå samman resurserna och därmed garantera områdets befolkning i olika åldrar studiemöjligheter?

Ett särdrag och en styrka hos folkhögskolorna har varit internatboendet och är det delvis ännu. Med andra ord är det inte bara vad man studerar som är viktigt (med undantag av kurser inom det öppna universitetet och yrkesutbildningen), utan också i vilken miljö man studerar. Samvaro, socialt liv och grundläggande färdigheter i vardagen är sådant som värdesätts och som det finns skäl att eftersträva även i nya verksamhetsformer.

Folkhögskolornas traditionella verksamhet, långa utbildningslinjer, betjänar en relativt liten del av befolkningen varje år och denna del består främst av unga personer. Folkhögskolorna kommer att förbli ungdomsskolor tills vuxenutbildningsstödet börjar fungera.

Från statsmaktens sida har stora förväntningar ställts på folkhögskolorna bl.a. när det gäller att införa riktlinjestudier och därigenom aktivera till exempel utslagna, arbetslösa och invandrare. I anvisningarna betonas fostern i medborgarskap, stödjande av demokrati och styrning mot internationalism. Inte många folkhögskolor har tillräckliga resurser för att aktivt rekrytera dessa för ett harmoniskt och välfungerande samhälle viktiga grupper och/eller för ett bredare utbud av utbildning.

Folkhögskolorna kan inte fungera enbart via traditionellt fritt bildningsarbete / allmänbildande vuxenutbildning (båda begreppen behöver en aktuell definition). Av denna anledning söker de ständigt sådana verksamhetsformer (bl.a. kurser och utbildningsprogram som är yrkesinriktade eller inom det öppna universitetet) som skulle garantera tillräcklig ekonomi och vid sidan om även möjliggöra den mer traditionella utbildningen. Bristande resurser och därmed den traditionsbelastade situationen "ur hand i mun" hindrar strategisk planering på lång sikt och därigenom möjligheten att beakta mer omfattande samhällliga åtaganden. Olika befolkningsgruppers utbildningsbehov klarläggs i mindre utsträckning, vilket även påverkar planeringen av utbildning. Utbildningen har styrts enligt utbudet, dvs. enligt var det finns finansiering att vänta – den må sedan ha formen av studerandeavgifter eller stöd från samhället.

### *Undervisning inom det öppna universitetet inom folkhögskolornas uppgiftsområde*

Räddningen för många folkhögskolor verkar vara undervisningen inom det öppna universitetet, vilken har utvidgats under de 10–15 senaste åren. Många folkhögskolor har blivit betydelsefulla sidobyråer och rentav filialer till öppna universitet. Följaktligen kunde man tänka sig att folkhögskolorna avsevärt ökar medborgarnas möjligheter till universitetsstudier och förbättrar tillgängligheten till dem utanför universitetsorterna. Dock erbjuder många folkhögskolor kurser inom det öppna universitet endast till unga som är inskrivna som ordinarie studerande, medan ortens vuxna befolkning till största delen står utanför utbudet. De folkhögskolor som har profilerat sig för undervisning inom det öppna universitetet verkar få bra med elevmaterial och således finansiering för sin verksamhet.

### *Folkhögskolornas verksamhetsförutsättningar och serviceförmåga*

Om folkhögskolornas serviceförmåga utvärderas ur perspektivet traditionellt fritt bildningsarbete kan redan en lång tids försämring av serviceförmågan konstateras, eftersom andelen undervisning inom det fria bildningsarbetet i förhållande till totalvolymen kontinuerligt har minskat. En bidragande orsak till detta har varit minskad statsandel till det fria bildningsarbetet, vilket har tvingat folkhögskolorna att söka efter utbildningsformer med bättre avkastning genom att pruta på den traditionella uppgiftsbeskrivningen. Hur länge kan en sådan utvecklingstrend anses önskvärd till exempel ur den nya lagens synvinkel och var kommer de andra specialläroinrättningarna emot med sina utbildningsutbud? Om man vill hålla fast vid den traditionella uppgiftsbeskrivningen och utveckla folkhögskolornas långa linjer enligt detta, finns det skäl att överväga ett annat sätt att subventionera elevavgifterna för att göra dem rimliga.

### *Utvärdering gällande statsandelssystemet för folkhögskolorna*

Basvärdet för enhetspriset baserade sig före år 2006 på tidigare års realiserade kostnader med justering vart annat år. I det nya statsandelssystemet görs översynen med fyra års mellanrum, vilket minskar statsandelarnas



beroende av realiserade kostnader. En förändring är motiverad ur synvinkeln kostnadskontroll. Större tonvikt på KUPHIN i systemet kunde i fortsättningen övervägas, vilket skulle innebära att kopplingen mellan realiserade kostnader och statsandelar minskar ytterligare.

Som grunder för att höja enhetspriset används kortkurser och verksamhet i hyrda lokaler samt undervisning för rörelsehindrade. Förhöjningsgrunderna är i sig motiverade. Trots allt är det oklart om det finns någon forskning bakom hur de har tagits i bruk – åtminstone verkar ingenting finnas publicerat. Därför borde alla de ovan nämnda förhöjningsgrunderna tas upp till särskild prövning.

Hela statsandelssystemet för folkhögskolor borde förnyas utifrån frågan: vad eftersträvas allmänt taget med folkhögskolornas verksamhet sett ur det fria bildningsarbetets synvinkel? En utveckling, där det fria bildningsarbetets andel av den totala verksamheten kontinuerligt minskar, är oroväckande.

Om folkhögskolorna konkurrerar med andra privata serviceproducenter borde även marknadssituationen för utbildningstjänster beaktas när statsandelssystemet förnyas.

Huvudvikten i finansieringen skall även i fortsättningen ligga på beräknade statsbidrag eftersom man då säkerställer ett opartiskt system.

#### *Utvärdering gällande studerandeavgifter*

Situationen kan vara problematisk om en del folkhögskolor väsentligt måste frångå sin ursprungliga roll inom fritt bildningsarbete och fokusera på avgiftsbelagda kurser. Då torde man rimligen kunna fråga sig om sådana folkhögskolors (special)ställning i förhållande till andra privata läroinrättningar borde tas upp till diskussion.

En del folkhögskolor befinner sig bl.a. enligt en rapport från Statens revisionsverk i betydande ekonomiska svårigheter, vilket märks i deras stora skuldbörda. Strävar folkhögskolorna i svårigheter mer aggressivt än andra mot avgiftsbelagd undervisning, annan än fritt bildningsarbete?

### *De finlandssvenska folkhögskolorna*

De svenskspråkiga folkhögskolorna, Ålands folkhögskola medräknad, är 17 till antalet. Fyra av dessa (då Cityfolkhögskolan och Finns folkhögskola behandlas som en enhet) ingår i Ab Svenska folkhögskolan - SFV. Även om de svenskspråkiga folkhögskolorna är relativt små är deras sammanlagda verksamhet (beräknad i antalet statsandelsberättigade studerandeveckor är) till sin omfattning klart större än den svenskspråkiga befolkningens andel i Finland. Det som gäller för flesta organisationsformer inom det fria bildningsarbetet, nämligen att variationen inom en enskild organisationsform beträffande verksamhetens omfattning och karaktär är mycket stor gäller även för de svenskspråkiga folkhögskolorna. Den största, mätt i antal statsandelsberättigade studerandeveckor Västra Nylands folkhögskola har en verksamhet som är tio gånger större än verksamheten vid den minsta, Borgå folkhögskola. Med några få undantag har de svenskspråkiga folkhögskolornas verksamhet expanderat och i ett flertal fall kraftigt under de första åren av 2000-talet. Här skiljer sig de svenskspråkiga folkhögskolorna relativt tydligt från de övriga folkhögskolorna i vårt land. En central orsak till detta kan vara en tydligare profilering och ansvars- och arbetsfördelning bland folkhögskolorna inom Svenskfinland. En genomgång av de långa studielinjerna vid de svenskspråkiga folkhögskolorna ger en tydlig indikation på en profilering och ansvarsfördelning såväl regionalt som inom Svenskfinland i sin helhet. Den mycket bristfälliga statistiken antyder även att andelen öppen universitetsutbildning och yrkesinriktad utbildning är något mindre än i landets folkhögskolor i genomsnitt. Men även bland de svenskspråkiga folkhögskolorna finns sådana som har profilerat sig som antingen yrkesförberedande eller förberedande för universitetsstudier.

### **Studiecentralerna**

Studiecentralerna, som år 2005 var totalt 11 stycken, är läroinrättningar för vuxenutbildning som i regel verkar i anslutning till ideell organisationsverksamhet. Det finns en svenskspråkig studiecentral.

Studiecentralerna som en del av läroinrättningsnätverket för fritt bildningsarbete





Studiecentralen och dess regionala byrå har kallats skolan utan väggar. Uttrycket beskriver väl studiecentralernas verksamhet som kan äga rum nästan var som helst under mycket varierande former. Praktisk erfarenhet har visat att många med låg grundutbildning och litet fortbildning i vuxen ålder har lättare att gå med till exempel i hobbyklubbar och studiecirklar än exempelvis i medborgarinstitutets kurser. Verksamheten är inte så formell och ledaren upplevs som mer lik en själv och mindre som en lärare.

Studiecentralernas studier är pedagogiskt intressanta och skapar möjligheter genom sin flexibilitet. Studiecirkeln som läromiljö har redan beskrivits och om studiecirkelpedagogiken har det talats och skrivits i tiotals år redan. Ofta är den som leder en studiecirkel en av dem som har kallat samman cirkeln och har ingen särskild utbildning för uppgiften. Studiecentralerna ordnar handledarutbildning och publicerar handböcker. En ny pedagogisk verksamhetsform är projektstudier som används bl.a. i studier i medborgarfärdigheter samt i utbildning av arbetslösa och anordnas tillsammans med de arbetslösas föreningar och arbetskraftsbyråerna.

Ett av kännetecknen för studiecirkeln är att man eftersträvar studiehelteter. Numera har dock målet med studiehelteter trängts undan av hobbyverksamheten och på många håll är hobbyklubbar vanligare än studiecirklar. I synnerhet äldre personer deltar hellre i hobbyverksamhet än i egentlig undervisning. Även bland de unga är olika hobbyklubbar vanliga. Det är i alla fall klart att hobbyklubbarna i bästa fall bidrar till den gemenskap som medborgarsamhället efterlyser och kan vara ett stöd för allmänna studierelaterade färdigheter.

Att yrkesmässigheten får allt större tyngd i utbildningens innehåll torde även kunna ses som en snedvridning med tanke på ideologin i det fria bildningsarbetet. Visserligen har yrkesmässigheten även tidigare funnits med i bilden (till exempel vid studiecentraler nära fackföreningsrörelsen) men den för i dag typiska examensorienterade, utbildningen håller på att träda in i studiecentralerna.

Även om studiecentralernas verksamhet, om något, kan anses nätverksorienterad, är samarbetet i verkligheten ganska litet till exempel mellan olika studiecentralers regionala byråer på samma ort. Detsamma gäller samarbetet med de lokala folkhögskolorna och medborgarinstituten.

Finansieringen är ett ständigt problem. I synnerhet de regionala byråerna måste vara noga med vilken verksamhet de anvisar sina knappa resur-

ser till och hur mycket. Studieccentralernas medlemsorganisationer får en betydande stödfinansiering från Penningautomatföreningen, men pengarna skall varje gång sökas på nytt och vissa hotbilder ses när det gäller fortsättningen på denna stödform. I varje fall tvingar situationen till ett liv ”ur hand i mun” och således är det svårt att göra upp verksamhetsplaner på lång sikt.

#### *Utvärdering gällande systemet för statsandelar*

Fastställandet av statsandelar på grundval av undervisningstimmar och det oförhöjda enhetspriset är ett enkelt och mekaniskt sätt att fördela den årliga budgetanslaget mellan de 11 studieccentralerna.

I slutrapporten från undervisningsministeriets tjänstemannaarbetsgrupp som har behandlat finansieringen av det fria bildningsarbetet konstateras följande om undervisningstimmar som grund för statsandelar: ”Under de senaste åren har fördelningsgrunden för undervisningstimmar varit medelvärdet av de tre föregående årens timantal. Medeltalet har jämförts med den fastställda fördelningen året före fördelningsåret och i relation till den fördelningen har förändringar upp och ner i timantalet har beaktats upp till en viss procent (så kallad bromsprocent). År 2004 var procenten tre och 2005 en och en halv.

Undervisningstimmar baserar sig således på den faktiska utvecklingen under tidigare år utjämnat med medelvärdet för tre år. Ökningen av statsandelar har dämpats genom begränsning av tillväxtprocenten för beräknade undervisningstimmar. Mellan ministeriet och studieccentralerna pågår således ett slags spel där det lönar sig för studieccentralerna att uppge ett så stort timantal som möjligt (eftersom det beaktas i det glidande medelvärdet). Detta har åtminstone delvis lett till att det faktiska antalet undervisningstimmar år 2003 totalt var 64 000 timmar större än de beräknade timmarna som ministeriet hade använt som grund för statsandelarna.

Användningen av undervisningstimmar som grund för statsandelar är motiverad på grund av sin enkelhet och förutsägbarhet. Å andra sidan har studieccentralerna kritiserat användningen av undervisningstimmar därför att den uppmuntrar till att öka endast den kvantitativa verksamheten.

Det vore befogat att utöver undervisningstimmar även använda andra kalkylmässiga fördelningskriterier, som till exempel antalet deltagare, av-



lagda kurser och hållna föreläsningar. Nackdelen med att använda flera kalkylmässiga kriterier är mer administrativt arbete, men å andra sidan skaffar studiecentralerna förmodligen i alla fall denna typ av information på annat sätt. Genom att använda flera kriterier kunde systemet göras mer rättvist och träffsäkert.

Även om kalkylerna även i fortsättningen skulle utgöra tyngdpunkten i finansieringen med statsandelar, borde man även överväga att öka andelen finansiering av projekt- och programtyp. De medel som skall reserveras till detta kunde sökas årligen och skulle beviljas till de bästa projekten. Genom projektfinansiering kunde det bli möjligt att planera och genomföra större studiehelheter.

Studiecentralerna borde på något sätt, antingen genom självvärdering och/eller regelbundna externa utvärderingar, visa att projekten ger resultat.

#### *De finlandssvenska studiecentralerna*

Av de sammanlagt 11 studieförbunden är Työväen sivistysliitto tvåspråkig och Svenska studiecentralen svenskspråkig. Svenska studiecentralen med 42 egentliga medlemsorganisationer har verksamhet i samtliga finlandssvenska regioner med de huvudsakliga verksamhetspunkterna i Helsingfors, Åbo och Vasa. Enligt verksamhetsberättelsen för år 2004 deltog cirka 16 000 deltagare i samarbetskurser och knappa 2000 deltagare i studiecirklar. Såväl i Nyland och Österbotten är Svenska studiecentralen involverad i ett flertal projekt med syfte att stimulera lokal utveckling främst på den finlandssvenska landsbygden. På basen av uppgifter från statistikcentralen för år 2004 kan man konstatera att Svenska studiecentralen är den nionde största studiecentralen i vårt land. Den största andelen undervisningstimmar 67% erbjuds inom konst- och färdighetsämnen och i samhälls- och beteendevetenskapliga ämnen 13%.

#### **Idrottsinstitut**

Det finns 14 idrottsinstitut. Med undantag av tre stycken är alla riksomfattande. Det finns två svenskspråkiga inrättningar: ett riksomfattande institut och ett regionalt.

### *Idrottsinstituterna som fritt bildningsarbete*

Det kommer sannolikt att finnas tillräcklig efterfrågan på fritt bildningsarbete vid idrottsinstituterna även i fortsättningen. Institutens infrastruktur är bra och de klarar säkert av utmaningar i framtiden också. Idrottsinstituterna utgör den viktiga fjärde grundvalen i medborgarnas motions- och idrottsliv och stödjer det arbete som idrottsföreningarna och -organisationerna, medborgarinstituterna och det kommunala idrottsväsendet utför. Som läroinrättningsform sätter de dock definitionen på det fria bildningsarbetet på prov och testar dess gränser. Många är profilerade på att främja elitidrotten, de anordnar yrkesinriktad grundutbildning och konkurrerar om fritidstjänster med det rent kommersiella utbudet (t.ex. tjänster för konferenser och logi). Att främja kroppskultur och ge hälsouppllysning och förankra sunda levnadsvanor är utan tvekan en traditionell del av det fria bildningsarbetet. Trots allt lever idrottsinstituterna avskilt och individuellt bredvid andra läroinrättningar, vilket märks bl.a. i att de ofta glöms bort i undersökningar och utredningar som gäller området.

### *Utvärdering gällande serviceförmågan*

Elva riksomfattande och tre regionala center täcker hela landet. Alla erbjuder grundservice inom idrott men också specialkompetens enligt sina profiler och en del till och med på internationell nivå. De riksomfattande instituterna fungerar som ett effektivt nät men de regionala står delvis kvar i dörren. Det finns inte tillräckliga motiv för en organisatorisk tudelning. De närmaste parterna är idrottsorganisationerna (ett slags aktörer för modellen beställare-utförare) och andra samfund. Som producent av fritidstjänster har instituterna en konkurrensfördel jämfört med det privata utbudet: den befintliga infrastrukturen ger möjlighet att subventionera affärsverksamheten.

### *Utvärdering gällande verksamhetsförutsättningarna*

Väsentligt för kontinuiteten i idrottsinstitutens verksamhet är en hållbar och förutsägbar finansieringsgrund. En stabil ekonomi håller även för exceptionella perioder. Ur utbildningssystemets synvinkel kan de största in-



stitutens affärsorientering väcka bekymmer i framtiden.

Många landskommuner planerar att bygga upp stora utbildningskoncerner som när de blir verklighet, om de inkluderar instituten, kan bli ett hot för de utpräglade och unika idrottsinstituten. Bred verksamhet och varierande behov hos kunderna ställer krav på personalens kompetens och på arbetsmiljön. Läroinrättningarna kan endast i begränsad utsträckning sörja för sina medarbetares fortbildning med hjälp av finansieringen från sina samarbetsorgan och undervisningsministeriet.

#### *Utvärdering gällande systemet för statsandelar*

Enhetsprisets bundenhet till realiserade kostnader har minskat i den nya modellen för statsandelar. Detta torde ha att göra med att bildningsväsendets statsandelar har uppskattats vara för nära bundna till realiserade utgifter. Men liksom inom det fria bildningsarbetet i övrigt baserar sig enhetspriset även i det nya systemet på realiserade kostnader, även om sambandet är lösare än tidigare. Detta kan vara ett problem speciellt för idrottsinstituten eftersom de är få och det bland dem finns ett fåtal institut som dominerar kostnadsutvecklingen. Systemet med statsandelar uppmuntrar därför inte nödvändigtvis till ökad kostnadseffektivitet.

#### *Utvärdering gällande verksamhetsintäkterna*

En del av instituten verkar kunna finansiera sin verksamhet med avgifter i betydlig utsträckning. Detta är i princip en bra sak men än en gång måste uppmärksamheten fästas på källan för avgiftsinkomsterna. Om avgiftsinkomsterna till stor del består av en verksamhet som konkurrerar med det privata serviceutbudet kan det handla om en osund konkurrenssituation.

#### *De finlandssvenska idrottsinstituten*

I Svenskfinland verkar två idrottsinstitut: ett regionalt, Norvalla idrottsinstitut i Vörå, och ett nationellt, Solvalla idrottsinstitut i Esbo. Solvalla idrottsinstitut ordnar bland annat idrottsledar- och idrottsinstruktörutbildning (i samarbete med Yrkeshögskolan Sydväst), tilläggsutbildning inom äventyrs- och friluftspedagogik samt korta fortbildningskurser inom idrott,

hälsa och motion. Dessutom erbjuds olika former av avgiftsbelagd service för såväl företag och enskilda personer. Med sina cirka 26 000 årliga studerandedygn omfattar Solvalla Idrottsinstitutets verksamhet knappa sex procent av de nationella idrottsinstitutens verksamhet. Solvalla Idrottsinstitutet skiljer sig i likhet med Lapin urheiluopisto från de övriga nationella idrottsinstituterna genom att den avgiftsbelagda verksamhetens andel är tre fjärdedelar av det totala antalet studerandedygn. Norvalla idrottsinstitutet ingår i Folkhälsan AB:s organisation och verkar som en liten enhet i nära samarbete med Norvalla Folkhögskola. Institutet betjänar i huvudsak svenska Österbotten. Till institutets profil hör rehabilitering, undervisning och idrottsfostran. Norvalla har två utbildningsprogram: grundexamen i idrott och yrkesexamen för massörer.

### **Sommaruniversiteten**

I vårt land verkar 20 sommaruniversitet. Av dem är Vasa sommaruniversitetet tvåspråkigt och Hangö sommaruniversitet svenskspråkigt.

Sommaruniversitetens roll i det öppna universitetets riksomfattande undervisning har minskat i relation till den andel som genomförs via universitetens egna organisationer. Sommaruniversiteten har dock ökat det öppna universitetets relativa andel av sin egen företagspolicy, vilket de övriga läroinrättningarna inom det fria bildningsarbetet inte har gjort. En jämförelse mellan olika typer av läroinrättningar inom det fria bildningsarbetet visar att sommaruniversitetens roll som producenter av öppen universitetsundervisning har ökat betydligt särskilt med avseende på medborgarinstitutens relativa andel. Det är fortfarande oklart hur sommaruniversitetens och universitetens egna organisationers verksamhetsförutsättningar tar form på marknaden för undervisning inom det öppna universitetet. För närvarande verkar det som om fördelarna med priskonkurrensen ligger hos universitetens egna utförarorganisationer som inom ramen för nu gällande bestämmelser även kan uppbära registreringsavgifter, vars storleksgrunder inte verkar helt transparenta, för undervisning inom det öppna universitetet via sommaruniversiteten.

När det gäller den regionala täckningen för det närmaste jämförelseobjektet, dvs. medborgarinstitutet, är nätet glesare. Kommunerna spelar en viktig roll i finansieringen av medborgarinstitutet. Medborgar- och arbe-



tarinstituten är i allmänhet kommunala inrättningar, medan sommaruniversiteten i sin tur är regionala organisationer som är större än kommunerna och som inte heller har vare sig egentliga egna fastigheter eller fast anställda lärare. Lärarnas löner utgör en stor del av deras verksamhetsutgifter och kostnaderna för undervisningen är högre än i medborgarinstituten. Å andra sidan har den traditionella förläggningen av sommaruniversitetens verksamhet till sommaren förlorat sin betydelse. Det är svårt att få både lärare och elever på sommaren och sommaruniversiteten drivs numera året runt. Sommaruniversitetens traditionellt lätta kostnadsstruktur är däremot en fördel för dem. Man kunde anta att arrangemanget med verksamhet året runt medför problem med lokalerna i synnerhet för den undervisning inom det öppna universitetet som avses i lagen, särskilt som utbudet växer när det gäller högskolväsendets egna producentenheter för undervisning inom det öppna universitetet. Så är emellertid inte fallet. När Kesäyliopistot ry. frågade rektorerna om en eventuell brist / priset på universitetslokalerna orsakade problem med att utöka utbudet på undervisning inom det öppna universitetet, var det bara en rektor som svarade jakande. Eftersom hälften av sommaruniversiteten ordnar 75% eller mer av all sin undervisning inom det öppna universitetet i universitetslokaler, kan man konstatera att samarbetet fungerar bra åtminstone vad utnyttjandet av lokalerna beträffar.

Vad beträffar den övriga verksamheten vid sommaruniversiteten konkurrerar sommaruniversiteten med motsvarande utbud vid fortbildningscentralerna, medborgarinstituten och folkhögskolorna. Abi- och språkkurserna har gjort sommaruniversitetens övriga verksamhet känd, men i takt med allt bättre språkkunskaper och ökad konkurrens behövs det dessutom även annat karakteristiskt utbud.

För sommaruniversiteten har det varit befogat med ett eget enhetspris till grund för statsandelen. Att fastställa undervisningstimmar verkar trots allt som ett alltför mekaniskt sätt att bestämma sommaruniversitetens produktion. Genom att använda flera kriterier kunde sommaruniversiteten urskiljas mer och på ett mer rättvist sätt. Det behövs en ingående undersökning av faktorer som inverkar på kostnaderna och olika kriterier för att fastställa statsandelen.

### *De finlandssvenska sommaruniversitet*

Av sommaruniversiteten verkar Hangö sommaruniversitet (grundad år 1966) i huvudsak på svenska och Vasa sommaruniversitet (grundad år 1960) både på finska och svenska (andelen svenskspråkiga var år 2003 cirka 30%). År 2003 studerade drygt 1300 svenskspråkiga personer vid dessa två sommaruniversitet, vilket är cirka två procent av det totala antalet studerande vid de finländska sommaruniversiteterna. De två ”finlandssvenska” sommaruniversiteterna är verksamma på drygt 10 olika kursplatser. Vasa sommaruniversitet är tydligare än de övriga sommaruniversiteterna i landet profilerad på öppen universitetsutbildning (66% av alla studerandetimmar) medan av Hangö sommaruniversitets studerandetimmar presteras endast 34% inom öppen universitetsutbildning. De två instituten liknade under verksamhetsåren 2004 varandra på den punkten att de erbjöd studier endast inom kategorierna självinitierad yrkesinriktad utbildning och annan undervisning. Genom att inte arrangera utbildning som bekostas av arbetsgivaren eller av länsstyrelserna kan man betrakta dem ha en allmänbildande profil. Vasa Sommaruniversitet kan betecknas som ett lokalt sommaruniversitet och Hangö Sommaruniversitet som ett regionalt sommaruniversitet. Tre fjärdedelar av de studerande vid Vasa sommaruniversitet kom år 2003 från Vasa medan 61% av de studerande vid Hangö sommaruniversitet kom från den ekonomiska region som Hangö ingår i.

## **3.4 Sammanfattande utvärdering och slutsatser**

Staten finansierade det fria bildningsarbetet med totalt 140 miljoner euro år 2005. Statsandelarna för fritt bildningsarbete har i stort sett ökat i samma takt som statens överföringsutgifter till kommunerna under de fem senaste åren, dvs. ökningen kan anses måttlig.

Observationerna under första skedet av utvärderingsprojektet kan ytterst koncentrerat samlas på följande sätt:

- En allt tydligare differentiering kan observeras i rollerna och uppgifterna vid läroinrättningar som bedriver fritt bildningsarbete. Utbudet av utbildning är relativt traditionellt, en höjning av den all-





männans utbildningsnivån och de utmaningar detta medför beaktas inte tillräckligt.

- Om ett tätt nätverk kan man inte tala, ojämlikhet i utbildningsmöjligheterna mellan regioner och befolkningsgrupper förekommer och leder till att en del av befolkningen står utanför verksamheten, studieönskemålen och -behoven kartläggs slumpartat, å andra sidan är det fria bildningsarbetets uppgifter så vagt definierade att nästan vilken verksamhet som helst är möjlig.
- Möjligheterna att studera vid det öppna universitetet är relativt goda med tanke på utbudet, i synnerhet sommaruniversitetet och medborgarinstituten gör det möjligt att bedriva fria studier, däremot begränsar folkhögskolorna möjligheten endast till sina egna studerande.
- Lagstiftningen erbjuder breda verksamhetsförutsättningar, men på grund av att resurserna är knappa räcker de inte till den strategiska planering som förnyelse kräver.

### **Det fria bildningsarbetet som helhet och dess struktur**

*Deltagarna anser att det fria bildningsarbetet är betydelsefullt.*

I beskrivningar av det fria bildningsarbetets omfattning har det ofta sagts att så många som var fjärde finländare deltar i det varje år. Enligt statistik från 2004 deltog en miljon medborgare i utbildning som anordnas som fritt bildningsarbete. Kvinnorna utgjorde i genomsnitt 70 procent av deltagarna. Hälften av lektionerna inom det fria bildningsarbetet sorterar inom området kultur. Följande bland de största områdena är humaniora, pedagogik, sociala ämnen, hälsa och motion.

Statistikcentralens undersökning om vuxenutbildning från år 2000 innehöll frågor som kartlade intervjuobjektens erfarenheter av lärande inom olika yrkesområden. Såväl yrkesinriktad vuxenutbildning som fritt bildningsarbete ansågs betydelsefull när det gäller lärande. Enligt intervjun var de två viktigaste kunskaperna i utbildning i vuxen ålder förmågan till samarbete och grupparbete samt diskussions- och interaktionsfärdigheter. Den näst viktigaste färdigheten som nämndes var förmågan att göra val och lösa problem. Betydelsefullt ansågs även att inlärningsfärdigheterna

och initiativförmågan samt organisationsförmågan förbättrades. Principen livslångt lärande innebär för sin del att inlärningsmöjligheterna integreras horisontellt, dvs. att den formella utbildningen och annan studie- och hobbyverksamhet länkas samman.

När det gäller deltagande i vuxenutbildning har inte de läroinrättningar som bedriver fritt bildningsarbete i Finland, till skillnad från andra nordiska länder, förlorat sina positioner under tiden efter den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet som färgades av förändringar inom arbetslivet och globaliseringens utmaningar. Det fria bildningsarbetets andel av de totala utgifterna för vuxenutbildningen är en knapp femtedel. Läroinrättningarna når på årsnivå en miljon studerande, dvs. en mycket avsevärd del av den vuxna befolkningen. Trots att det fria bildningsarbetet när det gäller deltagande har bevarat sin ställning på det finländska vuxenutbildningsfältet är situationen inte lika smickrande vid en granskning ur ett annat perspektiv.

*En del av medborgarna står permanent utanför.*

De många medborgarinstituten och folkhögskolorna har inte lyckats nå och aktivera dem som är utslagna och sämre utrustade i fråga om utbildning och inte heller samhällets i övrigt missgynnade. Detsamma kan även sägas om det fria bildningsarbetets övriga aktörer. Det öppna universitetets och yrkesutbildningens ökade andel har för sin del gjort klyftan större mellan dem som använder utbildningstjänsterna och dem som inte använder dem (fastän finansieringen av yrkesinriktad fortbildning nästan helt har fråntagits medborgarinstituten från och med år 2003).

Naturligtvis måste det förstås att utbildning är en nyttighet som föder sig själv: utbildningen anhopar sig. Likväl kan man fråga sig om det vid de läroinrättningar som bedriver fritt bildningsarbete har gjorts tillräckligt för att aktivera medborgarna. Den senaste tidens utveckling och även offentliga ställningstaganden verkar betona att till exempel folkhögskolorna skall ta en ännu mer yrkesorienterad inriktning. Å andra sida har yrkesmässigheten funnits med från första början till exempel i folkhögskolorna där hälften av utbildningstiden har bestått av praktik ute på fältet och i vävstolarna. Yrkesorienteringen har bara ändrat form.



Det fria bildningsarbetet har som en uppgift att parallellt med det formella utbildningssystemet ge särskilt den lägre utbildade delen av befolkningen förutsättningar och färdigheter för utbildning. Men redan avgifterna för utbildningen är på en del orter så höga att de gallrar bort en del av de potentiella deltagarna. Dessutom anser en del av medborgarna antingen att de inte har någon nytta av det fria bildningsarbetet på grund av dess innehåll eller att det genom verksamhetsformerna känns främmande.

### *En hundraårig struktur – en förlegad struktur?*

Det fria bildningsarbets omvärld är i början av 2000-talet (och redan tidigare) avsevärt annorlunda än för hundra år sedan. Läroplikten upphör i 16-årsåldern, det finns dubbelt fler utbildningsplatser på mellanstadiet i förhållande till storleken på årskullarna, högstadiet har mer än 50 000 nybörjarplatser, cirka 90 procent av den yngsta befolkningen i arbetsför ålder har yrkesmässigt differentierad grundutbildning, och en helt ny teknisk studiemiljö står till förfogande.

Trots den radikalt förändrade omvärlden bygger det fria bildningsarbetet på de läroinrättningar som en gång har etablerats. Läroinrättningscentreringen märks även i utvärderingarna (vilket delvis torde ha sitt ursprung i att läroinrättningarna var starkt representerade i planeringsgruppen). En alternativ utgångspunkt för en utvärdering med denna uppgift kunde vara det radikala påståendet att vuxenutbildningsinrättningar i sin nuvarande form är obehövliga. Påståendet kan motiveras på följande sätt: folkhögskolorna och medborgarinstituten samt studiecentralerna inrättades för hundra år sedan i Finland – under en tid då det egentliga utbildningssystemet från läropliktsskolan (lagen om läroplikt kom först år 1921) via den allmänna och yrkesinriktade utbildningen på mellanstadiet till och med grundskolan bara var i början av sin utveckling. Således var studiemöjligheter för vuxna förståeligt nog motiverade. Under denna tid fastställdes även uppgiftsbeskrivningen för det fria bildningsarbetet starkt förankrad i den tidens politiska, religiösa och andra livsåskådningsströmmar.

Ligger det eventuellt till så att läroinrättningsstrukturen och uppgiftsbeskrivningen som tog form på den tiden och hänförs till fritt bildningsarbete utgör ett hinder för en vuxenutbildnings- eller vuxenbildnings- och hobbyverksamhet som svarar mot 2000-talets sociala situation och behov?

Under de gånga hundra åren har det visserligen gjorts betänkanden och förändringar, men på ett sådant sätt att det gamla systemet och de olika läroinrättningsformerna har bevarats och de begreppsliga och innehållsmässiga förändringarna i verksamhetsidén har varit mycket varsamma.

### *Det fria bildningsarbetet är alldagligt*

Trots att denna utvärdering i enlighet med uppdraget har granskat fem typer av läroinrättningar för det fria bildningsarbetet har fritt bildningsarbete utförts och utförs alltså genom många andra verksamhetsformer. Barn, unga och vuxna lär sig i olika livssituationer vid sidan av den formella och nonformella utbildningen. Man talar om informellt lärande eller vardagslärande.

Typiska lärandemiljöer är familj, skola, vuxenutbildning, arbete, fritid och hobby, konsumtion och media. De allmänna biblioteken är trots alla nya medier alltså betydelsefulla utbildare och impulsgivare. Redan enbart tv erbjuder numera mer bildning och för större folkgrupper än hela det fria bildningsarbetet någonsin har gjort. Vi skall inte heller glömma de egentliga undervisningsprogrammen: särskilt Rundradions språkprogram når på en och samma gång ut till en bredare studerandekrets än någon annan verksamhetsform. Digitaliserade tv-utsändningar öppnar en ny möjlighet att ta Rundradions bildningsuppdrag på allvar. Tills vidare är detta utbud dock mycket bristfälligt samordnat med verksamheten vid andra inrättningar som bedriver fritt bildningsarbete. Australien med sina långa avstånd utgör ett bra exempel när det gäller att undersöka och utveckla användningen av radio och television för undervisning och bildning.

### *Hur möter det fria bildningsarbetet de nya uppgifter som framtiden bjuder?*

Det finns skäl att framhålla att även om det fria bildningsarbetets arbets- och läroinrättningsformer har bevarats, har de visserligen förändrats kraftigt inifrån. Många av det fria bildningsarbetets läroinrättningar har inga egna lokaler och de fast anställda är bara några få. Till exempel medborgarinstitutets verksamhet kan organiseras med en rektor som har tjänsten som bisyssla, en deltidsanställd kanslist och några tiotal eller hundratals tim-



lärare. Sommaruniversitetens verksamhet bygger likaså på hyrda lokaler och timplärare. I den fast anställda personalen ingår i allmänhet en rektor samt en eller flera sekreterare eller planerare. Även studiecentralernas verksamhet är organiserad på samma sätt. I folkhögskolorna utkontrakteras funktionerna och i sådana fall kan framför allt de mindre skolornas personal bestå av en rektor och administrativ personal samt timplärare. Av det fria bildningsarbetets hundraåriga organisationsstruktur har med tiden bara benen blivit kvar. Kan man med dessa resurser skapa ett bättre fritt bildningsarbete än förr?

Särskilt medborgarinstituten går samman i snabb takt och skär ner personalen till minimum. Vad för denna utveckling med sig när det gäller serviceförmåga? Blir tjänsterna bättre eller stärker sammanslagningarna och nedskärningarna snarare den regionala ojämlikheten? Svagheter som framkommer i utredningar som gäller sammanslagningar är bland annat att instituten blir regionala (i stället för lokala), avståndet till deltagarna och andra kommuninvånare växer, ojämlikhet uppstår mellan befolkningen i olika områden samt verksamheten blir allt stelare (jfr även Parlamentariska vuxenutbildningsgruppens betänkande).

Den regionala differentieringen i landet och den aktiva befolkningens koncentrerings till vissa områden innebär nya utmaningar för det fria bildningsarbetet. Till exempel i sådana områden där den s.k. aktiva befolkningens relativa andel har minskat kommer det fria bildningsarbetet att ha nya uppgifter i framtiden när det gäller att upprätthålla den kvarvarande befolkningens samhällsaktivitet och hobbyverksamhet.

Vore det dags att försöka omforma det fria bildningsarbetet och ställa in sig på den ställning och livssituation de unga vuxna, de medelålders och mognare årgångarna har? Med denna utgångspunkt kunde man bedöma vilken frivillig allmänbildande studie- och hobbyverksamhet moderna människor behöver, vilka förutsättningar de har i dag och i framtiden och vilka verksamhetsformer och -innehåll som bäst svarar mot deras behov. Det fria bildningsarbetets nuvarande struktur inklusive personal har en ansenlig kapacitet men den förändrade situationen, nya typer av elever och nya verksamhetsätt kräver en åtminstone delvis nedmontering av den nuvarande strukturen, nya samarbetsformer och att gränserna för administration och ägande överskrids.

### *Det utbildningspolitiska tänkandet är institutionscentrerat*

I Finland råder alltså ett mycket institutionscentrerat utbildningspolitiskt tänkande som visserligen de nya utbildningslagarna strävar efter att skingra. Utbildningen planeras i allt för hög grad i utgående från skolor och läroinrättningar, då utgångspunkten i stället borde vara de barn, unga och/eller vuxna som behöver och använder den. Kommittébetänkandet Lärarens glädje som utkom 1997 försökte närma sig detta perspektiv men det är svårt att se några effekter av betänkandet i de senaste årens diskussion och beslutsfattande. Den nya utbildningslagstiftningen var en viktig förändring år 1999. Utgående från den ändrade lagstiftningen har det gjorts många förändringar som dock inte alltid har avancerat snabbt. Det verkar som om man från undervisningsministeriets håll fortfarande vill upprätthålla institutionsorienteringen.

Ett känt sociologiskt faktum gäller fortfarande för det fria bildningsarbetets fält: efter att institutionerna och organisationerna har etablerat sig strävar de framför allt efter att trygga sin egen fortsatta existens. Samarbetet över organisations-, ägande- och revirgränserna är bara möjligt om det inte hotar organisationens egen ställning. Det att en förnyad organisationsstruktur kunde vara till fördel för frågan i sig – det fria bildningsarbete som tjänar medborgarnas bildningsbehov – är inte ur organisationernas synvinkel en tillräckligt tungt vägande orsak till att genomföra en förändring som ingriper i strukturerna. Är det så att det fria bildningsarbetet inte längre bedrivs på samma sätt som förr för (bildnings)ideologins skull och att organisationerna är redo att producera vilka (utbildnings)tjänster som helst för att stärka sin egen position?

Skillnaden mellan förr och nu kan sammanfattas på följande sätt: förr fanns det först en mission och för att fullfölja den byggdes en organisation upp; numera är de etablerade organisationernas mission själva organisationen. (Detta är ju inte typiskt bara för det fria bildningsarbetet.)

### *Är helheten bara summan av sina delar?*

Uppgiftsbeskrivningen för utvärdering bygger i hög grad på den ikraftvarande lagen om fritt bildningsarbete. En för denna utvärdering intressant utgångspunkt är, så som konstateras i Parlamentariska vuxenutbildnings-



gruppens betänkande (2002, 25), att läroinrättningsformerna för det fria bildningsarbetet är mycket olika både med tanke på bakgrund och verksamhets sätt. Av denna orsak kommer de inte att granskas som en helhet, utan utgående från speciella uppgifter och speciell karaktär för olika former av läroinrättningar. Det fria bildningsarbetet kommer således att definieras som organisationsorienterat i stället för ideologiskt eller baserat på verksamhetsformen. Medborgarinstituten, folkhögskolorna, sommaruniversitetet och idrottsinstituten omfattas för närvarande av samma lag – är det deras viktigaste gemensamma nämnare?

Det fria bildningsarbetet har i lagstiftningen traditionellt definierats som ”fritt”, och med betoning på mångsidig verksamhet och de potentiella deltagarnas många behov. Enligt denna utvärdering kan man inte tala om ett enhetligt aktörsfält eller -nät. Utgångspunkterna för verksamheten, förutsättningarna och därmed även serviceförmågan samt möjligheten att reagera på förändringar i omvärlden varierar kraftigt bland de enskilda läroinrättningarna som bedriver fritt bildningsarbete. Orsakerna till de stora skillnaderna är många. Den ifrågakommande principlinjen som delvis gynnar profilering men å andra sidan även fragmentering skall tolkas även i aktuella centrala utbildningspolitiska dokument. Ur detta perspektiv behöver inte de stora skillnaderna mellan olika läroinrättningsformer eller inom en enskild läroinrättningsform utgöra ett problem, utan tvärtom ett tecken på att friheten och mångsidigheten uppfylls.

Det fria bildningsarbetets organisationer har byggt upp regionala och nationella nätverk närmast mellan läroinrättningar med samma organisationsform. Olika upprätthållare, finansieringsgrunder samt ökad konkurrens såväl om deltagarna som om olika finansiering av projektnatur har skadat och hindrat det lokala samarbetet mellan olika former av läroinrättningar för fritt bildningsarbete. Situationen är trots allt paradoxal med tanke på det fria bildningsarbetet i sin helhet och dess roll på fältet för vuxenutbildning. För att det fria bildningsarbetets organisationer i framtiden skall kunna svara mot kraven och utmaningarna i de utbildningspolitiska riktlinjerna och å andra sidan jämlikt kunna erbjuda studie- och bildningsmöjligheter som bygger på deras egna traditioner, utgångspunkter och principer, måste läroinrättningar med olika organisationsformer och som verkar på det lokala planet se sig själva och sin verksamhet som en del av helheten fritt bildningsarbete.

Är det fria bildningsarbetet på 2000-talet organiskt och därmed en oskiljaktig del av den finländska vuxenutbildningen eller är det möjligt att definiera en egen och särskild, från annan vuxenutbildning avvikande och åtminstone delvis även självständig uppgift för det? I princip gör både lagen om fritt bildningsarbete och uppdraget för denna utvärdering båda behandlingssätten möjliga. Om man dessutom vill definiera det fria bildningsarbetet självständigt och i huvudsak åtminstone delvis oberoende av annan vuxenutbildning, är det tänkbart att detta leder till att det fria bildningsarbetet behandlas som en organisk helhet inom vars ramar dess organisationer har uppgifter som hänger samman och stödjer varandra. I så fall kan man även anta att det finns belägg för samarbete och nätverksbildning mellan det fria bildningsarbetets organisationer såväl över gränserna för organisationsformer som lokalt, regionalt och nationellt. För att ta reda på i vilken mån detta existerar behövs en mer detaljerad empirisk undersökning.

De olika samfunden och upprätthållarna bakom organisationsformerna samt skillnaderna i verksamhetsprofiler och -sätt eller -kulturer, som lyfts fram både i denna och i tidigare utvärderingar och utredningar, kan kanske trots allt inte utgöra ett oöverstigligt hinder för att inte det fria bildningsarbetet skulle kunna och borde granskas som en helhet. Aktörerna inom det fria bildningsarbetet skulle bilda en stark helhet på vuxenutbildningsfältet om det mellan de olika organisationsformerna skulle finnas medel och verktyg som man kunde använda till att basera samverkan på en medveten, tydligare anpassad arbetsfördelning samt en tydligare samordning av funktionerna i stället för samarbete.

Att gå in för andan i lagen om fritt bildningsarbete när det gäller att främja demokrati, jämlikhet och pluralism förutsätter såvitt vi kan se inte att någon av organisationsformerna behöver omfatta nya uppgifter och mål. Däremot handlar det om att vara medveten om sin egen speciella kvalitet samt att framhålla sin egen uppgift och mission i den helhet som organisationerna för fritt bildningsarbete utgör. Förutsättningarna för en fruktbar samordning av nätverken för lokalt och regionalt fritt bildningsarbete är en föregripande utrensning av överlappande utbud som leder till konkurrenssituationer samt att fokusera på att bevara de egna verksamhetsförutsättningarna, den egna speciella kvaliteten och bildningsuppgiften i det fria bildningsarbetets helhet. Varje organisationsform har även enligt





denna utvärdering sin egen uppgift inom det fria bildningsarbetet och denna uppgift bör de olika organisationsformerna såväl värna om som aktivt marknadsföra.

Uppgiften är svår i de knappa förhållanden som råder. Den enskilda organisationen har svårt att aktivt börja marknadsföra sig om den inte får de pengar den har satsat på marknadsföringen täckta med intäkter från kursavgifter eller med statsbidrag. Till exempel finns det i praktiken inte råd till att marknadsföra medborgarinstitutens kurser annat än i en kurshandbok och folkhögskolorna eller sommaruniversitetet har i allmänhet inga möjligheter att göra reklam för en enda utbildning i de stora tidningarna. Inkomsterna täcker inte utgifterna.

I princip borde ju det fria bildningsarbetet framför allt möta medborgarnas önskemål om bildning, studier och hobbyer. Nu verkar det trots allt som om mången utbildningsanordnares verksamhet styrs mer av utbud än av efterfrågan – man bjuder ut sådan utbildning som på ett eller annat sätt tryggar läroinrättningens ekonomi och kontinuitet. Det fria bildningsarbetet borde även i fortsättningen ha tydliga egna uppgifter, bland annat genom att motivera och förbereda medborgarna för att mer än idag delta i skötseln av gemensamma frågor, delta i demokratiskt beslutsfattande såväl i närmiljön, lokalt som regionalt och nationellt.

### **Sammanfattande granskning av de olika läroinrättningsformerna**

#### *Medborgarinstituten*

I Finland finns efter många sammanslagningar och upphöranden för närvarande knappt 250 medborgarinstitut vars tjänster utnyttjas av långt över 600 000 medborgare varje år. I medborgarinstituten ges två miljoner undervisningstimmar per år. Medborgarinstituten som når de stora folkmassorna är navet i det fria bildningsarbetet – oavsett om man tänker framåt eller bakåt i tiden.

Medborgarinstituten är lokala och regionala aktörer som har etablerat sin verksamhet och sin image och finns genom sitt omfattande nätverk av verksamhetsställen även fysiskt nära medborgarna. Deras centrala uppgift är att ge möjligheter till målinriktade, utmanande och långsiktiga vuxenstudier främst utgående från medborgarnas egna intressen och behov. För

att värna om sin egen uppgift och speciella kvalitet borde de sträva efter att undvika ett utbildningsutbud som även finns att tillgå annanstans.

Studier vid medborgarinstitut kräver en bestämd ekonomisk och tidsmässig insats av deltagaren. Möjligheterna att delta för utbildningsmässigt missgynnade borde stödjas såväl genom handledning som till exempel genom nedsatta kursavgifter. För att främja livslångt lärande på eget initiativ bör deltagarna uppmuntras till att pröva nya och utmanande studieformer och -alternativ. I stället för att utarbeta kursutbudet enligt de aktiva deltagarnas önskemål och behov borde man kanske främst eftersträva att utarbeta det i samarbete med organisationerna och samfunden på det lokala planet. Problemen i samband med samarbete är mångskiftande, så som finansiering och att hålla den isär, vad är "samarbete" när beställd utbildning genomförs och vad är normal verksamhet.

Utmärkande för medborgarinstitutfältet är en tydligare differentiering och profilering än förr. Små institut i glesbygdsområden kämpar med följderna av försämrad kommunal ekonomi. Den allt mindre fast anställda personalens möjligheter till utveckling av institutets verksamhet, till exempel utbildningsutbud för specialgrupper, försämras ytterligare. Deras verksamhet blir närmast att upprätthålla det fria bildningsarbetet. De stora instituten i tätorterna kan däremot i sin tur fortlöpande utveckla och stärka sin verksamhet genom att öka sin egen medelanskaffning (projekt, avgiftsbelagd utbildning, selektiva förhöjningar av deltagaravgifterna).

Institutens verksamhetsförutsättningar varierar avsevärt och med dem deras serviceförmåga. Till det yttre och enbart med hänsyn till helheten ser medborgar- och arbetarinstitutens fält som vuxenutbildningsaktörer både starkt och stabilt ut. Skillnaderna mellan de enskilda instituten är stora och ökar allt tydligare, både när det gäller verksamhetsförutsättningar och serviceförmåga. Institut i stora tätorter är, trots övrigt vuxenutbildningsutbud och konkurrensen i anknytning därtill, betydelsefulla vuxenutbildningsaktörer. De kan utvärdera och utveckla sin verksamhet såväl på lång sikt som genom projekt i samarbete med många olika aktörer. Kommunens storlek behöver trots allt inte vara den allra viktigaste faktorn: i sista hand bestämmer bildningsambitionen hos kommunens beslutsfattare hur mångsidigt och täckande utbudet är.



## *Folkhögskolorna*

Landets 90 folkhögskolor ger varje år närmare 450 000 undervisningstimmar till sina 110 000 elever.

Om folkhögskolornas serviceförmåga utvärderas ur perspektivet traditionellt fritt bildningsarbete kan redan en lång tids försämring av serviceförmågan konstateras eftersom andelen undervisning inom det fria bildningsarbetet i förhållande till totalvolymen kontinuerligt har minskat. En bidragande orsak till detta har varit minskade statsandelar till det fria bildningsarbetet, vilket har tvingat folkhögskolorna att söka efter utbildningsformer med bättre avkastning genom att pruta på uppgiftsbeskrivningen.

En verksamhet som stödjer folkhögskolornas fria bildningsarbete skulle förutsätta att åtminstone de kortkurser gallras bort som lokalt överlappar medborgarinstitutens kursverksamhet och därmed konkurrerar. Kortkurser vid en enskild folkhögskola bör bygga på dess bakgrund, specialkompetens och verksamhetsprofil. Därmed vore de en komplettering och inte en lokal och regional utmaning för medborgarinstitutens motsvarande utbildningsutbud.

Folkhögskolorna blir verkliga vuxenutbildningsorganisationer när vuxenstuderande styrs från medborgarinstituten till folkhögskolornas långa kurser. Deltagande i långa kurser kräver målinriktade insatser på lång sikt, förändring i livssituationen, medvetenhet om den egna förmågan och framtidens behov och önskemål såväl på arbetsmarknaden som på övriga yrkesområden.

Ett viktigt mervärde som tillför pluralism i folkhögskolorna är växelverkan mellan de unga och de vuxna eleverna genom internatpedagogikens traditionella och nya möjligheter. Både sommaruniversiteten och idrottsinstitutet verkar i detta avseende i hög grad på samma plattform som folkhögskolorna. En del av idrottsinstitutets verksamhet samordnas med de regionala medborgarinstituten.

Med åren har folkhögskolorna upprepade gånger blivit tvungna att se över sin uppgiftsbeskrivning och sin roll som fritt bildningsarbete eftersom samhället och utbildningssystemet runt dem har förändrats kraftigt. Översynerna har endast lett till små och stegvis förändringar. Vore det inte redan nu på sin plats att för folkhögskolväsendet definiera (liksom för hela det fria bildningsarbetet) en uppgiftsbeskrivning som passar bättre i dag

och styr verksamheten på lång sikt? Som en del i det fortgående sökandet efter sin plats har folkhögskolorna differentierats. Denna trend blir allt starkare hela tiden. De folkhögskolor som har hittat och hittar lämpliga verksamhetsformer för denna tidsålder och som regionalt och i hela landet är tillräckligt attraktiva, klarar sig. Men samtidigt för en del av dem en tynande tillvaro – om de inte oförskräckt avstår från att upprätthålla den traditionella bilden av folkhögskolan och hittar en ny roll som regionala lärocenter. Förutom frimodighet behövs också andra resurser. I varje fall kunde ett sådant lärocenter vid sidan av allmänbildande vuxenutbildning erbjuda grundskole- och gymnasieundervisning samt yrkesinriktad grund- och fortbildning inom det aktuella området och internatboende till dem som önskar.

### *Studiecentralerna*

Landets elva studiecentraler är kanske närmast föremål för medborgarnas vardagliga behov och intressen främst genom den verksamhet som sker via deras medlemsorganisationer. Omkring 200 000 medborgare bedriver årligen studier vid studiecentralerna. Studiecentralerna ger närmare 250 000 undervisningstimmar per år.

Studiecentralerna har en tydligare orientering mot aktuella samhällsteman i sin verksamhet än andra organisationer inom det fria bildningsarbetet. Studiecirkelarna och kurserna som anordnas av studiecentralernas medlemsorganisationer är kortvariga och reagerar snabbt och på många olika sätt flexibelt på utmaningarna och utvecklingsbehoven på det lokala planet. Deras verksamhet kan därmed beskrivas som intresseväckande och sökande verksamhet.

Tröskeln för deltagande är låg: medborgare som deltar i en viss organisations eller ett visst samfunds verksamhet på det lokala planet vet kanske inte ens om att de deltar i en verksamhet som administreras av en studiecentral. Många medborgare med endast ringa utbildning har lättare att gå med till exempel i hobbyklubbar och studiecirkel än exempelvis i medborgarinstitutets kurser. Verksamheten är inte så formell och klubbledaren upplevs som mer lik en själv och mindre som en lärare.

Den största utmaningen i verksamheten är att öka ”deltagarnas” självförtroende (i fråga om målinriktade studier), ge olika impulser, visa på



möjligheter samt vid behov informera om andra formella läro- och studiemöjligheter.

Studiecentralernas studier är pedagogiskt intressanta och skapar möjligheter genom sin flexibilitet. Ofta är den som leder en studiecirkel en av dem som har kallat samman cirkeln och har ingen särskild utbildning för uppgiften. En ny pedagogisk verksamhetsform är projektinläring som används bl.a. vid inläring av medborgarfärdigheter samt i utbildning av arbetslösa och anordnas tillsammans med de arbetslösas föreningar och Arbetskraftsbyråer.

Nu har dock målet med studiehelheter trängts undan av hobbyverksamheten och på många områden är hobbyklubbar vanligare än studiecirklar. I synnerhet yngre och äldre personer deltar hellre i hobbyklubbarna än i egentlig undervisning. Även i hobbykurserna ingår element som främjar aktivt medborgarskap om de stärker den verksamhet och gemenskap i medborgarsamhället som hela Europa har efterlyst på senare tid. Givetvis kan de även vara ett stöd för allmänna studierelaterade färdigheter.

Att yrkesmässigheten får allt större tyngd i utbildningens innehåll torde även kunna ses som en snedvridning med tanke på ideologin i det fria bildningsarbetet och den för i dag typiska, examensorienterade utbildningen håller även på att ta sig in i studiecentralerna.

### *Idrottsinstitutet*

På olika håll i landet finns det sammanlagt 14 idrottsinstitut som bildar ett glest men täckande nät som ger 110 000 undervisningstimmar årligen. Vid instituten studerar cirka 80 000 personer varje år. I dessa uppgifter från Statistikcentralen ingår dock endast utbildning som räcker minst sex timmar.

Idrottsinstitutet profilerar sig både sinsemellan och i förhållande till andra läroinrättningar som bedriver fritt bildningsarbete som särpräglade center för gymnastik, fysisk fostran, toppidrott och fritid. De är multifunktionella med flera olika funktioner under samma tak. Det traditionella fria bildningsarbetet utgör endast en del av deras verksamhet men samtidigt märks reaktionen på befolkningens förändrade efterfrågan på utbildnings- och fritidstjänster i deras verksamhet. De är läroinrättningar där begreppen för utbildning, fostran, rekreation och fritid blandas och smälter sam-

man till en funktionell helhet. En närmare analys av verksamheten kunde ge material till en omdefiniering av det fria bildningsarbetet.

Institutens infrastruktur är bra och de klarar säkert av utmaningar i framtiden också. Idrottsinstitutet utgör den viktiga fjärde grundvalen i medborgarnas motions- och idrottsliv och stödjer det arbete som idrottsföreningarna och -organisationerna, medborgarinstitutet och det kommunala idrottsväsendet utför. Som läroinrättningsform sätter de dock definitionen på det fria bildningsarbetet på prov och testar dess gränser.

### *Sommaruniversiteten*

Vid de tjugo sommaruniversiteten studerar enligt Statistikcentralens uppgifter drygt 35 000 personer varje år. Sommaruniversiteten ger närmare 42 000 undervisningstimmar per år. Enligt den statistik Kesäyliopistot ry samlat in fanns det år 2004 allt som allt cirka 107 000 bruttodeltagare och cirka 63 000 nettostuderande vid sommaruniversiteten. När det gäller den regionala täckningen för det närmaste jämförelseobjektet, dvs. medborgarinstitutet, är nätet glesare. Kommunerna spelar en viktigare roll i finansieringen av medborgarinstitutet. Medborgar- och arbetarinstitutet är i allmänhet kommunala inrättningar, medan sommaruniversiteten i sin tur är regionala organisationer som är större än kommunerna och som i allmänhet inte har vare sig egna fastigheter eller fast anställda lärare.

Lärarnas löner utgör en stor del av sommaruniversitetens verksamhetsutgifter och kostnaderna för undervisningen är högre än till exempel i medborgarinstitutet. Å andra sidan har den traditionella förläggningen av sommaruniversitetens verksamhet till sommaren förlorat sin betydelse. Det är svårare än förr att få lärare och även elever på sommaren och sommaruniversiteten drivs numera året runt. Sommaruniversitetens traditionellt lätta kostnadsstruktur är en fördel för dem.

Sommaruniversitetens roll i det öppna universitetets riksomfattande undervisning har minskat i relation till den andel som genomförs via universitetens egna organisationer. Sommaruniversiteten har dock ökat det öppna universitetets relativa andel av sin egen företagspolicy, vilket de övriga läroinrättningarna inom det fria bildningsarbetet inte har gjort. En jämförelse mellan olika typer av läroinrättningar inom det fria bildningsarbetet visar att sommaruniversitetens roll som producenter av öppen univer-



sitetsundervisning har ökat betydligt särskilt med avseende på medborgarinstitutens relativa andel.

Sommaruniversiteten skulle ha möjlighet till ett mycket mångsidigt utbildningsutbud, men det har inte funnits en tillräcklig marknad för någon annan verksamhet än den av typen öppet universitet. Avgifterna för studerande blir ofta alltför höga för många på grund av den obetydliga statsandelen

## **Finansieringen av det fria bildningsarbetet**

### *Statlig finansiering*

Statens budgetanslag för det fria bildningsarbetet var år 2005 totalt 140 miljoner euro. Av detta utgjordes 135 miljoner av (beräknad) statsandel och 5 miljoner av prövningsbaserat eller liknande statsbidrag.

Medborgarinstitutet får i dag mer än hälften (år 2005 cirka 55 procent) av statsbidragen, folkhögskolorna 33 procent, studiecentralerna 9 procent och sommaruniversiteten 3 procent. Medborgarinstitutets andel av finansieringen har ökat 2 procentenheter de senaste åren, medan folkhögskolornas andel har minskat cirka 3 procentenheter. Sommaruniversitetets andel har ökat en knapp procentenhet och studiecentralernas andel ännu mindre. Statsandelsreformen ändrar varken den totala nivån på finansieringen eller de inbördes förhållandena mellan olika former av läroinrättningar i någon högre grad.

Statsanslagen för det fria bildningsarbetet har formellt ökat 12 procent från år 2000 till år 2005 och 8 procent som fast pris (minskat med levnads-kostnadsindex). Statsandelarna för fritt bildningsarbete har således ökat i stort sett i samma takt som statens överföringsutgifter till kommunerna under generellt sett samma tidsperiod. När denna allmänna utgiftsklass för statens utgifter används som kriterium har anslagen för fritt bildningsarbete utvecklats måttligt.

Statsandelarna för fritt bildningsarbete baseras på ett kalkylmässigt system där de s.k. enhetsprisen för undervisning spelar en avsevärd roll. För de flesta av läroinrättningsformerna inom det fria bildningsarbetet baserades enhetspriserna fram till år 2005 på tidigare års realiserade kostnader med justering vart annat år. Eftersom sambandet med de realiserade kost-

naderna var så starkt blev det tvunget att föra in vissa begränsningar i systemet för att hindra en okontrollerad ökning av statsandelarna. Läroinrättningarna hade trots allt en sporre att rapportera utvidgningar av verksamheten år efter år eftersom det i varje fall är den faktiska utvecklingen som används som beräkningsgrund.

Ett centralt element i det nya statsandelssystemet som trädde i kraft i början av 2006 var fastställandet av enhetspriser med justering vart fjärde år. Då beräknas enhetspriset enligt de realiserade kostnaderna ett par år tidigare. Under åren mellan justeringarna används det nya kostnadsindexet för kommunernas basservice (KUPHI) för justeringen av enhetspriserna. Reformen har inneburit att sambandet mellan enhetspriserna och realiserade kostnader har minskat men sambandet är dock fortfarande en väsentlig del av systemet.

Med enhetspriserna i statsandelssystemet och kriterier som beskriver och verksamhetens omfattning (undervisningstimmar, studerande) avses att allokera finansieringen till läroinrättningarna. Kriterierna är dock en grov vägledning och är inte alltid rättvisa ur de enskilda läroinrättningarnas synvinkel.

För att göra finansieringen med statsandelar enklare och öka funktionaliteten borde man i fortsättningen överväga att ändra systemet så att totalanslagen skulle fastställas utifrån ett allmänt kostnadsindex som trots allt inte direkt skulle kompensera alla ökade kostnader, utan även skulle sporra läroinrättningarna till ökad kostnadseffektivitet.

När statens finansiering på aggregatnivå har fastslagits skulle statsandelen fördelas mellan läroinrättningsformerna och läroinrättningarna enligt ännu mer detaljerade kriterier. För varje läroinrättningsform skulle en individuell rapport eller utredning göras över de faktorer som mer exakt inverkar på hur utgifterna fastställs. Därmed kunde en rättvisare fördelning av finansieringen mellan läroinrättningarna garanteras.

Åtminstone borde man i framtiden överväga att minska sambandet mellan realiserade kostnader och enhetspriser till exempel genom att öka antalet år som indexet används och öka tiden mellan åren för justering. Därigenom kunde kostnadseffektiviteten i läroinrättningarna ytterligare ökas.





**Tabell 4.** Anslag i statsbudgeten för det fria bildningsarbetet åren 2001–2005 (milj. euro)

	<b>BU 2001</b>	<b>BU 2002</b>	<b>BU 2003</b>	<b>BU 2004</b>	<b>BU 2005</b>
Medborgarinstitut (249)	65,9	72,0	72,8	75,1	76,8
- statsandel	64,4	70,3	71,1	73,3	75,0
- statsbidrag	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8
Folkhögskolor(90)	44,7	44,0	44,1	45,3	45,6
- statsandel	41,7	41,6	42,0	43,3	43,7
- statsbidrag	3,0	2,4	2,1	2,0	1,9
Studiecentraler (11)	11,5	12,1	12,3	12,9	13,2
- statsandel	10,8	11,5	11,6	12,1	12,4
- statsbidrag	0,7	0,6	0,7	0,8	0,8
Sommaruniversitet(20)	2,9	3,5	3,9	4,1	4,4
- statsandel	2,6	3,1	3,6	3,7	4,0
- statsbidrag	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Sammanlagt	125,0	131,7	133,1	137,3	140,0
- statsandel	119,5	126,5	128,3	132,4	135,1
- statsbidrag	5,5	5,0	4,8	5,0	4,9

Källa: OPM 2005:11

Statsandelsreformen som bygger på förslagen från Undervisningsministeriets tjänstemannagrupp och trädde i kraft från och med år 2006 har huvudsakligen rätt inriktning och rättar till en del av missförhållandena. Beredningen av en mer omfattande reform av finansieringssystemet för det fria bildningsarbetet bör dock inledas med det snaraste. Den bör anslutas till en mer omfattande reform av hela det fria bildningsarbetet.

### *Kommunernas finansiering*

Kommunerna har ingen lagstadgad skyldighet att finansiera fritt bildningsarbete. Kommunerna spelar trots allt en viktig roll i finansieringen av medborgarinstituten (cirka en fjärdedel). I övriga läroinrättningsformer inom det fria bildningsarbetet är kommunernas andel mindre. Men självfallet är även kommunernas mindre finansieringsandel viktig för läroinrättningarna. Den kommunala ekonomins utveckling kan således tänkas inverka särskilt på medborgarinstitutens, men även till exempel på som-

maruniversitetens (kommunal finansiering i medeltal 15 %) verksamhetsförutsättningar. Å andra sidan är just medborgarinstituten en viktig del av den kommunala utbildningsstrategin och därför är bundenheten till kommunernas ekonomi och verksamhet motiverad. Kommunerna kommer även i fortsättningen att ha den slutgiltiga prövningsrätten om sin finansiering av fritt bildningsarbete.

#### *Intäkter av studerandeavgifter och andra verksamhetsintäkter*

Studerandeavgifterna inom det fria bildningsarbetet utgör oftast den viktigaste källan till avgiftsinkomster. Andra avgiftsinkomster är t.ex. försäljning av tjänster till samfund och uthyrning av lokaler.

Avgifterna utgjorde cirka 26–30 procent av det fria bildningsarbetets inkomster år 2003. Skillnaderna i avgiftsinkomsternas andel i budgeten är avsevärda mellan läroinrättningarna och de olika formerna av fritt bildningsarbete. Beroendet av avgiftsinkomster är en tudelad fråga. Positivt är att avgiftsinkomsterna kan sporra läroinrättningarna inom det fria bildningsarbetet till att mer exakt svara mot efterfrågan på utbildning. Avgifterna som tas ut av de studerande kan även tänkas göra dem mer engagerade och således minska avbrott och frånvaro.

Å andra sidan, eftersom läroinrättningarna inom fritt bildningsarbete även får statsandelar, vore det viktigt att även fästa uppmärksamhet vid den konkurrenssituation som råder regionalt i utbildningsutbudet. Om en läroinrättning för fritt bildningsarbete fokuserar alltför starkt på undervisning som även bjuds ut av privata företag som erbjuder utbildningstjänster finns risken att konkurrensen blir snedvriden. De privata läroinrättningarnas inträde på marknaden kan även kompliceras om statsstödda läroinrättningar verkar på marknaden. Det fria bildningsarbetets effekter på marknadssituationen borde också utvärderas i en särskild utredning. Konkurrensinflytandet kan på förhand uppskattas vara ringa på andra håll än i de största städerna.

# 4

## Sammanfattande kommentar

Den yrkesinriktade vuxenutbildningen har utvärderats samtidigt med det fria bildningsarbetet. I Svenskfinland knyter man i diskussionerna oftast den yrkesinriktade vuxenutbildningen till yrkesutbildningen för unga. För att garantera svenskspråkig yrkesutbildning på så många områden som möjligt ses det som en nödvändighet att integrera utbildning för vuxna och unga. Om man fokuserar sig på examen är denna koppling viktig, men om man ser (ut)bildningen som kompetensutvecklande verksamhet har den yrkesinriktade vuxenutbildningen starka knutpunkter även med den fria bildningen.

I de två utvärderingarna beskrivs läget inom det fria bildningsarbetet och den yrkesinriktade vuxenutbildningen. Likaså lyfts i utvärderingarna fram en rad förhållanden som med hänsyn till synliga trender inom samhället kräver utvecklingsinsatser. Beroende på vad det är som borde åtgärdas riktas budskapet till olika nivåer inom utbildningsväsendet. Det viktigaste budskapet som ur finlandssvensk synvinkel riktas till nationella beslutsfattare är behovet dels av *särlösningar för att garantera svenskspråkig mångsidig utbildning* dels ett *finansieringssystem som kompenserar för den dyrare utbildning som småskaligheten förorsakar*.

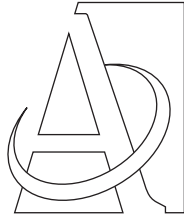
I planeringen av utbildningen för den svenskspråkiga befolkningen utgör språket en kvalitetsfaktor och strävan är att erbjuda en så mångsidig utbildning som möjligt på svenska. Regionala, sociala och näringslivsaspekter kommer i andra hand, men vävs in i de språkliga lösningarna. Enspråkigt svenska utbildningsanordnare men framför allt enspråkigt svenska läroanstalter upplevs bäst garantera fortsatt satsning på svenskspråkig utbildning. Som anordnare står i många fall tvåspråkiga kommuner. De tvåspråkiga läroanstalterna är däremot få till antalet. Som ett led i upprätthållandet av en tillräckligt svensk inlärningsmiljö satsar man på samarbete i olika former.

För att garantera svenskspråkig utbildning och bildning behövs flexibilitet och samordning. I länsstyrelsernas åtgärdsprogram efterlyses ett allfinlandssvenskt forum för samordning av utbildning. Det finns redan många exempel på samordnade och flexibla utbildningar i Svenskfinland, men mer kunde göras. I strategierna ingår en systematiserad samordning.

I de båda utvärderingar som här rapporterats påtalar man riskerna med konkurrensutsättning, när målet är att erbjuda jämlika möjligheter till utbildning och bildning oberoende av region och språk. Stora anordnare på tätt befolkade områden kan på sikt konkurrera ut små anordnare och ytterligare minska glesbygdens bildningsutbud. Likaså kan stora tvåspråkiga anordnare stå sig bättre i konkurrensen och därmed minska studerandeunderlaget och resurserna för små svenskspråkiga anordnare.

Också inom det fria bildningsarbetets brokiga läroanstaltsflora behövs samordning – inte bara läroanstalter av samma typ emellan utan också olika typer av läroanstalter emellan. Samordning och satsning på gemensam utveckling i stället för konkurrerande intresseorganisationer är ägnat att stöda ett optimalt utnyttjande av de begränsade resurserna. Den svenskspråkiga paraplyorganisationen Bildningsforum, som grundades för några år sedan, har i detta hänseende en viktig uppgift. Det behövs dock också att det nationella finansieringssystemet stöder samarbete och samordning. I denna rapport kastas bland annat fram ett förslag om bidrag gemensamt till läroinrättningar som samarbetar.





# Publikationer från Rådet för utbildningsutvärdering

Nr 1

**Koulutuksen arvioinnin uusi suunta**

Arviointiohjelma 2004–2007

Nr 2

**Utbildningsutvärderingens nya inriktning**

Utvärderingsprogram för perioden 2004–2007

Nr 3

**New Directions in Educational Evaluation**

Evaluation Programme 2004–2007

Nr 4

Bertel Stähle

**Toisen asteen koulu Pohjoismaissa**

Toisen asteen koulujen pohjoismainen vertailu

“Pohjoismainen ISUSS-raportti”

Nr 5

Anu Räisänen

**EFQM-arviointimalli ammatillisen koulutuksen**

**järjestäjien arvioinnin tukena**

Nr 6

Heikki K. Lyytinen & Anu Räisänen (toim.)

**Kehittämissuuntaa arvioinnista**

Nr 7

Harri Rönnholm & Anu Räisänen (toim.)

**Arviointi tukee kehittymistä – miten arvioinnin kehittymistä tuetaan?**

Koulutuksen järjestäjien tukeminen arviointiin liittyvissä asioissa

Nr 8

Esko Korkeakoski (toim.)

**Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa**

Osaraportti 1: Arviointiraportti

Nr 9

Esko Korkeakoski

**Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa**

Osaraportti 2: Tausta ja tulokset

Nr 10

Esko Korkeakoski (toim.)

**Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa**

Osaraportti 3: Syventävät artikkelit

Nr 11

Jouko Mehtäläinen

**Erityisopetuksen tarve lukiokoulutuksessa**

Nr 12

Gunnel Knubb-Manninen (red.)

**Grundtryggheten och behovet av stöd i skolan**

Nr 13

Harri Rönholm & Anu Räisänen (red.)

**Utvärdering stödjer utvecklingen – hur kan utvärderingens**

**utveckling stödjas? Stöd till utbildningsanordnarna i frågor som gäller utvärdering**

Nro 14

Anu Räisänen & Harri Rönholm

**Itsearviointi kouluyhteisöä kehittäväksi. EFQM-arviointimalli yleissivistävässä koulutuksessa**

Nro 15

Reijo Raivola, Anja Heikkinen, Antti Kauppi, Pirjo Nuotio, Lasse Oulasvirta, Risto Rinne, Päivi Kamppi & Heikki Silvennoinen

**Aikuisten opiskelumahdollisuudet ja järjestäjätverkko toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa**

Nro 16

Tapio Vaherva, Anita Malinen, Antti Moisio, Reijo Raivola, Petri Salo, Kari Kantasalmi, Päivi Kamppi & Heikki Silvennoinen

**Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne ja palvelukyky**

Nro 17

Gunnel Knubb-Manninen (red.)

**Vuxenutbildningsfältet. Utvärdering av fritt bildningsarbete och yrkesinriktad vuxenutbildning**

**Beställningar och förfrågningar:**

Sekretariatet för utbildningsutvärdering

PB 35, 40014 Jyväskylä universitet

tel. (014) 260 3220

fax (014) 260 3241

ktl-asiakaspalvelu@ktl.jyu.fi

www.edev.fi

En del av publikationerna kan också läsas på internet: [www.edev.fi/portal/julkaisu](http://www.edev.fi/portal/julkaisu)



Rådet för  
utbildningsutvärdering

Rådet för utbildningsutvärdering har på uppdrag av undervisningsministeriet utvärderat vuxenutbildningsfältet genom två utvärderingsprojekt. Den ena utvärderingen är inriktad på det fria bildningsarbetet, närmare bestämt läroanstaltsstrukturen och serviceförmågan. Den andra utvärderingen är fokuserad på den yrkesinriktade vuxenutbildningen, närmare bestämt nätverket av anordnare samt utbildningsutbudet och -möjligheterna. Dessa två utvärderingar ger tillsammans en bred bild av vuxenutbildningsfältet med sina många anordnare och utbildningsformer. Den svenskspråkiga utbildningen har av utvärderingsgrupperna granskats integrerat med den finskspråkiga. I denna rapport presenteras resultaten av dessa utvärderingar i förkortad form på svenska.