

Folkbildningsrådet utvärderar No 5 2014



Att styra eller icke styra?

Slutrapport i utvärderingen av bidragsmodeller
till studieförbund och folkhögskolor

fbr

Folkbildningsrådet

Rolf Sandahl och Erik Sjöstrand

Att styra eller icke styra?

Slutrapport i utvärderingen av bidragsmodeller
till studieförbund och folkhögskolor

Att styra eller icke styra?

Slutrapport i utvärderingen av bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor

Rolf Sandahl och Erik Sjöstrand

Folkbildningsrådet

Box 380 74

100 64 Stockholm

Tel: 08-412 48 00

Fax: 08-21 88 26

E-post: fbr@folkbildning.se

www.folkbildning.se

Layout: Johan Nilsson/Kombinera

Omslagsillustration: Ninni Oljemark/Kombinera

Tryck: Modintryckoffset, Stockholm, november 2014

ISBN: 978-91-88692-57-3

Folkbildningsrådets reflektioner

Folkbildningens utmaningar

I proposition 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning* formuleras för första gången ett särskilt mål för folkbildningspolitiken:

*Folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället.**

Propositionen innehåller även en förändring i ett av de fyra syften som sedan tidigare gäller för statens stöd till folkbildningen. Dessa fyra syften formuleras numera:

- stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin
- bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen
- bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället
- bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet

Syftena anger ett brett samhällsuppdrag för studieförbund och folkhögskolor. I propositionen markeras särskilt folkbildningens ansvar att nå fler personer och nya deltagargrupper – människor som inte tidigare deltagit i folkbildning – för att öka mångfalden bland deltagarna. Regeringen betonar att folkbildningen ska vara tillgänglig för alla och öppen mot alla delar av samhället.

Vill staten styra folkbildningen?

Att styra eller icke styra? är den tredje och avslutande rapporten i Folkbildningsrådets utvärdering av bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor. I rapporten

* Sid. 19.

analyserar utvärderarna statens bidragsgivning till folkbildningen, med fokus på de båda bidragsmodellerna som trädde i kraft 2012.

Frågan om styrning ställs i centrum. Hur ser relationen ut mellan å ena sidan de syften med folkbildningsanslaget som staten formulerat, och å andra sidan de modeller för anslaget fördelning som Folkbildningsrådet valt?

Utvärderingen visar att sambandet mellan syften och fördelningsmodeller inte är självklart.

En fråga som rapporten behandlar är om staten överhuvudtaget vill styra folkbildningen – med hjälp av statsbidraget eller på andra sätt? I de fyra folkbildningspropositioner som presenterats sedan början av 1990-talet ser utvärderarna en ”konsekvent ambivalens” i statens förhållningssätt. Denna kluvenhet återspeglas även i de förutsättningar som staten ger för Folkbildningsrådets uppdrag att fördela statsbidraget och att följa upp hur det används.

Till folkbildningens villkor hör att vara fri och frivillig och samtidigt skattefinansierad, att studieförbunden och folkhögskolorna är oberoende och självständiga samtidigt som staten ställer krav på att statsbidragsvillkor ska följas och verksamheterna redovisas, att folkbildningen formulerar sina egna mål som ska möta samhällets behov. Dessa förutsättningar – balansen mellan delvis motstridiga villkor – behöver ständigt prövas. Ett frivilligt deltagande ställer andra krav på styrsystemen än i reglerad verksamhet. Hur den optimala balansen ska åstadkommas är utmaningen för alla bidragssystem.

Kan staten styra via statsbidraget?

Utvärderarna har svårt att se att de nya fördelningsmodellerna har lett till några större effekter hos bidragsmottagarna. Ungefär 40 procent av studieförbundens avdelningar och hälften av folkhögskolorna svarar i en enkät att de nya fördelningsmodellerna inte har påverkat deras arbetssätt eller verksamhet. De som menar att ändringarna i bidragsmodellerna har haft betydelse för verksamhet och arbetssätt hänvisar främst till ganska marginella förändringar.

Att statsbidragets styrande effekter kan verka förhållandevis svaga har flera förklaringar. Ett första skäl är att de ändringar som gjordes inför 2012 i praktiken inte var särskilt stora. De grundläggande principerna i respektive fördelningsystem kvarstod, konstaterar utvärderarna.

En annan förklaring har att göra med att folkhögskolorna och studieförbundens avdelningar nås av olika styrsignaler. Landets kommuner bidrar t.ex. både med generella och riktade bidrag till studieförbunden, och knyter särskilda villkor till dessa. Huvudmän, medlemsorganisationer och samverkansorganisationer styr framför allt över verksamheternas inriktning och målgrupper. Och mer än hälften av studie-

förbunden tillämpar andra modeller för fördelning av statsbidraget inom den egna organisationen än Folkbildningsrådets, vilket leder till att lokalavdelningarna inte nödvändigtvis nås av förändringar som beslutas av Folkbildningsrådet.

De förändringar som infördes i 2012 års bidragssystem kan uppfattas som begränsade och utvärderarnas intryck är att de inte påverkat folkbildarnas arbete på ett avgörande sätt, men det gör däremot statens bidragsgivning på det stora hela. Det visas också i rapporten. I samma enkät som ovan lyfter studieförbundsavdelningarna fram *Statens fyra syften med stödet till folkbildningen*, *Folkbildningsrådets regelverk kring de tre verksamhetsformerna*, och *Statsbidraget som helhet* som de enskilt viktigaste påverkansfaktorerna på verksamheten, viktigare än studieförbundens interna prioriteringar. I Folkbildningsrådets tidigare undersökning av folkhögskolans lärare, *Att vara folkhögskollärare (Folkbildningsrådet utvärderar, No 1 2013)*, betonar folkhögskolans lärare och rektorer betydelsen av folkbildningens grundläggande idéer och statens fyra syften med statsbidraget.

Många inom folkbildningen uppfattar samtidigt statsbidraget som en fri finansieringsform, som inte strider mot folkhögskolornas eller studieförbundens värdemässiga grunder och prioriteringar. Statens syften sätter ord på folkbildningens grundläggande uppdrag på ett sätt som folkbildarna känner igen sig i. Samtidigt upplevs syftena så vida och övergripande att de egentligen inte stakar ut en riktning eller kan användas för prioriteringar, är utvärderarnas slutsats.

Vad är det som staten styr?

Utvärderarna menar att det verkar finnas en acceptens att bidragsmodellerna kan styra *formen* för verksamheten men inte *innehållet*. Att styra verksamhetens innehåll och målgrupper, vilket skulle innebära att vissa ämnesområden och vissa målgrupper pekades som särskilt viktiga i relation till statens syften, verkar däremot vara att gå för långt i styrningen. Dessa bedömningar ska det vara upp till varje studieförbund och varje folkhögskola att själva göra.

I det folkbildningspolitiska mål och den förändrade syftesbeskrivning som presenteras i proposition 2013/14:172 tydliggör och vidgar regeringen vilka målgrupper som folkbildningen förväntas nå: *Alla ska ha möjlighet att delta, mångfalden* bland deltagarna ska öka. Dessa förväntningar får konsekvenser för kommande bidragssystem, konstaterar Folkbildningsrådet. I fortsättningen kommer inriktningen på studieförbundens och folkhögskolornas verksamheter att uppmärksammas på ett annat sätt än tidigare.

Ska (statens syften med) folkbildningsanslaget fungera styrande?

Utvärderarna analyserar arbetet med att ta fram de båda bidragssystem som trädde i kraft 2012. I rapporten beskrivs hur utvecklingsarbete och diskussioner utgick från tidigare fördelningsmodeller och de uppfattningar som fanns om dessa. Beredningsgruppernas ambitioner och förväntningarna från studieförbund och folkhögskolor var att de nya systemen skulle uppfattas som mer legitima och rättvisa än de tidigare och att de skulle styra verksamheterna så lite som möjligt. Arbetet i beredningsgrupperna beskrivs som en förhandling, ett ”krig om resurserna” enligt utvärderarna. Frågan om statens syften med anslaget prioriterades inte.

Under 2014 har Folkbildningsrådet i uppdrag att utarbeta ett nytt bidragssystem för studieförbundens verksamheter. Under 2015 kommer även bidragssystemet för folkhögskolorna att ses över. Förutsättningarna för arbetet ser inte likadana ut som tidigare eftersom Folkbildningsrådets uppdrag och stadgar förändrades inför 2014. Beredningsgrupper, bestående av företrädare för Folkbildningsrådets medlemsorganisationer, används t.ex. inte längre i beredning av ärenden.

I 2014 och 2015 års översyner är det Folkbildningsrådets kansli som ansvarar för arbetet och det har inneburit ett annat arbetssätt än tidigare. Folkbildningspolitikens mål och statens syften med folkbildningsanslaget har under 2014 tjänat som utgångspunkter i utvecklingen av ett nytt system för statsbidrag till studieförbundens folkbildningsverksamhet. Det betyder att de organisationsvillkor, verksamhetsvillkor och fördelningsprinciper som kommer att ingå i bidragssystemet i första hand är valda för att fänga intentionerna i statens mål och syften. Samma utgångspunkter kommer att gälla för arbetet med folkhögskolornas bidragsmodell, som startar 2015.

I proposition 2013/14:172 aviserar regeringen att man avser att utveckla riktlinjerna till Folkbildningsrådet så att uppföljningsansvaret i framtiden utgår på ett tydligare sätt från de fyra syftena för statsbidraget till folkbildningen. Med avseende på Folkbildningsrådets uppföljning av bidragssystemen, innebär detta bland annat att indikatorer kommer att utvecklas för att göra de organisations- och verksamhetsvillkor som ingår transparenta och uppföljningsbara.

Stockholm, november 2014

Britten Månsson-Wallin
Generalsekreterare
Folkbildningsrådet

Sammanfattning

Denna rapport är slutrapporten från det utvärderingsprojekt av bidragssystemen till studieförbund och folkhögskolor som initierats av Folkbildningsrådets expertgrupp för nationella utvärderingar. Uppdraget till utvärderarna har varit att belysa översynen av Folkbildningsrådets fördelningsmodeller och villkor utifrån tre perspektiv; *processen* för arbetet med att få fram modellerna, *implementeringen* av modellerna och slutligen *effekterna* av modellerna. Den översyn som studeras inleddes 2009 och ledde fram till nya bidragsmodeller som började användas 2012. Vi uttalar oss däremot inte om, eller har undersökt, hur folkhögskolornas eller studieförbundens verksamheter fungerar.

Utvärderingen har tidigare publicerat två delrapporter. I den första delrapporten, *Ett system som alla kan leva med*, utvärderas den berednings- och beslutsprocess som inleddes 2009 och som syftade till att ta fram nya fördelningsmodeller. I den andra delrapporten, *Implementering av de nya bidragsmodellerna till studieförbund och folkhögskolor*, studeras utifrån olika perspektiv hur dessa modeller implementerades inom studieförbunden och folkhögskolorna. I den slutrapport som presenteras här sammanfattas först resultaten från de två första delrapporterna, därefter görs en analys av modellernas effekter. Med detta som grund avslutas rapporten med en samlad analys av hela uppdraget.

Processen

En övergripande slutsats som berört processen med att ta fram ett nytt bidragssystem är att Folkbildningsrådets sammansättning och arbetssätt påverkat utformningen av bidragsmodellen. Metoden med beredningsgrupper innebär att bidragsmottagarna själva är med och bereder frågan, och de kan därmed påverka vilka frågor som lyfts upp och prioriteras i arbetet. Dessutom har beredningsgrupperna varit relativt homogent sammansatta, vilket kan leda till en brist på mer radikala idéer och en risk för ”grupptänkande”. Kombinationen av egenintresse och hög grad av delaktighet och inflytande ger beslutsprocessen en förhandlingskaraktär där bidragsmottagarna själva förhandlar sig fram till en modell för fördelning av de statliga bidragen som de flesta kan ställa sig bakom. Målet blir att hitta ”ett system som alla kan leva med”.

Detta leder till att statens syften med bidraget inte är den självklara utgångspunkten för fördelningsmodellens utformning, utan de hamnar delvis i skymundan.

Implementeringen

Implementeringsprocesserna har studerats utifrån olika perspektiv. För studieförbunden har förbundens centrala nivå, som är mottagare av statsbidraget, studerats och hur de centrala kanslierna i sin tur fördelar statsbidraget till avdelningar, distrikt och regioner. För folkhögskolorna, där varje skola mottar statsbidraget direkt, har vi valt att studera implementeringen ur ett resultatperspektiv, det vill säga i vilken mån man har genomfört de nya bidragsvillkoren.

För folkhögskolor har vi frågat rektorerna om de nya bidragsreglerna varit tillräckligt tydliga, om de varit svåra att uppfylla och hur de överhuvudtaget ser på de nya bidragsreglerna. Ungefär 30 procent av respondenterna anser att kraven som ställs på dem i bidragssystemet är otydliga. Det gäller främst hur lärartäthet ska beräknas och vad olika lärformer innebär. Knappt 20 procent anger att det varit svårt att uppfylla bidragsvillkoren. I stort sett alla folkhögskolor har dock uppnått den stipulerade lärartätheten. Det konstateras också att även om alla folkhögskolor *kan* uppfylla kraven är kanske viljan inte alltid lika stor. En del ser positivt på de nya förslagen medan andra uppfattar förändringarna som administrativa pålagor och menar att det blir svårare och svårare att få verksamheten att ”gå ihop”.

I utvärderingen konstateras att studieförbunden internt använder sig av olika modeller för att fördela vidare statsbidraget till sina lokala avdelningar. Studieförbundens interna fördelningsmodeller överensstämmer i olika hög grad med Folkbildningsrådets fördelningsmodell. Att studieförbundens förbunds nivå är mottagare av statsbidraget verkar ge dem en betydande funktion som kan beskrivas som ett filter. Genom att förbunden själva bestämmer hur de ska fördela vidare statsbidraget kan de ”filtrera” Folkbildningsrådets fördelningsmodell innan den når avdelningarna. Detta sker genom justeringar och ändringar i den ursprungliga fördelningsmodellen så att den bättre passar och speglar det egna förbundets profil, verksamhet och organisation. Denna filteringsfunktion saknas för folkhögskolorna som både får statsbidraget direkt från Folkbildningsrådet och som sedan ska rapportera tillbaka användningen av bidraget direkt till Folkbildningsrådet.

Effekter

I denna rapport konstateras att processen för att ta fram nya bidragsmodeller inte lett till några avgörande förändringar i det sätt som bidragen fördelas på eller i regelver-

ket som omger det. En utgångspunkt i arbetet har också varit att bidragsmottagarna vill att systemen ska vara stabila och förutsägbara. Den historiska kopplingen, dvs. att utgå från tidigare fördelningar när nya fördelningar görs, garanterar kontinuitet och att de förändringar som görs blir mycket begränsade.

Det är därför också svårt att se om de nya bidragsmodellerna har genererat några större effekter hos studieförbunden och folkhögskolorna. Exempelvis svarar merparten av studieförbundens avdelningar i en enkät att den nya fördelningsmodellen inte har påverkat avdelningens sätt att arbeta. De som anger att den har haft påverkan hänvisar främst till mindre förändringar som att man arbetar lite mer med att nå nya deltagare och att man har förändrat vissa rutiner kring förstärkningsbidraget. Ungefär hälften av folkhögskolorna anger att de nya villkoren i statsbidraget påverkat verksamheten på något sätt. Här anges både saker man ser positivt på, som att det studeranderättsliga perspektivet har stärkts och en ökad satsning på allmän kurs, och saker man ser negativt på, som att förändringar av förstärkningsbidraget har lett till minskade resurser för att arbeta med dessa grupper samt att administrationen har ökat.

Att styra eller icke styra?

Efter en genomgång av statliga utredningar, propositioner, riksdagsdebatter och annat skriftligt material från riksdag och regering så kan vi konstatera att folkbildningen åtnjuter ett starkt och betydande politiskt stöd. Det finns, som vi uppfattar det, en särskild ”folkbildningspoesi” som i hög grad hänger samman med uppfattningen om folkbildningens särart. Den som ifrågasätter folkbildningen ifrågasätter ”den svenska demokratins historia”. Vi kan också konstatera att statens förhållningssätt till att styra folkbildningen kännetecknas av en dubbelhet eller en konstant ambivalens. Vissa signaler pekar mot att man vill styra, medan andra mot att man inte vill styra. Folkbildningen ska vara fri och frivillig, men samtidigt ta hänsyn till de av staten uppställda syftena som följer med statens bidrag. Folkbildningsrådet ska inte styras eftersom de själva ska ställa upp villkor och regler för fördelning av statsbidrag, men regeringen har samtidigt synpunkter på hur fördelningen går till, exempelvis att kvalitativa, värderande, element bör tillföras modellerna istället för att enbart vara baserade på kvantitativa data.

I balansen mellan att låta statens externa förväntningar styra, och de interna önskemålen att hålla bidragsmodellerna så ”rena” från styrning som möjligt, konstaterar vi att det mellan staten och folkbildningen verkar finnas en acceptens att bidragsmodellerna kan styra formen för verksamheten men inte innehållet. Att styra verksamhetens innehåll och målgrupper, vilket skulle innebära att vissa ämnesområden och vissa målgrupper pekades som särskilt viktiga i relation till statens syften, verkar

däremot vara att gå för långt i styrningen. Dessa bedömningar ska det vara upp till varje studieförbund och varje folkhögskola att själva göra.

Det finns således en ”särkoppling” mellan vad bidragsmodellerna ska lösa och vad verksamheterna ska lösa. Statens syften för folkbildningen verkar förvisso kända och ”lever” i hög grad i ”folkbildningspoesin” men vår utvärdering indikerar att även om statens syften är välkända så upplevs de som så vida och övergripande att det inte fungerar styrande i den meningen att de stakar ut en riktning framåt eller att de kan användas för att göra prioriteringar.

Utifrån denna avvägning blir fördelningsmodellernas främsta funktion att fördela ekonomiska medel som ger förutsättningar för mottagarna att utifrån sin expertkunskap på området, bedriva en folkbildningsverksamhet som gagnar de individer som deltar och i förlängningen samhället i stort. De diskussioner som förts i samband med översynerna av bidragsmodellerna har därför, som vi uppfattar det, i första hand gällt ”kriget om resurserna”, om legitimitet och rättvis fördelning mellan bidragsmottagarna, och inte handlat om på vilket sätt man bedriver eller borde bedriva folkbildningsverksamheten.

Avslutningsvis konstaterar vi att staten och folkbildningen är överens om att modellen med ett Folkbildningsråd som i myndighets ställe hanterar statens bidrag är den bästa, trots att den innebär en balansgång för såväl statsmakterna och Folkbildningsrådet för hur bidragssystemen ska utformas. Detta innebär inte att ”Folkbildningsrådslösningen” bara har fördelar. Det innebär inte heller att andra modeller, exempelvis att en myndighet skulle ansvara för bidragsfördelningen, skulle vara bättre. Men alla modeller mår bra av att utmanas. Denna utvärdering visar sammantaget att den beslutsmodell som används leder till en konservering, med relativt små förändringar av bidragsmodellerna. Om det är bra eller dåligt måste avgöras utifrån syftena med systemet. Det vi saknar, åtminstone som utomstående betraktare, är öppna diskussioner vilka konsekvenser förändringar i bidragssystemen får för verksamheten och hur detta kopplar tillbaka till statens syften.

Summary

This report is the final report from the evaluation project of the financial support systems for study associations and folk high schools initiated by the National Council of Adult Education's (Folkbildningsrådet) expert group for national evaluations. The task for the assessors has been to illuminate the review of the National Council of Adult Education's distribution models and conditions based on three perspectives: *the process* for the work of developing the models, *the implementation* of the models and finally *the effects* of the models. The studied review commenced in 2009 and led to new financial support models that were first used in 2012. However, we do not express an opinion on, nor have we studied, how the activities of the folk high schools and study associations work.

The evaluation has previously published two interim reports. The first interim report, *Ett system som alla kan leva med* (A System Everyone Can Live With) assessed the preparation and decision process that commenced in 2009 and which led to the development of new distribution models. In the second interim report, *Implementering av de nya bidragsmodellerna till studieförbund och folkhögskolor* (Implementation of the new financial support models for study associations and folk high schools), the way in which these models were implemented within study associations and folk high schools was studied from various perspectives. The final report presented here first summarises the results from the first two interim reports, and then analyses the effects of the models. On this basis, the report concludes with an overall analysis of the entire assignment.

The process

One overall conclusion that related to the process of developing a new financial support system is that the National Council of Adult Education's composition and working methods influenced the design of the support model. The method of preparation groups means that the beneficiaries themselves are involved in preparing the issue, and they can thus influence what issues are raised and prioritised in the work. In addition, the preparation groups had a relatively homogeneous composition, which can

lead to a lack of more radical ideas and a risk of “groupthink”. The combination of self-interest and a high level of involvement and influence gives the decision-making process the characteristics of a negotiation, where the beneficiaries themselves negotiate to arrive at a model for the distribution of the state financial support that most of them can agree with. The goal is to find “a system everyone can live with”. This leads to the state’s aims for the financial support not forming the obvious starting point for the design of the distribution model; instead they end up partially obscured.

The implementation

The implementation processes have been studied from various perspectives. For the study associations, the central level of the associations, which is the recipient of the state financial support, has been studied, as well as how these central offices in turn distribute this money to local chapters, districts and regions. For folk high schools, where each school receives the state financial support directly, we have chosen to study the implementation from a results perspective, that is, the extent to which they have fulfilled the new eligibility conditions.

For folk high schools, we asked principals whether the new funding rules have been clear enough, if they have been difficult to fulfil, and how they view the new funding rules in general. About 30 per cent of the respondents believed that the demands placed on them in the financial support system are unclear. This applies primarily to calculating teacher ratio and what the different forms of teaching involve. Almost 20 per cent said that it had been difficult to fulfil the eligibility conditions. However, virtually all the folk high schools have achieved the stipulated teacher ratio. It can also be noted that even if all folk high schools *can* fulfil the requirements, the level of willingness may not always be equally great across the board. Some welcome the new proposals, while others perceive the changes as administrative burdens and feel that it is becoming harder and harder to get activities to “come together”.

The evaluation confirms that the study associations use different models internally to allocate the state financial support to their local chapters. The internal distribution models of the study associations largely correspond to that of the National Council of Adult Education. The fact that the association level of the study associations is the recipient of the state financial support seems to give them a significant function that can be described as a filter. As the associations decide themselves how they will distribute the state financial support, they can “filter” the National Council of Adult Education distribution model before it reaches the various local chapters. This is achieved by adjusting and changing the original distribution model so that it fits and reflects the profile, activities and organisation of the individual association

better. The folk high schools lack this filtering function, as they get the state financial support direct from the National Council of Adult Education and then report back on the use of the financial support directly to the Council.

Effects

This report confirms that the process of developing new financial support models has not led to any significant changes in the way that the financial support is distributed or in the regulations that surround it. A starting point in the work has also been that the beneficiaries want the systems to be stable and predictable. The historical link, i.e. starting from previous distributions when new distributions are made, ensures continuity and that any changes made will be very limited.

It is therefore also difficult to see whether the new financial support models have generated any major effects in the study associations and folk high schools. For example, the majority of the study associations' local chapters responded in a survey that the new distribution model has not affected the local chapters' way of working. Those who stated that it had had an effect referred primarily to small changes, such as working a little harder to reach new participants and that they have changed certain procedures regarding the enhancement support. About half of the folk high schools indicated that the new terms in the state financial support affected their activities in some way. They specified both things that they viewed positively, such as that the strengthening of the student legal perspective and an increased investment in general courses, and things that they viewed negatively, such as changes to the enhancement support have led to fewer resources for working with these groups and an increase in administration.

To govern or not to govern?

Following a review of government commissions, bills, parliamentary debates and other written material from the Swedish parliament and government, we can conclude that folkbildning enjoys strong, significant political support. As we see it, there is a specific "poetry of folkbildning" which is largely related to the perception of the special nature of folkbildning. Anyone questioning folkbildning is effectively questioning "the history of Swedish democracy". We also note that the state's approach to governing folkbildning is characterised by a duality or a constant ambivalence. Some signals point to a desire to govern, while others point to a desire not to govern. Folkbildning should be free and voluntary, but at the same time take into account

the state-set objectives that accompany state financial support. The National Council of Adult Education should not be governed, because they themselves will impose conditions and rules for the distribution of state financial support, but the government also has opinions on the manner of distribution, for example, that qualitative, evaluative elements should be added to the models, rather than them being solely based on quantitative data.

In the balance between allowing the state's external expectations to govern the funding models and the internal desires to keep them as "clean" of governing as possible, we note that there seems to be an acceptance between the state and folkbildning that the financial support models can control the form of activities, but not the content. Governing the content and target groups of the activities, which would involve certain subject areas and target groups being identified as particularly important in relation to the state's aims, would seem to be going too far in terms of control. These assessments will be up to each and every study association and folk high school to undertake themselves.

There is thus a decoupling between what the financial support models are intended to solve and what the activities are intended to solve. The state's objectives for folkbildning certainly seem to be known and "alive" to a large extent in the "poetry of folkbildning", but our evaluation indicates that even if the state's objectives are well-known, they are perceived as so wide and general that they do not act in a governing way in the sense that they mark out the way forward or can be used to set priorities.

Based on this trade-off, the main function of the distribution models is to distribute financial funds that provide opportunities for the recipients, based on their expert knowledge in the area, to pursue folkbildning activities that benefit the individuals who participate and ultimately society as a whole. The discussions held in the context of the reviews of the financial support models have therefore, as we understand it, in the first instance applied to the "war for resources", for legitimacy and for an equitable distribution between the beneficiaries, and have not focused on the manner in which folkbildning activities are or should be conducted.

Finally, we note that the state and folkbildning are in agreement that the model of the National Council of Adult Education as the authority that manages the state's financial support is the best, even though it involves a balancing act for both the government and the National Council of Adult Education regarding how the financial support system should be designed. This does not mean that "the National Council of Adult Education" solution only has advantages. Nor does it mean that other models, for example a single authority taking responsibility for distribution of the financial support, would be better. But all models benefit from being challenged. This evaluation shows overall that the decision model used leads to preservation, with relatively

small changes to the financial support models. Whether this is good or bad needs to be determined on the basis of the aims of the system. What we lack, at least as outside observers, is open discussions on the implications of the changes to the financial support systems for activities and how this links back to the state's objectives.

Innehåll

Kapitel 1. Inledning	18
Kapitel 2. Arbetet med att utveckla de nya bidragsmodellerna	
– sammanfattning, delrapport 1	29
Folkhögskolorna	29
Utgångspunkter.....	29
Beredningsgruppens arbete.....	31
Folkhögskolornas förväntningar.....	33
Remissomgången.....	35
Brevet från RIO:s styrelse	39
Ett reviderat förslag	41
Styrelsens beslut	43
Studieförbunden.....	44
Utgångspunkter.....	44
Folkbildningsrådets beslut om en översyn	45
Beredningsgruppens arbete.....	47
”Kriget om resurserna”	48
Frågan om kvalitativa element tonas ned	50
Vikten av ett legitimt system	52
Förslaget skickas på remiss	52
Styrelsens beslut	54
Sammanfattande reflektioner – processen med att utveckla de nya bidragsmodellerna	56
Expertutredning eller förhandling?.....	58
Kapitel 3. Implementering av de nya bidragsmodellerna	
– sammanfattning, delrapport 2.....	60
Studieförbunden.....	61
Bidragsmodellen möter studieförbunden	61
Studieförbundens bidragsmodeller.....	62
Motiv till den interna fördelningen.....	62

Folkhögskolor	66
Att förstå	66
Att kunna.....	68
Att vilja	70
Sammanfattande reflektioner – implementering av de nya bidragsmodellerna	71
Översättning av bidragssystemen	72
Statsbidraget ger studieförbundens nationella nivå en maktposition	74
Biljard eller rugby?	78
Kapitel 4. Effekter av de nya bidragsmodellerna.....	80
Folkhögskolorna	81
Studieförbunden.....	85
Sammanfattande reflektioner – effekter av de nya bidragsmodellerna	86
Kapitel 5. Att styra eller icke styra?.....	88
Statsbidraget – en del av en helhet.....	88
Studieförbundens och folkhögskolornas ekonomi	88
Vad och vem styr studieförbundens verksamhet?	90
Vad och vem styr folkhögskolornas verksamhet?	95
Utgångspunkter för Folkbildningsrådets bidragsfördelning	98
Vikten av ett legitimt system	99
Rättvist system.....	101
Ett så rent system som möjligt.....	105
Folkbildningsrådet styr främst formen för verksamhet.....	112
Vart tog verksamheten vägen?.....	113
Varför ser man över bidragsmodellerna?.....	117
Statens konsekventa ambivalens	119
”Fri och frivillig”	119
Regeringens återkommande ambivalens	121
Uppföljning och utvärdering	125
Varför vill staten utvärdera?.....	125
Folkbildningspoesin.....	127
Att styra eller icke styra?	128
Minskar den korporativa modellen förändringsmöjligheten?	130
Hälften till studieförbunden, hälften till folkhögskolorna	131
Referenser.....	134
Bilagor.....	143

Inledning

Studieförbunden och flera av folkhögskolorna har startats av och har fortfarande starka kopplingar till de svenska folkrörelserna.¹ Folkbildningens existensberättigande och särart har i stora delar definierats som ett alternativ till, och något annat än, offentligt drivna utbildningsinstitutioner och kommersiella aktörer utifrån just denna förankring hos folkrörelserna i det svenska civilsamhället.²

I ett internationellt perspektiv betonas ofta att civilsamhället är tydligt avskärmat från staten, och stat och civilsamhälle beskrivs ofta som två sfärer i opposition mot varandra. Sverige och resten av Skandinavien ses i detta perspektiv som ett undantag, där relationen mellan stat och civilsamhälle är mindre konfrontativ och mer fokuserad på samarbete, med en hög grad av ömsesidigt förtroende. Snarare än att agera i sitt eget intresse beskrivs ibland den svenska staten som en samling av institutionella arenor på vilka representanter för olika delar av samhället kan mötas för att i en anda av konsensus och kompromissvilja arbeta tillsammans med olika frågekomplex.³ Detta sätt att se på relationen mellan staten och civilsamhället ligger i linje med det som har kommit att kallas den svenska korporativa modellen.⁴

Den svenska korporativa modellen

Micheletti beskriver den svenska korporatismens framväxt. Hon visar hur den svenska statens relation till civilsamhällets organisationer utvecklades i formandet av den svenska välfärdsstaten under den senare delen av 1800-talet och in på 1900-talet. Det som kom att kallas det starka samhället fick också konsekvensen att de tydliga skillnaderna mellan staten och det starka oberoende civilsamhälle som vuxit fram försvann från medborgarnas föreställningsvärld. Staten och civilsamhället blev mer

1 Se von Essen & Åberg 2009 och 2012 för en fördjupad beskrivning och analys av studieförbunden och folkhögskolornas relation till sina huvudmän.

2 Sundgren 2003 s. 26 f.

3 Jepperson 2002.

4 Se exempelvis Lewin 1992, Rothstein 1992 samt Micheletti 1994.

och mer sammanflätade med varandra.⁵ Detta förhållningssätt mellan de olika aktörerna kom snart att institutionaliseras:

Dialogen mellan motsatta politiska aktörer formades till en svensk institutionell tradition under det starka samhällets period. [...] Det blev allt vanligare att regeringen och medborgarsammanslutningarna möttes och löste politiska problem på ett pragmatiskt och lågmålt sätt. Ett annat namn för denna dialog mellan staten och intresseorganisationer är korporatism.⁶

Rothstein och Trägårdh menar att det som karakteriserar den svenska korporatismen är ”den institutionaliserade relationen som möjliggör för staten och civilsamhällets organisationer att möta nya utmaningar och utarbeta kompromisslösningar på ett fredfullt och samverkande sätt”.⁷ Som konkreta uttryck för den svenska kooperativa modellen kan exempelvis nämnas organisationers delaktighet i statliga utredningar, remissväsendet och myndighetsstyrelser. Rothstein ger även ett annat exempel:

Ett annat exempel på selektiv maktindelning är delegeringen av offentligt ansvar till medborgarsammanslutningar. Organisationer har givits befogenhet att genomföra en offentlig politisk handlingslinje och fått ekonomisk ersättning av staten för det. Ofta har de haft möjlighet att utföra arbetet med en ansevärd grad av handlingsfrihet.⁸

Ytterligare exempel på detta sätt att i större eller mindre utsträckning delegera förvaltningsuppgifter till berörda organisationer har varit olika statliga samarbetsnämnder som har haft i uppdrag att fördela statliga bidrag till organisationer i civilsamhället. Ledamöterna i dessa nämnder kom då själva från de berörda organisationerna. Statens stöd till frikyrkorna och till nykterhetsrörelserna är två exempel på detta. Micheletti lyfter också fram Folkbildningsrådet som ett exempel på ett sådant organ.⁹

Skapandet av Folkbildningsrådet kan alltså ses och förstås som en del av den svenska kooperativa modellen, där statsförvaltningen genom att delegera både offentligt ansvar och myndighets befogenheter inom ett avgränsat område har löpt hela linan ut.¹⁰

När Wijkström, Einarsson och Larsson (2004) beskriver olika idétraditioner i statlig bidragsgivning till civilsamhället ser de tydliga spår av denna kooperativa

5 Micheletti 1994, s. 79 f.

6 Ibid. s. 92.

7 Rothstein & Trägårdh 2007.

8 Rothstein 1992, s. 102.

9 Micheletti 1994 s. 206.

10 Wijkström, Einarsson & Larsson 2004.

modell. De menar att statens bidragsgivning till folkbildningen är en del av en idétradition där organisationerna i det närmaste ses som ”integrerade folk rörelser” i staten. Genom det mycket nära samarbete som folkbildningens organisationer utvecklade med statsapparaten ses de som integrerade, men inte helt upplösta, i staten. De får bidrag eftersom deras uppgifter och verksamheter närmast anses vara en del av de statliga åtagandena. Folkbildningen ses helt enkelt som en del av den svenska välfärdsstaten. Förutom stödet till folkbildningen menar författarna att även stödet till idrottsrörelsen är exempel på denna idétradition. Ett motiv för ordningen att organisationerna själva ska ha inflytande över bidragsfördelningen framgår av delbetänkandet ”Fyra rapporter om folkbildningen” från Utredningen för statens utvärdering av folkbildningen 2004:

Att ge ideella föreningar myndighetsuppgifter, eller mer korrekt uttryckt offentliga förvaltningsuppgifter, som rör statlig bidragsgivning förekommer i olika sammanhang. [...] Ett motiv till att överlämna offentliga förvaltningsuppgifter till enskilda organ har varit att skapa en större självständighet i förhållande till vad den traditionella myndighetsformen ger utrymme för.¹¹

Ett annat motiv som specifikt lyftes fram av regering och riksdag när Folkbildningsrådet fick uppdraget att ha hand om bidragsfördelningen var att detta skulle underlätta förankringen av besluten eftersom folkbildningen själva var insatta i frågorna och kunde se helheten.¹² I denna korporativistiska tradition har Folkbildningsrådet fått uppdrag att bestämma vilka studieförbund och folkhögskolor som ska få del av statsbidraget och hur de tillgängliga medlen ska fördelas mellan dem.

Det statliga bidraget till folkbildningen

Staten har gett bidrag till olika typer av folkbildningsinstitutioner och folkbildande verksamhet sedan slutet av 1800-talet. Exempelvis fick folkhögskolorna regelbundna anslag 1872 och folkbiblioteken 1905. Från 1912 kunde studiecirkelklarna få bidrag till sina bibliotek under förutsättning att de var anslutna till en riksorganisation för studiecirkelverksamhet. Detta följdes av en reglering av studieförbund och bidrag till dessa 1947. Från 1919 var det den statliga Skolöverstyrelsens (SÖ) ansvar att handha de flesta av anslagen till folkbildningsändamål. När SÖ 1991 ersattes av Statens skolverk gavs ansvaret för statens bidrag till studieförbund och folkhögskolor till det då för ändamålet nybildade Folkbildningsrådet.

¹¹ SOU 2003:125, s. 14.

¹² Prop. 1990/91:82, s. 36.

För 2014 uppgår det statliga anslag som Folkbildningsrådet har att fördela till studieförbund och folkhögskolor till ungefär 3,6 miljarder kronor. En del av detta (30 miljoner kronor 2013) används till Folkbildningsrådets egna förvaltningskostnader och utgifter för Folkbildningsnätet. Av resten går knappt hälften till de i dagsläget 150 bidragsberättigade folkhögskolorna och drygt hälften till de 10 bidragsberättigade studieförbunden. Studiecirkelarna är studieförbundens huvudsakliga verksamhetsform, och i dem deltog ungefär 649 000 personer 2013. Samma år hade kulturprogrammen ungefär 19 miljoner deltagartillfällen, och i kategorin annan folkbildningsverksamhet deltog ungefär 380 000 personer. Den allmänna trenden är att antalet personer som deltar i studiecirkelverksamheten minskar samtidigt som antalet kulturprogram som genomförs och antalet besök i den verksamheten ökar.

Verksamhetsformerna på folkhögskolorna indelas i långa och korta folkhögskolekurser, kulturprogram och öppen folkbildning. Långa kurser omfattar minst 15 kursdagar och indelas i allmän och särskild kurs. Allmän kurs riktar sig främst till dem som saknar grundläggande behörighet till högskolestudier. Allmän kurs kan bedrivas både på grundskole- och gymnasienivå. Särskild kurs är sådana långa kurser som inte motsvarar kriterierna för allmän kurs. Eftergymnasiala yrkesutbildningar är exempel på särskilda kurser. Kurser som ej överstiger 14 kursdagar betecknas som kort kurs. 2013 studerade ungefär 11 000 personer per termin på Allmän kurs och 16 500 på särskilda kurser. Drygt 85 000 deltog i korta kurser av olika slag under 2013.¹³ Kulturprogram, som vänder sig till andra än skolans kursdeltagare och avser exempelvis konserter, utställningar och föreläsningar, hade ungefär 243 000 deltagare under 2013 och i Öppen folkbildning, som är en mindre reglerad form, och som vänder sig till andra än de som är deltagare i skolans kurser, deltog ungefär 14 000 personer under 2013.

Statens bidrag utgör en betydande del av både studieförbundens och folkhögskolornas intäkter. För studieförbunden utgjorde statsbidraget år 2012 i genomsnitt 35 procent av förbundens totala intäkter. För Folkhögskolorna utgjorde statsbidraget år 2012 ungefär 48 procent av de totala intäkterna. Sett till enbart folkhögskoleverksamheten så stod statsbidraget för i genomsnitt 62 procent av intäkterna. Statsbidragets andel varierar dock avsevärt både mellan de olika studieförbunden och de olika folkhögskolorna. Att statens bidrag utgör en så pass stor del av dessa organisationers totala intäkter gör det intressant och viktigt att studera hur systemen för att fördela statsbidrag är konstruerade och vilka styrande effekter dessa konstruktioner har.

Folkbildningsrådet har en stor frihet i att själva utforma systemen för hur och utifrån vilka grunder som statens bidrag ska fördelas mellan studieförbunden och mellan folkhögskolorna. Ramarna för Folkbildningsrådets uppdrag att hantera statens bidrag ges i Folkbildningsförordningen. Folkbildningsrådets manöverutrymme

13 Folkbildningsrådet. Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2013, s. 29.

begränsas i någon mån av de riktlinjer som regeringen årligen meddelar i anslutning till regleringsbrevet för folkbildningsanslaget. Dessa omfattar – utöver en komprimerad sammanfattning av statens syften med statsbidraget – i första hand återrapporteringskrav. Rådet ska också lämna en årsredovisning och ett budgetunderlag till regeringen samt följa upp och utvärdera verksamheten.¹⁴

Folkbildningspropositionen och Folkbildningsförordningen

Regeringen har vid upprepade tillfällen genom propositioner uttryckt sin vilja och syn på folkbildningen och bidragets hantering. Innehållet i dessa propositioner är givetvis något som Folkbildningsrådet behöver förhålla sig till och de kan därmed sägas ytterligare begränsa rådets manöverutrymme. Sedan 1991 har Folkbildningsrådet med jämna mellanrum sett över sina bidragsmodeller. De har också kontinuerligt gjort mindre justeringar av dem. Ett av motiven bakom den översyn som föreliggande utvärdering handlar om, var att folkbildningspropositionen 2005/06:192 *Lära, växa, förändra* inte var klar vid den föregående översynen. I propositionen fanns bland annat en förändring i förordningen om statsbidrag till folkbildningen, *SFS 1991:977 Förordning om statsbidrag till folkbildningen*.¹⁵

Förordningstexten kom att omfatta fyra syften och sju verksamhetsområden som beskriver motivet för statens stöd:¹⁶

Statsbidraget syftar till att:

1. stödja verksamheter som bidrar till att stärka och utveckla demokratin,
2. bidra till att göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen,
3. bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället, och
4. bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Verksamhet inom följande områden utgör i särskild hög grad motiv för statens stöd:

1. den gemensamma värdegrunden – alla människors lika värde och jämställdhet mellan könen
2. det mångkulturella samhällets utmaningar
3. den demografiska utmaningen
4. livslångt lärande

14 SFS 1991:977, § 3.

15 Prop. 2005/06:192.

16 SFS 1991: 977.

5. kultur
6. tillgänglighet och möjligheter för personer med funktionshinder
7. folkhälsa, hållbar utveckling och global rättvisa.

Inom folkbildningen har dessa fyra syften och de sju verksamhetsområden upplevts som centrala och något som man ofta återkommit till. Förordningen har nyligen förändrats, men vår studie gäller den period när ovanstående förordningstext fortfarande gällde. I 2005/06 års proposition uttalade sig också regeringen mer konkret om Folkbildningsrådets bidragsmodeller. Regeringen tryckte i denna proposition hårt på att bidragssystemet i större utsträckning måste ta hänsyn till frågor om kvalitet. Ett mer systematiskt kvalitetsarbete, med inriktning på såväl administration som verksamhetsformer, måste utvecklas på alla nivåer inom folkbildningen.¹⁷

Vidare pekade regeringen på att Folkbildningsrådet också har fått i uppgift att följa upp och utvärdera verksamheten. I detta ligger att i kvalitativa och kvantitativa termer följa och analysera den verksamhet som finansieras med statsbidrag. Förutom att detta material skulle tjäna som underlag för Folkbildningsrådets egen fördelning av statsbidrag och annan myndighetsutövning, skulle det också kunna användas i åiterrapporteringen till regering och riksdag. Arbetet med att ta fram dessa kvalitativa kriterier skulle dock göras av folkhögskolorna och studieförbunden själva. Det skulle vara en prioriterad uppgift för rådet att medverka till att arbetet kom till stånd.¹⁸

Regeringens syn var förmodligen också en reaktion på det som påpekats av andra. Statsvetaren Lena Lindgren hade exempelvis vid flera tillfällen påpekat bidragssystemens starka koppling till volym och avsaknaden av kvalitativa mått, vilket även Riksrevisionsverket hade gjort.¹⁹ I den utvärdering som 2005/06 års folkbildningsproposition till vissa delar grundade sig på, ”Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor”, kallad SUFO 2, påpekades att Folkbildningsrådets bidragsmodeller inte tog någon hänsyn till innehållet eller kvaliteten i den genomförda verksamheten. Trots svårigheterna att finna användbara kvalitetsmått borde man, enligt utvärderingen, ”... pröva möjligheten att ta fram ett bredare underlag för bidragsfördelningen. Det endimensionella mått som nu används har enligt vår mening betydande nackdelar.”²⁰ Regeringen hänvisade till denna utvärdering i nämnda proposition.

17 Prop. 2005/06:192, s. 49.

18 Ibid.

19 Lindgren 1996 och 2001 och RRV 1999:44.

20 SOU 2004:30, s. 99 f.

Om Folkbildningsrådet

Folkbildningsrådet bildades 1991 av Folkbildningsförbundet, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) som ett direkt svar på behovet av en organisation som skulle ta över ansvaret för att hantera statens stöd till folkbildningen när Skolöverstyrelsen lades ner.

Folkbildningsförbundet representerar de 10 studieförbunden, RIO representerar 107 folkhögskolor, med folkrörelser och andra organisationer som huvudmän, och SKL representerar 43 folkhögskolor med landsting och regioner som huvudmän. Varje förbund, avdelning och skola har stor frihet att själv utforma sina aktiviteter så länge de följer Folkbildningsrådets regler för statsbidragsberättigad verksamhet. Folkbildningsrådet har mandat att kräva att mottagare återbetalar erhållna statsbidrag om felaktig bidragsanvändning upptäcks, samt rätten att besluta om vilka studieförbund och folkhögskolor som ska vara berättigade till statsbidrag.

I det här sammanhanget vill vi lyfta fram Folkbildningsrådets organisatoriska konstruktion. Rådet styrs ytterst av sina medlemmar genom två årliga representantskapsmöten. Genom de tre medlemmarna i Folkbildningsrådet får organisationer som arbetar med folkbildning en möjlighet till inflytande över frågor som berör dem. Att Folkbildningsrådet arbetar i medlemmarnas intresse och hela tiden är mån om att studieförbund och folkhögskolor ska vara delaktiga i processer och beslut som rör dem har kommit till tydliga uttryck även utanför den formella möjlighet att styra Folkbildningsrådet som representantskapet ger.

Vid tidpunkten för den process att ta fram nya fördelningsmodeller för statsbidrag som studerats i föreliggande utvärdering var det även reglerat i Folkbildningsrådets stadgar att samråd skulle ske med medlemmarna runt frågor av övergripande och principiell karaktär. Vid tillsättning av arbetsgrupper skulle även medlemmarna ges möjlighet att komma med förslag. Folkbildningsrådets arbetssätt har därmed på flera områden präglats starkt av medlemmarnas delaktighet och möjlighet att vara med och påverka rådets arbete. Detta arbetssätt har ändrats efter att vår första delrapport färdigställdes. Idag betonas Folkbildningsrådets självständighet i förhållande till sina medlemmar på ett annat sätt än tidigare när det gäller bidragshantering och annan myndighetsutövning.

Folkbildningsrådet kan på många sätt sägas befinna sig i en position emellan staten och medlemmarna. Man har ett tydligt, i förordning förankrat, statligt uppdrag samtidigt som man har medlemmar med rätt till inflytande. Klämda mellan dessa måste Folkbildningsrådet hela tiden balansera medlemmarnas och statens viljor, krav och förväntningar. Denna mellanposition är även synlig i Folkbildningsrådets stadgar, där det under paragrafen organisation sägs att:

Folkbildningsrådet arbetar på representantskapets uppdrag samt utifrån regeringens förordningar, regleringsbrev och riktlinjer. Vid handläggning av statsbidrag ska utgångspunkten vara att förvaltningslagens bestämmelser tillämpas och att offentlighetsprincipen ska gälla alla beslut som är att betrakta som myndighetsutövning.²¹

Från ett analytiskt perspektiv, och sett som en del av den svenska korporativa modellen, kanske Folkbildningsrådet snarare än att ses som en egen *aktör* bör betraktas som en *arena* där studieförbund, folkhögskolor och staten förhandlar om gemensamma regler för folkbildningsarbetet och hur resurserna ska fördelas mellan de olika organisationerna. Denna process sker framförallt internt mellan studieförbunden och internt mellan folkhögskolorna. Staten formulerar visserligen syftena för statsbidraget medan folkbildningen formulerar sina egna mål och utformar sin verksamhet.

Utvärderingens uppdrag

Statsbidragsmodellerna ses över med jämna mellanrum av Folkbildningsrådet. Översynerna kan motiveras av förändrade omvärldsfaktorer eller av att medlemmarna själva önskar det. Den översyn som Folkbildningsrådets styrelse beslutade 2009 var som vi redan påpekat delvis föranledd av att 2006/06 års folkbildningsproposition ännu inte hade beslutats vid den föregående översynen. Dessutom hade studieförbunden och folkhögskolorna framfört synpunkter på de dåvarande modellerna och önskemål om att dessa skulle ses över.

Uppdraget till denna utvärdering, som är en del av Folkbildningsrådets nationella utvärderingar för perioden 2010–2014, har varit att belysa denna översyn av bidragsmodellerna utifrån tre perspektiv; *processen* för arbetet med att fram modellerna, *implementeringen* av modellerna och slutligen *effekterna* av dessa modeller.²² Utvärderingen inleddes i maj 2010 och avslutades i juli 2014. Den långa utvärderingstiden beror bland annat på att effekterna av de nya systemen ska mätas, vilket av naturliga skäl inte kan genomföras förrän en viss tid efter att bidragsmodellerna implementerats.

Två delrapporter har hittills publicerats. Den första delrapporten, ”Ett system som alla kan leva med” och som gällde arbetet med att utveckla de nya bidragsmodellerna, slutfördes 2012.²³ Den andra delrapporten, ”Implementering av nya bidrags-

21 Folkbildningsrådet. Stadgar 2013.

22 Folkbildningsrådet. Folkbildningsrådets nationella utvärderingar 2010–2014. 2011.

23 Sandahl, R., Sjöstrand, E., Wiberg, U. & Eriksson, I. 2012.

modeller” slutfördes 2013.²⁴ Den tredje och sista delrapporten, om effekterna av bidragsmodellerna, är också utvärderingsgruppens slutrapport. Här gör vi en samlad analys av hela uppdraget som därför även kommer att inkludera sammanfattningar av resultaten från utvärderingens två tidigare rapporter. För rapportens slutsatser svarar författarna. I arbetet har även Torbjörn Einarsson, Ove Karlsson Vestman och Sofia Modigh fungerat som referensgrupp.

Avgränsningar

Fokus i denna utvärdering har, som nämnts ovan, varit att studera processen kring framtagandet av de nya fördelningsmodellerna liksom implementeringen och effekterna av dessa modeller. Utifrån detta analyserar vi sedan bidragssystemets styrning av studieförbund och folkhögskolor. Även om vi i detalj har studerat Folkbildningsrådets system för att fördela statsbidrag så har det inte varit vårt uppdrag att ge egna förslag på förändringar av modellerna eller analysera konsekvenser av sådana förändringar. Vi utreder alltså inte vilken fortsatt inriktning Folkbildningsrådet bör välja när fördelningsmodellerna görs om eller hur en fördelningsmodell skulle utformas för att bäst stödja statens syften. Ambitionen är snarare att synliggöra den modell och det arbetssätt som finns idag och vad den leder till. Om denna resursfördelningsmodell är bättre eller sämre än någon annan kräver ett jämförelseunderlag som vi inte har.

Vi har inte heller, vilket vi starkt vill betona, haft i uppdrag att analysera den verksamhet som statsbidraget avser att stödja. Därför uttalar vi oss inte alls om i vilken utsträckning verksamheten bidrar till att uppfylla statens syften med bidraget.

Det bör också klargöras att stora delar av vår analys baserar sig på intervju- och enkätdata där respondenter har uttalat sig om hur de upplever olika företeelser. Respondenterna är nästan uteslutande personer med god insyn både i de verksamheter som studieförbunden och folkhögskolorna bedriver och statsbidragets betydelse och funktion för dessa verksamheter. Det är dock ändå i slutänden svarspersonernas subjektiva uppfattningar kring olika frågor som i stora delar är vägledande för vår analys.

Utvärderingens empiriska underlag och metod

Underlaget till utvärderingen består av flera olika delar. I den första delrapporten, ”Ett system som alla kan leva med”, där vi följde processen med att ta fram de

24 Sjöstrand, E., Sandahl, R., Einarsson, T. 2013.

olika bidragsmodellerna, har vi tagit del av beredningsgruppernas alla protokoll och underlag inför mötena. En i utvärderingsgruppen deltog dessutom som observatör vid några av de möten som beredningsgruppen för folkhögskolor har haft. En annan i utvärderingsgruppen deltog som observatör vid två överläggningar där representanter från studieförbunden överlade dels med beredningsgruppen, dels med Folkbildningsrådets presidium. Att vi inte deltagit i alla möten beror på att utvärderingsuppdraget tillkom efter att de första mötena i beredningsgrupperna ägt rum. Däremot har vi intervjuat samtliga styrelseledamöter och deltagare i beredningsgrupperna. Några av deltagarna har vi dessutom intervjuat två gånger för att få kompletterande upplysningar. Vi har även intervjuat representanter från RIO, SKL och Folkbildningsförbundet. Intervjuerna har varit semistrukturerade. Vi har även tagit del av en mängd annat underlag, exempelvis rapporter och PM från Folkbildningsrådet, forskningsrapporter och propositionstexter.

Eftersom de båda beredningsgruppernas förslag sändes ut på remiss har vi haft tillgång till ett ganska omfattande remissmaterial. Utvärderingsgruppen har däremot inte deltagit vid de styrelsemöten där beredningsgruppens förslag diskuterades och vi har inte heller, åtminstone inte i någon större utsträckning, tagit del av de interna processer som har pågått inom till exempel RIO eller Folkbildningsförbundet, som naturligtvis också är viktiga delar i arbetet med att utveckla nya bidragsmodeller.²⁵

I den andra delrapporten, implementeringen av de nya bidragsreglerna, valde vi att studera olika implementeringsprocesser.²⁶ För studieförbunden studerades hur förbundens centrala nivå, som är mottagare av statsbidraget, fördelade statsbidraget vidare till avdelningar, distrikt och regioner. Detta är ett område som hittills hade varit relativt utforskat. Vi valde intervju med öppna frågor som metod eftersom antalet studieförbund är relativt få. Intervjuerna har genomförts på såväl förbunds nivå som på avdelningsnivå.²⁷

För folkhögskolorna, där varje skola mottar statsbidraget direkt, bad vi däremot respondenterna att uttala sig om hur man uppfattat de nya villkoren och i vilken mån man uppfyllt dessa villkor. Då antalet folkhögskolor är stort valdes en elektronisk enkät som insamlingsmetod.²⁸ Att vi valt olika insamlingsmetoder beror inte bara på att antalet enheter skiljer sig åt mellan folkhögskolor och studieförbund utan också på att implementeringsprocesserna ser olika ut.

Till denna slutrapport har vi gjort en del kompletterande intervjuer liksom tagit del av de förändringar inom Folkbildningsrådet som inträffat efter våra två första rapporter. Vi har även skickat ut en enkät till studieförbundens alla avdelningar med

25 Se Sandahl, R., Sjöstrand, E., Wiberg, U. & Eriksson, I. 2012 för fullständiga referenser.

26 Sjöstrand, E., Sandahl, R., Einarsson, T. 2013.

27 Antalet intervjuer är 16 stycken.

28 Svarsfrekvensen var 80 procent.

frågor om den nya bidragsmodellen inneburit några förändringar i verksamheten samt i vilken grad statsbidraget, andra aktörer och faktorer anses påverka verksamheten.²⁹ Vi har i rapporten inte namngett vare sig vilka folkhögskolor eller studieförbund eller intervjupersoner som uttalat sig, dels eftersom intervjupersonerna vill vara anonyma, dels eftersom vi bedömer att vilka skolor och studieförbund som uttalar sig inte är det väsentliga i denna rapport.

Rapportens disposition

I kapitel 2 behandlas Folkbildningsrådets process med att ta fram nya bidragssystem för studieförbund och folkhögskolor. Genom att följa beredningsgruppernas arbete och interaktionen mellan dessa, Folkbildningsrådets styrelse, rådets medlemmar och de enskilda studieförbunden och folkhögskolorna försöker vi förklara varför de nya fördelningsmodellerna kom att se ut som de gjorde. Detta kapitel baseras på vår första delrapport.

I kapitel 3 övergår vi sedan till att studera hur dessa nya bidragsmodeller tas emot och implementeras av bidragsmottagarna. I studieförbundsfalet beskriver och analyserar vi hur studieförbunden formar om Folkbildningsrådets fördelningsmodell när bidraget fördelas vidare till avdelningarna. För folkhögskolorna studerar vi hur skolorna förhåller sig till, och arbetar med att uppfylla, de nya krav som ställs i fördelningsmodellen. Slutligen görs här en analys av vilka konsekvenser skillnaderna i fördelningsmodellerna för studieförbunden och folkhögskolorna för med sig. Detta kapitel baseras på vår andra delrapport.

Beskrivningen av vad vi sett i de två tidigare delrapporterna kommer att vara relativt utförlig. Anledningen är dels att den är nödvändig för den övergripande analysen, dels för att läsaren inte ska behöva gå tillbaka och läsa tidigare rapporter.

I kapitel 4 beskrivs ganska kortfattat effekterna av förändringarna i bidragsmodellerna.

Det avslutande kapitlet, kapitel 5, innehåller en sammanfattande analys av vad vi sett och ytterligare förklaringar till varför bidragsmodellerna ser ut som de gör. Vi ställer oss frågan vad bidragsmodellerna är tänkta att lösa, varför man ser över modellerna men också vilken påverkan den korporativa styrmodellen har på de valda bidragsmodellerna.

29 Antalet avdelningar är 175 och 115 har svarat (66 procent).

Arbetet med att utveckla de nya bidragsmodellerna

– sammanfattning, delrapport 1

Som vi redan har redogjort för i inledningskapitlet så var 2005/06 års folkbildningsproposition en viktig utgångspunkt för den översyn av bidragsmodellerna som inleddes 2009.³⁰ Men det fanns också andra signaler och önskemål som beredningsgrupperna för folkhögskolor och studieförbund behövde hantera. Låt oss börja med folkhögskolorna.

Folkhögskolorna

Utgångspunkter

De ”ingångsvärden” som beredningsgruppen för folkhögskolor hade att hantera var, förutom propositionens betoning av kvalitet, förordningen om statsbidrag till folkbildningen, uppdragsbeskrivningen från Folkbildningsrådet, rådets regler och riktlinjer samt önskemålen från folkhögskolorna själva.

Uppdraget från Folkbildningsrådets styrelse var ganska allmänt formulerat:

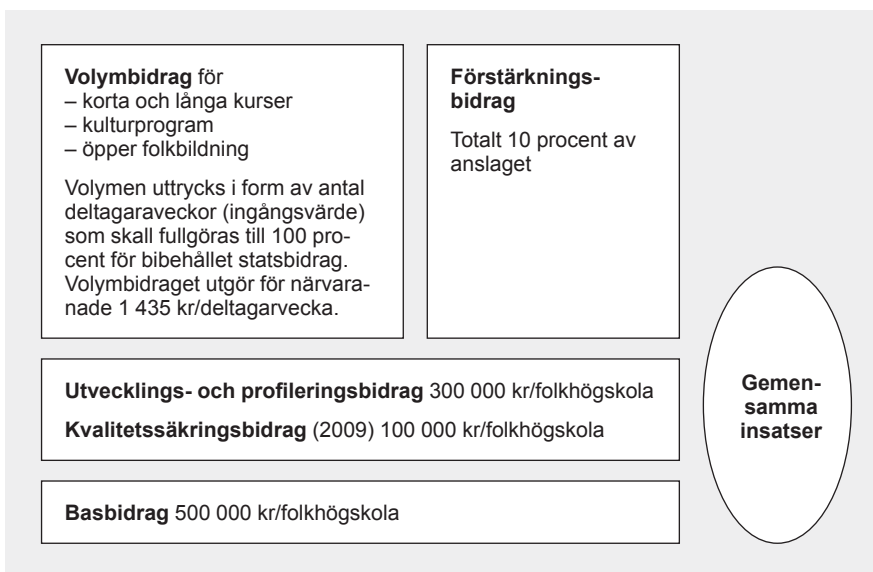
För folkhögskolornas del har den nuvarande statsbidragsmodellen tillämpats från och med 2006. En sammanläggning av medlen för särskild utbildningsinsats med det ordinarie folkbildningsanslaget föranledde då en större förändring av fördelningsmodellen. Efter att modellen infördes har följande skett: riksdagen har behandlat en ny folkbildningsproposition, nya medel har tillförts folkbildningen, utbildningsväsendet i övrigt har genomgått förändringar, ny folkhögskoleverksamhet har tillkommit, ett

30 Prop. 2005/06:192.

strukturerat kvalitetsarbete har utvecklats och folkhögskolornas målgrupper har delvis förändrats. Sammantaget föranleder detta en översyn av fördelningsmodellen för statsbidrag till folkhögskolorna. Beslut om en reviderad fördelningsmodell bör fattas av Folkbildningsrådet hösten 2010.³¹

Den fördelningsmodell som beredningsgruppen skulle revidera bestod av fem delar:³²

Figur 1. Bidragsmodellen till folkhögskolorna 2009.



Volymbidrag

Volymbidraget baserades på antalet deltagarveckor. Ingångsvärdet, dvs. det antal deltagarveckor som folkhögskolorna söker bidrag för, var historiskt betingat och varierade mellan folkhögskolorna, men det kunde också variera beroende på om en skola inte nådde upp till ingångsvärdet. Deltagarveckorna beräknades på korta och långa kurser, på kulturprogram och på så kallad öppen folkbildning. Värdet på en deltagarvecka fastställs årligen av Folkbildningsrådet.

31 Folkbildningsrådet. Handling till Folkbildningsrådets styrelse 22 oktober 2009. Punkt 12.

32 Folkbildningsrådet. Statsbidrag till folkhögskolor. Kriterier och fördelningsprinciper. 2009.

Basbidrag

Basbidraget var lika stort för alla skolor (500 000 kronor). Syftet med bidraget var att täcka kostnader för administration och andra kostnader.

Utvecklings- och profileringsbidrag

Förutom ett enhetligt basbidrag fick alla folkhögskolor också ett enhetligt belopp till planerat utvecklingsarbete, ideologisk profilering och rörelseanknytning (300 000 kronor). Under några år fanns också ett kvalitetssäkringsbidrag för att bygga upp kvalitetsredovisningen, men det upphörde 2009.

Förstärkningsbidrag

Förstärkningsbidragen gällde den ordinarie verksamheten och skulle användas till kostnader för extra stöd till studerande med funktionsnedsättning eller invandrare med brister i svenska språket. Stödet handlade främst om att öka lärartätheten, samordnings- och syoinsatserna samt kurators- och psykologinsatserna. Förstärkningsbidragen var utformade dels som en grundschablon (250 kronor per deltagarvecka), dels som ett kostnadsrelaterat bidrag. Folkbildningsrådet beslutade årligen vilket belopp som skulle avsättas till förstärkningsbidraget, ungefär 10 procent av det totala anslaget.

Bidrag till gemensamma insatser

Folkbildningsrådet kunde även avsätta medel för gemensamma insatser för folkhögskolorna. Varje år fattade styrelsen ett sådant beslut efter samråd med medlemsorganisationerna.

Beredningsgruppens arbete

Enligt instruktionerna från Folkbildningsrådets styrelse bestod beredningsgruppen av två representanter från Folkbildningsrådets styrelse, två representanter vardera från RIO och SKL, som organisationerna själva fick utse, och två representanter från Folkbildningsrådets kansli. De senare fungerade samtidigt som beredningsgruppens sekreterare.

Beredningsgruppen för folkhögskolorna konstaterade inledningsvis att det fanns både positiva och negativa inslag i det rådande bidragssystemet. Bland de positiva sidorna nämndes att det var enkelt att administrera, gav stor säkerhet och förutsägbarhet (gäller inte förstärkningsbidragen) och att utrymmet för profilering var stort. Bland nackdelarna nämndes att det var statiskt. Exempelvis gav det en liten omfördelning mellan skolorna och drev inte på utvecklingen, omvärldsförändringar syntes inte tillräckligt i systemet och det fanns inga kvalitativa element. Dessutom hade

den allmänna kursens andel av den totala verksamheten minskat, vilket beredningsgruppen ansåg vara oroande eftersom ett viktigt mål för hela folkbildningen var att utjämna utbildningsklyftorna.³³

Beredningsgruppen ville främst skapa förändring på tre sätt; öka utvecklingsstrycket, betona den allmänna kursens betydelse och inleda ett kvalitetsarbete. Kvalitetsaspekterna fanns närvarande i många av beredningsgruppens förslag, och man ville tillföra kvalitativa element i bidragsfördelningen liksom tydliggöra ett antal grundkrav som villkor för att få statsbidrag.

Utvecklings- och profileringsbidraget föreslogs upphöra eftersom bidraget varit svårt att följa upp och effekterna därmed svåra att bedöma. Dessutom var det ett generellt bidrag till alla folkhögskolor. För att öka utvecklingsstrycket föreslog beredningsgruppen ett par åtgärder som skulle ersätta det tidigare utvecklings- och profileringsbidraget. Ett av förslagen var att 5 procent av deltagarveckorna skulle omfördelas vartannat år utifrån ett antal kvalitativa kriterier, med början 2013. För detta ändamål ville beredningsgruppen tillsätta en grupp där de syften och prioriterade verksamhetsområden som angavs i folkbildningsförordningen skulle vara vägledande. Andra exempel som beredningsgruppen själva nämnde var "... förekomst av elevkår/kursråd vid skolan, studeranderättslig överenskommelse, lokalt/regionalt/internationellt samarbete, kurs- eller utvecklingssamverkan med huvudmannen/huvudmannens organisationer, etcetera."³⁴

För att stärka utveckling och kvalitet ville beredningsgruppen även att små skolor skulle få växa upp till ett visst antal deltagarveckor (4 000), vilket ansågs ge bättre förutsättningar för mångfald och kvalitet. En sådan omfördelning skulle finansieras genom att sänka ingångsvärdet med 1 procent under 2012 och 2013 för skolor med fler än 5 000 deltagarveckor. Jakten på kvantitet, i bemärkelsen att ha så många deltagarveckor som möjligt, ville beredningsgruppen stävja genom att sätta ett tak (125 procent) på ingångsvärdet som underlag för statsbidraget. Man föreställde sig ett samband mellan volym och kvalitet.

För att betona kvalitetsaspekten ytterligare föreslog beredningsgruppen som ett grundvillkor att folkhögskolorna skulle lämna in en godkänd kvalitetsredovisning. Detta krav fanns visserligen i Folkbildningsrådets statsbidragsvillkor till folkhögskolor, men gruppen ville ändå att det skulle föras in för att tydligt svara mot de formkrav som ställdes i förordningen.

En annan utgångspunkt för beredningsgruppen var att knyta an till syftena med statens stöd. Det gjorde man dels genom att föreslå extra statsbidrag för stöd till deltagare i Allmän kurs (andelen minst 15 procent låg emellertid kvar), dels genom att

33 Allmän kurs är främst avsedd för dem som saknar grundskole- eller gymnasieutbildning.

34 Folkbildningsrådet. Beredningsgruppens utgångspunkter för sitt förslag till ny fördelningsmodell, s.3, 2010-09-16.

särskilt satsa på de skolor som gav kurser riktade till deltagare med funktionsnedsättning. Förslaget innebar alltså extra stöd till deltagare med kort utbildning eftersom det var en grupp som staten ville stödja med bidraget. Dessutom hade den allmänna kursens andel minskat i folkhögskolornas totala verksamhet. Deltagarna i Allmän kurs ansågs mer resurskrävande och det var fler studieavbrott i denna typ av kurs.

Stödet, som var tänkt att utgöra 5 procent av statsbidraget, skulle vara kopplat till individerna snarare än till typen av kurs. Det innebar att det förhöjda bidraget även skulle gälla personer med kort utbildning som gick en särskild kurs. Beredningsgruppen föredrog alltså ett bidrag som baserades på utbildningsbakgrund snarare än etnisk bakgrund. Det innebar att många folkhögskolor skulle få ett förhöjt bidrag för Allmän kurs i stället för dagens grundschablon i förstärkningsbidraget för invandrare med brister i det svenska språket.

När det gällde förstärkningsbidraget ville beredningsgruppen vidare att en större andel av bidraget skulle avse folkhögskolor som hade kurser särskilt riktade till deltagare med funktionsnedsättning. När det gällde extra lärarresurser skulle skolorna bara kunna få bidrag om de redan hade minst två årtjänster per 1 000 deltagarveckor. Även här kopplades således en kvalitetsfaktor till det nya bidragssystemet.

Folkhögskolornas förväntningar

Vid de folkhögskolekonferenser som Folkbildningsrådet anordnade våren 2010 framkom överlag en viss skepsis mot att koppla kvalitativa element till bidragsfördelningen.³⁵ Kvalitativa element krävde transparens, menade konferensdeltagarna, och att någon bedömde dessa kvalitativa element, det vill säga Folkbildningsrådet. Vissa menade att det räckte med den kvalitetsredovisning som redan fanns. Deltagarna på folkhögskolekonferenserna ansåg vidare att Allmän kurs var viktig men den hade också blivit resurskrävande. Många unga deltagare hade ”tung social rygg-säck”.

En annan ”systemfråga” som också kom upp på folkhögskolekonferenserna var hur man skulle förhålla sig till distanskurser. Deltagarna frågade sig hur stor andel dessa kurser skulle få utgöra, hur distanskurserna påverkade internaten och hur de förhöll sig till folkbildningens idé om att fysiska möten var viktiga. Det fanns förslag på lägre ersättning per deltagarvecka för distanskurser och mer kvalitetsuppföljning, och en del ville ha tydligare kriterier för denna typ av verksamhet.

35 Folkbildningsrådet. Sammanställning av statsbidragsdiskussionerna vid Folkhögskolekonferenserna i Malmö och Nacka mars 2010.

När det gällde förstärkningsbidraget var konferensdeltagarna något misstänksamma när det gällde vilka personer som folkhögskolorna hade sökt förstärkningsbidrag för och menade att det fanns en risk för kreativ bokföring. De kunde tänka sig ökad lärartäthet som ett krav för att få bidrag, men för det krävdes en tydlig definition av lärartäthet.

På konferenserna kom även ett önskemål om en omfördelning av resurser mellan skolorna. De små skolorna behövde växa, vilket innebar att ingångsvärdena borde omprövas. Deltagarna ansåg att jakten på deltagarveckor konserverade verksamheten och ledde till överproduktion. Det var viktigt med ett grundbelopp, men det var lika viktigt med flexibilitet och omfördelning. Frågan var dock hur omfördelningen skulle gå till.

Det fanns många synpunkter på volymbidraget eftersom bidraget stod för 80 procent av den totala bidragssumman och därmed, menade man, i princip ”utgjorde” systemet. Många ansåg att systemet var svårt att utveckla och att det egentligen inte fanns någon rationell förklaring till den dåvarande fördelningen. Modellen präglades av ”åt den som har skall varda givet”. Det framfördes en del radikala förslag som att alla skolor skulle få ett bidrag motsvarande 5 000 deltagarveckor och att resten av pengarna skulle fördelas efter behov. Samtidigt fanns invändningar mot en omfördelning som innebar att den egna skolan drabbades.

Beredningsgruppens protokoll visar att en mängd olika frågor lyftes fram till diskussion, och det är uppenbart att de synpunkter som kommit fram på folkhögskolekonferensen påverkade beredningsgruppen. En del frågor tog beredningsgruppen fasta på och konkretiserade, såsom omfördelning mellan skolor, lärartäthet och distansutbildning. Däremot verkade gruppen inte ha tagit till sig det motstånd mot kvalitetselement som uttrycktes på konferensen.

Konferensdeltagarna hade delade åsikter i många frågor, särskilt när det gällde hur problemen skulle lösas. Enligt beredningsgruppens sekreterare, som deltog på konferenserna, var alla var överens om att det behövdes mer pengar, men oeniga i alla andra frågor. Det var alltså inte lätt för beredningsgruppen att tolka de synpunkter som kom fram.

Remissomgången

Beredningsgruppens förslag på nytt bidragssystem sändes på remiss i september 2010 till alla 150 folkhögskor. Hur mottogs då beredningsgruppens olika förslag?³⁶

Utvecklings- och profileringsbidraget

Ett av beredningsgruppens förslag var att ta bort utvecklings- och profileringsbidraget. Mot detta fanns en del principiella invändningar. Invändningarna gällde framför allt en inskränkning i folkhögskolornas frihet där utveckling skulle bestämmas centralt:

Att det centralt ska bestämmas vad som är utveckling och med mandat att omfördela deltagarveckor därefter ser vi som en fundamental misstolkning av folkhögskolornas frihet att forma sig själva.

Enligt svarspersonerna skulle det leda till ökad byråkrati för både rådet och folkhögskolorna:

Förslaget innebär dessutom utökad byråkrati med nya tjänstemän som ska sitta och bedöma alla ansökningar förutom att skolorna får avsätta resurser till personer som ska arbeta med ansökningar.

Det skulle också kunna leda till en större likriktning eftersom profilbidraget skulle tas bort:

Direkt kontraproduktivt. I beredningen sägs det att profilen behöver stärkas på folkhögskola. Ingenstans i förslaget ser vi något som bekräftar denna utsaga. Istället så tas det enda som finns kvar, profilbidraget, bort.

Omfördelning mellan skolor

Beredningsgruppen ville låta små skolor växa upp till ett visst antal deltagarveckor (4 000) eftersom det skulle skapa bättre förutsättningar för mångfald och kvalitet. Några skolor var positiva till detta förslag även om de inte var övertygade om att

36 Folkbildningsrådet. Förslag till ny fördelningsmodell för statsbidrag till folkhögskolor från 2012. Styrelsen 2010-12-08..Handling till punkt 6. Enligt Bo Löwkrantz representerar de 102 enkätsvaren 122 skolor och de övriga 13 representerar 19 skolor. Utöver dessa skolor finns yttranden från Nätbildarna, som är ett konsortium av folkhögskolor som arbetar med folkbildning på distans (11 stycken), några landsting, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). RIO har lämnat 2 yttranden. Vår sammanställning bygger dels på den sammanställning som Bo Löwkrantz genomfört på uppdrag av Folkbildningsrådet, dels på vår egen genomgång av de enskilda remissvaren.

sätta gränsen vid just 4 000 deltagarveckor. Några menade att omfördelning kanske var bra, men undrade vad den skulle leda till:

Alla initiativ och idéer som innebär möjligheter till omfördelning skolor emellan uppskattar vi. Svagheten i förslaget är att det inte än finns några förslag som anger hur dessa omfördelningar ska gå till.

Att föreslå en omfördelning och hur den utifrån ett antal förändringar i systemet ska finansieras, utan att svara på frågan om vilka syften man vill uppnå, till vad den ska gå och hur det kommer att bedömas, är för oss så allvarligt att vi föreslår återremiss.

Hur kan "omfördelning av deltagarveckor ge incitament till utveckling". Omöjligt att ta ställning till förslaget med så stora oklarheter.

Ytterligare några andra hade svårt att förstå kopplingen mellan skolans storlek och kvalitet:

Varför ska små skolor utvecklas och stora minska? Vilka kvalitativa beräkningar ligger till grund för detta? Hur kan plötsligt ett naket kvantitativt resonemang få sån tyngd? Vi tror att en stor folkhögskola har vissa kvalitéer som en liten saknar, just p.g.a. storleken.

Vi kan inte se något egenvärde med att alla folkhögskolor kommer upp i nivån på 4 000 deltagarveckor. Särskilt inte om det sker på bekostnad av de skolor som har ett ingångsvärde överstigande 5 000 deltagarveckor. I stället borde skolor som ej klarar av att leva upp till statens intentioner eller de grundläggande kvalitetskraven avvecklas. Dessa skolors deltagarveckor borde då läggas i en ny pott som det står var och en fritt att söka.

En sänkning av ingångsvärdet för de stora skolorna innebär att fungerande verksamhet måste skäras ned eller behöver effektiviseras ännu mer, vilket kommer att innebära en sämre kvalitet. Hur gör man när man minskar verksamheten på en internatskola? Säljer man ett klassrum, säljer 5 procent av pelletspannan, klipper bara gräset på halva volleybollplanen?

Finns det en dold agenda från FBR att alla skolor till slut skall bli lika stora? Finns det en kritik mot de stora skolorna att de inte gör ett gott folkbildningsjobb? Vi tror att stora respektive små skolor bidrar med olika

delar i folkbildningen. En utjämning som syftar till att alla skall bli lika stora skulle öka likriktningen inom folkbildningen.

Även om det fanns sympati för att små skolor skulle behöva växa, vilket också framkom på folkhögskolekonferenserna ovan, ville naturligtvis inga skolor när det blev skarpt läge ”ge bort” några av sina egna deltagarveckor till andra skolor. Detta kunde mycket väl hända eftersom omfördelningen var tänkt att ske inom samma pott av medel. Att stora skolor var mer negativa till en omfördelning än små skolor, var knappast förvånande.

Lärartäthet

På förslaget att det skulle krävas minst två årslärartjänster per 1 000 deltagarveckor för att få söka förstärkningsbidrag fanns en del positiva röster:

Alltid svårt med denna typ av gränser, men vi tycker denna regel är rimlig.

Ett konkret och tydligt förslag som utgör en bra grund för skolornas planering.

Andra var negativa:

Om alla skolor hade samma ekonomiska förutsättningar så vore det ett bra förslag men så är det inte idag. Utan idag så skulle ett sånt här förslag slå mot RIO-skolor betydligt mer än mot SKL-skolorna.

En lärartäthet som redovisas ”två tjänster per 1 000 dv” är inget bra instrument. Det finns fler parametrar som påverkar detta resultat: lön per anställd exempelvis, arbetstidsavtal, ferietjänster etc. Det lagda förslaget skulle, som vi ser det, i stort gynna landstingsskolorna.

Det är en brist i förslaget att det inte någonstans nämns lärarnas kompetens som kvalitetsfaktor.

Man kan med fog säga att lärartätheten mest mäter löneläget. Billiga lärare – helst med lönebidrag – kan ge en häpnadsväckande hög lärartäthet.

En av huvudinvändningarna mot detta förslag var att det skulle missgynna RIO-skolor i förhållande till SKL-skolor. Statistiken visade också att lärartätheten var högre på SKL-skolorna. 2009 hade 64 procent av RIO-skolorna en lärartäthet som

understeg 2,0 årstjänster per 1 000 deltagarveckor, jämfört med 19 procent av SKL-skolorna.³⁷ En osäkerhet fanns också om hur lärartätheten skulle beräknas.

Omfördelning utifrån kvalitativa kriterier

Det förslag som kanske åstadkom flest negativa reaktioner var förslaget att skapa en fördelningspott motsvarande 5 procent av de totala deltagarveckorna som skulle fördelas utifrån ett antal kvalitativa kriterier:

Hur ska man kunna tycka om detta? De kvalitativa kriterier som ska utarbetas 2011 är lika omöjliga att tycka om som grisen i säcken.

Ett förslag som inte går att ta ställning till eftersom så mycket i hanteringen är oklart. Vi vill också skicka med en uppmaning från Bernt Gustavsson: "Gå inte i fällan med kvalitet istället för bildning".

Systemet har inte heller på ett tillräckligt sätt drivit en dynamisk utveckling framåt och inte heller haft fokus på kvalitativa element. Vilken analys bygger Beredningsgruppen detta påstående på? Var och hur är den redovisad? ... Vi anser det orimligt att genomföra en koppling mellan kvalitet och statsbidrag.

Själva utvecklingsincitamentet är det inget fel på. Problemet ligger i de KVANTITATIVA kriterier som skall beskriva utveckling för att motivera fördelningen av denna 5-procentpott i efterskott.

Alltså ännu ett förslag som gagnar central styrning. Stämmer denna uppenbara centralisering, styrning och kontrollbehov med FBR:s egentliga uppdrag, eller börjar myndighetsutövandet kännas bekvämt? Vad händer med folkbildningens vision, undrar vi?

Detta är ett meningslöst förslag. Oavsett vilka kriterier som man hittar på kommer alla skolor att uppfylla dem inom en ansökningsperiod. Omfördelning kommer inte att ske.

Vem ska avgöra vad som är bra kvalité och risken är att det blir urvattnat om den enda drivkraften är att få del av en ekonomisk fördelningspott. De skolor som inte har bra kvalité väljs bort av deltagarna och det är den starkaste motivationsfaktorn till att förändra verksamheten.

37 Folkbildningsrådet. Inhämtad statistik från Folkbildningsrådets kansli.

Folkhögskolorna hade alltså framfört flera olika invändningar mot förslaget. En handlade om vem som skulle bestämma vad som var bra eller dålig kvalitet. Skolorna ville inte att någon grupp på central nivå skulle avgöra det, utan menade att kursdeltagarna valde bort skolor som inte höll bra kvalitet. En annan invändning var att förslaget inte var transparent, och man visste därför inte efter vilka kriterier denna fördelning skulle göras. Beredningsgruppen hade föreslagit att en arbetsgrupp skulle ta fram dessa kriterier.

Allmän kurs, distansundervisning med mera

Beredningsgruppen föreslog att den allmänna kursen måste vara minst 15 procent av skolornas totala verksamhet. De flesta var positiva till detta förslag medan andra ville höja procentsatsen till exempelvis 25 eller 30 procent. När det gällde distansundervisning satte beredningsgruppen en maxgräns vid 50 procent, vilket innebär att distanskurser ska utgöra högst hälften av en folkhögskolas verksamhet. Här ville många skolor att procentsatsen skulle vara lägre.

Brevet från RIO:s styrelse

Att folkhögskolorna, åtminstone RIO-skolorna, inte var nöjda med beredningsgruppens förslag visade det brev som RIO:s styrelse skickade till Folkbildningsrådets styrelse och till samtliga medlemmar i RIO (för kännedom till SKL) innan remisstiden hade gått ut.³⁸ Enligt en företrädare för RIO:s styrelse var brevet en sammanfattning av skolornas åsikter på den ovan nämnda folkhögskolekonferensen. De delar som enligt brevet saknades i förslaget sammanfattades i åtta punkter:

- En analys av vad folkhögskolepropositionen säger om generella kvalitetskriterier och kvalitetskriterier kopplade till statsbidraget.
- En beskrivning av den utveckling som skett i folkhögskolorna under de senaste åren. Hit hör bl. a förändringar i existerande kurser, utveckling av nya verksamheter, geografiska omflyttningar och tillkomsten av nya folkhögskolor.
- En omvärldsanalys med en vision om vad förslaget ska leda till.
- En konsekvensanalys av förslaget med hänsyn till förhållandet rörelse- och landstingsfolkhögskolor.
- En konsekvensanalys av förslaget med hänsyn till andra bidragssystem som påverkas av förslaget, t ex landstingsbidragen.

38 Folkbildningsrådet. Brev Från RIO till Folkbildningsrådets styrelse och samtliga medlemsorganisationer i RIO. För kännedom till SKL. 2010-10-18.

- Vilka syften som avses och uppfylls i varje del av förslaget och i de olika förslagen sammantagna. En effekt- och konsekvensanalys utifrån givna förväntningar på förändring.
- En riskbedömning av konsekvenserna om förslaget genomförs. En del folkhögskolor anger att de föreslagna förändringarna i bidragsgivningen skulle medföra så stora ekonomiska neddragningar att det blir svårt att t ex behålla de personalkrävande internaten. För deltagare med funktionshinder utgör internaten ofta enda möjligheten att studera vid folkhögskola.
- Konsekvenser av ökad byråkrati och andra systemkostnader. Vilka administrativa kostnader tillkommer när nya bedömningskriterier och ett utökat och mer komplicerat ansökningsförfarande för förstärkningsbidraget ska implementeras?

Dessa åtta punkter utvecklades senare i ett nytt brev, när remisstiden hade gått ut, och skickades till Folkbildningsrådets styrelse, RIO:s medlemmar och SKL:s folkhögskolor. I detta brev föreslog RIO:s styrelse att en ny beredningsgrupp borde tillsättas.³⁹

Reservationer angående RIO:s brev

RIO:s skarpa brev ledde i sin tur till reservationer från de båda ledamöter i beredningsgruppen som var utsedda av och ingick i RIO:s styrelse. Dessutom erhöll RIO:s styrelse ett brev från styrelsen för rektorsföreningen för Landsting/Kommunala Folkhögskolor, författat av ordföranden i denna styrelse, som också var ledamot i beredningsgruppen.

Den ene av RIO:s representanter motsatte sig RIO:s skrivelse av två anledningar. För det första menade reservanten att förslaget från beredningsgruppen var en försiktig kompromiss och att förändringarna var marginella och att ”den statistiska fördelningsmodellen med sin historiska fördelning” kvarstod. Däremot ansåg reservanten att modellen ändå skulle ”bidra till att öppna och förnya ’folkhögskolan i Sverige’ att bli en mer offensiv samhällsförändrande kraft.” För det andra tyckte reservanten inte att RIO:s yttrande stämde med styrelsens uppgift att representera både enskilda RIO-skolor och kollektivet RIO-skolor. Brevet speglade bara de negativa åsikterna trots att det fanns skolor som var positiva, vilket riskerade att försvaga RIO:s legitimitet som organisation. Däremot höll reservanten med om att skolor med olika huvudmän ska behandlas lika, med tanke på att RIO:s styrelse ansåg att förslaget slog hårdare mot RIO-skolor än mot SKL-skolor.⁴⁰

39 Folkbildningsrådet. RIO:s synpunkter med anledning av förslag till nytt statsbidrag för folkhögskolorna. Skickat till Folkbildningsrådets styrelse. RIO 2010-11-08.

40 Reservation av Håkan Wiclander. 2010-11-07.

Reservationen från RIO:s andra styrelserepresentant innehöll följande invändning:

Jag kan inte ställa mig bakom detta yttrande även om det i stora delar pekar på brister i förslaget. Mitt skäl till detta är att jag anser att förslaget på det hela taget är en god syntes av inkomna uppgifter och önskemål från skolorna och en duglig kompromiss mellan framförda ståndpunkter samt att det rådande fördelningssystemet under alla omständigheter har överlevt sig själv och innehåller brister som behöver botas asap. Jag är dessutom övertygad om att FBR:s styrelse ändå kommer att beakta de av RIO:s styrelse påtalade missförhållandena beträffande proportionen mellan SKL- respektive RIO-skolornas tilldelning och vidare att ett eventuellt kvalitetskriterieförslag kommer att visa sig acceptabelt innan det introduceras.⁴¹

Brevet från styrelsen för rektorsföreningen för Landsting/Kommunala Folkhögskolor inleddes med en förvåning över brevet från RIO:s styrelse. När det gällde innehållet förväntade sig departementet, enligt brevet, att beredningsgruppens förslag skulle stämma med den inriktning som folkbildningspropositionen pekat ut, och underförstått ansåg styrelsen från rektorsföreningen att förslaget gjorde det. RIO:s styrelse hade påtalat de olika förutsättningar som fanns mellan SKL-skolor och RIO-skolor, det vill säga att bara SKL-skolorna fick dra av moms. Utgångspunkten i beredningsgruppens förslag var, enligt brevet, att se till folkhögskolornas målgrupper, inte till vilken ägarform som gynnades eller missgynnades.

Den kraftigaste markeringen gällde dock RIO:s styrelses kritik mot själva beredningsprocessen eller arbetsmodellen för parterna inom folkbildningsområdet, och förslaget om en ny beredningsgrupp. Vilka skulle i så fall sitta i denna beredningsgrupp, när de berörda parterna redan fanns representerade i den existerande beredningsgruppen? Rektorsföreningen föreslog att Folkbildningsrådet skulle tillsätta en grupp för att gå igenom förslagen innan de behandlades vidare av rådets styrelse.⁴²

Ett reviderat förslag

Med tanke på remissomgångens kritik beslutade Folkbildningsrådets styrelse i december 2010 att ”uppdra åt kansliet att återkomma med förslag till fortsatt kansliberedning”. Det innebar att kansliet utarbetade ett nytt förslag på bidragssystem.

41 Reservation av Ivar Heckscher 2010-11-07.

42 Styrelsen för rektorsföreningen för Landsting/kommunala Folkhögskolor. Brev till RIO:s styrelse 2010-11-23.

I det nya förslaget hade man tagit stor hänsyn till remissvaren. Därför fanns inte någon anledning, menade man, att genomföra en ny remissomgång. RIO och SKL skulle däremot erbjudas en frågestund om systemet vid den nationella konferensen som ägde rum i juni 2011 i Malmö, och under hösten skulle Folkbildningsrådet bjuda in landsting och regioner till en överläggning utifrån deras roll som bidragsgivare till folkhögskolorna. Tanken var att Folkbildningsrådet styrelse senast vid sammanträdet i november 2011 skulle besluta om en ny statsbidragsmodell för 2012.

Vad skiljde då det reviderade förslaget från beredningsgruppens förslag? I det reviderade förslaget påpekades att remissinstanserna hade avvisat de kvalitativa kriterierna:

[Det fanns] många principiella invändningar mot att sådana kriterier blir alltför styrande och byggda på subjektiva bedömningar i strid med folkhögskolans frihet till egen profilering.

Och därför framstod det

(...) inte som möjligt att införa kvalitetskriterier som omfördelningsgrund i nuläget. En förutsättning för kvalitativa omfördelningskriterier är att ett utvecklingsarbete genomförs i syfte att få fram sådana kriterier.⁴³

I stället valde man att ställa upp ett antal grundläggande kvalitetskrav som villkor för att få statsbidrag. Utöver en årsredovisning skulle skolorna lämna in en verksamhetsplan tillsammans med en del annan dokumentation. Kravet på kvalitetsredovisning togs dock bort. Ett annat grundvillkor var kravet på lärartäthet. Det nya förslaget var 1,8 helårstjänster per 1 000 deltagarveckor i stället för beredningsgruppens förslag på 2 helårstjänster per 1 000 deltagarveckor, exklusive förstärkningsbidrag. Enligt kansliet skulle detta få mindre konsekvenser för skolorna. Dessutom föreslog man att en grupp skulle inrättas för att hantera etik- och gränsdragningsfrågor utifrån kvalitetskraven.

Beredningsgruppen ville öka basbidraget, men enligt kansliets förslag skulle det ligga kvar på samma nivå eftersom man i stället ville behålla utvecklings- och profileringsbidraget. Detta bidrag skulle i stället följas upp bättre eftersom beredningsgruppen hade haft svårt att bedöma vilka effekter det haft.

Omfördelningen mellan skolorna mildrades något, det vill säga förslaget om att ”ta från de stora och ge till de mindre”. Enligt det tidigare förslaget skulle finansieringen ske genom att minska ingångsvärdet för skolor som hade över 5 000 deltagarveckor med 1 procent under 2012 och 2013. I det nya förslaget skulle finansieringen

43 Folkbildningsrådet. Handling till styrelsen 2011-05-25-26. Punkt 12, bilaga 1, s.1.

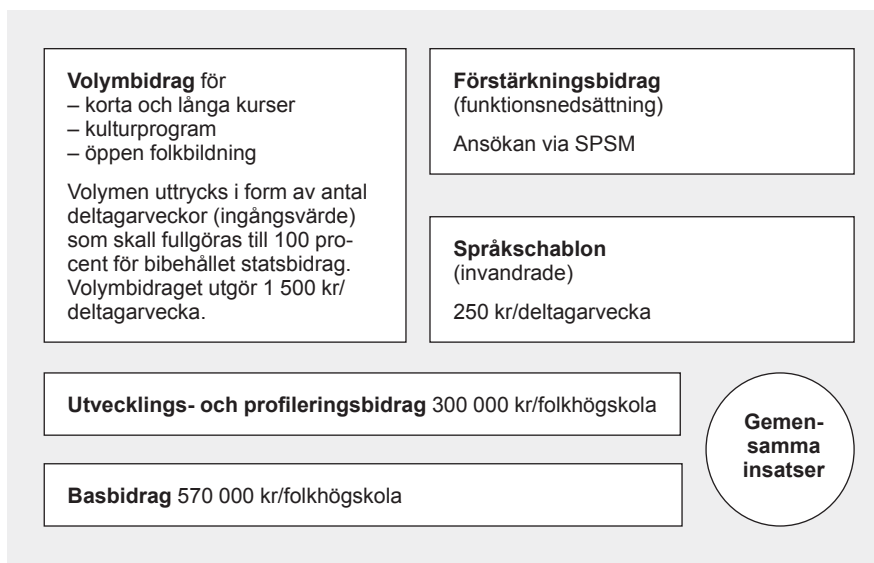
ske via det utrymme som uppstod när folkhögskolor minskat sin verksamhet samt genom en minskning med högst 1–2 procent per år av de deltagarveckor som översteg 5 800 deltagarveckor per skola.

Beredningsgruppen ville ta bort grundschablonen för invandrare med brister i det svenska språket och i stället ge ett förhöjt bidrag som var grundat på utbildningsbakgrund. Många remissinstanser framhöll dock att det inte finns något klarlagt samband mellan invandrare och utbildningsnivå, men att många hade ett stort behov av stöd i svenska språket. I det nya förslaget fanns grundschablonen kvar, men den skiljdes från förstärkningsbidraget och kallades för språkschablon.

Styrelsens beslut

Det nya förslaget beslutades av Folkbildningsrådets styrelse i oktober 2011 och skulle gälla från 2012. Två nya justeringar gjordes i förhållande till det justerade förslaget ovan. Den ena var att folkhögskolan årligen skulle lämna in en beskrivning av sitt systematiska kvalitetsarbete och resultatet av detta. Den andra gällde att folkhögskolan skulle erbjuda olika lärformer. De olika bidragsformerna sammanfattas i nedanstående figur:⁴⁴

Figur 2. Bidragsmodellen till folkhögskolorna från och med 2012.



44 Folkbildningsrådet. Statsbidrag till folkhögskolor 2012, s. 12.

Studieförbunden

Utgångspunkter

När arbetet med att revidera studieförbundens bidragssystem inleddes 2009 var det då existerande systemet till större delen resultatet av ett förändringsarbete som startade redan hösten 2004. Då tillsatte Folkbildningsrådet en beredningsgrupp med uppgift att bereda det statsbidragssystem som skulle gälla från och med 2007.

När systemet infördes 2007 framgick det i Folkbildningsrådets regelverk⁴⁵ att fördelningsmodellen var utformat för att kunna fungera som ett stöd i att styra ekonomiska resurser till verksamheter som låg i linje med statens syften med bidraget. I detta dokument angavs också att fördelningsprinciperna borde följas även i studieförbundens interna fördelning av statsbidraget.

Den fördelningsmodell som fanns när beredningsgruppen inledde sitt arbete såg ut på följande sätt:

Tabell 1. Bidragssystemet till studieförbunden 2007–2011.

Benämning	Bidragsandel	Fördelningsgrund	Omfördelning
Grundbidrag	60 %	Tidigare andel statsbidrag	Vartannat år
Verksamhetsrelaterat bidrag	18 %	Antal studiecirkel och arrangemang i annan folkbildningsverksamhet, antal deltagare och studietimmar i studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet, med halva värdet för annan folkbildningsverksamhet	Varje år, men med delvis varierande och fasta underlagsår
Kulturprogrambidrag	10 %	Antal kulturprogram, dock högst + 10 %	Varje år
Förstärkningsbidrag för verksamhet för deltagare med funktionsnedsättning	8 %	Antal studietimmar i studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet, med halva värdet för annan folkbildningsverksamhet för deltagare med funktionsnedsättning	Fast 2007–2010, omfördelat 2011
Förstärkningsbidrag för verksamhet för invandrade med behov av språkligt stöd i svenska	4 %	Antal studietimmar i studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet, med halva värdet för annan folkbildningsverksamhet för deltagare med funktionsnedsättning	Fast 2007–2010, omfördelat 2011

45 Folkbildningsrådet. Statsbidrag till studieförbund – kriterier och fördelningsprinciper från och med 2007.

Grundbidrag

60 procent av det totala statsbidraget fördelades mellan studieförbunden som ett grundbidrag. Bidraget beräknades på ett genomsnitt av det totala utbetalda statsbidraget två år tillbaka i tiden, med en förskjutning på ett år (det innebär att bidraget för 2010 baserades på det statsbidrag som betalades ut år 2007 och 2008).

Verksamhetsbidrag

Resterande 40 procent kallades för verksamhetsbidrag och var i sin tur uppdelat i olika delar:

- 18 procent av statsbidraget till studieförbunden avsattes till ett *verksamhetsrelaterat bidrag*. Beräkningsunderlaget var antalet statsbidragsberättigade studietimmar, studiecirklar och deltagare i studiecirklar. Dessutom tillkom antalet arrangemang, deltagare och studietimmar i annan folkbildningsverksamhet, men de räknades bara med halva värdet.
- 10 procent av statsbidraget avsattes till ett *kulturprogrambidrag* som omfördelades varje år. För att undvika en allt för stor minskning av statsbidraget per program fick beräkningsunderlaget öka med max 10 procent per studieförbund varje år.
- 12 procent av statsbidraget avsattes till ett *förstärkningsbidrag* för deltagare med funktionsnedsättning samt för utrikes födda deltagare som behövde språkligt stöd i svenska. Reglerna för förstärkningsbidraget var svåra att tillämpa och därför fördelades det på verksamheter som bedrevs med målgrupperna ett antal år tillbaka i tiden och låg därmed fast under perioden.

Folkbildningsrådets beslut om en översyn

I januari 2009 fick Folkbildningsrådets kansli i uppdrag av styrelsen att förbereda tillsättandet av en beredningsgrupp som skulle se över systemet för statsbidrag till studieförbunden. I uppdraget ingick att överlägga med representanter för Folkbildningsförbundet. Två separata skäl kan ses som en bakgrund till detta beslut. Det första skälet var att flera av studieförbunden var kritiska till den dåvarande fördelningsmodellen.⁴⁶ Flera enskilda studieförbund hade skrivit till Folkbildningsrådets styrelse om sina synpunkter. I många fall handlade det om att antalet kulturarrangemang utgjorde en av fördelningsgrunderna och att detta var en särskilt viktig faktor till vad studieförbunden beskrev som en ”volymdrivande utveckling”.⁴⁷ Även

46 Folkbildningsrådet. Handling till Folkbildningsrådets styrelse 18 februari 2009.

47 Folkbildningsrådet. Skrivelser inkomna från ABF, Folkuniversitetet och Bilda.

Folkbildningsförbundet skickade in en skrivelse och uttryckte sin oro för att antalet kulturarrangemang som en fördelningsgrund ledde till en volymjakt:⁴⁸

*Vi ser också att systemet kan urholkas genom att det ekonomiskt uppmunt-
rar stora kulturarrangemang på bekostnad av studiecirklar och annan
folkbildningsverksamhet. Det kan leda till att andelen kulturarrangemang
ökar kraftigt på bekostnad av t ex studiecirkelverksamheten.*

Folkbildningsförbundet ansåg att denna ”volymdrivande utveckling” eller ”volym-
jakt” tvingade in studieförbunden i en ständig jakt på att hela tiden producera mer
verksamhet för att behålla sin andel av statsbidraget. Detta ansågs bli effekten efter-
som statens bidrag var konstruerat så att det var en fast summa pengar som fördela-
des mellan studieförbunden, till stor del grundat på volymen på deras verksamhet.
Summan att fördela var alltså densamma även om alla studieförbund skulle öka sin
verksamhetsvolym.

Ökningen av verksamheten var i sig inget problem, det föreföll snarare finnas en
enighet mellan folkbildningens aktörer att det var värdefullt att tillsammans kunna
visa upp en omfattande verksamhet som når många människor. Argumentationen
för varför volymjakten var ett problem, gick istället ut på att det finns en risk att det
skulle bli svårt att upprätthålla en hög kvalitet i verksamheten eftersom studieför-
bunden hela tiden kände sig pressade att utöka sin verksamhet. Kulturprogrammen
ansågs driva på denna volymjakt då dessa var ”enklare” att genomföra än de andra
verksamhetsformerna. En beredningsgruppsmedlem beskrev den upplevda volym-
jakten utifrån sitt studieförbunds synvinkel så här:

*Men framförallt var det att det (den då använda fördelningsmodellen) fick
effekter som vi inte gillade. Effekten är en oerhörd volymjakt. Effekter av att
man med administrativa åtgärder kunde öka sitt statsbidrag, det här med
arrangemang till exempel. Man delade cirklar, istället för att ha en lång
hade man tre små och fick tre gånger så mycket pengar i den delen. Och sen
var vi kritiska till kulturprogrammen, att de steg så här (pekar med handen
uppåt). Så vi hade allmänt att vi kände att det var en väldig volymjakt, en
väldig hets på hela tiden volym, volym, volym och det var vi kritiska till i
det statsbidragssystem som gäller nu.*

Det andra uttalade skälet till att en översyn behövde göras var det beslut som Folk-
bildningsrådets styrelse hade tagit om att utveckla fördelningsmodellerna med så
kallade ”kvalitativa element”. Beslutet hade sin grund i den kritik som en rapport

48 Folkbildningsrådet. Skrivelse från Folkbildningsförbundet. Dnr 092:40.

från Riksrevisionen tidigare hade framfört mot Folkbildningsrådets bidragssystem.⁴⁹ Samma kritik fanns senare även i regeringens proposition om folkbildning 2005/06.

Beredningsgruppens uppdrag framgår emellertid inte tydligt vare sig av protokoll eller av andra handlingar från styrelsens möte. Det som finns skrivet är att gruppen skulle ”göra en översyn av fördelningsmodellen och lämna förslag till justeringar av densamma inom ramen för nuvarande system”.⁵⁰ I bakgrundsmaterialet nämns också styrelsens tidigare beslut om att inleda ett arbete med att införa ytterligare kvalitativa element i modellen. Även detta arbete lades på beredningsgruppen.

Som underlag för sitt arbete fick beredningsgruppen skrivelserna från studieförbunden samt en tidigare utvärdering som gällde implementeringen av fördelningsmodellen. På detta sätt vidarebefordrades de problem eller frågeställningar som studieförbunden framfört till beredningsgruppen med en förväntan om att de skulle behandlas.

Det fanns alltså flera aktörer som förväntade sig att Folkbildningsrådets styrelse skulle göra en översyn av fördelningsmodellen för statsbidrag. Detta tryck kom delvis utifrån i form av Riksrevisionens kritik och regeringens proposition, med en förväntan om att komplettera modellerna med ”kvalitativa element”. Dessutom fanns ett tryck som snarare kom inifrån, eftersom folkbildningsfältets aktörer ville att Folkbildningsrådet skulle rätta till de delar av fördelningsmodellen som inte fungerade på ett tillfredställande sätt. Så vitt vi förstår innebar Folkbildningsrådets beslut att dessa förväntningar lades ihop till ett sammansatt uppdrag.

Beredningsgruppens arbete

Beredningsgruppen bestod av tre ledamöter som var utsedda av Folkbildningsförbundet och två från Folkbildningsrådets styrelse. Dessutom deltog kanslipersonal från Folkbildningsrådet i arbetet, framför allt som sekreterare. Alla ledamöter från Folkbildningsförbundet hade ledande befattningar i olika studieförbund.

Beredningsgruppen startade sitt arbete med att sammanfatta den kritik som framkommit från olika studieförbund, eftersom denna kritik upplevdes som ett av huvudskälen till varför en översyn behövde göras. De menade då att problemen var att det hittillsvarande systemet inte gått att genomföra fullt ut. Innebörden av systemet var svårt att förklara, det gynnade en verksamhet med kortare cirklar och drev studieförbunden till större och större volymer på verksamheten. Dessutom menade beredningsgruppen att det existerande systemet gjorde det svårt att förnya verksamheten.

49 Riksrevisionen 2004:15.

50 Folkbildningsrådet. Handling till Folkbildningsrådet styrelse 18 februari 2009.

Efter detta tog beredningsgruppen ställning till vad utgångspunkten för en ny fördelningsmodell borde vara. Först handlade detta om att skapa ett långsiktigt och förutsägbart bidragssystem för att studieförbunden skulle få goda förutsättningar att planera sitt arbete. Beredningsgruppen menade också att en långsiktig ekonomisk stabilitet gjorde det lättare för studieförbunden att förnya sina verksamheter. Samtidigt som systemet skulle vara långsiktigt måste det finnas utrymme för studieförbunden att växa. Därför måste det nya systemet på något sätt ta hänsyn till faktorer som medförde omfördelningar och som stimulerade arbetet med att nå nya deltagargrupper och skapa nya verksamhetsområden.

En andra utgångspunkt för beredningsgruppen var att skapa en flexibel modell som kan möta nya och relevanta samhällsbehov. Modellen fick alltså inte låsa in och styra innehållet i studieförbundens verksamhet, utan de skulle stå fria att skapa och förändra sina respektive profiler och verksamhetsinriktningar.

Som en tredje utgångspunkt borde den nya modellen skapa förtroende och legitimitet, kanske framför allt hos den offentliga sektorns representanter på regional och kommunal nivå. På så sätt kunde dessa aktörer använda den nationella modellen i sin fördelning av kommun- och landstingsbidrag i stället för att skapa andra fördelningsmodeller. Dessutom borde modellen vara tydlig och enkel att administrera eftersom många människor skulle arbeta med den.

”Kriget om resurserna”

I intervjuer framhöll medlemmarna i beredningsgruppen även ett annat starkt motiv för att göra om bidragssystemet och som gick utanför både de systemproblem som aktörerna framfört och regeringens förväntan om kvalitativa element. Detta handlade om oenigheten mellan studieförbunden om hur fördelningsmodellen skulle vara utformat:

Vi har inte tyckt om, och tycker inte om det nuvarande statsbidragssystemet. [...] tror jag det är en brist att det blev en sån konflikt runt den. Nu tror jag aldrig att vi får ett statsbidragssystem som alla gillar och som alla tycker är ok. Det är lite som en pendel fram och tillbaka och det tror jag att man måste acceptera.

Den mest uppenbara förklaringen till varför det blev konflikter mellan studieförbunden kring fördelningsmodellens utformning var att statsbidraget för de flesta studieförbund utgjorde, om inte merparten, så en central del av studieförbundets intäkter. Även små förändringar i fördelningsmodellen upplevdes därför ge stora effekter på det egna förbundets ekonomiska situation. Flera medlemmar i beredningsgruppen

vittnade om hur de gick hem till sina egna förbund och räknade på hur effekterna skulle bli för dem och för andra studieförbund om modellen utformades på ett visst sätt:

Jag ska vara ärlig, jag gick hem och så har jag folk hemma hos mig som kan räkna på det. Där tittade vi på vad effekterna skulle bli och sådana saker som är viktigt, om man sätter 5 eller 10 procent på unika deltagare, hur slår det egentligen? För man måste veta det för att veta var man ska landa.⁵¹

Flera av studieförbundens företrädare upplevde att det var uppenbart att fördelningsmodellens utformning påverkades av att beredningsgruppen innehöll representanter för bidragsmottagarna själva. De menade också att alla studieförbund i en sådan här process argumenterade utifrån vad som ansågs gynna det egna studieförbundet. En representant för ett studieförbund uttryckte detta så här:

Vi är ju alla sådana att vi räknar på hur detta skulle slå för oss. Det vore intressant att ha en alternativ beredningsgrupp utan koppling till studieförbund som skapar ett rättfärdigt system som gynnar folkbildningen.

Även om beredningsgruppen under sitt arbete gjorde gemensamma beräkningar om hur en viss utformning skulle gynna eller missgynna enskilda förbund gjordes sådana beräkningar ”på hemmaplan”. Den stora konflikten i processen handlade om hur snabb omfördelningstakten skulle vara i modellen, det vill säga hur snabbt förändringar i verksamhetsvolym skulle få genomslag i fördelningen av statsbidraget. Detta kom framförallt till uttryck i frågan om hur stor andel av stödet som skulle fördelas som grundbidrag. Eftersom grundbidraget fördelades utifrån tidigare utbetalt statsbidrag, och inte utifrån tidigare verksamhetsvolym, skapades en tröghet i modellen. De aktörer som var kritiska till en stor andel grundbidrag menade att detta generellt gynnade studieförbund med en historiskt sett stor verksamhet, på bekostnad av de nyare och mer snabbväxande studieförbunden. Omfördelningstakten uppfattades som för långsam.

Konflikten om just grundbidragets storlek var ingen ny konflikt mellan studieförbunden utan hade varit en fråga som stått i fokus även i tidigare översyner av fördelningsmodeller. Det var också välkänt mellan studieförbunden vilka som vann respektive förlorade på ett högt grundbidrag och det verkade som att studieförbunden hela tiden utgick ifrån att alla argumenterar för sin egen sak. En studieförbundschef beskrev exempelvis frågan om grundbidraget som ett påveval och enda sättet att nå

51 Intervju med beredningsgruppsmedlem.

enighet vore att stänga in alla i ett rum och inte släppa ut dem förrän de var överens. Flera andra beskrev frågan om hur systemet skulle vara utformat i krigstermer, där processen för att ta fram en ny fördelningsmodell var ”kriget om resurserna”. En person i beredningsgruppen menade att det finns en utbredd misstänksamhet mellan de enskilda studieförbunden som spädde på oenigheten om huruvida systemet var bra eller dåligt utformat.

I våra intervjuer framhöll beredningsgruppens medlemmar att denna oenighet var ett problem för Folkbildningsrådet och för ”folkbildningen” i sin helhet. De menade att oenigheten splittrade aktörerna och att de skulle kunna stå starkare och bättre värna om de resurser som tilldelas folkbildningen om man höll ihop ”inom familjen” och lyckades visa enighet utåt. Redan på första beredningsgruppsmötet slog beredningsgruppen därför fast att man ville hitta ”ett system som alla kan leva med”.⁵² Gruppen ville alltså råda bot på oenigheten mellan studieförbunden, och våra intervjuer visar att ledamöterna såg det som ett starkt skäl till att se över bidragssystemet. Detta återkom även i slutet av processen när beredningsgruppen på en överläggning presenterade sitt förslag för studieförbunden. Beredningsgruppen beskrev då vad som hade varit en utgångspunkt för deras arbete på följande sätt:

I den senaste var det tuffa tag och slitningar mellan studieförbunden. Vi vill undvika att hamna i samma situation igen och istället försöka hitta samsyn. Ett uttryck vi bär med oss är en modell alla kan leva med, en modell som håller mot regering och riksdags motiv och som gynnar en utveckling och utväxt av folkbildning.

Frågan om kvalitativa element tonas ned

I linje med sitt uppdrag från Folkbildningsrådets styrelse diskuterade beredningsgruppen även frågan om kvalitativa element och bjöd in en tjänsteman från Folkbildningsrådets kansli som fick redogöra för diskussionerna i rådets referensgrupp för den nationella kvalitetsredovisningen och i Folkbildningsförbundets kvalitetsgrupp. Redan tidigt i processen bjöd beredningsgruppen även in företrädare för studieförbunden till en kortare överläggning för att mer allmänt diskutera utgångspunkterna för ett nytt statsbidragssystem. Under denna överläggning diskuterade man bland annat frågan om kvalitativa element, och beredningsgruppen presenterade sin utgångspunkt kring denna fråga så här:

52 Folkbildningsrådet. Minnesanteckningar, beredningsgruppen för studieförbunden, 25 mars 2009.

Verksamheten kan vara olika till sin utformning och målen uppnås på flera sätt. Kvalitativa kriterier för folkbildningsverksamheten gör det möjligt att konstatera hur verksamheten utvecklas och i vilken riktning samt ger studieförbunden instrument att arbeta för att utveckla sitt kvalitetsarbete. Detta arbete ska utgå från övergripande mål för folkbildningsarbetet samt ska formas utifrån de kvalitetskriterier som man själv utvecklar inom studieförbundet.

Som bakgrund till att frågan lyftes nämner beredningsgruppen i sina skrivningar regeringens folkbildningsproposition 2005/06:192 som anger att ett systematiskt kvalitetsarbete borde utvecklas på alla nivåer inom folkbildningen samt att kvalitativa kriterier borde tillföras modeller för fördelning av statsbidrag. Som ett exempel på ett sådant kriterium angavs andelen utbildade cirkelledare. Vidare skriver beredningsgruppen att man har tagit del av det arbete som Folkbildningsrådets referensgrupp för kvalitetsindikatorer har genomfört, och redogjorde för de slutsatser som man uppfattat att den referensgruppen kommit fram till:

Folkbildningsrådets referensgrupp för kvalitetsindikatorer, där Folkbildningsförbundet har två representanter, har kommit fram till att det som är egenskaper i en kvalitetsredovisning inte ska överföras till ett fördelningsystem för statsbidrag.

Vid överläggningen med studieförbunden ställdes även frågan om kvalitativa mått kunde tillämpas vid fördelningen av statsbidrag. Studieförbundens representanter hade dock svårt att se hur sådana kriterier i så fall skulle utformas och uttryckte en rädsla för att det skulle leda till en rättsosäker situation med en subjektiv bedömning av kvaliteten i studieförbundets verksamhet och arbetssätt. Även beredningsgruppens medlemmar upplevde att det var svårt att hitta kvalitativa element som gick att kvantifiera på ett sådant sätt att de kunde användas i en fördelningsmodell. Det upplevdes svårt att ”hitta några helgjutna indikatorer”. Unika deltagare som en ny fördelningsgrund lyftes fram av flera, och en av dem uttryckte sig så här:

Problemet med kvalitativa element är att det antingen är en bedömningsfråga eller så måste du kvantifiera kvalitativa element. Att kvantifiera är jättesvårt. Exempelvis utbildade cirkelledare, då skulle studieförbunden inom två år ha 100 procent utbildade ledare, du skulle inte få någon som helst omfördelning. Då gäller det att hitta kvalitativa element som är någon slags måttstock för vad uppdraget är och då är unika deltagare en sådan kombination. Det är jättesvårt att hitta andra.

Sammantaget gjorde detta att beredningsgruppen relativt tidigt i sitt arbete tonade ner regeringens önskemål om att lägga till kvalitativa element i bidragssystemet. Fokus kom istället att hamna på studieförbundens problembeskrivningar av fördelningsmodellen och på att minska konflikterna kring systemet.

Vikten av ett legitimt system

Mellan studieförbunden fanns en stor samsyn om att det var viktigt att den nya fördelningsmodellen måste upplevas som legitim, framför allt av riksdagen och regeringen. Orsaken till detta föreföll främst vara att den konstruktionen, där aktörerna i folkbildningsfältet själva genom sin kontroll av Folkbildningsrådet hade stor frihet att bestämma hur pengarna skulle fördelas och hur de fick användas och återrapporteras. De var också medvetna om att folkbildningen fick ett relativt generöst statligt stöd och att det därför var viktigt att visa att pengarna fördelades och användes på ett ansvarsfullt sätt. Studieförbunden såg dock olika på vad som skapade och upprätthöll legitimitet. Några menade att det var viktigt med enighet kring systemet. Tankegångarna liknade beredningsgruppens strävan efter ”ett system som alla kan leva med”.

Det är viktigt att vi kan komma överens, det är en stor styrka om vi kan vara enade. Vi får ett väldigt generöst bidrag, vi får jävligt mycket pengar, det säger vi här men inte utanför detta rum, därför måste vi försöka.

Andra menade dock att det snarare var systemets utformning som skapade denna legitimitet, och hävdade att det därför måste vara väl underbyggt och uppfattas som ”rättvist”. Några menade att det gällande systemet inte var rättvist, och som främsta exempel tog de upp uträkningar som visade skillnader i det statsbidrag studieförbunden fick per producerad studietimme. Skillnaden berodde på att stora delar av statsbidraget baserades på tidigare års statsbidrag, vilket gjorde att verksamhetsvolymerna från många år tillbaka fortfarande hade betydelse för det innevarande årets bidrag.

Förslaget skickas på remiss

Beredningsgruppens förslag skickades i maj 2010 ut på remiss till studieförbunden. I och med detta var beredningsgruppens uppdrag slutfört och Folkbildningsrådets styrelse hade det fortsatta ansvaret för processen.

De synpunkter som kom in går att känna igen från den tidigare överläggningen mellan studieförbunden och beredningsgruppen. Förbunden var delade i två relativt tydliga grupper och den huvudsakliga konflikten verkade fortfarande gälla hur

snabbt relativa förändringar i verksamhetsvolymen skulle slå igenom i fördelningen av bidraget (grundbidraget). Bilda, Ibn Rushd, Kulturens Bildningsverksamhet och Sensus ville ha kvar den nuvarande nivån på 60 procent grundbidrag eller lägre. ABF, Folkuniversitetet, NBV, Medborgarskolan, Studieförbundet och Vuxenskolan var antingen nöjda med förslaget på 75 procent eller förespråkade en ännu högre nivå. Oenigheten mellan studieförbunden var ett av beredningsgruppens starkaste skäl för att se över systemet, men den verkade alltså finnas kvar.

De fyra studieförbund som förespråkade ett lägre grundbidrag skrev dessutom ett gemensamt brev till Folkbildningsrådets styrelse där de föreslog att den nuvarande fördelningsmodellen skulle finnas kvar.⁵³

Intervjuerna med beredningsgruppens ledamöter visar att de i början försökte frigöra sig från det gamla systemet och arbeta helt förutsättningslöst med att skapa ett nytt system. De har också beskrivit att detta inte lyckades. Alla komponenter i det nya systemet har funnits med i de tidigare systemen, med undantag för måttet unika deltagare. Diskussionerna i både beredningsgruppen och i remissvaren handlade om hur komponenterna skulle viktas mot varandra samt om regelverket som avgjorde hur komponenterna skulle beräknas. Studieförbundet lyfte i sitt remissvar upp detta faktum:

Utan hänvisning till detaljerna i det framlagda förslaget konstaterar vi att det är svårt att konstruera en fördelningsmodell som frigör sig från invanda traditioner och mönster. Grunddragen i den föreslagna modellen bygger på de tankemönster som i slutet av 1970-talet myntades för att ersätta ett rakt ersättningssystem baserat på bidrag per genomförd studietimme. Allt sedan dess kan man konstatera att studieförbundens verksamhetsvolym ökat i snabbare takt än statsbidraget. SÖ på sin tid och sedermera FBR har sagt sig vilja motverka "timjakt".⁵⁴ [...] Ändå har bidragsgivaren i alla lägen framhållit folkbildningens uppgift att inom skiftande områden göra nya och större insatser. När tiden är mogen välkomnar Studieförbundet en förutsättningslös diskussion mellan studieförbunden och med FBR om möjligheterna att hitta nya tankemönster för fördelningen av folkbildningsanslaget.⁵⁵

53 Folkbildningsrådet. Brev från Bilda, Sensus, KBV och Ibn Rushd.

54 SÖ – Skolöverstyrelsen som innan Folkbildningsrådets tillkomst hade uppdraget att fördela statsbidrag till studieförbunden och folkhögskolorna.

55 Remissvar från Studieförbundet.

Styrelsens beslut

I december 2010 fattade Folkbildningsrådets styrelse beslut om det bidragssystem för statsbidrag till studieförbunden som skulle gälla från och med 2012. Innan detta hade Folkbildningsrådets kansli fått i uppdrag att ytterligare belysa några av de frågeställningar som kom upp i samband med remissbehandlingen. En sådan fråga var skillnaden i statsbidrag per studietimme och studieförbund, men skillnaderna (mellan 89 och 132 kronor per studietimme) ledde inte till några konkreta förslag. I beslutsmaterialet kommenterar styrelsen inte heller frågan om ”kvalitativa element” utöver det som beredningsgruppen skriver i sitt material.

Styrelsens presidium bjöd också in företrädare för studieförbunden till en sista överläggning innan beslutet skulle fattas. Efter detta möte föreslog presidiet att grundbidraget skulle sänkas något och att grundbidraget skulle beräknas på två istället för fyra år tillbaka i tiden för att öka omfördelningstakten. Presidiet föreslog att grundbidraget skulle utgöra 70 procent vilket skulle kunna ses som ett kompromissförslag i denna konfliktfyllda fråga.

Styrelsens beslut stämde i huvudsak med beredningsgruppens förslag och grundbidraget blev 75 procent baserat på tidigare utbetalda statsbidrag. Däremot skulle det beräknas utifrån de två föregående åren, inte fyra som beredningsgruppen föreslog. Förslaget sammanfattas i följande tabell:

Tabell 2. Bidragssystemet till studieförbunden från och med 2012.

Benämning	Bidragsandel	Fördelningsgrund	Omfördelning
Grundbidrag	75 %	Tidigare andel statsbidrag	Vartannat år
Verksamhetsrelaterat bidrag	14 %	Total verksamhet i alla verksamhetsformer omräknad i studietimmar	Varje år
Unika deltagare	5 %	Antal unika deltagare i studiecirkel	Varje år
Förstärkningsbidrag för verksamhet för deltagare med funktionsnedsättning	4 %	Hälften enligt antalet deltagare, hälften enligt antalet studietimmar i studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet (med halva värdet)	Varje år
Förstärkningsbidrag för verksamhet för invandrade med behov av språkligt stöd i svenska	2 %	Hälften enligt antalet deltagare, hälften enligt antalet studietimmar i studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet (med halva värdet)	Varje år

Grundbidrag

75 procent av det totala statsbidraget fördelas mellan studieförbunden som ett grundbidrag. Bidraget beräknas på ett genomsnitt av det totala utbetalda statsbidraget två år tillbaka i tiden, med en förskjutning på ett år (det innebär att bidraget för 2012 baserades på det statsbidrag som betalades ut år 2009 och 2010). Här återfinns den kanske största skillnaden från förra modellen, där grundbidraget utgjorde 60 procent av det totala bidraget. Detta innebär att det som tidigare kallades verksamhetsbidrag, och som nu benämns rörligt bidrag, utgör 25 procent av det totala statsbidraget.

Rörligt bidrag

Resterande 25 procent kallas för rörligt och är i sin tur uppdelat i olika delar:

- 14 procent av statsbidraget fördelas utifrån det sammanlagda antalet studietimmar i de tre verksamhetsformerna. Studietimmarna beräknas enligt följande:
 - En studietimme i studiecirkel räknas som 1,0 studietimme
 - En studietimme i annan folkbildningsverksamhet räknas som 0,5 studietimme
 - Ett kulturprogram räknas som 9 studietimmar
- 5 procent av statsbidraget fördelas utifrån antalet unika deltagare i studiecirkel under ett verksamhetsår, där varje enskild individ räknas en gång, oavsett hur många studiecirkel personen deltar i. Denna fördelningsgrund, som inte har funnits med i tidigare system, motiveras med att det är viktigt att studieförbunden når många människor.
- 6 procent av statsbidraget avsätts till ett förstärkningsbidrag för deltagare med funktionsnedsättning samt utrikes födda deltagare som behöver språkligt stöd i svenska. Förstärkningsbidraget har även tidigare funnits med i fördelningsmodellen men från och med 2012 har den andelen av det totala beloppet som direkt fördelas som förstärkningsbidrag halverats och fördelningsgrunden har förändrats. Istället menar man att tillgänglighetsfrågorna är en grunduppgift för studieförbunden och bör finansieras genom grundbidraget vilket var motivet för att förstärkningsbidraget kunde minskas.

Sammanfattande reflektioner – processen med att utveckla de nya bidragsmodellerna

Hur kan vi då förklara de båda beredningsprocesserna för att utveckla nya bidragsmodeller till folkhögskolor och studieförbund och de beslut som styrelsen slutligen fattade? Svaret ligger förmodligen i den *beslutsmodell* som används inom folkbildningen. Om man ska försöka tillgodose en mängd olika intressen blir förändringarna förmodligen inte särskilt stora. Det här innebär inte att förändringar per definition är bra eller att konsensus är dåligt utan vi försöker bara peka på en aspekt som man bör vara uppmärksam på. I utvärderingsgruppens första delrapport pekade vi på risken för *grupptänkande*, eller ”groupthink”, en term lånad från psykologen Irving Janis.

Grupptänkande innebär vissa stereotypa beteenden inom en grupp. Den som ifrågasätter gruppens värderingar ses som illojal och det finns en själv censur som gör att ingen tar upp avvikande åsikter. Irving Janis talar om ”illusions of unanimity”, det vill säga en enighetsillusion som innebär att den som sitter tyst accepterar det som sägs och sker. Grupptänkandet kan innebära att man inte söker alternativ, att konsekvenserna av det föreslagna alternativet inte utreds tillräckligt och att informationssökningen är selektiv.⁵⁶

Beredningsgrupperna var på sätt och vis ”slutna” grupper eftersom folkbildningens egna representanter ingick i dem, även om det förekom att utomstående bjöds in som sakkunniga. Detta system skapade kontinuitet och stabilitet men kunde också leda till konservatism och få förändringar. Detta förhållande har också benämnts stigberoende. En organisation med en lång historia skapar ofta tradition och en ”inlåsning” som kan begränsa deras möjligheter att ändra inriktning.⁵⁷ Detta innebär inte att alla inom folkbildningen ansåg att det fanns en risk med grupptänkande utan såg konsensuskulturen som något positivt. ”Ska man fördela och leda verksamheten kan man inte ha några som hela tiden ifrågasätter”, menade en av våra intervjupersoner.

Organisationsforskaren Nils Brunsson beskriver i sin forskning två typer (idealtyper) av organisationer: handlingsorganisationer och politiska organisationer. Handlingsorganisationer har som princip att komma överens, och organisationen försöker avstyra konflikter samt skapa en gemensam kultur och en stark organisationsideologi bestående av förhärskande idéer och värden. Att hitta lösningar snarare än problem är utgångspunkten. Denna typ av organisationer leder, enligt Brunsson, till en mindre variation av idéer och perspektiv. Organisationen gör medlemmarna mer trångsynta.

⁵⁶ Janis 1972.

⁵⁷ Von Essen & Åberg, s. 122.

De politiska organisationerna styrs däremot av principen om konflikt, och man utforskar och utvecklar olika idéer och åsikter. Eftersom konflikter är en naturlig del i organisationen föreslår man fler alternativ, beskriver både negativa och positiva konsekvenser samt belyser inkonsekvenser i omgivningen. Den politiska organisationens styrka är att hitta problem, inte lösningar.⁵⁸

Folkbildningsrådet och dess beredningsgrupper ligger väldigt nära den organisationstyp som Nils Brunsson kallar för handlingsorganisationer. Konsensus är oerhört viktigt och man vill gärna, åtminstone utåt, visa att det finns en stark intern enighet kring vad folkbildning representerar. Internt finns en samhörighet mellan dem som arbetar inom folkbildningen, vilket är naturligt eftersom många har mycket lång erfarenhet inom området. Exempelvis har vi studerat Folkbildningsrådets styrelseprotokoll, och det räcker för att konstatera att det inte finns några reservationer eller avvikande meningar bifogade till protokollen.

Det betyder inte att alla är överens, för man vill kanske inte driva en fråga om man på förhand vet att det är meningslöst. Det finns inget egenvärde i att vara radikal, som någon uttryckte det, men ”i styrelsen är det mest hembygdens dag”. Samme person kände inte att det fanns några hinder mot att ta upp frågor, men vare sig utvärderingen eller forskningen har ställt saker på sin spets. Bindningen till folkbildningen har varit för stark.

Bidragssystem kan till slut bli extremt detaljerade eftersom reglerna ska täcka in alla eventuella missförstånd eller kryphål. Följande synpunkt framfördes av en av folkhögskolorna:

Målet med fördelningssystem är alltid att styra verksamhet mot mål som bidragsgivare satt upp. Det är självklart. Med tiden, efter det att nya principer har fastställts, blir reglerna gärna mer precisa, då man märker att bidragsmottagarna inte riktigt gör det man tänkt sig att de skulle göra. Till slut har man skapat sig en komplicerad snårskog av regler som påverkar varandra, låser varandra och gör systemet oberäkneligt. Då är det dags för en genomgripande reform. Men eftersom det i grunden är samma verksamhet man bedriver, med samma mål, så kan det inte bli särskilt genomgripande och man anlägger en ny snårskog. I dessa yttersta tider då kvalitetskontroll, ja kontroll i största allmänhet, alltid anses vara av godo och centralstyrning av idévärlden anses garantera god verksamhet, så blir snårskogen tätare än nödvändigt. För att inte tala om förvåningen över att regelverket aldrig uppfyller sina syften.

58 Brunsson 2002.

Enligt Irving Janis finns det olika sätt att komma bort från grupptänkandet. Ett sätt är att utse en av representanterna i en grupp till kritisk utvärderare eller vän, det vill säga ge personen uppgiften att ifrågasätta och ställa motfrågor. Janis menar att det bör finnas en ”djävulens advokat” på alla möten. Ett annat sätt är att tillsätta en annan grupp som arbetar med samma problem eller frågor. Dessutom kan man se till att ledamöterna diskuterar idéerna med personer utanför gruppen samt bjuda in utomstående experter till gruppdiskussionerna.

Risken för grupptänkande är uppenbar inom folkbildningsområdet, liksom inom många andra organisationer. Begreppet grupptänkande har ju uppkommit i studier av andra organisationer. Alla tänker ungefär lika, man bevakar varandra och detta kan medföra att alla alternativ kanske inte övervägs. Verksamheten uppfattas som speciell. ”Kvalitet går säkert att mäta hos andra men inte hos oss”. Det som då återstår är att ”fila” på det rådande systemet.

Som vi redan tidigare beskrivit så har Folkbildningsrådet präglats av ett arbetsätt där de tre medlemmarna ges stora möjligheter till delaktighet och inflytande. Det finns många positiva sidor med detta. Exempelvis kan det bidra till att underlag och förslag är förankrade när de når Folkbildningsrådets styrelse för beslut, vilket kan underlätta implementeringsprocessen. När det kommer till att utarbeta modeller för hur statsbidraget ska fördelas har givetvis respektive studieförbund och folkhögskola ett intresse av att modellen om inte gynnar, så i alla fall inte missgynnar dem själva ekonomiskt:

Vi vet ju i ett sånt här arbete vilka som har vilken uppfattning om hur stort grundbidrag det ska vara och så här.

Detta verkar alla vara införstådda med och det är i sig inte något märkligt. Kombinationen av egenintresse och hög grad av delaktighet och inflytande verkar dock få konsekvenser för beslutsprocessens karaktär och vilka effekter denna ger.

Expertutredning eller förhandling?

Idealtypiskt kan man tänka sig att ett beslutsunderlag för en ny fördelningsmodell kan utgöras av två ytterligheter. Den ena kan beskrivas som resultatet av en expertutredning där olika alternativ diskuteras. Utifrån tillgänglig kunskap och fastlagda principer kan sedan effekter av olika modeller analyseras för att möjliggöra beslutsfattande.

Den andra idealtypen (eller ytterligheten) är snarare resultatet av en förhandling som har ägt rum mellan de inblandade parterna och där de utifrån sina preferenser har kommit fram till ett förslag som, om inte alla, i alla fall de flesta kan ställa sig

bakom. De två beredningsprocesser som vi har studerat uppvisar tydligare drag från förhandlingsmodellen.

Speciellt tydligt blev detta när det gällde studieförbundens fördelningsmodell. Detta kan förmodligen bero på att det till skillnad från den 150 folkhögskolorna endast finns 10 studieförbund. Varje förbund har det enklare att uttrycka sin egen åsikt och det är möjligt att i överläggningar samla alla studieförbunden i samma rum för att diskutera frågan. Flera personer, från både Folkbildningsrådets styrelse, beredningsgruppen och studieförbunden pekade på att en orsak till att det behövdes en ny översyn av fördelningsmodellen var att de hade varit, och fortfarande var, så oense om den tidigare modellen. En respondent beskrev processen för översyn av fördelningsmodellen som ”kriget om resurserna” och känslan var tydlig bland flera att några tydligt hade ”vunnit” och andra ”förlorat” vid förra översynen:

Efter förra systemet blev det väldigt mycket så att det var några som vann och det var andra som förlorade och att rådet körde över sex stycken studieförbund och gick på tre studieförbunds åsikt, Bilda, Sensus och SISU. Det blev bilden, att det var en spricka mellan studieförbunden.

Att beslutsprocessen för studieförbundens fördelningsmodell kan liknas vid en förhandlingsprocess stärks också av att beredningsgruppen tidigt i sitt arbete slog fast att det man sökte var ”ett system som alla kan leva med”. De ville alltså hitta en modell som skapade konsensus mellan studieförbunden och som kunde uppfattas som legitim både internt inom folkbildningen och i regeringens ögon. I vår första rapport visar vi att resultatet av processen inte blev ”ett system som alla kan leva med” utan snarare att det skapades ”vinnare” och ”förlorare” igen, även om kanske rollerna denna gång var de ombytta.

Implementering av de nya bidragsmodellerna

– sammanfattning, delrapport 2

Att ta fram en ny bidragsmodell är en sak. Att implementera, dvs. att genomföra eller fullfölja ett förslag, kan vara en annan sak. I implementeringslitteraturen är det framför allt två typer av modeller eller perspektiv som diskuterats, nämligen top-down och bottom-up. I en top-down modell är det de beslutande organen som bestämmer och tolkar vad som ska implementeras och man förutsätter att de som ska genomföra besluten gör som det är tänkt. Om de inblandade har ungefär samma syn som beslutsfattarna på de förändringar som ska genomföras ökar naturligtvis förutsättningarna för att implementeringen ska lyckas. I en bottom-up modell är det de som ska implementera besluten som gör sin tolkning av beslutet och hur det ska implementeras.

Om en implementering ska lyckas, det vill säga om intentionerna med en insats ska uppfyllas, beror det på en rad faktorer. På ett allmänt plan brukar framhållas att de som berörs av besluten ska *förstå* vad som ska göras, *kunna* genomföra besluten och slutligen *vilja* genomföra dessa.⁵⁹ Men det är också viktigt hur själva implementeringen går till.

Val av modell beror på vad som ska implementeras. En ändrad rutin kanske går att styra enkelt uppifrån, medan mer komplicerade beslut där lösningarna kanske inte kan se likadana ut kräver ett ökat och aktivt deltagande från de berörda sida. Ibland används metaforen ett biljardspel och en rugbymatch. Om man stöter en biljardboll med en viss kraft och i en viss riktning kan man förvänta sig ungefär samma resultat varje gång, medan en passning i ett rugbyspel kan leda till en mängd varianter som kan vara svåra att förutse. I varje passning, eller varje led, måste mottagaren först analysera situationen och göra sin tolkning av läget innan man passar bollen vidare. Alla led är lika viktiga och inget led ger ensamt en komplett förklaring.⁶⁰

59 Lundquist 1987, s. 77 f.

60 Petersson 1987, s. 123 f.

Nu är det så att renodlade perspektiv inte alltid fungerar i praktiken, utan perspektiven blandas. En renodlad top-down eller bottom-up modell är kanske svår att tillämpa på folkbildningen där båda synsätten förekommer. Folkbildningsrådet kan sägas ha en ganska stor möjlighet att tolka regeringens och riksdagens beslut genom de olika beredningsgrupper som tillsätts och styrelsen som fattar det slutgiltiga beslutet. En annan aspekt som vi tror har stor betydelse för beslutens legitimitet är hur besluten fattats. Har de som berörs en stor tilltro till dem som tagit besluten bör viljan att implementera vara stor. I detta fall, där det är representanter för mottagarna som varit med och tagit fram de föreslagna förändringarna, borde förutsättningarna därför vara goda. De relativt sett små förändringarna i bidragssystemen borde också öka möjligheterna för en implementering med gott resultat.

Studieförbunden

Bidragsmodellen möter studieförbunden

Folkbildningsrådet betalar ut statsbidraget till studieförbundens förbunds nivå. Storleken på bidraget bestäms av hela studieförbundets verksamhet. I Folkbildningsrådets villkor för statsbidrag till studieförbund fastslås att ”studieförbundets förbundsstyrelse är som mottagare av statsbidraget ansvarig för att all verksamhet, som bedrivs med stöd av och rapporteras som grund för statsbidrag, följer såväl internt angivna mål och anvisningar som Folkbildningsrådets kriterier.”⁶¹

Studieförbundens förbundsstyrelser har därför ansvaret för hur statsbidraget används inom organisationen. Hur denna interna fördelning av statsbidraget sker är inget som Folkbildningsrådet reglerar. I tidigare regelverk fanns dock en rekommendation om att studieförbundens interna fördelning av statsbidrag till sina lokala enheter borde följa Folkbildningsrådets fördelningsprinciper:

*Kriterierna för statsbidraget till studieförbunden är utformade för att vara ett stöd i att styra ekonomiska resurser till verksamhet som ligger i linje med statens syften. De fördelningsprinciper för anslaget, som fastställs av Folkbildningsrådet, bör därför följas i studieförbundens interna fördelning av statsbidrag.*⁶²

61 Folkbildningsrådet. Statsbidrag till studieförbund 2013 – villkor, kriterier och fördelning, s. 12.

62 Folkbildningsrådet. Statsbidrag till studieförbund 2011. Kriterier och fördelningsprinciper, s.5.

Argumentationen för detta var alltså att den bidragsmodell som användes var utformad på ett sådant sätt att den skulle styra de ekonomiska resurserna till verksamheter som låg i linje med statens syften med anslaget. För att detta skulle få genomslag ut i de enheter där den faktiska verksamheten bedrevs så borde bidragsmodellen vara densamma hela vägen.

Denna rekommendation finns inte längre med i det regelverk och den modell som tillämpas från och med år 2012. Motivet för detta verkar främst ha varit att det är studieförbundens förbundsstyrelser som är ansvariga för statsbidraget och att det därför är de som ytterst bestämmer. Den beredningsgrupp som tog fram förslag till en ny bidragsmodell såg det därför som sin uppgift att ta fram principer som primärt skulle fungera för fördelning *mellan* studieförbunden.

Ett ytterligare motiv för att ta bort rekommendationen var att många studieförbund hade pekat på att den lokala variationen är stor vilket förbunden måste kunna ta hänsyn till i sin fördelning för att inte skapa problem för enskilda avdelningar.

Studieförbundens bidragsmodeller

Tabell 3 på nästa sida visar vilka bidragsmodeller som studieförbunden valt i jämförelse med den modell som beredningsgruppen och Folkbildningsrådets styrelse beslutat (den vänstra kolumnen). Av tabellen framgår dock inte alla detaljer i respektive bidragsmodell. Kulturens bildningsverksamhet är inte heller med i tabellen då de har valt en helt annorlunda modell som inte låter sig beskrivas i tabellform (se not).⁶³

Motiv till den interna fördelningen

För att förklara och förstå varför studieförbunden har valt dessa fördelningsmodeller presenteras nedan några av de motiv som studieförbunden anger för sin interna fördelning.

Lika som Folkbildningsrådet eller med mindre avvikelser

De studieförbund som fördelar statsbidraget helt enligt samma fördelningsmodell som Folkbildningsrådet, och flera av de som bara avviker marginellt, anger som ett huvudskäl att det är viktigt att skicka ut samma ekonomiska styrsignaler till sina avdelningar som förbundet fått från Folkbildningsrådet. Om de skickar ut andra sig-

63 Kulturens bildningsverksamhet avsätter varje år en mindre andel av bidraget till sina fem regioner. Resterande hanteras centralt och används i dialog med samarbetsföreningar som företrädesvis återfinns bland medlemsorganisationerna.

Tabell 3. Studieförbundens interna bidragsmodeller.

	Lika som FBR			Mindre avvikelser			Liknande struktur – tydliga skillnader			
	FBR	ABF	lbn-Rushd	Sensus	FU	Mbsk	SV	Bilda	NBV	Sfr
Grundbidrag										
– utifrån tidigare statsbidrag	75	75	75	79,1	75,3	72,7	65	35		
– utifrån verksamhetsvolym										70
– fastlagd andel									50	
Verksamhetsrelaterat bidrag	14	14	14	14,8	13,8	15,6	20	62	25,2	14
Unika deltagare	5	5	5	4,7	5,6	6,3	9	3	9	5
Förstärkningsbidrag										
– funktionsnedsatta	4	4	4	0,9	3,4	1,4	6	0	7,2	4
– invandrade	2	2	2	0,5	1,9	4,1	0	0	3,6	2
Utbildade cirkelledare										5
Språkverksamhet									5	
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FU – Folkuniversitetet, Mbsk – Medborgarskolan, SV – Studieförbundet Vuxenskolan, NBV – Nykterhetens bildningsverksamhet, Sfr – Studieförbundet

nalder skulle det, menar man, snart uppstå någon form av obalans som försätter hela förbundet i en ohållbar situation. Två förbundsrektorerna säger:

(...) skit in skit ut om man ska vara så. Om vi ska ha ett statsbidragssystem som är volymdrivet som vi har idag då måste vi, de styrmekanismer som statsbidraget ger måste vi ge ut i verksamheten. (...) De måste förstå därute vad det är som genererar statsbidraget. (...) Statsbidraget styr, pengar styr, så är det. Och då gör de ju helt andra saker ute om vi skulle fördela på ett annat vis. Så vi har alltid gjort det, vi har alltid följt samma system.

Om vi har en typ av förutsättningar för att fördela pengar till förbunden och andra förutsättningar för att fördela det ut till regionerna då kommer de där två att komma i obalans och väldigt snabbt kan man skjuta sig i foten

ordentligt. Så vi menar att vi inte kan avvika utan att riskera att få väldigt egendomliga konsekvenser.

Hos dessa studieförbund har man också tidigare i princip följt Folkbildningsrådets bidragsmodeller och man har uppfattat att det varit statens intention. Ett ytterligare skäl som anges är att det finns en förståelse internt, någon slags intern legitimitet, i organisationen för att göra på samma sätt som Folkbildningsrådet för att på så sätt undvika en del interna diskussioner.

Även Sensus, som använder Folkbildningsrådets modell fast med de egna andelarna, anger intern legitimitet som ett motiv för sin modell. De menar att det är en transparent princip att fördela som Folkbildningsrådet gör och att det är viktigt att inte lägga in andra parametrar som gör systemet svårare att förstå. De menar dock att avdelningarna inte ska kunna tjäna på stora interna skillnader och har därför valt att fördelningsgrundernas andelar ska avspegla Sensus andelar i förhållande till övriga studieförbund.

Liknande struktur – tydliga skillnader

Vuxenskolan menar att studieförbundens egna prioriteringar utifrån profil och förutsättningar måste kunna få ge avtryck i den interna fördelningen. De tycker att det är viktigt med ett stort stabilt grundbidrag för att kunna jobba långsiktigt och med nya satsningar som inte behöver ”betala” sig direkt i form av ökade studietimmar. Ett stort grundbidrag är också viktigt för att kunna jobba brett i hela landet. Som en del av sina prioriteringar har de valt ett större förstärkningsbidrag för personer med funktionsnedsättning då detta är ett profilmråde för studieförbundet där man har mycket verksamhet. Förbundet är dock svagare när det gäller verksamhet för utrikes födda och har därför istället för ett generellt förstärkningsbidrag valt att samla resurserna i en gemensam utvecklingsresurs för att kunna testa nya verksamheter.

Motivet för att ha en större pott för unika deltagare är att de har ett eget internt mål om att nå fler människor och hoppas därför att detta ska stimulera till att det bedrivs verksamhet för nya grupper.

Flera av de studieförbund som använder fördelningsmodeller som avviker mer från Folkbildningsrådets modell motiverar detta med en stark kritik av Folkbildningsrådets fördelningsmodell. En förbundsrektor menar att ”allt har blivit sämre” i med de nya fördelningsprinciperna. Kritiken riktas främst emot att omfördelningstakten i modellen är för låg och att detta är hämmande för studieförbundens utveckling. En annan förbundsrepresentant säger:

Det sättet som Folkbildningsrådet delar ut pengarna på är i grunden mot utveckling. Systemet görs helt statiskt.

Studieförbundet tror inte att ett ökad verksamhetsrelaterat rörligt bidrag bidrar till någon stor ”volymjakt” som har angetts som ett skäl för ett stort, stabilt grundbidrag. Till viss del verkar det finnas en vilja av att visa detta för Folkbildningsrådet och de andra studieförbunden genom att internt använda sig av system med möjlighet för en snabbare omfördelningstakt. Som ett ytterligare motiv ser Studieförbundet att avdelningarna måste få betalt för sin verksamhet och att det är helt orimligt att det i princip är möjligt att lägga ner verksamheten och sedan ändå få statsbidrag under lång tid.

Bilda menar dock att det kan finnas en viss risk för volymjakt även om de inte ser det som ett stort problem. Detta, tillsammans med att de redan har en stor andel kulturprogram i sin verksamhet som medför att de ligger nära gränsen för att hälften av verksamheten ska bestå av studiecirkel, har gjort att de infört en maxgräns på hur mycket avdelningarna får tillgodoräkna sig i ökning av kulturprogram. Motivet för dem att minska andelen som fördelas utifrån unika deltagare är att de ser detta både som ett bra och ett dåligt mått då återkommande deltagare också måste ses som ett kvalitetsmått på verksamheten.

Flera av lokalavdelningsföreträdarna talade även om statsbidragssystemet i stort och inte bara om fördelningsprincipernas styrande effekter. De talade om att statens fyra syften med folkbildningen och de sju verksamhetsområdena är så pass vida och passar så pass väl in med folkbildningens grundidéer att det sällan förekommer några egentliga målkonflikter. De allra flesta aktiviteter som lokalavdelningarna vill genomföra går att tolka in under de fyra syftena. En respondent föreslog mer specifika regelverk och tydligare definition av vad en studiecirkel är. Denna respondent menade att det ofta är lättare att anordna och locka deltagare till kulturprogram, exempelvis enstaka föreläsningar. Men då kulturprogram har lägre ersättningsnivå innebär det att man ibland försöker få till studiecirkel med ”skohorn”. De menar att verksamheten alltså anpassas efter studiecirkelformen även om detta inte är optimalt ur ett pedagogiskt perspektiv eller utifrån deltagarens synvinkel.

Sammanställningen visar att flera studieförbund fördelar statsbidrag utifrån system som skiljer sig från Folkbildningsrådets modell för fördelning av statsbidraget. Hälften av studieförbunden fördelar bidraget, eller med mindre avvikelser, på det sätt som Folkbildningsrådet fördelar statsbidraget. De mindre avvikelserna handlar om att tre studieförbund använder sitt eget utfall i Folkbildningsrådets modell för sin interna fördelning och kan ses som en anpassning av Folkbildningsrådets modell för att den ska passa profilen på den egna verksamheten. Liknande interna anpassningar har gjorts även vid tidigare bidragsmodeller.⁶⁴

Den andra hälften av studieförbunden fördelar statsbidraget enligt modeller med större skillnader gentemot Folkbildningsrådets modell. Gemensamt för dessa är att de alla har valt modeller som i högre utsträckning än Folkbildningsrådets modell tar

64 Eriksson & Lundberg 2009, s. 48.

hänsyn till den aktuella omfattningen på verksamheten. Tydligast är detta i Bildas och Studieförbundets interna modeller där Bilda har valt ett betydligt lägre grundbidrag (35 procent istället för 75 procent) och Studieförbundet har valt ett annat sätt att beräkna sitt grundbidrag (baseras på verksamhetens volym istället för tidigare utbetalt statsbidrag). Detta möjliggör en snabbare omfördelning av statsbidrag i dessa studieförbund, det vill säga att avdelningar med växande verksamhet och de avdelningar som växer mest, också kommer att få ”betalt” snabbare för detta i form av ett ökat statsbidrag, på bekostnad av de avdelningar som har en krympande verksamhet eller de som växer minst.

Frågan om hur snabb omfördelningstakten ska vara mellan studieförbunden (manifesterat i grundbidragets storlek), var en av de frågor som stod i fokus inför beslutet om Folkbildningsrådets nya bidragsmodell. Det var i denna fråga som studieförbunden tydligast hade olika åsikter och den fråga som kanske orsakade mest diskussion.⁶⁵ Ett argument mot en högre omfördelningstakt, som framhölls i den processen, var att det skulle komma att leda till en ”volymjakt” mellan studieförbunden och riskera kvalitén i verksamheten. Det torde därför vara intressant att följa utvecklingen i de studieförbund som nu valt en högre intern omfördelning för att se om detta också leder till de kraftigt ökade volymerna på verksamheten som vissa aktörer har oroat sig för.

Folkhögskolor

När det gäller folkhögskolorna har vi valt enkätformen för att samla in data om implementeringsprocessen, med rektor som mottagare och med en svarsfrekvens på ungefär 80 procent.⁶⁶ Svartalternativen, som varit såväl fasta som öppna, har delats in i tre kategorier, nämligen folkhögskolornas förutsättningar att *förstå* vad som ska göras, dvs. om det finns oklarheter i bidragsvillkoren, att *kunna* genomföra besluten och slutligen att *vilja* genomföra dessa.

Att förstå

Knappt 30 procent av folkhögskolornas rektorer anser att det finns otydligheter i bidragsvillkoren, varav RIO-skolorna står för merparten av dessa svar (drygt 90

65 Sandahl et al 2012.

66 I bortfallet går inte att se något mönster, dvs. att det skulle vara någon särskild typ av folkhögskolor som inte har svarat.

procent). I princip är det två villkor folkhögskolorna upplever som oklara och det gäller *lärartäthet* och *lärformer*. När det gäller lärartätheten menar folkhögskolorna exempelvis:

Lärartätheten är ett otydligt instrument för att få någon rättvisande beskrivning av vad som utgör lärartäthet.

Lärartäthet är ett odefinierat begrepp. Hur många timmar är en helårstjänst? Är en lärare som gör färre timmar med eleverna en bättre lärare än en som gör flera timmar? (Då ökar lärartätheten eftersom man måste ha fler lärare) Är det bättre att ha 36 veckors läsår än 40 veckor? (Då ökar lärartätheten eftersom det blir färre deltagarveckor) Lärartätheten påverkas av hur arbetstidsavtalet ser ut på de olika skolorna. Har lärarna ferietjänst eller semestertjänst tas inte hänsyn till.

Även om Folkbildningsrådets regler, enligt vår bedömning, verkar ganska klara är det naturligtvis obestridligt att en del uppfattar riktlinjerna som oklara. Frågan är emellertid om det bara är oklara regler som är problemet? Ur citaten kan vi även skymta andra problem. Ett sådant är att lärartäthet är ett oflexibelt mått:

... men ingen hänsyn i beräkningen tas till grupperns specifika behov som tar sig uttryck i gruppstorlek, skillnaden mellan allmän och särskild kurs och så vidare.

Ett annat problem är att folkhögskolorna har olika förutsättningar för att göra sina beräkningar:

... någon rättvisande beskrivning av vad som utgör lärartäthet. Vissa skolor kan endast räkna avlönad personal, medan andra räknar ideell personal.

Ett tredje problem är att man inte uppfattar att måttet mäter det man avser att mäta:

Det finns ingen forskning som visar på ett samband mellan lärartäthet och kvalitet inom vuxenundervisning.

Ett fjärde problem som antyds på flera håll i dessa enkäter är:

Ökad administration, ökad administration och ökad administration.

Om det bara hade varit otydliga villkor skulle förmodligen problemet kunna lösas genom att folkhögskolorna kontaktade Folkbildningsrådets kansli. Enligt kansliet har det dock inte förekommit särskilt många frågor kring detta problem.

När det gäller lärformer hade folkhögskolorna följande synpunkter:

Är det distansstudier/flexibelt lärande som avses, borde det stå det.

Ja, vad är olika lärformer? Katederundervisning visavi temaundervisning? Distansundervisning visavi klassrumsundervisning? Självstudier visavi lärarledd undervisning?

Vad är lärformer? Många skolor tolkar det som distanskurser, men det gör inte vi utan det ska vara digitala inslag i kurserna. Ordet låter lite likt "lärstilar" – att olika personer lär med olika sinnen.

Olika lärformer – hur kunde detta så enkelt komma in i bidragssystemet och att det enbart skulle betyda distansstudier?

I Folkbildningsrådets kriterier för statsbidrag under rubriken Flexibelt lärande – Distansundervisning – Lärformer står följande:⁶⁷

Folkhögskolorna ska erbjuda olika lärformer för att nå studerande med olika behov och öka tillgängligheten. Förutom den undervisning som anordnas i skolans lokaler, ska folkhögskolorna också anordna kurser som ges helt eller delvis på distans i form av nätbaserat lärande.

Är detta en oklarhet? En viss oklarhet kan vi skönja. I riktlinjerna från Folkbildningsrådet nämns i stort sett bara distansundervisning men det sägs i stort sett inget om vad olika lärformer kan innebära eller vad flexibelt lärande innebär trots att rubriken är Flexibelt lärande – Distansundervisning – Lärformer.

Att kunna

När det gäller att kunna implementera de nya bidragsreglerna kan man tänka sig fler alternativa svar av respondenterna. Ett alternativ är naturligtvis att implementeringen inte innebär något problem. Ett annat alternativ är att om reglerna är otydliga kan det också uppstå problem med genomförandet. Ytterligare ett alternativ är att det inte

67 Folkbildningsrådet. Statsbidrag till folkhögskolor 2013. Kriterier och fördelningsprinciper, s. 9 f.

alls finns några otydligheter, men att man ändå har svårt att uppfylla kraven. 19 procent anser att det funnits problem med att uppfylla de nya villkoren för statsbidrag. RIO-skolorna står för merparten (86 procent) av de folkhögskolor som upplevt problem. Följande citat illustrerar några av de svårigheter som folkhögskolorna nämner:

Det rör till det på de enskilda skolorna att man sätter upp nya kriterier för förstärkningsbidraget, eftersom verksamheten ser väldigt olika ut från kurs till kurs. Därför är detta mått alldeles för trubbigt och skapar också rättsosäkerhet för de kursdeltagare som behöver stora lärarinsatser i små grupper. Detta borde varit bättre beräknat innan en sådan regel infördes.

Folkhögskolor som ligger på landsbygden har i regel svårare att nå målet med 15 procent på allmänna linjen. Vi har haft detta problem men en de senaste åren. Trots att ungdomsgrupperna växer som har ofullständiga betyg så kan det vara svårt att rekrytera deltagare.

Hur förhåller det sig då med lärartäthet och lärformer där många ansåg att riktlinjerna var otydliga? Några nämner även dessa områden som problematiska, men endast ett fåtal. Betyder det att kraven är uppfyllda? När beredningsgruppen för folkhögskolorna, som fick till uppgift att ta fram de nya reglerna, tillträdde hösten 2009, var det 77 procent av folkhögskolorna som klarade gränsen 1,8 lärare/1000 deltagarveckor.⁶⁸ År 2010 var andelen 72 procent. År 2011 hade siffran stigit till 81 procent och år 2012 klarade i stort sett alla det uppställda kravet på lärartäthet (99 procent).

Om vi ser till genomsnittet på lärartätheten var den 2,1 år 2012 vilket skiljer sig endast marginellt från år 2009 (2,0). Men det har skett en viss förändring när det gäller spridningen. En del folkhögskolor har ökat sin lärartäthet (49 procent) medan andra har minskat (37 procent) och 14 procent ligger kvar på samma nivå.⁶⁹ Det finns inget större samband mellan storlek på skola och om man ökat eller minskat lärartätheten. Genomsnittet är således detsamma men spridningen har minskat. 27 av folkhögskolorna ligger nu på gränsen 1,8. Vi kan notera att RIO-skolorna fortfarande har en lägre lärartäthet i genomsnitt, 2,0, medan SKL-skolorna har 2,3. Vid en jämförelse med andra skolformer har folkhögskolorna 7,3 helårstjänster per 100 helårsstudierande (8,9 inklusive förstärkningsbidrag) medan motsvarande för gymnasieskolan är 8,1 (år 2011/12), 8,5 för kommunala och 6,9 för friskolor. Komvux har däremot en mycket lägre procent, 4,6.⁷⁰

68 Folkbildningsrådet. Statistik. Något högre samband mellan antalet deltagarveckor och lärartäthet finns inte, dvs. större skolor har inte högre lärartäthet.

69 Folkbildningsrådet. Lärartjänster i folkhögskolan. Kalenderåret 2012. I 2012 års beräkning har man bara en decimal rundat uppåt vilket man inte hade 2009 vilket försvårar jämförelsen.

70 Ibid.

Frågan är då om det är en *faktisk* förändring i lärartätheten eller om eller är det en förändring i sättet att *beräkna* lärartätheten? Vi vet inte riktigt svaret på detta. Det enda vi kan konstatera är flera folkhögskolor inte är riktigt klara över hur lärartätheten ska beräknas.

Vad kan då sägas om olika lärformer? Vi vet inte egentligen inte så mycket mer förutom när det gäller distansundervisning. Ungefär 16 procent av deltagarna var distansdeltagare på de långa kurserna år 2011, där en viss ökning skett de senaste åren. 2013 hade genomsnittet ökat till 17 procent för folkhögskolorna.⁷¹ Går vi till undersökningen ”Att vara folkhögskollärare”, är undervisning på distans det område där lärarna anser sig ha minst kunskap om, samtidigt som intresset för att öka sin kunskap om detta är väldigt lågt.⁷² Den fråga man kan ställa är om det handlar om att kunna eller att vilja. Det kan också handla om vilka konsekvenser det får om man inte uppfyller vissa krav från Folkbildningsrådet? Uppfyller man exempelvis inte kravet på lärartäthet eller andelen allmän kurs får man avdrag på statsbidraget och rapporterar man in mer verksamhet än 125 procent av initialvärdet innebär det också problem. Men vad händer om man inte har olika lärformer?

Att vilja

Även om folkhögskolorna har accepterat och följer de beslut som fattats betyder det inte att de är positiva till besluten. Om vi ser till kommentarerna är de inte särskilt positiva till de villkor som ställts upp. Framför allt är det en ansträngd ekonomi som lyser igenom i många kommentarer. De svar som erhållits har överlag en problemorienterad karaktär. Det beror på att det är de som sett otidigheter eller haft problem med att uppfylla villkoren som dominerar redovisningen. Den största andelen folkhögskolor som inte upplevt svårigheterna kan mycket väl vara positiva till de nya villkoren eller så har de bara accepterat dem. De folkhögskolor som fått fler deltagarveckor ser naturligtvis förändringen som positiv:

Vi har ökat från 3 600 deltagarveckor till 3 770 och målet är att vi ska nå 4 000 vilket är positivt för en liten skola.

Medan de folkhögskolor som förlorar deltagarveckor har det motsatta perspektivet:

71 Folkbildningsrådet. Uppföljning av grundbidraget till studieförbunden 2013, s. 5 och 10; Samlad bedömning av folkbildningens samhällsbetydelse 2013, s. 20.

72 Andersson et al 2013, s. 33 och 42.

Omfördelningen av deltagarveckor är klart orättvis och är bara en förevändning för att rädda rörelsefolkhögskolor. Kravet beträffande allmän kurs borde höjas kraftigt! Det är anmärkningsvärt att Folkbildningsrådet deltar i att rädda rörelsefolkhögskolor genom att sänka spärren till 15 procent. Folkrörelsernas egna representanter sitter i styrelsen. Det vill säga smågerpolitiken börjar bli väl utstuderad, vilket borde leda till ett statsin-gripande och en synning från Riksrevisionen samt JO.⁷³

Någon folkhögskola anser också att det inte finns någon forskning som visar på ett samband mellan lärartäthet och kvalitet inom vuxenundervisning.

I princip kan man säga att alla kostnadshöjande åtgärder, där vi kan inkludera ökade administrativa kostnader, stöter av naturliga skäl på motstånd från framför allt RIO-skolorna. Det är i denna grupp av folkhögskolor som antalet ekonomiska underskott är störst. Det finns också en oro för att reglerna kan tolkas på olika sätt, vilket kan noteras i remissvaren, ... *man kan tänja på gränser för att få ut ett högt bidrag* eller att det:

... finns skolor som kan räkna lärartimmar som de inte har någon kostnad för (ombudsmän, ideella arbetare) och därmed kan redovisa en högre lärartäthet än skolor som avlönar alla. Knappast rättvist eller jämförbart.

Sammanfattande reflektioner – implementering av de nya bidragsmodellerna

Vi kan konstatera att implementeringen av bidragsmodellerna bland studieförbund och folkhögskolor har gått till på olika sätt. Statsbidraget till folkhögskolorna fördelas i förhållande till det antal deltagarveckor som respektive folkhögskola har. Denna fördelning är ganska oförändrad över åren. Det innebär i princip att man skulle kunna betrakta basbidraget (som är lika för alla), volymbidraget (som i princip är lika år från år), och utvecklings- och profileringsbidraget (som är lika till alla folkhögskolor), som ett slags ”grundbidrag”. En lärartäthet är fastställd, en begränsad volym, maximalt 125 procent, får inrapporteras och minst 15 procent av verksamheten måste vara allmän kurs. Det finns visserligen ett utrymme inom de övriga 85

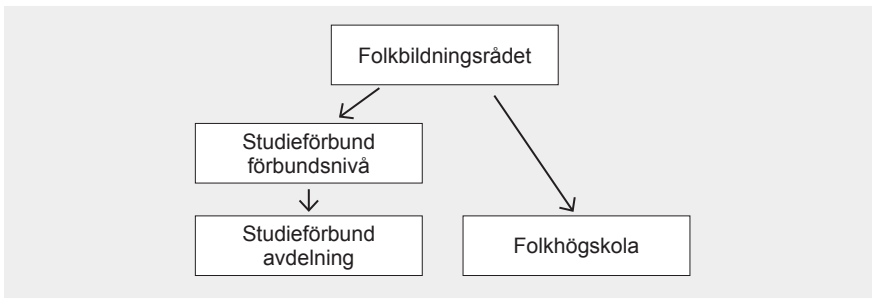
⁷³ Omfördelningen från de större till de mindre folkhögskolorna är neutral i förhållande till huvudmannaskap. Kravet att minst 15 % av folkhögskolornas verksamhet ska utgöra Allmän kurs har varit ett krav i Förordningen om statsbidrag till folkbildningen sedan 1991. Folkbildningsrådet har inte ändrat den andelen.

procenten att laborera med kursutbud, sidoverksamheter etcetera. Men de krav som Folkbildningsrådet ställer är inte förhandlingsbara.

När det gäller studieförbunden finns det ett utrymme för omfördelning av bidraget mellan och inom förbunden. Varför är implementeringsmodellerna olika när det gäller studieförbund och folkhögskolor? En stor skillnad är den organisatoriska uppbyggnaden av studieförbunden jämfört med folkhögskolorna. Varje folkhögskola är en egen enhet, med direkt ansvar för att bedriva den verksamhet som statsbidraget avser att stödja, och relaterar därmed direkt till Folkbildningsrådet.

Den nivå inom studieförbunden som bedriver statsbidragsberättigad verksamhet är studieförbundens avdelningar eller motsvarande lokala enheter. Dessa nivåer relaterar inte på samma sätt som den enskilda folkhögskolan direkt till Folkbildningsrådet utan via ett mellanliggande led som är studieförbundens förbunds nivå. Skillnaderna illustreras i följande figur så här:

Figur 3. Skillnader i hur statsbidraget implementeras mellan studieförbund och folkhögskolor.



Översättning av bidragssystemen

Som vi redan delvis visat fyller studieförbundens förbunds nivå flera funktioner i fördelningen av statsbidrag och därmed i implementeringen av detsamma. Ett sätt att se på denna process har vi lånat från organisationsteori.⁷⁴ Genom studier av hur populära organisationskoncept ”reser” mellan och in i organisationer har det utvecklats ett teoretiskt ramverk om hur idéer och koncept översätts när de färdas in i nya organisationer. En utgångspunkt i dessa översättningsmodeller är att organisationer inte passivt tar emot nya idéer utan snarare aktivt bearbetar och omformar de idéer som är ute på ”resa”.⁷⁵ Delar av idéerna omfattas, medan andra helt tas bort eller görs om.

⁷⁴ För en utförligare beskrivning, se Røvik 2000. Ett alternativt men närliggande angreppssätt kan återfinnas hos Lindensjö och Lundgren 2000, där de analyserar policyimplementering i den svenska skolvärlden.

⁷⁵ Latour 1986 och Callon 1986.

När idéerna översätts för att kunna implementeras i en ny kontext kan detta ske på ett rationellt kalkylerande sätt där organisationerna väljer ut de delar av ett koncept som tros gynna den egna organisationen, väljer bort onödiga störningar eller gör om delar för att passa existerande struktur och arbetssätt.⁷⁶ Översättningen kan vidare ske på en mängd olika tillvägagångssätt, bland annat genom en konkretisering av idéerna som ska implementeras där de tolkas och förtydligas för att kunna användas i verksamheten.

Statsvetaren Kjell Arne Røvik poängterar att centrala aktörer i olika fält

... gärna får karaktären av att vara auktoritativa centra och en gemensam referenspunkt för övriga aktörer. Viktigt i vårt sammanhang är att aktörer med stor auktoritet inom ett fält ofta utför bearbetningar och översättningar av populära organisationskoncept. Och att detta blir gärna översättningar som får en auktoritativ status i förhållande till andra aktörer på fältet.⁷⁷

Om man betraktar processen att ta fram nya system för fördelning av statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor som idéer eller koncept som ska ”resa in i” folkbildningen, spelar Folkbildningsrådet en central roll i denna översättning. En första och viktig översättning sker när Folkbildningsrådet utifrån statens generella syften och motiv utformar modeller för fördelning av statsbidrag och villkor för till vad och hur bidraget ska användas. Denna översättning ”träffar” folkhögskolor direkt. Så ser det inte ut bland studieförbunden. Innan statsbidraget når studieförbundens avdelning passerar det studieförbundens förbunds nivå som fortsätter den ”översättning” som Folkbildningsrådet har påbörjat.

Förbunds nivån har därmed möjlighet att se till helheten i studieförbundet. De känner väl till varje avdelnings specifika situation och förutsättningar och ser sig ha ett ansvar för att inte utsätta avdelningarna för krav eller en ekonomisk fördelning som i allt för hög utsträckning skulle skada dem. Förbunds nivån gör därför justeringar och ändringar i den ursprungliga fördelningsmodellen så att den bättre passar, eller speglar, det egna förbundets profil, verksamhet och organisation. Detta sker genom att fördelningsgrunderna definieras om, viktas olika, nya läggs till och existerande tas bort. Genom detta möjliggörs en ytterligare anpassning av statsbidraget och dess regelverk för de förutsättningar som gäller för avdelningarna inom olika studieförbund.

Utifrån detta resonemang sker det en längre översättningskedja, eller filtrering som Røvik också benämner det, innan bidragssystemet med dess inbyggda styrning

⁷⁶ Powell 1991 och Christensen 1994.

⁷⁷ Røvik 2000 s. 154. Med fält menar vi här en arena, med system av relationer mellan enskilda aktörer (exempelvis organisationer och individer), där makt utövas och identiteter formas utifrån att aktörerna jämför sig med varandra. Se exempelvis Bourdieu 1977 eller DiMaggio 1991.

når studieförbundens avdelningar, längre än vad som är fallet för folkhögskolorna. Detta kan vara en del av förklaringen till varför folkhögskolorna verkar uppleva mer problem kopplade till bidragssystemen än vad studieförbunden ger uttryck för. Bidragssystemen är helt enkelt mer anpassade när de når avdelningarna än när de når folkhögskolorna. Möjligen kan också det nya bidragssystemet för folkhögskolorna sägas innehålla fler konkreta krav, som exempelvis lärartäthet och 125 procentsregeln, som direkt påverkar den nivå som är ansvarig för verksamheten. Ett motsvarande krav i fördelningsmodellen för studieförbunden, kravet på minst 50 procent studiecirkel, gäller för studieförbundet som helhet och behöver inte föras vidare ut på varje enskild avdelning.

Studien visar att studieförbundens förbunds nivå verkar ha en betydande funktion som kan beskrivas som just ett filter. En viktig del av denna filtreringsfunktion verkar vara att den fungerar åt båda hållen. Förbunden filtrerar Folkbildningsrådets fördelningsmodell innan den når avdelningarna. Men i och med att Folkbildningsrådet i sin myndighetsroll relaterar till förbunds nivån är det också denna som är ansvarig för åiterrapporteringen kopplat till användningen av statsbidraget. Avdelningarna rapporterar tillbaka till Folkbildningsrådet via sin förbunds nivå. Det är denna nivå som de har en nära relation med som de primärt ska stå till svars inför. Denna funktion saknas för folkhögskolorna som direkt rapporterar och står till svars inför Folkbildningsrådet, som de inte har en lika nära relation till.

Eftersom studieförbunden har en annan fördelningsmodell än folkhögskolorna, som har en ”rak” modell, får studieförbundens nationella nivå en maktposition.

Det sista vi kan notera utifrån översättningsteorin är att Folkbildningsrådet med fog kan beskrivas som en central aktör på folkbildningsfältet. Därmed får också Folkbildningsrådets översättning av statens riktlinjer till konkreta fördelningsmodeller en auktoritativ ställning. Detta kan vara en ytterligare förklaring till att flera studieförbund i princip använder sig av Folkbildningsrådets fördelningsmodell och att de andra nästan uteslutande använder sig av en struktur för fördelning som påminner om denna.

Statsbidraget ger studieförbundens nationella nivå en maktposition

I Folkbildningsrådets villkor för statsbidrag står att:

Studieförbundets förbundsstyrelse är som mottagare av statsbidraget, ansvarig för att den verksamhet som bedrivs med stöd av och rapporteras

*som grund för statsbidraget följer såväl Folkbildningsrådets villkor och kriterier som studieförbundens interna mål och anvisningar.*⁷⁸

I en tidigare utvärdering från Linköpings universitet visar Eriksson och Lundberg att studieförbundens syn på bidragssystemet är att ”de inte ska medföra att staten ’lägger sig i’ studieförbundens eget arbete”.⁷⁹ Detta innebär att det är önskvärt med en modell där statsbidraget fördelas till förbunden centralt och att dessa sedan har ett eget ansvar att fördela vidare bidraget internt inom organisationen.

Att betala ut statligt stöd till riksorganisationer som sedan har ansvaret att fördela vidare pengarna inom organisationen är något som används för flera olika typer av statligt stöd. Exempel på detta är Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågorfördelning av stöd till barn- och ungdomsorganisationer och Svenskt friluftslivs organisationsstöd till friluftslvsorganisationer. När det gäller statens stöd till idrotten, som Riksidrottsförbundet har ansvar för att fördela, används dock en annan modell. Här fördelas en majoritet av stödet som ett lokalt aktivitetsstöd direkt från Riksidrottsförbundet till lokala idrottsföreningar utan att detta först passerar genom de olika specialidrottsförbunden som föreningarna är medlemmar i.⁸⁰

I våra intervjuer framträder en annan frågeställning kopplat till att förbundsstyrelserna är mottagare av statsbidraget. Det verkar som att det faktum att det är förbundsstyrelsen som är mottagare och ansvarig för statsbidraget ger förbundsstyrelsen legitimitet att utöva styrning av avdelningarna, och då framförallt deras folkbildningsarbete. Då statsbidraget utgör en betydande andel av intäkterna för alla studieförbund, i de flesta fall mer än halva omsättningen, ger mottagandet och ansvaret för detta bidrag förbundsstyrelsen en maktposition i organisationen som legitimerar att de är med och styr avdelningarna. I vissa fall verkar statsbidraget inte bara användas för att styra lokala tjänstemän utan även användas för att begränsa den lokala demokratiska strukturens möjligheter att styra sin avdelning. Istället för att staten ”lägger sig i” verkar det alltså som att statsbidraget ger möjligheter för de nationella studieförbunden att ”lägga sig i” hur verksamheten organiseras och bedrivs. Företrädare för förbunden uttrycker detta bland annat på följande sätt:

Det starkaste maktmedlet vi har gentemot regionerna är statsbidraget. De skulle inte klara sig på egen hand.

78 Folkbildningsrådet. Statsbidrag till studieförbund 2013. Villkor, kriterier och fördelning, s. 12.

79 Eriksson & Lundberg 2009, s. 26.

80 Av de drygt 1 120 miljoner kronor som 2012 var avsatt för anslagsposten ”Verksamhet av gemensam natur inom idrottsrörelsen samt bidrag till lokal barn- och ungdomsverksamhet” i regleringsbrevet (Ku2011/1533/MFI, 1960/RFS) användes 616 miljoner kronor till lokalt aktivitetsstöd.

Ibland upplever de lokala medlemsorganisationerna att det är deras [studieförbund], och det är det ju. Men det är inte deras statsbidrag. Och ibland när de har sagt att: Vi gör faktiskt som vi vill, så har jag sagt att, ja visst fine, men då behåller jag statsbidraget. Och så har jag försökt att förklara att ja, ni äger organisationen lokalt, det kan jag inte säga annat än de gör, men de äger inte finansieringen för den äger förbundsstyrelsen.

Hur denna styrning utövas och vilka områden den berör verkar skilja sig mellan studieförbunden och är något som vi utifrån det empiriska material som vi har endast kan säga något övergripande om.

För de flesta studieförbunden verkar det självklart att förbundsstyrelsen har ett ansvar för att styra *formerna* för verksamheten. Här handlar det då bland annat om att avdelningarna ska följa Folkbildningsrådets regelverk för de olika verksamhetsformerna, interna riktlinjer och policydokument kring hur verksamheten ska utformas och rapporteras. I några studieförbund finns det också från förbundet uttalade mål om hur omfattande verksamheten i respektive avdelning bör vara under kommande år. Styrningen av formerna verkar främst utövas genom krav på återrapportering, internkontroll och policydokument.

[Avdelningarna] är väldigt fria och det är de som bestämmer vad vi ska göra. Förutom på ett område. Det är vi som tar emot statsbidraget, alltså har vi tillsynsuppgifter. Så det gäller statsbidraget till den bidragsberättigade folkbildningen, studiecirkel, annan folkbildningsverksamhet och kulturprogram. Där har vi tillsynsansvar, där måste de göra som vi säger. Men bara till formen. Om de väljer att satsa mycket på engelska eller psykologi, det är deras styrelse som får bestämma det. Om de säger att vi ska öppna ett kontor i Karlstad, eller vi ska lägga ner ett i Växjö, det har inte vi några synpunkter på. Fast ibland har vi synpunkter, om vi ser att det blir problem med den geografiska spridningen.

De har frihet under ansvar, kan man säga så? Vi är väldigt tydliga med att det är förbundsstyrelsen som är ägare av statsbidraget. Vi är oerhört tydliga med att man ska följa det regelverk som förbundsstyrelsen har tagit. (...) Jag skulle säga att de hade en mycket friare roll för fem–sex år sedan. Vi har stramat upp liksom, vad är det man ska göra. Det gäller både internkontroll, uppföljning och kvalitetsarbete. (...) Vi har nu helt enkelt möjlighet [som en följd av fler gemensamma administrativa system] att gå in och kolla vad som händer i avdelningen. Vi ställer upp volymmål för regionerna, vi förväntar oss att de ska producera verksamhet.

I flera studieförbund kan vi också se en styrning som handlar om *verksamhetens innehåll*. Detta kan handla om gemensamma strategier för vilken verksamhet som förbundet ska satsa på, olika nationella prioriteringar eller gemensamma profilmråden inom vilka avdelningarna förväntas bedriva verksamhet. Flera studieförbund beskriver att de har gemensamma processer för verksamhetsplanering där avdelningarna förväntas använda gemensamma idé- och strategidokument i sin lokala planering. När vi frågat hur fria de skulle säga att avdelningarna i deras studieförbund är, beskriver några sin organisation som ”väldigt sammanvävd” eller med ord som att ”i flera hänseenden är vi en organisation”. För styrningen av verksamhetens innehåll verkar det dock, jämfört med styrningen av verksamhetens form, vara vanligare med ”mjukare” styrmedel så som olika former av gemensamma idédokument med prioriterade områden.

Så att man kan säga att utvecklingen går nog emot att vi är mycket tydligare i vad vi förväntar oss av dem och att deras frihet så att säga har, jag tror att del upplever att, den har blivit lite beskuren. Förbundet lägger sig i mer än vad man gjorde innan. Å andra sidan så tror jag att de flesta upplever att det finns en mycket tydligare struktur idag. (...) Vi har börjat jobba strategisk med dem, få ordning på våra styrdokument, vi har ett idédokument, vi har riktlinjer, vi har nationella prioriteringar, en röd tråd igenom det. (...) Tanken är att det dokumentet [idédokument] ska ligga till grund för alla avdelningars verksamhetsplanering.

De [avdelningarna] har frihet att besluta om budget och verksamhetsplanering men är väldigt styrda av det förbundsgemensamma med våra profilmråden som [avdelningarna] förväntas göra verksamhet inom. Här har vi riktningstexter i vår gemensamma verksamhetsplan.

Våra intervjuer indikerar alltså att förbunds-nivån upplever ett ägarskap över bidraget. Detta är möjligt på grund av att det är förbunds-nivån som är den direkta mottagaren av statsbidraget. I detta ägarskap ligger en legitim grund för att vara med och styra över avdelningarnas verksamhet. Främst verkar denna styrning ske över formerna för verksamheten, men vi ser också flera exempel där förbunden har en ambition att också vara med och styra över innehållet i verksamheten. Denna styrning, som i alla fall delvis går utanför Folkbildningsrådets styrning via fördelningsmodell och regelverk, kan beskrivas som en viktig del av implementeringen av statsbidragssystemet som helhet och är förmodligen central för att förstå hur statsbidraget är med och styr studieförbundens verksamhet.

Biljard eller rugby?

En av bidragssystemets kärnuppgifter är att erbjuda en modell med tillhörande spelregler för hur fördelningen av statsbidraget ska gå till. En utgångspunkt för fördelningsmodellen både för studieförbund och för folkhögskolor är att det är ett fast belopp statsbidrag som ska fördelas mellan aktörerna. Ska en aktör få mer pengar måste det därmed ske på bekostnad av någon annan. Detta faktum ligger bakom många av de diskussioner och processer som är kopplade till implementeringen av bidragssystemen och som vi beskrivit i denna rapport. På ett övergripande plan verkar detta bidra till misstänksamhet mellan aktörerna och en syn på de andra, framförallt när det gäller studieförbunden, som konkurrenter.

För folkhögskolorna har Folkbildningsrådet valt en modell som i sig själv löser omfördelningen. Detta sker genom en omfördelning av deltagarveckor mellan stora och små folkhögskolor. Folkbildningsrådets styrelse har också en roll i omfördelningen genom att de beslutar om nya folkhögskolor som ska vara berättigade till statsbidrag och om hur många deltagarveckor de nya folkhögskolorna ska tilldelas. Modellen tillåter visserligen att folkhögskolorna växer, men de får inte något statsbidrag för verksamhet utöver de på förhand tilldelade deltagarveckorna. De får inte heller växa hur mycket som helst och finansiera detta med andra bidrag, vilket 125-procentsregeln sätter stopp för. Utan att dra vår inledande metafor om biljardspel och rugbymatch för långt kan vi se att implementeringen av fördelningsmodellen för folkhögskolorna får karaktären mer av ett biljardspel.

Genom att stöta en och samma modell, riktad direkt mot alla folkhögskolor, försöker Folkbildningsrådet här uppnå vissa bestämda resultat. Man hoppas sedan att folkhögskolorna, likt biljardbollar, flyttar sig i den riktning som avsågs. På flera sätt framstår det som att folkhögskolorna tvingas in i ett reaktivt förhållningssätt till Folkbildningsrådets bidragssystem. De blir mottagare av regelverket och har bara att ”checka av” de olika kraven för att se till att de uppfylls. Många folkhögskolor har små möjligheter att öka sin ekonomi eftersom statsbidraget utgör en stor del av intäkterna. Varje förändring upplevs därför som kostsam. Studieförbunden kan däremot förbättra sin ekonomi totalt sett eftersom många av förbunden har en stor övrig verksamhet, som ökat under senare år.

När det gäller studieförbunden reglerar inte bidragssystemet på samma sätt omfördelningen i detalj. Folkbildningsrådet har inte här rollen av att styra omfördelningen utan modellen reglerar snarare spelreglerna för hur denna omfördelning mellan studieförbunden ska gå till. Genom att öka i verksamhetsvolym kan studieförbundet, även om omfördelningen går långsamt, få mer statsbidrag. Eftersom det är en fast summa pengar som ska fördelas gäller detta dock bara så länge de ökar mer än de andra studieförbunden. På flera sätt ger detta implementeringen av fördelningsmodellen för studieförbunden karaktären av en rugbymatch. Studieförbunden är aktiva

spelare som agerar utifrån egna bedömningar om vad som är klokt att göra med ”bollen” som passats från Folkbildningsrådet. Genom detta blir studieförbunden tydliga aktörer med ett eget handlingsutrymme istället för bara mottagare av en modell som någon annan har beslutat om. Detta ger en variation i vad som slutligen når användaren av statsbidraget vilket också innebär att det är svårare för den som från början försöker styra processen att förutse resultatet.

Det finns förmodligen goda skäl till varför frågan om omfördelning hanteras olika för studieförbund och folkhögskolor. Verksamhetens natur, möjligheterna till kompletterande finansiering samt organisationernas struktur och storlek skiljer sig mycket åt. Folkhögskolan är exempelvis mer ”formell” till sin natur där vissa grundkrav måste uppfyllas för behörighet till högskola, rätt till CSN-bestämmelser etcetera, även om många inom folkhögskolevärlden söker en större ”frihet”.

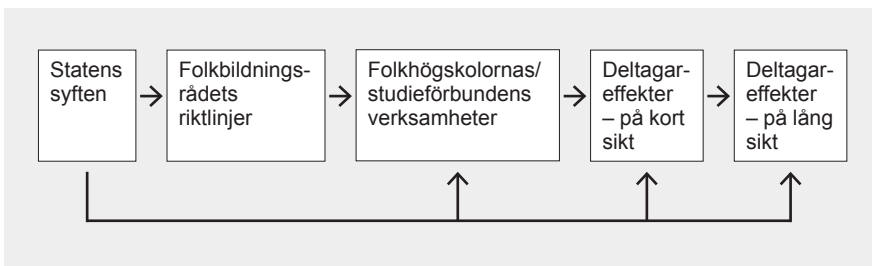
Vi vill med denna metafor och det tidigare resonemanget om översättning endast visa på en skillnad som vi kan se när de två olika bidragssystemen implementeras. Vår avsikt är alltså inte att uttala oss om det ena sättet är bättre eller sämre än det andra utan snarare ställa frågorna. Är det så, vilket är mycket möjligt, att skillnaderna mellan folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet och grundläggande förutsättningar motiverar olika fördelningsmodeller och olika grad av styrning? Bör de två överhuvudtaget jämföras eller ska stödet till studieförbunden snarare jämföras med statens stöd till andra organisationer i civilsamhället medan stödet till folkhögskolorna ska jämföras med olika stödformer till andra formella skolformer?

Effekter av de nya bidragsmodellerna

En tredje del av detta utvärderingsuppdrag har varit att analysera effekterna av de nya bidragsmodellerna. Som vi kunnat konstatera av tidigare utvärderingsresultat har förändringarna i bidragsmodellerna inte varit särskilt stora. Kan vi då förvänta oss några effekter? Och i så fall vilka? Med en effekt menar vi någonting som inträffar som en följd av någon typ av insats. Allt som folkhögskolor och studieförbund vidtar som en följd av de nya bidragsmodellerna betraktar vi således som effekter. Att exempelvis anställa en extra lärare som en konsekvens av de nya reglerna är en effekt. Konsekvensen eller effekten av en extra lärare kan i sin tur innebära en mängd olika saker, exempelvis en kostnadsökning, bättre undervisning eller kanske inte någon skillnad alls.

En effekt kan således mätas som led i en kedja av effekter, dvs. a leder till b, b leder till c, osv. Om vi tänker oss effekter av statsbidraget i hela ledet, är det första ledet effekterna av statens styrning på Folkbildningsrådets agerande och på de riktlinjer och krav som ställs på studieförbund och folkhögskolor. I nästa led blir frågan vilka effekter dessa riktlinjer får på studieförbundens och folkhögskolornas arbete. I sista ledet studeras effekterna av studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet på deltagarna, antingen ur ett kortsiktigt eller ur ett långsiktigt perspektiv. Resonemanget åskådliggörs i följande figur:

Figur 4. En effektkedja.



Nu är det ju inte säkert eller ens troligt att verkligheten är så linjär som i ovanstående modell. Det kan ju också vara så att de krav och riktlinjer som Folkbildningsrådet utfärdar har andra syften än de som staten formulerat och att implementeringen av statens syften, enligt pilarna under rutorna, genomförs av studieförbund och folkhögskolor direkt, utan Folkbildningsrådet som mellanled. Man kan också tänka sig att statens syften fullföljs utan att man ens känner till dem, dvs. folkbildningens egna syften överensstämmer med statens syften.

Vårt uppdrag är inte, som nämndes inledningsvis, att utvärdera bidragssystemets direkta effekter på deltagarna. Det finns undersökningar som haft detta syfte. Det primära syftet i det här avsnittet är att studera hur folkhögskolorna och studieförbunden anser att de påverkats av de nya bidragsmodellerna. I den avslutande analysen diskuterar vi flera led i denna kedja.

Folkhögskolorna

När det gäller folkhögskolorna frågade vi i samma elektroniska enkät som skickades ut i implementeringsstudien också om effekterna av det nya bidragssystemet. Effekterna gällde dels den statsbidragsberättigade verksamheten, dels effekterna på den icke statsbidragsberättigade verksamhet som folkhögskolorna bedriver.⁸¹ Vi har ovan redogjort för de folkhögskolor som haft problem med de olika villkoren, vilket endast var en mindre del av folkhögskolorna. För några folkhögskolor har det egentligen inte inneburit någonting alls:

Eftersom vi redan har en stor andel allmäkurser och en lärartäthet som uppfyller villkoren så har det inte inneburit några förändringar för oss.

Såsom vi tolkar villkoren så var de uppfyllda redan före år 2013.

Någon skola menar att ”... man anpassar sig ju till allt...”

Hälften av folkhögskolorna upplever att de nya villkoren i statsbidraget påverkat verksamheten på något sätt. En del ser påverkan som positiv:

Skolan har arbetat mycket mera aktivt med den studeranderättsliga standarden och ser den som ett bra verktyg för att genomlys och synliggöra

⁸¹ Det kan tyckas vara i ett tidigt skede att fråga om effekterna i en implementeringsstudie. Vi gjorde emellertid bedömningen att gå ut med en ny enkät inte så långt efter implementeringsenkäten vore att belasta skolorna för mycket. Eftersom effekterna gäller verksamhetsförändringar på kort sikt och inte exempelvis effekter på deltagarna anser vi att tidsaspekten inte spelar så stor roll i detta fall.

skolans olika regler, förhållningssätt, strukturer, information, policyer och handlingsplaner. Den är en viktig del av det allmänna kvalitetsarbetet.

Vi har påbörjat en omstrukturering och ett tydliggörande av skolans organisation.

Högre medvetandegrad bland pedagogisk personal om förstärkningsbidragets syfte och mål.

Vi gör en satsning på allmän kurs för att säkerställa dess andel av verksamheten samt vi nyanställer en pedagog.

Vi har tidigare inte haft eller tänkt börja med distansutbildningar men har nu aktivt påbörjat arbetet med detta.

Andra menar att de nya villkoren har eller kommer att få negativa konsekvenser:

Vi har behövt lägga ner två linjer med förstärkningsbidrag till hösten 2013 eftersom vi inte får ersättning för faktiska kostnader i den grad som behövs (ökad lärartäthet).

Vi funderar på att dra ner på allmän kurs (drygt 60 procent av vår verksamhet) trots stort söktryck. Det är ingen tvekan om att särskilda kurser är mycket roligare att bedriva! Men är detta verkligen statens intention?

Försämringar för funktionsnedsatta i form av studie- och yrkesvägledare och kuratorsinsatser. Överlag är alla delar i stödinsatser till funktionsnedsatta från Folkbildningsrådet och Specialpedagogiska skolmyndigheten mycket otillfredsställande. I januari skall vi tala om vad vi söker i stöd under ett år framöver utan att till exempel veta hur elevsituationen är till hösten. Inte förrän i februari året därpå får vi reda på hur mycket pengar vi får för att genomföra den utbildning vi genomfört i en och en halv termin men inte har råd att göra antagligen. Snacka om Moment 22.

Statsbidraget utgör en ganska stor del av folkhögskolornas intäkter, även om detta varierar något mellan skolorna. På frågan om de nya villkoren för statsbidrag har fått någon påverkan på andra delar av verksamheten som inte är statsbidragsberättigade, svarade 21 procent av respondenterna att även denna verksamhet påverkats. Vad är det då som påverkats?

Den allmänna administrativa bördan har ökat, vilket tar tid från annat.

Vi har under många års tid fått ett överskott i vår verksamhet tack vare andra inkomstkällor än statsbidraget. Detta har vi fram till nu satsat på en utökning av allmän kurs och våra särskilda kurser inom folkhögskolan. På grund av 125 procent regeln kan vi inte längre bedriva en utökad verksamhet inom folkbildningen – då blir vi istället straffade.

Ja, vi måste i betydligt större utsträckning arbeta med sidouppdrag för att få ihop ekonomin. All personal måste vara mer flexibel, ökad arbetsbörda, är bara några exempel.

Eftersom prisuppräknningen av bidragen inte följt kostnadsökningen i en personalintensiv verksamhet som vår så har ansträngningarna att hitta annan finansiering för att driva skolan ökat. Ex uppdragsutbildning, catering, konferensverksamhet, lokaluthyrning. "Affärsdelen" har vuxit och det kan finnas en risk för "konflikt" gentemot folkbildningsverksamheten om den blir en för stor del av den totala verksamheten.

Vi har medvetet valt att utöka andra verksamhetsben för att klara av fastighetsbestånd, kunna fortsätta bedriva internatverksamhet, skollunch med mera.

Folkhögskolorna ska genomföra och uppfylla de krav som Folkbildningsrådet ställer. Nu är det inte endast folkhögskolorna som är aktiva i detta genomförande. Folkbildningsrådet sänder inte bara ut kriterier och riktlinjer som ska implementeras utan man är i högsta grad aktiv i denna implementering. Det gäller exempelvis i fråga om omfördelningen av deltagarveckor där det är Folkbildningsrådet som gör denna omfördelning och är därmed en aktiv part i implementeringen.

Omfördelning av deltagarveckor

Enligt den bidragsmodell som trädde i kraft 2012 skulle högst 1–2 procent per år av de deltagarveckor som översteg 5 800 deltagarveckor per skola omfördelas, vilket är drygt 100 000 deltagarveckor.⁸² Det finns ett par kommentarer om denna omfördelning:

82 Antalet deltagarveckor att fördela är 102 030.

Avseende volymbidraget: Negativ Robin Hood effekt. Ta från de stora och ge till de små. Vi som bedriver verksamhet över ingångsvärdet får ytterligare sämre täckningsgrad för våra deltagarveckor.

Minskade deltagarveckor leder till minskat antal elever, internatet åderlåtes, underlaget för kök minskar, den servicenivå vi anser ska finnas för internatboende blir lägre. En nedåtgående spiral. Då har jag inte berört det pedagogiska arbetet. Där handlar det om åtgärder med osthyvel eller tårtspade. I båda fallen utarmning av verksamhet och av folkbildningens idé och syfte och det kanske inte var Folkbildningsrådets avsikt.

Men vad innebär denna omfördelning generellt sett? Under år 2012 har 1 371 deltagarveckor omfördelats. Det utgör 1,3 procent av de deltagarveckor som finns att fördela. Sett till det totala antalet deltagarveckor som folkhögskolorna förfogar över, knappt 870 000, utgör de deltagarveckor som omfördelats 1,5 promille.⁸³ De små folkhögskolorna kunde år 2012 därutöver tillföras ytterligare 1 000 deltagarveckor. Dessa veckor finansierades med pris- och löneomräkningsmedel och inte via reduktion av de stora folkhögskolornas deltagarveckor. Sammanlagt fördelades således 2 371 veckor.

65 av de folkhögskolor med mer än 5 800 deltagarveckor har fått dela med sig till 25 av folkhögskolorna med mindre än 4 000 deltagarveckor. Spannet mellan de folkhögskolor som fått ge ifrån sig är från 1 till 71 deltagarveckor. 19 folkhögskolor har fått en ökning på 100 deltagarveckor, två har fått 150, tre har fått 50 och en skola har fått ett tillskott på 21 deltagarveckor. Vad innebär då dessa deltagarveckor om vi gör om dem till elevantal? Folkbildningsrådet räknar 35 veckor/år som en heltid för en studerande.⁸⁴ För den skola som fått lämna ifrån sig flest deltagarveckor, nämligen 71 veckor, motsvarar detta två helårsstuderande. De omfördelade deltagarveckorna, 1 371, ska således divideras med 35 och vi får då 39 helårsstuderande. Antalet helårsstuderande totalt sett är enligt Folkbildningsrådet 27 183 år 2012.⁸⁵ Det är således 39/27183 som berörs, det vill säga 1,4 promille av det totala antalet helårsstuderande.

Under år 2013 har 1 825 deltagarveckor omfördelats. Det är samma folkhögskolor som år 2012 fick dela med sig och ungefär samma folkhögskolor som får en tilldelning av veckor. Ingen skola får mer än 100, de flesta 70 och en av dessa får 14 deltagarveckor. Det mesta en skola får dela med sig är 95 deltagarveckor. Att omfördelningen utgör en liten andel av totalen betyder inte att en del folkhögskolor upplever detta som besvärande. Aggregerat över tid blir det naturligtvis mer kännbart.

83 Antalet totala deltagarveckor är 868 497.

84 Folkbildningsrådet. Lärartjänster i folkhögskolan kalenderår 2012.

85 Ibid.

Hur man upplever en förändring är naturligtvis subjektivt. För en del folkhögskolor är alla nya villkor redan uppfyllda sedan tidigare och utgör därför inga problem. För andra har det inneburit ökade kostnader i form av ökad administration, anställning av ny personal, neddragning av kostnader i befintlig verksamhet eller försök att öka intäkterna i övrig verksamhet. Ska det betraktas som en hög procentsiffra att 30 procent upplever att det finns otydligheter i villkoren? Nu omfattar denna siffra otydligheter för samtliga villkor men avser i huvudsak bara två områden, lärartäthet och lärformer.

Att i stort sett alla folkhögskolor uppfyller åtminstone en del av grundkraven är kanske en indikation på att kraven inte är särskilt högt ställda, även om alla folkhögskolor inte upplever det så. De flesta folkhögskolorna uppfyllde exempelvis redan kravet på lärartäthet och allmän kurs innan de nya villkoren för statsbidrag trädde i kraft. Det finns också synpunkter på att kraven skulle ställas högre på till exempel allmän kurs.

Att det finns 150 folkhögskolor innebär också att det finns en mängd olika viljor och synpunkter. Problemet kanske inte alltid är att det är svårt att uppfylla kraven utan att man egentligen inte gillar dem eller anser att de inte leder till vad de är avsedda för. I remissomgången var tongångarna ganska hårda när det gäller exempelvis lärartäthet och de som var emot förslaget redan då är förmodligen emot förslaget även nu.

Studieförbunden

Precis som i folkhögskolefallet har vi skickat ut en enkät, i det här fallet en postenkät, till studieförbunden. Enkäten har skickats till samtliga 175 studieförbundsavdelningar (avdelningschef eller motsvarande). Totalt har 115 avdelningar besvarat enkäten vilket ger en svarsfrekvens på 66 procent. I enkäten har vi frågat om förändringarna i den fördelningsmodell, med tillhörande villkor och kriterier, som började användas 2012 har bidragit till att avdelningen gör någonting annat eller någonting annorlunda än förut.

På denna fråga svarar 45 procent nej, 39 procent svarar ja medan 14 procent svarar vet ej. Merparten svarar således att den nya fördelningsmodellen inte har påverkat deras avdelnings sätt att arbeta. Detta stärker bilden av de förändringar som gjordes av fördelningsmodellen mer kan betraktas som mindre justeringar.

De som uppger att de har påverkats av förändringarna i fördelningsmodellen fick möjlighet att i fritext beskriva vilka förändringar som den nya fördelningsmodellen fört med sig. Av de 45 avdelningar som uppger att de påverkats av förändringarna uppger 18 stycken att de nu i större utsträckning försöker nå nya individer med sitt

arbete. Detta som ett sätt att möta den nya fördelningsgrunden unika deltagare som innebär att 5 procent av statsbidraget fördelas utifrån hur många enskilda individer som studieförbundet når med sin verksamhet. Tio avdelningar anger att förändringarna av förstärkningsbidraget har påverkat dem. Hur det har påverkat dem skiljer sig dock åt. Några satsar på att öka verksamheten och någon drar ner på den till följd av att förstärkningsbidraget upplevs ha minskats. En grupp anger att det främst är administrationen kring hur förstärkningsbidraget ska redovisas som har förändrats. Nio avdelningar svarar att det som påverkat dem är höjningen av kulturprogrammets värde, vilket har lett till att de satsar på att öka antalet kulturprogram.

Andra kommentarer handlar om att man upplever sig pressade att producera mer verksamhet, att den ekonomiska situationen försämrats eller att den nya modellen kräver förändringar i deras administration.

Sammanfattande reflektioner – effekter av de nya bidragsmodellerna

Att de förändrade bidragsmodellerna skulle generera några större effekter var knappast att vänta och det verkar inte heller vara något önskvärt. Man vill gärna att systemen ska vara stabila och förutsägbara. Den historiska kopplingen, dvs. att se på tidigare fördelningar när nya fördelningar görs garanterar detta. I diskussioner kring bidragssystemens utformning kan det uttryckas en förändringsvilja, men om det drabbar den enskilda folkhögskolan eller det enskilda studieförbundet försvinner snabbt denna förändringsvilja.

Det som möjligtvis förvånar är avsaknaden av verksamhetsresultat i bidragsdiskussionerna. I folkhögskolfallet fanns det folkhögskolor som saknade det underlag som förslagen byggde på:

Ska vi läsa förslaget som att folkhögskolorna hittills inte är tillräckligt utvecklingsbenägna, eftersom man uppenbarligen anser att det behövs mer incitament? Vi saknar en analys av hur lyckat eller misslyckat bidraget varit hittills.

Systemet har inte heller på ett tillräckligt sätt drivit en dynamisk utveckling framåt och inte heller haft fokus på kvalitativa element. Vilken analys bygger Beredningsgruppen detta påstående på? Var och hur är den redovisad? ... Vi anser det orimligt att genomföra en koppling mellan kvalitet och statsbidrag.

Inom studieförbunden diskuteras ofta relationen mellan grundbidrag och rörligt bidrag. Många menar att en för stor andel rörligt bidrag leder till en ”volymjakt”, som exempelvis kan få konsekvenser att en studiecirkel delas upp i fler studiecirkel etc. Men hur påverkar detta själva verksamheten? Fördelning och omfördelning verkar ibland vara huvudmålet. Förslag på nya fördelningsgrunder som exempelvis höjd lärartäthet eller fördelning utifrån andelen utbildade cirkelledare antas leda till att alla uppfyller dessa nya krav. Dessa fördelningsgrunder anses då vara meningslösa enligt några eftersom de inte leder till någon omfördelning. Vi har redan tidigare lyft fram följande citat som tydligt illustrerar detta resonemang:

Problemet med kvalitativa element är att det antingen är en bedömningsfråga eller så måste du kvantifiera kvalitativa element. Att kvantifiera är jättesvårt. Exempelvis utbildade cirkelledare, då skulle studieförbunden inom två år ha 100 procent utbildade ledare, du skulle inte få någon som helst omfördelning. Då gäller det att hitta kvalitativa element som är någon slags måttstock för vad uppdraget är och då är unika deltagare en sådan kombination. Det är jättesvårt att hitta andra.

Liknande resonemang förs när det gäller folkhögskolorna:

Detta är ett meningslöst förslag. Oavsett vilka kriterier som man hittar på kommer alla skolor att uppfylla dem inom en ansökningsperiod. Omfördelning kommer inte att ske.

Men är inte vissa effekter i sig önskvärda även om de inte leder till omfördelning? Är det inte därför man bedriver en verksamhet? Vad är det i så fall för kriterier som ska vara styrande för bidragsfördelningen? Det diskuterar vi i nästa kapitel.

Att styra eller icke styra?

Vi nämnde inledningsvis att folkbildningen är ett exempel på den svenska korporativa modellen. Modellen innebär i detta fall att Folkbildningsrådet har fått regeringens och riksdagens ansvar för att fördela statsbidraget till studieförbund och folkhögskolor, ett bidrag på ungefär 3,6 miljarder kr för 2014. Det innebär däremot inte att Folkbildningsrådet har helt ”fria tyglar” att fördela statsbidraget. Folkbildningsrådet har att ta hänsyn till de externa krav som regering och riksdag ställer samtidigt som det finns interna krav som medlemmarna ställer, dvs. man agerar både i ”myndighets ställe” och i ”medlemmars intresse”.

I det här avslutande kapitlet ska vi försöka förklara det vi beskrivit i tidigare kapitel. Varför ser statsbidragssystemen ut som de gör och vilka faktorer är det som styr hur de utformas? För att förklara detta måste man, menar vi, sätta in statsbidraget i sitt sammanhang som en del av finansieringen och styrningen av studieförbund och folkhögskolor. Men man måste också se vilka utgångspunkter som Folkbildningsrådet har i sin bidragsmodell liksom hur staten förhåller sig till folkbildningen i sin styrning. Vi ska beröra dessa tre områden och börjar med att sätta in statsbidraget i sitt sammanhang som en del av finansieringen och styrningen av studieförbund och folkhögskolor.

Statsbidraget – en del av en helhet

Studieförbund och folkhögskolor finansierar sin verksamhet även på andra sätt än genom statsbidraget. Det är ju fullt tänkbart och rimligt att andra finansierare kan skicka andra styrsignaler än de som staten och Folkbildningsrådet ger.

Studieförbundens och folkhögskolornas ekonomi

Om vi börjar med studieförbunden så bedriver de även verksamhet som inte är finansierad med statsbidrag som förmedlas av Folkbildningsrådet. Denna verksamhet kan exempelvis handla om friskoleverksamhet, svenska för invandrare, eller olika former

av uppdragsutbildning. I vår rapport om implementeringen av de nya fördelningsmodellerna för statsbidrag så visar vi hur intäkterna för denna typ av verksamhet (det vill säga den verksamhet som inte är statsbidragsberättigad folkbildningsverksamhet) från år 2005 till 2011 har ökat kraftigt. Räknat i 2011 års penningvärde har dessa intäkter ökat från drygt 700 till drygt 1 150 miljoner kronor, det vill säga en ökning med 63 procent. Under samma period har de totala intäkterna på avdelningsnivå för folkbildningsverksamheten tvärtom minskat med 6 procent.

Sammantaget innebär detta att andelen intäkter för annan verksamhet än den statsbidragsberättigade folkbildningen under dessa sex år har ökat från 18 till 28 procent. Intäkterna från denna verksamhet verkar alltså spela en allt större roll för studieförbundens ekonomi. I detta sammanhang är det dock viktigt att poängtera att det är stora skillnader mellan studieförbunden när det gäller hur stor andel av intäkterna som avser den folkbildningsverksamhet som är berättigad till statsbidrag jämfört med annan verksamhet. För det studieförbund som redovisar högst andel intäkter från annan verksamhet år 2011 kommer hela 64 procent av intäkterna från denna kategori medan det studieförbundet med lägst intäkter redovisar knappt 1 procent (medianvärde 12 procent). På samma sätt som att statsbidragets andel av studieförbundens totala intäkter skiljer sig åt kraftigt, ser det mycket olika ut också i olika avdelningar inom ett och samma förbund.

Samtidigt som en allt större del av studieförbundens avdelningars intäkter kan kopplas till annan verksamhet än den statsbidragsberättigade folkbildningsverksamheten, är det inte så att statsbidraget blivit mindre viktigt för studieförbunden. För även om de totala intäkterna för den statsbidragsberättigade folkbildningsverksamheten har minskat med sex procent sedan 2005 så har statsbidraget under denna tid ökat med 18 procent. De minskade intäkterna för folkbildningsverksamheten kan istället i huvudsak förklaras med lägre deltagar- och försäljningsintäkter samt minskade kommunbidrag. Detta innebär sammantaget att statsbidragets andel av intäkterna för folkbildningsverksamheten under dessa sex år har ökat från 38 till 48 procent. Statsbidraget blir alltså en allt viktigare inkomstkälla för studieförbundens folkbildningsverksamhet.

För folkhögskolorna är bilden delvis en annan. I de flesta fall utgör det statliga bidraget en dominerande del av folkhögskolornas intäkter. Det statliga anslag som fördelas via Folkbildningsrådet utgör i genomsnitt 62 procent av folkhögskolornas totala intäkter 2012.

I genomsnitt kunde 77 procent av folkhögskolornas intäkter kopplas direkt till folkhögskoleverksamheten år 2012. Jämfört med studieförbunden kan vi inte här se någon större variation över åren utan den statliga andelen av finansieringen varierar endast marginellt. Variationen mellan skolorna är dock stor, allt ifrån skolor vars totala intäkter är kopplade till folkbildningsverksamheten till skolor där de endast utgör 20 procent. Folkhögskolornas resterande intäkter utgörs av uppdragsverk-

samhet (11 procent), konferensverksamhet (10 procent) och arbetsmarknadsprojekt (1 procent). Även för dessa intäkter är variationen stor.

Det är också värt att lyfta upp skillnaderna mellan RIO-skolor och SKL-skolor. RIO-skolorna är mer beroende av externa uppdrag och konferensverksamhet än SKL-skolorna och statens bidrag utgör också en större andel hos RIO-skolorna.⁸⁶ Om vi ser till folkhögskolornas ekonomi år 2011 var det 49 folkhögskolor (38 RIO-skolor och 11 SKL-skolor) som gick med underskott, 2012 var det 37 skolor (26 RIO-skolor och 11 SKL-skolor).⁸⁷ Sammantaget går folkhögskolorna med en liten vinst.

Vad och vem styr studieförbundens verksamhet?

I vår enkät till studieförbunden har vi frågat lokala studieförbundschefer i vilken grad de anser att ett antal olika aktörer eller företeelser påverkar de lokala verksamheterna. Genom detta vill vi försöka fördjupa förståelsen av *i vilken grad* och *vad* som statsbidraget påverkar i relation till annan påverkan. Cheferna fick därför skatta i vilken grad de ansåg att avdelningen påverkades av 20 olika aktörer eller företeelser på en skala från noll till fyra, där noll stod för ”påverkar inte alls” och fyra för ”påverkar i hög grad”.

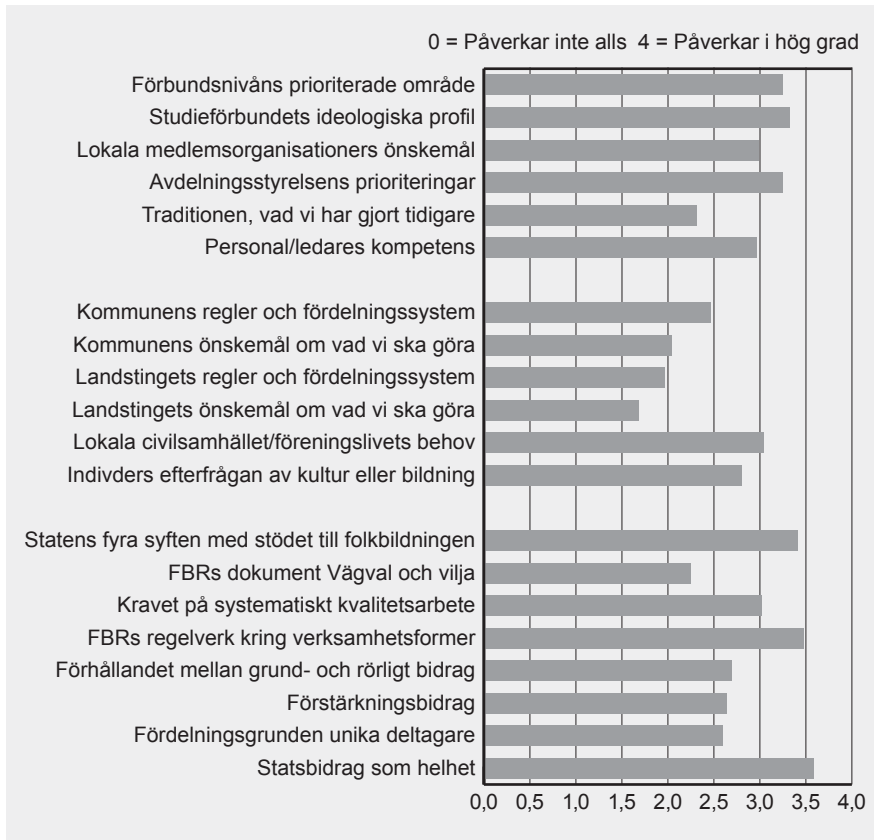
De tre faktorer i studien som får högst medelvärde är ”statsbidraget som helhet”, ”Folkbildningsrådets regelverk kring de tre verksamhetsformerna” samt ”Statens fyra syften med stödet till folkbildningen”. Dessa hör tydligt ihop med statens bidrag till studieförbunden. Det verkar alltså finnas en utbredd upplevelse hos studieförbunden att statsbidraget och statens syften med bidraget är med och styr arbetet.

För att försöka fånga om det är några särskilda delar i fördelningsmodellen som anses påverka speciellt frågade vi även specifikt om förstärkningsbidraget och den nya fördelningsgrunden *unika deltagare*. Vi frågade även om förhållandet mellan grundbidrag och rörligt bidrag, som var den fråga som diskuterades mest intensivt i arbetet med att ta fram den nya fördelningsmodellen. Dessa tre specifika faktorer bedöms i betydligt lägre utsträckning påverka avdelningarna än de mer övergripande faktorerna. I vår implementeringsrapport visade vi hur studieförbunden vidareförmedlade statsbidraget till sina avdelningar, vilket i ett flertal fall sker utifrån modeller som skiljer sig från den modell som Folkbildningsrådet använder sig av. Detta innebär att alla specifika fördelningsgrunder i Folkbildningsrådets fördelningsmodell inte når alla avdelningar, vilket kan ha påverkat svaren på dessa frågor.

⁸⁶ Folkbildningsrådet. Folkhögskolornas ekonomi 2012. Folkbildningsrådet. Samlad bedömning av folkbildningens samhällsbetydelse 2013, s. 17.

⁸⁷ Folkbildningsrådet. Folkhögskolornas ekonomi 2011, s. 17 ff. och 2012, s 15 ff.

Diagram 1. I vilken grad olika aktörer anses påverka avdelningens verksamhet.



Kommunerna och landstingen har liten påverkan

Om vi fortsätter att analysera de bidragsgivande offentliga aktörerna ser vi att kommunernas och landstingens regler och fördelningsmodeller för bidrag hamnar bland de faktorer som anses påverka minst av de undersökta aktörerna. Kommunerna anses dock påverka mer än landstingen. Den diskussion som förts om att kommunerna tydligare skulle styra studieförbundets verksamhet genom finansiering av riktade uppdrag, på bekostnad av de mer övergripande statliga målstyrningen, får alltså inget tydligt genomslag i den här undersökningen.⁸⁸

Spridningen mellan hur avdelningarna svarar om kommunens påverkan är dock stor, vilket kan peka på en stor skillnad mellan de kommuner som styr genom tydliga uppdrag och de som följer Folkbildningsrådets modell. Några avdelningar har

⁸⁸ Se bland annat Riksrevisionen 2011.

beskrivit att de upplever att kommunen i allt högre grad vill vara med och styra verksamheten och att de ibland upplever ”kontraorder” när kommunen vill att studieförbundet ska göra en viss typ av verksamhet som inte är tillåten inom ramen för statsbidraget.

En analys av de som angett att kommunens regler och fördelningsmodeller styr i hög grad (angett värde tre och fyra) pekar dock inte mot att detta skulle ske på bekostnad av statens stöd. Över 90 procent av dessa avdelningar anger ett lika högt eller högre värde på frågorna om statens syften och statsbidragssystemet som helhet. Detta tyder på att avdelningarna anser att de klarar av att hantera de motstridiga krav som kan tänkas uppkomma. Detta stöds också till viss del av de intervjuer med lokala chefer som vi genomfört. En förklaring till att kommunerna och landstingen anses påverka i lägre utsträckning än staten och Folkbildningsrådet kan vara den ekonomiska utveckling som vi tidigare har visat på där statens bidrag under den senaste tioårsperioden har ökat i betydelse samtidigt som framförallt de kommunala bidragen har minskat.

Förbundsnyvån har stor påverkan

Om vi nu går över till faktorer som kan anses vara mer studieförbundsinterna ser vi att den ideologiska profilen anses påverka starkast. Intressant att notera är att denna dock inte anses påverka mer än statens syften och statsbidraget utan ligger istället på ungefär samma nivå. Den lokala avdelningsstyrelsens prioriteringar samt förbundsnyvåns (nationella) prioriterade områden eller verksamhetsplan ligger på samma nivå. Att det nationella studieförbundets prioriteringar uppfattas påverka i så pass hög grad kan hänga ihop med den roll förbundsnyvån har i mottagandet av statsbidraget vilket vi tidigare har visat ger förbundet en viss maktposition gentemot avdelningarna. Jämfört med den traditionella svenska folkrörelsemodellen, där lokalavdelningar ses som ”ägare” av det nationella förbundet, verkar det inom studieförbunden finnas tendenser till omvänt förhållande. Förbunden har makt över de lokala avdelningarna och har därmed stora möjligheter att påverka deras verksamhet.

Bidragssystemets styrkraft?

Betyder ovanstående att bidragssystemet inte har någon styrkraft? Inte riktigt. Fördelningsmodellerna som sådana kan givetvis även användas för att försöka styra mottagarna i en önskad riktning. Hur fördelningsmodellerna styr, vad de styr och till vilken grad de styr finns det olika uppfattningar om.

På förbundsnyvån verkar studieförbunden vara relativt överens om att bidragssystemet är med och styr organisationerna och verksamheten. Detta framkommer i flera intervjuer och det syns också tydligt i motiven för de interna bidragsmodellerna. Förbunden som använder sig av Folkbildningsrådets bidragsmodell gör detta för att deras avdelningar inte ska prioritera verksamheter som ger mindre statsbidrag,

medan de övriga har egna modeller just för att man vill styra avdelningarna i en något annorlunda riktning än vad Folkbildningsrådets modell skulle ha gjort. Den interna styrningen handlar alltså i vissa fall om att öka förbundets verksamhetsvolym och i vissa fall om att försöka styra vilka verksamheter som genomförs. En förbundsledare menar exempelvis:

Ja, vi styrs av statsbidraget. Vilka uppgifter vi redovisar, till viss del styrs vilken verksamhet som bedrivs. Alla är beroende av pengar, den pott som har mycket pengar får mycket verksamhet. Skulle FBR säga att alla skulle ha bruna skor så skulle studieförbunden rikta in verksamheten på det. Det styrs inte till 100 procent men det påverkar.

Om man utgår ifrån att bidragssystemets utformning är med och styr studieförbundens verksamhet och prioriteringar kan det utifrån vår implementeringsstudie konstateras att studieförbundens avdelningar möter delvis olika styrsignaler beroende på vilket studieförbund man hör hemma i. Detta är intressant utifrån att det är avdelningarna, med sina styrelser, lokalkontor och anställda medarbetare, som står närmast verksamheten och som därmed gör de dagliga prioriteringarna av vad man ska satsa på. Om det från Folkbildningsrådets sida finns ett intresse, utifrån statens syften och genom fördelningen av statsbidraget, att vara med och styra verksamheten så är det avdelningarna som borde vara det slutgiltiga målet för den styrningen.

Vår genomgång av de interna bidragsmodellerna visar att det inte alltid går att se någon direkt länk mellan Folkbildningsrådets fördelningsmodell och de styrsignaler den innehåller och vilka styrsignaler som i slutändan når ut till avdelningarna. Den förhandling mellan studieförbunden om hur Folkbildningsrådets bidragsmodell ska konstrueras verkar sedan fortsätta in i studieförbunden där nya förhandlingar inom respektive studieförbund leder till om- och nykonstruktioner av modellen. Genom detta ”laddas” bidragsmodellen med delvis nya styrsignaler, och prioritetsordningen mellan de signaler som hänger med förändras.

Att styrningen via statens bidrag måste ses i ett vidare sammanhang blev tydligt i vår enkätundersökning till studieförbundens avdelningar. Denna visar på att studieförbunden lokalt ser att de påverkas av en flora av både externa och interna krafter som de har att ständigt hantera och balansera. Att statens ekonomiska stöd i fallet med studieförbunden ”filtreras” genom studieförbundens nationella nivå gör dessutom att den statliga ekonomiska styrningen ser olika ut i olika studieförbund. Enkätundersökningen visade att Folkbildningsrådet i sin roll som förmedlare av statsbidrag till studieförbunden främst styr formen för verksamheten, medan verksamhetens innehåll och målgrupper i huvudsak styrs av interna faktorer inom studieförbunden och den lokala efterfrågan på folkbildningsverksamhet som studieförbunden möter från individer och lokala föreningar.

Statsbidraget – en fri finansieringsform

Genom en korrelationsanalys av svaren i vårt enkätmaterial kan ett antal statistiskt säkerställda positiva samband upptäckas. Ett sådant samband finns mellan i vilken grad avdelningarna menar att statens syften påverkar verksamheten och i vilken grad förbundsnyvån och den egna ideologiska profilen påverkar. Ju mer de anser att statens syften påverkar verksamheten, desto mer tenderar de också att anse att förbundsnyvån och studieförbundets ideologiska profil påverkar. Detta bidrar till bilden av att statsbidraget ger stort utrymme för studieförbundet själv att forma sin verksamhet då det inte verkar finnas någon stor konflikt mellan statens syften och förbundens egen ideologi och prioriteringar.

I kompletterande intervjuer med avdelningschefer ges bilden av att statens syften är rätt så välkända i organisationerna men att de är så pass allmänt hållna att de inte fungerar för en direkt styrning av, eller prioritering emellan, verksamheter. En avdelningschef ser exempelvis att intentionen med syftena är att verbalisera en ganska vag känsla av att folkbildning är bra och viktigt men att det inte är statens intention att i någon högre utsträckning genom syftena påverka studieförbunden. För det ändamålet menar han att de är alltför allmänt hållna och att de därför snarare än styr väcker en allmän sympati. En annan menar att statsbidraget och syftena ”inte styr oss innehållsmässigt. Vi upplever oss väldigt fria. Det är väldigt vid styrning via syften och idéer.” En studieförbundsrektor resonerar vidare på följande sätt kring förhållandet mellan statens syften och förbundets egen profil:

Det är klart att det säger sig själv, det fria och frivilliga, att vi som förbund är självständiga, vi är inte myndigheter, vi styrs av en styrelse och beslut på stämmor. Det bygger in den här dubbelheten hela tiden givetvis. Vår styrelse är utsedd av en stämma där våra medlemsorganisationer är de som styr. (...) Och deras primära idé med varför de är medlemmar hos oss, det är ju att de vill ha service till sin verksamhet, och så ser det ju ut hos alla studieförbund. Så det är klart att från ett studieförbunds sida så tycker man att jag måste ju uppfylla våra ägares förväntningar till varför vi finns, det är ett av grundskälen. Och därför vill jag ha så lite styrning som möjligt i övrigt. Jag brukar säga att vi har två uppdrag. De uppdragen är precis lika viktiga och de måste gå att förena. Det ena uppdraget är att serva våra ägare, tillgodose de utbildnings- och fortbildningsbehov som våra medlemmar har. Det andra skälet till varför vi finns det är att vi ska uppfylla statens syften. Och det är vårt samhällsuppdrag. Finns det en motsättning mellan samhällsuppdraget och medlemsuppdraget? Det kan givetvis vara så om det blir i absurdum, att vi bara skulle få pengar för att arbeta i miljonprogramsområden. I Gagnef, där de har mycket jaktverksamhet, de kommer ju säga – Va är det här? Vi är inte med längre i studieförbundet, varför skulle

vi vara det? Ni jobbar ju bara i Tensta. Det måste ju styrelsen ta hänsyn till. Som en folkrörelse, som detta ändå är, måste vi både kunna serva medlems-syftet och statens syfte. Samtidigt tycker jag att motsättningarna inte är så stora, i alla fall inte i vårt förbund, mellan de här två.

Vi kan även se ett positivt samband mellan i vilken grad man uppfattar att statens mål och statsbidraget som helhet påverkar avdelningen och om förändringen av bidragssystemet har medfört att avdelningen gör något annat eller annorlunda än förut. Ju mer avdelningen tycker att statens syften och statsbidraget som helhet påverkar, desto större är sannolikheten att avdelningen förändrar verksamheten till följd av förändringar i Folkbildningsrådets fördelningsmodell. Detta kan tyckas självklart men är ändå värt att påpeka. De som å andra sidan inte upplever statsbidraget som styrande kommer däremot kanske inte att ändra sin inriktning bara för att fördelningsmodellen för statsbidraget ändras.

Ett sista indikation som ytterligare stärker bilden av att statsbidraget till studieförbunden upplevs som en fri finansieringsform är sambandet mellan hur stor andel av avdelningens intäkter som statsbidraget utgör och till vilken grad cheferna menar att de lokala medlemsorganisationerna är med och påverkar avdelningen. Ju större andel av avdelningens intäkter som statsbidraget utgör, desto mer anses de lokala medlemsorganisationerna vara med och påverka. Det verkar alltså som att statsbidraget som finansieringsform ger ett stort utrymme för de lokala medlemsorganisationerna att själva påverka verksamheten. En möjlig tolkning av detta är vidare att de studieförbund vars finansiering vilar på en relativt sett mindre andel statsbidrag i större grad måste ta hänsyn till styrning som kommer från andra intäktskällor. Detta kan tänkas röra sig om en form av marknadsstyrning där olika former av försäljning av uppdragsutbildningar, skolverksamhet eller deltagarintäkter leder till att en större anpassning måste göras till ”kunden” vilket ger de lokala medlemsorganisationerna mindre möjlighet att påverka verksamheten.

Vad och vem styr folkhögskolornas verksamhet?

I Folkbildningsrådets rapport ”Att vara folkhögskollärare” får vi insikt om vilket genomslag statens syften har inom folkhögskoleverksamheten. I den konstateras att såväl rektorer som lärare håller med om betydelsen av folkbildningens grundläggande idéer och statens syften med statsbidraget, även om det varierar vilken vikt man lägger vid olika aspekter av dessa syften. Exempelvis ser lärare vid allmän kurs relevansen med syftet om att utjämna utbildningsklyftor, medan lärare vid särskilda kurser lägger större vikt vid syftet som handlar om kulturlivet. Även om rektorerna i intervjuer tydligt lyfter fram folkbildningens idégrund och statens syften så anger en

stor del av lärarna att de känner ett förhållandevis litet behov av kunskap om statens förväntningar på verksamheten.⁸⁹ Äldre lärare, i högre grad än yngre lärare, anser det viktigt med kunskap av statens förväntningar och har dessutom mer kunskap om dessa syften.⁹⁰

Rapportförfattarna ser också en risk att folkbildningstänkandet, och i detta även statens specifika syften med sitt stöd för folkbildningen, kommer få mindre utrymme om den process fortgår som vissa lärare och rektorer beskriver som en ”gymnasifiering” av folkhögskolan, och då framförallt av den allmänna kursen.

Vi kan dock notera två saker med anledning av denna rapport. Att kunskap om exempelvis statens syften anses som mindre viktigt än många andra frågor innebär inte att denna kunskap inte är viktig utan bara relativt sett mindre viktigt i förhållande till många andra frågor. I enkätsvaren anser nämligen knappt 80 procent att kunskap om statens syften är viktigt i mycket eller i ganska hög grad.⁹¹ Samtidigt anser ungefär 35 procent av lärarna att de i ganska liten grad eller i mycket liten grad har kunskap om statens syften (vilket i stort också gäller för Folkbildningsrådets och huvudmannens förväntningar).⁹² Det är emellertid inte särskilt märkligt att lärare anser att kunskap om hur man lägger upp och genomför sin undervisning liksom kunskap inom sitt ämne anses viktigare än kunskap om statens syften.

I en enkät som skickats till RIO-folkhögskolornas styrelseledamöter tillhör diskussioner om skolans ansvar för statens syften med statsbidraget de lägst prioriterade områdena och områden där man anser att det egna arbetet på detta område inte är särskilt bra (värde 39 på en skala till 100). Om vi jämför med uppföljningen av skolans ekonomiska utveckling anser man att man där gör ett bra arbete (värde 91 av 100).⁹³

Något annat noterbart är att liten kunskap om exempelvis statens syften inte innebär att det som står i dessa syften inte tillämpas i det praktiska arbetet. I en fråga till lärarna om vilka faktorer som är viktiga i folkhögskolearbetet, där faktorerna grupperats efter statens fyra syften, anses alla dessa faktorer överlag som viktiga i mycket eller i ganska hög grad. De faktorer som relativt sett får ett lägre värde är att bidra till deltagarnas intresse för och delaktighet i kulturlivet och att ge deltagarna inflytande över undervisningen.⁹⁴ En annan fråga är var dess syften kommer ifrån. Staten har naturligtvis inte utformat dessa syften på egen hand utan de ligger väl i linje med de syften som folkbildningen själv formulerat sedan länge.

89 Andersson et al 2013, s. 108.

90 Ibid. s. 35 och 44.

91 Ibid. s. 33.

92 Ibid. s. 42.

93 Rörelsefolkhögskolornas. Intresseorganisation. Styrelseutvärdering 2010-2014.

94 Andersson et al 2013, s. 63f.

Folkbildningsrådet och huvudmannen – de viktigaste relationerna

I en av Folkbildningsrådets rapporter som handlar om huvudmannens relation till folkhögskolorna, ”Tradition, resurs eller nödvändighet”, fick rektorerna frågan om vilka de viktigaste relationerna var för att bedriva sin verksamhet. Svaren återfinns i nedanstående tabell.⁹⁵

Tabell 4. Vilka är era viktigaste relationer (skala 1–6, där 6 anger den viktigaste relationen) för att ni ska kunna bedriva er verksamhet (antal svar).

	1	2	3	4	5	6	Bortfall
Vår huvudman/våra huvudmän	16	16	23	28	31	22	8
Vår lokala omgivning (näringsliv, familjer, föreningsliv etc.)	16	23	32	25	19	22	7
Folkbildningsrådet	7	5	15	19	29	62	7
Landstings- eller kommunpolitiken	19	27	30	29	27	4	8
Andra folkhögskolor	58	44	17	11	6	1	7
Utbildningsmarknaden	21	22	20	24	24	27	6

De flesta rektorer anser att relationen till Folkbildningsrådet var den viktigaste relationen medan relationen till andra folkhögskolor var den minst viktiga. Delar vi upp frågan på typ av folkhögskolor får vi följande resultat:⁹⁶

Tabell 5. Vilka är era viktigaste relationer för att ni ska kunna bedriva er verksamhet (medelvärden).

	Totalt	Rörelse- fhsk	Landstings- fhsk	Lokala fhsk
Vår huvudman/våra huvudmän	4,1	3,8	5,0	2,8
Vår lokala omgivning (näringsliv, familjer, föreningsliv etc.)	3,8	3,6	4,2	3,8
Folkbildningsrådet	5,0	5,0	4,9	5,3
Landstings- eller kommunpolitiken	3,5	3,4	3,7	3,7
Andra folkhögskolor	2,4	2,2	2,9	1,9
Utbildningsmarknaden	3,9	3,7	4,4	3,5

Folkbildningsrådet värderas högst av rörelsefolkhögskolor och de skolor som von Essen och Åberg benämner som lokala folkhögskolor medan landstingsfolkhögsko-

⁹⁵ Von Essen & Åberg 2012, s. 67.

⁹⁶ Ibid.

lorna värderar huvudmännen högst. På frågan vad de får ut av relationen till sin huvudman anges främst den ideologiska profileringen.⁹⁷

Samtidigt finns en viss dubbelhet i styrningen. Å ena sidan ska folkhögskolan erbjuda en allmän medborgerlig bildning, man arbetar åt det offentliga, å andra sidan ska man vara profilerad, man arbetar åt det ideella. Det finns ju ett särskilt utvecklings- och profileringsbidrag. Att man är profilerad innebär emellertid inte att man ”... måste evangelisera på lektionerna” menade en av rektorerna. Samtidigt ställs frågan om den ideologiska kopplingen kan fortsätta om när exempelvis hälften av verksamheten för vissa skolor är konferensverksamhet.⁹⁸

Statens bidrag – en av flera intäktskällor

Statens syften med sitt stöd till folkbildningen måste ses som inbäddat i en helhet. Folkhögskolorna och i än högre grad studieförbunden finansierar både sin folkbildningsverksamhet och sin övriga verksamhet även med andra intäktskällor, utanför statsbidraget. Statens syften med bidraget till folkbildningsverksamhet måste alltså samsas även med andra finansieringskrav och förväntningar på studieförbunden och folkhögskolorna. Redan här har alltså staten konkurrens i styrningen av folkbildningen.

Utgångspunkter för Folkbildningsrådets bidragsfördelning

Vi ska nu gå vidare med att visa att bidragssystemen i stort kan beskrivas som administrativa system där de konkreta fördelningsmodellerna i relativt liten utsträckning kan sägas ha ambitionen eller möjligheten att styra mottagarna i någon viss riktning. Vi försöker också förklara varför de utformas på detta sätt. Statens syften med bidraget verkar förvisso kända och de ”lever” i hög grad i vad en respondent kallade för ”folkbildningspoesin” men vi ställer oss också frågan i vilken grad de används och kan användas för att styra folkbildningen.

När vi analyserar hela vårt material uppfattar vi att det framträder tre övergripande aspekter eller utgångspunkter som karakteriserar Folkbildningsrådets bidragsfördelning och diskussionerna kring dessa. En sådan aspekt är att systemet ska uppfattas som legitimt. En annan är att systemet ska vara rättvist, dvs. att folkhögskolorna och studieförbunden ges möjlighet att arbeta utifrån likvärdiga villkor. Dessa två aspek-

97 Ibid. s. 56.

98 Ibid. s. 93ff och 133f.

ter har främst diskuterats bland studieförbunden. Den tredje aspekten vi vill lyfta fram är att systemet ska vara ”så rent som möjligt”, dvs. att den centrala styrningen från såväl Folkbildningsrådets som statens sida ska vara så begränsad som möjligt gentemot folkhögskolor och studieförbund.

Vikten av ett legitimt system

Frågan om bidragsmodellernas legitimitet återkommer ständigt. Diskussionen handlar både om huruvida modellerna upplevs som legitima av studieförbund och folkhögskolor och om de, som centrala delar i Folkbildningsrådets hantering av statsbidragen, bidrar till att bibehålla och stärka legitimiteten för idén att Folkbildningsrådet är det organ som ska ha uppdraget att fördela bidragen. Att modellen borde skapa förtroende och legitimitet var en uttalad utgångspunkt åtminstone för beredningsgruppen för studieförbundsmodellen. Fördelningsmodellens utformning kan inte ”lösa” folkbildningens legitimitet, men den får inte riskera att skada legitimiteten eller hota uppdraget att folkbildningen själva, genom Folkbildningsrådet, får fördela medlen mellan sig.

Extern legitimitet

I vårt material framhålls vikten av att bidragsmodellerna är utformade på ett sätt som skapar förtroende och legitimitet för framförallt Folkbildningsrådet och dess medlemmars sätt att sköta fördelningen av statliga bidrag. Om riksdag och regering inte upplever modellerna som legitima så menar man att detta skadar förtroendet för folkbildningen i sin helhet. Det riskerar också att den modell som vilar på att Folkbildningsrådet har fått myndighetsuppgiften att fördela bidrag, kan ifrågasättas. Att Folkbildningsrådet är det organ som bör ha ansvar för hanteringen av statsbidrag förefaller ha stort stöd både hos Folkbildningsrådets medlemmar och hos studieförbund och folkhögskolor. Anledningen till detta verkar vara att den här lösningen antas ge en större frihet för folkbildningens organisationer att bestämma hur pengarna ska fördelas och hur de får användas och återrapporteras, än om en myndighet hade haft samma uppdrag.

Vad i en bidragsmodell som skapar och utgör en legitim modell går det att lägga olika perspektiv på. Det finns också olika åsikter exempelvis bland studieförbunden om vad det är som skapar legitimitet. Dels kan det handla om beslutsprocessens kring hur statsbidragsfördelningen ska ske, dels om modellens utformning som sådan.

När det gäller beslutsprocessens utformning framhöll flera studieförbund att det var centralt för legitimiteten att skapa enighet om modellen. Detta synsätt ingick även i beredningsgruppens strävan efter ”ett system som alla kan leva med” och som vi referat till tidigare:

Det är viktigt att vi kan komma överens, det är en stor styrka om vi kan vara enade. Vi får ett väldigt generöst bidrag, vi får jävligt mycket pengar; det säger vi här men inte utanför detta rum, därför måste vi försöka.

Argumentet för att det är viktigt att vara eniga verkar basera sig på tanken att ett internt ifrågasättande av fördelningsmodellen riskerar att sprida sig vidare till riksdag och regering som då också kan komma att ifrågasätta Folkbildningsrådets kapacitet att hantera frågan. Som vi tidigare beskrivit så upplevde många att tidigare översyner av fördelningsmodellen skapade stor oenighet och känslan av ”vinnare och förlorare”. I våra intervjuer framhöll beredningsgruppens medlemmar att denna oenighet var ett problem för Folkbildningsrådet och för folkbildningen i sin helhet. De menade att detta splittrade aktörerna och att de skulle kunna stå starkare och värna bättre de resurser som tilldelas folkbildningen om man höll ihop ”inom familjen” och lyckades visa enighet utåt.

Vidare upplevs det som viktigt att bidragsmodellerna upplevs som legitima av kommuner och landsting. De behöver ha förtroende för att den nationella modellen är en bra modell för att fördela bidrag till folkbildningen så att de fördelar medel enligt samma modell. Detta för att i så lång utsträckning som möjligt undvika att andra bidragsgivare bygger in andra styrsignaler i sina fördelningsmodeller och för att administrationen hos studieförbunden och folkhögskolor inte behöver bli större än nödvändigt.

Intern legitimitet

På ett liknande sätt anses det viktigt att studieförbunden upplever modellens utformning som legitim och användbar så att de kan använda den i sin vidare fördelning av statsbidraget internt i organisationen. Detta är också ett sätt att visa att folkbildningen håller ihop och samlat står upp för Folkbildningsrådets sätt att hantera statsbidraget. Det blir därför problematiskt när studieförbunden använder andra modeller för intern fördelning. I vår implementeringsstudie konstaterade vi att flera studieförbund fördelade statsbidraget internt utifrån andra modeller än den som Folkbildningsrådet använder sig av.

I den uppföljning av grundbidraget till studieförbunden som Folkbildningsrådet genomförde 2013 noterar man att endast ett fåtal förbund använder den fördelningsmodell som beslutats av rådet. Rådet konstaterar därför att ”... det är svårt att, om ens möjligt, att utvärdera och bedöma effekter av en fördelningsmodell som i så låg utsträckning tillämpas av de mottagande organisationerna. Detta gäller även fördelningsmodellens grundbidrag.”⁹⁹ Folkbildningsrådet konstaterar därför att nuvarande statsbidragsmodell har svag legitimitet hos studieförbunden vilket, menar

99 Folkbildningsrådet. Uppföljning av grundbidraget till studieförbunden 2013.

man, bidragit till att flera studieförbund använder egna modeller för att fördela statsbidraget internt.¹⁰⁰ Att studieförbunden valt olika bidragsmodeller är i sig inget som rådet egentligen borde förvånas över. Som vi nämnt tidigare har rekommendationen om att studieförbundens interna fördelning av statsbidraget till sina lokala enheter bör följa Folkbildningsrådets fördelningsprinciper tagits bort i och med införandet av den senaste bidragsmodellen.

När det kommer till frågan om hur modellens utformning kan upplevas som legitim från statens perspektiv så verkar det finnas en uppfattning att fördelningsmodellerna behöver innehålla aspekter eller element som kopplar ihop modellen med, och styr mottagarna mot, statens mål och syften med stödet. Detta görs då bland annat genom att en viss andel av bidraget avsätts som förstärkningsbidrag. Men framförallt görs kopplingarna i regelverket som omger modellerna där det stipuleras att statens syften med bidraget ska ligga till grund för verksamheten. Kraven från statsmakterna kan på detta sätt ses som oundvikliga eftersom en grundförutsättning för studieförbund och folkhögskolor att över huvud taget få bidrag är att det arbetar utifrån statens syften.

Utan dessa styrande kopplingar verkar Folkbildningsrådets uppfattning vara att fördelningsmodellerna, och i förlängningen Folkbildningsrådets kompetens att sköta statsbidraget, kan komma att ifrågasättas av staten. Hur Folkbildningsrådet sedan bedömer om och i vilken grad som mottagarna verkligen arbetar utifrån statens syften återkommer vi till senare.

Rättvist system

Den andra aspekten på bidragsmodellernas utformning som vi vill lyfta fram handlar om rättvisa. Denna aspekt innebär att det är fördelningsmodellens utformning som sådan snarare än beslutsprocessen fram till den som skapar legitimitet. De studieförbund och folkhögskolor som hävdar detta perspektiv menar att modellen måste vara väl underbyggd och uppfattas som ”rättvis”. Frågan om rättvisa väcktes exempelvis av flera studieförbund under beredningsprocessen och de menade att det gällande systemet inte var rättvist. Samma sak hävdades av RIO-skolorna när det gällde bidragsmodellen till folkhögskolorna.

Det som flera studieförbund återkommer till när det gäller rättviseaspekten är frågan om olika studieförbunds nivå på statsbidrag i förhållande till verksamhetsvolym, dvs. hur mycket ersättning som vart och ett av studieförbunden tilldelas per studietimme. De studieförbund som har kommentarer kring detta menar att de finns

100 Folkbildningsrådet. Översyn av system för statsbidrag till studieförbund. 2014-02-04. Handling till punkt 10, Styrelsen 2014-02-20.

en inbyggd ”orättvisa” i fördelningsmodellen som gynnar vissa studieförbund och missgynnar andra. En studieförbunds företrädare uttrycker det som att:

Hårdvalutan som vi kan resonera kring är exempelvis pengar per timme. Där får vi inte lika idag, det är oerhört svårt att förklara.

Andra förbunds företrädare beskrev på liknande sätt vad de upplevde var en inbyggd orättvisa i bidragsmodellerna, då dessa inte fullt ut tar hänsyn till dagens verksamhet utan snarare fungerar som ”ett bonussystem för historiska bedrifter”. Denna diskussion förs inte bara på förbunds nivå bland studieförbunden utan finns även lokalt bland avdelningarna. I vår enkät till studieförbundens avdelningar återkommer flera avdelningar till att de upplever att modellerna av ”historiska” skäl ger olika studieförbund olika förutsättningar att bedriva sin verksamhet och att de därmed är orättvisa. Det fanns dock studieförbund som kritiserade diskussionerna om rättvisa och som istället menade att det inte går att finna en helt ”rättvist” modell. En förbundsrektor uttryckte detta som:

Det som är rättvist för en är inte rättvist för någon annan. Det jag uppfattar som rättvist kommer inte ni tycka är rättvist. (...) Rättvist i det här sammanhanget brukar vara att mitt studieförbund får mer och andra mindre.

Riksrevisionen stämmer in i kritiken

Frågan om rättvisa kopplat till bidrag per studietimme har dock inte enbart väckts internt bland bidragsmottagarna utan även i exempelvis Riksrevisionens senaste granskning av statens stöd till studieförbunden.¹⁰¹ Skillnaderna mellan studieförbundens statsbidrag per studietimme uppkommer på grund av att den största delen (75 procent) av statsbidraget fördelas utifrån hur mycket bidrag respektive studieförbund tidigare har fått och endast en mindre del (25 procent) baseras på aktuell verksamhetsvolym. Det gör att storleken på det bidrag som ett studieförbund får idag delvis baseras på förhållanden dryga tio år tillbaka i tiden.

Interna kritiker menar att dessa skillnader innebär att systemet är orättvist. De menar att folkbildningens legitimitet skadas eftersom statsbidraget bör präglas av rättvisa och att alla förbund bör behandlas lika. Två avdelningschefer skriver:

Det som påverkar oss mycket är fördelningen av statsbidrag mellan studieförbunden. Vissa studieförbund som ABF och Vuxenskolan får mer statsbidrag per studiecirkel än andra studieförbund. Fördelningen mellan

101 Riksrevisionen 2011.

studieförbunden är anpassad efter de stora studieförbunden så att de har ett bidrag per studietimme i genomsnitt som är mycket högre än andra.

Om man tar statsbidragskonstruktionen innebär det i sig en inbyggd orättvisa, som fortfarande premierar verksamheter som skett långt tillbaka i tiden. Kombinerat med ett så högt grundbidrag som 75 % innebär det en hämmande faktor för utvecklingen på flera områden.

Även Riksrevisionen stämmer in i denna kritik. De menar att det kunde vara legitimt med skillnader i statsbidrag per timme om detta baserades på att Folkbildningsrådet hade bedömt att de olika förbunden genomförde verksamhet med olika kvalitet eller att vissa förbund bedrev en mer resurskrävande verksamhet. Några sådana skillnader i verksamhet kan dock inte Folkbildningsrådet redovisa. Riksrevisionen konstaterar att:

Detta innebär att förutsättningarna för att bedriva folkbildningsverksamhet skiljer sig åt trots att fördelningssystemet framför allt bygger på kvantitativa och inte kvalitativa parametrar.¹⁰²

För att se vilka effekter den nya fördelningsmodellen har haft i detta avseende har vi gjort egna beräkningar av statsbidragets storlek i förhållande till verksamhetsvolym för de olika förbunden.¹⁰³

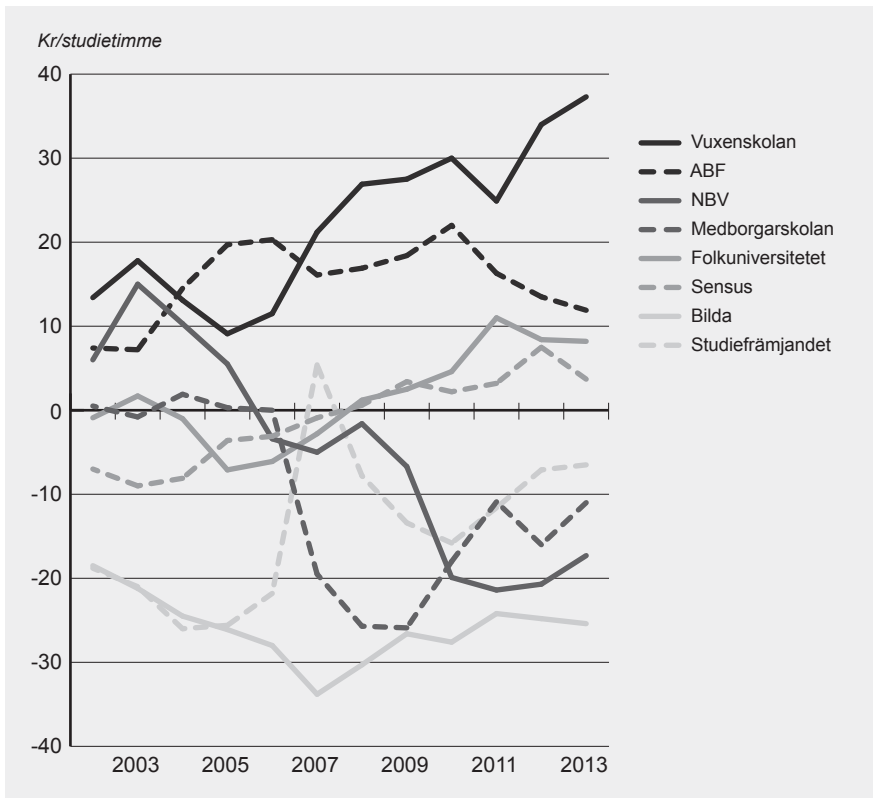
Dessa beräkningar visar att studieförbunden 2013 i genomsnitt fick 104 kronor per genomförd studietimme i statligt bidrag. Det studieförbund (Studieförbundet Vuxenskolan) som enligt detta sätt att beräkna erhöll högst statsbidrag per timme fick 140 kronor per studietimme medan det förbund (Ibn Rushd) som erhöll minst fick 70 kronor. Även om skillnader i andelen förstärkningsbidrag räknas bort så kvarstår skillnader i samma storleksordning. I flerårsjämförelsen kan vi se att skillnaden i

102 Riksrevisionen 2011:12, s. 43.

103 En sådan beräkning kan göras på olika sätt. För att möjliggöra en jämförelse över tid så har vi valt att beräkna respektive studieförbunds verksamhetsvolym i studietimmar enligt den modell som Folkbildningsrådet använder i sin nuvarande fördelningsmodell. Det innebär att varje studietimme i verksamhetsformen studiecirkel ges värde ett, studietimmar i annan folkbildningsverksamhet ges värde 0,5 och varje kulturprogram ges värde 9. När dessa läggs samman får vi då det totala antalet studietimmar för respektive förbund. För statsbidraget används det totala folkbildningsanslag som studieförbundet fått från Folkbildningsrådet respektive år. Beräkningen har gjorts mellan 2002-2013 vilka är de år som den använda statistiken finns tillgänglig för. I beräkningarna har SISU utelämnats då de från 2007 får statsbidrag i särskild ordning. Även Ibn Rushd och Kulturens bildningsverksamhet har utelämnats i flerårsjämförelsen i då de inte funnits med hela perioden. Under dessa år har även Sensus gått samman med KMS och TBV, varför dessa tre studieförbunds verksamhetsvolym och statsbidrag redovisas som Sensus för hela perioden.

statsbidrag per timme sedan 2002 snarare har ökat än minskat. Den nya fördelningsmodellen för studieförbunden har inte heller bidragit till att minska skillnaderna, snarare tvärtom. Något annat var inte heller att vänta då andelen statsbidrag som fördelas utifrån tidigare statsbidrag ökade, från 60 till 75 procent.

Diagram 2. Statsbidrag per studietimme, skillnad mot genomsnittligt värde.



Folkhögskolornas olika förutsättningar upplevs som orättvisa

Inom folkhögskolorna har frågan om ett rättvist system inte handlat om att betalningen för samma prestation varit olika. En deltagarvecka på folkhögskolorna har ett specifikt och lika värde för alla folkhögskolor. Däremot har modellen, precis som i studieförbunds-fallet, ett historiskt inslag enligt principen, som en folkhögskolerepresentant uttryckte det, "... åt den som har skall varda givet". Den typ av orättvisa som istället diskuterats bland folkhögskolorna är att skolorna kan ha olika förutsättningar för att bedriva sin verksamhet, bland annat beroende på vilken huvudman skolan har. Vi erinrar oss ett tidigare uttalande som gällde att alla skolor inte

har lika förutsättningar när det kommer till kravet på ökad lärartäthet. Vidare undrar man varför basbidraget skulle var lika stort för alla skolor. ”De små skolorna ska väl inte gödas på varenda punkt”, eftersom kostnaden för t.ex. antagning är större på en större skola. Internatskolor upplever också en större kostnad för sin verksamhet, vilket man ser som ett bekymmer eftersom de uppfattar internatet som en viktig del av folkbildningen.

Den orättvisa som kanske diskuterats mest är den att RIO-skolorna upplever att de har andra förutsättningar än SKL-skolorna att bedriva verksamheten. I det brev från RIO:s styrelse, som vi tidigare refererat till, påtalades att RIO-skolorna har sämre ekonomiska förutsättningar eftersom de, till skillnad mot SKL-skolorna, inte kan dra av moms. För att ta exemplet lärartäthet igen:

Om alla skolor hade samma ekonomiska förutsättningar så vore det ett bra förslag men så är det inte idag. Utan idag skulle så skulle ett sånt här förslag slå mot RIO-skolor betydligt mer än mot SKL-skolorna.

RIO-skolorna borde därför kompenseras för dessa olika förutsättningar menade några representanter från RIO-skolorna i remissvaren. Ett av förslagen var att en del statsbidraget borde avsättas innan det fördelades för att kompensera för SKL-skolornas momsavdrag. Ett annat förslag var att låta RIO-skolorna men inte SKL-skolorna få behålla det utvecklings- och profileringsbidrag som beredningsgruppen föreslog skulle tas bort.

Ett så rent system som möjligt

En tredje aspekt som vi menar karakteriserar Folkbildningsrådets bidragsfördelning och diskussionerna kring dessa är önskan att den centrala styrningen från såväl Folkbildningsrådets som statens sida ska vara så begränsad som möjligt gentemot folkhögskolor och studieförbund. I processen med att ta fram nya modeller för fördelningen av statsbidrag ser vi ett ambivalent förhållande till frågan om styrning.

I diskussionerna om de nya fördelningsmodellerna och i de intervjuer som vi genomfört tangeras ibland frågan om fördelningen av statsbidrag överhuvudtaget ska fungera som styrmedel. För bidragsmottagarna och dess intresseorganisationer förefaller utgångspunkten vara just ett så ”rent” system som möjligt i betydelsen att det ska styra så lite som möjligt. Minskningen av andelen av bidraget till studieförbunden som fördelas som riktat förstärkningsbidrag och diskussioner om att helt slopa förstärkningsbidraget är exempel på detta. Men det kanske tydligaste exemplet är motståndet mot att fördela pengar utifrån kvalitativa aspekter som regeringen framfört förväntningar på. Låt oss därför analysera denna fråga närmare.

Hantering av kvalitativa element i bidragsgivningen

Är det någon fråga som diskuterats mycket när det gäller bidragsfördelningen är det kopplingen mellan denna och kvalitet. Vi nämnde inledningsvis att denna kvalitetsfråga betonades starkt i 2005/06 års folkbildningsproposition och att den också var en av utgångspunkterna i översynen av bidragsmodellerna. Enligt regeringen var det rimligt att fördelningen av statsbidraget inte uteslutande skulle baseras på kvantitativa data, utan att även värderande, kvalitativa element borde tillföras modellerna. Långsiktighet och stabilitet i bidragsgivningen var givetvis viktig för enskilda folkhögskolor och studieförbund, enligt regeringen, men utgjorde "... ingen motsättning till en långsiktig omprioritering på kvalitativ grund."¹⁰⁴

Redan i 1990/91 års proposition framkom en synpunkt på förhållandet mellan kvantitet och kvalitet, som gällde studieförbunden:

Mitt förslag om ett nytt statsbidragssystem för folkbildningen får bl.a. till följd att det inte blir möjligt att genom volymökningar automatiskt påverka statsbidragets storlek. Utifrån de mål som staten fastlägger för bidragsgivningen får studieförbunden härigenom förbättrade möjligheter att satsa på kvalitet i sina verksamheter utan att för den skull riskera minskat statsbidrag.¹⁰⁵

En referensgrupp tillsätts

Efter 2005/06 års folkbildningsproposition inledde Folkbildningsrådet en process med syfte att stödja, följa upp och redovisa folkbildningens kvalitetsarbete. Att det skulle vara en uppgift för studieförbunden och folkhögskolorna själva att utforma arbetet och ställ upp kriterier och indikatorer för vad som kunde anses vara och leda till en hög kvalitet i verksamheten var något som de både medlemmarna Folkbildningsförbundet och RIO var överens om. Folkbildningsförbundet uttryckte detta som att:

Grunden för Folkbildningsrådets arbete bör vara att föra en dialog med studieförbunden och sätta sig in i deras olika ledningssystem och ledningsprocesser för kvalitetsarbete. Folkbildningsrådet bör däremot inte utarbeta ett eget kvalitetssystem likt exempelvis Myndigheten för skolutveckling och Högsköleverket.¹⁰⁶

104 Prop. 2005/06:192, s. 49.

105 Prop. 1990/91, s. 19. Antalet timmar med det högre schablonbidraget skulle ligga fast under en treårsperiod.

106 Folkbildningsförbundet. Kvalitetsarbete i studieförbund från 2007.

Den referensgrupp som tillsattes för detta ändamål bestod av representanter från folkhögskolor och studieförbund samt en forskare, Lena Lindgren, från Förvaltningshögskolan i Göteborg. Gruppen ordnade en mängd olika konferenser och möten genomfördes för att diskutera kvalitetsfrågor och ta fram förslag.

På referensgruppsmötet i januari 2008 beslutade man att begränsa kvalitetsdiskussionen till de syften och verksamhetsområden som folkbildningspropositionen pekade ut.¹⁰⁷ På mötet diskuterades ett PM där det fanns förslag på kvalitetsegenskaper och indikatorer.

I ett underlag till Folkhögskolekonferensen 2008 skriver referensgruppen så här:

Syftet är att det indikatorsystem som utvecklas ska kunna användas för att regelbundet granska förekomsten och tillståndet av kvalitet i studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet. Den information som systemet producerar ska användas som underlag i FBRs bidragsfördelning (vår kurs.), men också för att visa inför riksdag, regering och medborgare att den verksamhet man bedriver har avsedd kvalitet. Det betyder i sin tur att systemet bör ha ett strukturerat format med gemensamma kvalitetsegenskaper för folkbildningen. Indikatorerna kan vara gemensamma eller skilja sig åt mellan studieförbund och folkhögskolor. Kvalitetsegenskaper och indikatorer möjliggör att organisationerna kan jämföras med varandra och med sig själva över tid.¹⁰⁸

Till Folkhögskolekonferensen bifogades ett arbetsmaterial som deltagarna på konferensen skulle arbeta med gruppvis. Samma underlag gick ut till studieförbunds-konferensen 2008. Kvalitetsindikatorerna delades in i kategorierna *förutsättningar*, *processer*, *prestationer*, *deltagareffekter* (individ och medborgare) och *samhälleffekter*.

Efter återföreningskonferenser, diskussioner inom respektive organisation etc. beslutade Folkbildningsrådets styrelse att kvalitetsredovisningar för perioden 2008–2009 för både folkhögskolor och studieförbund skulle skickas in till Folkbildningsrådet senast den 1 juli 2009.¹⁰⁹

Referensgruppen enades på mötet den 29 april 2008 om att föreslå två kvalitets-kriterier till kommande kvalitetsredovisning, nämligen *folkbildningskompetens* och *deltagareffekter*. Inför nästa referensgruppsmöte skulle representanterna för folkhögskolorna respektive studieförbunden ta fram var sitt förslag på indikatorer för *folkbildningskompetens*. Lena Lindgren skulle presentera ett förslag på indikatorer för *deltagareffekter*.

107 Folkbildningsrådet. Referensgrupp Kvalitetsmätt. 2008-01-24.

108 Folkbildningsrådet. Underlag till Folkhögskolekonferensen 2008: Kvalitetsindikatorer för folkbildningen, s. 2.

109 Folkbildningsrådet. Styrelseprotokoll 08-04-24.

Trots ganska omfattande förslag fattades emellertid inget beslut om att anta dessa indikatorer. I stället, om vi läser Folkbildningsrådets publikation Nationell redovisning av folkbildningens arbete, beslutades att: ”I det utvecklingsarbete som sedan tog vid (dvs. efter det kvalitetsarbete som beskrivits ovan, vår anm.) blev det tydligt att det handlade om processer som inte kan skyndas fram eller tryckas på `uppifrån`. Varje folkhögskola och studieförbund måste äga sin egen process utifrån sina egna förutsättningar.”¹¹⁰

Vi konstaterar således att det *inte* skulle finnas några kvalitetsindikatorer som skulle ”tryckas på uppifrån” utan det var upp till varje enskild folkhögskola och studieförbund att stå för sin egen kvalitetsutveckling. Men hur stämde detta beslut med de önskemål som fanns i 2005/06 års folkbildningsproposition? Var inte tanken att bidragssystemet skulle innehålla kvalitetsaspekter och inte bara bygga på kvantitet? Kvalitetsarbetet var inte avslutat, det skulle bara ske lokalt och inte centralt. Vi återkommer till detta.

En av anledningarna till att det inte blev några gemensamma indikatorer för folkhögskolan sägs vara RIO:s styrelses negativa inställning till detta. I ett brev till Folkbildningsrådet, där RIO:s styrelse föreslog representanter till en annan grupp, sägs att: ”RIO:s representant har inte heller i den gruppen (det vill säga referensgruppen, vår anm.) gett sitt stöd till gemensamma indikatorers varande.”¹¹¹ Några gemensamma kvalitetsindikatorer utarbetades således inte av Folkbildningsrådet.

Beredningsgrupperna arbetar vidare med kvalitetsfrågorna

Diskussionen om gemensamma kvalitetsindikatorer var emellertid inte avslutad, utan var ett genomgående tema inom den beredningsgrupp som arbetade fram förslaget till ny bidragsmodell för folkhögskolorna. Däremot var många folkhögskolor mycket negativa till att införa kvalitativa mått i bidragssystemet. Det var inte bara för att kvalitetsindikatorerna var okända, vilket innebar att man inte visste vad man skulle tycka till om, utan att en fördelning efter kvalitetsmått helt enkelt inte upplevdes som ett bra förslag. Antingen såg man det som orimligt att göra en koppling mellan kvalitet och statsbidrag, eller så ansåg man att alla skulle uppfylla kriterierna, oavsett vilka kriterier som valdes. Många skolor menade att det var deltagarna som skulle bestämma vad som var god kvalitet och inte någon grupp på central nivå.

Trots att frågan om kvalitativa mått tydligt fanns med i de motiv som Folkbildningsrådets styrelse hade för att se över fördelningsmodellen var frågan däremot väldigt nedtonad i beredningsgruppen för studieförbunden. Beredningsgruppen uppfattade tidigt ett starkt motstånd från studieförbunden mot att koppla sådana mått till bidragssystemet. Detta motstånd baserade sig på att studieförbunden hade svårt att

110 Folkbildningsrådet. Nationell redovisning av folkbildningens kvalitetsarbete 2010, s. 7.

111 Folkbildningsrådet. Brev från RIO:s styrelse till Folkbildningsrådet 2008-06-26.

se hur sådana kriterier skulle vara utformade. Vid överläggningar uttryckte de också en rädsla för att införandet av kvalitativa mått kunde leda till en rättsosäker situation med en subjektiv bedömning av kvaliteten i studieförbundets verksamhet och arbetssätt. Beredningsgruppen uttryckte också själva att det var svårt att konstruera indikatorer för att kunna mäta och jämföra kvalitet. I remissvaren var därför inte denna fråga närvarande på samma sätt som för folkhögskolorna. Studieförbunden och folkhögskolorna verkar mena att utveckla ett kvalitetsarbete är en sak, men att koppla kvalitetskriterier till bidragssystemet är en helt annan.

Det upprepades flera gånger från både studieförbund och folkhögskolor att kvalitetsfrågorna måste hållas isär från fördelningen av statsbidrag. På folkhögskolekonferenserna våren 2010 framfördes exempelvis protester mot kvalitativa element i bidragsgivningen: ”Kvantifiering av kvalitet kan vara livsfarligt”, eftersom det är svårt att hitta tydliga och rättssäkra kriterier. Kritikerna menade att detta kunde leda till likriktning.¹¹² ”Vi ifrågasätter starkt en standardiserad kvalitetsmätning”, säger en representant för folkhögskolorna. ”Vi ser det som omöjligt att fånga upp varje skolas specifika kvalitet och undrar vad som egentligen blir över för en nationell kvalitetsredovisning” menar samma person.

I Folkbildningsrådets reflektioner till utvärderingsgruppens första rapport ”Ett system som alla kan leva med” utvecklar man sin syn på kvalitet och dess koppling till fördelningsmodellerna:

Folkbildningsrådet är tveksamt till att resursfördelningsmodeller som helt bygger på kvalitativa element är lämpliga för folkbildningen. Att kvantifiera statens syften med folkbildningen i ekonomiska termer kan både leda till en önskad likriktning och till alltför detaljerade och därmed svåröverskådliga bidragsmodeller.

Ett annat problem är att modellerna riskerar att bli kontraproduktiva. Om ekonomiska resurser ska styras till studieförbund och folkhögskolor vars verksamheter bedöms vara av högre kvalitet än övrigas, utarmas de redan svagare miljöerna. Samtidigt skulle en motsatt princip – större anslag till de svagare miljöerna – knappast vara rimlig i resursfördelningsmodeller som syftar till att främja verksamheternas kvalitet. Detta dilemma har uppmärksammats även inom högskoleområdet.

112 Folkbildningsrådet. Sammanställning av statsbidragsdiskussionerna vid Folkhögskolekonferenserna i Malmö och Nacka mars 2010. 2010-04-27.

Nätverket FB Kvalitet

Även Tage Johansson, som i många år arbetat som rektor och utvecklat nätverket FB Kvalitet där ett stort antal folkhögskolor ingår, problematiserar frågan om kvalitet i folkbildningen, hur den kan mätas och om den kan och bör kopplas till en ekonomisk fördelning. Han skriver så här: ¹¹³

... folkhögskolorna har en hög och jämn kvalitet, som inte varierar nämnvärt över tid. Kvaliteten tycks inte heller variera med de faktorer som man ofta förmodar är avgörande för kvalitet. Folkhögskolans kvalitet är ovanligt stabil och robust.

Enligt Johansson bör man därför fundera över poängen med att koppla ekonomiska incitament till den uppmätta kvaliteten. Ska bidragen fördelas utifrån de uppnådda resultaten eller enligt faktorer som man anser gynna kvaliteten? Om man väljer det första perspektivet, vem ska göra denna bedömning? frågar han sig. Är det deltagarna, personalen eller utomstående bedömare? Hur ska en sådan osäker bedömning ge en rättvis fördelning?

Det är dock lika osäkert att gå den andra vägen via faktorer som anses gynna kvaliteten. Hur säkert är sambandet mellan hög kvalitet och exempelvis internat, bibliotek, samarbete med omvärlden eller beredningsgruppens förslag om studeranderättslig överenskommelse? Johansson drar följande slutsats:

Den risk man tar med en sådan kriterielista, med saker som är enkla att fastställa, är att man snedvrider hela kvalitetsarbetet. Fokus ges åt och pengar satsas på saker som inte har något klarlagt samband med samhällsmålen 4:7. Och inte heller med andra lika viktiga kvalitativa mål, som folkhögskolor; huvudmän eller deltagare har.

Enligt Johanssons rapport mäts kvalitet utifrån deltagarnas måluppfyllelse. Johansson menar också att lärartäthet eller arbetskultur bland lärarna inte har något samband med deltagarnas måluppfyllelse. Men vad är det då som åstadkommer en god måluppfyllelse? Enligt Johansson är det svårt eller rent av omöjligt att hitta faktorer som har en avgörande betydelse för god kvalitet:

[Det finns] inga styrkta samband mellan dessa enskilda faktorer och god kvalitet – oavsett vilket kvalitativt perspektiv som man väljer. Allt grundas

113 Johansson 2011. FB-kvalitet är ett nätverk av folkhögskolor med syfte att mäta folkhögskolornas kvalitet. Sedan 2006 genomförs webbaserade kvalitetsmätningar vid två tillfällen per år. Rörelse-folkhögskolornas intresseorganisation har huvudmannskapet för detta nätverk.

på gissningar, lösa antaganden och favoritföreställningar om vad som skapar måluppfyllelsen. Inget är styrkt.

Särkoppling mellan kvalitet och fördelningsmodell

De båda bidragsmodeller som trädde i kraft 2012 är visserligen inte helt ”rena” från kvalitetsvariabler. Exempelvis fördelar studieförbunden en viss procent av det rörliga bidraget för verksamhet som bedrivits för personer med funktionsnedsättning och deltagare med utländsk bakgrund och för folkhögskolorna finns en miniminivå för lärartätheten, andel redovisad verksamhetsvolym, etc. Utgångspunkten är dock en organisatorisk särkoppling mellan kvalitetsarbete och statsbidragsmodeller.

Särkoppling kan beskrivas som ett sätt för organisationer att hantera de krav som ställs från omgivningen. När sådana krav står i motsättning till organisationens interna krav och synsätt kan vi förvänta oss att organisationen utvecklar separata strukturer och processer för de olika kraven. Dessa verkar sedan parallellt inom organisationen utan att störa varandra och kan på detta sätt ses som särkopplade.¹¹⁴

På detta sätt fungerar och verkar kvalitetsarbetet och fördelningsmodellen parallellt, särkopplade från varandra. Bidragsmodellerna hålls så rena från styrande element som möjligt.

Att bidragsmottagarna på detta sätt vill minimera statsbidragets styrande effekt och på så sätt värna sin egen handlingsfrihet är inget som bör förvåna någon. Vår uppfattning eller tolkning är att frågan om kvalitet egentligen *inte* handlar så mycket om att man är motståndare till kvalitet i sig. Man påstår ju att folkbildningen har en jämn och hög kvalitet vilket ju borde innebära att kvalitet går att mäta. Det man är motståndare till är någon *centralt* ska bestämma vad kvalitet är, hur det ska mätas och sedan använda detta i en bidragsfördelning.

Denna ”centralstyrning” skulle bara skapa ökad byråkrati för både Folkbildningsrådet och folkhögskolorna, menade en av folkhögskolorna:

Förslaget innebär dessutom utökad byråkrati med nya tjänstemän som ska sitta och bedöma alla ansökningar, förutom att skolorna får avsätta resurser till personer som ska arbeta med ansökningar.

Att samma upprördhet inte kom från studieförbundens sida berodde helt enkelt på att beredningsgruppen inte hade några liknande förslag. Här tonade man, som vi sett, i stället ned frågan tidigt i beredningsprocessen.

114 Se exempelvis Meyer & Rowan 1977 och Brunsson 2002.

Folkbildningsrådet styr främst formen för verksamhet

Efter att vi nu har konstaterat att studieförbunden och folkhögskolorna vill ha ett ”så rent system” som möjligt ställer vi oss frågan vad Folkbildningsrådets fördelnings-system egentligen styr?

I vår enkätundersökning till studieförbundens avdelningar frågade vi, utöver i vilken grad som olika aktörer och företeelser anses påverka avdelningen, om vad som påverkas. För varje fråga fick respondenterna ange om aktören eller företeelsen påverkade verksamhetens form, innehållet i verksamheten eller målgruppen för verksamheten. Ett eller flera alternativ kunde anges.

Ett relativt tydligt mönster framträder i materialet. Det som tydligast anges som styrande av verksamhetens *form* är statsbidraget och det till fördelningsmodellen kopplade regelverket för de olika verksamhetsformerna. Till mindre del anges också kravet på ett systematiskt kvalitetsarbete och personalens och cirkelledarnas kompetens vara med och styra formen. Värt att notera är att vad som kan beskrivas som lokal efterfrågan (kommunens önskemål, individers och lokala civilsamhällets efterfrågan av folkbildning) till mycket liten del anses påverka verksamhetens form.

Om staten via Folkbildningsrådet framförallt styr verksamhetens form så anger avdelningarna att *innehållet* framförallt styrs av efterfrågan hos individer och lokalt civilsamhälle, i kombination med studieförbundens ideologiska profil, dess medlemsorganisationer samt personalens och ledarnas kompetens. Betydligt färre anger att statens syften styr verksamhetens innehåll, även om det fortfarande är mer än hälften som anser att så är fallet.

Avdelningscheferna anser att verksamhetens *målgrupp* främst påverkas av förbunds nivåns prioriterade områden samt andra förbundsinterna variabler som avdelningsstyrelsens prioriteringar och den ideologiska profilen. När det gäller målgrupp så verkar också statsbidraget, och då med sitt inbyggda förstärkningsbidrag, spela en roll. Även statens syften anges av många som viktiga. I intervjuerna talar lokala chefer t.ex. ofta om personer med kortare utbildningsbakgrund som en konkretisering av syftet att utjämna utbildningsklyftor.

Ställt på sin spets så pekar denna enkätundersökning därför på att Folkbildningsrådet i sin roll som fördelare av statsbidrag i första hand styr formen för verksamheten, medan innehållet och målgrupperna i huvudsak styrs av interna faktorer i studieförbunden och av lokal efterfrågan. Studieförbunden kan själva utifrån sin ideologiska profil, på en efterfrågestyrd marknad, utforma inriktning och innehåll i sin verksamhet, så länge de håller sig till de former som staten och Folkbildningsrådet definierar. Detta är inget förvånande resultat utifrån slutsatserna i våra tidigare rapporter där vi visat på en motvilja från studieförbunden och Folkbildningsrådet att styra statsbidraget utifrån kvalitativa och innehållsmässiga aspekter. Istället har man valt en fördelningsmodell med tydligt definierade verksamhetsformer som relativt

enkelt låter sig kvantifieras. Mot denna grundläggande utformning av bidragssystemet har vi i beredningsprocessen inte kunnat se något motstånd från studieförbunden. Studieförbunden verkar alltså anse det som legitimt att fördelningsmodellen är utformad på ett sätt som styr verksamhetsform, medan det inte anses legitimt att Folkbildningsrådet skulle använda en modell som i för hög utsträckning skulle styra verksamhetens innehåll och målgrupp.

Vart tog verksamheten vägen?

Vi uppfattar således bidragssystemet som i huvudsak ett administrativt system, dvs. det ska skapa förutsättningar för folkhögskolornas och studieförbundens verksamheter men det ska inte styra verksamheterna som sådana. Det finns alltså en särkoppling även mellan bidragsfördelning och verksamhet.

Samtidigt ska Folkbildningsrådet, enligt förordningen om statsbidrag, kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till de syften som angivits. Folkbildningsrådet genomför en mängd uppföljningar och utvärderingar. Man tar fram en stor mängd verksamhetsstatistik om folkhögskolor och studieförbund, deras ekonomiska situation och bidragsgivare, information om folkbildningens kvalitetsarbete, om studieförbund och folkhögskolor följer statsbidragsvillkoren, om folkbildningens samhällsbetydelse, hur internkontrollen ser ut, osv. Dessutom genomför Folkbildningsrådet uppföljningsbesök på olika folkhögskolor och studieförbund. Vid dessa besök tittar Folkbildningsrådet på organisationen och verksamheten, exempelvis hur verksamheten planeras och arbetet med kvalitetsfrågor, hur studieförbundet eller folkhögskolan når upp till statens syften samt hur de följer upp administrationen och ekonomi.

Utvärderingarna genomförs inom ramen för en femårig strategi där den nuvarande strategin avslutas 2014. Föreliggande utvärdering är en del av denna utvärderingsverksamhet. Andra utvärderingar har berört exempelvis studieförbundens kulturprogram, folkhögskolans lärare, studieförbundens cirkelledare och studie- och folkhögskoledeltagare.¹¹⁵

Hur används denna information? Enligt Folkbildningsrådets senaste årsredovisning används resultaten från uppföljningsverksamheten. "... förutom i återrapporteringen till regeringen, som underlag för bidragsfördelning, vid uppföljning och justering av bidragsvillkor, i arbetet med att upptäcka och förebygga felaktig bidragsanvändning..." När det gäller de nationella utvärderingarna säger man att: "Utvärderingsrapporterna presenteras vid konferenser för studieförbund och folkhögskolor och vid interna seminarier för Folkbildningsrådets kansli. De utgör grund

115 Folkbildningsrådet. Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2013, s 11 ff.

för Folkbildningsrådets medverkan under Almedalsveckan”. Man arbetar också för att ”... resultaten från utvärderingarna ska bidra till forskning och annan kunskapsuppbyggnad inom folkbildningsområdet.”¹¹⁶

Eftersom studieförbunden har en annan organisatorisk profil än folkhögskolorna, med flera led innan bidragen når ut i organisationerna, finns en internkontroll för att följa upp avdelningarnas användning av bidraget. Internkontrollen ledde 2013 till att ungefär 2,5 promille av antalet studietimmar justerades bidragsmässigt. Justeringarna är överlag få även för tidigare år.¹¹⁷ För folkhögskolorna finns inte denna typ av internkontroll utan det är de enskilda folkhögskolornas ansvar att bygga upp rutiner för uppföljning och utvärdering. Brister upptäcks därför på annat sätt, exempelvis via Folkbildningsrådets egna uppföljningar av statsbidraget. Som exempel på vidtagna åtgärder kan nämnas att en skola fick sitt bidrag justerat eftersom man inte uppfyllde grundvillkoret för lärartäthet, andra brister ledde till att ett par folkhögskolor fick betala tillbaka delar av bidraget.¹¹⁸ Man kan säga att denna kontroll i stort avser att justera direkta och eventuella felaktigheter i förhållande till de formella krav som finns för att erhålla statsbidrag.

Kvalitetsredovisningar

Uppgifter på hur studieförbund och folkhögskolor arbetar med frågor om exempelvis kvalitetsarbete och hur man uppfyller statens syften bygger i huvudsak på egenrapportering till Folkbildningsrådet. Även här kan naturligtvis ”brister” upptäckas. Låt oss ta några exempel ur rådets rapporter.

I 2010 års nationella kvalitetsredovisning skriver rådet att kvalitetsredovisningarna hade utvecklats, men att det borde vara tydligare hur utvärderingarna ska göras och hur resultaten ska tas tillvara. Man menade också att redovisningen av effekterna och deltagarinflytandet borde stärkas. Ungefär samma andel av folkhögskolorna och ett av studieförbunden hade fortfarande brister i sin kvalitetsredovisning. Självvärderingen visade en viss förbättring när det gällde exempelvis statens syften och verksamhetsområden åtminstone för folkhögskolorna. Över 50 procent (en ökning med 7 procent sedan 2009) sade att de genomförde en systematisk uppföljning eller utvärdering och analys av målen och insatserna när det gällde syftena, och ungefär 30–50 procent gjorde det när det gällde verksamhetsområdena. Bland studieförbunden var det bara något enstaka förbund som gjorde systematiska uppföljningar av syftena och verksamhetsområdena.¹¹⁹

116 Ibid., s. 14f.

117 Folkbildningsrådet. Samlad bedömning av folkbildningens samhällsbetydelse 2013, s. 34.

118 Ibid., s. 36.

119 Folkbildningsrådet. Nationell redovisning av folkbildningens kvalitetsarbete 2010.

I 2011 års kvalitetsredovisning sägs att syftet med redovisningen bland annat är att analysera studieförbunds och folkhögskolors systematiska kvalitetsarbete med fokus på utvärdering och lärande.

Trots att dokumentationen har stärkts betydligt de senaste åren, är detta ett område som studieförbund och folkhögskolor ser behov av att stärka ytterligare. Synliggörandet av kunskap om folkbildningsverksamhet, vad den leder till och hur den utvecklas, framhålls som mycket viktigt för transparens, legitimitet och lärande, både för egen del och gentemot omvärlden. ... Man ser värdet av att kunna synliggöra, lära av och påvisa vad verksamheten leder till. Samtidigt som det finns en skepticism mot en alltför snäv syn på resultatstyrning och mätbarhet utifrån termer som produktivitet och effektivitet.¹²⁰

I rapporten om kvalitetsarbete inom folkbildningen, från 2012, som bygger på enkät-svar från samtliga folkhögskolor och studieförbund liksom besök hos samtliga tio studieförbund (central och lokal nivå), och tio av folkhögskolorna finns redovisat vad folkhögskolor och studieförbund har genomfört i förhållande till statens fyra syften. Ungefär 70 procent av folkhögskolorna har formulerat mål, genomfört insatser, utvärderat dessa insatser inom de fyra syftesområdena. En något mindre andel, 60 procent, bedömer att det inneburit en verksamhetsförbättring inom något av dessa områden.

Merparten av studieförbunden har genomfört insatser av olika slag inom de fyra syftesområdena. Verksamhetsförbättringarna har dock främst skett inom kultur- och demokratiområdet, i mindre grad när det gäller att utjämna utbildningsklyftor eller att öka engagemanget för att delta i samhällsutvecklingen.

Vilka åtgärder vidtas?

I den särskilda uppföljningen av grundbidraget till studieförbunden 2013 säger Folkbildningsrådet att nästan alla studieförbund kan visa hur man på ett systematiskt sett ”– arbetar in både profil och syften i verksamhetsplaneringen – centralt och regionalt”. Däremot, enligt rådet, kan man inte på samma sätt sett se *resultatet* av det förankringsarbete som görs. Resultatuppföljningen beskrivs ofta ”... i termer av ’dialog’, ’pågående process’ etc.”.

Om vi ser till distansundervisning/flexibelt lärande som regeringen påpekat som viktigt redan i 2005/06 års folkbildningsproposition uttrycker studieförbunden i samma uppföljning att detta är viktigt. Lika överens verkar man vara att det är svårt

120 Folkbildningsrådet. Kvalitetsarbetet och utvecklingen av verksamheten i folkbildningen 2011, s 11.

att få igång den här verksamheten. Det talas om motstånd, vilsenhet eller kompetensbrist. Folkbildningsrådet menade i sin kommentar till detta att flexibelt lärande i högsta grad var en demokrati- och social fråga. Det handlade också om att öka tillgängligheten såväl geografiskt som deltagarmässigt. Läser vi statistiken för distansundervisning var det i genomsnitt 0,5 procent av deltagarna som läste på distans 2013, medan motsvarande för folkhögskolorna var 17 procent.¹²¹ Går vi tillbaka till undersökningen ”Att vara folkhögskollärare”, är undervisning på distans det område där man anser sig själv ha minst kunskap om. Intresset för att öka sin kunskap om detta område är samtidigt väldigt lågt.¹²²

Vi har sett ovan att Folkbildningsrådet justerar bidraget för folkhögskolor och studieförbund om dessa inte uppfyller de formella krav som ställs utifrån bidragsreglerna. Hur agerar Folkbildningsrådet i de fall där man säger att det är svårt att se resultatet av förankringsarbetet av statens syften eller att distansundervisningen inte är på önskad nivå? I det här fallet verkar Folkbildningsrådets strategi inte vara att korrigera verksamheterna med ekonomiska styrmedel utan snarare att hjälpa till att skapa förutsättningar för att verksamheterna ska bedrivas i enlighet med bidragsbestämmelserna. Man säger att det är varje folkbildningsorganisation som tar emot statsbidrag som har det fulla ansvaret för att följa upp, granska och kontrollera att statsbidragsbestämmelserna följs. Folkbildningsrådets ansvar

... är att säkra att organisationerna utför den egna kontrollen av statsbidragsanvändningen på ett sätt som tryggar att fel inte begås, eller att fel upptäcks och rättas till... Studieförbundens och folkhögskolornas kvalitetsarbete hör nära samman med rätten att uppbära statsbidrag. En bedömning av det systematiska kvalitetsarbetet ingår både i Folkbildningsrådets prövning av nya statsbidragsmottagare, och vid granskningar som initieras vid misstanke om felaktig användning av statsbidraget som kan leda till återtagande av statsbidrag och i förlängningen till att rätten till statsbidrag upphör.¹²³

Vi kan konstatera att ”felaktig användning av statsbidraget” i det här fallet inte innebär att den faktiska verksamheten som sådan är utvärderad och felaktig utan snarare om exempelvis ett kvalitetsarbete pågår eller inte. Den uppföljning och utvärdering som gäller verksamheterna används framför allt i ett stödjande syfte, inte för att ”straffa” eller ”belöna” bidragsmottagare. Bidragsmodellen och verksamhetsresultat är således särkopplade.

121 Folkbildningsrådet. Uppföljning av grundbidraget till studieförbunden 2013, s. 5 och 10; Samlad bedömning av folkbildningens samhällsbetydelse 2013, s. 20.

122 Andersson et al, s 33 och 42.

123 Folkbildningsrådet. Samlad bedömning av folkbildningens samhällsbetydelse 2013, s. 32f.

Varför ser man över bidragsmodellerna?

Om det inte är verksamheterna som sådana som föranleder de översyner av fördelningsmodellerna som Folkbildningsrådet genomför med jämna mellanrum¹²⁴, vilka syften har då dessa översyner, dvs. vad ska de lösa?

En viktig förklaring till varför modellerna ofta ses över är naturligtvis den ekonomiska betydelsen som bidragssystemet utgör och att det, som vi berört ovan, ska vara rättvist. Modellerna för fördelning av bidrag både till studieförbunden och till folkhögskolorna är utformande på ett sätt som gör det svårt (för folkhögskolorna i det närmaste omöjligt) att genom egna bedrifter öka sin andel statsbidrag. Det är helt enkelt svårt att växa inom ramen för modellerna. Detta gör att en, för den egna folkhögskolan eller studieförbundet, framgångsrik omförhandling av hela fördelningsmodellens utformning är den kanske största möjligheten att kapa åt sig en större andel av statsbidraget. Vi har tidigare beskrivit just denna aspekt av processen för att ta fram nya bidragsmodeller som ”kriget om resurserna”.

Missnöje och misstänksamhet

Men även *missnöje* påtalas som ett skäl till en ny översyn av bidragsmodellerna:

Efter förra systemet blev det väldigt mycket så att det var några som vann och det var andra som förlorade och att rådet körde över sex stycken studieförbund och gick på tre studieförbunds åsikt, Bilda, Sensus och Sisu. Det blev bilden, att det var en spricka mellan studieförbunden.

Vi har inte tyckt om, tycker inte om det nuvarande statsbidragssystemet. [...] tror jag det är en brist att det blev en sån konflikt runt den. Nu tror jag aldrig att vi får ett statsbidragssystem som alla gillar och som alla tycker är ok. Det är lite som en pendel fram och tillbaka och det tror jag att man måste acceptera.

Men det finns också de som menar att det finns en utbredd misstänksamhet. Denna misstänksamhet späder på oenigheten om huruvida systemet var bra eller dåligt utformat. Syftet med en ny översyn handlar då om att täppa till eventuella kryphål eller förtydliga regelverket.

Vi är misstänksamma inom folkbildningen, speciellt inom familjen. Vad gör de där andra för att hamna på grön kvist? Varför ska inte vi göra så här

¹²⁴ Sedan 1991 då Folkbildningsrådet fick ansvar för att fördela statsbidraget har nya modeller införts 1994, 1997, 1998, 2001, 2007 och 2012. Även löpande justeringar har gjorts under denna tid.

när alla andra gör det? De allra flesta har ambitionen att både göra en verksamhet man brinner för och att inte göra fel. Sen gör grannen något som man själv upplever som förbjudet. Ofta bygger man på myter om vad grannen gör istället för att prata med grannen

Systemet skapar ”kreativa lösningar” menade en folkhögskola:

Alla skolledningar tvingas att manipulera regelsystemet. Skolledningar fuskar inte. Skolledningarna ljuger inte. Men man hanterar systemet, för att det skall täcka kostnaderna i den verksamhet som man tack var de olika intressenternas mål och verklighetens förutsättningar, måste genomföra. Över tid kommer varje ansvarskännande skolledning att försöka ”lindra effekterna” av regelsystemet.

En evig oro

Det verkar finnas en ”evig oro” från folkbildningens organisationer där översyner eller korrigeringar är ett sätt för studieförbund och folkhögskolor att känna att ”något nytt är på gång” som kanske leder till att man får en lite bättre position nästa gång. Det är då inte förvånande att man åter vill ha en ny översyn. De båda bidragssystem som studerats har varit i kraft sedan 2012. Men redan året efter fattades beslut om en ny översyn av bidragssystemet för studieförbunden. En begäran kom till Folkbildningsrådet den 19 september 2013 om en översyn. Begäran var formulerad i en enda mening: ”Folkbildningsförbundets styrelse har beslutat att till Folkbildningsrådet framföra en begäran om en översyn av statsbidragsreglerna för studieförbund.”¹²⁵

I Folkbildningsrådets verksamhetsplan och budget för 2014 sägs att: ”Under 2015 ska styrelsen ta ställning till nytt fördelningssystem för statsbidrag till studieförbund. En översyn av bidragssystemet för folkhögskolor påbörjas hösten 2015.”¹²⁶ Det finns inga motiveringar bakom Folkbildningsförbundets begäran om översyn av bidragsfördelningen till studieförbunden. Det finns heller inga motiveringar från styrelsens sida om varför man godtar att göra denna översyn. I styrelseprotokollet från den 25 september 2013 kan vi läsa att det ”... beslutades att uppdra åt kansliet att återkomma till styrelsen med plan för översyn av system för statsbidrag till studieförbund.” Till styrelsemötet den 4 februari 2014 finns en bilaga som gäller denna översyn. I bilagan finns den bakgrundsbeskrivning som vi refererat till ovan samt den uppföljning som kansliet gjort för att se hur studieförbunden följer statsbidragets intentioner. Folkbildningsrådet konstaterade att få studieförbund följde den bidragsmodell som styrelsen beslutat om. Syftet med projektet ”... är att ta fram förslag

125 Folkbildningsförbundet. Dnr 49, u2013, 7 arl. Stockholm 2013-09-19.

126 Folkbildningsrådet. Styrelsemöte 2014-05-28 Handling till punkt 9.

till ett nytt statsbidragssystem som möter samhällets behov av folkbildning och ger studieförbunden förutsättningar och möjligheter att bedriva folkbildningsverksamhet som följer statens syften med anslaget till folkbildningen.”¹²⁷

När det gäller folkhögskolorna fanns förslag redan innan beslutet om de nya bidragsreglerna hade tagits om att systemet skulle ses över igen. På RIO-kongressen den 20–21 mars 2013 godtogs en motion där man yrkade på att skyndsamt ta bort lärartäthetsbegreppet som ett generellt statsbidragskriterium och ett beslut om att RIO innan kongressen 2015 skulle initiera en översyn av nuvarande statsbidragssystem.¹²⁸ Som vi sett ovan har Folkbildningsrådet beslutat att en översyn av folkhögskolornas bidragsmodell ska påbörjas 2015.

Statens konsekventa ambivalens

Vi har sett i det föregående avsnittet att folkbildningen i hög grad styr verksamheten utifrån vad folkbildningen själv anser vara rimligt. Beror detta på att staten inte vill styra eller att andra aktörer som ger bidrag till studieförbund och folkhögskolor har andra krav och förväntningar? Vad vill staten uppnå med sin styrning?

Staten har flera styrinstrument till sitt förfogande; ideologiska, ekonomiska och regleringar eller med ett annat språkbruk; *predikan*, *morot* och *piska*. Alla dessa styrmedel är sammanflätade i förordningen om statsbidrag till folkbildningen, i propositioner etc. Vi delar därför inte upp styrningen i enskilda styrinstrument utan talar bara om statens styrning.

”Fri och frivillig”

I 1990/91 års proposition, ”Om folkbildning”, där grunden lades för regeringens och riksdagens syn på folkbildningen, sägs att folkbildningens anordnare själva skulle lägga fast målen för verksamheten, medan riksdag och regering skulle lägga fast målen för bidragsgivningen.¹²⁹ Statsbidraget skulle fortsättningsvis innehålla mindre regler och på ett tydligare sätt knytas till målen för folkbildningen.¹³⁰ Man skulle helt enkelt införa mål- och resultatstyrning för folkbildningen, vilket vid den tidpunkten

127 Folkbildningsrådet. Styrelseprotokoll 2014:2, 20 februari 2014. Handling till punkt 10.

128 Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation. Protokoll från RIOs kongress på Djurönästet den 20–21 mars 2013.

129 Prop. 1990/91:82, s. 6.

130 Ibid. s. 4.

var den ambition som präglade hela statsförvaltningen, även om det tänkta Folkbildningsrådet inte var en myndighet.

Längre fram i propositionen kan vi läsa följande:

Inom de gränser som riktlinjerna ställer upp, bör folkbildningen själv få bestämma inriktningen på sin verksamhet. Detta leder enligt min mening till att statsbidragets roll som styrinstrument för verksamheten kraftigt bör tonas ned. Statsbidraget bör således inte knytas till ett omfattande regel-system som i stor utsträckning styr verksamheten.¹³¹

Regeringen utvecklade och förtydligade sina skäl ovan på följande sätt. När det gällde att folkbildningen skulle vara *fri och frivillig* menade man att den skulle vara:

... obunden av stat och marknad, skild från samhällets läroplansstyrda utbildning och arbetsgivarnas produktionsanpassade personalutbildning. Den skall vara ett forum där deltagarna själva väljer ämne och arbetsformer och där de egna erfarenheterna och behoven styr studierna. En nära relation till människors vardagliga miljöer och gemenskaper av ideologisk och kulturell karaktär är naturlig.¹³²

Men det var också viktigt att profilera sig. Studieförbundens profil skulle exempelvis kunna vara präglad av huvudmannens ideologiska eller politiska värderingar. När det gällde folkhögskolorna tänkte man sig profilering i två avseenden, dels att folkhögskolornas arbetsformer och uppläggning av studierna skulle skilja sig från det offentliga skolväsendet, dels en profilering som skulle kunna vara ideologisk eller innehållsmässig, exempelvis i kursutbudet.¹³³

Syftena har justerats över tid

Under årens lopp har vissa förändringar genomförts i de syften som formulerades i 1990/91 års proposition, liksom att vissa grupper som folkbildningen borde vända sig till har tillkommit. I 2005/06 års folkbildningsproposition menade emellertid regeringen att det fanns en viss fara med att peka ut vissa grupper som var i ett särskilt behov av stöd eftersom dessa grupper ständigt pekades ut som svaga. Nu ville regeringen ändra detta och överlåta till folkbildningen att själva bestämma vilka grupper som var relevanta för att syftena skulle nås. Grundprincipen skulle dock fortfarande vara att försöka nå dem med kort eller ofullständig utbildning eller dem som är ut-

131 Ibid. s.29 f.

132 Ibid., s 8. Man talar även om frihet i betydelsen oberoende av arbetsgivare, donatorer och institutioner av konfessionell eller politisk art.

133 Ibid., s. 14.

sätta på annat sätt. I stället för särskilda grupper lade man sju verksamhetsområden till de fyra syftena.

I 2013/14 års folkbildningsproposition föreslog regeringen att de sju verksamhetsområdena skulle tas bort. Bakgrunden var ett uppdrag till Folkbildningsrådet att se över dessa verksamhetsområden. Rådet menade i sitt svar till regeringen att verksamhetsområdena hade skapat en viss otydlighet i folkbildningens arbete. Dels, menade man, fanns ett problem med att staten pekade ut vissa verksamhetsområden som särskilt motiverade samtidigt som det förväntades att folkbildningen själv skulle styra sin verksamhet, dels skulle de fyra syftena med vissa kompletteringar kunna täcka in de olika verksamhetsområdena. Folkbildningsrådet föreslog därför att verksamhetsområdena skulle tas bort. Samma ståndpunkt intog den av regeringen tillsatta Folkbildningsutredningen.¹³⁴

Regeringens argument för att ta bort verksamhetsområdena var att de inte haft avsedd effekt. Att ange vissa verksamhetsområden stred också mot principen att folkbildningen själv skulle få bestämma verksamhetens inriktning utifrån sin ideologiska profil och värdegrund.¹³⁵

Genom den målstyrning som infördes för folkbildningen 1991 står det också aktörerna inom folkbildningen fritt att utforma sin verksamhet på det sätt som de bedömer vara lämpligt. Med utgångspunkt i denna princip finns det enligt Folkbildningsutredningen fog för förslaget om att avveckla verksamhetsområdena.

Regeringens återkommande ambivalens

Det finns, som vi kan se, en viss ambivalens i styrningen av folkbildningen. Ska man styra eller inte styra? I 1997/98 års folkbildningsproposition ville regeringen att exempelvis ta bort villkoret att folkhögskolans undervisning till form och arbetsätt skulle skilja sig från det offentliga skolväsendet och högskolan. Motsvarande skrivning hade redan tidigare tagits bort när det gällde studieförbunden. Motivet var att man inte ville styra folkbildningens former och arbetssätt. Samtidigt räknade regeringen ”... med att folkbildningen själv tar ansvar för att all utbildning som anordnas med statsbidrag präglas av folkbildningens kännetecken. Folkbildningsrådet bör noggrant följa utvecklingen.”¹³⁶

134 Folkbildningsrådet. Dnr 212,2011,090. 2011-11-15. Redovisning av regeringsuppdrag avseende verksamhetsområden i folkbildningsförordningen (1991:977); SOU 2012:72.

135 Prop. 2013/14:172, s. 28.

136 Prop. 1997/98:115, s. 28.

Den ambivalenta styrningen är, som vi uppfattar det, en konsekvens av den korporativa beslutsmodellen. Regering och riksdag måste ange någon typ av övergripande inriktning eller riktning för statsbidraget; statsbidraget är betydande och utgörs av medborgarnas skattepengar samtidigt som folkbildningen själv ska utforma verksamheten. Man ska både styra och inte styra. Forskaren Louise Waldén har sammanfattat detta:

Å ena sidan betonas ständigt karaktären av "fritt och frivilligt". Å den andra bör studierna bedrivas planmässigt och effektivt. Å ena sidan ska deltagarnas behov styra. Å andra sidan styr samhällets behov vad deltagarna alls får chansen att påverka. Å ena sidan är det viktigt att folkbildningen är självständig. Å andra sidan är den beroende av det stöd som utbetalas på noga definierade villkor.¹³⁷

Maria Arnholm, tidigare jämställdhets- och biträdande utbildningsminister med ansvar för folkbildningsfrågor, uttryckte denna ambivalens i riksdagsdebatten med anledning av 2013/14 års folkbildningsproposition på följande sätt:

Folkbildningen utgör en del av det svenska civilsamhället. Dess koppling till landets folkrörelser är alltså stark. Relationen mellan staten och civilsamhället i Sverige har präglats av en ömsesidig respekt, vilket även gäller relationen mellan staten och folkbildningen. Även om den är nära och samförståndsriktad kan den också vara lite komplicerad. Folkbildningsorganisationerna lever i en dubbel roll. De är skattefinansierade och förväntas samtidigt bevara oberoende och självständighet i förhållande till statsmakten. Vi i den här kammaren har lite samma dubbla roll. Vi finansierar med skattebetalarnas pengar huvuddelen av folkbildningens verksamhet samtidigt som vi önskar slå fast en inriktning där man hela tiden håller en armlängds avstånd till en fri och fristående folkbildning. Vi gör alla den här avvägningen. Ibland kanske det skiljer sig lite åt, men jag tror att vi alla inser att det är den här balansgången vi måste gå.¹³⁸

Folkbildningens frihet är något som egentligen aldrig har ifrågasatts från politiskt håll. Snarare har det funnits försök att motsätta sig förslag som inneburit inskränkningar av friheten. I en av motionerna med anledning av 1990/91 års folkbildningsproposition menade motionärerna att tilltron till den fria och frivilliga folkbildningen var den viktigaste utgångspunkten. Staten skulle inte "formulera målen för bidrags-

137 Louise Waldén citerad i Lindgren 1996, s. 190.

138 Riksdagen. Riksdagens protokoll 2013/14:130. Maria Arnholm (fp) anförande. 97.

givningen, utan fastlägga samhällets motiv för att stödja folkbildningen”.¹³⁹ ”Om riksdagen ger folkbildningen frihet att själv formulera sina mål, bör några mål däröver ej angivas” uttrycktes i en annan motion.¹⁴⁰

Att införa två nya syften för bidragsgivningen; att stärka demokratin och bredda kulturintresset, vilket regeringen föreslog i 1997/98 års proposition, ansågs av några motionärer vara att slå in öppna dörrar. Dessa syften var redan, menade man, självklarheter för folkbildningen.¹⁴¹ Att dessutom föra in arbetslösa som en prioriterad grupp ökade, enligt några andra motionärer, den statliga regleringen av den ”fria folkbildningen”.¹⁴²

Kvalitet som exempel på ambivalens

Ett annat område där staten flera gånger uttryckt sin vilja att styra och som vi visat ovan är frågan om kvalitet i bidragsgivningen. Den frågan väcktes redan i 1990/91 års proposition men har också väckts i exempelvis de statliga utvärderingar som genomförts och i Riksrevisionens granskningar. I Riksrevisionens senaste granskning av studieförbunden från 2011 står att Folkbildningsrådet haft svårigheter att skapa ett system som tydligare styr statsbidraget mot de syften som riksdagen har beslutat. En förklaring till detta, menade Riksrevisionen, återfanns i rådets arbetssätt. Genom att studieförbunden inte varit överens sinsemellan om hur statsbidraget ska fördelas har Folkbildningsrådet också fått svårt att fatta beslut om hur studieförbundens verksamhet ska inriktas och bedömas.

*Riksrevisionen har vid sin granskning inte hittat några kvalitativa kriterier av det slag riksdagen efterlyst i det system som används för att fördela statsbidraget. Grundbidraget till studieförbunden bygger på hur mycket statsbidrag som betalats ut tidigare år och verksamhetsbidraget är baserat på verksamhetens volym. De kriterier som Folkbildningsrådet har angivit för att få statsbidrag rör framför allt den restriktion som anger att spel, lek och idrott inte berättigar till statsbidrag. Enligt Riksrevisionens bedömning är detta dock inte ett kvalitativt kriterium som anknyter till statens syften med statsbidraget.*¹⁴³

I de direktiv som regeringen gett till Folkbildningsutredningen hänvisas till riksrevisionens granskning:

139 Riksdagen. Motion 1990/91:Ub97 av Claes Roxbergh m.fl. (mp).

140 Riksdagen. Motion 1990/91:Ub105 av Lars Leijonborg m.fl. (fp).

141 Riksdagen. Motion 1997/98:Kr21 av Elisabeth Fleetwood m.fl. (m).

142 Riksdagen. Motion 1997/98:Kr22 av Fanny Rizell m.fl. (kd).

143 Riksrevisionen 2011:12, s. 41.

Riksrevisionens granskning har resulterat i en slutsats att systemet för fördelning (vår kurs.), uppföljning, utvärdering och kontroll behöver förändras och förbättras så att användningen av statsbidraget för folkbildningen kan styras bättre mot de syften och prioriteringar som riksdagen har beslutat om.

Regeringens menade i likhet med Riksrevisionen att Folkbildningsrådets redovisning i högre grad skulle omfatta kvalitativa mått. Det är således samma krav som framförts flera gånger under årens lopp. I skrivelsen från regeringen till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport står det däremot följande:

Regeringen ser ingen anledning att frånga den nuvarande roll- och ansvarsfördelningen genom att styra hur Folkbildningsrådet ska fördela statsbidraget. Regeringen kommer dock att fortsätta att hålla sig informerad i frågan och överväga om kvalitetsaspekten i Folkbildningsrådets riktlinjer avseende användningen av anslaget till folkbildningen ytterligare bör betonas.¹⁴⁴

Trots att regeringen ända sedan 1991 påpekat hur viktigt det är att bidragssystemet innehåller kvalitativa element skulle man ” fortsätta att hålla sig informerad i frågan och överväga om kvalitetsaspekten ... ytterligare bör betonas.” Med en sådan ”styrning” och ambivalens upplevs förmodligen inte ”trycket” från regeringen som så starkt att det skulle äventyra bidraget eller anseendet om Folkbildningsrådet inte går dem helt till mötes. Detta, menar vi, förklarar att Folkbildningsrådet kan göra den särkoppling mellan kvalitetsfrågor och bidragsmodellen som beskrivits tidigare i rapporten.

I sin position mellan staten och medlemmarna försöker därmed Folkbildningsrådet att gå båda parter till mötes och hantera bidragsgivarens och bidragstagarnas delvis motstridiga förväntningar. Folkbildningsrådet kan argumentera gentemot riksdagen och regeringen att de arbetar med kvalitetsfrågor samtidigt som de tillämpar principen om särkoppling genom att inte låta detta inverka på bidragsmodellen.

Att låta folkbildningen själva utforma sina verksamheter hindrar inte att staten vill veta hur denna verksamhet fungerar och om man uppfyller de av staten formulerade syftena. Hur hanterar regering och riksdag uppföljningen och utvärderingen av folkbildningen?

144 Regeringens skrivelse 2011/12:26, s. 5.

Uppföljning och utvärdering

Folkbildningen har utvärderats av staten vid några tillfällen, men inte särskilt ofta. De två stora statliga utvärderingarna av folkbildningen, SUFO 1 från 1996 och SUFO 2 från 2004, innehöll en hel del forskningsrapporter där såväl folkhögskolornas som studieförbundens verksamheter studerades. Regeringen var emellertid inte riktigt nöjd med dessa. Man menade att trots att utvärderingarna tog lång tid att genomföra täckte de ändå bara in ett fåtal områden. I 2005/06 års folkbildningsproposition föreslogs därför att statens utvärderingar skulle genomföras tätare och i mer begränsad former. Det skulle ge regeringen möjlighet att oftare återkomma till riksdagen med en redovisning av hur delar av statens syften uppnåtts. När det gällde mer omfattande utvärderingar skulle sådan sjösättas när det fanns förutsättningar och behov. Regeringen menade också att folkbildningens egna utvärderingar i högre grad borde användas för att bedöma om syftena med statsbidraget uppfyllts.¹⁴⁵

2011 tillsatte regeringen, som vi nämnt ovan, Folkbildningsutredningen. Utredningen uppdrag var att föreslå en ny modell för statens utvärderingar av folkbildningen, där både behovet av mer regelbundna övergripande utvärderingar och av mer djupgående studier inom avgränsade områden beaktades.¹⁴⁶

Varför vill staten utvärdera?

Att folkbildningen bidrar till att statens syften med folkbildningen uppnås, tycks regeringen vara ganska övertygad om, så frågan är om man verkligen behöver denna information och vad den i så fall ska användas till.

I exempelvis 2012 års budgetproposition står att folkbildningen har en given plats i det livslånga lärandet, uppvisar en betydande bredd när det gäller innehåll och upplägg samt har en stor geografisk spridning. Folkbildningen bidrar vidare till människors personliga utveckling och till att öka engagemanget för att delta i samhällsutvecklingen och kulturlivet. Regeringen refererar till Folkbildningsrådet som menar att verksamheten på det stora hela håller hög kvalitet. Man talar även om folkbildningens särart:

Dess unika förmåga att anpassa sig till de rådande samhällsförändringarna har bidragit till att den stärkt sin ställning som en viktig samarbetspartner för regeringen i arbetet med att höja kunskapsnivån i samhället.

145 Prop. 2005/06:192, s. 55f.

146 Utbildningsdepartementet. Kommittédirektiv 2011: 93.

Folkbildningen sägs också ha en viktig roll i arbetet för exempelvis demokrati och delaktighet. Slutligen konstateras att den pedagogik och metodik som folkhögskolan tillämpar är anledningen till att regeringen planerar en satsning där arbetslösa ungdomar ska få delta i kurser som folkhögskolorna arrangerar.¹⁴⁷

I 2013/14 års folkbildningsproposition kan man läsa:¹⁴⁸

Regeringen bedömer att folkbildningen uppnår de syften som formuleras samtidigt som folkbildningen når en mycket bred målgrupp och dessutom förmår stödja grupper med särskilda behov som funktionsnedsatta och utrikes födda deltagare. ... Folkbildningen är med sin pedagogiska inriktning och särart en viktig del av utbildningsväsendet och en viktig aktör för att höja kunskapsnivån i samhället. Genom dess idémässiga grund och dess organisatoriska självständighet skapar den möjligheter för människor att växa och utvecklas samt att kunna ta sig vidare från en utsatt situation. Folkbildningen har därmed en viktig roll att verka mot utanförskap och för demokrati och delaktighet.

Precis som i de frågor vi diskuterat ovan, är vår uppfattning att det även när det gäller utvärderingsfrågor finns ambivalens. Regeringen påstår vid varje tillfälle att folkbildningen uppfyller de syften som staten ställt upp samtidigt som man i nästa andetag säger att syftena måste utvärderas. Vad är det för information som saknas idag eftersom folkbildningen verka uppfylla alla de syften som finns? Är inte regeringen i grunden ganska nöjd med den uppföljning som görs av bland annat Folkbildningsrådet och i övrigt inte önskar någon mer djuplodande utvärdering? Den mer forskningslika utvärdering som gjordes i SUFO 1 och SUFO 2 verkar man inte vilja ha, utan nu efterlyses information i form av indikatorer. Ska man tolka detta som att inte heller utvärderingsresultaten är ett fördelningsverktyg, dvs. att fördelning av medel och utvärdering är två separata verksamheter? Det är samma fråga som Lena Lindgren i sin rapport, *Folkbildningsrådet i myndighets ställe*, som SUFO 1 från 1996 hänvisade till:

Det finns inga tydliga tecken på att resultaten av de centrala och lokala utvärderingarna används som styrmedel för verksamheternas fortsatta inriktning eller att de påverkar Folkbildningsrådets beslut om fördelning av statsbidragen. Därmed finns risk att bidragsfördelning och utvärdering

147 Prop.2011/12:1, utgiftsområde 17, s.194.

148 Prop.2013/14:1 Utgiftsområde 17, s. 202.f. Regeringen hänvisar till Folkbildningsrådets senaste kvalitetsrapport (2012),

betraktas som två separata verksamheter, varvid utvärderingen visserligen kan ha ett egenvärde men inte nämnvärt påverkar verksamheten.¹⁴⁹

Den roll som utvärdering har internt inom folkbildningen är, som vi sett ovan, att utveckla och stödja de verksamheter som inte fungerar bra, inte att användas som ett fördelningsinstrument i bidragsgivningen. Denna roll menar vi är viktig för utvärderingsverksamheten och den roll som Folkbildningsrådet gett utvärderingen. Frågan är hur staten ska använda den utvärderingsverksamhet de själva initierat? Den tidigare jämställdhets- och biträdande utbildningsministern Maria Arnholm säger i riksdagsdebatten med anledning av 2013/14 års folkbildningsproposition och den utvärdering som staten planerar att genomföra, att ”De [folkbildningen] kan då med stolthet visa vad de bidrar med och hur de positivt skiljer sig från andra delar av utbildningssystemet.”¹⁵⁰ Var det inte detta som skulle bevisas?

Folkbildningspoesin

Det är ingen överdrift att säga att statens anslag till studieförbunden åtnjuter ett starkt och betydande partipolitiskt stöd i Sveriges riksdag. Erik Amnå visar i sin statliga folkbildningsutredning hur stödet till folkbildningen har setts som en demokrati-stärkande åtgärd:¹⁵¹

Stödet till folkbildningen har setts som ett stärkande av demokratin, vilket även återspeglas i statens förstnämnda syfte för det statligastödet till folkbildningen, om att stärka och utveckla demokratin. Av både reala och symboliska skäl åtnjuter därför folkbildningsanslaget ett betydande och brett partipolitiskt stöd. Omvänt kan man säga, litet hårdraget, att den som ifrågasätter svensk folkbildning kan komma att ifrågasättas för att sätta själva den svenska demokratis historia, funktionssätt och främsta företrädare ifråga.

Utifrån detta menade Folkbildningsutredningen att det aldrig varit meningen att folkbildningen skulle utvärderas utifrån sina syften i termer av samhällseffekter. Dessa värden hade snarare tagits för givna, enligt utredningen. Förväntningarna på vad den här typen av utvärdering skulle få i en politisk beslutsprocess skulle därför inte vara särskilt höga.

149 SOU 1996:159, s. 161 f.

150 Riksdagen. Riksdagens protokoll 2013/14:130. Maria Arnholm (fp) anförande. 97.

151 SOU 2012:72, s. 26.

Det finns, som vi uppfattar det, en särskild ”folkbildningspoesi” som i hög grad hänger samman med uppfattningen om folkbildningens särart. Gunnar Sundgren, en av författarna till en studie om just folkbildningens särart, menade att särartsföreställningarna syftar till att hålla samman och skapa legitimitet för den ”föreställda gemenskapen”. Han drog den preliminära slutsatsen att särarten främst var en social och språklig konstruktion snarare än essentiell och att den inte skulle finnas om man inte talade om den. Däremot trodde han att deltagarna kunde uppleva en sådan särart. Talet om särarten blev alltså ett varumärke som fungerade i marknadsföringssyfte. Kanhända var det anpassningen till omvärlden som var folkbildningens särart. Kanske var det frånvaron av särart som var särarten?¹⁵²

Ser vi till riksdebatten är föreställningen om folkbildningens särart stark och att folkbildningen per definition gör gott. I den senaste riksdagsdebatten om folkbildningen, som vi gett ett par exempel på ovan, uttrycker sig Lars Ohly (v) på följande vis: ”Jag tycker att folkbildning är väldigt vackert. Jag kommer med emfas att fortsätta att protestera så fort någon säger någonting negativt om folkbildningen som sådan.”¹⁵³ Lars-Axel Nordell (kd) menar att folkhögskolan inte är vilken utbildningsform som helst, ”... utan den har en särart som vi måste vara rädda om och ta till vara. Det handlar om den idémässiga grunden, om pedagogiken och om självständigheten som ger folkbildningen en särställning i förhållande till andra utbildningsanordnare.”¹⁵⁴

Att styra eller icke styra?

Utifrån det vi beskrivit ovan kan vi inte annat än att konstatera att folkbildningen har många styrsignaler att ta hänsyn till såväl utifrån som inifrån. Samtidigt så är folkbildningens frihet en central del i självförståelsen. Gunnar Sundgren tar i boken *En mosaik av mening* upp ett antal dilemman inom studieförbunden som han kallar för *förr och nu, centrum och periferi, folkbildningsuppdrag och marknadsbehov, familjesammanhållning och syskonrivalitet* samt *nytta och mening*.¹⁵⁵ Även vi har stött på ett antal olika dilemman när det gäller beredningsgruppernas förslag varav en del kan ses som ”syskonrivalitet” mellan skolor och studieförbund med olika storlek, inriktning och ekonomiska förutsättningar. Andra dilemman handlar om stabilitet kontra förnyelse och flexibilitet. Kan eller ska bidragsmodellerna lösa dessa dilemman?

152 SOU 2003:94, s. 73 och 115f.

153 Riksdagen. Riksdagens protokoll 2013/14:130. Lars Ohly (v) anförande 112.

154 Riksdagen. Riksdagens protokoll 2013/14:130. Lars Axel Nordell (kd) anförande 120.

155 Sundgren 2012, s. 144.

I diskussionerna om nya fördelningsmodeller berörs frågan om hur man på bästa sätt skapar en modell som styr studieförbunden och folkhögskolorna mot statens syften med att ge bidrag. I vår första rapport, *Ett system som alla kan leva med*, visade vi dock hur svårt beredningsgrupperna hade att frigöra sig från hur de gamla systemen var utformade. Det är ungefär samma grunder för fördelning av bidrag som fortsättningsvis används, man skruvar bara upp och ner andelarna lite. Dessa mått är alla kvantitativa och det som mäts är enbart volymen på verksamheten och hur många deltagare som finns i den. I viss begränsad utsträckning används också systemet för att styra mot specifika målgrupper genom förstärkningsbidraget. Detta är dock begränsat till personer med invandrarbakgrund och personer med funktionsnedsättning. Att diskussionerna om fördelningsmodellernas utformning låser sig till dessa fördelningsgrunder måste anses begränsa möjligheterna att använda den ekonomiska resursfördelningen för att i någon större utsträckning styra annat än formen på verksamheten.

Vi ser det inte som vårt uppdrag att föreslå konkreta förändringar av fördelningsmodellerna. Det är inte med detta syfte som vi har samlat in vårt underlag och gjort våra analyser. Med detta avslutande resonemang vill vi endast bidra till att belysa och problematisera statsbidragets styrande funktion. Vi kan emellertid konstatera att den ”låsning” som verkar finnas idag, där olika volymmått är det enda som används, inte går att förändra om man inte kopplar ihop verksamheten med bidragsmodellerna i högre grad. Det förutsätter att inte all typ av verksamhet anses lika viktig. I så fall blir det ingen förändring. Det förutsätter också att den verksamhet som bedrivs idag måste bedömas på något sätt. Håller all verksamhet ”hög kvalitet”?

Det vi kan konstatera är att det verkar finnas en ovilja till prioriteringar och därför finns få alternativa förslag till beredningsgruppernas förslag. I processen om nya fördelningsmodeller är det endast inom folkhögskolornas beredningsgrupp vi kan se spår av diskussioner kring en modell som i högre grad skulle styra mottagarna. Det kan ju, som nämnts, bero på att all verksamhet anses lika viktig eftersom mångfald är central och folkbildningens signum. Därför vill man förmodligen inte prioritera. Med en sådan utgångspunkt blir det också svårt att skapa omfördelning.

Att styra form och fördela utifrån volym är legitim styrning inom folkbildningen. Det går att administrativt följa upp och mäta. Att börja värdera i betydelsen att en viss verksamhets innehåll eller verksamhet riktat till specifika målgrupper, på ett bättre sätt än andra skulle bidra till att uppfylla statens syften verkar vara att gå för långt enligt folkbildningens organisationer. Det är förmodligen inget som folkbildningens parter ens själva tillsammans med staten, på den för ändamålet skapade arenan Folkbildningsrådet, kan enas om eller ha en gemensam uppfattning om. Att bedöma vilka som har bäst behov av folkbildningens verksamhet och genom vilka ämnesområden som folkbildningen bäst möter samhällets behov är upp till varje folkhögskola och

varje studieförbund att själva avgöra. I korporativistisk anda är ju studieförbunden och folkhögskolorna själv experterna och de som bäst kan avläsa behoven.

Utifrån denna logik, vars giltighet vi inte tar ställning till, är det inte förvånande att det är svårt att alla gånger se en direkt överensstämmelse mellan studieförbundens interna modeller för fördelning och statens syften och förväntningar på vad folkbildningen ska lösa. Fördelningsmodellernas främsta syften blir då att fördela ekonomiska medel som ger förutsättningar för mottagarna att utifrån sin expertkunskap på området bedriva en folkbildningsverksamhet som gagnar de individer som deltar och i förlängningen samhället i stort. Hur statens syften och samhällets behov ska förstås, tolkas och operationaliseras vet studieförbunden och folkhögskolorna bäst själva. Vi konstaterar därför också att modellerna även syftar till att värna bidragsmottagarnas självständighet.

Minskar den korporativa modellen förändringsmöjligheten?

Är det ett problem att bidragssystemet i princip inte styr efter verksamhet? Om verksamheterna fungerar enligt de intentioner som ställts upp är det naturligtvis inget problem. Men det förutsätter att man i diskussionerna vet att de fungerar och att detta kan frikopplas från den konkreta fördelningen av ekonomiska medel. Att staten och folkbildningen är överens om att den modell som valts är den bästa innebär inte att den bara har fördelar. Det innebär inte heller att andra modeller, exempelvis att en myndighet skulle ansvara för fördelningen av folkbildningsanslaget, skulle vara en bättre modell. Men alla modeller bör utmanas.

Den korporativa modellen betyder inte per definition att det krävs konsensus. Inom ramen för denna modell kan det finnas många varianter. Vi har visat att den finns en risk för konservering med den typ av förhandlingsmodell som används inom Folkbildningsrådet där medlemmarna efter diverse förhandlingar helt enkelt måste komma överens.

I vår första delrapport, *Ett system som alla kan leva med*, menade vi att Folkbildningsrådet borde överväga att bredda sammansättningen av ledamöter i beredningsgrupperna och låta andra än folkbildningsrådets egna representanter delta, eller möjligtvis ha en parallell grupp som arbetar med samma frågor. Detta skulle kunna vara ett sätt att få in inspiration, erfarenhet och kunskap från andra fält än folkbildningen. Detta skulle enligt vårt synsätt vara fullt möjligt inom ramen för en korporativ modell och behöver inte på något sätt hota Folkbildningsrådets uppdrag att hantera statsbidraget.

Vi kan konstatera att Folkbildningsrådet nu har valt en annan modell för sina beredningsprocesser. Ett av förslagen rör beredningsgrupperna, ett annat styrelsens

sammansättning och roll.¹⁵⁶ När det gäller beredningsgrupper gör man en tydlig åtskillnad mellan rådets och medlemsorganisationernas roller. Beredningsgrupperna avskaffas och kansliet bereder ärendena till styrelsen. Två rådgivande grupper, som ska vara ett stöd till kansliet, inrättas för etik och gränsdragningsfrågor. Kansliet kan ta fram olika förslag där för- och nackdelar med respektive förslag beskrivs inför styrelsen. Styrelsen ska utses av representantskapet och ”företråda folkbildningens samhällsintresse och den samlade folkbildningen i förhållande till såväl staten som folkbildningens organisationer”. Syftet med nuvarande ordning är att styrelsen ska bli mer självständig i förhållande till de olika medlemsorganisationerna. I det tidigare systemet hade varje medlemsorganisation rätten att utse representant till styrelsen. Om denna förändring kommer att leda till en förändring i bidragssystemet beror, som vi påpekat tidigare, på om man i bidragssystemet beaktar verksamheten.

Hälften till studieförbunden, hälften till folkhögskolorna

Om man inom folkbildningen inte vill prioritera mellan verksamheter och om målet att åstadkomma konsensus är överordnat, kommer heller inte frågan om den övergripande fördelningen av medel mellan studieförbunden och folkhögskolan att kunna diskuteras mer reellt. Den är idag ungefär ”50/50” och har så varit sedan Folkbildningsrådet bildades 1991. Den är svårt att se vad som skulle kunna föranleda att Folkbildningsrådet skulle kunna göra en förändring av denna ”50/50”-princip. ”Det verkar som om denna fördelning mellan studieförbunden och folkhögskolorna är upphöjd till lag, eftersom den inte förändras”, menade en av folkhögskolerepresentanterna.

Folkbildningsrådets stadgar är konstruerade på ett sådant sätt att folkhögskolorna och studieförbunden ska ha lika stort inflytande över rådet. Till det högsta beslutande organet, representantskapet, får studieförbunden genom Folkbildningsförbundet utse tio ledamöter och folkhögskolorna tio, fem genom RIO och fem genom SKL. Frågan om att förändra den övergripande fördelningen av statsbidraget mellan folkhögskolorna och studieförbunden är en fråga som skulle behöva underställas representantskapet. Vi har svårt att se att det skulle vara möjligt för studieförbunden och folkhögskolorna att enas, vilket i praktiken skulle krävas då de har lika stort inflytande på representantskapet.

Om vi utgår från statens syften med bidraget borde den fråga som är avgörande för fördelningen vara vilka av verksamheterna som bäst svarar upp mot statens syften med folkbildningsanslaget? Det kräver en jämförande värdering där studieförbunden

156 Folkbildningsrådet. Ett förnyat Folkbildningsråd. Förslag till riktlinjer för Folkbildningsrådet styrning, organisation och verksamhet. 2012.

ställs mot folkhögskolorna. Att den övergripande fördelningen skulle vara en fråga för riksdagen snarare än för folkbildningen själva att ta ställning till var något som lyftes i ett par riksdagsmotioner, inför beslutet om att överlåta bidragsfördelningen på Folkbildningsrådet 1991. Det fanns en tveksamhet till om Folkbildningsrådet skulle kunna göra denna prioritering.¹⁵⁷

Nu går det att argumentera för att riksdagen genom att specialdestinera medel på sätt och vis går förbi Folkbildningsrådets mandat att göra fördelningen mellan studieförbunden och folkhögskolorna. Under de senaste åren har detta främst skett genom att medel har öronmärkts direkt till olika satsningar inom folkhögskolan. Detta har då dock skett utan att det ordinarie folkbildningsanslaget har minskat, istället har nya medel tillförts. Det senaste exemplet på detta är regeringens regleringsbrev för 2014 där 60 miljoner destinerar direkt till folkhögskolorna att användas för 1 000 nya platser på folkhögskolans allmänna kurs. Även om också studieförbunden har fått del av nya destinerade medel (exempelvis för läsfrämjande åtgärder) så har det framförallt varit folkhögskolan som varit föremål för särskilda satsningar. Regeringen har framför allt sett detta som en satsning på angelägna samhällsutmaningar där det hos folkhögskolorna redan finns en existerande och fungerande verksamhet som kan ta emot dessa ungdomar, och inte som en särskild satsning på folkhögskolor i stället för studieförbund.

Däremot finns naturligtvis alltid en underliggande oro för att frågan om omfördelning mellan folkhögskolor och studieförbund skulle kunna aktualiseras. En studieförbundsrektor resonerar på följande sätt kring denna fråga:

Det tror jag är jättesvårt. Där tror jag du får det här väldigt smala tänkandet. Du skulle aldrig få studieförbunden att acceptera att det var 70 procent till folkhögskolorna och 30 till studieförbunden. Det handlar om att man inte tycker att man kan värdera på det sättet. Det går inte heller att på något rättvisande sätt att säga att vi utgår ifrån hur många av medborgarna som nås av verksamheten, då skulle det ju vara 90–10 till studieförbunden. Det är ju inte heller rimligt. Sen har ju staten delvis gått runt det där genom att istället säga att – Ja ja, ni kommer ju inte överens om att ge folkhögskolan mer, då ger vi särskilda bidrag. Man slår på platser för de som har haft svårt med gymnasiet och så där. Så det där diskuteras en hel del. Är det så att folkhögskolan är bättre på att visa sin samhällsnytta än vad studieförbunden är? Och det är nog så och det hotar studieförbundens andel. Även om det inte sker på kort sikt så tror jag att på några år sikt så kommer den allmänna bilden bland riksdagsledamöter och kanske också

157 Riksdagen. Motion 1990/91:Ub99 av Lars Werner m.fl. (v) och motion 1990/91:Ub101 av Rosa Östh m.fl.(c).

bland allmänheten bli att det där (folkhögskoleverksamheten) är lite mera samhällsnyttigt än knypplingen. Den kan de nog betala själva. Och den där jägarkursen finns ju på stan, den kan man ju betala för. Men unga som inte klarar skolan är jätteviktigt, och det är ju folkhögskolan bra på, där måste vi nog lägga mera pengar. Den finns absolut en sådan tendens.

Den interna processen för bidragsfördelning skapar således en viss ”återhållsamhet” i förändringsbenägenheten. Idag är syftet med den interna bidragsmodellen, som vi uppfattar det, att skapa förutsättningar för studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet, inte att styra verksamheterna i sig. Samtidigt finns det naturligtvis inget egenvärde av förändringar i sig utan bara om dessa leder till förbättringar av något slag. Den fråga som man måste ställa sig är emellertid om den interna processen och inriktningen av bidragsfördelningen som Folkbildningsrådet använder idag är den process som också bäst leder till att åstadkomma det som staten förväntar sig av stödet till folkbildningen?

Referenser

Offentligt tryck

Prop. 1990/91:82. *Om folkbildning.*

Prop. 1997/98:115. *Folkbildning.*

Prop. 2005/06:192. *Lära, växa, förändra. Regeringens folkbildningsproposition.*

Prop. 2011/12:1. Budgetpropositionen, utgiftsområde 17.

Prop. 2013/14:172. *Allas kunskap – allas bildning.*

Prop. 2013/14:1 Budgetpropositionen, utgiftsområde 17.

Regeringens skrivelse 2011/12:26. *Riksrevisionens rapport om statens stöd till studieförbunden.*

Riksdagen. Motion 1990/91:Ub97 av Claes Roxbergh m.fl. (mp).

Riksdagen. Motion 1990/91:Ub105 av Lars Leijonborg m.fl. (fp).

Riksdagen. Motion 1990/91: Ub99 av Lars Werner m.fl. (v).

Riksdagen. Motion 1990/91: Ub101 av Rosa Östh m.fl.(c).

Riksdagen. Motion 1997/98: Kr21 av Elisabeth Fleetwood m.fl. (m)

Riksdagen. Motion 1997/98: Kr22 av Fanny Rizell m.fl. (kd).

Riksdagen. Riksdagens protokoll 2013/14:130. Maria Arnholm (fp) anförande 97.

Riksdagen. Riksdagens protokoll 2013/14:130. Lars Ohly (v) anförande 112.

Riksdagen. Riksdagens protokoll 2013/14:130. Lars Axel Nordell (kd) anförande 120.

Riksrevisionen 2004:15 *Offentlig förvaltning i privat regi: statsbidrag till idrottsrörelsen och Folkbildningen.* Stockholm: Riksrevisionen.

Riksrevisionen 2011:12 *Statens stöd till studieförbunden.* Stockholm: Riksrevisionen.

RRV 1999:44. *Folkbildning – styrning och kontroll.* Stockholm: Riksrevisionsverket.

SFS 1991:977. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen.*

- SOU 1996:127. *Utredningen för statlig utvärdering av folkbildningen (1996). Folkbildningens institutioner: delbetänkande.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 1996:159. *Folkbildningen – en utvärdering.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2003:94. *Folkbildningens särart? Offentlighet, forskning och folkbildningens självförståelse.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2003:125. *Utredningen för statens utvärdering av folkbildningen 2004. Fyra rapporter om folkbildning: delbetänkande.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2004:30. *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2012:72. *Folkbildningens samhällsvärden- En ny modell för statlig utvärdering.* Stockholm: Fritzes.
- Utbildningsdepartementet. Kommittédirektiv 2011:93. *Utvärderingen av det statliga stödet till folkbildningen.*

Material från Folkbildningsrådet, folkhögskolor och studieförbund m.m.

- Folkbildningsförbundet. Kvalitetsarbete i studieförbund från 2007, antagen av Folkbildningsförbundets styrelse den 22 nov 2006.
- Folkbildningsrådet. Beredningsgruppens utgångspunkter för sitt förslag till ny fördelningsmodell. 2010-09-16.
- Folkbildningsrådet. Brev från Folkbildningsförbundet. Dnr 49, u2013, 7 arl. 2013-09-19.
- Folkbildningsrådet. Brev från RIO:s styrelse till Folkbildningsrådet. 2008-06-26.
- Folkbildningsrådet. Brev Från RIO till Folkbildningsrådets styrelse och samtliga medlemsorganisationer i RIO. För kännedom till SKL. 2010-10-18.
- Folkbildningsrådet. RIO:s synpunkter med anledning av förslag till nytt statsbidrag till folkhögskolorna. 2010-11-08.
- Folkbildningsrådet. Brev från Bilda, Sensus, KBV och Ibn Rushd.
- Folkbildningsrådet. Ett förnyat Folkbildningsråd. Förslag till riktlinjer för Folkbildningsrådet styrning, organisation och verksamhet. 2012.
- Folkbildningsrådet. Flexibelt lärande folkbildning – varför, för vem och hur gör man? 2011.
- Folkbildningsrådet. Folkbildningsrådets nationella utvärderingar. 2010–2014. 2011.

Folkbildningsrådet. Folkhögskolornas ekonomi 2011.

Folkbildningsrådet. Folkhögskolornas ekonomi 2012.

Folkbildningsrådet. Förslag till ny fördelningsmodell för statsbidrag till folkhögskolor från 2012. Styrelsen 2010-12-08. Handling till punkt 6.

Folkbildningsrådet. Handling till Folkbildningsrådets styrelse 18 februari 2009. Punkt 9.

Folkbildningsrådet. Handling till Folkbildningsrådets styrelse 22 oktober 2009. Punkt 12.

Folkbildningsrådet. Handling till Folkbildningsrådets styrelse 28 maj 2014. Punkt 9.

Folkbildningsrådet. Handling till styrelsen 2011-05-25-26. Punkt 12, bilaga 1.

Folkbildningsrådet. Kvalitetsarbetet och utvecklingen av verksamheten inom folkbildningen 2011.

Folkbildningsrådet. Kvalitetsarbetet inom folkbildningen 2012.

Folkbildningsrådet. Lärartjänster i folkhögskolan. Kalenderår 2012.

Folkbildningsrådet. Minnesanteckningar, beredningsgruppen för studieförbunden, 25 mars 2009.

Folkbildningsrådet. Nationell redovisning av folkbildningens kvalitetsarbete 2010.

Folkbildningsrådet. Redovisning av regeringsuppdrag avseende verksamhetsområden i folkbildningsförordningen (1991:977). Dnr 212,2011,090. 2011-11-15.

Folkbildningsrådet. Referensgrupp Kvalitetsmått. 2008-01-24.

Folkbildningsrådet. RIO:s synpunkter med anledning av förslag till nytt statsbidrag för folkhögskolorna. Skickat till Folkbildningsrådets styrelse. RIO 2010-11-08.

Folkbildningsrådet. Samlad bedömning av folkbildningens samhällsbetydelse 2013.

Folkbildningsrådet. Sammanställning av statsbidragsdiskussionerna vid Folkhögskolekonferenserna i Malmö och Nacka mars 2010. 2010-04-27.

Folkbildningsrådet. Skrivelse från Folkbildningsförbundet. Dnr 092:40.

Folkbildningsrådet. Skrivelser inkomna från ABF, Folkuniversitetet och Bilda.

Folkbildningsrådet. Stadgar fastställda av representantskapets sammanträde den 13 september 2013.

Folkbildningsrådet. Statsbidrag till studieförbund – kriterier och fördelningsprinciper från och med 2007.

Folkbildningsrådet. Statsbidrag till folkhögskolor 2009. Kriterier och fördelningsprinciper.

Folkbildningsrådet. Statsbidrag till folkhögskolor 2013. Kriterier och fördelningsprinciper.

Folkbildningsrådet. Statsbidrag till studieförbund 2011. Kriterier och fördelningsprinciper.

Folkbildningsrådet. Statsbidrag till studieförbund 2013. Villkor, kriterier och fördelning.

Folkbildningsrådet. Styrelseprotokoll 24 april 2008.

Folkbildningsrådet. Styrelseprotokoll 2014:2, 20 februari 2014. Handling till punkt 10.

Folkbildningsrådet. Underlag till Folkhögskolekonferensen 2008: Kvalitetsindikatorer för folkbildningen.

Folkbildningsrådet. Uppföljning av grundbidraget till studieförbunden 2013.

Folkbildningsrådet. Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2013.

Folkbildningsrådet. Översyn av system för statsbidrag till studieförbund. 2014-02-04. Handling till punkt 10, Styrelsen 2014-02-20.

Remissvar från folkhögskolorna.

Remissvar från studieförbunden.

Reservation av Ivar Heckscher. 2010-11-07.

Reservation av Håkan Wiclander. 2010-11-07.

Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation. Protokoll från RIO:s kongress på Djurönästet den 20-21 mars 2013.

Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation. Styrelseutvärdering 2010-2014.

Styrelsen för rektorsföreningen för Landsting/kommunala Folkhögskolor. Brev till RIO:s styrelse. 2010-11-23.

Litteratur

Andersson, P., Rudberg, K., Rydenstam, K. & Svensson, L. (2013). *Att vara folkhögskollärare: förutsättningar, kompetensbehov och tidsanvändning*. Stockholm: Folkbildningsrådet.

Bourdieu, P. (1977). *Outline of a theory of practice*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

- Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. Second edition. (Oslo: Abstrakt forlag).
- Callon, M. (1986). "Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieu Bay", i: J. Law (red) *Power, Action and Belief*, s. 264-280. London: Routledge and Keegan Paul.
- Christensen, T. (1994). *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering i den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: TANO.
- DiMaggio, P.J. (1991). "Constructing an organizational field as a professional project: U.S. art museums, 1920-1940.", i: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, s. 267-92, Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio, ed. Chicago: University of Chicago Press.
- Eriksson, L. & Lundberg, M. (2009). Utvärdering av implementeringen av en ny fördelningsmodell för statsbidraget till studieförbunden. Linköpings universitet.
- Janis, I.L. (1972). *Victims of Groupthink. A psychological study of foreign-policy decisions and fiascos*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Jepperson, R.L. (2002). "Political Modernities: Disentangling Two Underlying Dimensions of Institutional Differentiation", i *Sociological Theory*, 20(1), s. 61-85.
- Johansson, T. (2011-01-12). *Folkhögskolans kvalitet är varaktigt hög, jämn och robust*. FB Kvalitet/Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation.
- Latour, B. (1986). "The Power of Association", i: J. Law (red) *Power, Action and Belief*, 264-280. London: Routledge and Keegan Paul.
- Lewin, L. (1992). *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts.
- Lindensjö, B & Lundgren, U (2000). *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS förlag.
- Lindgren, L. (1996). *Kan en filthatt stärka demokratin? Om mål och ideal i folkbildning*. Stockholm: Carlsson.
- Lindgren, L. (2001). *Varken privat eller offentligt. Folkbildningsrådet "i myndighets ställe"*. Göteborgs universitet: CEFOS.
- Lundquist, L. (1987). *Implementation Steering*. Lund: Studentlitteratur.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. American Journal of Sociology, 1977, Vol. 83, No 2, s. 340-363.

- Micheletti, M. (1994). *Det civila samhället och staten: medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. (1. uppl.) Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Petersson, O. (1987). *Metaforeernas makt*. Stockholm: Carlsson.
- Powell, W. W. (1991). "Expanding the Scope of Institutional Analysis", i W. W. Powell och P. J. DiMaggio (red.) *The new institutionalism in Organizational Analysis*, s. 183-293. Chicago: Chicago University Press.
- Rothstein, B. (1992). *Den korporativa staten: intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. 1. uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Rothstein, B. & Trägårdh, L. (2007). The state and civil society in a historical perspective: the Swedish case. State and civil society. i *Northern Europe: the Swedish model reconsidered*. s. 229-253. New York: Berghahn books.
- Røvik, K A (2000). *Moderna organisationer: trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*. 1. uppl. Malmö: Liber.
- Sandahl, R., Sjöstrand, E., Wiberg, U. & Eriksson, I. (2012). "Ett system som alla kan leva med" – delrapport 1 i utvärderingen av nya statsbidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Sjöstrand, E., Sandahl, R., Einarsson, T. (2013). *Implementeringen av nya bidragsmodeller – Delrapport 2 i utvärderingen av bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor*. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Sundgren, G (2012). "Studieförbundens ideologiska dilemman", i von Essen, J & Sundgren, G. (red.) En mosaik av mening. Om studieförbund och civilsamhälle. Göteborg: Diadalos.
- von Essen, J. & Åberg, P. (2009). *Folkrörelseanknytningar och marknadsrelationer. Studieförbundens och deras grundorganisationer, medlemsorganisationer och samverkansorganisationer*. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- von Essen, J. & Åberg, P. (2012). *Tradition, resurs eller nödvändighet. Om relationen mellan folkhögskolor och huvudmän*. Stockholm. Folkbildningsrådet.
- Wijkström, F., Einarsson, S. & Larsson, O. (2004). *Staten och det civila samhället: idétraditioner och tankemodeller i den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Intervjuer (intervjupersonernas befattning/roll vid intervjutillfället)

Ledamöter i beredningsgruppen för studieförbundet:

Anna-Carin Bylund, Folkbildningsrådet och sekreterare i beredningsgruppen.

Karl-Arne Eriksson, biträdande förbundschef för Studieförbundet.

Ann-Marie Lindgren, administrativ chef på Folkuniversitetet.

Annika Nilsson, förbundssekreterare i ABF.

Thomas Strand, riksdagsledamot, ledamot i Folkbildningsrådets styrelse.

Anna-Britta Åkerlind, informationskonsult, ledamot i Folkbildningsrådets styrelse.

Ledamöter i beredningsgruppen för folkhögskolorna:

Ivar Heckscher, bland annat prefekt vid nycirkusutbildningen vid Danshögskolan, representerande RIO.

Signhild Håkansson, Folkbildningsrådet och sekreterare i beredningsgruppen.

Birgitta Lanér, vice ordförande i Folkbildningsrådets styrelse.

Thomas Nilsson, rektor Gotlands folkhögskola, representerande SKL.

Sanna Palomaa, rektor Birka folkhögskola, representerande SKL.

Håkan Wiclander, verksamhetschef för Stadsmissionens skolverksamhet, representerande RIO.

Sverker Ågren, ledamot i Folkbildningsrådets styrelse.

Styrelsemedlemmar som inte ingått i beredningsgrupperna:

Eva Arvidsson.

Torsten Friberg (ordförande).

Lena Hallengren.

Jan-Sture Karlsson.

Intervjuer med företrädare för studieförbundens förbunds nivå

ABF: Förbundssekreterare.

Bilda: Ekonomichef.

Folkuniversitetet: Generalsekreterare och Administrativ chef.

Ibn Rushd: tf. Förbundsrektor och Ekonomiansvarig.

Kulturens bildningsverksamhet: Verksamhetsledare.

Medborgarskolan: Förbundscontroller.
Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet: Ekonomichef.
Sensus studieförbund: Förbundsrektor, Ekonomichef och Ansvarig för planering och uppföljning.
Studiefrämjandet: Förbundschef och Ekonomiansvarig.
Studieförbunden vuxenskolan: Förbundschef och Ekonomichef.

Intervjuer med företrädare för avdelningar

ABF Göteborg: Studieombudsman.
ABF Västra Västmanland: Studieombudsman.
ABF Stockholm: Studieombudsman.
ABF Malmö: Studieombudsman.
Bilda syd: Regionchef.
Bilda sydöst: Regionchef.
Folkuniversitetet Uppsala: Stiftelserektor.
Sensus Stockholm Gotland: Regionchef.
Studiefrämjandet i Norra Stor-Stockholm: Verksamhetschef.

Övriga intervjuer

Erik Amnå, professor och statlig utredare.
Gudrun Dahlberg, utbildningsdepartementet.
Marie Ericsson, utbildningsdepartementet.
Fredrik Gunnarsson, SKL.
Kent Johansson, ordförande RIO.
Tage Johansson, f.d. rektor Runö folkhögskola.
Britten Månsson-Wallin, generalsekreterare Folkbildningsrådet.
Johnny Nilsson, förbundschef Studiefrämjandet.
Klas Sjögren, f.d. rektor Hellidens folkhögskola.
Mårten Svensson, utbildningsdepartementet.
Eva Önnesjö, kanslichef RIO.

Deltagande observationer

Beredningsgruppens överläggning med företrädare för studieförbunden, den 16 nov 2009, Folkbildningsrådets kansli.

Beredningsgruppens överläggning med företrädare för studieförbunden, 11-12 mars 2010, Quality Hotel, Nacka.

Folkbildningsrådets presidiums överläggning med företrädare för studieförbunden, 8 dec 2010, Folkbildningsrådets kansli.

Beredningsgruppen för folkhögskolornas möten 4 juni och 31-aug – 1 sep 2010.

Bilagor

Bilaga 1. Enkät till studieförbund

Om enkäten och praktiska anvisningar

Du har fått denna enkät i din roll som chef i ditt studieförbund. Enkäten har skickats ut till alla de avdelningar eller motsvarande som Folkbildningsrådet har adressuppgifter om. Studien ingår i den ovan nämnda utvärderingen av statsbidrag. Studien är även en del i ett pågående avhandlingsarbete av statliga bidrags påverkan av organisationer i det civila samhället som genomförs av Erik Sjöstrand på Handelshögskolan i Stockholm.

Det är viktigt att det är Du som är adresserad i detta brev som också besvarar enkäten. Det är Dina åsikter och erfarenheter av arbetet inom ditt studieförbund som är intresserade av. Besvara gärna enkäten så snart du har möjlighet.

Ifylld enkät läggs i bifogat svarskuvert, frankeras och skickas. Om kuvertet råkar komma bort kan du skicka till nedanstående adress:

Erik Sjöstrand
Handelshögskolan i Stockholm
Box 6501
113 83 Stockholm

Stort tack för din tid och medverkan!

Skydd för personliga uppgifter

Forskarna följer de etiska principer om tystnadsplikt och anonymitetsskydd som har fastställts av direktionen vid handelshögskolan i Stockholm. Det innebär bland annat att de uppgifter som samlas in med hjälp av denna enkät inte utan uppgiftslämnarens tillstånd får offentliggöras på sådant sätt att enskilda uppgiftslämnare kan identifieras. Detta innebär att ingen annan än forskarna själva har tillgång till dina svar och uppgifterna kommer inte heller att lämnas ut till företrädare för Folkbildningsrådet.

Fråga 1. Ungefär hur stor andel av din avdelnings totala intäkter utgör statsbidraget?

- 0–24 % 25–49 % 50–74 % 75–100 %

Fråga 2. I december 2010 beslutade Folkbildningsrådet om förändringar i fördelningssystemet för statsbidraget. Den nya fördelningssystemen med tillhörande villkor och kriterier börjande användas 2012. Har dessa förändringar bidragit till att ni i er avdelning gör någonting annat eller någonting annorlunda än förut?

- Ja Nej Vet ej

Om du svarat ja på fråga 2 så vill vi gärna att du kort anger vilka förändringar ni har infört med anledning av förändringarna i fördelningssystemet.

Fråga 3. Det finns ett antal olika aktörer som på olika sätt kan tänkas vilja påverka studieförbundens lokala verksamheter. Exempel på sådana aktörer kan vara staten, kommunen, Folkbildningsrådet och den enskilde deltagaren. Dessa aktörer kan sedan påverka till exempel genom att sätta olika mål, villkora bidrag eller rösta med fötterna. I denna fråga vill vi att du anger i vilken grad olika aktörer eller företeelser påverkar verksamheten i er lokalavdelning. Detta får du ange på en femgradig skala från "påverkar inte alls" till "påverkar i hög grad". Vi vill också att du anger vad i er verksamhet som påverkas av formen för verksamheten, innehållet i verksamheten och vilken målgrupp ni söker för verksamheten. På varje rad vill vi alltså att du kryssar i en ruta i den femgradiga skalan och 0–3 rutor för att ange vad som påverkas.

	Påverkar inte alls			Påverkar i hög grad		Form	Innehåll	Målgrupp
	0	1	2	3	4			

Interna faktorer och aktörer i studieförbundet

Förbunds nivåns prioriterade områden / verksamhetsinriktning eller liknande								
Studieförbundets ideologiska profil								
Lokala medlems- och samarbetsorganisationers önskemål								
Avdelningsstyrelsens prioriteringar								
Traditionen, vad vi har gjort tidigare								
Personalens och de befintliga cirkelledarnas kompetens								

	Påverkar inte alls			Påverkar i hög grad		Form	Innehåll	Målgrupp
	0	1	2	3	4			
Lokala och regionala aktörer								
Kommunernas regler och fördelningssystem för bidrag								
Kommunernas önskemål om vad vi ska göra								
Landstinget/regionens regler och fördelningssystem för bidrag								
Landstinget/regionens önskemål om vad vi ska göra								
Lokala civilsamhällets/föreningslivets behov								
Enskilda individer/deltagares efterfrågan av kultur eller bildning								
Folkbildningsrådet och fördelningssystemens utformning								
Statens fyra mål med stödet till folkbildningen								
Folkbildningsrådets dokument "Vägval och Vilja"								
Kravet på att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete								
Folkbildningsrådets regelverk kring de tre verksamhetsformerna (exempelvis hur många deltagare en studiecirkel kan ha)								
Förhållandet mellan grundbidrag och rörligt bidrag								
Förstärkningsbidraget								
Fördelningsgrunden Unika deltagare								
Statsbidraget som helhet								
Annat (ange vad):								

Fråga 4. Övriga kommentarer.

Stort tack för din medverkan!

Bilaga 2. Enkät till folkhögskolorna (sändes som webbenkät)

Enkät till folkhögskolor angående implementeringen av statsbidraget till folkhögskolor

Folkbildningsrådet beslutade 2010 att genomföra en utvärdering av bidragsmodeller för folkhögskolor och studieförbund. Den första delrapporten Ett system som alla kan leva med kom 2012. Den handlar i huvudsak om processen kring det nya bidragssystemet. Nästa moment i denna utvärdering är se hur de nya villkoren i bidragssystemet implementerats. Nedanstående enkät utgör ett viktigt underlag i denna del av utvärderingen. Det sista momentet i utvärderingen, att bedöma effekterna av bidragssystemet, planeras genom en ny enkät våren 2014.

Vår förhoppning är att ni har tid och lust att ägna en stund åt att svara på frågorna i enkäten. Enkäten skickas till samtliga folkhögskolor. Vi är en utvärderingsgrupp fristående från Folkbildningsrådet och det är bara utvärderingsgruppen som har tillgång till Era svar.

Har Ni frågor kring enkäten kan Ni kontakta Rolf Sandahl (rolf.sandahl@gmail.com)

Vi vore tacksamma för Ert svar *senast den 27 mars*.

Vänliga Hälsningar

Utvärderingsgruppen gm Rolf Sandahl

Enkät

Sedan 2012/2013 gäller följande regler när det gäller statsbidrag till folkhögskolor:

Grundvillkor

- Folkhögskolan ska årligen inlämna årsredovisning, verksamhetsplan samt annan dokumentation enligt statsbidragsvillkoren.
- Folkhögskolan ska årligen inlämna en beskrivning av sitt systematiska kvalitetsarbete och resultatet av detta.
- Folkhögskolan ska årligen genomföra allmän kurs som uppgår till minst 15 % av den totala verksamhet som skolan redovisar som underlag för statsbidrag. Den allmänna kursen ska främst vända sig till deltagare som saknar grundläggande behörighet för högskolestudier.
- Folkhögskolan ska erbjuda olika lärformer.
- Folkhögskolan ska ha tydliga former för studerandeflytande.
- Folkhögskolan ska ha en tydlig ordning för hantering av studeranderättsliga frågor.
- Folkhögskolan ska redovisa en lärartäthet som motsvarar lägst 1,8 helårstjänster per 1 000 dv rapporterad verksamhet, exklusive tjänster som finansieras med förstärkningsbidrag respektive språkschablon.

I det nya bidragssystemet finns också förändringar när det gäller förstärkningsbidrag och språkschablon, en viss omfördelning av deltagarveckor från stora till små folkhögskolor och att den verksamhet en folkhögskola rapporterar som underlag för statsbidrag kan uppgå till högst 125 procent av ingångsvärdet.

1 Finns det otydligheter i de nya bidragsvillkoren?

- Ja Nej

2 Om ni svarat ja på fråga 1, kan Ni beskriva dessa otydligheter?

.....

3 Har det funnits problem att uppfylla de nya bidragsvillkoren i statsbidraget?

- Ja Nej

4 Om Ni svarat ja på fråga 3, kan Ni beskriva dessa problem?

.....

5 Har bidragsvillkoren påverkat de delar av Er verksamhet som inte är berörda av statsbidraget?

- Ja Nej

6 Om Ni svarat ja på fråga 5, kan Ni beskriva denna påverkan?

.....

7 Kan Ni redan nu se några effekter av de förändrade villkoren i statsbidraget på Er skola?

Ja

Nej

8 Om Ni svarat ja på fråga 7, kan Ni beskriva dessa effekter?

.....

9 Övriga kommentarer

.....

Tack för Er medverkan

Att styra eller icke styra?

Slutrapport i utvärderingen av bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor

Detta är den sista av tre utvärderingar av bidragsmodellerna till studieförbund och folkhögskolor. Uppdraget till utvärderarna har varit att belysa översynen av Folkbildningsrådets bidragsmodeller och villkor utifrån tre perspektiv: processen för arbetet med att få fram modellerna, implementeringen av modellerna och slutligen effekterna av modellerna. Den översyn som studeras inleddes 2009 och ledde fram till nya bidragsmodeller som började användas 2012.

Utvärderingen har tidigare publicerat två delrapporter:

- Ett system som alla kan leva med (Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2012)
- Implementering av de nya bidragsmodellerna till studieförbund och folkhögskolor (Folkbildningsrådet utvärderar No 3 2013)

I denna slutrapport sammanfattas först resultaten från de två första delrapporterna, därefter görs en analys av modellernas effekter. Med detta som grund avslutas rapporten med en samlad analys av hela uppdraget.

Rolf Sandahl är filosofie dr i statskunskap med mångårig erfarenhet av utvärderingsfrågor i statsförvaltningen. **Erik Sjöstrand** är civilekonom och doktorand i företagsekonomi.



Folkbildningsrådet