

Finansieringen av folkbildningen

Kommuner och regioners roll i flernivåfinansieringen



2026-06-10

Anders Rånlund, Kristin Nygren och Kevin Wennborg



Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1.	BAKGRUND	3
1.2.	GENOMFÖRANDE OCH DISPOSITION	5
2.	Det ekonomiska stödet till folkbildningen	6
2.1.	STATENS STÖD TILL FOLKBILDNINGEN.....	6
2.1.1.	Folkhögskolor	6
2.1.2.	Studieförbund	7
2.2.	REGIONERNAS STÖD TILL FOLKBILDNINGEN.....	7
2.3.	KOMMUNERNAS STÖD TILL FOLKBILDNINGEN.....	8
3.	Iakttagelser kring folkbildningen och flernivåfinansieringen.....	9
3.1.	FOLKBILDNINGEN FORTFARANDE VIKTIG	9
3.2.	FOLKHÖGSKOLORNA ÄR ETT REGIONALT ANSVAR.....	10
3.3.	VANLIGAST MED NOMINELLT OFÖRÄNDRADE BIDRAG	11
3.4.	OLIKA SKÅL TILL ATT ÖKA, ELLER MINSKA, STÖDNIVÅER	12
3.5.	FÅ EXEMPEL PÅ FÖRSÖK TILL EFFEKTIVISERING.....	13
3.6.	FÖRTROENDET FÖR FOLKBILDNINGENS AKTÖRER INTAKT	13
3.7.	ARMLÄNGDS AVSTÅND GÅLLER, MEN ÄVEN FRIVILLIGA AVTAL	14
3.8.	FLERNIVÅFINANSIERINGEN ÄR NÖDVÄNDIG.....	15
3.9.	NATIONELLA PERSPEKTIVET	16
4.	Sammanfattande slutsatser	18



1. Inledning

1.1. Bakgrund

Folkhögskolor och studieförbund är beroende av bidrag för att kunna bedriva sin verksamhet. Bidragen kommer från staten, regioner och kommuner. Samtliga dessa nivåer har olika regelverk och redovisningskrav men utgår i grunden från statens fyra syften med folkbildningen. Bidragsnivåerna styrs politiskt av de folkvalda representanterna som väljs vart fjärde år. Ser man hur bidragsnivåerna utvecklats över tid framgår det dock att den offentliga finansieringen skiljer mellan studieförbund och folkhögskolor.

Den samlade offentliga finansieringen av **studieförbunden** har legat på en relativt jämn nivå de senaste decennierna. Detta innebär dock inte att de tre offentliga finansiärerna har bibehållit sina bidragsnivåer. Både regionerna och, framförallt, kommunerna har under en lång följd av år successivt minskat sina bidrag i reala termer. Att det offentliga stödet legat jämnt beror på att staten har kompenserat kommunsektorns minskningar, något som också har gjort staten till den klart största finansiären av studieförbunden. Denna bild av stödet har dock förändrats de senaste åren, då också staten minskat nivån på sitt stöd till folkbildningen och dessutom delat upp det så att neddragningarna drabbat främst studieförbunden. Denna plötsliga omställning får sägas ha skickat vissa chockvågor genom folkbildningssystemet.

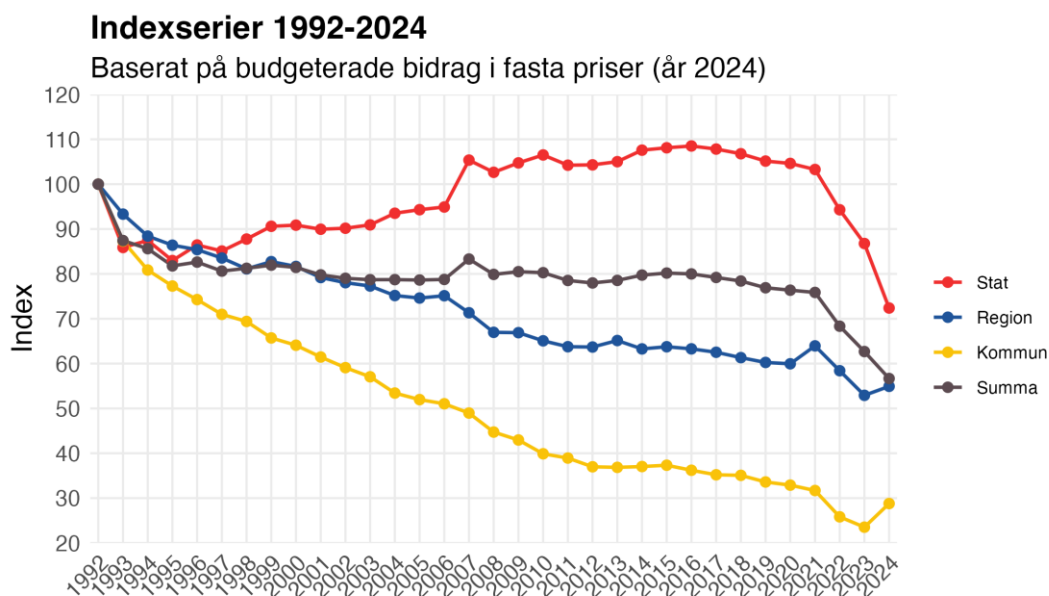


Diagram 1. Offentligt stöd till **studieförbunden** 1992 – 2024.



När det gäller **folkhögskolorna** ser bilden något annorlunda ut. Förutom att det här bara handlar om två finansiärer, eftersom kommuner sällan bidrar ekonomiskt till folkhögskolorna, följer regionerna och staten varandra i högre grad. Eftersom antalet platser i folkhögskola styrs av staten och Folkbildningsrådet behöver bidragen också relateras till hur många tillgängliga platser som folkhögskolorna kan erbjuda varje år. Mätt på detta vis kan statens stöd i reala termer sägas ha ökat långsamt fram till 2021. Sänkningen därefter förklaras i hög grad av inflationen. Regionernas bidragskurva är mer ojämn. Det kan dock noteras att regionerna de facto har kompenserat för den statliga nedgången under de senaste årens inflation.

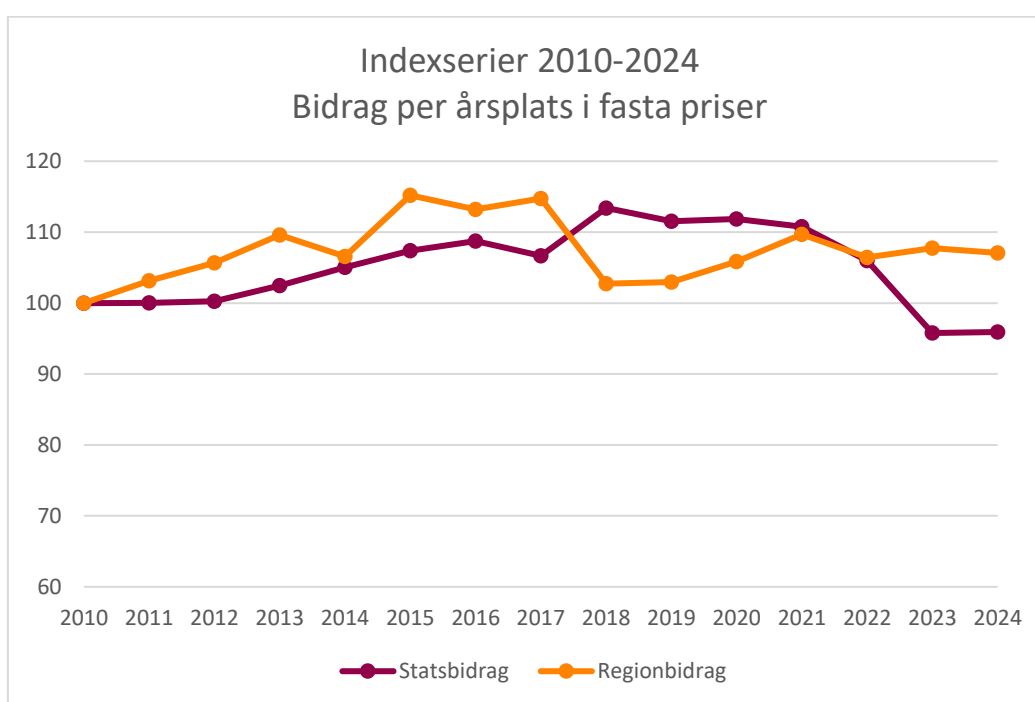


Diagram 2. Offentligt stöd till **folkhögskolorna** 2010 – 2024 (de extra platserna under pandemin är inte med i beräkningen, vare sig i kostnad eller antal).

Det finns vidare ideologiska skillnader kring hur olika partier beaktar folkbildningen, men även lokala frågor och andra hänsyn än utpräglad partipolitik präglar stödet till folkbildningen. För att förstå drivkrafterna bakom stödet till folkbildningen behöver således inte bara ideologiska hänsyn beaktas, utan även andra aspekter som påverkar de avväganden som görs. Exempelvis skulle det kunna finnas en påverkan från den samhälleliga debatten om folkbildningen. En annan fråga kan vara det allmänna ekonomiska läget och utrymmet att ge bidrag generellt till folkbildningens verksamheter.

Folkbildningsrådet har gett Governo i uppdrag att i ljuset av de senaste årens förändringar i bidragen till folkbildningen, undersöka hur de olika politiska nivåernas,



med fokus på kommuner och regioner, finansiering av folkbildningen påverkar förutsättningarna för folkhögskolor och studieförbund. Med förutsättningar avses bland annat omfattning av stödet, metoder för att fördela medel och bakomliggande syften och mål med att stödja folkbildningen.

1.2. Genomförande och disposition

Utredningen har genomförts under perioden 12 mars till 1 juni 2026. Förutom att gå igenom en del skriftligt material kring folkbildningen har empiriinsamlingen huvudsakligen utgjorts av en intervjustudie med ansvariga nämndordföranden i ett urval av kommuner och regioner. Urvalet av kommuner har baserats på att fånga en variation i storlek och geografisk spridning enligt SKR:s kommungruppsindelning samt en spridning mellan hög- och lågbetalande kommuner. Fem regioner och 18 kommuner har intervjuats. Dessutom har kulturpolitiska talespersoner för sex av de åtta riksdagspartierna intervjuats.

Rapporten inleds med en kort beskrivning av hur det ekonomiska stödet till folkbildningen fungerar. Därefter redovisas de samlade iakttagelserna från intervjuerna under ett antal olika teman. Avslutningsvis framgår de slutsatser som kan dras av politikernas syn på folkbildningen och flernivåfinansieringen.



2. Det ekonomiska stödet till folkbildningen

Folkhögskolor och studieförbund utgör den grundläggande infrastrukturen för Sveriges organiserade folkbildning. Det finns i nuläget åtta statsbidragsberättigade studieförbund (dvs. exkl. SISU) och 152 folkhögskolor i Sverige. Studieförbunden bedriver tillsammans verksamhet i Sveriges alla kommuner men alla studieförbund finns inte representerade i samtliga kommuner. Det finns folkhögskolor i landets samtliga regioner men vissa har fler folkhögskolor än andra i förhållande till sin befolkning. Drygt 40 folkhögskolor ägs och drivs av regioner, medan resterande är knutna till folkrörelser, organisationer eller stiftelser

För folkbildningen är det viktigt med ett långsiktigt stöd med tydliga förutsättningar samtidigt som det inte får hämma den fria och frivilliga verksamheten som är grunden. Det regionala och kommunala stödet är en viktig del i finansieringen av verksamheten i studieförbund, men det statliga bidraget utgör den största delen av folkbildningens finansiering.

De största förändringarna i finansieringen har som sagt drabbat studieförbunden. Från 1992 till 2023 har nära två tredjedelar, 62 procent, av de kommunala och regionala bidragen till studieförbunden försvunnit. Detta innebär att summan av dessa bidrag gått från att utgöra närmare hälften, 45 procent, av de totala bidragen, till under en tredjedel, 30 procent. Denna utveckling har lett till den fördelning som vi ser idag. Där det tidigare varit en jämbördig fördelning mellan staten och kommuner/regioner är numera staten den största bidragsgivaren. En annan intressant aspekt är att deltagaravgifterna är studieförbundens näst största intäkt, 567 miljoner kronor år 2024. Deltagarna bidrar därmed med nästan lika mycket intäkter som landets alla kommuner och regioner tillsammans.¹

2.1. Statens stöd till folkbildningen

2.1.1. Folkhögskolor

Folkhögskolorna får sin huvudsakliga finansiering från staten. Stödet fördelas av Folkbildningsrådet utifrån ett fördelningssystem som i grunden är volymbaserat utifrån studieveckor. Stöd ges både för skolornas kärnverksamhet och för särskilda insatser. Specialpedagogiska myndigheten (SPSM) har bidrag som folkhögskolorna kan söka för att underlätta studier för personer med funktionsnedsättning.² Vidare finns det ett mobilitetsstöd som är en regional ersättning till folkhögskolor för deltagare som studerar

¹ Vid vägs ände, Folkbildningsrådet, Studieförbunden i samverkan och Svensk biblioteksforening (2025)

² <https://www.spsm.se/stod-och-rad/sok-statsbidrag/folkhogskola/>



på folkhögskola utanför sin hemregion. Stödet administreras av Folkbildningsrådet och det finns ett rekommenderat ersättningsbelopp för regionerna som SKR beslutat.

Folkbildningsrådet skriver i sin uppföljningsrapport Folkhögskolornas ekonomi 2024 att trots ett samlat positivt resultat för året är det ekonomiska läget för folkhögskolorna ansträngt och att flera enskilda skolor har negativa resultat. Mellan 2018 och 2024 har anslaget till folkhögskolorna minskat med 15,2 procent eller 440 mnkr justerat för inflation.

2.1.2. Studieförbund

Statsbidraget utgör en betydande del av studieförbundens totala finansiering. I budgetpropositionen för 2024/25 föreslog regeringen att minska anslaget till studieförbunden med 500 miljoner kronor sett över tre år. Denna minskning motsvarade en sänkning av statsbidragsnivån med en tredjedel. Enligt Folkbildningsrådets rapport Studieförbundens ekonomi 2024 är staten trots sänkningen fortfarande den största bidragsgivaren till studieförbundens folkbildningsverksamhet med 1,5 miljarder kronor i stöd under 2024. Regionerna följer därefter staten som de näst största bidragsgivarna. År 2024 gav regionerna 332 miljoner kronor till studieförbunden. Kommunerna kommer inte långt efter med sitt stöd, som samma år var 288 miljoner kronor.

2.2. Regionernas stöd till folkbildningen

Sveriges regioner ger i allmänhet stöd till både folkhögskolor och studieförbund. Hur de ger stöd till folkhögskolorna varierar beroende på om de bedrivs i egen regi eller inte. I det förstnämnda fallet handlar det inte om bidrag utan direkt anslagsfinansiering. Det finns också regioner som ger ett mer allmänt stöd till alla folkhögskolor i sin region, men detta varierar över landet. I övrigt sker finansieringen från respektive skolas huvudman, exempelvis den stiftelse, förening eller annan sammanslutning som driver skolan.

Bidragen till studieförbunden utgår från liknande regelverk som kommunerna tillämpar, volymbaserade fördelningsmodeller baserade på tidigare års verksamhet. Mottagare är ofta de länsbildningsförbund som finns i regionerna. Syftet är att stärka studieförbundens regionala strukturer. Studieförbunden behöver inte bedriva verksamhet i samtliga regionens kommuner, men bör finnas i flera kommuner för att kunna komma ifråga. Stödet kan därmed till viss del verka kompensatoriskt för kommuner som ger lågt eller inget stöd, alternativt fungera som incitament att utveckla verksamhet i fler kommuner.

Inom regioner kan ansvaret för folkbildningsfrågorna se olika ut. I vissa regioner är ansvaret och stödet till folkbildningen uppdelat på flera nämnder. Då handlar det oftast om att stödet till studieförbunden återfinns hos en kulturnämnd, medan stöd och ansvar för folkhögskolorna i stället ligger under utvecklings- eller utbildningsnämnden. Det finns också regioner där stödet till folkbildningen inte är uppdelat utan ansvaret är organiserat under samma nämnd med ansvar för både kultur- och utbildningsfrågor.



2.3. Kommunernas stöd till folkbildningen

Stöd till studieförbund är, precis som allt stöd till civilsamhället, ett frivilligt åtagande för kommuner. En majoritet av landets kommuner ger riktat stöd till studieförbunden. Ett mindre antal kommuner har dock valt att inte ge några särskilda bidrag, så kallade "nollkommuner". Regelverken i kommunerna ser olika ut. Vanligast torde dock vara att man försöker följa det statliga regelverket. Det är exempelvis vanligt att ett villkor för att få bidrag är att studieförbundet får stöd från Folkbildningsrådet, dvs. är statsbidragsberättigat.

När det gäller folkhögskolor ger kommuner normalt inga bidrag. Det kan förekomma olika typer av samverkan och kontakter, särskilt om kommunen i fråga har en folkhögskola inom sina gränser, men sällan någon bidragsgivning.

Bidragen till studieförbunden innebär oftast att kommunen avsätter en pott med pengar som fördelas mellan de studieförbund som har verksamhet i kommunen. Många kommuner fördelar bidraget baserat på redovisad verksamhet (vanligen studiecirklar, studietimmar, kulturarrangemang, antal deltagare etc.). under föregående år, vilket innebär att den inbördes fördelningen mellan studieförbunden kan variera utifrån hur mycket verksamhet som de redovisat. Detta kan också innebära att om något studieförbund inte längre bedriver verksamhet i kommunen får de andra studieförbunden mer pengar så länge inte den gemensamma potten samtidigt minskar. Eftersom det införts nya statsbidragsvillkor innebär det att många kommuner för närvarande står inför att se över sina bidragsregler i syfte att anpassa dem efter Folkbildningsrådets regler.

I kommuner är folkbildningsfrågor oftast organiserade inom nämnder eller utskott med ansvar för kultur- och fritidsfrågor. I mindre kommuner ligger de ofta direkt under kommunstyrelsen eller i ett av kommunstyrelsens utskott. I större kommuner finns det ofta en egen nämnd som hanterar kultur- och fritidsfrågorna och som då även ansvarar för stöd till studieförbund och övriga civilsamhället.



3. Iakttagelser kring folkbildningen och flernivåfinansieringen

Detta kapitel bygger på de intervjuer som gjorts inom ramen för studien. Intervjuerna med de fem utvalda regionerna kunde genomföras planenligt. När det gällde intervjuerna med nämndordföranden i kommunerna var det mer komplicerat att boka in samtalen. För att få till de 18 intervjuer som genomförts har 100 kommuner tillfrågats.

Bortfallet av kommunrepresentanter har skapat två skevheter i urvalet som bör beaktas vid tolkningen av intervjumaterialet. För det första har det visat sig svårare att få representanter från kommuner som relativt sett ger låga bidrag till studieförbunden att ställa upp på intervjuer, jämfört med mer generösa kommuner.

För det andra finns det en politisk skevhet bland intervjupersonerna. Urvalet av kommuner har inte gjorts utifrån politisk tillhörighet, men det visar sig att de nämndordföranden som ställt upp för intervju i betydligt högre grad representerat S, V, MP eller C. Ser man till den samlade svarsfrekvensen på intervjufrågningarna var den relativt likartad mellan de politiska blocken. Att skillnaden blivit så stor tycks därför framför allt handla om benägenheten eller möjligheten att medverka i intervju. Detta innebär att de direkta erfarenheterna från borgerligt styrda kommuner är mindre framträdande i det kommunala intervjumaterialet, vilket bör vägas in i analysen. Dock bör det noteras att den nationella blockpolitiken inte är lika självklar på kommunal nivå. Många kommuner styrs genom samarbeten mellan vänster- och högerpartier.

Den bild av läget inom folkbildningen som framkommer från de tillfrågade kommun- och regionpolitikerna är relativt överensstämmande. I det följande redovisas de samlade iakttagelserna kring ett antal intressanta frågeställningar.

3.1. Folkbildningen fortfarande viktig

En grundläggande faktor för hur regioner och kommuner agerar för att stötta folkbildningen hänger ihop med en fundamental fråga; anses folkbildningen fortfarande leverera ett värde som motiverar de offentliga resurser som läggs ned på den?

Folkbildningstanken föddes i ett helt annat svenskt samhälle än dagens. Möjligheterna att bilda sig ser annorlunda ut nu för tiden. Har medborgarnas syn på folkbildningen ändrats? Och påverkar detta i så fall hur deras valda företrädare värderar satsningarna på folkhögskolor och studieförbund?

Av de politiska företrädare som intervjuats i denna studie är det en tydlig majoritet som lyfter fram folkbildningens värde även i 2020-talets Sverige. Även om den allmänna utbildningsnivån ökat och möjligheterna att tillgodogöra sin ny kunskap och information är betydligt större, inte minst med teknikens hjälp, finns det stora grupper av invånare



som drar nytta av och uppskattar vad folkhögskolor och studieförbund kan erbjuda. Folkbildningen anses viktig för att upprätthålla kulturlivet och bidra till civilsamhällets funktion på den lokala samhällsnivån. Man lyfter att allmänbildning allttjämt behövs i hela landet och att den form vi valt att jobba med denna typ av bildning i Sverige är unik och bör bevaras. Folkhögskolorna är en viktig del i utbildningsväsendet, bl.a. genom att de kan vara avgörande för att personer som inte haft en lyckad ordinarie skolgång ska kunna utbilda sig vidare. Studieförbunden är en viktig del i byggande och bibehållande av attraktiva lokalsamhällen och de kan bidra till värden som gör att folk vill bosätta sig eller stanna kvar, särskilt i mindre kommuner.

Med detta sagt är det dock uppenbart att det förekommer olika uppfattningar om värdet av folkbildningen i dagens samhälle. Den kritik som framförs gäller främst två perspektiv; dels att det kan ifrågasättas om, vissa delar av, folkbildningen fortfarande bör betraktas som ett offentligt åtagande, dels att den verksamhet som bedrivs av främst studieförbunden är ineffektiv och otidsenlig. Det förstnämnda handlar framförallt om studieförbundens verksamhet där ämnesvalet för många studiecirkel inte anses samhällsrelevant, utan snarare tillhöra privatlivets intressen och därför vara något som den enskilda individen bör bära kostnaderna för. Det andra perspektivet kopplar till de senaste årens diskussion om oegentligheter inom främst studieförbunden, liksom uppfattningar om att verksamheterna speglar en förgången tid och bedrivs ineffektivt med stora administrativa överbyggnader.

Många av intervjupersonerna bekräftar att denna typ av synpunkter finns, men anser även att det speglar en bristande kunskap om hur dagens folkbildning ser ut. Stödet till folkbildningen är ingen stor budgetpost och letar sig sällan upp på dagordningen för budgetdiskussionen. Ansvariga politiker finner det ofta svårt att få intresse och förståelse för dessa frågor i såväl fullmäktige som i de egna partigrupperna.

Det framkommer dock att i vissa kommuner och regioner har folkbildningsfrågan fått en del uppmärksamhet de senaste åren. Skälet är att den har fått allt tydligare ideologiska dimensioner. Många av de förtroendevalda vi pratat med menar att folkbildningen på den nationella nivån blivit en tydligare vänster – höger fråga. Samma typ av diskussioner upplevs också bli vanligare i regioner och kommuner. Än så länge verkar den dock inte ses som lika särskiljande på lokal och regional nivå. Där finns det oftare en samsyn om dess värde, kanske beroende på att dessa politiker verkar närmare medborgarna som sätter värde på en fungerande folkbildning.

3.2. Folkhögskolorna är ett regionalt ansvar

Flertalet regioner i landet driver egna folkhögskolor. Regioners egna folkhögskolor finansieras inte genom bidrag utan ingår som verksamheter i respektive regions budget. Hur man därutöver hanterar de fristående, rörelsedrivna folkhögskolorna varierar. Vanligtvis utgår endast det så kallade mobilitetsstödet, dvs. det stöd som regionerna betalar varandra för att deltagare ska kunna studera på en folkhögskola utanför den egna regionen. I något fall ges även bidrag till denna grupp. Regiondrivna folkhögskolor förefaller generellt ha en stabilare ekonomi är de rörelsedrivna.



Kommunerna i studien ger inte i något fall bidrag till de regiondrivna folkhögskolorna. Ett visst stöd kan förekomma till fristående folkhögskolor som bedriver verksamhet i kommunen.

Folkhögskolornas situation framstår överhuvudtaget som mindre problematisk än studieförbunden. Det råder inte samma värderingsmässiga skillnader i synen på nyttan av deras verksamhet som när det gäller studieförbunden. Neddragningarna av den statliga finansieringen under mandatperioden riktade sig heller inte mot folkhögskolorna. När det gäller finansieringen är den också enklare att överblicka eftersom det endast är två nivåer, regionerna och staten, som ger bidrag.

3.3. Vanligast med nominellt oförändrade bidrag

De sänkta statliga bidragen till folkbildningen de senaste åren har tvingat regioner och kommuner att se över och diskutera hur man själva ska agera gentemot studieförbund och folkhögskolor. Även om det inte förefaller ha blivit konkreta genomslag i termer av besparingar genom neddragningar i verksamheter eller lokaler och personal överallt, har finansieringsfrågan fått hög aktualitet i dialogerna kring bidragsgivningen. Det är främst i mindre kommuner som studieförbund har varit tvungna att göra konkreta neddragningar. Annars är det snarare oro inför framtiden, om nuvarande bidragsnivåer permanentas, som präglar kontakterna med studieförbund och folkhögskolor.

Det vanligaste sättet för kommuner och regioner att möta den nuvarande situationen är att ligga kvar på samma budget i nominella termer. Våra intervjupersoner inser att detta har inneburit en reell minskning men menar i flera fall, med hänvisning till det ekonomiska läget, att detta ändå ska ses som ett ställningstagande för folkbildningens värde i lokalsamhället.

Utöver detta finns det flera exempel på att man ökat budgetarna med tydlig motivation att begränsa konsekvenserna av det minskade statsbidraget. I några fall har även sänkningar skett, då främst med motivet att man velat anpassa sig till regeringens politik på området.

Synen på hur man ska förhålla sig till statens sänkningar av bidragsnivån under innevarande mandatperiod visar att folkbildningen har blivit en allt mer ideologiskt särskiljande fråga. I vänsterstyrda kommuner och regioner finns det generellt en mer positiv syn på folkbildningens betydelse, och därmed en starkare vilja att stödja verksamheten. Flera intervjupersoner trycker dock på att det inte handlar om en oreserverad hållning. Bara för att staten har minskat sitt stöd kommer man inte att automatiskt försöka kompensera för detta. De egna kulturprioriteringarna är det som avgör hur mycket man lägger på folkbildningen. Förändringar behöver alltid motiveras utifrån kulturens roll för människors välmående, och inga delar i kulturbudgeten ska tas för givna.

I borgerligt styrda kommuner och regioner är synen på folkbildningens värden inte lika självklart positiv. Fler ifrågasätter om verksamheterna alltid är så effektiva och ändamålsenliga som man har rätt att kräva. Det bör dock framhållas att det sällan handlar om några grundläggande ifrågasättanden av folkbildning som koncept.



Skillnaderna mellan blocken på lokal och regional nivå förefaller ofta mindre än i den nationella debatten.

Det är inte ovanligt med styren bestående av partier från bägge blocken, och i dessa fall tyder inget på att stödet till folkbildningen har utgjort någon större stridsfråga. Flera pekar på att lokala politikernas närhet till invånarna gör det svårare att avfärda deras uppskattning av studiecirkel och kulturprogram, och att det kan straffa sig i valmanskåren att gå alltför hårt fram.

3.4. Olika skäl till att öka, eller minska, stödnivåer

I intervjuerna har frågan om hur stödet till folkbildningen kan komma att se ut i framtiden, och vilka faktorer som kan påverka ett ökat eller minskat stöd, diskuterats. Grundläggande här är föga förvånande den generella synen på folkbildningens nytta och värde. Intervjupersoner med en mer negativ syn på denna talar sällan höjningar av bidragsnivån medan det omvända gäller de med en positiv syn.

Kommuner med en låg bidragsandel relativt andra kommuner, oavsett om de motiverar detta utifrån bristande förtroende för studieförbundens verksamhet eller svag ekonomi, är mindre benägna att höja bidragen de kommande åren. Ingen har redovisat konkreta planer på sänkningar av nuvarande nivåer men pekar på att sådant som ytterligare försvagning av kommunens ekonomi eller avslöjanden om oegentligheter och administrativt slöseri hos ett studieförbund skulle kunna leda till neddragningar.

De flesta intervjupersonerna menar dock att studieförbunden bidrar positivt till lokalsamhällena och dessutom ofta medverkar till att avlasta kommunerna i sina uppdrag. Ändå har man inte tänkt så mycket på att öka bidragsandelen. Många menar att det är lätt att "ärva" tidigare satta nivåer för bidragen utan att ifrågasätta dem. Att väcka frågan om att öka bidragsnivån riskerar skapa onödig diskussion och i värsta fall oenighet i nämnden. Polariseringen av folkbildningsfrågan på nationell nivå kan därför spilla över på kommuner och regioner så att viljan att pröva bidragsnivån minskar. Någon nämnde även att man vill undvika att oroa studieförbunden ytterligare.

I ett flertal intervjuer har även uttryckts vilja eller avsikt att öka bidragsnivåerna. I vissa fall är statens agerande en påverkande faktor då man direkt hänvisar till de statliga anslagsminskningarna och i möjligaste mån vill kompensera studieförbunden för dessa. Vanligare är det dock att hävda att man inte tar hänsyn till vare sig statens eller regionernas agerande när det gäller de egna bidragsbesluten, utan gör en egen bedömning av studieförbundens och folkhögskolornas behov och den egna ekonomiska förmågan.

Andra skäl till öka stöden är om förbunden utvecklar sin verksamhet, t.ex. så att man når fler ungdomar. Flera intervjupersoner pekar på att arbetssätten behöver ändras jämfört med hur folkbildningen fungerade under tidigare decennier. Även om allt inte behöver digitaliseras är de nya kommunikationsformerna ett verktyg som gör lättare att attrahera framförallt yngre människor. Att studiecirkelarna tenderar att locka allt äldre deltagare pekar många på.



3.5. Få exempel på försök till effektivisering

Förutom att hantera minskade bidrag med neddragningar och besparingar är ett sätt att hantera sämre ekonomiska förutsättningar att försöka effektivisera verksamheten och dess förutsättningar. I samband med intervjuerna med förtroendevalda i kommuner och regioner har vi sökt exempel på sådana aktiviteter bland folkbildningsaktörerna. Det verkar dock inte ha skett sådana diskussioner i någon större utsträckning de senaste åren.

När det gäller folkhögskolorna pekas främst på möjligheter att effektivisera lokalanvändningen. Sådana förändringar genererar dock sällan snabba besparingar eftersom det kan kräva omförhandlingar av hyreskontrakt etc. Vad gäller studieförbunden pekar intervjupersonerna på det arbete som flera av dem gjorde i början av 2020-talet för att centralisera och effektivisera framförallt de administrativa processerna.

Istället lyfts länsbildningsförbundens roll att samordna aktörerna som en möjlighet till effektivisering och utvecklad samverkan. Det finns exempel på ökat regionalt stöd till dessa för att bl.a. stärka samarbetet mellan kommuner och studieförbund i bidragsgivningen. I vissa regioner har samarbetet mellan studieförbunden ökat påtagligt de senaste åren, både i enskilda projekt och i det vardagliga arbetet. Konkurrensen mellan studieförbunden upplevs också minska i takt med att de ekonomiska förutsättningarna försämras.

Den nya nationella resursfördelningsmodellen för folkbildningen syftar till att styra verksamheterna mer mot kvalitet. Ett sätt för kommuner och regioner att använda bidragen mer effektivt vore att själva utveckla sina i huvudsak kvantitativa fördelningsmodeller i samma riktning. Det är dock endast ett fåtal av intervjupersonerna som lyft att man har börjat titta på den egna resursfördelningsmodellen. I de fall det skett verkar det främst vara regionerna som har haft möjlighet och resurser att dra igång sådana utvecklingsarbeten. Flera nämndordföranden från de intervjuade kommunerna uppger dock att man har för avsikt att genomföra egna utvecklingsarbeten, i samverkan med studieförbunden, under de närmaste åren. Inriktningen är att resursfördelningsmodellerna ska bli mer dynamiska och premiera kvalitet i verksamheterna. Man vill också gärna utforska möjligheterna till större långsiktighet i finansieringen. Det faktum att Folkbildningsrådet redan tagit fram en modell som kommuner kan använda, en modell med verktyg baserade på kvalitetssäkrad statistik och kopplad till Folkbildningsrådets kvalitetsindikatorer, förefaller ännu inte vara allmänt känt.

3.6. Förtroendet för folkbildningens aktörer intakt

Även om det finns en variation i synen på folkbildningens nytta verkar den inte påverka synen på folkbildningens aktörer i någon avgörande grad. När det gäller frågan om riskerna för oegentligheter, framförallt när det gäller studieförbunden, refereras i flera intervjuer till den diskussion som pågått de senaste åren. I sammanhanget kan noteras att den delvis felaktiga bild, som bl.a. framgått i media, av grunderna till att ett studieförbund förlorat sitt statsbidrag verkar ha fått viss spridning runt om i landet.



Oavsett detta anses uppmärksamheten ha lett till bra diskussioner på flera håll i landet kring riskerna för fusk och fel i bidragssystemen.

I huvudsak verkar man nu ha lagt denna fråga bakom sig och anser att studieförbunden överlag har förbättrat sina rutiner och förhållningssätt. Även om kommunerna inte verkar ha utvecklat sina egna kontrollmekanismer i någon större grad sätter man tilltro till att den egna tjänstemannaorganisationen har tillräcklig koll på de lokala aktörerna för att upprätthålla en rimlig säkerhetsnivå. Det finns även ett grundläggande förtroende för Folkbildningsrådet och att de i sin centrala roll har koll på bidragssystemet.

3.7. Armlängds avstånd gäller, men även frivilliga avtal

En väl fungerande folkbildning kommer främst individer och lokalsamhällen till nytta. Av de offentliga finansierarna är det med andra ord kommunerna som får den direkta vinsten av verksamheten. Delar av studieförbundens cirklar, kurser och evenemang skulle, om de inte skedde i denna form, i vissa fall behöva utföras i kommunal regi. Detta överlapp illustrerar potentialen i det samhällsansvar som civilsamhället bär. Ett konkret exempel var aktiviteter som studieförbund stöttade kommuner med under både flyktingkrisen och pandemin. Det är därför inte svårt att se att en kommun som försöker styra studieförbundsverksamheten mot för kommunen angelägna sysslor skulle kunna få ut ännu mer nytta för bidragen.

Samtliga intervjupersoner avvisar dock att man fallit för denna frestelse. Man är mycket noga med att inte ställa några innehållskrav kopplade till grundbidragen till studieförbund och folkhögskolor. Än så länge fördelar man som dessutom framgått bidragen enligt modellen utifrån kvantitativa mått från tidigare verksamhet. Det är således svårt att i styrningen ställa krav på verksamhetsinnehållet.

Det finns dock andra sätt att dra nytta av folkbildningen för en kommun eller region. Utöver grundbidraget kan man på olika sätt skapa ekonomiska incitament att samverka kring aktiviteter som prioriteras av kommun och region. Flera kommuner låter studieförbund söka riktade bidrag ur det allmänna föreningsstödet eller erbjuda särskild projektfinansiering. Exempel på det senare är att involvera folkbildningsaktörer i arbetet med att utveckla den civila beredskapen eller att göra det möjligt att söka bidrag för projekt inom agenda 2030. Ett flertal kommuner har även prövat Idéburet offentligt partnerskap (IOP), även om många av dessa förefaller ha lämnat denna samverkansform.

Ett intressant exempel är en mindre kommun som har arbetat särskilt systematiskt med att skapa alternativa finansieringsmöjligheter för studieförbunden utöver det grundläggande bidraget. Man inledde med att göra en systematisk inventering av befintliga eller önskade verksamheter inom kommunens förvaltningar med koppling till studieförbundens inriktningar. Därefter förde man en öppen dialog med de aktiva förbunden i kommunen där man matchade sådant kommunen ville ha genomfört med aktiviteter som studieförbunden var intresserade av att genomföra. Ur denna dialog framträdde en rad olika möjliga projekt som kommunen sade sig vara villig att finansiera genom uppdragsavtal. Studieförbunden fick sedan ansvaret att sinsemellan



göra upp om vilka projekt som passade bäst för respektive verksamhet. Det hela landade i ett flertal uppdragsavtal som möjliggjorde för förbunden att bibehålla eller öka sin verksamhetsvolym samtidigt som kommunen fick verksamheter utförda som de annars hade fått genomföra i egen regi. Denna modell har fallit ut mycket väl enligt kommunen och arbetet med att utveckla den vidare pågår.

3.8. Flernivåfinansieringen är nödvändig

När det gäller kärnfrågan för denna intervjustudie, hur ansvariga politiker i region och kommun ser på finansieringsmodellen för folkbildningen, framträder en relativt samstämmig bild. Sammantaget har man, även om det går att se flera baksidor med dagens flernivåfinansiering, svårt att se något realistiskt alternativ till denna.

Alla är i stort överens om att staten behöver ta huvudansvaret för finansieringen om det ska gå att bibehålla en landsomfattande folkbildning. Utan en sådan bas är man övertygad om att framförallt mindre kommuner successivt skulle förlora närvaron av studieförbundsverksamhet. Regionernas ansvar är i första hand att ta ansvar för folkhögskolorna, men de har en även en viktig roll i finansieringen av studieförbunden.

Kommunerna, som totalt sett står för den minsta delen av den offentliga finansieringen, är alltså den part som åtnjuter de direkta fördelarna av en välfungerande folkbildningsverksamhet. Detta kan synas paradoxalt, men eftersom deltagandet sker i den lokala miljön och nyttan ofta kompletterar kommunernas egna sociala och kulturella insatser, är det kommunerna som har mest att förlora på en sönderfallande folkbildning. En del intervjupersoner har pekat på att vissa av de insatser som idag genomförs av studieförbunden, skulle kommunen behöva genomföra i egen regi om de försvann. Denna uppenbara nytta för kommunerna utgör dock ett starkt argument för att de bör fortsätta vara en del i den samlade finansieringen och därmed ta ställning till och påverka folkbildningens förutsättningar i lokalsamhällena.

En annan fördel med flera finansieringskällor är att det uppstår en viss resiliens. Om en av de politiska beslutsnivåerna ändrar sin syn på folkbildningens betydelse, och till följd av det sänker sin del av bidragen, behöver inte finansieringsförutsättningarna ändras fullständigt på kort sikt genom att de övriga bibehåller eller ökar nivåerna.

Samtidigt utgör de självständiga beslutsnivåerna finansieringsmodellens största svaghet, nämligen att det inte finns någon som har en helhetssyn på den offentliga finansieringen av folkbildningen. Utfallet av de samlade offentliga bidragen går inte att fånga i samband med budgeteringen, utan endast i efterhand i samband med uppföljningen. Detta skapar en trubbighet och otydlighet som försvårar en samlad styrning och minskar förutsebarhet och långsiktighet för folkbildningens aktörer.

Ett flertal intervjupersoner lyfter behovet av bättre kommunikation och samverkan mellan stat, regioner och kommuner när det gäller folkbildningen. Trots detta kan det, som framgått ovan, konstateras att de inte heller själva kommit så långt i detta avseende. Samordningen på regional nivå, mellan kommuner och regionen eller kommunerna emellan, är ofta inte speciellt utvecklad i dagsläget. Intervjuerna uppvisar en splittrad bild vad gäller användningen av de regionala länsbildningsförbunden. I



flera fall är kunskapen om de övriga aktörerna i regionen relativt begränsad. Några av de förtroendevalda pekar dock på att även om de själva inte har sådana kontakter uppfattar de att det är mer utvecklat på tjänstemannanivå.

Även om man får leva med de svängningar som sker i de parlamentariska församlingarna i samband med valen önskar man en bättre helhetssyn, kanske genom någon form av statligt reglerad process eller samordningsorgan. Exempel som nämnts är kultursamverkansmodellen som trots allt bygger på en strukturerad ordning mellan de inblandade aktörerna. Detta skulle dock kräva att Folkbildningsrådet eller någon annan central aktör fick en tydlig samordnande roll. En annan möjlighet kunde vara att snegla på public service-modellen som med sina 8-åriga sändningstillstånd skapar både långsiktighet och oberoende.

Andra resonemang som förts gäller regionernas förhållande till staten. Eftersom dessa aktörer har bäge ett mer distanserat förhållande till studieförbunden skulle de måhända kunna finna ett gemensamt förhållningssätt i hur de analyserar, styr och fördelar bidrag efter behov till lokala verksamheter. Även om det inte är någon intervjuperson som velat ifrågasätta självförvaltningsmodellen som princip, finns det flera som anser att det borde kunna vara möjligt att diskutera dess definition och gränser.

3.9. Nationella perspektivet

För att komplettera det perspektiv som framkommit från samtalen med nämndordföranden i regioner och kommuner har vi även gjort ett antal intervjuer på nationell nivå med talespersoner från de politiska partierna i riksdagens kulturutskott. Vi har fått till intervjuer med sex av riksdagens åtta partier, undantagen är V och C. Som den största finansören av folkbildningen utgör staten, genom Folkbildningsrådet, den styrande förutsättningen för den folkbildningsverksamhet vi belyser i denna rapport. I hög grad sammanfaller synen på folkbildningen och dess finansiering på den nationella nivån med de uppfattningar vi fångat i regioner och kommuner.

När det gäller synen på folkbildningens betydelse finns det en stor samstämmighet även på den nationella nivån. Folkhögskolorna har en viktig roll som komplement och ingång till vidare utbildning för personer som inte följt den konventionella utbildningsgången. Även studieförbunden ser samtliga som viktiga aktörer för ett lokalt förankrat kulturliv över hela landet. Civilsamhällets förmåga att ställa om snabbt är en förmåga som landets kommuner bör lära sig att utnyttja mer.

Däremot visar sig samma åsiktsskillnader kring inriktning och genomförande av verksamheten som framkommit i samtalen med regionala och lokala företrädare. Ju längre till höger på den politiska skalan desto större tveksamhet uttrycker man kring frågor om kontroll, inriktning och effektivitet. Från detta håll inom politiken önskar man se förändringar i hur studieförbunden fungerar för att de ska bli nyttiga delar av det lokala kulturlivet i landets kommuner. Det kan också noteras att gränslinjen vad gäller ändamålsenligheten i dagens studieförbundsverksamhet snarare förefaller löpa inom det nuvarande regeringssamarbetet än mellan regerings- och oppositionspartier.



Uppfattningarna om neddragningen av det statliga stödet till studieförbunden, via uppdelningen i separata anslag för folkhögskolor och studieförbund, följer samma politiska struktur. Från att det utgör ett medvetet slag mot verksamhetens syfte till att det är en rimlig anpassning till en förändrad verklighet. Det senare bygger på att intresset för studiecirkel minskar över tid, inte minst efter pandemin, och att målgruppen successivt smalnar mot äldre och mer välutbildade människor. Besparingen anses också ha fungerat som väckarklocka för en modell som kan behöva se över sin roll i det demokratiska systemet.

Att folkbildningen bör finansieras av samtliga tre samhällsnivåer ser man även på den nationella nivån som den enda rimliga modellen. Flernivåfinansieringens baksidor med olika styr signaler och brist på helhetssyn vägs upp av fördelar som att den skapar viss resiliens och möjligheter till anpassning efter lokala behov. Den underlättar även utförande i samverkan mellan kommuner, regioner och andra aktörer. Det senare belyser dock frågan om folkbildningens självständighet, varför det är viktigt med tydliga policys för bidragsgivning och uppföljning också lokalt.

Statens roll som huvudfinansiär betonas dock. Det är staten som i praktiken sätter förutsättningarna för fördelningsprinciper liksom för hur uppföljning och kontroll ska riggas, och det är också viktigt att det är så modellen utformas även i framtiden.



4. Sammanfattande slutsatser

Efter att ha belyst den offentliga finansieringen av folkbildningen ur de förtroendevaldas perspektiv på alla tre samhällsnivåerna finns det ett antal slutsatser som kan dras. Några av de mest centrala framgår i följande punkter.

- ✦ Att tala samlat om folkbildning är svårt. Man kommer snabbt in på antingen folkhögskolor eller studieförbund. Kring folkhögskolorna finns det en tydligt positiv syn på alla tre nivåerna, även om kommunerna saknar både finansiellt engagemang och i många fall kunskaper om läget bland regionens folkhögskolor. Huvuddelen av de samtal som förts inom ramen för detta uppdrag har således rört synen på studieförbunden och hur deras finansiella situation ser ut.
- ✦ Även om folkhögskolorna inte har drabbats av besparingar på samma sätt som studieförbunden har de ändå påverkats av den diskussion om folkbildningens roll i samhället som förts de senaste åren. Regionföreträdarna pekar på att man på olika sätt försöker anpassa stödet och styrningen för att folkhögskolans verksamhet ska uppfattas relevant och aktuell. Det kan handla om att öka fokus på yrkesförberedande utbildningar eller att stärka beredskapsperspektiven. En aspekt som lyfts är att även folkhögskolor skulle få ta del av de resurser för yrkesutbildningar som nu avsätts till gymnasier. När det gäller ramarna för antalet platser inom folkhögskolan ser man att dialogen med staten skulle kunna utvecklas.
- ✦ Ett annat tongivande tema har varit konsekvenserna av de förändringar som gjorts av statsbidraget till studieförbunden under den innevarande mandatperioden. Både neddragningarna på ca 30 procent och uppdelningen av anslaget på folkhögskolor och studieförbund får sägas ha ruskat om systemet. Vissa intervjupersoner har även pekat på att detta antagligen var en del av syftet med förändringarna.
- ✦ Det är något oklart hur konsekvenserna för studieförbunden hittills ser ut. Vissa nämndordföranden, främst i mindre landsbygdskommuner, pekar på konkreta försämringar i form av besparingar på studieförbundens lokaler, personal och i viss omfattning även verksamhet. Den övergripande bilden från intervjuerna är dock att den stora oron gäller framtiden. Om det statliga stödet stabiliserar sig på nuvarande nivå tror man att allt fler kommuner kommer att bli utan studieförbund på plats under de närmaste åren, och i en del kommuner även att all verksamhet kommer att upphöra.
- ✦ Huruvida neddragningar av studiecirkel och kulturevenemang skulle utgöra ett stort problem finns det dock inte någon allmän konsensus kring. En uppenbar slutsats är nämligen att frågan om värdet av offentligt finansierade studieförbund har blivit en tydligt politiserad fråga. Även om inget politiskt parti i undersökningen helt avfärdar tanken på att modellen med landstäckande folkbildningsverksamhet av fristående aktörer har ett värde, finns det en tydligt mer tveksam inställning till dagens modell inom den högra delen av det politiska spektrat. Den ideologiska spänningen förefaller vara tydligare i den nationella debatten än på lokal nivå. Men intervjuerna visar att sådana motsättningar förekommit även i kommuner och regioner.
- ✦ Skillnaderna i synen på studieförbunden handlar om saker som verksamhetsinnehåll, målgrupper, administrativt slöseri etc. En central fråga, som också direkt kopplar till



finansieringen, är förekomsten av oegentligheter. De avslöjanden om sådana som skapade debatt för några år sedan anser de flesta ha påverkat synen på folkbildningen. Att verkliga fall har uppmärksamats kan ha varit en nyttig signal för hela branschen, men många menar också att det har skadat förtroendet på ett olyckligt vis. I princip samtliga kommunala nämndordföranden vi talat med bedömer att möjligheterna till fusk är små i deras kommuner.

- ✦ När det gäller hur kommuner och regioner hanterat finansieringsutmaningarna för studieförbunden finns en viss variation även om det vanligaste sättet varit att fortsätta betala ut samma bidragsbelopp som man brukar göra. Att detta inneburit reella besparingar, särskilt under de senaste årens inflationstryck, förklaras ofta med att det är det enklaste och att man inte har haft något konkret underlag för att motivera förändringar. Svaren kan hänga samman både med att kunskapen om läget för studieförbunden i kommunen inte är så hög och att det finns en viss försiktighet till att initiera budgetdiskussioner kring politiskt kontroversiella frågor.
- ✦ De kommuner och regioner som höjt bidragen har motiverat detta med att de noterat studieförbundens försämrade läge och ibland uttryckligen sagt att de velat kompensera för statens sänkningar. Vanligare är dock att man trycker på att man fattar sina budgetbeslut självständigt utan att ta intryck av andra aktörers agerande.
- ✦ Hur resonerar intervjupersonerna när det gäller viljan och möjligheten att öka sin bidragsgivning kommande år? Vissa uttalar en tydlig önskan om att göra detta, om ekonomin så tillåter. De flesta verkar dock inte ha funderat så mycket i dessa banor. Man ser det egna stödet som en mindre viktig del än det statliga, snarare en sorts signalgivning om att man uppskattar att studieförbunden finns på plats. Det är även svårt att se något mönster i viljan att öka sin insats beroende på om man är en, relativt sett, stor eller liten bidragsgivare sedan tidigare. Även om det inte finns något klart mönster när det gäller viljan att ge mer bidrag om staten minskar sin insats, avvisar dock den stora majoriteten i alla fall att man skulle överväga att minska det egna bidraget om staten skulle välja att återigen höja den statliga nivån.
- ✦ På frågan om det nuvarande finansieringssystemet med tre politiska beslutsnivåer som ger bidrag oberoende av varandra är optimalt finns det en stor samstämmighet bland alla vi talat med. Man ser inget alternativ till att staten säkrar en basfinansiering för att folkbildningen ska bibehålla representation över hela landet. Utan en sådan grund kommer dagens modell att krackelera över tid. På så sätt är statens (kompletterat med regionernas) åtagande oundgängligt. Eftersom en del kommuner redan väljer att bidra mycket lite eller inte alls är det uppenbart att det kommunala stödet inte är nödvändigt för att säkra att studieförbunden bedriver verksamhet i samtliga kommuner.

Hur ser då folkbildningens framtid ut? Utifrån den bild som ges av de förtroendevalda politikerna i denna studie finns det i nuläget inga tydliga hot mot folkhögskolorna. När det gäller studieförbunden är läget lite mer komplicerat. Även om ingen har sagt att samhället helt bör avstå från att stödja dem lyfter man att den moderniseringsprocess, som enligt många pågår, behöver fortsätta. Dagens digitaliserade samhälle ställer andra krav på studieförbundens verksamheter. Och vill förbunden vinna förtroende över hela det partipolitiska spektrat finns fortfarande en hel del åtgärder att vidta kring verksamheternas utformning och genomförande och administrering.



För att bibehålla studieförbundsverksamhet i hela landet är statens finansiella engagemang nödvändigt. Kommuner och regioner kommer inte att kunna kompensera för de sänkningar som skett av statsbidragen. Flernivåfinansieringen är i grunden bra. Den skapar en viss motståndskraft vid snabba förändringar. Att den innebär en bristande helhetssyn håller de flesta med om. Det ses dock som ett pris värt att betala.

Sedan är frågan om det finns något sätt att skapa en bättre överblick över vad skattebetalarnas samlade stöd till folkbildningen ger. Även om det inte framkommit någon större mängd konkreta idéer på sådana mekanismer i samtalen med politikerna uttrycker många både en tro och förväntan på att detta ändå ska ske. Inte minst lyfter man Folkbildningsrådets kapacitet och kontinuerliga arbete med att utveckla bidrags- och uppföljningsmodeller.

Avslutningsvis ska även sägas att företrädarna för kommunerna inte bortser från att även de har en roll i att förbättra studieförbundens verksamhet. Många förstår att också de måste se över sina bidragsmodeller, och menar även att man skulle uppskatta närmare samverkan med regionerna och även mer råd och stöd från central nivå. Dessutom finns det andra vägar att stötta studieförbund än genom generella grundbidrag. Många samverkar redan idag på olika sätt med studieförbunden i kommunen och erbjuder andra typer av stöd, t.ex. kring lokaler, gemensamma evenemang samt, framförallt, avtalsstyrda projekt som ligger i båda parternas intresse.