

Översyn av statsbidragssystem för folkhögskolorna

– Diskussionsunderlag

INNEHÅLL

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inledning | 5 |
| 1.1 | Bidragssystemets två huvuddelar | 6 |
| 1.2 | Behovet av förändringar i systemet..... | 6 |
| 2 | Statsbidrag till folkhögskolor – en tillbakablick | 8 |
| 2.1 | Grunderna för bidragssystemet..... | 8 |
| 2.2 | Nuvarande bidragssystem | 9 |
| 2.3 | Tidigare översyner | 12 |
| 2.4 | Analys och kritik av bidragssystemet | 16 |
| 3 | Kvalitet som fördelningsgrund? | 26 |
| 3.1 | Kvantitet som kvalitet | 26 |
| 3.2 | Kvalitet i uppföljningen och administrativ kvalitet | 27 |
| 3.3 | Administrativ kvalitet..... | 27 |
| 3.4 | Värdera kvalitet i verksamheten..... | 27 |
| 3.5 | Utbildningsformen folkhögskola – en kvalitetsbeskrivning..... | 30 |
| 3.6 | Bedöma kvalitet utifrån utbildningsformen? | 31 |
| 4 | Folkhögskolans arbetsområden | 33 |
| 4.1 | Området utbildning | 33 |
| 4.2 | Området civilsamhälle..... | 35 |
| 4.3 | Området kultur..... | 37 |
| 5 | Verksamhetsformer | 39 |
| 6 | Fördelning av statsbidrag | 41 |
| 6.1 | Ingångsvärden | 41 |
| 6.2 | Förstärkningsbidraget..... | 42 |
| 6.3 | Språkligt stöd | 43 |
| 6.4 | Internat | 43 |
| 6.5 | Filialer | 44 |

| | | |
|----------|----------------------------------|-----------|
| 7 | Fler frågor att diskutera | 45 |
| 8 | Källförteckning | 46 |

1 Inledning

De svenska folkhögskolorna har utvecklats under mer än 150 år. Det finns bärande pedagogiska idéer som varit relativt oförändrade över tid. Samtidigt har folkhögskolorna hela tiden anknutit till de behov som uppstått när samhället förändrats. Kontinuitet och förnyelse är nyckelord för att förstå folkhögskolornas utveckling.

Bidragssystemet bör vara anpassat till den roll som folkhögskolan tar i var tid. Därför behövs då och då en översyn av bidragssystemet, så att folkhögskolorna får goda förutsättningar att verka. Folkbildningsrådet har påbörjat en översyn av det system för statsbidrag till verksamhet i folkhögskolorna som fastställdes 2017 i form av villkor och fördelningsmodell.

Detta diskussionsunderlag syftar till att ge material för breda samtal om hur bidragssystemet kan utformas. Det är inte på förhand sagt vilka typer av förändringar som översynen ska leda till. Processen kan leda till stegvisa mindre förändringar eller till en större förändring.

Diskussionsunderlaget anknyter till ett tidigare dokument: *Folkbildningsrådets bidragssystem. Ett kunskapsunderlag inför en översyn (2021)*. Vissa delar är direkt tagna från kunskapsunderlaget och kompletterade.

Det relativt utförliga avsnittet med en tillbakablick på hur bidragssystemen för folkhögskolorna har växt fram är tänkt som en bakgrund till de diskussionsämnen som tas upp i resten av rapporten.

Diskussionsunderlaget bygger på förberedande samtal som förts inom projektet för översyn av statsbidraget, där medarbetarna i Folkbildningsrådets enhet för folkhögskolor – Karin Gustavsson, Ingela Johansson, Jan Jonsson, Gabriel Kasto och Johanna Winbladh – samt chefsjurist Linda Stridsberg deltagit tillsammans med projektledaren Mats Bernerstedt.

Diskussionsunderlaget har författats av Mats Bernerstedt som därmed står för rapportens innehåll – rapporten ska inte ses som ett uttryck för Folkbildningsrådets ställningstaganden, utan är just ett diskussionsunderlag.

1.1 Bidragssystemets två huvuddelar

Bidragssystemet för folkhögskolornas verksamhet har två huvuddelar. Den ena delen består av *bidragsvillkoren* för verksamhet och bidragsmottagare. Villkoren är de föreskrifter som utgör Folkbildningsrådets uttolkning av den relativt kortfattade förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Villkoren bygger på långa traditioner av hur folkbildningsarbetet har varit konstituerat, och kan ses som en slags instrumentalisering av idén om vad folkbildning är. Delar av villkoren har varit fasta över tid, medan andra har förändrats i samband med bidragsöversyner. I villkoren ingår även formerna för uppföljning.

Den andra delen av bidragssystemen är *fördelningsmodellen*. Den reglerar hur statsbidraget ska fördelas mellan folkhögskolorna. Statsbidraget har flera olika delar, som fördelas på olika sätt och som består av olika stora andelar av statsbidraget. Vilka dessa bidragsdelar har varit har skiftat över tid.

Översynen berör både villkor och fördelningsmodell.

Det nu gällande bidragssystemet för verksamhet i folkhögskolorna började att tillämpas under 2017, efter en process som startade genom ett styrelsebeslut i december 2014. Liknande översyner har skett flera gånger tidigare sedan Folkbildningsrådet fick ansvaret för bidragen 1991.

1.2 Behovet av förändringar i systemet

De tidigare bidragsöversynerna har försökt lösa problem som inte sällan uppstått genom föregående bidragsförändring. Till exempel har behovet av stabila och långsiktiga bidrag för befintliga bidragsmottagare ställts mot krav på att underlätta för nya aktörer att komma in i systemen och där få utrymme att växa. Utmejslandet av bidragssystemet har skett i samråd med intresseorganisationer och bidragsmottagare, delvis med element av konflikt. Avvägningar mellan olika intressen har präglat bidragssystemen, vilket troligen är oundvikligt även i framtiden. De stegvisa förändringarna tillsammans med de historiska lagren i folkbildningsfinansieringen gör att bidragssystemet kan framstå som ett lapptäcke. Detta diskussionsunderlag belyser några av de frågor som är viktiga att analysera. För att sätta frågorna i rätt kontext finns en redogörelse för hur bidragssystemet för folkhögskolor har växt fram i en historisk process och vilken kritik systemet har fått utstå.

Vid den nu startade översynen måste inte ansatsen vara att utgå från nuvarande system och se vilka ”rattar” som ska skruvas på denna gång. Utgångspunkten kan vara mer förbehållslös. Det behövs tid för utredning och förankring.

Sedan tidigare finns önskemål från tidigare regeringar och från Riksrevisionen att bidragssystemet bör innehålla kvalitativa fördelningsgrunder, något som endast delvis har förverkligats.

Från statens sida har kraven ökat på att folkbildningen ska kunna visa att bidragen används för det syfte som fastställts av politiken. Bidragssystemet måste skydda mot felaktig användning. I Folkbildningsrådets uppföljning av folkhögskolornas bidragsanvändning upptäcks ibland brister, som folkhögskolan uppmanas att åtgärda. Ibland behöver granskningar göras av enskilda folkhögskolor. Dessa visar inte sällan på felaktig bidragsanvändning och kan leda till återbetalning av statsbidrag. Bidragssystemet har en viktig roll att belysa vikten av att statsbidraget används på rätt sätt och att föreskriva hur uppföljning och kontroll ska ske.

Åsikterna kan gå isär om vilka problem som finns med nuvarande bidragssystem. En återkommande fråga är att nuvarande modell med fasta ingångsvärden försvårar för folkhögskolor att utvecklas och för nya folkhögskolor att komma in i systemet. En annan fråga rör bidraget för pedagogisk förstärkning, som ska underlätta för personer med funktionsnedsättningar att delta i folkhögskolornas verksamhet. Fler frågor synliggörs i redogörelsen i diskussionsunderlagets olika delar. Det finns många saker att diskutera, men det behöver inte betyda att en förändring måste ske på alla punkter.

2 Statsbidrag till folkhögskolor – en tillbakablick

Syftet med detta avsnitt är att sätta bidragsfrågorna i en historisk kontext. Här visas hur man tidigare försökt lösa fördelningsproblematiken och balansen mellan folkhögskolornas frihet och en statlig styrning. Det framkommer vilka villkor som tidigare ansetts som rimliga och möjligen kan det finnas tidigare lösningar som kan vara relevanta att överväga.

2.1 Grunderna för bidragssystemet

Folkbildningens bidragssystem har tillkommit under lång tid och är historiskt sett ett resultat av ett samspel mellan staten och folkbildningen med dess medlemsorganisationer och huvudmän. Hur detta samspel har gått till beskrivs utförligt i den forskning som Anne Berg och Samuel Edquist gjort (Berg & Edquist 2016). De förordningar som styr bidraget till folkbildningen har tillkommit efter att verksamheterna startats och utvecklats. Statens syften med bidragsgivningen kan därför ses som en bekräftelse av att staten ser positivt på det som folkhögskolor och studieförbund historiskt byggt upp. Samtidigt är syftena en markering av att det faktiskt sker en statlig styrning.

1991 ersattes flera förordningar som styrde bidragsgivningen till folkhögskolor och studieförbund av en enda förordning, som kvarstår idag med vissa förändringar. Bidragsfrågorna hanteras i riksdagen av kulturutskottet, och i Regeringskansliet av Utbildningsdepartementet, en uppdelning som speglar folkbildningens breda samhällsroll.

Förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen är relativt kortfattad, och i huvudsak är det följande som regleras avseende folkhögskolorna: Statens fyrdelade syfte med bidragsgivningen är portalparagraf. Den utbildnings-, bildnings- och kulturverksamhet som folkhögskolor bedriver är föremålet för bidragsgivningen.

Folkbildningsrådet beslutar vilka som ska få statsbidrag och fördelar tillgängliga medel mellan dem. Villkor för bidrag är att verksamheten har

den inriktning som anges i portalparagrafen och att statsbidraget inte används till verksamheter med kommersiellt syfte. Vidare ska bidragsmottagarna ha en ansvarig styrelse. Folkhögskolornas undervisning ska vara avgiftsfri. Det ska finnas allmän kurs, som omfattar 15 procent av folkhögskolans verksamhet och för vilken särskilda anvisningar gäller.

Förordningens knapphändighet om verksamhetsformer och fördelningsmodeller ger Folkbildningsrådet en viktig roll att med integritet skapa bidragssystemen, vilket också var tanken med 1991 års målstyrningsreform. Folkbildningsrådets medlemmar, det vill säga företrädare för bidragsmottagarna, har tidigare haft en avgörande roll, som medvetet har tonats ner det senaste decenniet. Skrivningar i propositioner, statliga utvärderingar, egna uppföljningar och departementets riktlinjer är och har varit vägledande när bidragssystemen utformats.

Statsbidraget till folkbildningen är ett verksamhetsbidrag som går till självständiga aktörer, som förutsätts ha egna mål för sin verksamhet, ha en egen profil och självständigt göra prioriteringar. Statens syfte med bidragsgivningen berör den del av verksamheten som är bidragsberättigad, och aktörerna är inte bundna till att endast genomföra sådan verksamhet. Statsbidraget är som regel inte tänkt att stå för en fullfinansiering av verksamheten, utan det förutsätts att det finns intäkter från flera andra håll än staten, såsom av regioner, kommuner och huvudmän.

Nedan redogörs för nuvarande bidragssystem och hur det tillkommit i en historisk process.

2.2 Nuvarande bidragssystem

Dokumentet *Statsbidrag till folkhögskolor 2024 – villkor och fördelning* fastställdes av Folkbildningsrådet i december 2023. Först beskrivs kort folkhögskolan som utbildningsform och dess roll i utbildningsväsendet och för civilsamhället. Folkhögskolornas särställning utgörs av den idémässiga grunden, pedagogiken och självständigheten. Statens mål och syften med bidragsgivningen återges. Sedan beskrivs Folkbildningsrådets roll gentemot folkhögskolorna, bland annat kvalitetsgranskningen kring allmän kurs.

Därefter innehåller dokumenten en längre redogörelse av vad utbildningsformen folkhögskola innebär.

Villkor

Krav på mottagare av statsbidrag redovisas, såsom att det ska finnas en styrelse, att förändringar i organisationen ska anmälas och att

verksamheten ska särredovisas från annan verksamhet som inte är statsbidragsberättigad.

De grundläggande värderingar som ska uppfyllas beskrivs.

De organisatoriska villkoren rör dels organisation – med krav på demokratiskt styrd organisation, att det finns en rektor och att folkhögskolan har ett säte – dels anordnarskap – med krav på att uppställa mål, säkerställa genomförande och uppföljning samt ansvar för utfärdande av studieomdömen med mera – och dels kvalitetsarbete – med krav på system för kvalitetssäkring, internkontroll och studeranderättsligt arbete.

Verksamhetsvillkoren sägs sätta ramarna för folkhögskolans ansvar för statsbidraget, deltagarnas rättigheter och personalen. Undervisningen ska vara avgiftsfri både för deltagare och eventuell samverkande part.

Deltagarna ska vara minst 18 år och ska ha tillgång till studie- och yrkesvägledning och till kurativt stöd. Lärartätheten ska vara minst 1,8 årstjänst per 1 000 deltagarveckor.

Verksamhetsformerna är allmän kurs på grundskole- eller gymnasienivå, som ska omfatta minst 15 procent av verksamheten, särskild kurs, som ska omfatta minst 15 dagar, kortkurs som omfattar 1–14 dagar med minst fem deltagare som är minst 13 år, samt kulturprogram, som ska vara minst 60 minuter, ha minst tio deltagare som inte är folkhögskoledeltagare och som får omfatta högst 200 deltagarveckor per år.

Det framhålls att intygande av behörigheter och studieomdömen är myndighetsutövning. Reglerna för intygen beskrivs.

Rapportering och uppföljning

Rapportering av verksamheten berörs i ett eget avsnitt med villkor.

Anordnarskapet innebär att samverkan inte får innebära schablonmässiga bidrag och att det ska anges i vilken kommun som kurserna har skett.

Deltagare i folkhögskolekurs kan registreras om personen fortfarande deltar efter 15 dagar. Begreppet deltagarvecka definieras som antalet deltagare gånger antalet kursdagar dividerat med fem. Ett ingångsvärde fastställs av Folkbildningsrådet i form av ett visst antal deltagarveckor, som inte får överskridas med mer än 25 procent. Med heltidsstudier menas i snitt minst fyra timmar schemalagt och lärarlett studiearbete per kursdag. Studierna måste delas upp i vår- och höstterminer. Ett avsnitt anger att ordinarie föreningsverksamhet, uppdragsutbildning och vård med mera inte är statsbidragsberättigad verksamhet.

Folkbildningsrådets uppföljning och rapportering har ett avsnitt där det konstateras att uppföljningen bygger på tillit till folkhögskolornas eget ansvar. Uppföljningen genomförs genom dokumentanalys, statistik och besök. Stadgar, årsredovisning, verksamhetsberättelse och ett antal handlingsplaner hör till de dokument som ska insändas. Det framgår att en folkhögskola kan ingå som en del i en juridisk person, och i dessa fall ska folkhögskolan särredovisas.

Fördelningsprinciper

Statsbidraget delas upp i fyra delar med ungefärliga procentsatser.

Organisationsbidraget omfattar 10 procent och är lika stort för alla folkhögskolor.

Verksamhetsbidraget omfattar cirka 84 procent och fördelas efter ett ingångsvärde, i form av ett visst antal deltagarveckor, som fastställs varje år. Om ingångsvärdet inte uppnås minskas verksamhetsbidraget först tillfälligt och efter första årets karens permanent. Om ingångsvärdet överskrids ökar inte verksamhetsbidraget, med undantag för om Folkbildningsrådet beslutar om ny fördelning av återlämnade eller extra resurser.

Förstärkningsbidraget omfattar cirka 6 procent och gäller dokumenterade merkostnader för deltagare med funktionsnedsättning. Ansökan görs via Specialpedagogiska skolmyndigheten. Folkhögskolan ska finansiera insatserna med verksamhetsbidraget upp till en angiven nivå.

Bidrag för språkligt stöd omfattar cirka 2 procent och avser ökad lärartäthet för insatser för utrikes födda deltagare med svårigheter i svenska språket.

Övriga villkorsdokument och riktlinjer

Det finns ett antal övriga villkorsdokument och riktlinjer. De avser villkor för särskilda bidrag såsom etableringskurs och studiemotiverande folkhögskolekurs eller riktlinjer för utredning och granskning samt återkrav, riktlinjer för etik och gränsdragning, riktlinjer för Folkbildningsrådets hantering av avvikelser samt riktlinjer för prövning av ny statsbidragsmottagare.

2.3 Tidigare översyner

Gemensamt för bidragssystemen som tillämpats för folkhögskolorna är att de har varit trögrörliga, och därmed stabila och förutsebara. Under perioden från 1991 fram idag har det inte förekommit någon rörlighet att tala om i det volymrelaterade bidraget.

Trycket på att få växa och att få starta nya folkhögskolor har varit högt under lång tid. Det har blivit trängre om bidraget eftersom antalet folkhögskolor har ökat kraftigt – 1991 då Folkbildningsrådet bildades fanns det 128 folkhögskolor och 2023 är antalet 156, det vill säga 20 procent fler. En orsak till att bidragssystemen trots detta kunnat vara relativt intakta under lång tid är de mycket stora och återkommande statliga satsningarna på nya platser på folkhögskolorna och särskilda satsningar såsom Studiemotiverande folkhögskolekurs och Etableringskurs. Dessa har gett möjligheter båda att växa som folkhögskola och att nya folkhögskolor har kunnat ges utrymme att starta. Flertalet av de särskilda satsningarna har omfattats av egna fördelningsmodeller, vilka inte behandlas i denna rapport.

2.3.1 Nuvarande system för folkhögskolorna från 2017

Nuvarande bidragssystem för folkhögskolorna trädde i kraft den 1 juli 2017, efter något mer än två års process. Nytt var en beskrivning av folkhögskolan som utbildningsform, något folkhögskolornas intresseorganisationer önskat. Förtydligandet om utbildningsform föreslogs i regeringens prop. 2013/14:172 och i förordningen om folkbildning skrevs då in att Folkbildningsrådet har i uppgift att bevaka folkhögskolan som utbildningsform i utbildningssystemet. Allmän kurs skulle kvalitetssäkras och placeras in i det nationella och europeiska ramverket för kvalifikationer (SeQF). Hur uppföljningen av bidraget ska ske förtydligades. Avsikten var att skapa en tydligare koppling till statens fyra syften och statens folkbildningspolitiska mål samt i övrigt göra villkoren tydligare – det senare skedde genom att punkta villkoren i stället för att presentera dem i löpande text. Bidraget för kulturprogram uppvärderades till två deltagarveckor. Verksamhetsformen öppen folkbildning togs bort.

Folkbildningsrådets översynsprocess blev ifrågasatt både till innehåll och tillvägagångssätt och ledde till återremiss. Ifrågasättanden fanns bland annat kring sådant som rörde ersättning för kortkurs (förslaget att minska ersättningen ströks i slutförslaget), omfördelning av deltagarveckor (förslaget att omfördela fem procent årligen ströks i slutförslaget),

förstärkningsbidrag (förslagen att byta namn till tillgänglighetsbidrag och att ha högre självinsats ströks i slutförslaget) och ideella ledare (förslaget att högst 10 procent av lärarunderlaget kan utgöras av ideella ledare blev kvar). En annan kritik handlade om att Folkbildningsrådets förslag skulle medföra att folkhögskolan skulle tappa sin kontakt med civilsamhället och att skolor med kulturprofil var hotade.

2.3.2 Översikt av tidigare översyner av folkhögskolornas system

Åren före 1991

Fram till 1991 var Skolöverstyrelsen tillsynsmyndighet för folkhögskolorna.

I och med prop. 1976/77:55 Folkhögskolan reformerades statsbidragssystemet för folkhögskolan, dels för att skapa friare resursanvändning, dels för att minska administrationen. Bidraget skulle ges oberoende av huvudmannaskap. Systemet med filialfolkhögskolor avvecklades, liksom årskurser och obligatoriska ämnen. Utökad stöd gavs till musikkurser och fritidsledarutbildning. Folkhögskolan skulle ha en roll i arbetsmarknadsutbildningarna, ge yrkesutbildning inom den kulturella sektorn och fortbilda folkrörelsernas ledare, förtroendevalda och funktionärer. Obligatoriska demokratiska styrformer infördes med skolstämmor, lärarråd, kursråd och elevråd.

Enligt folkhögskoleförordningen 1977:551 och Skolöverstyrelsens anvisningar SÖ-FS 1977:23 låg antalet elevveckor till grund för fördelning av det allmänna bidraget, med schablon för lärarlöner som omräkningsfaktor. Kravet på lärartäthet var 2,2 lärartimmar per elevvecka, om lägre reducerades statsbidraget. Verksamhetsformerna var lång kurs (minst en helårskurs per folkhögskola), annan kurs (minst två dagar) samt kort kurs (arrangerad med samarbetspart). I prop. 1981/82:100 lades ett tak på 11 000 elevveckor per folkhögskola.

Betänkandet Folkhögskolan i framtidsperspektiv (SOU 1990:65) beredde marken för den stora förändring som skulle komma. Förskjutningen från regelstyrning till målstyrning togs upp som en förväntad och önskad förändring.

1991 – avreglering av folkhögskolan

1991 års folkbildningsreform betonade folkbildningens utbildningspolitiska roll. Betydelsen för personer med funktionshinder lyftes särskilt.

Reformen innebar en avreglering av folkhögskolorna. Regleringen av hur folkhögskolorna skulle styras genom bland annat lärarråd försvann. Folkhögskolorna tilltröddes att finna egna lösningar på medinflytande. Den statliga regleringen av lärar- och rektorstjänster togs bort. Vikten av att det på varje folkhögskola finns allmän kurs riktad till korttidsutbildade betonades. Ämnen och arbetsätt skulle inte behöva, eller borde inte, vara identiska med gymnasieskolans, men ge kunskaper och färdigheter likvärdiga med gymnasieskolan.

Decenniet efter 1991 års folkbildningsreform innebar stora satsningar från staten på folkhögskolorna – först det så kallade K-anslaget som gav 10 000 nya platser och sedan Kunskapslyftet som garanterade en femårig fortsättning. En väsentlig del av dessa platser kom 2006 att permanent tillföras folkhögskolornas del av folkbildningsanslaget.

Fördelningen av statsbidraget skedde inledningsvis som allmänt statsbidrag, som omfattade merparten av bidraget och baserade sig på tre föregående års antal elevveckor, och förstärkningsbidrag, uppdelat på ett handikappbidrag och ett musikbidrag. Rörelsefolkhögskolor fick en kompensation för högre arbetsgivaravgifter.

Bidragssystemet förändrades stegvis de kommande åren. 1995 tillkom bidrag för korttidsutbildade och för kursdeltagare i internat. 1998 fastställdes riktlinjer för folkhögskolekurser på distans. Villkoret att folkhögskolans undervisning ska anordnas så att den tydligt skiljer sig från det som anordnas i det offentliga skolväsendet togs bort.

1999 – förenklat system

Målsättningen med den översyn som ledde till 1999 års bidragssystem för folkhögskolorna var att göra bidragstilldelningen ytterligare schabloniserad och förenklad. Bidragen för musik, korttidsutbildade och internatboende togs bort.

Rörelsefolkhögskolornas kompensation för sociala kostnader ersattes av ett stöd för ideologisk profilering och rörelseanknytning. En kompensation för mindre folkhögskolor infördes.

Verksamhetsformer var folkhögskolekurser (allmän, särskild och kort kurs), folkhögskollärlärd studiecirkel, kulturprogram och utvecklingsarbete.

Bidragsdelarna utgjordes av ett grundbidrag beräknat på deltagarvecka och ett förstärkningsbidrag för merkostnader för funktionshinder och språkliga handikapp. Grundbidraget utgjorde 90 procent.

Fem procent av grundbidraget avsåg utvecklingsinsatser, såsom pedagogiskt utvecklingsarbete, personalfortbildning, utveckling av ny verksamhet, utvärderingsprojekt och insatser för rekrytering av prioriterade grupper.

Rörelsefolkhögskolornas bidrag till ideologisk profilering och rörelseanknytning skulle användas för exempelvis pedagogisk utbildning till personer inom rörelsen (inte begränsat till aktuell huvudman) som man vill engagera som lärare, fortbildningsverksamhet och idéseminarier inom specifika ideologiska och rörelseanknutna områden, utvecklingsinsatser eller utvecklingsprojekt som har ideologisk inriktning kopplad till den egna rörelsen, ideologiskt profilerad och rörelseanknuten kursverksamhet, som har utvecklingskaraktär samt särskilda forskarinsatser som berikar den rörelseanknutna folkbildningen.

2006 – särskilda bidrag permanentades

Översynen som ledde fram till 2006 års system arbetade utifrån ett antal kriterier för vad som skulle prägla systemet: förutsägbart, medge variation (omfördelningsmöjligheter), viss säkerhet vid minskning, kvalitet (uttryckt som att stimulera kvalitetsutveckling och ge frihet till profilering), hanterbart (rimliga administrativa kostnader) och prioriteringar (korttidsutbildade, funktionshindrade och invandrare – enligt 1998 års folkbildningsproposition).

Tidigare riktade bidrag omfattande 7 000 årsplatser slogs samman med det ordinarie statsbidraget. Anordnarrollen förtydligades något, bland annat genom att fastslå att anordnarskapet inte kan överlåtas till en samverkande part.

Verksamhetsformerna var långa kurser (uppdelat på allmän kurs och särskild kurs), korta kurser, kulturprogram, öppen folkbildning samt utvecklings- och profileringsarbete. Det senare stödet utgick till alla folkhögskolor och ersatte det tidigare stöd som endast rörelsefolkhögskolor fått. Allmän kurs fick en snävare definition i och med att korttidsutbildade skulle ingå i målgruppen i stället för att ha ett öronmärkt bidrag. Allmän kurs skulle liksom tidigare omfatta minst 15 procent av deltagarveckorna.

Bidragsdelarna utgjordes av basbidrag och utvecklings- och profilbidrag som fasta belopp, volymbidrag baserat på ingångsvärde för deltagarveckor, som måste nås till 100 procent (om under 100 procent i två år reducerades ingångsvärdet), och ett förstärkningsbidrag, uppdelat på en grundschablon

(beräknad på särskilt ingångsvärde för antal deltagarveckor med målgruppen) och ett sökbart stöd.

2012

Det bidragssystem som trädde i kraft 2012 hade i beredningsskedet målsättningen att införa kvalitetskriterier som grund för omfördelning, i form av en omfördelningspott om 5 procent. Förslaget avvisades av de flesta remissinstanser med en principiell invändning att det skulle innebära subjektiva värderingar i strid med folkhögskolans frihet till egen profilering och att ett sådant förslag kräver ett föregående utvecklings- och försöksarbete. Beslutet om system innebar att vissa kvalitetskrav infördes, på samma sätt som för studieförbunden vid samma tidpunkt, främst genom riktlinjer för anordnarskap och andra förtydliganden av villkor.

Beredningen utgick också från att tidigare volymförändringar i verksamheten inte skulle få något genomslag i en ny fördelningsmodell. Syftet med detta var att inte medverka till en urholkning av deltagarveckans värde.

Krav infördes på en lägsta lärartäthet om 1,8 lärartjänster per 1 000 deltagarveckor.

Bidragsdelarna utgjordes av basbidrag samt utvecklings- och profilbidrag, lika belopp för alla folkhögskolor, volymbidrag utifrån ett ingångsvärde som utgör minimivärde och maxvärde 125 procent av ingångsvärdet, förstärkningsbidrag för särskilda, dokumenterade insatser, samt språkschablon för merkostnader för insatser för invandrade med svårigheter i svenska språket. Volymbidraget utgjorde cirka 90 procent av det totala statsbidraget.

Ett antal deltagarveckor reserverades för att tilldelas de minsta folkhögskolorna.

Anordnarskapet definierades som det hela ansvaret för de studerandes studiesituation och rättigheter samt för uppföljning, utvärdering och kvalitetsredovisning av genomförd verksamhet.

2.4 Analyser och kritik av bidragssystemet

Här berörs ett antal analyser av bidragssystemen och den kritik som dessa varit föremål för. Även om huvudintresset ofta har varit studieförbunden i såväl statliga utvärderingar och propositioner som för Riksrevisionen ingår folkhögskolorna i bedömningarna.

2.4.1 Åren kring 1991

Den stora förändringen 1991 föregicks av ett utredningsarbete, som berörts ovan.

2.4.2 Regeringens propositioner

Regeringens propositioner om folkbildning har i stort varit positiva och bekräftande för folkbildningen. Här berörs de kritiska skrivningar som finns i propositionerna rörande bidragssystemen.

Propositionen Folkbildning (prop. 1990/91:82)

I folkbildningspropositionen från 1991 behandlades frågan om svårigheten att med administrativa regler avgränsa god folkbildning. Införande av målstyrning sågs som en lösning på det dilemma som tidigare regelstyrning inneburit. Att öka självständigheten för och betona vikten av ideologisk profilering hos studieförbund och folkhögskolor var den väg som valdes. Man menade att tidigare hade, i strävan att maximera bidragen, verksamhetens mål och syften ibland fått träda i bakgrunden till förmån för en strikt tillämpning av regelboken. Målstyrning genom att förmedla bidraget som ett totalbelopp skulle medföra möjligheter för studieförbund och folkhögskolor att satsa på kvalitet i sina verksamheter utan att riskera minskat statsbidrag.

I propositionen sägs:

Genom sin konstruktion premierar de nuvarande statsbidragssystemen för studieförbund och folkhögskolor ett kvantitetstänkande. Det gäller för varje anordnare att redovisa så många studietimmar resp. elevveckor som möjligt för att inte riskera att förlora sin relativa andel av statsbidraget. Detta får till följd att de som deltar i någon form av folkbildningsverksamhet ofta är de som är lätta att rekrytera, dvs. de som känner till värdet av utbildning. Att rekrytera personer som är studieovana och/eller lågmotiverade till studier eller andra slag av bildningsaktiviteter är svårare och fordrar större resurser. Nuvarande statsbidragssystem ger inte tillräckliga incitament för ansträngning av detta slag.

Bidragssystemen ansågs också ha försvårat utvecklingen av nya arbetsformer. Systemen hade även genererat för mycket administration för alla parter.

Den nya styrningsmodellen förutsattes medföra en självreglering, inte minst i förhållande till de syften som staten hade med bidraget.

”Statsbidraget kan om det hanteras slentrianmässigt leda till en icke önskad stagnation inom folkbildningen. Folkhögskolor och studieförbund med

växtkraft och med en verksamhet som ligger väl i linje med målen och riktlinjerna för statsbidraget kan få stå tillbaka till förmån för verksamhet som kanske spelat ut sin roll. Detta får inte inträffa. Det är frågor av detta slag som bör vara ett folkbildningsråds uppgift att hantera.”

Propositionen Folkbildning (prop. 1997/98:115)

I 1998 års folkbildningsproposition gjorde regeringen bedömningen ”att folkbildningen har genomfört en verksamhet som står i god överensstämmelse med de uppsatta målen och att den verksamhet som studieförbund och folkhögskolor har bedrivit till sin omfattning väl motsvarade vad staten kan förvänta sig av statsbidragsgivningen”.

Två syften med bidragsgivningen lades till, det ena om demokrati, det andra om kultur. Folkbildningsrådet uppmanades att vara observant på att bidragsfördelningen inte får till följd att studieförbundens och folkhögskolornas möjligheter till en mer profilerad folkrörelseanknuten verksamhet försvåras. Folkbildningens organisationer uppmanades att ägna uppmärksamhet åt sitt inre liv så att arbetsformerna inte tilläts stelna.

Riksrevisionen och Statskontoret hade i remissvar till den utvärdering som föregick propositionen hävdade att statsbidraget till den estetiska verksamheten skulle begränsas och att statsbidraget främst skulle avse den kompetensgivande verksamheten. Regeringen tillbakavisade detta med hänvisning till att det skulle innebära en detaljreglering som inte var förenlig med målstyrningen.

Det konstaterades att Folkbildningsrådet i sin myndighetsroll måste ta kontroversiella beslut vars sakliga innehåll inte delas av alla, exempelvis rörande bidragsgivningen: ”Det är enligt regeringens mening ofrånkomligt att en förnyelse och utveckling av folkbildningen ibland kan behöva gå ut över befintlig verksamhet”. En hårdhänt prioritering ansågs behövas, exempelvis avseende folkhögskoleetableringar i storstädernas ytterområden.

Propositionen Lära, växa, förändra (prop. 2005/06:192)

Beslutet om propositionen från 2006 innebar att statens styrning genom bidragssyften utvidgades genom att ett antal verksamhetsområden områden angavs i förordningen. Tanken var att statens styrning genom att ange målgrupper var stigmatiserande och hämmande – studieförbund och folkhögskolor borde utifrån sina profiler själva prioritera vilka grupper de vänder sig till. De sju verksamhetsområdena sades omfatta sådant som i särskilt hög grad motiverar statens stöd till folkbildningen.

Kvalitetsfrågorna behandlades utförligt. Ett systematiskt kvalitetsarbete med inriktning på administration, verksamhetsformer och innehåll ansågs behöva utvecklas på alla nivåer i den folkbildningen, men "kvalitetsarbetet bör inte utföras av Folkbildningsrådet, utan av studieförbunden och folkhögskolorna själva". Folkbildningsrådets uppgift sades vara att medverka till att kvalitetsarbetet sker. Ett utvecklat kvalitetsarbete förväntades förebygga felaktigt utnyttjande av statsbidraget. Det betonades att gränsen mellan folkbildningsinsatser i föreningslivet och föreningarnas övriga verksamhet måste upprätthållas.

Verksamhetens omfattning som enda mått i bidragssystemet kritiserades, underlaget borde vara bredare: "Det är rimligt att rådets modeller för fördelning av statsbidraget inte uteslutande baseras på kvantitativa data, utan att värderande, kvalitativa element tillförs modellerna". Folkbildningsrådet uppmanades att utarbeta metoder för jämförelser i kvalitet mellan olika verksamheter.

Regeringen ansåg det rimligt att Folkbildningsrådet gör bedömningar av existerande verksamheters livskraft i förhållande till nya verksamheter och nya grupper. Resurserna bör kunna omfördelas mellan olika verksamheter, när så krävs. Förordningen skulle ändras så att det skulle anges under vilka förutsättningar omfördelning av bidrag får ske. Detta kom dock aldrig att ske. Däremot infördes i förordningen Folkbildningsrådets möjligheter till återkrav av statsbidrag.

Besluten efter propositionen blev att Sisu idrottsutbildarnas statsbidrag knoppades av från folkbildningsanslaget. Samtidigt tillfördes folkbildningen det året 390 miljoner kronor i permanent ökat anslag.

Propositionen *Allas kunskap – allas bildning* (prop. 2013/14:172)

Genom propositionen *Allas kunskap – allas bildning* gavs folkbildningspolitiken ett eget mål, skilt från vuxenutbildningens mål: "Folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället". Det nya målet utformades för att markera att folkbildningens målgrupp är bredare: inte endast vuxna, utan "alla". Målet utformades också så att det skulle avspegla folkbildningens särskilda karaktär, vilken beskrevs som ett demokratiskt förhållningssätt till lärandet genom att det utgår från individens behov och tar hjälp av gruppens samlade resurser. I propositionen markerades att folkbildningen själv bestämmer målet för sin verksamhet, och att det nya målet handlar om statens mål för folkbildningspolitiken.

En ändring gjordes i syftet med bidraget, för att förtydliga att folkbildningen bör arbeta för att nå nya deltagargrupper. Att nå fler unika deltagare ansågs viktigt, men att nå nya grupper var ännu viktigare. En ökad mångfald önskades, särskilt avseende studieförbundens verksamhet. Det är främst på denna punkt som propositionen berör frågor om bidragssystemen, dock indirekt – den bristande mångfalden kan bero på att bidragssystemen inte har rätt incitament.

Former föreslogs för den statliga utvärderingen av folkbildningen och av om syftena med bidragsgivningen nås. Folkbildningsrådets uppföljningsansvar förtydligades.

Det klargjordes att folkhögskolan är en egen utbildningsform i utbildningsväsendet.

De sju verksamhetsområden som några år tidigare ersatt nämmandet av vissa målgrupper ströks ur förordningen, bland annat för att de ansågs utgöra en något för stark styrning då folkbildningens aktörer ska vara fria att prioritera i verksamheten.

Frågan om möjligheterna att mäta folkbildningens samhällseffekter behandlades. Det konstateras att det inte kan göras med någon exakthet och att det sannolikt är enstaka utbildningsinsatser vars effekter skulle kunna utläsas. En särskild studie om effekter hade visat att det är näst intill omöjligt att utvärdera de direkta värden som folkbildningen förmedlar, bland annat för att det rör sig om "mjuka värden" såsom självkänsla och delaktighet. Det saknas data som gör att man kan följa individer över lång tid, paneldata. Tillgången till paneldata är en förutsättning för att kunna utläsa den typ av effekter som folkbildningen anses ha. Att överhuvudtaget nå personer med låg utbildningsnivå är emellertid en effekt, som folkhögskolan når genom allmän kurs.

Regeringen föreslog i propositionen att de myndigheter som ska utvärdera folkbildningen ska utveckla modeller som kan användas för att följa utvecklingen över tid, exempelvis genom indikatorer.

2.4.3 Statens utvärderingar av folkbildningen

SUFO 96

Den första statliga utvärderingen av folkbildningen, SUFO 96, koncentrerades på studieförbundens verksamhet. Den behandlade bidragsfördelningen endast marginellt. I slutbetänkandet *Folkbildningen – en utvärdering* (SOU 1996:159) drogs slutsatsen att folkhögskolor och

studieförbund bedriver en folkbildande verksamhet som står i god överensstämmelse med det som då benämndes som de statliga målen för statsbidragen.

Kritiska påpekanden var dels att deltagandet bland korttidsutbildade, invandrare och arbetslösa var för lågt. Folkhögskolan uppmanades att se över deltagarnas möjligheter till ett verkligt inflytande över kursernas innehåll och uppläggning.

Folkbildningsrådets bidragssystem borde på ett tydligare sätt spegla de statliga målen. Resultaten av utvärderingar i det målstyrda systemet borde användas för att åstadkomma verksamhetsförändringar.

SUFO 2

Efter 1991 års reform tillkom ett antal nya folkhögskolor. Det möjliggjordes framför allt av att staten under 1990-talet satsade stort på folkhögskolorna genom särskilda bidrag. Efter en viss nedtrappning kom dessa bidrag så småningom att tillföras det allmänna anslaget. Den andra statliga utvärderingen av folkbildningen, SUFO 2, konstaterade att detta medförde ett betydande resurstillskott till den ordinarie folkbildande uppgiften, samtidigt som nedtrappningen av de särskilda bidragen gjorde att många folkhögskolor, inte minst de nystartade, ställdes inför ekonomiska problem.

I slutbetänkandet *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor* (SOU 2004:30) ansåg utvärderarna att de nya folkhögskolorna bidragit till en breddad rekryteringsbas. I kommande bidragstilldelning uppmanades Folkbildningsrådet att bevara denna möjlighet att nå nya grupper.

I betänkandet kritiseras folkbildningen för att den inte tillräckligt bidragit till integrationen mellan etniska svenskar och skilda grupper som invandrat till Sverige.

Folkhögskolorna ansågs ha stor betydelse i ett empowermentperspektiv för deltagare med funktionshinder. Utvärderarna såg en stor risk med att kommunerna och landstingen inte uppfyllde sitt ansvar för exempelvis assistans, och att de utnyttjade folkbildningsanslaget genom att flytta kostnader de har ansvar för dit. Samtidigt hade förstärkningsbidraget, avsett att täcka merkostnader för verksamhet med deltagare med funktionshinder, under lång tid varit översökt. Utvärderarna konstaterade att det behövs ett betydligt utökat bidrag för denna verksamhet.

Kritik framfördes mot att statsbidraget endast fördelades efter verksamhetens omfång, utan hänsyn till innehåll eller kvalitet.

Folkbildningsrådet borde, enligt SUFO 2, pröva möjligheterna att få fram ett bredare underlag för bidragsfördelningen.

Folkbildningens samhällsvärden

Den tredje statliga utvärderingen av folkbildningen kom i huvudsak att handla om formerna för utvärderingsarbetet. Betänkandet *Folkbildningens samhällsvärden – en ny modell för statlig utvärdering* (SOU 2012:72) förhöll sig kritiskt till de tidigare utvärderingarna, som inte ansågs ha uppmärksammat folkbildningens uppfyllelse av de statliga syftena med bidraget och inte heller tillräckligt ha kunnat redovisa effekterna eller nyttan av folkbildningens samlade verksamhet på en övergripande nivå. Samtidigt konstateras i betänkandet ”att syftena med statens stöd till folkbildningen i strikt mening aldrig har varit avsedda att utvärderas för sina samhällseffekter; dessa har snarare tagits för givna”.

Kommande utvärderingar borde enligt betänkandet göras återkommande och av myndigheter samt göras på uppdrag av en interdepartemental arbetsgrupp som representerar politikområdena utbildning, arbetsmarknad, kultur, folkhälsa och civilsamhälle.

Betänkandet noterade att Folkbildningsrådets kriterier för att fördela statsbidrag inte utgår från de fyra syftena för anslaget för stöd till folkbildningen.

Betänkandet redogjorde för hur utvärdering med hjälp av indikatorer skulle kunna göras. Det handlade inte primärt om indikatorer för bidragsfördelning, men målstyrningens idé att utvärderingar ska påverka kommande mål och verksamhet gör frågan angelägen. Betänkandet föreslog att komplexa indikatorer skulle utformas utgående från aktuell forskning. Fyra områden skulle ingå: samhällsnytta (longitudinella data), individutveckling (statistik på individnivå), socialt kapital (enkätdata i samband med kurs) och kulturell delaktighet (via surveyundersökningar).

Statskontorets utvärdering

Regeringen uppdrog åt Statskontoret att göra den fjärde statliga utvärderingen av folkbildningen: *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget. Slutrapport*. (Statskontoret 2018:10). Statskontoret angav olika förbättringsområden. Framför allt behövs en ökad mångfald – studieförbund och folkhögskolor borde nå utanför sina traditionella målgrupper.

Utvärderingen ansåg att det finns svaga drivkrafter till förändring i folkbildningen, beroende på bidragssystemets stelheter. Detta sågs som en risk för att folkbildningen inte kommer att kunna möta nya behov i samhället på ett tillräckligt effektivt sätt. Dock påpekas att de lokala företrädarna för folkbildningen kan agera snabbt, men konstaterar att verksamheten därför ibland springer ifrån regelverket.

Statens syfte med bidraget konkretiserades i ett antal punkter för var och en av de fyra syftedelarna.

En utvärderingsmodell med konkreta indikatorer presenterades i en senare rapport, *Folkbildningen – ett förslag till utvärderingsmodell utifrån syftena med statsbidraget* (Statskontoret 2018). Det konstaterades att risken med indikatorer är att de blir normen för vad som är viktigt i en komplex verksamhet. Vikten av att ha både kvantitativa och kvalitativa indikatorer betonades. Användningen av kvalitetsindikatorer hos vissa folkhögskolor och studieförbund refererades. Rapporten innehåller en bruttolista på indikatorer och nyckeltal och anger hur de ska mätas eller bedömas.

2.4.4 Riksrevisionens rapporter

1999

Riksrevisionsverkets rapport *Folkbildning – styrning och kontroll* (1999:44) analyserade hur folkbildningen styrs och kontrolleras. Styrningen av folkbildningen sågs som främst volymorienterad. Folkbildningen borde genom resursfördelningsmodellerna styras mer mot mål och kvalitet. Folkbildningsrådet uppmanades att verka för att begreppet ”god folkbildning” preciseras och ges ett tydligare innehåll i statsbidragshänseende.

Riksrevisionsverket menade att för folkbildningen är en ”ideologisk” målstyrning den mest framkomliga vägen. En sådan kan tillämpas då orsakssambanden mellan insatser och effekter är svåra att fastställa och det är svårt att mäta måluppfyllelsen. Styrningen inriktas i denna modell på dialog. Uppföljning och utvärdering får en främjande innebörd. Folkbildningsrådet har enligt Riksrevisionsverket en viktig uppgift att minska gapet mellan retorik och praktik. En större tydlighet bör eftersträvas om vad som ska känneteckna god folkbildning likaväl som att ange vad som inte accepteras inom ramen för statsbidraget.

2004

Riksrevisionens rapport *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen* (RiR 2004:15) pekade på 1991 års proposition och menade att det var svårt för nya aktörer att komma in i systemen och att folkhögskolor och studieförbund med växtkraft inte som tänkt prioriterats i bidragssystemen genom de fördröjningseffekter de innehållit.

2011 och 2022

Riksrevisionens rapporter 2011 och 2022 behandlar främst studieförbunden, men berör även bidragsfrågorna i ett övergripande perspektiv som omfattar folkhögskolorna.

Rapporten *Statens stöd till studieförbunden* (RiR 2011:12) framhåller att Folkbildningsrådet bör införa ett system som tydligare fördelar statsbidraget utifrån kvalitativa kriterier, vilka bör styra mot statens syften. Folkbildningsrådets kontroll av statsbidragsanvändningen bör utgå från risk- och väsentlighetsanalyser, och rådet bör göra egna kontroller.

Folkbildningsrådet hade enligt rapporten ambitiöst utvecklat och främjat ett kvalitetsarbete som främst berörde administrativ kvalitet. Men denna tyngdpunkt ansågs vara delvis felaktig. Mer fokus borde läggas på innehållslig kvalitet i folkbildningsverksamheten. Ett sådant kvalitetsarbete skulle i enlighet med 2006 års proposition kunna utgöra utgångspunkt för omprövning och ytterst avveckling av sådana verksamheter som inte är folkbildningsmässiga.

Rapporten *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning* (RiR 2022:20) konstaterar att det kontrollsystem som folkbildningens aktörer tillsammans har utformat inte fångar upp felaktigheter på ett tillräckligt effektivt sätt. Risker finns att statsbidraget går till annat än folkbildning, Villkoren och riktlinjerna för statsbidraget är enligt Riksrevisionen inte tillräckligt tydliga. Risk- och väsentlighetsanalyser görs inte på ett strukturerat sätt.

2.4.5 Folkbildningsrådets utvärdering 2012–2014

Folkbildningsrådets utvärdering av bidragsmodellerna till studieförbund och folkhögskolor presenterades i tre rapporter: *”Ett system som alla kan leva med”* (Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2012), *Implementering av nya bidragsmodeller* (Folkbildningsrådet utvärderar No 2 2013) och *Att*

styra eller icke styra. Slutrapport. (Folkbildningsrådet utvärderar No 5 2014).

Utvärderingen studerade processerna för att få fram de bidragsmodeller som började tillämpas 2012, implementeringen av dem och effekten av dem.

Processerna bedömdes ha präglats av relativt homogent sammansatta beredningsgrupper, där företrädare för bidragsmottagarna fick stort utrymme. Detta gav processerna en förhandlingskaraktär och målet blev att hitta ett system som alla kan leva med. Detta ledde i sin tur till att statens syften med bidraget inte blev den självklara utgångspunkten för utformningen av fördelningsmodellen.

Implementeringen av fördelningsmodellen för folkhögskolorna studerades och visade att 30 procent av dem ansåg att kraven på folkhögskolorna var otydliga och 20 procent ansåg att det var svårt att uppfylla bidragsvillkoren.

Effekterna av processerna för att ta fram bidragsmodellerna som infördes 2012 för folkhögskolor respektive studieförbund innebar enligt utvärderingen att inga avgörande förändringar skedde. Bidragsmottagarna önskade stabila och förutsägbara system. Det konstaterades att det därför också var svårt att se om de nya bidragsmodellerna genererat några större effekter.

Utvärderingen såg en ambivalens i statens förhållande till att styra eller att avstå från att styra folkbildningen. Folkbildningsrådet skulle å ena sidan ha frihet att fördela bidraget, å andra sidan har staten återkommande haft synpunkter på hur fördelningen sker, framför allt gällande kvalitativa kriterier.

Vidare pekades på en tydlig gräns för vad Folkbildningsrådet ansågs få styra: verksamhetsformerna fanns det acceptans för att de styrdes genom villkor, men innehållet i verksamheten och vem man vänder sig till ville studieförbunden och folkhögskolorna själva avgöra. Enligt utvärderarna medför detta att statens syften lever främst som en "folkbildningspoesi". Syftena upplevs så vida och övergripande att de inte fungerar styrande i den meningen att de kan användas för att göra prioriteringar.

Utvärderingens slutsats var att den beslutsmodell som används för bidragsmodellerna är konserverande med små skillnader när en modell avlöser en annan. Utvärderarna saknade en öppen diskussion om vilka konsekvenser förändringar i bidragssystemen får för verksamheten och hur detta kopplar tillbaka till statens syften.

3 Kvalitet som fördelningsgrund?

Av den historiska tillbakablicken i föregående avsnitt framgår att en konsekvens av den målstyrningsreform som genomfördes 1991 borde ha varit att fördelningen av statsbidraget inte endast baserats på volymmått. Att kvalitativa kriterier för fördelningen av statsbidrag borde finnas har varit ett genomgående tema i de senaste decenniernas diskussioner om bidragssystemen.

Folkbildningsrådet har under 2023 beslutat om ett kvalitetsbedömningssystem för bidragsfördelningen till studieförbundens verksamhet. Studieförbunden lämnar in ett verksamhetsåtagande, som visar den egna profilen i förhållande till en gemensam kvalitetsbeskrivning och en omvärldsanalys. Bedömningar görs av tidigare kvaliteter och de kvaliteter man avser att skapa med hjälp av bland annat indikatorer. Därefter beslutas om en treårig bidragsandel för varje studieförbund. Frågan är om något liknande bör skapas för statsbidraget till folkhögskolornas verksamhet.

3.1 Kvantitet som kvalitet

Tidigare har inte Folkbildningsrådet i sina bidragssystem angivit vilka kvaliteter som en folkhögskola bör hålla. Möjligen kan laborerandet med olika bidragsdelar vid det allmänna stödet ses som ett sätt att stödja olika kvaliteter. Det har handlat om stöd för profilering, för verksamhet med personer med funktionsnedsättning, för musikkurser och för internatboende. Gemensamt för dessa bidragsdelar är att de bygger på kvantitativa variabler eller på fasta belopp.

För flertalet av de kvantitativa mått som använts i bidragsfördelningen kan det hävdas att de även är kvalitativa mått. Det gäller exempelvis bidrag för vissa målgrupper som räknats efter behov och lärartäthet, och det gäller förvisso även deltagarveckor som mått på prestation när målet är att nå många.

För att motsvara förväntningarna på kvalitativa kriterier kan det vara angeläget att utveckla arbetet med kvantitativa mått som säger något om vilka grundläggande kvaliteter som ska uppfyllas. Den typen av mått skulle kunna förfinas och byggas ut.

3.2 Kvalitet i uppföljningen och administrativ kvalitet

Kvalitetsindikatorer för uppföljningen har använts främst i rapporteringen till staten, som varit pådrivande i detta. Den sidan av kvalitetsdiskussionen är inte huvudfokus i denna översyn, men bör beaktas. Staten har använt indikatorer i budgetpropositionens avsnitt om folkbildningen, men det har enbart rört sig om kvantitativa mått.

Folkbildningsrådet lämnar varje år en så kallad samlad bedömning till regeringen, och den innehåller bedömningar av kvalitativ art avseende hur statens fyra syften har uppnåtts i verksamheten. Dessa bedömningar har dock inte använts i syfte att fördela bidrag.

3.3 Administrativ kvalitet

Följden av statens påtryckningar om kvalitetsarbete blev bland annat att Folkbildningsrådet från 2000-talets början ställde krav om systematiskt kvalitetsarbete, som skulle redovisas i särskilda årliga kvalitetsredovisningar. Detta resulterade främst i en kvalitetssäkring av administration. Folkbildningsrådets uppföljning av folkhögskolorna bygger fortfarande mest på att kontrollera att administrativa krav – i form av bidragsvillkor – är uppfyllda. Detta är under utveckling.

3.4 Värdera kvalitet i verksamheten

När målstyrningsreformen sjösattes 1991 fanns förhoppningar om att det skulle vara lätt att forma bidragssystemen med hjälp av kvaliteter då folkbildningens aktörer själva fick styra över modellerna. Prop. 1990/91:82 lyfte fram ett antal förväntningar på folkbildningens aktörer. Det skulle gå att avläsa en egen profil. Missgynnade grupper skulle prioriteras. Kulturarbetet skulle ha höga ambitioner. Verksamhet som inte ska ha statsbidrag skulle sorteras ut. Verksamhet i linje med målen för statsbidraget skulle inte få stå tillbaka för verksamhet som spelat ut sin roll, vilket sågs som en fråga för ett folkbildningsråd att hantera. Uppföljning och utvärdering skulle vara en uppgift för studieförbund och folkhögskolor som underlag för målinriktning och kvalitativ utveckling. Vad målstyrningen skulle innebära enligt propositionen var att den

hittillsvarande fokuseringen på hur man uppfyller de formella regler, som styr statsbidraget, måste ersättas av en kontinuerlig mål- och innehållsdiskussion, som grundas på en fortlöpande lokal och central uppföljning och utvärdering av folkbildningsarbetet.

I det beredningsarbete som Folkbildningsrådet sedan genomförde i början av 1990-talet avvisades fördelning av statsbidrag utifrån jämförande bedömningar av kvalitet i verksamheternas innehåll. Bidragsfördelningen skulle baseras på objektiva, lättdefinierade mått. Ett antal kvalitetskomponenter berördes: kompetensutveckling, planerings- och genomförandeprocessen, verksamhetsuppföljning och pedagogiskt utvecklingsarbete. Dessa komponenter skulle komma till uttryck genom måldokument som tog vara på särart och profil, verksamhetsberättelser och utvärderingsplaner – men dock utan att dessa skulle jämföras eller utgöra underlag för statsbidragsfördelning.

Det kvalitetsrelaterade element som man kunde enas om i beredningsarbetet i början av 1990-talet var detsamma som staten angav i förordningen om folkbildning, nämligen att folkhögskolorna skulle ha minst 15 procent av sin verksamhet som allmän kurs.

Som framgår av den tidigare redogörelsen för bidragssystemets historik har beredningsgrupper flera gånger mer eller mindre aktivt avstått från att inkludera element av bedömande kvalitetskriterier. Motiveringarna har varit att det är omöjligt att genomföra eller att det är principiellt fel eftersom kvaliteterna som skapas i folkbildningen är kopplade till dess frihet eller till de olika ideologiska grunder som verksamheterna är ett uttryck för. Risken skulle då vara att det är exempelvis arbetarrörelsen, kyrkan och nykterhetsrörelsen som i praktiken bedöms.

Staten har inte heller drivit på särskilt starkt, förrän i prop. 2005/06:192:

Det är rimligt att rådets modeller för fördelning av statsbidraget inte uteslutande baseras på kvantitativa data, utan att värderande, kvalitativa element tillförs modellerna. - - - En folkbildningsmässig verksamhet skapas i gruppen och möjliggörs ytterst av den lokala organisationen. På så sätt är verksamheterna mycket olika i sin utformning och målen nås på olika sätt. Dock måste all folkbildningsmässig verksamhet bära vissa grundläggande värderingar och element. Därför bör Folkbildningsrådet utarbeta metoder som möjliggör jämförelser i kvalitet mellan olika verksamheter.

I propositionen gör regeringen det tydligt att det är folkbildningens ansvar att definiera kvalitetskriterier, men väljer ändå att beskriva vad som utifrån statens utgångspunkter konstituerar kvalitet i folkbildningen: att verksamheten bidrar till att förverkliga syftena med bidragsgivningen, att

verksamheten genomsyras av en ideologisk profil och att verksamhet bedrivs i hela landet.

Efter riksdagens beslut om propositionen bildades en arbetsgrupp med representanter för studieförbund och folkhögskolor för att göra en bruttolista på tänkbara kriterier att använda för bidragsfördelning. Områden som togs upp rörde förutsättningar, processer, prestationer, deltagareffekter och samhällseffekter. För studieförbunden var det enda som kom att användas kvaliteten att ha många av sina cirkelledare utbildade på en gemensamt formulerad mininivå. För folkhögskolorna kom projektet FB-kvalitet till för att mäta folkbildningens kvalitet utifrån deltagarperspektiv, folkhögskolans egna mål och statens syften. Data har samlats in i anslutning till båda dessa initiativ, men har aldrig använts i fördelningssyfte.

I Statskontorets utvärdering från 2018 finns ett försök till att punktvis konkretisera statens syften med bidraget, utgående från en läsning av en rad folkbildningspropositioner. Här finns ett underlag för en diskussion om kvalitativa kriterier.

Den kunskap om effekter som utvärderingar av folkbildningen redovisar borde kunna användas i bedömning av kvaliteter. I skriften *Effekter och evidens. En metautvärdering inom folkbildningsområdet* (Lena Lindgren 2009) konstateras att de utvärderingar som gjorts av folkbildningen visade på effekter av verksamheten på deltagarna men dock gav de mycket litet information om hur dessa effekter uppstått. Lindgren menar att därigenom har det funnits litet av praktisk nytta av utvärderingarna för beslutsfattande.

Statsbidrag fördelas i vissa sammanhang efter bedömningar. Det sker inom kultur, forskning och i projektansökningar inom en rad olika områden. Exempelvis har Kulturrådet rådgivande referensgrupper för bedömningar av bidragsansökningar, där aspekter såsom konstnärlig kvalitet finns med. Inom forskningsområdet bereds en modell för kvalitetsbaserad resursfördelning, som bygger på att sökande lärosäten beskriver profilområden som är etablerade eller som är under uppbyggnad – bedömningarna ska ske utifrån strategisk profil, vetenskaplig kvalitet och kvalitet i samverkan. Även Folkbildningsrådet har vana att bedöma projektansökningar utifrån kvalitetsaspekter.

Sammanfattningsvis är det en stor och svår fråga att finna kvalitetskriterier som kan användas för att värdera och bedöma folkhögskolornas verksamhet i fördelningssyfte. Vilken slags kvalitet ska i så fall bedömas? Är

det deltagarnas upplevelse av kvalitet eller är det ett utifrånperspektiv av kvalitet? Hur ska i så fall ett bedömningssystem se ut och vilka delar av bidraget skulle omfattas? Hur ska ingångsvärdena i ett sådant system fastställas? Hur ska uppföljningen ske?

3.5 Utbildningsformen folkhögskola – en kvalitetsbeskrivning

Om folkhögskolans kvaliteter ska fångas ligger den redan befintliga beskrivningen av folkhögskolan som utbildningsform nära till hands. Beskrivningen ingår som ett eget utförligt avsnitt i statsbidragsvillkoren. Innehållet är kortfattat följande.

- Utbildningsformen folkhögskola kännetecknas av en balans mellan det formella och det icke-formella, utbildning och bildning.
- Det finns *allmänna kurser* på grundskole- och gymnasienivå, *särskilda kurser* inom intresseområden/för målgrupper och som yrkesutbildningar samt *korta kurser*.
- I folkhögskolan möts en mångfald av idéer och intressen.
- Folkhögskolornas relativa frihet från statlig styrning ger möjlighet att utifrån skilda profiler och idémässiga bakgrunder utforma verksamheten.
- Självständigheten och folkhögskolans pedagogiska idé och miljö präglar utbildningsformen folkhögskola och ger folkhögskolorna en särställning i förhållande till andra utbildningsformer.
- Variationsrikedomen är ett av utbildningsformens kännetecken.
- De folkbildnings- och folkrörelseanknutna idéerna i kombination med den demokratiska organisationsformen skiljer folkhögskolorna från privata aktörer.
- Det finns inga nationella läroplaner eller kursplaner.
- Folkhögskolans pedagogiska idé och miljö kännetecknas av ett demokratiskt arbetssätt, av ett kollaborativt lärande, att den ger kunskaper för förändring, att studierna är samtalsbaserade, att lärandeprocesserna inbegriper socialt samspel, samarbete, diskussioner och reflektion samt att pedagogiken möter hela individen och individens egna mål som riktmärke.
- Mindre och sammanhållna studiegrupper.

- Hög lärartäthet.
- Undervisning som ofta präglas av ett tvärvetenskapligt synsätt med en blandning av teori och praktik.
- Folkhögskolorna är små enheter som synliggör varje individ, vilket i sin tur leder till en tryggare skolmiljö.
- I socialpedagogiskt syfte genomförs ofta sociala och kulturella aktiviteter utöver den organiserade undervisningen.
- Internatet är ett viktigt verktyg som har ett pedagogiskt syfte och är mer än bara en boendeform.
- Allmän kurs som kan leda fram till behörigheter till vidare studier. För gymnasienivå finns en egen modell för att ge tillträde till högskola, yrkeshögskola eller andra eftergymnasiala yrkesutbildningar.
- En egen bedömningsmodell varigenom deltagarna på allmän kurs kan få ett studieomdöme, som är en samlad helhetsbedömning av deltagarens studieförmåga.
- Särskilda kurser för särskilda målgrupper eller med specifika intresseinriktningar.
- Yrkesutbildningar både på gymnasienivå och på eftergymnasial nivå.
- Metoder för ett flexibelt lärande som erbjuds enligt folkhögskolans kännetecken och arbetsformer.
- Samverkan i civilsamhället genom att tillgodose behov av kompetensutveckling och utbildning för förtroendevalda, ledare och andra.
- Mötesplatser i det lokala samhället.
- Har en viktig roll i lokalt och regionalt utvecklingsarbete och kulturliv.

3.6 Bedöma kvalitet utifrån utbildningsformen?

Skulle det vara möjligt att bedöma kvalitet på en folkhögskola utifrån beskrivningen av utbildningsformen? Delvis görs detta i Folkbildningsrådets uppföljning. Kan det utvecklas?

Det är säkert möjligt att utforma olika typer av indikatorer eller andra mått för att bedöma i vad mån en folkhögskola uppfyller de kvaliteter som finns i beskrivningen av utbildningsformen. Dessa skulle kunna användas i utvecklande syfte såväl som i omfördelning syfte.

Om beskrivningen skulle användas för omfördelning av resurser, vilka delar är i så fall viktigast att ta fasta på? Finns det delar av beskrivningen av utbildningsformen som behöver kompletteras eller ändras?

4 Folkhögskolans arbetsområden

Folkhögskolan är sprungen dels ur de enskilda initiativ som grundade de första folkhögskolorna, dels ur landstingen som tidigt startade folkhögskolor och dels ur civilsamhället vars folkhögskolor nu utgör majoriteten av antalet. Folkhögskolan har genom tiderna tagit sig olika uppgifter inom olika områden. Tre av dessa områden kan ses ha varit bestående över tid, även om tyngdpunkten har kunnat skifta. Det är folkhögskolans arbete inom områdena utbildning, civilsamhälle och kultur.

De olika områdena berörs i den beskrivning av utbildningsformen folkhögskola som antogs 2017 som en del av statsbidragsvillkoren. Det finns anledning att diskutera hur verksamheten inom dessa områden ska gestalta sig framöver, vilket kan påverka hur bidragssystemet utformas.

4.1 Området utbildning

Utbildning eller bildning

För många är folkhögskolans uppgift att anordna utbildning självklar. Minst lika självklart är det att grunduppgiften för folkhögskolan är bildning. Begreppen utbildning och bildning har historiskt sett kunnat vara näst intill varandras motsatser. Det har att göra med att folkhögskolan har värnat idén om att utgå från individens behov. Detta har stått i motsats till det övriga utbildningsväsendets principer där samhällets behov betonats. Därför finns inom folkhögskolan ett motstånd mot läroplaner som författats utanför den specifika deltagargruppen. Deltagarinflytandet har setts som grundläggande för folkhögskolan.

Men detta har kanske utgjort mer en retorik än något som i praktiken tillämpats fullt ut. För att ge deltagaren framtida möjligheter i studier och yrkesliv har en pragmatisk hållning tillämpats. Alla folkhögskolor talar idag om att de har utbildningar och såväl inom ramen för utbildningar som utanför den ramen sker de bildningsprocesser som folkbildningen alltid värnat om.

En viktig uppgift i ett bidragssystem är att den inte består av retorik som inte kan omsättas i verksamhet som kan få statsbidrag. Finns det något i relationen mellan bildnings- och utbildningsbegreppen som behöver bli tydligare?

Yrkesutbildning som folkbildning

Yrkesutbildning är ett snävare begrepp än utbildning. Även här har det funnits ett motstånd, som handlar om att folkhögskolan syftar till allmän- och medborgerlig bildning och inte till utbildning för specifika yrken. En motsättning mellan yrkesutbildning och folkbildning kan således ibland komma till uttryck. Kanske är det ett uttryck för en principiell hållning eller också är det en kvardröjande hållning eller rentav något som pekar framåt.

Historiskt har folkhögskolorna själva ofta valt att identifiera sig som en motpol till rådande utbildningsväsende i resten av samhället. Man har velat kompensera för bristerna i det, eller ibland uppmanats av bidragsgivaren staten att göra det. Yrkesutbildning hörde till det första som de nybildade folkhögskolorna på 1860-talet ägnade sig åt. Vid sidan av att bondesönerna skulle få kunskaper för att göra sig gällande i de framväxande demokratiska institutionerna, förkovrade de sig i bondens praktiska yrkesliv. Under 1920-talets stora arbetslöshet var det de arbetslösa arbetarungdomarna som var folkhögskolans prioritering. När grundskola, gymnasieskola och högskola växte fram under 1950- och 1960-talen tonades folkhögskolans uppgift för arbetslivet ner till förmån för mer av individens personliga utveckling. Under 1970-talet betonades rollen för kulturlivet. Och från 1990-talet har ånyo arbetslöshet blivit en huvuduppgift för folkhögskolan. Uppgiften har främst varit att rusta för studier, men givetvis även stärka individernas ställning på arbetsmarknaden i övrigt. Folkhögskolan har inte bara anpassat sig efter rådande behov utan har historiskt också intagit en aktiv roll för utveckling och innovation.

Är det dags för folkhögskolorna att nu ta sig an att utbilda för specifika yrken (utöver dem som redan finns såsom fritidsledare)? Under några år fram till 2022 satsade staten stort på en särskild insats för att få folkhögskolorna på banan att erbjuda yrkesutbildning. Genom politiska beslut upphörde denna satsning 2023. Inget hindrar folkhögskolorna att genomföra yrkesutbildningar inom ramen för det ordinarie anslaget. Finns det folkbildningsmässiga hinder för en sådan utveckling? Om utbudet av yrkesutbildningar skulle öka, vad skulle då få stryka på foten?

Vidareutbildning – omställningsstöd

Den stora reformen av Lagen om anställningstrygghet som genomförts nyligen ger arbetstagare väsentligt bättre förutsättningar än tidigare att vidareutbilda sig till ett annat yrke eller på annat sätt stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Det studiestöd som följer med är mycket generöst. Det visar sig att efter något mer än ett år av reformen har merparten av dem som beviljats omställningsstudiestöd sökt sig till yrkeshögskolan och högskolan, och i liten omfattning till folkhögskolan.

Är det en önskvärd utveckling att folkhögskolan försöker attrahera denna delvis nya målgrupp av personer som redan är i yrkeslivet? Hur skulle det påverka folkhögskolan som utbildningsform?

4.2 Området civilsamhälle

Folkhögskolan som en del av civilsamhället

Folkbildningen är sprungen ur civilsamhället. Den ideologiska profileringen hos de enskilda aktörerna är det främsta skälet till talet om att folkbildningen ska vara fri och frivillig.

De tidiga folkhögskolorna startades som enskilda initiativ, som utifrån hur man idag ser det definitivt var en del av civilsamhället. Frågan är hur de många skolor som startades av landsting och som numera drivs av regioner ska betraktas. Ur ett perspektiv är de en del av det offentliga, eftersom deras hemvist är i en offentlig juridisk person och styrs av denna. Ur ett annat perspektiv är de regionägda folkhögskolorna del av en idétradition som gör dem till idéburna aktörer. När civilsamhällets betydelse för demokratins framväxt beskrivs, kan knappast regionfolkohögskolorna lämnas utanför. I En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55) definieras civilsamhället som en arena där människor tillsammans agerar för gemensamma intressen, vilket ju kan sägas stämma in på alla folkhögskolor.

Regionfolkohögskolorna är därmed ett slags hybrider. De är idéburna samtidigt som de inte har någon av de associationsformer som numera förknippas med civilsamhället.

Har det betydelse för regionfolkohögskolorna att inlemmas i civilsamhället? Bör det i så fall finnas villkor som tydligare än idag säkerställer att dessa folkohögskolor har en självständig roll?

Folkhögskolan som en resurs för civilsamhället

Tidigare talades om att folkbildningen skulle vara en slags tankesmedja för folkrörelserna. Folkhögskolorna I 1960-talets folkbildningsproposition (prop. 1963:36) beskrevs den starka kopplingen mellan folkbildningen och civilsamhället:

För folkrörelserna blev studie- och bildningsverksamheten den kanske viktigaste förutsättningen för att de skulle kunna förverkliga sina mål och uppgifter. Utan en upplyst medlemsopinion och kunniga och skickliga förtroendevalda hade de haft små möjligheter att påverka utvecklingen i samhället - - En av de viktigaste uppgifterna för de folkbildningsorganisationer, som är förankrade i våra folkrörelser, har därför alltid varit – och är alltjämt – att skapa det underlag av kunskaper och färdigheter, orientering och perspektiv, som är nödvändigt för en saklig och konstruktiv samhällsdebatt.

Rapporten *Tradition, resurs eller nödvändighet. Om relationerna mellan folkhögskolor och deras huvudmän* (Åberg & von Essen 2012) lyfter fram att huvudmannaskapet är en integrerad idé i folkhögskolevärlden.

Huvudmannen, det vill säga den eller de organisationer som är grundare, ses som folkhögskolans uppdragsgivare.

De senaste trettio åren har en rad utredningar och utvärderingar dock pekat på att relationen mellan folkhögskolorna och deras huvudmän blivit allt svagare och ytligare. Det har lett till att folkhögskolornas ledningar fått i stort sett fria händer att skapa utbudet och kanske mer än så: den statliga utvärderingen SUFO 96 konstaterade att: "Folkbildningens företrädare har ... fått stort utrymme att utveckla en egen folkbildningsideologi."

För många folkhögskolor är dock kopplingen till huvudmannen viktig. Folkhögskolan kan dels utbilda anställda och förtroendevalda i sina civilsamhällesroller, dels ha utbildningar som leder till anställning i en förening. En folkhögskola kan givetvis också av sin huvudman ha tilldelats en vidare roll att erbjuda utbildningar för samhällets behov.

Eftersom huvudmännen representerar hela bredden av civilsamhället med många olika inriktningar och behov måste bidragsvillkoren tillåta en mångfald av kurser och kursinnehåll. Historiskt sett har detta setts som ett huvudargument för att folkhögskolorna ska vara fria i förhållande till staten.

Kurser i samverkan med en huvudman är oftast korta kurser, men kan även vara långa kurser. Kurserna kan genomföras på folkhögskolan eller externt. Enligt nuvarande bidragsvillkor ska kurser som sker i sådan samverkan

bedrivs i enighet med ett avtal, som ska säkerställa att bidragsvillkoren uppfylls. Folkbildningsrådet har i uppföljningen sett brister i hur samverkan har organiserats. Det kan handla om en total outsourcing, där folkhögskolan tappar kontroll och inte har insyn. Det kan handla om att samverkanskurser har låg kvalitet, exempelvis för att kurserna avviker från bestämmelser om gemensam lärarledd undervisningstid.

Begreppet anordnarskap används numera för att beskriva önskad kontroll över samverkanskurser. Detta begrepp används så gott som enbart inom folkbildningen och i takt med att brister upptäckts – framför allt i de kurser som anordnats med externa aktörer – har man talat om att stärka anordnarskapet. Tidigare har folkbildningens roll snarast varit att stödja verksamhet som anordnats av folkrörelserna. Nu är det folkhögskolan som ska ta fullt ansvar genom ett anordnarskap. Frågan är om inte begreppet ansvar är mer adekvat i sammanhanget. För studieförbunden finns en tradition av mycket nära samarbete med föreningslivet. Frågan är om regleringen av folkhögskolornas samarbeten är för strikt. I prop. 2005/06:192 sägs att ”folkbildningen lever i ett symbiotiskt förhållande med Folkrörelse- och organisationsverige”, samtidigt som en gräns dras upp: ”Det [är] viktigt att huvudmännen har ett ekonomiskt ansvar för sina resp. studieförbund och folkhögskolor, medan det aldrig är försvarbart att ... finansiera rörelsernas eller föreningarnas organisation”.

Bör folkhögskolorna som en resurs för civilsamhället stärkas? Identifierar sig folkhögskolorna som en del av civilsamhällets innovationskraft för att förbättra människors livsvillkor? Behövs en nyorientering i folkbildningens förhållande till civilsamhället och hur skulle det påverka bidragssystemet, exempelvis hur villkoren för hur folkhögskolornas samverkansavtal ska utformas?

4.3 Området kultur

Folkhögskolan har alltid haft en tydlig kulturroll. Sång, föredrag och samkväm ansågs som självklara inslag i folkhögskolans vardag. Under stora delar av 1900-talet bedrevs studiecirkelar i allehanda estetiska ämnen för folkhögskolans deltagare. I prop. 1957 nr 146 *Ang. folkhögskolans ställning och uppgifter* beskrevs den första huvuduppgiften som medborgerlig bildning och skolning in i det demokratiska samhället, vidare att:

Den andra huvuduppgiften för folkhögskolans kunskapsmeddelelse är att orientera eleverna inom kulturens skilda fält för att därigenom skapa ökad förståelse hos de unga för andra värden än de rent materiella. Hur vi utnyttjar en stigande levnadsstandard och en ökad fritid beror i mycket på vårt eget

val, men folkhögskolan kan öppna nya möjligheter för den enskilda människan till ett rikare personligt liv.

Med tiden kom många folkhögskolor att ha längre kurser med särskild inriktning mot kulturämnen, både som yrkesförberedande och som yrkesutbildning.

Mål för en statlig kulturpolitik fastställdes i riksdagsbeslutet om prop. 1974:28 och innebar att folkbildningen och folkrörelserna sågs som betydelsefulla när det gällde att förverkliga den nationella kulturpolitiken.

I huvudbetänkandet *Folkbildning* (SOU 1976:16) används ett brett kulturbegrepp, där kultur ingår i en helhetssyn på folkhögskolans uppgift. Folkhögskolans kulturinsatser har enligt betänkandet tre dimensioner: i folkhögskolan inklusive kulturutbildningar inom många kulturformer, i bygden som lokalt kulturcentrum samt i folkrörelserna.

Folkbildningspropositionen prop. 1990/91:82 betonade folkhögskolornas och studieförbundens framträdande roll i kulturlivet, och de tilldelades ”ett särskilt ansvar för utvecklingen av den folkliga kulturen”.

I prop. 1997/98:115 förtydligades folkbildningens roll i förverkligandet av kulturpolitikens mål genom ett tillägg i syftesformuleringen: ”Statsbidraget skall bidra till att bredda kulturintresset i samhället, till ökad delaktighet i kulturlivet, till kulturupplevelser samt till eget skapande”. Vidare skulle folkbildningen ha en ”fördelningspolitisk uppgift både geografiskt och socialt genom att den når ut till orter som saknar andra kulturinstitutioner och till grupper som inte får del av samhällets övriga kulturutbud”. Annat som betonades var folkbildningens betydelse som mötesplats mellan kulturarbetare och amatörer, som arbetsmarknad för kulturarbetare och som utbildningsmöjlighet genom folkhögskolornas estetiska kurser.

I rapporten *Mångfald och förnyelse? Utvärdering av folkbildningens kulturverksamheter* (2020) framgår att det finns brister i hur den fördelningspolitiska uppgiften klaras. I folkhögskolornas estetiska kurser är utrikesfödda och personer med kort utbildningsbakgrund underrepresenterade.

I en del estetiskt inriktade kurser behövs hög lärartäthet och det kan behövas specialbyggda lokaler, utrustning och dyra instrument. Längre fanns särskilda tilläggsbidrag för att tillgodose dessa behov.

Hur ska folkhögskolans kulturpolitiska roll gestaltas och vårdas? Hur ska deltagande i kurserna breddas? Behövs riktade insatser? Vad kan göras inom bidragssystemet?

5 Verksamhetsformer

I folkbildningsförordningen (2015:218) nämns endast följande om verksamhetsformer: ”En folkhögskola ska anordna allmänna kurser främst avsedda för studerande som saknar grundskole- eller gymnasieutbildning. Allmänna kurser ska årligen utgöra minst 15 procent av folkhögskolans verksamhet.”

Det nämns inget om andra typer av utbildningar eller arrangemang. Det bör tolkas som att allmän kurs ska vara en prioriterad verksamhet, samtidigt som friheten är mycket stor då det gäller vilka former övrig verksamhet ska ha. Över tid har både benämningar och innehåll i verksamhetsformerna skiftat. Hänsyn har givetvis tagits till frågor om studiestöd med mera.

Frågan för översynen av bidragssystemet är vilka verksamhetsformer som bäst motsvarar behoven inom områdena utbildning, civilsamhälle och kultur, eller de behov som individer har idag – och som samtidigt värnar folkhögskolemässigheten.

Folkbildningens frihet att anpassa inte bara innehållet i verksamheten, utan även verksamhetsformerna, efter samhällets och individers behov, har varit självklar. I prop. 2005/06:192 beskrivs folkbildningen i positiva ordalag som en pedagogisk experimentverkstad. Det sker en kontinuerlig metodutveckling i folkhögskolorna. Samtidigt finns risken att bidragsvillkoren begränsar friheten och därmed möjligheterna att tillgodose behov. Betänkandet *Folkbildningens samhällsvärden* (SOU 2012:72) konstaterade att folkbildningens rådande regelsystem om storlek på grupper och frekvenser för deras sammankomster har en konserverande effekt och för statens syfte med bidragsgivningen en rentav kontraproduktiv funktion.

Det konstateras således att det är angeläget att verksamhetsformerna följer med i folkhögskolans och samhällets utveckling. Verksamhetsformerna har också förändrats en hel del över tid. Exempelvis har det som idag kallas allmän kurs utvecklats ur det som tidigare motsvarade de särskilda kurserna – alla långa kurser förväntades ha såväl allmänna ämnen som en profilerad inriktning.

De korta kurserna växte fram på 1970-talet, expanderade sedan kraftigt för att på senare decennier ha en relativt stabil omfattning. Formkraven på mellan en och fjorton kursdagar och åldersgränsen på 13 år är inte huggna i sten.

Kulturprogram har alltid varit en självklarhet på folkhögskolorna, men man har tidigare inte sett att det behövts en särskild verksamhetsform för detta. Behöver kulturprogrammen få statsbidrag eller kan de ingå i den allmänna uppgiften?

Behöver yrkesutbildningar en särskild form? En fråga som ofta dyker upp är hur stor andel praktik som kan anses rimlig i en yrkesutbildning på folkhögskola. Därmed sammanhänger också frågor om kompetenskrav på handledare.

Hur ska distanskurser bedrivas med bevarad folkhögskolemässighet? Distanskurserna utmanar på sätt och vis folkhögskoletanken om utbildning på plats med fysiska möten deltagare emellan. Går det att skapa en tillräckligt god folkhögskolemiljö i en distanskurs? Bör folkhögskolans distanskurser närma sig övriga utbildningsväsendets mycket friare former?

6 Fördelning av statsbidrag

I detta avsnitt beskrivs några frågor som kan behöva diskuteras i översynen av själva fördelningsmodellen. De tre första rör delar som redan finns med och som kan behöva utvecklas. De två övriga handlar om eventuella nya delar att fördela medel utifrån. Detta är bara exempel på frågor som rör fördelningsmodellen och det finns fler som kan behöva diskuteras.

6.1 Ingångsvärden

Varje folkhögskola har i nuvarande bidragssystem tilldelats ett ingångsvärde. En ökad verksamhet på en folkhögskola ger inte med automatik mer medel. En minskad verksamhet ger effekter först det tredje året av en minskning. Fördelningssystemet är mycket trögrörigt. Denna stabilitet och förutsebarhet uppskattas av många, men för dem som har utvecklingsambitioner är modellen ett hinder. Det finns heller inga kvalitetsmått som kan medföra omfördelning.

Ingångsvärdena skapades i samband med målstyrningsreformen 1991. Det antal elevveckor – senare deltagarveckor – som respektive folkhögskola hade då konserverades. Nya folkhögskolor kunde släppas in i systemet i samband med att nya statliga medel gavs till folkhögskolorna. De statliga folkhögskolesatsningarna under 1990-talet övergick i början av 2000-talet från tillfälliga bidrag till det allmänna anslaget. De folkhögskolor som hade skapat mycket verksamhet med de tillfälliga medlen fick då behålla en stor del av dessa. Enligt samma principer har tillfälliga medel som övergått i det allmänna anslaget även senare möjliggjort att enskilda folkhögskolor kunnat växa.

Under decennierna före 1991 användes en annan princip för fördelning av anslaget (SOU 1990:65). Folkhögskolor med under 5 000 elevveckor fick fullt statsbidrag. Därefter trappades bidraget ner för folkhögskolor med större verksamhet än så. Fler än 11 000 elevveckor gav inget ytterligare statsbidrag. Modellen motiverades dels med en önskan att reglera statens kostnader, dels med idén att folkhögskolor av pedagogiska skäl bör ha en begränsad storlek.

I dagsläget anses folkhögskolor med mindre än 5 000 deltagarveckor vara för små för att kunna ha tillräcklig kapacitet. Om det finns statsbidrag som inte är fördelat sedan fördelningen enligt nyckeltal har gjorts lotsas de till dessa små folkhögskolor. Någon övre gräns för antalet deltagarveckor finns inte. 2024 har 10 folkhögskolor statsbidrag för mer än 11 000 deltagarveckor. Den största folkhögskolan har närmare 17 000 deltagarveckor.

I den nu gällande fördelningsmodellen krävs att volymen bibehålls på samma nivå år efter år om bidraget inte ska minska. Det finns risker med denna modell, till exempel att kurser skapas i all hast mot slutet av året för att ingångsvärdet ska nås eller att en ständig överproduktion av utbildning görs i avvaktan på att nya medel eventuellt ska tillkomma – detta kan gå ut över kvaliteten. Modellen riskerar också att hämma utvecklingen av ny verksamhet om folkhögskolorna satsar på säkra kort för att veta att de uppnår ingångsvärdet – en nysatsning kan vara riskfylld.

Är det ändamålsenligt att fördelningsmodellen är så trögrörig? Finns det andra sätt att skapa stabilitet och förutsebarhet än att använda fasta ingångsvärden?

6.2 Förstärkningsbidraget

Många folkhögskolor anser att den del av bidragssystem som benämns förstärkningsbidrag är underfinansierat. Det kan också beskrivas som att det är översökt, eftersom bidraget erhålls efter ansökan utifrån behov. Dock är behovet beräknat utifrån ett grovt mått – utökning av lärartjänster – varigenom kopplingen till deltagare med behov endast är indirekt.

Folkhögskolans utbildning ska vara avgiftsfri, vilket gör att förstärkningsbidraget är avgörande för om vissa deltagare ska kunna delta. Samtidigt avser förstärkningsbidraget pedagogiska insatser och kan inte användas till alla de kostnader som finns för att möjliggöra deltagande – för somliga deltagare kan behoven att få boendet i sig att fungera, till exempel med personlig assistans, vara stora.

Förstärkningsbidraget tillsammans med stöd som kan sökas via Specialpedagogiska skolmyndigheten räcker inte alltid till. Tendenser finns att folkhögskolor drar ned på utbildningar för de berörda målgrupperna.

Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation har undersökt skillnaderna mellan folkhögskolor och särvtvux/särgymnasier avseende nivå på stöd, och de senare har cirka tre gånger så stort stöd. En förändring som löser detta

sker troligen inte främst inom ramen för en översyn av statsbidraget, utan socialdepartementet och andra myndigheter behöver involveras.

Frågan är om förstärkningsbidraget i nuvarande form har spelat ut sin roll. Alla folkhögskolor förväntas skapa så kallad universell tillgänglighet, vilket innebär att verksamheten i sin grund är tillgänglig för merparten av deltagare, även för många av dem med olika typer av funktionsnedsättningar. Borde ett förstärkningsbidrag snarare användas för de deltagare som har störst behov?

6.3 Språkligt stöd

Modellen för språkligt stöd är ifrågasatt idag. Folkhögskolor som har många deltagare inom avsedd kategori anser sig missgynnade eftersom bidraget fördelas utifrån ingångsvärden per folkhögskola och inte efter antal deltagare på respektive folkhögskola.

Finns det mer rättvisa sätt att fördela medel för denna grupp? Finns det grupper som borde tillkomma? Eller ska denna typ av bidrag helt utgå till förmån för ett större allmänt verksamhetsbidrag? Skulle detta skapa ytterligare problem med snedrekryteringen till de estetiska kurserna?

6.4 Internat

Folkhögskolornas internat har förr i tiden varit självklara. I betänkandet *Folkhögskolan i framtidsperspektiv* (SOU 1990:65) sades: "Folkhögskolornas mest påtagliga särart har varit möjligheten att kunna erbjuda utbildning och studier i internatmiljö". Sedan mer än femtio år har dock antalet folkhögskolor med internat minskat, delvis beroende på att nya folkhögskolor företrädesvis startats i städer eller att befintliga folkhögskolor har flyttat in till städer.

Internatet beskrivs fortfarande som en viktig del av folkhögskolan som utbildningsform – som en bärande del i folkhögskolans pedagogiska idé och som en förutsättning för att ha riksintag av deltagare. I dagsläget erbjuder två tredjedelar av folkhögskolornas internat, men endast 20 procent av folkhögskoledeltagarna bor på internat.

Det har uppstått olika former av internat. De kan vara en del av en konferensanläggning eller det kan vara bostäder som folkhögskolan hyr som externat och erbjuder deltagarna.

Covid-19-pandemin blottlade den sårbarhet som folkhögskolor med internat har. Internaten hade ofta svårt att bära sig ekonomiskt redan

tidigare. Därför används de ofta som en del i en konferensverksamhet där andra intäkter hjälper till. När dessa intäkter försvann under pandemin drabbades internaten.

Frågan är om internaten ska märkas i fördelningssystemet. Ska de ses som en särskild kvalitet som bör gynnas? Fördelningsmodeller har tidigare funnits både för investering i byggnader och för internatboende.

6.5 Filialer

Systemet med filialer till folkhögskolor har växt fram under lång tid. Under en period på 1970-talet valde man att omvandla filialer till självständiga folkhögskolor. Det är också på det sättet som många nya folkhögskolor har tillkommit på senare tid.

Som regel finns filialerna i städer. Ofta, men inte alltid, har de väsentligt mindre verksamhet än på huvudskolan och bedrivs i enklare lokaler. Deltagargruppen är ofta homogen, och inte alls så präglad av mångfald som den kan vara på folkhögskolans säte. Ändå möjliggör filialsystemet att mångfalden hos deltagargruppen som helhet blir bred.

Frågor som aktualiseras är om den kvalitet som eftersträvas hos folkhögskolan som utbildningsform verkligen kan skapas i miljöer där det saknas gemensamma utrymmen, aula, måltidsmöjligheter och möten med deltagare i andra kurser. Verksamheten i en filial kan vara billigare att genomföra på grund av att dessa element saknas. Frågan är då om det bör påverka fördelningssystemet.

7 Fler frågor att diskutera

Detta diskussionsunderlag har tagit upp ett antal områden som bör diskuteras. Men avsikten är inte att rapporten ska vara uttömmande. Andra angelägna frågor kan finnas med i diskussionen om ett förnyat bidragssystem för folkhögskolorna. Några exempel:

- Om ett organisationsbidrag behövs
- Eventuella behov av förändringar kring studieomdöme och liknande frågor
- Om den interna demokratin i folkhögskolorna behöver regleras
- Är lärartäthet i nuvarande form en bra kvalitetsmarkör?
- Åldersgränsen på 18 år

Det är viktigt att fokusera översynen av bidragssystemet på de viktigaste frågorna. Det finns inget självändamål att göra förändringar. Det som fungerar väl bör kvarstå.

Tanken med diskussionsunderlaget har varit att lyfta på locket till systemet för att bidra till konstruktiva samtal. Inga förslag har presenterats. Sådana ska utarbetas av Folkbildningsrådet, med möjligheter för folkhögskolorna, deras intresseorganisationer och andra berörda att göra inspel i processen.

Folkbildningsrådets målsättning är att skapa ett bidragssystem som i minst lika hög grad som nuvarande system ger folkhögskolorna frihet att möta samtidens behov.

8 Källförteckning

Andersson, Elisabet (2017), *Slutrapport. Översyn av system för statsbidrag till folkhögskolor 2017*. Folkbildningsrådet.

Andersson, Per, Colliander, Helena & Harlin, Eva-Marie (2020), *Om folkhögskolan – en särskild utbildningsform för vuxna*. Studentlitteratur.

Berg, Anne & Edquist, Samuel (2016), *The capitalist state and the construction of civil society. Public funding and the regulation of popular education in Sweden 1870–1991*. Cham: Palgrave Macmillan.

Bernerstedt, Mats (2021), *Folkbildningsrådets bidragssystem. Ett kunskapsunderlag inför en översyn*. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet (2020), *Mångfald och förnyelse? Utvärdering av folkbildningens kulturverksamheter*. Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2020.

Folkbildningsrådet (2023), *Statsbidrag till folkhögskolor 2024 – villkor och fördelning*.

Folkbildningsrådet (2023), *Statsbidrag till verksamhet i studieförbunden. Villkor och fördelning från och med 2024*.

Folkhögskolornas serviceorganisation (2020), *Kvalitetsarbete i folkhögskolan*.

Förordning (1977:551) Folkhögskolan

Förordning (1991:977) om folkbildning

Förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen

Lindgren, Lena (2009), *Effekter och evidens. En metautvärdering inom folkbildningsområdet*. Folkbildningsrådet.

Regeringens proposition 1957:146, *Ang. folkhögskolans ställning och uppgifter*

Regeringens proposition 1963:36, *Folkbildning*

Regeringens proposition 1974:28, *Angående den statliga kulturpolitiken*

Regeringens proposition 1976/77:55, *Folkhögskolan*

Regeringens proposition 1990/91:82, *Folkbildning*

- Regeringens proposition 1997/98:115, *Folkbildning*
- Regeringens proposition 2005/06:192, *Lära, växa, förändra*
- Regeringens proposition 2009/10:55, *En politik för det civila samhället*
- Regeringens proposition 2013/14:172, *Allas kunskap – allas bildning*
- Riksrevisionen (2004), *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen* (RiR 2004:15)
- Riksrevisionen (2011), *Statens stöd till studieförbunden* (RiR 2011:12)
- Riksrevisionen (2022), *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning* (RiR 2022:20)
- Riksrevisionsverket (1999), *Folkbildning – styrning och kontroll*. (1999:44)
- Sandahl, Rolf, Sjöstrand, Erik m fl (2012), *”Ett system som alla kan leva med” – delrapport 1 i utvärderingen av nya bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor*. Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2012.
- Sandahl, Rolf, Sjöstrand, Erik (2014) *Att styra eller icke styra? Slutrapport i utvärderingen av bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor*. Folkbildningsrådet utvärderar No 5 2014.
- Sjöstrand, Erik, Sandahl, Rolf, Einarsson, Torbjörn (2013), *Implementering av nya bidragsmodeller. Delrapport 2 i utvärderingen av bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor*. Folkbildningsrådet utvärderar No 2 2013.
- Skolöverstyrelsen (1977) *Anvisningar SÖ-FS 1977:23*
- SOU 1990:65, *Folkhögskolan i framtidsperspektiv*
- SOU 1996:159, *Folkbildningen – en utvärdering*
- SOU 2004:30, *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor*
- SOU 2012:72, *Folkbildningens samhällsvärden – en ny modell för statlig utvärdering*
- Statskontoret (2018), *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget. Slutrapport*. 2018:10
- Statskontoret (2018), *Folkbildningen – ett förslag till utvärderingsmodell utifrån syftena med statsbidraget*. Dnr 2014/199-5.
- Åberg, Pelle, von Essen, J (2012), *Tradition, resurs eller nödvändighet. Om relationen mellan folkhögskolor och deras huvudmän*. Folkbildningsrådet.

