

Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2012



# ”Ett system som alla kan leva med”

– delrapport 1 i utvärderingen av nya bidragsmodeller  
till studieförbund och folkhögskolor

*fbr*

Folkbildningsrådet



*Rolf Sandahl, Erik Sjöstrand,  
Ulla Wiberg och Inger Eriksson*

# ”Ett system som alla kan leva med”

– delrapport 1 i utvärderingen av nya bidragsmodeller  
till studieförbund och folkhögskolor

”Ett system som alla kan leva med” – delrapport 1 i utvärderingen av  
nya bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor  
*Rolf Sandahl, Erik Sjöstrand, Ulla Wiberg och Inger Eriksson*

Folkbildningsrådet  
Box 380 74  
100 64 Stockholm  
Tel: 08-412 48 00  
Fax: 08-21 88 26  
E-post: [fbr@folkbildning.se](mailto:fbr@folkbildning.se)  
[www.folkbildning.se](http://www.folkbildning.se)

Layout: Johan Nilsson/Kombinera  
Stockholm, juni 2012

# Folkbildningsrådets reflektioner

## Ett system som alla kan leva med – delrapport 1 av 3 i utvärderingen av nya statsbidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor

Folkbildningsrådet fördelar varje år ungefär 3,2 miljarder kronor till studieförbund och folkhögskolor. För att statens syften med statsbidragen ska uppfyllas behöver modellerna för bidragsfördelning kontinuerligt ses över så att de stämmer överens med statens intentioner. Det innebär att fördelningsmodellerna revideras med jämna mellanrum. Under hösten 2009 påbörjades den senaste översynen.

I februari 2010 beslutade Folkbildningsrådet att genomföra *Utvärderingen av bidragsmodeller för studieförbund och folkhögskolor*.<sup>1</sup> Det är en utvärdering som är planerad att pågå under perioden 2010–2014, och resultaten kommer att redovisas i tre delrapporter:

- delrapport 1 som handlar om själva arbetet med att revidera bidragsmodellerna
- delrapport 2 som handlar om förberedelserna och implementeringen av bidragsmodellerna
- slutrapporten som handlar om effekterna av de reviderade bidragsmodellerna.

Delrapport 1 heter *Ett system som alla kan leva med*, och presenteras här. I rapporten beskrivs och analyseras arbetet med revidering av bidragsmodellerna till studieförbund och folkhögskolor, från och med 2009 och fram till att beslutet togs om de nya modellerna. Beslut om den nya fördelningsmodellen till studieförbunden fattades i december 2010, och i oktober 2011 för folkhögskolorna. Båda bidragsmodellerna trädde i kraft 2012.<sup>2</sup>

---

1 Dnr 53, 2010, 052.

2 Delar av den nya bidragsmodellen till folkhögskolorna verkställs den 1 januari 2013.

Detta upplägg innebär att delrapport 1 har koncentrerats till den beredningsprocess som föregick Folkbildningsrådets styrelsebeslut. Det är också till beredningsprocessen som Folkbildningsrådets reflektioner fokuseras.

## Folkbildningsrådet och medlemsinflytandet

Folkbildningsrådet är en förening vars medlemmar är Folkbildningsförbundet, Rönnefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Verksamheten leds av en styrelse som består av en ordförande och åtta ledamöter. Av dessa utser Folkbildningsförbundet fyra, RIO två och SKL två ledamöter. Ordföranden utses av representantskapet.

Folkbildningsrådet är bildat för att på medlemmarnas uppdrag samt utifrån regeringens förordningar, regleringsbrev och riktlinjer ta hand om myndighetsuppgifterna inom folkbildningsområdet. I uppgifterna ingår att fördela statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor samt följa upp och utvärdera den statsbidragsberättigade verksamheten.<sup>3</sup>

Styrelsen utser de arbetsgrupper den behöver samt preciserar deras uppgifter och mandattider. Ledamöter i arbetsgrupperna utses sedan medlemmarna getts tillfälle att lämna förslag. Arbetsgruppernas uppdrag, sammansättning och benämning varierar. Under den senaste tioårsperioden har *beredningsgrupper* varit en vanlig arbetsform.

## Beredningsgruppen som arbetsform i en organisation med myndighetsuppdrag

Två beredningsgrupper tillsattes för arbetet med att revidera bidragsmodellerna till studieförbund och folkhögskolor – en för bidragsmodellen till studieförbunden och en annan för bidragsmodellen till folkhögskolorna. I varje beredningsgrupp ingick två ledamöter från Folkbildningsrådets styrelse, varav en ledde respektive grupps arbete.

Därutöver ingick fyra representanter från RIO och SKL i beredningsgruppen för folkhögskolors bidrag, och tre representanter från Folkbildningsförbundet i den grupp som arbetade med fördelningen av studieförbundens statsbidrag. Folkbildningsrådet svarade för sekreterarskapet i respektive grupp och för övrig kansliberedning. Folkbildningsrådets styrelse sände beredningsgruppernas förslag på remiss till samtliga studieförbund och folkhögskolor innan styrelsen fattade sitt beslut.

---

<sup>3</sup> Stadgar för föreningen Folkbildningsrådet, § 2.

I den här första delrapporten kommer utvärderarna fram till att beredningsarbetet fungerade demokratiskt – både arbetet i och i anslutning till respektive grupp och remissförfarandet.

Detta är också Folkbildningsrådets erfarenhet. Kombinationen av beredningsgrupp, med Folkbildningsrådets styrelse och medlemsorganisationer representerade, och ett remissförfarande som gav samtliga bidragsmottagare möjlighet att yttra sig om beredningsgruppernas förslag, optimerade förutsättningarna för en allsidig belysning av uppfattningar.

Det är också ett transparent och därigenom demokratiskt sätt att bereda underlagen inför styrelsens beslut. Diskussioner som skulle förbli osynliga med andra arbetssätt förs öppet, och meningsskiljaktigheter prövas i en process där folkbildningens samtliga intressenter bjuds in att delta.

Den här bredden och öppenheten var nödvändig i arbetet med bidragsmodellerna. De ekonomiska förutsättningar och incitament som skapas via statens folkbildningsanslag är oerhört viktiga för alla studieförbund och folkhögskolor. Samtidigt har bidragsmottagarna olika behov. Beredningsgruppernas förslag behövde därför prövas, omprövas och förankras innan styrelsen kunde fatta sitt beslut.

## Förtroende och representativitet

Det här sättet att bereda ärenden är samtidigt ett arbetssätt där de goda resultaten bygger på att vissa grundläggande villkor är uppfyllda. Detta noterar även utvärderarna.

Att beredningsgrupperna är representativa är ett sådant villkor, dvs. att de företräder alla, och inte i första hand vissa studieförbunds eller folkhögskolors intressen. Kan sju personer representera alla de 150 folkhögskolorna frågar sig utvärderarna? När de tio studieförbunden inte är eniga om hur statsbidragen bör fördelas, vems behov är det då som får genomslag?

Folkbildningsrådet konstaterar att beredningsgruppernas sammansättning borgar för representativitet. De styrelseledamöter som ingår beaktar samtliga bidragsmottagare och säkrar att statens intressen vägs in, medan medlemsorganisationernas representanter främst företräder de studieförbund och folkhögskolor som är anknutna till respektive intresseorganisation.

Att RIO:s, SKL:s och Folkbildningsförbundets företrädare har de egna organisationernas förtroende och ett tydligt mandat är en annan viktig fråga. Utvärderingen visar att det inte alltid var så. Folkbildningsrådets slutsats är att medlemsorganisationerna, liksom Folkbildningsrådet, behöver ha tydliga riktlinjer för hur representanter i arbetsgrupper utses och för vad som förväntas av dem som företrädare och ledamöter i dessa grupper.

## Breda perspektiv och underlag

I rapporten talar utvärderarna om behovet av att få fram ”ett system som alla kan leva med”. Men att skapa konsensus bland studieförbund och folkhögskolor var inte ett självändamål. Beredningsgruppernas överväganden utgick från statens, styrelsens, medlemmarnas och bidragsmottagarnas synpunkter och behov.

Folkbildningsrådet instämmer i utvärderarnas slutsats att beredningsprocessen behöver grundas i en bred omvärldsanalys och gedigna faktaunderlag. Hur det ska gå till är inte givet. Beredningsgruppernas medlemmar har gedigen kunskap om folkbildning och företräder olika perspektiv, kansliberedningen innebär bland annat att faktaunderlag sammanställs, och olika interna och externa experter medverkar i arbetet.

Folkbildningsrådet arbetar ständigt med att utveckla kansliets arbetsformer och skapa optimala förutsättningar för styrelsens arbete. I rapporten framför utvärderarna förslag som kan stödja detta utvecklingsarbete.

## Kvalitet i bidragsfördelning och uppföljning

### **Folkbildningens kvaliteter på samhällsnivå och verksamhetsnivå**

Ett värde – en kvalitet – uppstår alltid i ett sammanhang. Folkbildningens kvaliteter bestäms i relation till de behov, krav och förväntningar som regering och riksdag, deltagare och allmänhet ställer på den, och som sammanfattas översiktligt i de fyra syften som anges i Förordning (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen. Enligt förordningen ska statens stöd till folkbildningen ha till syfte att stödja verksamheter som bidrar till att

- stärka och utveckla demokratin
- göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen
- utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället
- bredda intresset för kultur och öka delaktigheten i kulturlivet.

Ett sätt att identifiera kvaliteter i folkbildningen är med andra ord att undersöka om statens syften med statsbidraget uppfylls. Då handlar det om en analys av folkbildningens kvaliteter på samhällsnivå.

Mer konkret handlar kvaliteten om *de sätt* som studieförbund och folkhögskolor väljer att arbeta på – inklusive den *interna organisationen* – och *det innehåll* som folkbildningen ges. Studieförbund och folkhögskolor är inte vilka utbildningsanordnare, kulturinstitutioner eller civilsamhällsaktörer som helst. Folkbildningens



organisationer, arbetssätt och förhållningssätt ska vara folkbildningsmässiga och utgå från deltagarnas behov och intressen. I analogi med samhällssyftena ovan ska de vara demokratiska, (samhälls)engagerande, individstärkande, kompetens- och behörighetsgivande, innehålla kulturaktiviteter och ge utrymme för kulturutövande. Då handlar det om kvaliteter på verksamhetsnivå.

Huruvida statens syften med folkbildningen uppfylls eller inte kan inte mätas med precision. Dessa syften, och därmed kvaliteten i folkbildningens verksamheter på samhällsnivå, är brett formulerade och handlar om företeelser i samhället – demokrati, samhällsengagemang, deltagande, bildning etc. – som är svåra att definiera på ett sätt som gör dem utvärderingsbara. Syftesuppfyllelsen kan indikeras, men sällan bevisas i strikt eller generell mening.

Ett sätt att närma sig frågan om syftesuppfyllelse är att utgå från studieförbundens olika verksamheter och att analysera dessa i relation till statens syften. De båda analysnivåerna hör samman. Kvaliteten i den konkreta verksamheten indikerar och ger förutsättningar för kvalitet – syftesuppfyllelse – på samhällsnivå.

### **Kvalitet som grund för fördelning av statens medel**

I tidigare och nuvarande statsbidragsvillkor anges de förutsättningar som gäller för att studieförbund och folkhögskolor ska ha rätt till statliga anslag. Grundprincipen är att studieförbunden och folkhögskolorna ska redovisa att verksamheten har den inriktning som gäller i förordningen om statsbidrag till folkbildningen, dvs. att man arbetar i enlighet med de fyra syften som anges i förordningen. Det gäller alltså att visa att verksamheten har de kvaliteter som regering och riksdag angett.

Redovisningskraven uttrycks, i enlighet med de kvalitetskriterier som anges i förordningen, i första hand i olika volymmått. Sammanfattningsvis handlar det om att beskriva de olika verksamheter som studieförbund och folkhögskolor erbjuder – verksamheternas omfattning, inriktning och deltagare. Men här ställs även krav på studieförbund och folkhögskolor att ha ett systematiskt kvalitetsarbete och att redovisa sina åtgärder och resultat i verksamheten som följd av kvalitetsarbetet, samt att de ska redovisa resultat av försöks- och utvecklingsverksamhet.

Steget från de fyra syftena med statens bidrag till att utforma kvalitativa indikatorer för fördelning och omfördelning av statsbidraget, som är härledda ur dessa syften, är stort. Detta konstaterar även utvärderarna. Frågan har behandlats i beredningsprocesserna inför både nuvarande och tidigare bidragsmodeller. I de nya bidragsmodellerna inarbetas, på liknande sätt som tidigare, kvalitetskraven i de grundvillkor som berättigar till statsbidrag. Statsbidragsvillkoren säger däremot inget om hur anslaget ska fördelas mellan olika studieförbund och folkhögskolor.<sup>4</sup>

---

4 Folkbildningsrådet har också avdelat medel för att arbeta vidare med kvalitetsaspekterna i modellen för statsbidrag till folkhögskolan.

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

Ett annat problem är att modellerna riskerar att bli kontraproduktiva. Om ekonomiska resurser ska styras till studieförbund och folkhögskolor vars verksamheter bedöms vara av högre kvalitet än övrigas, utarmas de redan svagare miljöerna. Samtidigt skulle en motsatt princip – större anslag till de svagare miljöerna – knappast vara rimlig i resursfördelningsmodeller som syftar till att främja verksamheternas kvalitet. Detta dilemma har uppmärksammats även inom högskoleområdet.<sup>5</sup>

### **Kvalitet som grund för uppföljning och utvärdering av hur statens medel används**

Folkbildningsrådet har istället valt en strategi som innebär att kvaliteten i studiecirklar, folkhögskolekurser, kulturprogram och annan folkbildningsverksamhet undersöks med hjälp av olika uppföljningsaktiviteter och utvärderingar. Resultaten av uppföljningsbesök, verksamhetsstatistik, uppföljningsrapporter, kartläggningar och nationella utvärderingar sammanställs varje år i en samlad bedömning av folkbildningens samhällsbetydelse som lämnas till regeringen.

Denna samlade bedömning används även som underlag vid uppföljningsmöten och arbetskonferenser med ledningsansvariga vid studieförbund och folkhögskolor.

Folkbildningsrådet, 25 maj 2012

Britten Månsson-Wallin  
*Generalsekreterare*

---

5 Även inom högskoleområdet har möjligheten att fördela statliga medel efter kvalitativa kriterier undersökts under senare år. Det system för kvalitetsutvärdering som Högskoleverket arbetar efter sedan 2011 innebär att verkets granskningar av olika utbildningsresultat kan utgöra underlag till regeringen för en mindre del av resurstilldelningen. Utifrån sina granskningar formulerar Högskoleverket ett omdöme om de olika utbildningarna enligt en tregradig skala. De universitet och högskolor med utbildningar som vid en kvalitetsutvärdering av utbildningsresultat får det högsta omdömet är tänkta att få ett extra tillskott av resurser, medan övriga utbildningar får ersättning enligt det hittillsvarande – icke kvalitetsbaserade – resurstilldelningssystemet. Det är enligt regeringen angeläget att den kvalitetsbaserade resurstilldelningen inte i sig medför att något lärosäte får minskade resurser jämfört med i dag. (Regeringens proposition 2009/10:139 Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen.)

# Sammanfattning

Folkbildningsrådet har i uppgift att fördela statens stöd till studieförbund och folkhögskolor. Av det totala statsbidraget till folkbildningen (drygt 3,3 miljarder kronor 2012) går knappt hälften till de 150 folkhögskolorna och drygt hälften till de 10 studieförbunden. Under 2009 beslutade Folkbildningsrådets styrelse att utvärdera de modeller som styr bidragsfördelningen till studieförbund och folkhögskolor. I den första delen av denna utvärdering, som gäller processen, har frågorna gällt hur beredningsgrupperna har arbetat, hur beredningsgruppernas förslag förhåller sig till såväl regeringens och folkhögskolornas/studieförbundens förväntningar, i vilka avseenden de föreslagna systemen värnar om kontinuitet liksom till utveckling och förnyelse etcetera.

Vår bedömning är att processen med att ta fram nya fördelningssystem var demokratisk. Folkbildningsrådets medlemmar kunde nominera ledamöter till beredningsgrupperna och fick därmed en direkt möjlighet att påverka arbetet. Bidragsmottagarna (studieförbunden och folkhögskolorna) kunde också påverka genom konferenser, överläggningar och ett remissförfarande. Alla parter tyckte dock inte att de utsedda ledamöterna var representativa.

En slutsats i rapporten är att Folkbildningsrådets sammansättning och arbets sätt påverkar utformningen av fördelningssystemen. Metoden med beredningsgrupper innebär att bidragsmottagarna själva är med och bereder frågan, och de kan därmed påverka vilka frågor som gruppen lyfter upp och prioriterar i arbetet. Det finns även en uppenbar risk för att skolornas och studieförbundens representanter primärt bevakar sina egna intressen. Dessutom är beredningsgrupperna relativt homogent sammansatta, vilket kan leda till en brist på mer radikala idéer och en risk för ”grupptänkande”.

Vi har också bedömt processens resultat, det vill säga förslagen till nya fördelningssystem, utifrån direktiven från Folkbildningsrådets styrelse samt utifrån folkhögskolornas och studieförbundens förväntningar och regeringens riktlinjer. Slutsatsen är att förslagen relativt väl följer direktiven. Folkhögskolorna och studieförbunden hade dock mycket olika förväntningar, vilket gör det svårare att besvara frågan. Beredningsgrupperna föreslog dock flera ändringar i fördelningssystemet för att möta en del av kritiken från studieförbunden och folkhögskolorna. Däremot finns vissa brister i förhållande till regeringens riktlinjer, speciellt förväntningarna

om att fördelningssystemen även ska innehålla kvalitativa element. Förslaget angående folkhögskolorna innehåller några sådana element, men når inte ända fram på grund av ett stort motstånd från folkhögskolorna själva. I studieförbundsfaller var frågan nedtonad och vi bedömer att det föreslagna fördelningssystemet inte innehåller några kvalitativa mått av det slag som regeringen har efterfrågat. Detta beror troligen på att finns en tydlig organisatorisk särkoppling mellan kvalitetsfrågorna och fördelningen av statsbidragen, och studieförbunden vill helt enkelt inte att kvalitetsfrågorna ska blandas samman med bidragsfördelningen. Beredningsgruppen upplevde dock inget starkt tryck från regeringen i denna fråga och har inte utrett den på allvar. Dessutom var studieförbunden själva med och påverkade arbetets inriktning.

En viktig fråga är vad bidragssystemet ska lösa. Ska systemet bara ge förutsättningar för verksamheten med ett ekonomiskt basbelopp som bygger på verksamheternas omfattning? Eller ska kvalitetskriterier vara en av fördelningsgrunderna? Folkbildningsrådet har många interna och externa faktorer att fundera över när nya bidragssystem ska utformas, och det är inte självklart vilka som ska ingå i bidragssystemet. Aktörerna inom folkbildningen vill helst se kvalitetsfaktorerna frikopplade från bidragssystemen. Dessutom är grundprincipen att varje folkhögskola och studieförbund ansvarar för sitt eget kvalitetsarbete. Om denna princip ska gälla även i fortsättningen anser vi att folkbildningen bör bli bättre på att utvärdera sina egna verksamheter.

En annan fråga som vi ställt oss när det gäller vad systemet ska lösa är vilket underlag som behövs som ingångsvärden i de diskussioner som förs i respektive beredningsgrupp. Är det ett omfattande utredningsarbete där olika alternativ diskuteras eller är det som i studieförbundsfaller en ”ren” förhandlingsfråga? Vår syn är att beredningsprocessen bör tillföras mer av alternativa arbetssätt och alternativtänkande för att man inte ska fastna i ”gamla hjulspår”.

# Summary

The Swedish National Council of Adult Education (Folkbildningsrådet) has an authoritative task of allocating government grants to study associations and folk high schools. Of the central government block grant (slightly more than SEK 3.3 billion in 2012), just under half is currently shared among the 150 folk high schools and slightly more than a half goes to the 10 study associations. In 2009, the Council Board decided to evaluate the models governing the allocation of funds to study associations and folk high schools. The first part evaluated the process itself and included questions about the work methods of the preparatory groups, the extent to which the preparatory groups' suggestions meet the expectations of the government as well as the expectations of the folk high schools/study associations and how the suggested systems uphold continuity, development, renewal etc.

It is our opinion that the process of developing new systems to allocate funds was democratic. Members of the Council were able to nominate members to the preparatory groups, which gave them the opportunity to exert direct influence on the work. The recipients of government grants (study associations and folk high schools) were also able to exert influence with conferences, debates and a consultation procedure. All parties did not, however, agree on the representativeness of the nominated members.

One of the conclusions of the report is that the composition and the working methods of the Council have an influence on how the grant allocation systems are drawn up. The working method involving preparatory groups means that the recipients of government grants participate in the assessment of the issue, and can therefore influence which issues are emphasised and prioritised. There is the obvious risk that representatives for schools and study associations would primarily look after their own interests. The composition of the preparatory groups is also relatively homogenous, which tends to have a negative effect on more radical ideas and impose the risk of "group thinking".

We have also evaluated the results of the process, i.e. the suggested new grant allocation systems, based upon instructions from the Council Board, expectations of the folk high schools and study associations and government guidelines. Our conclusion is that the suggestions are relatively well in line with the instructions. The folk high school and the study associations did, however, hold widely differing

expectations, which makes it more difficult to answer the question. The preparatory groups have suggested several changes to the grant allocation system in order to address some of the criticism expressed by the study associations and the folk high schools. There were, however, certain discrepancies with government guidelines, in particular, the expectation that grant allocation systems should also include qualitative elements. The suggestion concerning folk high schools does include some qualitative elements, yet not enough due to the strong opposition from the folk high schools. The suggestion concerning study associations was toned down and, in our opinion, the suggested grant allocation system does not include any such qualitative elements of government requirements. This is probably due to the fact that the quality issues and the government grant allocation are clearly held apart on an organisational level and the study associations simply do not want to mix the quality issues with the grant allocations. On the other hand, the preparatory group did not notice any strong pressure from the government on this issue and has therefore not evaluated it to any great extent. Furthermore, the study associations participated in and influenced the direction of the evaluation.

It is important to investigate the purpose of the grants system. Is it just to create opportunities for the activities by providing an economic base amount according to the scope of the activities or are grants allocated on the basis of quality criteria as well? There are a host of internal and external factors that the Swedish National Council of Adult Education must consider as it develops new systems to allocate funds, including the issue of whom should be included in the grants system. The adult education institutions want to keep qualitative elements away from the grants system. It is also one of the basic principles of adult education that each folk high school and study association is responsible for its own quality control. In our opinion, the adult education sector must improve the evaluation of its activities if this principle is to apply in the future.

Another question raised concerning the purpose of the grants system was upon what basis should the discussions in each preparatory group be based: extensive investigatory work in which the different alternatives are debated or “mere” subject of negotiation as is the case with study associations? Our opinion is that alternative work methods and alternative ways of thinking should be brought into the preparatory process to avoid getting stuck in the “same old rut.”

# Innehåll

<b>Folkbildningsrådets reflektioner .....</b>	<b>3</b>
<b>Sammanfattning.....</b>	<b>9</b>
<b>Summary.....</b>	<b>11</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>15</b>
Folkbildningsrådet .....	15
Statsbidraget till folkbildningen.....	16
Uppdraget till utvärderingsgruppen .....	18
Utvärdering av processen .....	18
Underlag .....	22
Rapportens disposition.....	22
<b>2. Statsbidrag till folkhögskolor.....</b>	<b>23</b>
Bidragsformer .....	24
Övriga bestämmelser .....	25
<b>3. Folkhögskolegruppens förslag .....</b>	<b>26</b>
Förklaringar till beredningsgruppens förslag.....	28
Beredningsgruppens ledamöter .....	34
Folkhögskolornas förväntningar .....	37
<b>4. Remissomgången – folkhögskolorna .....</b>	<b>39</b>
Utvecklings- och profileringsbidraget .....	40
Om fördelning mellan skolor.....	41
Lärartäthet.....	42
Om fördelning utifrån kvalitativa kriterier .....	43

Allmän kurs, distansundervisning med mera .....	45
Brevet från RIO:s styrelse .....	47
<b>5. Ett reviderat förslag – folkhögskolorna .....</b>	<b>50</b>
Skillnader mellan det nya och det gamla förslaget.....	50
Skrivelser gällande det reviderade förslaget .....	52
<b>6. Statsbidrag till studieförbund .....</b>	<b>55</b>
Bidragsformer .....	56
<b>7. Beredningsgruppens förslag.....</b>	<b>58</b>
De huvudsakliga förändringarna .....	58
Förklaringar till beredningsgruppens förslag .....	61
Beredningsgruppens arbetssätt.....	69
Överläggningar med studieförbunden.....	72
<b>8. Remissomgången – studieförbunden.....</b>	<b>79</b>
Grundbidragets storlek.....	79
Likheter med det gamla systemet.....	82
Folkbildningsrådets träff med studieförbunden .....	82
Styrelsens beslut.....	85
<b>9. Bedömning av beredningsprocessen .....</b>	<b>86</b>
Bedömning av processen .....	86
Bedömning av processens resultat .....	97
<b>10. Vad ska bidragssystemen lösa? .....</b>	<b>107</b>
Kvalitet .....	108
Utvärdering .....	113
Fritt och frivilligt.....	120
Särart .....	125
Avslutande ord .....	130
<b>Referenser .....</b>	<b>132</b>



# 1. Inledning

Varje år ger staten ett ekonomiskt bidrag till folkbildningen i Sverige, men folkbildningen ska ändå stå fri från staten och själv formulera sina mål och utforma sin verksamhet. Det framgår av ett riksdagsbeslut från 1991. I dag formulerar staten syftena med statsbidraget medan folkbildningen ska fördela pengarna samt följa upp och utvärdera den verksamhet inom studieförbund och folkhögskolor som statsbidraget finansierar. Med jämna mellanrum utvärderar staten också om syftena med statsbidraget har uppfyllts.

## Folkbildningsrådet

Folkbildningen företräds av Folkbildningsrådet som är en ideell förening bildad av Folkbildningsförbundet, Rörelsefolk högskolornas intresseorganisation (RIO) samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Folkbildningsförbundet representerar 10 studieförbund, RIO representerar 107 folkhögskolor, med folkrörelser och andra organisationer som huvudmän, och SKL representerar 43 folkhögskolor med landsting och regioner som huvudmän. Varje förbund, avdelning och skola har stor frihet att själv utforma sina aktiviteter så länge de följer Folkbildningsrådets regler för statsbidragsberättigad verksamhet.

Genom ett riksdagsbeslut har Folkbildningsrådet fått befogenhet att till exempel fördela statsbidrag till folkhögskolor, studieförbund och elevorganisationer. Rådets ställning kan därför på många sätt jämföras med Riksidrottsförbundet, en ideell förening med liknande mandat. Dessutom avgör Folkbildningsrådet om en mottagare ska återbetala statsbidrag som den redan har fått. Rådet ska vidare lämna en årsredovisning och ett budgetunderlag till regeringen samt följa upp och utvärdera verksamheten.<sup>6</sup>

Folkbildningsrådets manöverutrymme begränsas i någon mån av de riktlinjer som regeringen årligen meddelar i anslutning till regleringsbrevet för folkbildnings-

---

<sup>6</sup> SFS 1991:977, ändrad senast 2006:1 499, § 3.

anslaget. Dessa omfattar – utöver en komprimerad sammanfattning av statens syften med statsbidraget – i första hand återrapporteringskrav.

## Statsbidraget till folkbildningen

2012 års anslag till folkbildning är drygt 3,3 miljarder kronor. En del används till Folkbildningsrådets förvaltningskostnader och utgifter för Folkbildningsnätet. Av resten går knappt hälften till de 150 folkhögskolorna och drygt hälften till de 10 studieförbunden. Studiecirkelarna är studieförbundens huvudsakliga verksamhetsform, och i dem deltog ungefär 1,8 miljoner personer 2010. Samma år hade kulturprogrammen ungefär 16,5 miljoner besökare och deltagare, och kategorin annan folkbildningsverksamhet hade ungefär 730 000 deltagare. På folkhögskolorna studerade ungefär 12 200 personer per termin på Allmän kurs, 16 000 på särskilda kurser och ungefär 57 000 gick korta kurser av olika slag.<sup>7</sup>

## Villkor för statsbidrag till folkbildningen

Det finns en rad krav och riktlinjer för att få ta del av statsbidraget. Principerna för bidraget är formulerade i regeringens folkbildningsproposition *Lära, växa, förändra* från 2006 och beslutad av riksdagen. I förordningen om statsbidrag till folkbildningen anger staten också ett antal syften med stödet till folkbildningen och vilka området som särskilt behöver stödjas.<sup>8</sup>

Statsbidraget syftar till att:

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

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

1. den gemensamma värdegrunden – alla människors lika värde och jämställdhet mellan könen
2. det mångkulturella samhällets utmaningar

---

<sup>7</sup> Folkbildningsrådet. Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2010.

<sup>8</sup> SFS 1991:977, ändrad senast 2006:1 499.

3. den demografiska utmaningen
4. livslångt lärande
5. kultur
6. tillgänglighet och möjligheter för personer med funktionshinder
7. folkhälsa, hållbar utveckling och global rättvisa.

Det finns alltså fyra syften och sju verksamhetsområden, och i diskussioner om dem används ibland förkortningen 4:7. I Folkbildningsrådets allmänna och detaljerade villkor regleras den närmare utformningen av studieförbunden och folkhögskolornas verksamhet, vilket vi återkommer till under respektive avsnitt.

## Tidigare översyner av bidraget

Statsbidraget till studieförbund och folkhögskolor har reviderats fem gånger under den senaste 20-årsperioden, men det justeras också löpande.<sup>9</sup> Den senaste beredningen gjordes 2006, och då hade riksdagen ännu inte antagit den senaste folkbildningspropositionen *Lära, växa, förändra* som anger syftena och verksamhetsområdena ovan. Det är en anledning till att Folkbildningsrådet 2009 beslutade att göra den här översynen av bidragssystemen.

Propositionen berörde också frågor om att utvärdera statsbidraget. Sedan Folkbildningsrådet började administrera bidraget har staten gjort två mer omfattande utvärderingar av det, 1996 och 2004. Dessa båda utvärderingar var långvariga och mycket omfattande, men enligt regeringen kunde de ändå bara ta upp ett urval av frågor. Regeringen ansåg därför att utvärderingarna framöver borde ha karaktären av ”tätare återkommande studier av mer begränsad omfattning, som vid behov kan kompletteras av mer sammanfattade analyser.” Samtidigt ansåg regeringen att Folkbildningsrådets egna utvärderingar borde utnyttjas i högre grad för att bedöma om statsbidragets målsättningar uppfylls.<sup>10</sup>

För att göra översynen tillsatte Folkbildningsrådets styrelse två beredningsgrupper, en för studieförbunden och en för folkhögskolorna. Under våren 2010 fick en utvärderingsgrupp i uppdrag att följa denna process, och det uppdraget preciseras närmare nedan.

---

9 1994, 1997, 1998, 2001 och 2007.

10 Prop. 2005/2006:192, s. 56.

# Uppdraget till utvärderingsgruppen

Den här utvärderingen är en del av omläggningen som nämns ovan och ingår i Folkbildningsrådets strategi för de nationella utvärderingarna under perioden 2010–2014.<sup>11</sup> Syftet med utvärderingen är att bedöma *processen* för arbetet med de nya bidragssystemen samt *implementeringen* och *effekterna* av dem.

Utvärderingen inleddes i maj 2010 och beräknas vara avslutad i juli 2014. Den långa utvärderingstiden beror bland annat på att effekterna av de nya systemen ska mätas vilket, av naturliga skäl, inte kan genomföras förrän en viss tid efter det att bidragsmodellerna implementerats.

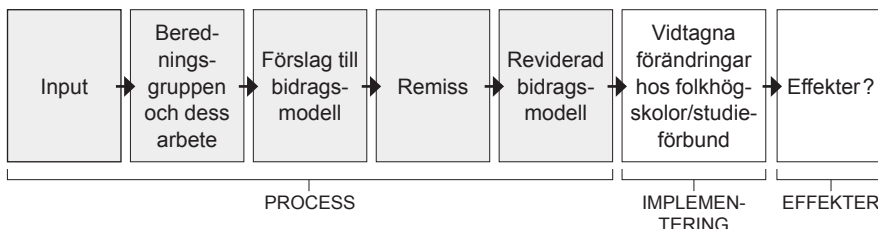
Uppdraget till utvärderingsgruppen formulerades av en expertgrupp inom Folkbildningsrådet. Den första delen av utvärderingen gäller processen, och i den ställer expertgruppen frågor om hur beredningsgrupperna har arbetat, hur beredningsgruppernas förslag förhåller sig till såväl regeringens som folkhögskolornas och studieförbundens förväntningar, i vilka avseenden de föreslagna systemen värnar om kontinuitet samt uppmanar till utveckling och förnyelse etcetera.

Utvärderingens resultat kommer att redovisas löpande i form av delrapporter. Det här är den första delrapporten som gäller processen, och den följs av en delrapport om implementeringen en ytterligare delrapport om effekterna och en slutrapport 2014 som avser alla delar i utvärderingen.

## Utvärdering av processen

Det är inte helt enkelt att fastställa när en process börjar och slutar eftersom en process vanligtvis pågår ständigt. Vi har valt att utvärdera den del av processen som inleds med direktiven från Folkbildningsrådets styrelse till de båda beredningsgrupperna, och avslutas med styrelsens beslut om nya bidragssystem. Denna del av utvärderingen utgörs av de färgade rutorna i figur 1.

**Figur 1.** Bidragssystemets händelseförlopp

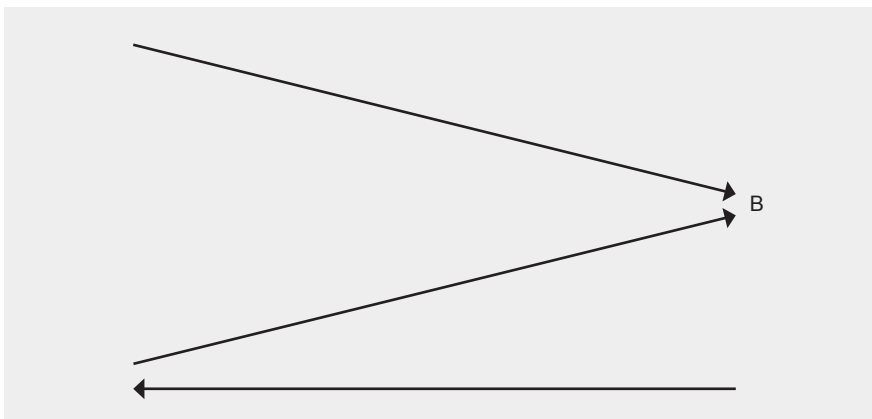


<sup>11</sup> Folkbildningsrådet. Folkbildningsrådets nationella utvärderingar 2010–2014. 2011.

En utvärdering ska helst bestå ett beskrivande, ett förklarande och ett bedömande moment som alla är lika viktiga och lika nödvändiga. Den beskrivande delen i den här utvärderingen består i att beskriva hur de nya bidragssystemen ser ut i jämförelse med de gamla bidragssystemen liksom att kort förklara hur bidragsprocessen har sett ut, det vill säga hur arbetet har fortlöpt.

Nästa moment går ut på att försöka förklara *varför* de nya bidragssystemen har fått den utformning de fått, genom att göra en orsaksanalys. I en orsaksanalys utgår man ifrån det som ska förklaras, det vill säga B i figuren nedan, och försöker finna de faktorer som ska förklara de nya bidragsmodellerna, det vill säga variablerna ( $A_1-A_n$ ).<sup>12</sup>

**Figur 2.** Orsaksanalys



Utvärderingsgruppen utgår alltså ifrån förslagen och arbetar baklänges för att förklara förslagets utformning, och det beror på att vi inte var med i hela processen och därför inte känner till hur alla diskussioner fortlöpt. Vi utgår därför tankemässigt från förslagen och funderar över vilka möjliga faktorer som förklarar förslagets utformning. En del av förklaringarna till de nya bidragsmodellerna går naturligtvis att hitta i beredningsgruppernas motiveringar till förslagen men det kan även finnas andra anledningar till att vissa förslag men inte andra läggs fram, exempelvis därför att man kanske anser att förslagen inte skulle få acceptans hos berörda parter.

I en utvärdering ingår också att värdera eller bedöma det man studerar. Ibland brukar man skilja på forskning och utvärdering genom att säga att forskningen försöker ange "hur det fungerar" ("*how it works*") medan utvärderingen försöker

<sup>12</sup> Nilstun & Hermerén 1984, s. 140 ff.

bedöma ”hur bra det fungerar” (”*how well it works*”).<sup>13</sup> Bedömningen betonas i en utvärdering eftersom användningsaspekten är viktig. Mottagaren väntar sig att få ett underlag som är om inte instrumentellt så åtminstone konceptuellt användbart.

Att utvärdera innebär alltid att göra en jämförelse. En bedömning är att jämföra något i förhållande till något annat. Man talar ibland om en objektiv och en subjektiv värdering. I den objektiva värderingen jämförs utvärderingsobjektet till exempel med sig självt, det vill säga med hur det såg ut tidigare, med andra liknande verksamheter eller mot en minimi- eller maximinorm. I en subjektiv värdering finns önskvärda kriterier som olika intressenter har angett och *måttstockar* som dessa kriterier ska mätas emot, för att avgöra vad som ska anses som godtagbart, icke godtagbart, utmärkt etcetera.<sup>14</sup>

I en utvärdering kan man tänka sig två förhållningssätt till valet av kriterier. Antingen bedöms resultatet i förhållande till kriterier eller värderingar från någon annan än utvärderaren, exempelvis regeringen eller folkbildningen. En sådan värdering brukar kallas för en *deskriptiv* värdering. Om utvärderaren anlägger sina egna värderingar, det vill säga talar om hur något borde vara eller vad man ska göra, brukar det kallas för en *preskriptiv* värdering.<sup>15</sup>

Vi har i huvudsak gjort en deskriptiv värdering. Uppdraget till utvärderingsgruppen innehåller en del bedömningskriterier, framför allt när det gäller beredningsgruppernas förslag. Man vill exempelvis veta hur beredningsgruppernas förslag förhåller sig till regeringens syften och riktlinjer, folkbildningens egna förväntningar etcetera. Men vi tillför också några egna bedömningskriterier. Vår avsikt är att bedöma både beredningsprocessen och beredningsprocessens resultat, det vill säga själva förslagen. Beredningsprocessen kommer att bedömas i förhållande till följande kriterier:

- Har processen fungerat *demokratiskt*? Då frågar vi oss om beredningsgrupperna är representativa, om alla berörda har haft möjlighet att förmedla sina åsikter via till exempel remisser och om dessa synpunkter har beaktats, om beredningsgruppernas representanter har förankrat sina förslag i respektive organisation etcetera.
- Har beredningsgrupperna fått de *förutsättningar*, i form av tid och resurser, som krävs för att de ska kunna fullfölja sina uppdrag?
- Är beredningsgruppen en optimal *arbetsform* inom Folkbildningsrådet?  
Finns det något annat sätt att bereda den här typen av uppdrag på?

---

13 Mathison 2008, s. 189.

14 Karlsson 1999, s. 42 ff.

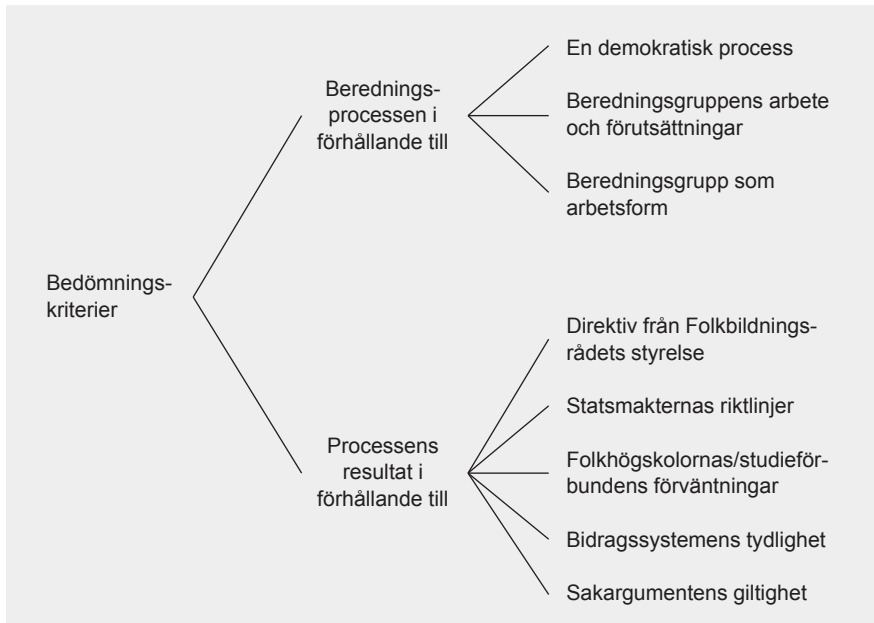
15 Shadish m.fl. 1991, s. 98. Även de som förespråkar den deskriptiva utgångspunkten menar att det samtidigt inte finns något hinder emot att utvärderaren utöver att bedöma om en viss målsättning är uppfylld (enligt någons önskemål) samtidigt kan säga att detta också lett till andra kanske negativa följder eller bieffekter för vissa grupper.

Processens *resultat* kommer att bedömas i förhållande till

- *direktiven* från Folkbildningsrådets styrelse
- regeringens och riksdagens *intentioner* eller riktlinjer
- folkhögskolornas och studieförbundens *förväntningar*
- *bidragssystemens tydlighet*, det vill säga om förslagen uppfyller kraven på förutsägbarhet, hanterbarhet etcetera

Bedömningskriterierna sammanfattas i följande figur:

**Figur 3.** Bedömningskriterier för beredningsprocess och beredningsprocessens resultat



Vår ambition är alltså att beskriva, förklara och bedöma denna process, men vi vill även försöka att sätta in den i ett vidare sammanhang. De frågor som kommer upp i denna process är frågor som har diskuterats tidigare och som handlar om relationen mellan folkbildningen och regeringen och riksdagen, exempelvis vad fri och frivillig innebär, vad som är folkbildningens särart samt vem och vad som ska utvärderas.

## Underlag

Utvärderingsgruppens underlag består av beredningsgruppernas alla protokoll och underlag inför mötena, och en representant från utvärderingsgruppen har dessutom deltagit som observatör vid några av de möten som beredningsgruppen för folkhögskolor har haft. Det är naturligtvis en nackdel att utvärderingsgruppen inte har deltagit på samtliga möten, särskilt de inledande möten där själva agendan sattes. Protokoll har en tendens att vara kortfattade och kan aldrig återge alla de diskussioner som förs. Däremot har vi intervjuat samtliga styrelseledamöter och deltagare i beredningsgrupperna, och några av deltagarna har intervjuats två gånger för att få kompletterande upplysningar. Vi har även intervjuat representanter från RIO, SKL och Folkbildningsförbundet. Intervjuerna var semistrukturerade. Gruppen har även tagit del av en mängd annat underlag, exempelvis rapporter och PM från Folkbildningsrådet, forskningsrapporter och propositionstexter. Eftersom beredningsgruppernas förslag sändes ut på remiss finns också ett ganska omfattande remissmaterial.

Utvärderingsgruppen fick däremot inte delta vid de styrelsemöten där beredningsgruppens förslag diskuterades. Vi har inte heller, åtminstone inte i någon större utsträckning, tagit del av de interna processer som har pågått inom till exempel RIO eller Folkbildningsförbundet, som naturligtvis också är en viktig del av processen.

## Rapportens disposition

Inledningsvis beskriver vi hur bidragssystemen såg ut vid den tidpunkt då beredningsgrupperna fick sitt uppdrag. Vi beskriver också kort de formella kriterier och syften som reglerar folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet.

Beskrivningarna av och förklaringarna till respektive beredningsgrupps förslag finns i separata kapitel så att folkhögskolor och studieförbund presenteras var för sig. Dessa avsnitt blir ganska detaljerade eftersom vi beskriver och förklarar de olika delförslagen. Vår bedömning är emellertid att dessa beskrivningar är nödvändiga eftersom delförslagen och remissvaren i sig ger uttryck för mer principiella ståndpunkter, nämligen *vad systemen ska lösa*.

Vår bedömning av processernas resultat finns däremot i ett gemensamt kapitel. Sedan kommer en avslutande övergripande analys där vi diskuterar vad systemet är tänkt att lösa. Då kommer vi också in på frågor om folkbildningens frihet och frivillighet, utvärdering, samt särart som också har stor betydelse för bidragssystemens utformning.



## 2. Statsbidrag till folkhögskolor

Förordningen om statsbidrag till folkbildningen anger syftena med statsbidraget och vilken inriktning det ska ha. I förordningen finns dessutom vissa specifika krav för folkhögskolorna, exempelvis att statsbidrag inte får användas till verksamheter med kommersiellt syfte, att undervisningen ska vara fri från avgifter och att minst 15 procent av verksamheten ska bestå av allmänna kurser som främst är avsedda för dem som saknar grundskole- och gymnasieutbildning.<sup>1</sup>

Folkhögskolornas verksamhet regleras närmare i Folkbildningsrådets allmänna och detaljerade villkor. Här nedan ger vi en kort beskrivning av hur bidragssystemet såg ut vid tidpunkten när beredningsgruppen inledde sitt arbete. Folkhögskolorna kunde då få bidrag för

- långa och korta folkhögskolekurser
- kulturprogram
- öppen folkbildning
- utvecklings- och profileringsarbete.

*Långa och korta kurser* förutsätts vara basen för statsbidraget till folkhögskolorna. Långa kurser omfattar minst 15 kursdagar, och de delas in i allmänna och särskilda kurser. Allmän kurs omfattar minst 30 veckor på heltid och är avsedd främst för dem som saknar grundskole- och gymnasieutbildning. I allmän kurs ingår ett brett urval av allmänna ämnen, bland annat kärnämnen. Särskild kurs är de kurser som inte uppfyller kriterierna för allmän kurs, till exempel samtliga eftergymnasiala yrkesutbildningar. Som korta räknas kurser som omfattar högst 14 dagar.

*Kulturprogram* är en verksamhet som vänder sig till andra än skolans kursdeltagare och avser exempelvis konserter, utställningar och föreläsningar.

*Öppen folkbildning* är en mindre reglerad form och vänder sig också till andra än de som är deltagare i skolans kurser. Det kan exempelvis vara kurser för deltagare som inte kan delta regelbundet eller en seminarieriserie i någon angelägen fråga.

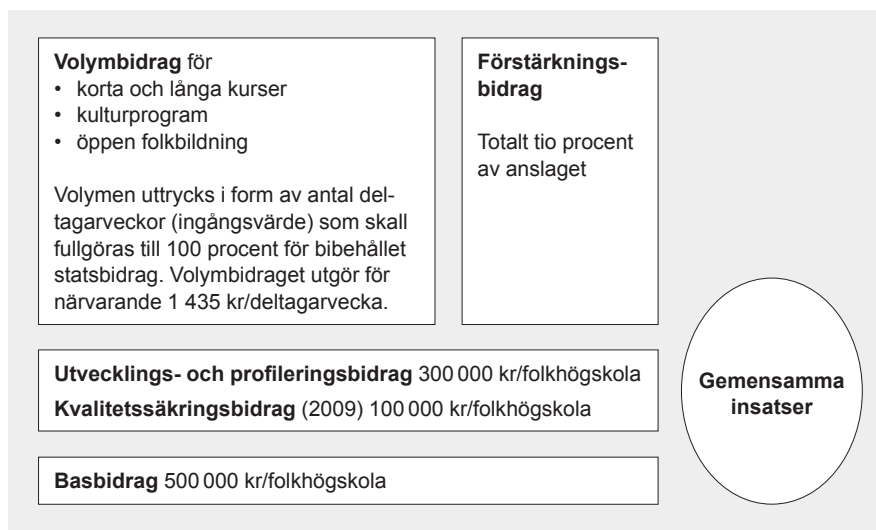
*Utvecklings- och profileringsarbete* avser antingen ett väl avgränsat utvecklingsarbete, till exempel en ny kurs eller en ny pedagogisk metod, eller ett profileringsarbete som rör den enskilda skolans ideologiska profil. Det specifika utvecklings- och profileringsbidraget ska gälla väl definierade insatser som går att utvärdera och får inte gå till den löpande verksamheten hos skolan.

# Bidragsformer

De ekonomiska delarna av fördelningsmodellen består av fem olika delar: <sup>16</sup>

- ett volymrelaterat bidrag
- ett basbidrag, lika till alla folkhögskolor
- ett särskilt bidrag till utveckling och profilering, lika till alla folkhögskolor
- ett förstärkningsbidrag till merkostnaderna för vissa funktionshindrades och invandrades studier
- ett sökbart bidrag till gemensamt utvecklingsarbete.

Statsbidragets fördelning till folkhögskolorna för 2010 sammanfattas av Folkbildningsrådet på följande sätt:<sup>17</sup>



## Volymbidrag

Alla folkhögskolor får volymbidraget som baseras på antalet deltagarveckor. Ingångsvärdet är historiskt betingat och varierar mellan folkhögskolorna, men det kan också variera beroende på om en skola inte når upp till ingångsvärdet. Deltagarveckorna beräknas på korta och långa kurser, kulturprogram och så kallad öppen folkbildning. Värdet på en deltagarvecka fastställs årligen av Folkbildningsrådet.

<sup>16</sup> Folkbildningsrådet. Statsbidrag till folkhögskolor – kriterier och fördelningsprinciper. 2009.

<sup>17</sup> Ibidem.

### **Basbidrag**

Varje folkhögskola får ett basbidrag som är lika stort för alla skolor (500 000 kronor per år). Syftet med bidraget är att täcka kostnader för administration och andra kostnader.

### **Utvecklings- och profileringsbidrag**

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

### **Förstärkningsbidrag**

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

### **Bidrag till gemensamma insatser**

Folkbildningsrådet kan även avsätta medel för gemensamma insatser för folkhögskolorna. Varje år fattar styrelsen ett beslut efter samråd med medlemsorganisationerna.

## **Övriga bestämmelser**

I Folkbildningsrådets riktlinjer för folkhögskolorna finns även en hel del specifika bestämmelser. Exempelvis finns bestämmelser som anger hur verksamheter får överlåtas på andra anordnare, hur distansundervisning får bedrivas och vem som får studera på olika kurser samt detaljerade krav för de olika bidragsformerna. Det finns också regler för vilka dokument som folkhögskolan ska upprätta, såsom mål- och styrdokument och årsredovisning, och vilka uppgifter som ska ingå årsredovisningen såsom antalet deltagare, uppdelat på allmänna och särskilda kurser, kön och åldersgrupper, deltagare med utländsk bakgrund etcetera.

### 3. Folkhögskolegruppens förslag

Beredningsgruppen fann både positiva och negativa inslag i det dåvarande bidragssystemet. Bland de positiva sidorna nämndes att det var enkelt att administrera, gav stor säkerhet och förutsägbarhet (gäller inte förstärkningsbidragen) och att utrymmet för profilering var stort. Bland nackdelarna nämns att det var statistiskt. Exempelvis gav det en liten omfördelning mellan skolorna och drev inte på utvecklingen, omvärldsförändringar syntes inte tillräckligt i systemet och det fanns inga kvalitativa element. Dessutom hade den allmänna kursens andel av den totala verksamheten minskat, vilket beredningsgruppen ansåg var oroande. Ett viktigt mål för hela folkbildningen är att utjämna utbildningsklyftorna.

Beredningsgruppen ville främst skapa förändring på tre sätt, nämligen öka utvecklingstrycket, betona den allmänna kursens betydelse och inleda ett kvalitetsarbete. Kvalitetsaspekterna finns närvarande i många av beredningsgruppens förslag, och gruppen ville tillföra kvalitativa element i statsbidragssystemet samt tydliggöra ett antal grundkrav som villkor för att få statsbidrag. Dessa grundkrav var att

- öka möjligheterna till omfördelning för att stärka de minsta folkhögskolorna samt skapa incitament för utveckling inom hela folkhögskolesektorn
- skapa ett tydligare samband mellan statsbidragstilldelningen och insatserna för enskilda deltagare
- stärka fokus på deltagarna med kortast utbildningsbakgrund, vilka oftast går Allmän kurs
- skapa tydligare villkor för förstärkningsbidraget
- tydliggöra villkoren för distansutbildningar
- tydliggöra reglerna för anordnarskapet
- öka dynamiken genom kvalitativa variabler.

Rent konkret föreslog gruppen till att börja med en höjning av grundbidraget utifrån syftet att trygga skolornas grundadministration. Samtidigt föreslog den att utvecklings- och profileringsbidraget skulle upphöra eftersom bidraget var svårt att följa upp och dess effekter därmed svåra att bedöma. Dessutom var det ett generellt bidrag till alla folkhögskolor.

För att öka utvecklingstrycket föreslog beredningsgruppen ett par åtgärder som skulle ersätta det tidigare utvecklings- och profileringsbidraget. Ett av förslagen

var att 5 procent av deltagarveckorna ska omfördelas vartannat år utifrån ett antal kvalitativa kriterier, med början 2013. För detta ändamål ville beredningsgruppen tillsätta en grupp där de syften och prioriterade verksamhetsområden som anges i förordningen om statsbidrag till folkbildningen skulle vara vägledande. Andra exempel som beredningsgruppen själva nämner var "... förekomst av elevkår/kursråd vid skolan, studeranderättslig överenskommelse, lokalt/regionalt/internationellt samarbete, kurs- eller utvecklingssamverkan med huvudmannen/ huvudmannens organisationer etcetera."

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

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

En annan utgångspunkt för beredningsgruppen var att knyta an till syftet med statens stöd. Det gjorde man dels genom att föreslå extra statsbidrag för stöd till deltagare i Allmän kurs (andelen minst 15 procent låg emellertid kvar), dels genom att särskilt satsa på de skolor som gav kurser riktade till deltagare med funktionshinder. Förslaget innebär alltså extra stöd till deltagare med kort utbildning eftersom det är en grupp som staten vill stödja med bidraget. Dessutom har den allmänna kursens andel minskat i folkhögskolornas totala verksamhet. Deltagarna i Allmän kurs ansågs mer resurskrävande och det var fler studieavbrott i denna typ av kurs.

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

När det gällde förstärkningsbidraget ville gruppen att en kvalificerad bedömare ska avgöra om kursdeltagaren har en konstaterad funktionsnedsättning, och att den berörda personen ska få veta att han eller hon får ett särskilt bidrag och dessutom godkänna det. Grundschablonen skulle då tas bort och bidraget i stället sökas. Be-

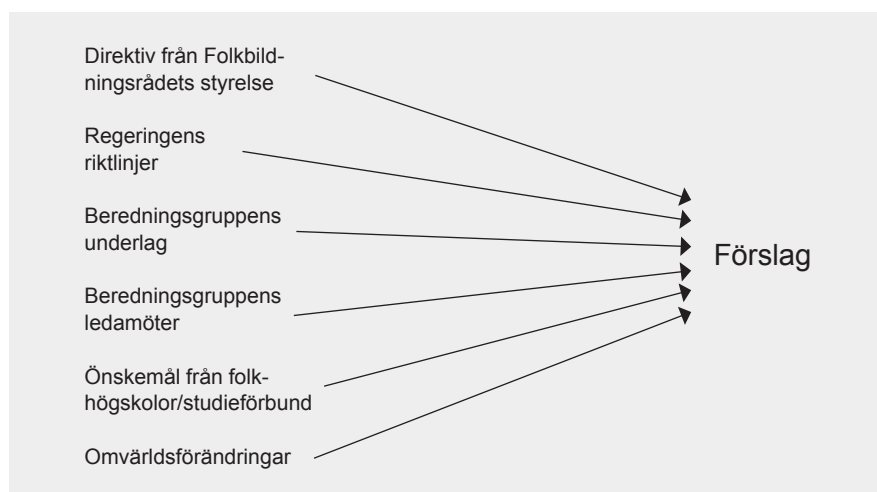
redningsgruppen ville vidare att en större andel av bidraget ska avse folkhögskolor som har kurser särskilt riktade till dem med funktionsnedsättning. När det gäller extra lärarresurser skulle skolorna bara kunna få bidrag om de redan har minst två årstjänster per 1 000 deltagarveckor. Även här kopplades således en kvalitetsfaktor till det nya bidragssystemet.

De övriga förslagen handlar om att reglera anordnarskapet mellan folkhögskolorna och att högst 50 procent av skolornas utbildning ska vara distanskurser.

## Förklaringar till beredningsgruppens förslag

Hur har då beredningsgruppen kommit fram till dessa förslag? I figuren nedan tar vi upp åtminstone en del av de förklaringsfaktorer som vi tror har haft stor betydelse för beredningsgruppens förslag.

**Figur 4.** Förklaringsfaktorer



## Direktiven till beredningsgruppen

En naturlig utgångspunkt för att förstå och förklara beredningsgruppens förslag är att se på de direktiv som Folkbildningsrådets styrelse gav till beredningsgruppen:

*Folkbildningsrådets styrelse har beslutat att år 2009 påbörja arbetet med att se över och utveckla statsbidragsmodellerna genom att tillföra ytterligare kvalitativa element. Den 18 februari 2009 tillsattes en beredningsgrupp för översyn av studieförbundens fördelningsmodell. För folkhögskolornas del har den nuvarande statsbidragsmodellen tillämpats från och med 2006. En sammanläggning av medlen för särskild utbildningsinsats med det ordinarie folkbildningsanslaget föranledde då en större förändring av fördelningsmodellen. Efter att modellen infördes har följande skett: riksdagen har behandlat en ny folkbildningsproposition, nya medel har tillförts folkbildningen, utbildningsväsendet i övrigt har genomgått förändringar, ny folkhögskoleverksamhet har tillkommit, ett strukturerat kvalitetsarbete har utvecklats och folkhögskolans målgrupper har delvis förändrats. Sammantaget föranleder detta en översyn av fördelningsmodellen för statsbidrag till folkhögskolorna. Beslut om en reviderad fördelningsmodell bör fattas av Folkbildningsrådet hösten 2010.*

Utifrån dessa direktiv kan vi konstatera att beredningsgruppens uppdrag var relativt öppet. Våra intervjuer visade att även beredningsgruppens ledamöter upplevde mandatet som öppet och att det inte fanns några uttryckliga begränsningar i uppdraget. En av beredningsgruppens representanter menade dock att de visserligen hade frihet att uttrycka sig ”men att det fanns ett inramat uppdrag”.

Graden av öppenhet beror givetvis på inom vilka ramar man menar. En intervjufråga gällde om det fanns frågor som inte kunde väckas på beredningsgruppens sammanträden, det vill säga som kunde upplevas som alltför känsliga, men alla svarade nekande. Vi ställde denna fråga eftersom det ibland kan finnas en strategi att inte ta upp frågor som man på förhand vet att det inte går att enas kring, vilket blir en typ av icke-beslut.<sup>18</sup>

Vi kan således bara konstatera att direktiven var ganska öppna och att styrelsen endast pekade på ett antal omvärldsfaktorer där folkbildningsproportionen naturligtvis var central. Nedan behandlar vi de riktlinjer som finns i denna proposition.

## Regeringens riktlinjer

I folkbildningspropositionen *Lära, växa, förändra* ville regeringen få ett mer systematiskt kvalitetsarbete på alla nivåer inom folkbildningen. Kvalitetsarbetet skulle utgå från folkbildningens egna mål men med en bred syn på kvalitetsbegreppet. Utredningen för statens utvärdering av folkbildningen, kallad SUFO 2, var ett vik-

---

18 Swärd 1982.

tigt underlag till denna proposition, och i den påpekades att Folkbildningsrådets bidragsmodeller var baserade på ett enda mått: verksamhetens omfattning. Utredningen menade att modellerna inte tog någon hänsyn till innehållet eller kvaliteten i den genomförda verksamheten. Enligt utredningen är det visserligen svårt att finna användbara kvalitetsmått men man borde ändå ”pröva möjligheterna att ta fram ett bredare underlag för bidragsfördelningen. Det endimensionella mått som nu används har enligt vår mening betydande nackdelar.”<sup>19</sup>

Regeringen, med hänvisning till SUFO 2, menade att:

*Ett systematiskt kvalitetsarbete med inriktning på såväl administration som verksamhetsformer och innehåll behöver utvecklas på alla nivåer inom folkbildningen. Kvalitativa kriterier behöver tillföras de modeller för fördelning av statsbidrag som tillämpas på olika nivåer inom folkbildningen.*<sup>20</sup>

Ett sådant kvalitetsarbete skulle utgå från folkbildningens egna mål och borde utföras av studieförbunden och folkhögskolorna själva, med stöd av Folkbildningsrådet. Det hindrade emellertid inte regeringen från att ge sin syn på kvalitet i folkbildningen. En utgångspunkt var hur folkbildningen hade uppnått de syften och de sju verksamhetsområden som regeringen har angett, det vill säga 4:7. Andra tänkbara kriterier var graden av ideologisk profil och om verksamheten bedrivs i hela landet. Även om verksamheterna var olika måste det finnas vissa ”grundläggande värderingar och element” och metoder som gör det möjligt att jämföra kvaliteten i olika verksamheter.<sup>21</sup>

Beredningsgruppen hänvisade alltså till propositionens betoning på kvalitet och anammade den i sina förslag. Det blir ännu tydligare när vi nedan ser vilka frågor som diskuterades på beredningsgruppens sammanträden.

## Beredningsgruppens sammanträden, diskussionsunderlag och omvärldsanalys

### Gruppens sammanträden

Vi har bara tillgång till protokollen från beredningsgruppens sammanträden, och därmed är det svårt att veta exakt vad som togs upp på mötena. Vi vet inte vem som väckte vissa frågor eller hur hårt de drevs eller vad som därefter är kompromisser

---

<sup>19</sup> SOU 2004:30, s. 99f.

<sup>20</sup> Prop. 2005/06:192, s. 47.

<sup>21</sup> Prop. 2005/06:192, s. 49 f.



mellan ledamöterna. Vi vet inte heller om ledamöterna ”testade” frågor och som kanske inte finns med i protokollet. En del frågor som diskuterades har naturligtvis sin grund i beredningsgruppens omvärldsanalys, som ju också till viss del beror på vad de enskilda ledamöterna har uppfattat som viktiga förändringar. En person från utvärderingsgruppen deltog emellertid i gruppens två sista möten.

Den 30 november 2009 hade beredningsgruppen sitt första möte av sammanlagt sex stycken. Enligt protokollet började det med en diskussion om gruppens uppdrag och vad som hade hänt sedan det förra bidragssystemet sjuöptes. Deltagarna tog upp

- propositionen i mars 2006 med dess beskrivning av syften och verksamhetsområden samt behovet av kvalitativa element i bidragssystemet
- Folkbildningsrådets tydligare roll när det gäller att återta statsbidrag som har använts felaktigt
- verksamhetsförändringar i form av distansstudier, filialer och samverkan med andra folkhögskolor, större inslag av uppdragsverksamhet, fler yrkesutbildningar och en förskjutning mot högre andel särskild kurs medan Allmän kurs och korta kurser minskat sina andelar
- förändringar i målgruppen för Allmän kurs (exempelvis fler utlandsfödda och fler yngre som har avbrutit sina gymnasiestudier)
- förstärkningsbidraget som täcker allt mindre av behoven
- uttalade krav från i synnerhet små skolor att kunna expandera
- diskrimineringslagstiftningen och kraven på tillgänglighet
- stora förändringar i utbildningsväsendet i övrigt, till exempel i gymnasieskolan, yrkeshögskolan och svenska för invandrare.

En mängd tankar och frågor framfördes vid novembermötet:<sup>22</sup>

*Vilka krav ska ställas på mottagarna? Håll isär fritt och frivilligt från statsbidragssystemet; Jobba med utveckling och förhållandet till kvalitet; Ska utvecklingsbidrag fördelas till alla utan tydliga motkrav? Riksdagen vill se omfördelning, vi måste fundera på incitamenten; Folk har flyttat, vem kommer till skolorna? Tryck i storstäderna. Ska vi ge oss in i en regional diskussion, hur utforma systemet? Vad har blivit av ”öppen folkbildning”? Allmän kurs: ska 15 %-gränsen höjas? Hur fritt ska ”främst vända sig till” tolkas? Kan man lägga över allmänna kursen till en annan folkhögskola? Hur ser trenden ut för Allmän kurs? Konstigt att vi stimulerar med exakt samma belopp på alla nivåer och kurser? Bör vara ett resursallokeringsystem som styr tilldelningen till olika nivåer och kurstyper.*

---

22 Folkbildningsrådet. Beredningsgruppen för folkhögskolor. Minnesanteckningar 30 november 2009.

*Yrkesutbildning på folkhögskola; bär den folkbildningens kännetecken? Hur mkt yrkesutbildning? Hur nå integration mellan kursstyper? Hur vet vi att yrkesutbildning bär folkbildningens kännetecken? Viss yrkesutbildning kan produceras billigt. Ska överproduktion ha ngn betydelse? Ska man kunna ta betalt för kortkurser? Vad ska rymmas inom våra system; är det OK med distans på heltid? Ska inte platsförlagd utbildning krävas?*

Det är naturligt med så många frågor eftersom det var första mötet och ledamöterna passade på att ta upp och kanske ”testa” olika frågor för att se om de föll i god jord hos de övriga i gruppen.

Grundproblemet var enligt protokollet att det dåvarande systemet var för statiskt och behövde incitament för att skapa utveckling. Samtidigt var det viktigt att bidragssystemet står emot kontroll och bygger på tillit.

Beredningsgruppens andra möte hölls i januari 2010, och enligt minnesanteckningarna diskuterades bland annat kvalitetsfrågor och bristen på flexibilitet i bidragssystemet. Men deltagarna ställde också frågor som delvis diskuterades vid det första mötet:

*Är det ett problem att Allmän kurs relativt sett minskar? Är det ett problem att det finns för få studieplatser där det är stor efterfrågan, t ex Allmän kurs i förorter? Förstärkningsbidragets relation till grundbidraget; dags för krav på egeninsats vad gäller lärartäthet? Distansutbildningens roll i folkhögskolan; ska andra krav ställas?<sup>23</sup>*

Inför det tredje beredningsgruppsmötet, i februari, hade kansliet sammanställt frågor som gruppen till stor del redan hade varit inne på men som ledamöterna också kunde fundera på inför folkhögskolekonferensen i Stockholm och Malmö i mars. I övrigt övergick diskussionen på detta möte från allmänna funderingar till konkreta procentsiffror för bidragssystemets olika delar. Deltagarna diskuterade även frågor om anordnarskap, distansutbildning etcetera.<sup>24</sup>

Vid aprilmötet diskuterades synpunkter som kom fram på den ovan nämnda folkhögskolekonferensen. Beredningsgruppens egna reflektioner från konferensen var att många var oroliga för kvalitetskriterier, att förstärkningsbidragen borde gå till de bäst behövande och att beredningsgruppen förväntades göra något åt distansundervisningen.

Beredningsgruppens egna funderingar vid aprilmötet gällde om en del av utvecklings- och profileringsbidraget skulle kunna vara en rörlig sökbar del, om in-

---

23 Utskick till beredningsgruppens möte den 19 februari 2010.

24 Ibidem.

ternaten var en pedagogisk resurs eller mest fungerade som hotell samt om mer resurser skulle föras till Allmän kurs eller till deltagare med kortare utbildningsbakgrund. Vidare diskuterade deltagarna om det exempelvis skulle krävas en lägsta lärartäthet för att få förstärkningsbidraget, om individuellt sökbara pengar skulle kopplas till deltagaren och om det skulle gå att slopa grundschablonen och i stället föra dessa resurser till det extra förstärkningsbidraget, respektive till Allmän kurs.

Slutligen fördes en diskussion om distansutbildningar, exempelvis kring kvalitetssäkring och krav på fysiska träffar. Deltagarna pratade även om vad en god distansutbildning innebär.<sup>25</sup>

Junimötet handlade till stor del om kvalitetsfrågor som är kopplade till 4:7, det vill säga regeringens fyra syften och sju verksamhetsområden, samt hur stor del av bidraget som skulle omfördelas och efter vilka kriterier. I övrigt fortsatte diskussionerna kring tidigare berörda områden såsom hur man skulle stärka Allmän kurs hur stor distansundervisningens andel ska vara och hur förstärkningsbidraget bör utformas.

På beredningsgruppens sista och sjätte möte i Visby, den 31 augusti–1 september, började det slutliga förslaget att ta form.

Inför mötet fick beredningsgruppens ledamöter ett underlag med ett inriktningsförslag. Enligt det ville beredningsgruppen

- öka möjligheterna till omfördelning
- stärka Allmän kurs (särskilt avseende deltagare med kort utbildning)
- strama upp förstärkningsbidraget
- tydliggöra villkoren för distansutbildningar
- tydliggöra anordnarskapet.

I underlaget fanns också ett antal beräkningar kring vilka hypotetiska effekter förslagen skulle få för olika folkhögskolor. På själva Visbymötet gjorde man ytterligare beräkningar på konsekvenserna av olika förslag.<sup>26</sup>

Efter Visbymötet formulerade representanterna från Folkbildningsrådets kansli beredningsgruppens förslag, som sedan finslipades via e-postkontakter mellan ledamöterna i beredningsgruppen. Det slutliga förslaget presenterades för styrelsen i september och skickades därefter ut på remiss till samtliga folkhögskolor den 16 september.

Frågan är varför gruppen kom fram till just dessa förslag. Det togs fram ett ganska omfattande underlag som skickades ut till beredningsgruppens ledamöter före

---

25 Folkbildningsrådet. Beredningsgruppen för folkhögskolor. Minnesanteckningar 22 april 2010.

26 I ett ytterligare utskick inför Visbymötet fanns texter om riktlinjer för distansutbildning och anordnarroll.

mötena.<sup>27</sup> Detta säger naturligtvis inget om det ”personliga” underlaget, det vill säga den kunskap som varje enskild ledamot hade med sig i sitt bagage. I våra intervjuer ansåg alla ledamöter att det fanns tillräckligt med underlag i beredningsgruppens arbete, men vi kan inte avgöra om det stämmer eller inte. Det kanske fanns underlag som ledamöterna inte kände till och som kanske motsade eller nyanserade deras uppfattning i olika frågor. Bedömningen av om underlaget var tillräckligt eller inte beror naturligtvis på vad systemet ska lösa, vilket vi diskuterar längre fram.

Men ett underlag tas ju inte fram automatiskt utan beror i hög grad på önskemålen från ledamöterna, och de enskilda ledamöterna har givetvis påverkat förslagets utformning. En annan beredningsgrupp med en annan sammansättning hade kanske kommit fram till andra förslag.

## Beredningsgruppens ledamöter

### Deltagarnas bakgrund och erfarenhet

Enligt instruktionerna från Folkbildningsrådets styrelse bestod beredningsgruppen av två representanter från Folkbildningsrådets styrelse, två representanter vardera från RIO och SKL, som organisationerna själva fick utse, och två representanter från Folkbildningsrådets kansli, som samtidigt fungerade som beredningsgruppens sekreterare.<sup>28</sup>

Att lägga fram förslag i en beredningsgrupp kräver både erfarenhet, lyhördhet och förhandlingsvana. Den ena av styrelserepresentanterna hade bland annat lång politisk erfarenhet och hade suttit över tio år i Folkbildningsrådets styrelse, men aldrig i någon folkhögskolestyrelse. Den andra styrelserepresentanten var även ordförande i beredningsgruppen och blev invald i Folkbildningsrådets styrelse samma år som beredningsgruppen började sitt arbete. Denna person hade tidigare varit ordförande i en folkhögskolestyrelse och cirkelledare under många år i ett av studieförbunden samt hade stor erfarenhet av utbildningsfrågor inom fackföreningsområdet.

Den ena av SKL:s representanter hade mycket stor erfarenhet inom folkbildningsområdet i olika positioner, bland annat som lärare och rektor på folkhögskola

<sup>27</sup> En mängd statistik fanns att tillgå på de olika mötena, exempelvis fördelningen av dagens bidrag, söktrycket till skolorna, antalet lärartjänster i folkhögskolan, antalet internat och distansutbildningar per huvudman samt statistik över invandrare, funktionshindrade, folkhögskolornas ekonomi och kvalitetsarbete, Allmän kurs, lärartäthet och utbildningsbakgrund hos deltagarna.

<sup>28</sup> Styrelsen representerades av Birgitta Lanér, ordförande i gruppen, och Sverker Ågren. För RIO:s del utsågs Håkan Wiclander och Ivar Heckscher och för SKL:s del Thomas Nilsson och Sanna Palomaa. Folkbildningsrådet kansli representerades av Signild Håkansson och Paul Norén.

samt ordförande i flera folkhögskolor. Den andra ledamoten var också folkhögskolerektor med lite kortare erfarenhet inom folkbildningsområdet men med erfarenhet av FoU-frågor, bland annat inom Folkbildningsrådet.

De två RIO-ledamöterna var båda nya i RIO:s styrelse, och den ena var under ett antal år rektor för en folkhögskola medan den andre bland annat hade lång erfarenhet inom det konstnärliga området samt som lärare och styrelsemedlem i en folkhögskola.

Ledamöterna från kansliet hade båda lång erfarenhet och stor kunskap om folkbildningsområdet, men det var kanske inte självklart vilken position de skulle inta. De kunde välja att ”enbart” sammanfatta det som de andra framförde och ta fram den statistik eller liknande som efterfrågades, men de kunde också använda sin erfarenhet för att komma med förtydliganden, påpekanden eller korrigeringar. ”Att lägga sig i” var emellertid inte kansliets roll, enligt en av sekreterarna.

Under intervjuerna frågade vi varför styrelsemedlemmar ska ingå i beredningsgrupperna – om de ska stå för helheten och försöka jämka ifall det skulle uppstå oenigheter inom beredningsgruppen, eller om de vill få en större förståelse och lättare kunna förklara förslagen för resten av styrelsen. Risker finns ju att styrelserepresentanterna försvarar förslagen som de själva har varit med om att fatta och därför inte är lika öppna för alternativa förslag. I stort sett alla intervjuade såg dock bara fördelar med att styrelserepresentanter ingår i beredningsgrupperna eftersom det ökar deras förståelse för förslagen.

## Deltagarna som representanter

En viktig fråga är hur deltagarna ser på sin egen roll i beredningsgruppen. I vilken utsträckning representerar de ”sig själva” och i vilken utsträckning representerar de organisationen som utsåg dem? En av ledamöterna menade att han representerade folkhögskolorna snarare än RIO:s styrelse som han hade blivit utsedd av. En annan menade däremot att man visserligen representerade helheten men naturligtvis också måste ”tänka på vilken organisation man representerar.”

Det finns 150 folkhögskolor och beredningsgruppen kan knappast representera allas skolors viljor. Därmed finns kanske en risk för att ledamöterna gynnar sig själva, det vill säga lägger fram förslag som inte har någon negativ inverkan på de skolor som ledamöterna själva representerar. Vi ser dock inga tecken på det. När det exempelvis gäller lärartätheten föreslog gruppen att skolorna ska ha två lärartjänster per 1 000 deltagarveckor för att kunna söka förstärkningsbidrag, men de skolor som fanns representerade i beredningsgruppen låg snarare under än över genomsnittet.<sup>29</sup>

---

29 Folkbildningsrådet. Statistik.

Att förstärka Allmän kurs låg också högt upp på listan över prioriteringar, men bland de representerade skolorna låg två över och två under genomsnittet när det gäller kursens andel av verksamheten. På en av skolorna var emellertid andelen 99 procent Allmän kurs. Det är självklart att den ledamoten var positiv till Allmän kurs, men samtidigt har gruppen hela tiden siktat på att förstärka Allmän kurs.<sup>30</sup> Enligt beredningsgruppen är kursen en viktig del av folkhögskolans inriktning och basen i verksamheten, men det är också ett sätt att knyta an till syftet med statens stöd.

Det normala i den här typen av beredningsprocesser är att de utsedda representanterna kontinuerligt på "hemmaplan" förankrar de förslag som diskuteras i beredningsgruppen. Anteckningarna från aprilmötet visar att det fanns vissa skillnader mellan SKL:s och RIO:s styrelses förväntningar och frågeställningar till beredningsgruppen. SKL ville veta hur tillgängligheten skulle kunna öka och hur omgivningens förväntningar skulle kunna uppfyllas samt påpekade att folkhögskolornas särart måste definieras och fördjupas. RIO:s styrelse ville se tydligare slutsatser av den statistik som hade tagits fram. Man undrade också hur många deltagarveckor det skulle krävas för de små skolorna att komma upp till en rimlig nivå. Generellt tyckte RIO:s styrelse att det behövdes många steg framåt i beredningsgruppens förslag. SKL:s funderingar gällde således mer folkhögskoleverksamheten som sådan medan synpunkterna från RIO:s styrelse snarare handlade om hur förslagen påverkade RIO-skolorna.

En del av beredningsgruppens förslag kan delvis förklaras av betoningen på kvalitet i regeringens proposition. Gruppen såg dock kvalitetsfrågor som oerhört viktiga ingredienser i det nya bidragssystemet, vilket framgick klart vid de sammanträden som en av utvärderingsgruppens medlemmar deltog i.

Men givetvis driver enskilda medlemmar också sina hjärtefrågor. En av ledamöterna påpekade att om man väljer en viss person vet man på förhand att det kommer förslag inom ett visst område. En ledamot hade tidigare deltagit i en referensgrupp för kvalitetsfrågor och en annan menade att det var anledningen till att hon hade blivit utvald. Dessutom går det inte att tillgodose alla synpunkter från alla skolor, och därför är de förslag man lägger också subjektiva val.

Vårt intryck vid de möten som utvärderingsgruppen deltog i, är att det fanns en stor konsensus kring förslagen, att arbetsformen var demokratisk och att beredningsgruppen fungerade som en "studiecirkel".

---

30 Den skola som hade högst andel Allmän kurs var Stadsmissionen 99 %. Birka hade 40 %, Gotland 24 % och Runö 54 %. Ser vi till 2008 års siffror har lärartätheten ökat något, från 2,0 till 2,1 även om fler skolor låg under 2,0 år 2009, dvs. skolorna över 2,0 år 2009 hade högre värden än motsvarande skolor 2008. Statistik Folkbildningsrådet.

## Folkhögskolornas förväntningar

Man kan också fundera över i vilken utsträckning som beredningsgruppen beaktade de synpunkter som kom fram på folkhögskolekonferenserna våren 2010 där beredningsgruppernas medlemmar också deltog.<sup>31</sup> En av gruppens sekreterare sammanfattade konferensdiskussionerna, och anteckningarna visar överlag en skepsis mot att koppla kvalitativa element till bidragsfördelningen. Kvalitativa element krävde transparens, menade konferensdeltagarna och att någon bedömde dessa kvalitativa element, det vill säga Folkbildningsrådet. Vissa menade att det räcker med den kvalitetsredovisning som redan fanns.

Deltagarna på folkhögskolekonferenserna och i beredningsgruppen var oroliga för Allmän kurs och hur stor andel av verksamheten den skulle utgöra. Samtidigt som konferensdeltagarna ansåg att den var viktig hade den också blivit resurskrävande, och de menade att många unga hade ”tung social ryggsäck”.

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

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

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

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

---

31 Sammanställning av statsbidragsdiskussionerna vid Folkhögskolekonferenserna i Malmö och Nacka mars 2010. Bifogat till aprilmötet 2010.

pengarna skulle fördelas efter behov. Samtidigt fanns invändningar mot en omfördelning som innebar att den egna skolan drabbades.

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

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

Sammanfattningsvis finns det en mängd faktorer som förklarar varför beredningsgruppens förslag fick sin slutliga utformning. För en utomstående är det dock svårt att säga vilken eller vilka faktorer som var viktigast, förmodligen en kombination av ett antal faktorer.



## 4. Remissomgången – folkhögskolorna

Beredningsgruppens förslag sändes ut till alla 150 folkhögskolor. Som remissmodell valde beredningsgruppen en webbenkät med 24 olika delförslag som kunde besvaras med ett kryssalternativ på en femgradig skala där 1 = dåligt förslag och 5 = bra förslag. Dessutom fanns utrymme för egna kommentarer till varje fråga. Totalt kom 115 yttranden in till Folkbildningsrådet från sammanlagt 141 skolor, 102 i enkätform och 13 i annan form. 9 skolor avstod därmed från att svara.<sup>32</sup>

Flera folkhögskolor visade inledningsvis en ganska stor irritation över själva remissmodellen och ungefär 35 procent valde att inte gradera förslagen på den femgradiga skalan. De ansåg att det antingen var svårt eller olämpligt att göra en sådan gradering:

*[...] vi svarar inte på någon av graderingsfrågorna [...] dess resultat är omöjliga att dra några slutsatser av.*

*Konsekvent svarar vi med kommentarer eftersom vi inte förstår hur en bedömning på en femgradig skala ska kunna vägas mot andras bedömning.*

*Det går inte, enligt vår mening, att så enkelt mäta de olika förslagen i en digitaliserad skala. Om delar av ett förslag är bra och delar är dåliga leder inte det till att förslaget är ganska bra. Än värre blir det om man aggregerar resultatet av alla skolors svar och tolkar resultaten av förslagen på en skala från 1 till 5.*

---

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

Vissa valde ändå att svara även om de ansåg att graderingen var märklig: ”Vi finner det märkligt att gradera förslagen och kommer därför konsekvent att gradera 1, 5 alt blankt.” I ett annat fall satte en av folkhögskolorna 5:or på alla förslag utan att ge en enda kommentar, och enligt ett samtal med rektorn på denna skola var både rektorn och styrelsen väldigt nöjda med förslagen. Missnöjet gör att graderingssvaren blir svåra att använda, men det går att se vissa tendenser. De flesta som var negativa lämnade också kommentarer som förklarar missnöjet, och en kombination av dessa båda svarsformer ger en ganska god bild av folkhögskolornas åsikter.

Det finns en del generella invändningar mot beredningsgruppens förslag. Vi återkommer till detta.

Reaktionen på de enskilda förslagen varierade. En del av förslagen instämmer de flesta av folkhögskolorna i samtidigt som det finns förslag som skapar stor irritation. Här nedan följer några exempel på folkhögskolornas svar.

## Utvecklings- och profileringsbidraget

Ett av beredningsgruppens förslag var att ta bort utvecklings- och profileringsbidraget. Mot detta fanns en del principiella invändningar:

*Förslaget innebär att utveckling inte längre är en självklar del av verksamheten hos en skola, utan något man ansöker om centralt. Denna centralisering rimmar illa med principen om folkhögskolornas självständighet. Ska vi läsa förslaget som att folkhögskolorna hittills inte är tillräckligt utvecklingsbenägna, eftersom man uppenbarligen anser att det behövs mer incitament? Vi saknar en analys av hur lyckat eller misslyckat bidraget varit hittills.*

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

*Vi ser två scenarier: 1) alla kommer att uppfylla kriterierna och alla skolor kommer att likriktas. 2) Vi drar in folkhögskolorna i ett projektträsk. Söka pengar, göra verksamhet, redovisa. När pengarna är slut, slutar projektet och inget säger att detta har lett till utveckling.*

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

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

Invändningarna gällde framför allt en inskränkning i folkhögskolornas frihet där utveckling skulle bestämmas centralt. Enligt svarspersonerna skulle det leda till ökad byråkrati för både rådet och folkhögskolorna. Det skulle också kunna också leda till en större likriktning eftersom profilbidraget skulle tas bort.

## Omfördelning mellan skolor

Beredningsgruppen ville låta små skolor växa upp till ett visst antal deltagarveckor (4 000) eftersom det skulle skapa bättre förutsättningar för mångfald och kvalitet. Några skolor var positiva till detta förslag även om de inte var övertygade om gränsen vid just 4 000 deltagarveckor. Några menade att omfördelning kanske var bra, men undrade vad den skulle leda till:

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

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

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

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

*Varför ska små skolor utvecklas och stora minska? Vilka kvalitativa beräkningar ligger till grund för detta? Hur kan plötsligt ett naket kvantitativt*

*resonemang få sån tyngd. Vi tror att en stor folkhögskola har vissa kvaliteter som en liten saknar, just p g a storleken.*

*Vi kan inte se något egenvärde med att alla folkhögskolor kommer upp i nivån på 4000 dv. Särskilt inte om det sker på bekostnad av de skolor som har ett ingångsvärde överstigande 5000 dv. I stället borde skolor som ej klarar av att leva upp till statens intentioner eller de grundläggande kvalitetskraven avvecklas. Dessa skolors deltagarveckor borde då läggas i en ny pott som det står var och en fritt att söka.*

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

*Är det folkbildningsrådets uppfattning att alla skolor skall vara lika stora för att vi skall kunna nå optimal folkbildning. Vi motsätter oss förslaget.*

*Finns det en dold agenda från FBR att alla skolor till slut skall bli lika stora. Finns det en kritik mot de stora skolorna att de inte gör ett gott folkbildningsjobb? Vi tror att stora respektive små skolor bidrar med olika delar i folkbildningen. En utjämning som syftar till att alla skall bli lika stora skulle öka likriktningen inom folkbildningen.*

Även om det funnits uttryck för att små skolor skulle behöva växa, generellt sett, men varje enskild skola svarar utifrån sin egen situation och vill naturligtvis inte ”ge bort” några deltagarveckor till andra skolor, vilket mycket väl kan hända eftersom omfördelningen sker inom samma pott av medel. Stora skolor var mer negativa till en omfördelning än små skolor, men det är knappast förvånande.

## Lärartäthet

Enligt ett annat förslag skulle det krävas minst två årslärartjänster per 1 000 deltagarveckor för att få söka förstärkningsbidrag. En del reaktioner var positiva:

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

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

Andra var negativa:

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

*En lärartäthet som redovisas "två tjänster per 1000 dv" är inget bra instrument. Det finns fler parametrar som påverkar detta resultat: lön per anställd exempelvis, arbetstidsavtal, ferietjänster etc. Det lagda förslaget skulle, som vi ser det, i stort gynna landstingsskolorna.*

*Inget bra förslag om man inte tar med bilden av hur hela skolan ser ut totalt, det kan inte bara bedömas utifrån lärartätheten – det ska ju knytas till individen.*

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

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

En av huvudinvändningarna mot detta förslag var att det skulle missgynna RIO-skolor i förhållande till SKL-skolor. Statistiken visar också att lärartätheten var högre på SKL-skolorna. 2009 hade 64 procent av RIO-skolorna en lärartäthet under 2,0 årstjänster per 1 000 deltagarveckor jämfört med 19 procent av SKL-skolorna.<sup>33</sup>

## Omfördelning utifrån kvalitativa kriterier

Ett av förslagen som fick flest negativa reaktioner handlade om att skapa en fördelningspott motsvarande 5 procent av de totala deltagarveckorna som skulle fördelas utifrån ett antal kvalitativa kriterier.

---

33 Folkbildningsrådet. Statistik.

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

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

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

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

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

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

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

Folkhögskolorna har alltså flera olika invändningar mot förslaget. En handlade om vem som skulle bestämma vad som var bra eller dålig kvalitet. Skolorna ville inte att någon grupp på central nivå ska avgöra det utan menade att kursdeltagarna väljer bort skolor som inte håller bra kvalitet. En annan invändning gällde att förslaget inte var transparent, och man visste inte efter vilka kriterier denna fördelning skulle göras. Enligt beredningsgruppen skulle en arbetsgrupp ta fram dessa kriterier.

## Allmän kurs, distansundervisning med mera

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

Samtidigt fanns ett par kritiska röster:

*Är distansundervisning sämre folkbildning än traditionell fysisk? Vad visar utvärderingar av 'distansskolans' verksamhet? Uppfyller den syftena? När den nya målgruppen? [...] Vi har väldigt goda erfarenheter av denna studieform.*

Beredningsgruppen föreslog vidare att en funktionsnedsättning ska fastställas av en kvalificerad bedömare, men det såg relativt många som integritetskränkande:

*Men om resurser konsekvent ska öronmärkas till utpekade studerande med särskilda behov riskerar en del av det som är folkhögskolans kännetecken att gå förlorat. Mycket av folkhögskolans pedagogik bygger på arbete i grupp och interaktion med andra.*

*Vi arbetar med stora grupper unga vuxna som har psykiska funktionshinder – exempelvis panikångest, ådstörningar, och sociala fobier – och olika koncentrationssvårigheter. Detta är inte alltid så lätt att sätta klara och tydliga diagnoser på. Att tvingas göra det skapar betydande merarbete som vi definitivt inte har resurser för. Dessutom riskerar det också att stigmatisera deltagare. Vi anser att folkhögskolan fortsatt ska vara en fredad plattform där människor kan få starta om. Att jaga diagnoser motverkar detta.*

*Vad sänder det för signaler till den sökande om att vara avvikande och bara välkommen om det finns extra resurser.*

*Vi har alla en diagnos om man letar tillräckligt länge.*

Enligt några vore det dock bra att informera kursdeltagaren om att skolan får särskilda pengar för funktionsnedsättning:

*Bra med denna tydlighet.*

*Stärker respekten för individens integritet och möjlighet till delaktighet i utformning av pedagogiska åtgärder. Säkerställer även deltagarens möjlighet till att ställa krav på folkhögskolans pedagogiska åtgärder efter beviljat bidrag.*

*Detta är en självklarhet. Utmärkt.*

Andra såg dock detta som negativt:

*Vem vill avkräva en ung människa medgivandet att den har psykiska funktionshinder för att den skär sig eller funderar på självmord? Det måste vara kontraproduktivt.*

*Ett fruktansvärt förslag utifrån den enskilda deltagarens integritet och den stämpling som detta medför.*

*Detta förslag är det mest olycksbådande i beredningsgruppens arbete. Genomförs det kommer det att ha förödande effekt inte minst för Allmän kurs. Det kommer att åstadkomma utpekande av de som är avvikande och negativ särbehandling. Det föröder det som nu fungerar bäst, nämligen integrering av studerande med funktionshinder i allmänna grupper. Hur kan man tro att det gynnar den som har särskilda behov att ha en påse med pluspengar hängande runt halsen, med påskriften mina pengar.*

*De flesta deltagare med dyslexi har ingen diagnos, de skäms och vill inte erkänna sin funktionsnedsättning.*

*I princip så sätter vi en slags "judestjärna" på dessa elever när vi klartext måste säga till dem: 'Vi måste få extra pengar för att du skall få gå här, eller för att du skall få ut något bra av denna kurs'.*

Kommentarerna ovan ger intrycket av en massiv kritik mot beredningsgruppens olika förslag, men den bilden gäller inte allt och många är positiva till flera av beredningsgruppens förslag. Missnöjet tränger dock undan de positiva signalerna och detta missnöje präglade också den konferens som RIO-skolorna genomförde i Nynäshamn den 13–14 oktober 2010. Där diskuterades beredningsgruppens förslag till bidragssystem, och efter det skrev RIO:s styrelse ett brev som vi diskuterar i nästa avsnitt.



## Brevet från RIO:s styrelse

RIO:s styrelse skickade ett brev till Folkbildningsrådets styrelse och till samtliga medlemmar i RIO (med kännedom till SKL) den 18 oktober 2010, det vill säga innan remisstiden hade gått ut. Enligt en företrädare för RIO:s styrelse var brevet en sammanfattning av skolornas åsikter på den ovan nämnda konferensen i Nynäshamn i oktober. Bristerna i förslaget sammanfattades i åtta punkter:

- En analys av vad folkhögskolepropositionen säger om generella kvalitetskriterier och kvalitetskriterier kopplade till statsbidraget.
- En beskrivning av den utveckling som skett i folkhögskolorna under de senaste åren. Hit hör bl a förändringar i existerande kurser, utveckling av nya verksamheter, geografiska omflyttningar och tillkomsten av nya folkhögskolor.
- En omvärldsanalys med en vision om vad förslaget ska leda till.
- En konsekvensanalys av förslaget med hänsyn till förhållandet rörelse- och landstingsfolkhögskolor.
- En konsekvensanalys av förslaget med hänsyn till andra bidragssystem som påverkas av förslaget t ex landstingsbidragen.
- Vilka syften som avses och uppfylls i varje del av förslaget och i de olika förslagen sammantagna. En effekt- och konsekvensanalys utifrån givna förväntningar på förändring.
- En riskbedömning av konsekvenserna om förslaget genomförs. En del folkhögskolor anger att de föreslagna förändringarna i bidragsgivningen skulle medföra så stora ekonomiska neddragningar att det blir svårt att t ex behålla de personalkrävande internaten. För deltagare med funktionshinder utgör internaten ofta enda möjligheten att studera vid folkhögskola.
- Konsekvenser av ökad byråkrati och andra systemkostnader. Vilka administrativa tillkommer när nya bedömningskriterier och ett utökat och mer komplicerat ansökningsförfarande för förstärkningsbidraget ska implementeras?

I brevet är RIO:s styrelse också kritisk till själva remissmodellen:

*Medlemsorganisationerna och RIO finner också att metoden för remissförfarandet är märklig. Det går inte att gradera varje förslag utifrån en skala 1 till 5. Folkhögskolorna ska inte sätta betyg på en tjänst eller vara. En så komplicerad och viktig fråga som en förändring av ett statsbidrag kräver remissvar i text. RIO menar att ingen folkhögskola på detta sätt ska gradera förslagen. De olika förslagen bör analyseras och kommenteras för att sedan i remissvaret tillstyrkas, förändras eller förkastas.*

Dessa åtta punkter utvecklades i ett nytt brev i november, när remisstiden hade gått ut, och skickades till Folkbildningsrådets styrelse, RIO:s medlemmar och SKL:s folkhögskolor. I detta brev föreslog man att en ny beredningsgrupp borde tillsättas.<sup>34</sup>

## Reservationer angående RIO:s brev

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

Den ene av reservanterna, utsedd av RIO:s styrelse, motsatte sig RIO:s skrivelse av två anledningar. För det första menade reservanten att förslaget från beredningsgruppen var en försiktig kompromiss och att förändringarna var marginella och att ”den statiska fördelningsmodellen med sin historiska fördelning” kvarstod. Däremot ansåg reservanten att modellen ändå skulle ”bidra till att öppna och förnya ’folkhögskolan i Sverige’ att bli en mer offensiv samhällsförändrande kraft.”

För det andra tyckte personen inte att RIO:s yttrande stämde med styrelsens uppgift att representera både enskilda RIO-skolor och kollektivet RIO-skolor. Brevet speglade bara de negativa åsikterna trots att det fanns skolor som var positiva, vilket riskerade att försvaga RIO:s legitimitet som organisation. Däremot höll reservanten med om att skolor med olika huvudmän ska behandlas lika, med tanke på att RIO:s styrelse ansåg att förslaget slog hårdare mot RIO-skolor än mot SKL-skolor.<sup>35</sup>

Reservationen från RIO:s andra styrelserepresentant innehöll följande invändning:

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

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

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

*tuellt kvalitetskriterieförslag kommer att visa sig acceptabelt innan det introduceras.*<sup>36</sup>

Brevet från styrelsen för rektorsföreningen för Landsting/Kommunala Folkhögskolor inleddes med att man var förvånad över brevet från RIO:s styrelse. Även i detta brev fanns invändningar utifrån ett innehållsligt och ett förtroendeperspektiv.

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

Den kraftigaste markeringen gällde dock RIO:s styrelses kritik mot själva beredningsprocessen eller arbetsmodellen för parterna inom folkbildningsområdet, och förslaget om en ny beredningsgrupp. Styrelsen för rektorsföreningen frågade sig vilka som i så fall skulle sitta i denna beredningsgrupp, när de berörda parterna redan fanns representerade i den existerande beredningsgruppen. Rektorsföreningen föreslog att Folkbildningsrådet skulle tillsätta en grupp för att gå igenom förslagen innan de behandlades vidare av rådets styrelse.<sup>37</sup>

---

36 Reservation av Ivar Heckscher. 2010-11-07.

37 Styrelsen för rektorsföreningen för Landsting/kommunala Folkhögskolor, gm ordförande Thomas Nilsson. Brev till RIO:s styrelse 2010-11-23.

## 5. Ett reviderat förslag – folkhögskolorna

Med tanke på remissomgångens kritik beslutade Folkbildningsrådets styrelse i december 2010 att ”uppdra åt kansliet att återkomma med förslag till fortsatt kansliberedning”. I januari 2011 hade styrelsen inledande överläggningar med RIO och SKL, och i februari med Specialpedagogiska myndigheten. En arbetsplan för arbetet beslutades den 17 februari, och kansliets förslag diskuterades med RIO och SKL den 5:e och 16:e maj.

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

### Skillnader mellan det nya och det gamla förslaget

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

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

Därför valde man att inte införa några sådana kriterier:

*[Det framstod] inte som möjligt att införa kvalitetskriterier som omfördelningsgrund i nuläget. En förutsättning för kvalitativa omfördelningskriterier är att ett utvecklingsarbete genomförs i syfte att få fram sådana kriterier.*

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

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

Omfördelningen mellan skolorna mildrades något, det vill säga förslaget om att ”ta från de stora och ge till de mindre”. Enligt det tidigare förslaget skulle finansieringen ske genom att minska ingångsvärdet för skolor som hade över 5 000 deltagarveckor med 1 procent under 2012 och 2013. I det nya förslaget skulle finansieringen ske via det utrymme som uppstod när folkhögskolor minskar sin verksamhet samt genom en minskning med högst 1–2 procent per år av de deltagarveckor som översteg 5 800 deltagarveckor per skola.

Kansliet mildrade också beredningsgruppens krav på att en kvalificerad person ska bedöma funktionsnedsättningar, och i stället skulle skolan redovisa hur man hade konstaterat denna nedsättning. Samtidigt förtydligades kravet att det inte ska räcka med en konstaterad funktionsnedsättning för att få bidraget, utan det pedagogiska behovet avgör. Enligt det tidigare förslaget skulle den som fick förstärkningsbidrag veta om detta och ge sitt medgivande, men nu skulle de i stället ”vara informerade om att de har rätt till stöd i studiesituationen och vara delaktiga i studieplaneringen.”

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

I det nya förslaget tog man också bort procentsatsen för distansutbildning (högst 50 procent av verksamheten) och menade att kvaliteten i den pedagogiska verksamheten var det väsentliga.<sup>38</sup>

Det nya förslaget diskuterades i Folkbildningsrådets styrelse, och efter det gjordes två justeringar. Den ena var att folkhögskolan årligen skulle lämna in en beskrivning av sitt systematiska kvalitetsarbete och resultatet av detta. Den andra gällde att folkhögskolan skulle erbjuda olika lärförmer.

## Skrivelser gällande det reviderade förslaget

Det reviderade förslaget sändes ut till alla folkhögskolor den 8 juni 2011, och fram till dess att styrelsen beslutade om den nya bidragsmodellen den 19 oktober kom sex nya skrivelser in till Folkbildningsrådet. De flesta handlade om att förslaget missgynnade internatskolorna och att man borde diskutera fördelningsnyckeln, det vill säga den nyckel som bestämmer hur stor andel av folkbildningsanslaget som skulle gå till folkhögskolor (49 procent) respektive studieförbund (51 procent).

”Det verkar som om denna fördelning mellan studieförbunden och folkhögskolorna är upphöjd till lag, eftersom den inte förändras”, löd en formulering i en av skrivelserna.

En annan synpunkt var att ett nytt system inte borde träda i kraft genast eftersom så mycket annat var på gång inom folkbildningsområdet, exempelvis ett visionsarbete (Vägval och Vilja), en kommande folkbildningsproposition och demografiska förändringar.

I sina skrivelser tog skolorna även upp mer praktiska konsekvenser av förslaget, exempelvis personalneddragningar. Enligt de flesta skrivelser är internaten en mycket viktig del av folkhögskolorna och ger skolformen dess särprägel. En omfördelning av resurser från stora till små skolor skulle drabba internatskolorna eftersom många av de små skolorna hade dagverksamhet. Enligt dem tydde förslaget indirekt på att det finns en ideal storlek för en folkhögskola: 4 000–5 800 deltagarveckor. ”Vad finns det för något som visar att detta är fallet?”, uttrycktes i en av skrivelserna.

Skrivelserna handlade även om skillnaden mellan de ekonomiska förutsättningarna där RIO-skolorna har ett sämre läge, och om att skolor kan manipulera och utnyttja systemet:

---

38 Folkbildningsrådet. Ny statsbidragsmodell för folkhögskolorna 2012. Styrelsen 2011-05-25–26. Handling till punkt 12.

*Alla skolläringar tvingas att manipulera regelsystemet. Skolläringar fuskar inte. Skolläringarna ljugar inte. Men man hanterar systemet, för att det skall täcka kostnaderna i den verksamhet som man tack vare de olika intressenternas mål och verklighetens förutsättningar, måste genomföra. Över tid kommer varje ansvarskännande skolläring att försöka 'lindra effekterna' av regelsystemet.*

Brevskrivarna ansåg att systemet skapade ”kreativa lösningar”:

*Det finns idag en mängd kreativa lösningar på samverkan mellan folkhögskolor för att kringgå kravet på att allmän kurs ska utgöra 15 % av verksamheten.*

*Vi menar att det blir meningslöst att mäta lärartäthet utan någon som helst definition av vad en lärare är. Det kommer att uppmuntra till kreativitet i tjänstetitel och inte gynna lärandet eller deltagarna.*

*Vi välkomnar att man tagit ett grepp om begreppet lärartäthet. Samtidigt skall man till vår förvåning nu väga in hela skolans samlade lärartäthet för att få rekvirera bidrag [...] Det finns risk att skolor som gör mer än 100 % kommer att välja att inte registrera vissa kortkurser med 'låg' lärartäthet för att inte dra ner genomsnittet. Vi ser också risker med att man kommer att hitta diverse 'kreativa' lösningar för att få upp lärartätheten med det lagda förslaget.*

*Vi menar att den kvalitativa uppföljningen måste få konsekvenser och att redan idag finns skolor som inte håller den kvalitet som krävs. Om det är någonstans det bör plockas pengar inom systemet så är det här. Det skulle kunna ge en möjlighet för nya skolor att uppstå och växa.*

När styrelsen beslutade om ett nytt bidragssystem tog man inte hänsyn till synpunkterna i dessa skrivelser, och beslutet innehöll endast några små förändringar i förhållande till kansliets reviderade förslag. En ändring var att grundlärartätheten också skulle gälla *språkschablonen*. Ett annat tillägg var att den rapporterade verksamhetsvolymen skulle motsvara högst 125 procent av ingångsvärdet eller 5 000 deltagarveckor, med hänsyn till de små skolorna.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Folkbildningsrådet. Förslag till ny fördelningsmodell för statsbidrag till folkhögskolor från 2012. Styrelsen 2011-10-19. Handling till punkt 7.

Processen kring det nya bidragssystemet kan verka dramatisk, vilket den förmodligen också var jämfört med tidigare processer. Processen tog också ganska lång tid – ungefär två år från det att beredningsgruppen fick sina direktiv till dess att styrelsen beslutade om ett nytt bidragssystem.

Hela beredningsprocessen verkar också ha varit ganska turbulent och vi har försökt att ge en del av förklaringen till det.



## 6. Statsbidrag till studieförbund

Folkbildningsrådets styrelse bestämmer hur statsbidraget till de svenska studieförbunden ska fördelas. Rådet ska också löpande följa upp att studieförbunden uppfyller de villkor som ställs upp för återrapportering och användning av statsbidraget. Studieförbundens förbundsstyrelser har sedan ansvaret för den verksamhet som bedrivs med stöd av bidraget och rapporteras som grund för det, och ska se till att verksamheten följer både Folkbildningsrådets kriterier och studieförbundets interna mål och anvisningar. Rådets styrelse ska även se till att studieförbunden betalar tillbaka statsbidrag som de inte har rätt till.

Regelverket och fördelningsmodellen för statsbidraget finns samlade i dokumentet *Statsbidrag till studieförbund – kriterier och fördelningsprinciper* och i tillhörande bilagor.<sup>40</sup> Dokumentet bygger på förordningen om statsbidrag till folkbildningen samt en rad andra dokument som beskriver hur bidraget är tänkt att användas samt principerna för hur det ska avgränsas, dokumenteras, följas upp, utvärderas, internkontrolleras och kvalitetssäkras. Även Folkbildningsrådets uppföljning av studieförbundens verksamhet, studieförbundets ansvar för internkontrollen med mera beskrivs. Där finns dessutom sju olika bilagor med den gällande förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen samt framtidsdokument, förtydliganden och riktlinjer av olika slag, råd för att upprätta en årsredovisning och en plan för att redovisa studieförbundens kvalitetsarbete.

När den studerade processen inleddes fanns ett bidragssystem för studieförbunden som till större delen var resultatet av ett förändringsarbete som startade hösten 2004. Då tillsatte Folkbildningsrådet en beredningsgrupp med uppgift att bereda det statsbidragssystem som skulle gälla från och med 2007. Både detta fördelningsystem och det kommande systemet bygger på tre olika verksamhetsformer som är berättigade till statsbidrag och som studieförbunden ska rapportera. De aktuella verksamhetsformerna är studiecirkel, kulturprogram och annan folkbildningsverksamhet (en ”friare och flexiblare” form än studiecirkeln).

När systemet infördes 2007 framgick det i Folkbildningsrådets kriteriedokument att fördelningsystemet var utformat för att kunna fungera som ett stöd i att styra ekonomiska resurser till verksamheter som låg i linje med statens syften med

---

40 Folkbildningsrådet Statsbidrag till studieförbund – kriterier och fördelningsprinciper 2011.

bidraget. I detta dokument angavs också att fördelningsprinciperna borde följas även i studieförbundens interna fördelning av statsbidraget. I fördelningsmodellen förtydligades en del av kriterierna, framför allt när det gällde studieförbundens ansvar och anordnarroll. De tre verksamhetsformerna (studiecirkel, kulturprogram samt annan folkbildningsverksamhet) fick också tydligare definitioner.

Fördelningssystemet som gällde 2007–2011 innehöll två huvudsakliga delar, ett grundbidrag och ett verksamhetsbidrag.

## Bidragsformer

### Grundbidrag

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

### Verksamhetsbidrag

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

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

**Tabell 1.** Sammanfattning av fördelningssystemet 2007–2011

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

## 7. Beredningsgruppens förslag

Det nya fördelningssystem som beredningsgruppen föreslog för studieförbunden är i huvudsak samma system som Folkbildningsrådets styrelse sedan beslutade att införa 2012. Styrelsen gjorde två förändringar: det statsbidrag som hade betalats ut under de två föregående åren skulle ligga till grund för grundbidraget (i stället för fyra år i beredningsgruppens förslag) och antalet deltagare skulle utgöra en fördelninggrund för förstärkningsbidraget.

### De huvudsakliga förändringarna

Grundstrukturen i det nya fördelningssystemet känns igen från det tidigare systemet som började gälla 2007. Vi fokuserar därför på att beskriva de huvudsakliga förändringarna som gjorts i förhållande till detta.

#### Grundbidraget

Den kanske största skillnaden i det nya förslaget är att grundbidragets andel har höjts från 60 till 75 procent.<sup>41</sup> Detta innebär att det som tidigare kallades verksamhetsbidrag, och som nu benämns rörligt bidrag, utgör 25 procent av det totala statsbidraget. Förklaringen till denna förändring återkommer vi till längre fram.

#### Kulturprogramsbidraget

Tidigare ansåg studieförbunden att det fanns problem med kulturprogrammen. Flera studieförbund pekade på att systemet uppmuntrade stora kulturevenemang på bekostnad av studiecirklar, vilket hade lett till en ”volymjakt”. Därför är kultur-

---

41 Genom diverse ändringar av den förra modellen där delar av förstärkningsbidraget och det verksamhetsrelaterade bidraget ”frystes” kom den totala andelen av statsbidraget som låg fast över en längre period att vara högre än 60 procent.

programsbidraget ingen egen del i det nya fördelningssystemet utan ingår i stället i beräkningen av det verksamhetsrelaterade bidraget. Det har också fått ett högre bidragsvärde – 9,0 studietimmar i stället för 7,3. Dessutom har man tagit bort gränsen som angav hur mycket ett studieförbund får öka antalet kulturprogram varje år. Detta innebär att kulturprogrammen får ett mindre genomslag i den totala fördelningen av statsbidraget. Beredningsgruppen pekade dock på att detta kanske inte löser problemen med kulturprogrammets volymdrivande effekt, utan vill att Folkbildningsrådets styrelse ska bevaka utvecklingen i denna del. Det nya systemet innebär även en del andra förändringar kring kulturprogrammen. Bland annat finns ett tydligare regelverk för vad som får räknas som ett kulturprogram, och det anger att programmet ska vara öppet för allmänheten och kunna genomföras på distans. Dessutom finns nu en lägsta nivå för hur många deltagare som krävs för att programmet ska få räknas in i statsbidragsunderlaget.

## Det verksamhetsrelaterade bidraget

Förutom att kulturprogrammen nu ingår i det verksamhetsrelaterade bidraget beräknas också detta på ett annat sätt. Antalet studiecirklar var tidigare varit en fördelningsgrund, men det måttet utgår helt. I stället räknas endast studietimmar, vilket speglar studiecirklens tidsmässiga omfattning. På detta sätt ville beredningsgruppen lösa problemet med att systemet ansågs gynna kortare studiecirklar.

## Förstärkningsbidraget

Ett annat problem som några av studieförbunden lyfte fram var förstärkningsbidragets konstruktion. Man ansåg att det var nästa omöjligt att administrera och gav utrymme för godtyckliga tolkningar eftersom det exempelvis var oklart vilka deltagare som skulle omfattas av stödet och hur länge merkostnaden skulle vara. Dessa problem var så stora att det förra fördelningssystemet aldrig gick att tillämpa fullt ut när det gäller den här delen. Förstärkningsbidraget finns dock kvar i det nya systemet även om andelen av det totala beloppet har halverats och fördelningsgrunden har förändrats. Anledningen är att studieförbundens andel av förstärkningsbidraget även får ett visst genomslag i det ökade grundbidraget. Enligt grunduppdraget ska studieförbunden dessutom prioritera dessa målgrupper när de använder statsbidraget. Tidigare fanns krav på kostnadsredovisning för merkostnader, men de reglerna är borttagna och i stället fördelas bidraget utifrån antalet deltagare bland de aktuella

målgrupperna och antalet studietimmar som dessa deltagare genererar. Med denna förändring ska det nu gå att tillämpa förstärkningsbidraget fullt ut.<sup>42</sup>

## Det rörliga bidraget

Det rörliga bidraget omfattar nu även en helt ny del, kallad unika deltagare, med 5 procent av statsbidraget. Här räknas varje person endast en gång oavsett hur många studiecirklar den personen har deltagit i inom det aktuella studieförbundet. Den nya fördelningsgrunden motiveras med att staten vill nå många människor med folkbildningsverksamheten. Enligt beredningsgruppen infördes också denna fördelningsgrund som ett svar på förväntningar i den senaste folkbildningspropositionen rörande behovet av kvalitativa element i fördelningen av statsbidraget. Även denna fråga diskuterar vi närmare längre fram.

## Reglerna för verksamhetsformerna

Förutom dessa förändringar i själva fördelningsmodellen för statsbidrag även ett antal ändringar i reglerna för de tre verksamhetsformerna som studieförbunden ska rapportera. De förändringar som är kopplade till förstärkningsbidraget har vi redan beskrivit, och de övriga förändringarna sammanfattas nedan.

### Studiecirkelverksamhet

- Minst hälften av verksamheten i studietimmar räknat ska vara studiecirkelverksamhet.
- EES-medborgare deltar på samma villkor.
- Borttaget: En studiecirkel får pågå i högst 40 veckor per år (regeln finns dock kvar men som nu som en överenskommelse mellan studieförbunden).

### Annan folkbildningsverksamhet

- Deltagarna ska vara minst 6 år gamla.
- Verksamheten kan genomföras på distans.

---

<sup>42</sup> Målgrupperna: personer med nedsatt fysisk eller intellektuell förmåga respektive invandrade personer med behov av språkligt stöd i svenska.

**Tabell 2.** Fördelningssystemet 2012

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

## Förklaringar till beredningsgruppens förslag

När det gäller folkhögskolor har vi försökt att förklara hur förslaget kom till med hjälp av ett antal förklaringsvariabler, såsom beredningsgruppens ledamöter, diskussionen som kan utläsas av protokollen och underlagen till sammanträdena. När det gäller beredningsgruppen för studieförbuden är underlaget dock inte lika fylligt och grupperna arbetade på olika sätt. Ledamöterna i studieförbundsgruppen hade ett ständigt utbyte med sina respektive förbund medan ledamöterna i folkhögskolegruppen arbetade mer ”isolerat” och presenterade sitt förslag först när det var klart. Därför presenterar vi inte processen på samma sätt som för folkhögskolor, uppdelat i förklaringsfaktorer, utan här finns förklaringsfaktorerna ”inbyggda” i hela presentationen.

## Missnöje med fördelningsmodellen

I januari 2009 fick Folkbildningsrådets kansli i uppdrag av styrelsen att förbereda tillsättandet av en beredningsgrupp som skulle se över systemet för statsbidrag till

studieförbunden. I uppdraget ingick att överlägga med representanter för Folkbildningsförbundet. Bakgrunden var att flera av studieförbunden var kritiska till den dåvarande fördelningsmodellen.<sup>43</sup> Flera enskilda studieförbund hade skrivit till Folkbildningsrådets styrelse om sina synpunkter, och i många fall handlade det om att antalet kulturarrangemang var en av fördelningsgrunderna. De studieförbund som yttrade sig ansåg att det var en särskilt viktig faktor i vad studieförbunden beskrev som en ”volymdrivande utveckling”.<sup>44</sup> Även Folkbildningsförbundet skickade in en skrivelse och uttryckte sin oro för att antalet kulturarrangemang som en fördelningsgrund ledde till en volymjakt<sup>45</sup>:

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

De ansåg att denna ”volymdrivande utveckling” eller ”volymjakt” tvingade in studieförbunden i en ständig jakt på att hela tiden producera mer verksamhet för att behålla sin andel av statsbidraget. Bidraget är nämligen konstruerat så att det är en fast summa pengar som fördelas mellan studieförbunden, till stor del grundat på volymen på deras verksamhet. Summan att fördela är alltså densamma även om alla studieförbund ökar sin verksamhetsvolym.

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

*Men framförallt var det att det fick effekter som vi inte gillade. Effekten är en oerhörd volymjakt. Effekter av att man med administrativa åtgärder kunde öka sitt statsbidrag, det här med arrangemang till exempel. Man delade cirklar, istället för att ha en lång hade man tre små och fick tre gånger så mycket pengar i den delen. Och sen var vi kritiska till kulturpro-*

---

43 Folkbildningsrådet. Handling till Folkbildningsrådets styrelse 18 februari 2009.

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

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



*grammen, att de steg så här (pekar med handen uppåt). Så vi hade allmänt att vi kände att det var en väldig volymjakt, en väldig hets på hela tiden volym, volym, volym och det var vi kritiska till i det statsbidragssystem som gäller nu.*

Folkbildningsförbundet lyfte i sin skrivelse fram de problem som studieförbunden gemensamt såg när det gällde förstärkningsbidraget<sup>46</sup>.

*De samlade studieförbunden har lagt ner en avsevärd tid på att försöka förstå det nya förstärkningsbidraget och dess tillämpning. Vi deltog också i diskussioner inför utformandet av det nya bidragssystemet. Oklarheter och otydligheter har diskuterats tillsammans med Folkbildningsrådet, för första gången redan vid inledningen av år 2007 och så sent som i november 2007. Trots detta finns det oklarheter kvar t ex vem är en deltagare med brister i svenska språket, hur länge varar en merkostnad, hur räknar man deltagare och sambandet deltagare och kostnader. Det nya förstärkningsbidraget ger idag utrymme för godtyckliga tolkningar i alltför stor grad. Det leder till osäkerhet vid planering, fördelning, uppföljning och internkontroll. Det var knappast avsikten när förstärkningsbidraget infördes och vi menar att det är oacceptabelt.*

Ett studieförbund påpekade också att systemet inte tillät statsbidrag för deltagare med medborgarskap i vissa EES-länder vilket inte var möjligt inom ramen för det gällande systemet.

En annan fråga var det beslut som Folkbildningsrådets styrelse hade tagit om att utveckla fördelningsmodellerna med så kallade ”kvalitativa element”. Beslutet hade sin grund i den kritik som en rapport från Riksrevisionen tidigare hade framfört mot Folkbildningsrådets fördelningsystem.<sup>47</sup> Samma kritik fanns senare även i riksdagens och regeringens direktiv kring statens stöd till folkbildningen. Som vi har beskrivit tidigare kom regeringens proposition efter den statliga utvärderingen av studieförbund och folkhögskolor, *Folkbildning i brytningstid* (SUFO 2). Utredning påpekade att fördelningssystemen endast baserades på kvantitativa mått som bara tog hänsyn till bidragsmottagarens verksamhetsvolym.

Regeringens skriver i folkbildningspropositionen 2006:

*Inom folkbildningen, liksom i varje annan verksamhet, utgör det dagliga arbetet med och medvetenheten om kvalitetsfrågorna på lokal nivå*

---

46 Ibidem.

47 Riksrevisionen (RiR) 2004:15.

*grunden för kvalitetssäkring av verksamheten. Det är önskvärt att ett mer systematiskt kvalitetsarbete med inriktning på såväl administration som verksamhetsformer och innehåll utvecklas på alla nivåer inom folkbildningen. Detta arbete bör givetvis utgå från folkbildningens egna mål och de kvalitetskriterier som man själv utvecklar, men samtidigt inbegripa en bred syn på kvalitetsbegreppet. Kvalitetsarbetet bör inte utföras av Folkbildningsrådet, utan av studieförbunden och folkhögskolorna själva. Det måste dock vara en prioriterad uppgift för rådet att medverka till att arbetet sker.<sup>48</sup>*

Vidare skriver man att (vår understrykning):

*Förutom att fördela statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund har rådet till uppgift att följa upp och utvärdera verksamheten. I detta ligger att i kvalitativa och kvantitativa termer följa, beskriva och analysera den statsbidragsfinansierade verksamheten. Detta material utgör grunden för rådets återrapportering till regering och riksdag. Det utgör också underlag för rådets egen fördelning av statsbidrag och annan myndighetsutövning. Det är angeläget att rådet drar operativa slutsatser av den information som samlats in. Det handlar då om att väga samman kvalitativa bedömningar och kvantitativa data. Det är rimligt att rådets modeller för fördelning av statsbidraget inte uteslutande baseras på kvantitativa data, utan att värderande, kvalitativa element tillförs modellerna. [ ] Långsiktighet och stabilitet i bidragsgivningen är givetvis viktig för enskilda folkhögskolor och studieförbund, men utgör ingen motsättning till en långsiktig omprioritering på kvalitativ grund.<sup>49</sup>*

Slutsatsen var alltså att statsbidragsmodellerna borde tillföras ”kvalitativa element”, denna slutsats upprepades på ytterligare ställen i propositionen.

## Folkbildningsrådets beslut om en översyn

I februari 2009 kom frågan om en översyn av fördelningsmodellen tillbaka till Folkbildningsrådets styrelse. Där beslutades att tillsätta en beredningsgrupp för att se över fördelningsmodellen. Gruppens uppdrag framgår inte tydligt vare sig av protokoll eller av andra handlingar från styrelsens möte. Det som finns skrivet

---

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

49 Ibidem.

är att gruppen skulle ”göra en översyn av fördelningsmodellen och lämna förslag till justeringar av den samma inom ramen för nuvarande system”.<sup>50</sup> I bakgrundsmaterialet nämns också styrelsens tidigare beslut om att inleda ett arbete med att införa ytterligare kvalitativa element i modellen och att även detta arbete lades på beredningsgruppen.

Som underlag för sitt arbete fick beredningsgruppen skrivelserna från studieförbunden samt en tidigare utvärdering som gällde implementeringen av fördelningsmodellen. På detta sätt skickades de problem eller frågeställningar som studieförbunden framfört med till beredningsgruppen med en förväntan att de skulle behandlas. Styrelsen beskrev detta som en översyn av systemet och angav att den borde kunna genomföras och beslutas under 2009.<sup>51</sup> Samtidigt var man öppen för att beredningsgruppen skulle kunna föreslå mer omfattande förändringar. Frågan skulle då återföras till styrelsen för ställningstagande och i så fall räknade styrelsen med att arbetet inte skulle kunna slutföras förrän under 2010.

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

## Studieförbundsgruppens arbete

### Gruppens ledamöter

Beredningsgruppen bestod av tre ledamöter utsedda av Folkbildningsförbundet och två från Folkbildningsrådets styrelse.<sup>52</sup> Dessutom deltog kanslipersonal från Folkbildningsrådet i arbetet, framför allt i funktionen av sekreterare. Alla ledamöter från Folkbildningsförbundet hade ledande befattningar i olika studieförbund.

---

50 Folkbildningsrådet. Handling till Folkbildningsrådet styrelse 18 februari 2009.

51 Ibidem.

52 Från Folkbildningsrådets styrelse utsågs riksdagsledamoten Thomas Strand med tidigare erfarenheter från arbete i Studieförbundet Bilda samt informationskonsulten Anna-Britta Åkerlind med erfarenhet som förtroendevald inom Studieförbundet Vuxenskolan. Thomas Strand utsågs också till ordförande för beredningsgruppen. Folkbildningsförbundets styrelse utsåg för sin del Annika Nilsson, förbundssekreteraren i ABF, Maria Granér, förbundsrektorn i Sensus studieförbund samt biträdande förbundschef för Studieförbundet Karl-Arne Eriksson. Maria Granér slutade dock sin tjänst på Sensus studieförbund kort efter att beredningsgruppen tillsatts och ersattes då av Ann-Marie Lindgren, administrativ chef på Folkuniversitetet.

## Gruppens möten

Sammanlagt hade beredningsgruppen elva möten mellan 25 mars 2009 och 22 april 2010. Förutom ett inledande dygnssammanträde rörde det sig om hel- eller halvdagsmöten ungefär en gång i månaden. Mellan mötena arbetade både beredningsgruppens ledamöter och Folkbildningsrådets kansli med att ta fram underlag för de fortsatta diskussionerna. Från de sex första mötena finns kortare minnesanteckningar som vi har tagit del av. Däremot finns inga anteckningar från de sista fem mötena eftersom gruppen då koncentrerade sig på texter till det slutliga förslaget. Vår beskrivning baseras därför i huvudsak på intervjuer med beredningsgruppens ledamöter.

Vid det första mötet i mars 2009 diskuterade gruppen sitt uppdrag och mandat utifrån styrelsens beslut och den dokumentation som fanns tillgänglig. Redan då var man överens om att det behövdes en genomgripande utredning om en ny modell för statsbidrag till studieförbunden och att man direkt skulle föra denna fråga till Folkbildningsrådets styrelse. I april beslutade Folkbildningsrådets styrelse att utvidga uppdraget enligt gruppens förslag.

## Utgångspunkter för arbetet

Beredningsgruppen beskriver själv utgångspunkterna för sitt arbete, vilket visar vilka problem som gruppen räknade med samt säger något om vilka tänkbara lösningar gruppen såg framför sig. En av anledningarna till översynen var kritiken från aktörerna i folkbildningsfältet, och dessa problem sammanfattar beredningsgruppen så här:

- Systemet går inte att genomföra fullt ut.
- Systemet gynnar en verksamhet med kortare cirklar.
- Systemet gör det svårt att förnya verksamheten.
- Systemets innebörd är svår att förklara.
- Systemet är volymdrivande, inte minst i kulturprogramdelen.

Beredningsgruppen poängterade dock att några tyckte att systemet fungerade relativt väl och att det gav möjligheter till verksamhetsutveckling.

Målet var att skapa ett långsiktigt och förutsägbart bidragssystem för att studieförbunden skulle få goda förutsättningar att planera sitt arbete. Beredningsgruppen menade också att en långsiktig ekonomisk stabilitet gör det lättare för studieförbunden att förnya sina verksamheter. Samtidigt som systemet skulle vara långsiktigt måste det finnas utrymme för studieförbunden att växa. Därför måste det nya systemet på något sätt ta hänsyn till faktorer som medför omfördelningar och som stimulerar arbetet med att nå nya deltagargrupper och nya områden. Beredningsgruppen diskuterade även fördelar och nackdelar med ett ”slutet system”, det vill säga ett system där en part måste få ett minskat bidrag för att en annan part ska få

en större andel av de ekonomiska resurserna. Gruppen kom fram till att ett sådant system måste innehålla incitament som stimulerar kvalitetsutveckling och inte bara volymtillväxt.

Gruppen ville också ha ett flexibelt system som kan möta nya och relevanta samhällsbehov. Systemet fick alltså inte låsa in och styra innehållet i studieförbundens verksamhet, utan de ska själva stå fria att skapa och förändra sina respektive profiler och verksamhetsinriktningar. Det nya systemet borde alltså vara neutralt och inte ta hänsyn till verksamhetens innehåll. En andra utgångspunkt var att systemet borde skapa förtroende och legitimitet, kanske framför allt hos den offentliga sektorns representanter på regional och kommunal nivå så att dessa aktörer kan använda det nationella systemet i sin fördelning av kommun- och landstingsbidrag i stället för att skapa andra fördelningsmodeller. Dessutom borde systemet vara tydligt och enkelt att administrera eftersom många människor skulle arbeta med det.

Sammanfattningsvis skulle det nya systemet

- vara långsiktigt och förutsägbart
- ge möjlighet att förändra verksamheten och att växa
- stimulera kvalitetsutveckling
- vara flexibelt för att kunna möta samhällsbehoven
- skapa förtroende och legitimitet
- vara tydligt och enkelt att administrera.

## ”Kriget om resurserna”

Beredningsgruppen framhöll även ett annat starkt skäl för att göra om fördelnings-systemet och som gick utanför både de systemproblem som aktörerna framfört och regeringens förväntan om kvalitativa element. Detta handlar om oenigheten mellan studieförbunden om hur fördelningsystemet ska vara utformat.

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

Den stora konflikten verkade handla om hur snabb omfördelningstakten skulle vara i systemet, det vill säga hur snabbt förändringar i verksamhetsvolym ska få genomslag i fördelningen av statsbidraget. Detta kom framförallt till uttryck i frågan om hur stor andel av stödet som skulle fördelas som grundbidrag. De aktörer som var kritiska till en stor andel grundbidrag menade att detta generellt gynnade studie-

förbund med en historiskt sett stor verksamhet, på bekostnad av de nyare och mer snabbväxande studieförbunden. Omfördelningstakten uppfattades som för långsam. Hur systemet skulle vara utformat beskrevs till och med ibland som ”kriget om resurserna”.

*Problemet är mest för rådet, förra gången blev det väldigt mycket hätska diskussioner kring systemet. Förr var det mycket diskussioner om att man skulle nå nya grupper och förändra verksamheten och att det gjordes bäst under en piska med snabb omfördelning men man kan ha en annan teori om att man måste ha en viss stabilitet för att våga göra andra saker därför att man vet att man har lite tid på sig och att det inte sår direkt. Det kan man ha lite olika teorier om och det finns väl inget absolut svar. Vi vet ju i ett sånt här arbete vilka som har vilken uppfattning om hur stort grundbidrag det ska vara och så här:*

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

Samtidigt menade en person i beredningsgruppen att det fanns en stor misstänksamhet mellan de enskilda studieförbunden som spädde på oenigheten om huruvida systemet var bra eller dåligt utformat.

*Vi är misstänksamma inom folkbildningen, speciellt inom familjen. Vad gör de där andra för att hamna på grön kvist? Varför ska inte vi göra så här när alla andra gör det? De allra flesta har ambitionen att både göra en verksamhet man brinner för och att inte göra fel. Sen gör grannen något som man själv upplever som förbjudet. Ofta bygger man på myter om vad grannen gör istället för att prata med grannen.*

I våra intervjuer framhöll beredningsgruppens medlemmar att denna oenighet var ett problem för Folkbildningsrådet och för ”folkbildningen” i sin helhet. De menade att detta splittrade aktörerna och att de skulle kunna stå starkare och värna bättre de resurserna som tilldelas folkbildningen om man höll ihop ”inom familjen” och lyckades visa enighet utåt. Redan på första beredningsgruppsmötet slog beredningsgruppen därför fast att man ville hitta ”ett system som alla kan leva med”.<sup>53</sup>

---

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

Gruppen ville alltså råda bot på oenigheten mellan studieförbunden, och våra intervjuer visar att ledamöterna såg det som ett starkt skäl till att se över fördelningssystemet. Däremot verkar gruppen ha lagt mindre vikt vid regeringens önskemål om att lägga till kvalitativa element i fördelningssystemet. Denna fråga, som Folkbildningsrådets styrelse lagt in i uppdraget var även nedtonad när beredningsgruppen beskrev sin syn på det.

## Beredningsgruppens arbetssätt

I början hade beredningsgruppen en tydlig ambition att arbeta förutsättningslöst och inte ta hänsyn till de tidigare systemens utformning. Under det första dygnssammanträdet började gruppen därför tala om vad man ville att statsbidragssystemet skulle syfta till och uppnå. Här framhölls att det är viktigt att systemet ”värnar och utvecklar folkbildningen, det ska främja såväl statens syften som studieförbundens egen profil.”<sup>54</sup> Dessutom skulle det vara nyskapande, flexibelt och inspirera till att möta nya grupper. Enligt gruppmedlemmarna var dessa samtal mycket öppna, men de märkte snabbt att det var svårt att tänka helt nytt. Arbetet skulle vara avslutat inom ett år, och enligt en person gjorde tidspressen det svårt att utarbeta ett helt nytt fördelningssystem.

*Det hade väl varit jättekäckt att göra en helt ny modell, men det har väl många försökt före oss. Hade det funnits det där perfekta systemet så hade väl någon kläckt det vid det här laget.*

*Vi hade en längtan att hitta något nytt men redde inte ut det. Nu har vi gått tillbaka lite till hur det har varit. Det vi har idag är ändå hyfsat bra men några saker kan man tänka annorlunda.*

Under de kommande mötena fortsatte gruppen med att diskutera mer specifika frågor och delar i fördelningssystemet. Flera tyckte att frågan om förstärkningsbidrag var svår, och den tog mycket tid i anspråk. Diskussionen gällde om det överhuvudtaget skulle finnas ett speciellt förstärkningsbidrag eller om det skulle ligga inbakat i grunduppgiften, till vilka grupper detta i så fall skulle ges, hur stor del av det totala statsbidraget som skulle avsättas och utifrån vilka grunder det skulle fördelas.

---

54 Folkbildningsrådet. Minnesanteckningar, beredningsgruppen för studieförbund, 7–8 maj 2009.

*Jag uppfattade det som att kansliet ville att det endast skulle gå till personer med funktionshinder; min uppfattning har varit att vi ska behålla det som det är idag där det innefattar även personer med svårigheter i svenska språket.<sup>55</sup>*

Beredningsgruppens protokoll tyder på att man sedan arbetade igenom andra delar (exempelvis annan folkbildningsverksamhet och kulturprogram) i ett tänkt fördelningssystem på ett liknande sätt.

I linje med sitt uppdrag från Folkbildningsrådets styrelse diskuterade gruppen även frågan om kvalitativa element och bjöd in en tjänsteman från Folkbildningsrådets kansli som fick redogöra för diskussionerna i rådets referensgrupp för den nationella kvalitetsredovisningen och i Folkbildningsförbundets kvalitetsgrupp. Flera av beredningsgruppens medlemmar upplevde dock att det var svårt att hitta kvalitativa element som gick att kvantifiera på ett sådant sätt att de kunde användas i ett fördelningssystem. Unika deltagare som en ny fördelningsgrund lyftes fram av flera, och en av dem uttryckte sig så här:

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

## Brist på gemensamma underlag

Flera av beredningsgruppsmedlemmarna beskriver att de inte hade någon ”stor gemensam bottenplatta av bakgrundsmaterial” att utgå ifrån men bjöd in ett antal externa personer som hade föredragningar kring olika områden. Exempel på områden som berördes var kvalitetsarbete och kvalitativa kriterier, aktuell statistik från studieförbunden, utvärderingar, frågor kring funktionsnedsättning kopplat till förstärkningsbidraget samt organisationsteoretiska perspektiv på folkbildningens organisering. Gruppen beställde inga större egna analyser utan försökte i stället använda det material som redan fanns på Folkbildningsrådet, folkbildningspropositionen samt tidigare bestämmelser.

---

<sup>55</sup> Intervju med beredningsgruppsmedlem.



*Vi har inte haft så mycket material mer än de gamla bestämmelserna, propositionen. Några experter, handikappfrågor, engagerade från rådet kring distansutbildning. Någon stor gemensam bottenplatta av material har vi inte haft. Det har varit trögt att få material i tid till mötena.*

*Vi i beredningsgruppen har inte beställt några egna analyser utan har bara använt oss av det som finns på rådet.*

*Skulle jag sätta mig i en beredningsgrupp till så skulle jag vara ännu tydligare med att begära underlag. Jag tänkte att det väl var så här, men jag borde varit tuffare.*

Andra underlag var beräkningar av vilken effekt olika förslag skulle få för den faktiska fördelningen till de olika studieförbunden. Flera beredningsgruppsmedlemmar har påtalat bristen på beräkningar, trots att de hade begärt dem, och att de beräkningar som fanns inte var tillräckligt kvalitetssäkrade och dessutom inte kom förrän precis i slutet av arbetet. De menar att beräkningar behövs som en kontroll av hur det system som utformas fungerar när det appliceras på den verksamhetsstatistik som finns inrapporterad. Statsbidragen är en central del i studieförbundens ekonomi och därmed kan även små förändringar i fördelningssystemet ge kännbara effekter.

*Jag ska vara ärlig, jag gick hem och så har jag folk hemma hos mig som kan räkna på det. Där tittade vi på vad effekterna skulle bli och sådana saker som är viktigt, om man sätter fem eller tio procent på unika deltagare, hur slår det egentligen. För man måste veta det för att veta var man ska landa och vi fick inga siffror förrän de två sista mötena.<sup>56</sup>*

Detta visar att faktiska beräkningar har betydelse för vilka förslag som upplevs vara både möjliga och rimliga att gå fram med.

## Ineffektiva lösningar

Under intervjuerna tog några gruppmedlemmar upp frågan om huruvida arbetet hade kunnat vara mer effektivt. Exempelvis hade gruppen hel- eller halvdagssammanträden ungefär en gång i månaden vilket innebar att många diskussioner fick startas om varje gång de träffades. Mycket tid gick alltså åt till att ”diskutera vad man diskuterade förra gången”.

---

<sup>56</sup> Intervju med beredningsgruppsmedlem.

Beredningsgruppen hade tillgång till sekreteraresurser från Folkbildningsrådets kansli, med erfarenhet från området. Däremot fanns ingen erfaren utredare med tid avsatt för detta uppdrag utan beredningsgruppens medlemmar förväntades själva göra en stor del av arbetet när det gällde att sammanfatta diskussionsunderlag och skriva vissa delar av det slutgiltiga förslaget.

## Överläggningar med studieförbunden

Under arbetets gång bjöd beredningsgruppen in företrädare för studieförbunden till två gemensamma överläggningar. Dessutom fick studieförbundens rektorer information om arbetet och möjlighet att diskutera frågorna i sitt gemensamma rektorsnätverk.

### Grundläggande utgångspunkter

Redan tidigt i processen bjöd beredningsgruppen in företrädare för studieförbunden till en kortare överläggning för att mer allmänt diskutera utgångspunkterna för ett nytt statsbidragssystem. Gruppen presenterade kort sina grundläggande utgångspunkter för ett nytt fördelningssystem och inledde en diskussion kring ett antal frågeställningar, bland annat hur man kan forma en modell som både stärker kvalitet, långsiktighet och stabilitet samtidigt som den ger utrymme för nytänkande och utveckling. Andra frågeställningar handlade om regelverket kring de tre olika verksamhetsformerna och de grundläggande kraven för att ett studieförbund ska kunna få statsbidrag.

Under överläggningen diskuterade man även frågan om kvalitativa element, och beredningsgruppen presenterade sin utgångspunkt kring denna fråga så här:

*Verksamheten kan vara olika till sin utformning och målen uppnås på flera sätt. Kvalitativa kriterier för folkbildningsverksamheten gör det möjligt att konstatera hur verksamheten utvecklas och i vilken riktning samt ger studieförbunden instrument att arbeta för att utveckla sitt kvalitetsarbete. Detta arbete ska utgå från övergripande mål för folkbildningsarbetet samt ska formas utifrån de kvalitetskriterier som man själv utvecklar inom studieförbundet.<sup>57</sup>*

---

57 Folkbildningsrådet. Diskussionsunderlag för beredningsgruppens möte med studieförbunden den 16 nov 2009.

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

*Folkbildningsrådets referensgrupp för kvalitetsindikatorer, där Folkbildningsförbundet har två representanter, har kommit fram till att det som är egenskaper i en kvalitetsredovisning inte ska överföras till ett fördelnings-system för statsbidrag.<sup>58</sup>*

Vid överläggningen ställdes även frågan om kvalitativa mått kan tillämpas vid fördelningen av statsbidrag. Studieförbundens representanter hade dock svårt att se hur sådana kriterier i så fall skulle utformas och uttryckte en rädsla för att det skulle leda till en rättsosäker situation med en subjektiv bedömning av kvaliteten i studieförbundets verksamhet och arbetssätt.

När beredningsgruppen sammanfattade överläggningen lyfte man fram att alla studieförbundsrepresentanter ville ha ett stabilt grundbidrag men hade mycket olika uppfattningar om vilken nivå som var stabil. Alla verkade dock förorda ett ”enkelt system” med få variabler.<sup>59</sup>

## Målsättningar och kvalitetsfrågan

I mars 2010 bjöd beredningsgruppen in studieförbunden till ytterligare en överläggning. Studieförbunden representerades i huvudsak av sina chefstjänstemän och förbundsordförande. Inför överläggningen hade de fått ett förslag till fördelnings-system som beredningsgruppen hade arbetat fram under det gångna året och som någon månad senare skulle lämnas till Folkbildningsrådets styrelse. Detta förslag överensstämde i huvudsak med det slutgiltiga förslag som sedan lämnades. Överläggningen var sista chansen för studieförbunden att lämna synpunkter till beredningsgruppen.

Beredningsgruppen började med att ta upp de diskussioner som fördes inför den förra revideringen av systemet.

---

58 Ibidem.

59 Folkbildningsrådet. Minnesanteckningar, beredningsgruppen för studieförbund, 3 dec 2009.

*I den senaste var det tuffa tag och slitningar mellan studieförbunden. Vi vill undvika att hamna i samma situation igen och istället försöka hitta samsyn. Ett uttryck vi bär med oss är en modell alla kan leva med, en modell som håller mot regering och riksdags motiv och som gynnar en utveckling och utväxt av folkbildning.<sup>60</sup>*

Utifrån detta betonade gruppen att Folkbildningsrådet ska ha en nära dialog med studieförbunden som också ska känna sig involverade i arbetet. Beredningsgruppen hade också gjort flera saker för att säkerställa en sådan dialog, såsom att ordna överläggningar samt ett remissförfarande av det färdiga förslaget. Dessutom innehöll själva beredningsgruppen tre personer som var nominerade av Folkbildningsförbundet.

Vidare presenterade gruppen några av sina utgångspunkter för arbetet och menade att systemet borde

- vara långsiktigt
- vara flexibelt nog att möta aktuella samhällsbehov
- stimulera utveckling och initiativ för att växa
- vara tydligt och enkelt att administrera
- stimulera både samverkan och konkurrens.

Gruppen lyfte även fram uppdraget att införa kvalitativa element i bidragssystemet, men slutsatsen blev dock att det var svårt att ”hitta några helgjutna indikatorer” som kunde mäta kvalitet i verksamheten och samtidigt fungera som fördelningsgrund för statsbidraget. Diskussionerna i beredningsgruppen hade i stället lett fram till ett förslag om den nya fördelningsgrunden unika deltagare. Måttet fanns med i det utskickade förslaget och kunde enligt gruppen möjligtvis kunna ses som ett kvalitativt element eftersom ett studieförbund som lyckas locka många nya människor troligen håller hög kvalitet. Fördelningsgrunden skulle utgöras av det totala antalet individer som deltog i studieförbundens studiecirklar under ett år, och den uppgiften gick att få fram eftersom alla cirkeldeltagare ska redovisas med personnummer. Flera representanter var positiva till detta förslag och menade att det berörde folkbildningens legitimitet samt gav incitament till att nå nya grupper.

*Handlar om att nå många individer, det är mitt incitament att driva frågan att det ska vara en pott. Vi behöver alla det incitamentet. Att rekrytera nya grupper är förknippat med kostnadsdelar som borde kunna få täckning i systemet.*

---

60 Beredningsgruppens presentation

*Blev väldigt besviken på när vi personnummersatte, vi såg att det var väldigt mycket färre individer. Den stora gruppen som vi har talat om är inte så stor som vi alltid ha sagt. Jag ser en trend emot att vi tränger ihop oss mot regionhuvudstäder, vi se var det är lättast att öka snabbast. Vi gör det för det är lätt att förlora andelar av den gemensamma ekonomin. Närhet är en styrka i folkbildningen.*

*En viktig del av vår legitimitet är att vi omfattar många. Där har vi misslyckats. Därför borde det vara med i bidragssystemet.*

Andra var dock mer skeptiska och argumenterade för att det inte fanns något samband mellan antalet unika deltagare och kvalitet i verksamheten:

*Har väldigt svårt för unika deltagare. En sådan fördelningsprincip kan ge konstiga konsekvenser. Kvalitet bygger på att de kommer tillbaka. Har vi unika deltagare så blir de som redan varit inne inte intressanta. Unika deltagare gör det också mer komplicerat.*

## Grundbidragets storlek

Den efterföljande diskussionen handlade till stor del om storleken på grundbidraget och hur det skulle beräknas. Flera i beredningsgruppen sa också i intervjuerna att den frågan orsakade mest diskussion och oenighet förra gången ett nytt fördelnings-system diskuterades. En beredningsgruppsmedlem konstaterade att:

*Grundbidraget är som ett påveval, man måste kanske stänga in alla i ett rum och sen inte släppa ur dem förrän de är överens.*

Studieförbunden var i denna fråga uppdelade i två relativt tydliga läger där några föredrog ett relativt högt grundbidrag medan andra föredrog ett relativt lågt. Ett högt grundbidrag ansågs gynna de studieförbund som historiskt hade haft stor volym i verksamheten medan ett lägre grundbidrag skulle gynna de studieförbund som hade ökat sin verksamhetsvolym under de senaste åren. I diskussionen om grundbidragets nivå borde vara hög eller låg framträdde två olika argumentationslinjer som båda utgick från att statsbidraget borde stimulera kreativitet och nytänkande. Dessa argumentationslinjer kan sammanfattas som följer:

### **Stabilitet skapar möjlighet att testa nya saker**

De som talade för ett relativt högt grundbidrag menade att det krävs en stabil finansiering för att våga prova nya verksamheter. Ett högt grundbidrag gav den tryggheten. Med ett relativt lågt grundbidrag vågar man kanske inte prova nya saker eftersom det finns en risk för att de inte faller väl ut och ger det antal studietimmar som behövs för att behålla finansieringen nästa år. Kopplat till detta fanns en rädsla för att ett högt grundbidrag leder till en "volymjakt" där studieförbunden satsar på verksamheter som de vet ger många studietimmar i stället för att prioritera den verksamhet som man själva upplever som central. Kvantitet skulle då gå före kvalitet:

*Det finns en stor rädsla att tappa det man har idag om man ska satsa på något annat. Det slutna systemet skapar detta. Det är för mig det enda skälet för ett högre grundbidrag.*

*Styrkeförhållandet mellan studieförbunden har inte förändras så mycket. Kan det vara så att systemet som vi har nu med ett lågt grundbidrag har haft konserverande effekter eftersom systemet inte har varit öppet för att tänka nytt och ta risker. Riskerna och priset om man misslyckas slår igenom så snabbt i bidragen. Det skulle tala för att vi skapa ett stabilare system.*

*Så fort det blir en tydlig volymjakt kommer alla studieförbund att tvingas att producera det som är billigt. Då kommer rockmusiken, regionhuvudstäderna etc. Investering X leder till studietimmar Y. Då blir det inga två studiecirklar i Ydre.*

*Ni vet ju att vi tycker att vi vill ha ett större grundbidrag. Med 4 år bak blir det väl ganska trögrörligt och inte en timjakt.*

*Jag tror inte på en förnyelse med kniven på strupen utan förnyelse med trygghet. Sen ska man inte behålla allt för alltid.*

### **Möjligheten att växa skapar kreativitet**

De som talade för ett relativt lågt grundbidrag menade att det som skapade kreativitet och nytänkande var om man visste att öknings i verksamhetsvolym, till följd av satsningar på nyskapande verksamhet, även påverkade statsbidragets storlek. Dessa studieförbund ansåg också att de tidigare systemen hade en konserverande effekt eftersom förändringar i relativ verksamhetsvolym mellan studieförbunden inte hade gett tillräckliga omfördelningar av det statliga stödet. Bland de studieförbund som argumenterade på detta sätt fanns två relativt nya, och de menade att det var näst

intill omöjligt att växa till en rimlig nivå i det föreslagna systemet som till stor del baserades på historiska verksamhetsvolymerna och utbetalda bidrag.

*Jag tror tvärtom vad ni gör. Nyttänkande kommer när man inte har säkra inkomster. Jag tycker det låter osannolikt att ett konservativt system skapar nyttänkande, tar vi det för sanning tycker jag vi måste utreda det mer.*

*Jag förstår inte varför ett ökat basbidrag skulle vara bättre än det är nu. Jag vill se analysen av det. Verksamhetsförändringarna har varit mycket större än bidragsfördelningarna. Jag tycker 50 % omfördelning varje år baserat på de två senaste åren vore bättre. Varför är stabilitet bättre än tillväxt?*

*Extremt konservativ modell. Svårt att växa överhuvudtaget.*

*Väljer man en modell med ett högt grundbidrag där fyra år ligger till grund blir det väldigt svårt för oss nya förbund att ta sats och lyckas få någon fart.*

*Att stabilitet skulle vara viktig ser inte jag, förutsägbarhet är däremot viktigt.*

*Gamla meriter konstruerar grundbidraget. Vi behöver en omstart på grundbidraget, 90 talet är mycket närvarande även idag. Det vore rimligt att åtminstone räkna på det.*

*Trygghet är viktigt för att kunna utveckla nytt. Men vi har ju det idag. 60 % är en prestationsfri zon. Pressar vi på våra avdelningar att det inte är så gör ju vi i studieförbunden fel.*

## Vikten av ett legitimt system

Många av företrädarna för studieförbunden talade också om att det nya systemet måste upplevas som legitimt, framför allt av riksdagen och regeringen. Orsaken till detta föreföll främst vara att den konstruktionen, där aktörerna i folkbildningsfältet själva genom sin kontroll av Folkbildningsrådet har stor frihet att bestämma hur pengarna ska fördelas och hur de får användas och återrapporteras. De var också medvetna om att folkbildningen fick ett relativt generöst statligt stöd och att det därför var viktigt att visa att pengarna fördelades och används på ett ansvarsfullt sätt.

Deltagarna var dock inte överens om hur man skapar och upprätthåller legitimitet, men några menade att det var viktigt med enighet kring systemet. Tankegångarna liknade beredningsgruppens strävan efter ”ett system som alla kan leva med”.

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

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

## Andra frågeställningar

Under överläggningen tog deltagarna även upp en del andra frågor som var kopplade till fördelningsmodellen. Flera representanter för studieförbunden var till exempel kritiska till beredningsgruppens utskickade underlag och menade att gruppen måste redogöra för den analys som låg bakom förslagen för att det skulle vara möjligt att på allvar diskutera dem och ta ställning:

*Analys av varför delarna ska förändras måste vara tydligare. Vilka behov kommer förändringarna ifrån? Det behöver vi få belyst. Också vad människor efterfrågar och känner att de behöver. Att man går tre gånger istället för tio gånger i en studiecirkel till exempel.*

*Hur svarar detta förslaget på samhällets förändringar egentligen?*

Enligt vissa var det uppenbart att fördelningsystemets utformning påverkades av att beredningsgruppen innehöll representanter för bidragsmottagarna själva, och tyckte att alla argumenterade utifrån vad som ansågs gynna det egna studieförbundet. En representant för ett studieförbund uttryckte detta så här:

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



## 8. Remissomgången – studieförbunden

I maj 2010 överlämnade beredningsgruppen sitt förslag till Folkbildningsrådets styrelse och dess uppdrag ansågs därmed avslutat. Styrelsen skickade då ut förslaget på remiss till de tio statsbidragsberättigade studieförbunden och i slutet av september hade samtliga studieförbund lämnat sina svar.

De synpunkter som kom in går att känna igen från den tidigare överläggningen mellan studieförbunden och beredningsgruppen. Förbunden var delade i två relativt tydliga grupper och den huvudsakliga konflikten verkade fortfarande gälla hur snabbt relativa förändringar i verksamhetsvolymen skulle slå igenom i fördelningen av bidraget (grundbidraget). Bilda, Ibn Rushd, Kulturens Bildningsverksamhet och Sensus ville ha kvar den nuvarande nivån på 60 procent grundbidrag eller lägre. ABF, Folkuniversitetet, NBV, Medborgarskolan, Studieförbundet och Vuxenskolan var antingen nöjda med förslaget på 75 procent eller förespråkade en ännu högre nivå. Oenigheten mellan studieförbunden var ett av beredningsgruppens starkaste skäl för att se över systemet, men den verkade alltså finnas kvar.

De fyra studieförbund som förespråkade ett lägre grundbidrag skrev dessutom ett gemensamt brev till Folkbildningsrådets styrelse där de föreslog att det nuvarande fördelningssystemet skulle finnas kvar.<sup>61</sup>

### Grundbidragets storlek

Studieförbunden hade med andra ord olika åsikter och motiveringar när det gällde hur stort grundbidraget borde vara, men flera remissvar innehåller argumentet att ett högt grundbidrag gynnar utveckling och att förnyelse gör det möjligt att satsa på nyskapande verksamhet. Folkuniversitetet skrev exempelvis så här:

---

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

*Vi delar beredningsgruppens bedömning att de föreslagna förändringarna innebär bättre planeringsmöjligheter. De samverkar också till att ge ökad stabilitet i den statliga medelstilledningen. Härmed skapas bättre förutsättningar för att våga satsa på nydanande verksamhet även om den inte omedelbart ger effekter i form av ökade verksamhetsvolymmer.<sup>62</sup>*

ABF var de som gick längst i hur stort grundbidraget borde vara, och menade att det "låsta systemet" spädde på den så kallade volymjakten mellan studieförbunden:

*I dagens system, men även i det föreslagna, är volymökning en stark drivkraft som i ett låst system inte gynnar någon, varken på kort eller på lång sikt. Beredningsgruppens arbete som resulterat i förslaget till nytt statsbidragssystem är en kompromiss där förslaget till grundbidrag är högre än idag vilket är bra. ABF hade hellre sett ett högre grundbidrag som låses fast i mer än två år. ( ) För att få mer stabilitet i verksamheten vill ABF att 85 % av statsbidraget fördelas som grundbidrag.<sup>63</sup>*

Bilda, som förespråkade ett lägre grundbidrag, menade dock att folkbildningen har tillräckligt stabila förutsättningar för att våga satsa på nya verksamheter ändå och förespråkade ett grundbidrag på 50 procent. Enligt Bilda skulle ett grundbidrag på 75 procent öka orättvisorna som fanns i de förra fördelningssystemen vilket de menade ledde till en sjunkande legitimitet för systemet samt behovet av en ny översyn. De sökte stöd för detta i den senaste folkbildningspropositionen:

*Om ett grundbidrag på 75 % införs så kommer det att medföra att systemet inom några få år kommer att upplevas så orättvist att det måste göras om. Deltagarna har friheten att välja vilket studieförbund de vill och studieförbunden måste få samma ekonomiska förutsättningar för den verksamhet som de bedriver. Vi menar att det finns stöd för denna hållning i Propositionen om Folkbildning 1997/98:115 där det på sid 22 står att "det är enligt regeringens mening ofrånkomligt att en förnyelse och utveckling av folkbildningen ibland kan behöva gå ut över befintlig verksamhet". Ett grundbidrag på 75 % anser vi motverkar detta.*

*Att införa ett trögrörigt fördelningssystem skulle tvärtom, precis som propositionen varnar för, innebära att vi låstes in "i en bestämd form som försvårar utveckling och expansion". Vi behöver alltså tillförsäkras såväl självständighet som rörlighet för att vi ska kunna fortsätta att*

---

62 Remissvar från Folkuniversitetet.

63 Remissvar från ABF.

*framgångsrikt anpassa oss efter skiftande behov och efterfrågan hos våra medlemsorganisationer och presumtiva deltagare. I efterhand skall självklart sedan vår förmåga att leva upp till förväntningarna prövas noggrant genom det utarbetade kvalitetssäkringssystemet liksom genom revision och utvärdering. Men beredningsgruppen har inte presenterat några graverande fakta angående hur vi tolkat vårt uppdrag som skulle motivera den tämligen dramatiska kursomläggning man föreslår.<sup>64</sup>*

Även Sensus var inne på samma linje och kritiserade förslaget för att vara för trög-  
rörligt, vilket de menade skulle leda till minskad flexibilitet och lyhörddhet för män-  
niskors behov:

*Grundbidraget är alldeles för stort och beräknas på alldeles för gamla underlag. Därigenom cementeras bidragsandelarna och omotiverade bi-  
dragsskillnader bevaras. Nuvarande storlek, 60 %, eller mindre vore önsk-  
värt och en omräkning borde ske oftare och med färre år som underlag. Om förslaget genomförs går systemet från att vara trög-  
rörligt till att vara mycket trög-  
rörligt. Vi anser att den utvecklingen inte gynnar flexibilitet,  
lyhörddhet mot människors behov och samhällsbehov eller kvalitetsarbete  
– det kan ju vara så att studieförbundens olika profiler och kompetenser  
behövs i olika hög grad i ett snabbt skiftande samhällsklimat.<sup>65</sup>*

Medborgarskolan var positiv till ett högt grundbidrag eftersom det gav stabilitet. Man menade dock att för att systemet ska vara trovärdigt måste det dock finnas en koppling mellan bidraget och den aktuella verksamheten. Man var också kritisk till de skillnader i statsbidrag per studietimme som både det dåvarande och det föreslagna systemet medförde och föreslog därför justerade ingångsvärden för grundbidraget:

*Ett nytt system måste motverka ovan nämnda skevheter! Riksrevisions-  
verket påpekade redan 2004 att det dåvarande systemet missgynnade stu-  
dieförbund vars verksamhet ökade. Strävan efter ett stabilt system måste  
också innefatta att det ska vara politiskt trovärdigt. Det är inte bidragsgiv-  
arnas avsikt att premiera verksamhet som bedrevs någon gång i historien  
framför det som görs idag. Medborgarskolan anser därför att en justering  
av grundbidraget ska ske vid inledningen av det nya bidragssystemet. Alla  
studieförbund ska ha ett grundbidrag som är lika stort per studietimme.*

---

64 Remissvar från Bilda.

65 Remissvar från Sensus.

[ ] Om ovanstående förändring inte görs måste systemet göras mer rörligt genom att minska andelen som går till grundbidrag och öka verksamhetsdelen.<sup>66</sup>

## Likheter med det gamla systemet

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

*Utan hänvisning till detaljerna i det framlagda förslaget konstaterar vi att det är svårt att konstruera en fördelningsmodell som frigör sig från invanda traditioner och mönster. Grunddragen i den föreslagna modellen bygger på de tankemönster som i slutet av 1970-talet myntades för att ersätta ett rakt ersättningsssystem baserat på bidrag per genomförd studietimme. Allt sedan dess kan man konstatera att studieförbundens verksamhetsvolym ökat i snabbare takt än statsbidraget. SÖ på sin tid och sedermera FBR har sagt sig vilja motverka "timjakt". [ ] Ändå har bidragsgivaren i alla lägen framhållit folkbildningens uppgift att inom skiftande områden göra nya och större insatser. När tiden är mogen välkomnar Studieförbundet en förutsättningslös diskussion mellan studieförbunden och med FBR om möjligheterna att hitta nya tankemönster för fördelningen av folkbildningsanslaget.<sup>67</sup>*

## Folkbildningsrådets träff med studieförbunden

I slutet av november, efter att remisstiden hade gått ut, bjöd Folkbildningsrådets ordförande in representanter från studieförbunden till en sista överläggning. Anledningen var att några av studieförbunden hade bett att få träffa ordföranden innan be-

---

66 Remissvar från Medborgarskolan.

67 Remissvar från Studieförbundet.

slutet fattades.<sup>68</sup> Ordföranden valde då att tillsammans med vice ordföranden träffa alla studieförbunden för att de skulle få möjlighet att ge ytterligare synpunkter.

De studieförbund som hade kritiserat förslaget i sina remissvar framförde under mötet kritik mot beredningsarbetet och ville gärna föra en muntlig dialog om detta med representanter för Folkbildningsrådets styrelse. En stor del av kritiken handlade om att studieförbunden inte upplevde processen som öppen och transparent, och kände att de inte kunde delta på djupet. Folkbildningsförbundet hade utsett en majoritet av ledamöterna i beredningsgruppen, men trots det kände vissa studieförbund att deras åsikter och erfarenheter inte var representerade i beredningsgruppsarbetet. Visserligen hade de kallats till möten under arbetets gång och fått lämna synpunkter och föra in frågor, men förbunden upplevde att dessa sedan inte hade beaktats i, eller besvarats av, förslaget.

*Fyra fem studieförbund tycker att det är ett dåligt förslag. Hur ska ni hantera det? Nackamötets stora paroll var ju ett system som alla kan leva med.*<sup>69</sup>

Dessa studieförbund kände inte att förslaget var förankrat hos dem och flera företrädare ville att arbetet med ett nytt system skulle fortsätta, med ambitionen att studieförbunden skulle vara överens om utformningen. På så sätt kunde man också invänta Riksrevisionens granskning av statens stöd till studieförbunden som snart var klar, och vissa ansåg att den granskningen borde få konsekvenser för hur statsbidraget fördelas. Förslaget att arbeta vidare med frågan fick dock mothugg av andra som menade att de lokala enheterna i studieförbunden väntade på besked om hur medlen skulle fördelas. De tvivlade också på att förbunden kunde komma överens om hur systemet borde vara utformat. Dessutom menade de att Riksrevisionens rapport inte gällde att skapa ett fördelningssystem utan fokuserade på om det finns otydligheter som behövde rättas till i den proposition som styrde statens stöd till folkbildningen.

Under överläggningen diskuterades även förslagets innehåll och om det föreslagna systemet var ”rättvist”. De studieförbund som kritiserade förslaget menade att ett nytt system måste vara mer rättvist och inte vara ”ett bonussystem för historiska bedrifter”. En orättvisa var de skillnader som fanns i bidrag per inrapporterad studietimme:

---

68 Intervju med Folkbildningsrådets ordförande.

69 Överläggningen mellan studieförbunden och beredningsgruppen den 11–12 mars 2010 hölls i Nacka.

*Hårdvalutan som vi kan resonera kring är exempelvis pengar per timme. Där får vi inte lika idag, det är oerhört svårt att förklara. Denna orättvisa blir ännu större idag.*

En annan studieförbundsrepresentant var inne på samma linje och menade att både det föreslagna fördelningssystemet och de tidigare systemen, som alla byggde på tidigare utbetalat statsbidrag eller tidigare genomförd verksamhet, var ogenomträngliga system vars effekter inte gick att förklara:

*Jag tänker på rättviseargumentet. I den modell som föreslagits är det Sen-sus och Studieförbundet som förlorar mest i pengar. Vi förstår inte de variabler som finns och varför de får de konsekvenserna. Det är otransparent redan i ingången. Vi kan konstatera att våra deltagare inte har jämlika villkor i vilka resurser de har för sin verksamhet. Vi förstår inte varför och kan inte argumentera för det.*

Flera representanter för andra studieförbund var dock positiva till det förslaget och menade att frågan om ett rättvist system är komplex.

*Det som är rättvist för en är inte rättvist för någon annan. Det jag uppfattar som rättvist kommer inte ni tycka är rättvist. Vad betyder det att vi har anpassat oss till systemet som varit, vi har en förmåga att göra det som studieförbundet. Vi följer och ändrar oss efter det statsbidrag som finns. Rättvist i det här sammanhanget brukar vara att mitt studieförbund får mer och andra mindre.*

Det framfördes också att flera av de studieförbund som var positiva till det nya förslaget hade haft starka invändningar mot det dåvarande systemet och menade att styrelsen även denna gång måste kunna fatta ett självständigt beslut om fördelningssystemet.

Folkbildningsrådets ordförande och vice ordförande framhöll mot slutet att beslutet som skulle fattas inte var något hastverk och att de efter överläggningen och remisserna var väl medvetna om åsiktsskillnaderna mellan studieförbunden. De hade också insett att beslutet inte skulle kunna göra alla nöjda utan ville i stället se vilka förslag som en majoritet kunde ställa sig bakom.

## Styrelsens beslut

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

Efter mötet med studieförbunden föreslog presidiet några förändringar av beredningsgruppens förslag. Enligt styrelsehandlingen byggde de på synpunkter som framkom under överläggningen samt de remissvar som kom in från studieförbunden. Förslaget skiljde sig på tre punkter från beredningsgruppens förslag:

- Grundbidraget skulle utgöra 70 procent i stället för 75 procent som beredningsgruppen föreslog.
- Beräkningsgrunden för grundbidraget skulle vara två år i stället för fyra år, för att ge en snabbare omfördelning av statsbidraget.
- Hälften av förstärkningsbidraget skulle fördelas utifrån antalet deltagare och hälften utifrån antalet studietimmar.

Beredningsgruppens förslag innebar en höjning av grundbidraget från 60 till 75 procent, och presidiets förslag på 70 procent kan ses som ett kompromissförslag i denna konfliktfyllda fråga. Även förslaget om att beräkna grundbidraget på två i stället för fyra år tillbaka i tiden skulle öka omfördelningstakten något.

Styrelsens beslut stämmer i huvudsak med beredningsgruppens förslag och grundbidraget blev 75 procent baserat på tidigare utbetalda statsbidrag. Däremot ska det beräknas utifrån de två föregående åren, inte fyra som beredningsgruppen föreslog.

## 9. Bedömning av beredningsprocessen

Tidigare har vi beskrivit och delvis förklarat beredningsprocessen. I det här kapitlet går vi över till att bedöma processen och resultatet av den.

### Bedömning av processen

Vi inleder med bedömningen av själva processen och har valt tre kriterier som grund för vår bedömning, nämligen

- i vilken utsträckning processen var *demokratisk*
- om *beredningsgruppen hade rätt förutsättningar*
- om *beredningsgrupp är en lämplig arbetsform.*

### Processen var demokratisk

Inom folkbildningsområdet är det naturligtvis viktigt och självklart att man tillämpar demokratiska principer. I det här fallet bestod beredningsgrupperna av ledamöter som representerade rådets medlemmar och Folkbildningsrådets styrelse, och medlemmarna utsåg själva sina ledamöter. I folkhögskolegruppen hade RIO- och SKL-skolorna två representanter vardera och i studieförbundsgruppen hade Folkbildningsförbundet tre representanter. I båda grupperna fanns två representanter för Folkbildningsrådets styrelse, varav en var ordförande för respektive grupp. Det interna arbetet i själva grupperna verkar ha fungerat alldeles utmärkt i båda fallen. En av ledamöterna i folkhögskolegruppen menade att ordföranden hade skapat ett bra arbetsklimat och att gruppens arbete fungerade ungefär ”som en studiecirkel”.

Alla studieförbund och folkhögskolor fick möjlighet att ge sina synpunkter på respektive beredningsgrupps förslag i ett remissförfarande. Arbetsstättet byggde alltså på en beredningsgrupp där medlemmarna i hög grad kan vara delaktiga samt



på ett brett remissförfarande där alla bidragsmottagare får möjlighet att framföra sina synpunkter. Detta talar för att arbetet i denna del var demokratiskt.

Hur processen ska se ut bestämmer emellertid folkbildningens aktörer själva. Förra gången bidragssystemet sågs över, år 2006, fanns en beredningsgrupp för folkhögskolorna men ingen remissomgång. När det gällde studieförbunden ville Folkbildningsförbundet inte utse några representanter till en beredningsgrupp utan denna beredning sköttes av Folkbildningsrådets styrelse. För studieförbunden ordnade man däremot en remissomgång.

Vi har tidigare diskuterat huruvida det är lämpligt med styrelsemedlemmar i beredningsgrupperna, och även nämnt eventuella praktiska fördelar med ett sådant arrangemang. I intervjuerna ansåg de allra flesta att det är bra med styrelserepresentanter i beredningsgrupperna ”eftersom styrelsen består av medlemmarna”. De tyckte att det var ”en ganska smidig lösning eftersom det finns en ingång i styrelsen” och sitter man med från styrelsen ”får man mer information, vilket är bra”. En av de intervjuade såg dock en nackdel, nämligen att man då i styrelsen ”slås för sitt förslag”.

### **Representativitet och RIO:s reaktion**

I intervjuerna frågade vi också vem de enskilda ledamöterna representerar. En av folkhögskolegruppernas ledamöter menade att han arbetade för sina skolor, inte för dessa skolors styrelse. Detta kan ha ett samband med det kritiska brevet från RIO:s styrelse angående beredningsgruppens förslag, för enligt flera av de intervjuade var det just bristen på förankring i RIO:s styrelse från RIO:s egna representanter i beredningsgruppen som orsakade den starka reaktionen. Förankringsproblemen berodde i sin tur på tidsbrist, enligt en av de intervjuade. Förslaget började ta form i slutet på våren och lades fram i början av hösten 2010, och där emellan var det sommar med semestertider. Det fanns helt enkelt inget underlag för RIO:s referensgrupp att ta ställning till. Att förslaget inte var förankrat på ”hemmaplan” förvånade också en av kansliets representanter.

Enligt RIO:s styrelse var brevet en sammanfattning av vad folkhögskolorna uttryckte på RIO:s verksamhetskonferens, men det var samtidigt en misstroendeförklaring mot de egna representanterna i beredningsgruppen. RIO:s styrelse föreslog i sitt brev en ny beredningsgrupp i stället för att ge den existerande gruppen en chans att omarbota förslaget. En av de intervjuade menade emellertid att den ursprungliga beredningsgruppen ”redan var rökt”. Det reviderade förslaget togs också fram av en grupp med andra medlemmar, bortsett från en av sekreterarna i beredningsgruppen.

I brevet till Folkbildningsrådet tog RIO:s styrelse också upp representativiteten:

*{...} det finns en problematik med representativiteten i en beredningsgrupp där fyra personer för RIO och SKL ska företräda 150 till karaktären mycket olika folkhögskolor.<sup>70</sup>*

I brevet framhåller styrelsen problemen men ger inga förslag på alternativa lösningar. Remissförfarandet löser dock en del av problemen eftersom alla får chans att ge sina synpunkter, och de fick ytterligare möjligheter att diskutera förslagen innan styrelsen slutligen fattade sitt beslut. Ett förslag antas ju inte om inte alla är någorlunda överens. Detta var också vad en av RIO:s representanter i beredningsgruppen antydde i sin reservation mot styrelsens brev.

Som ett resultat av missnöjet med förankringsprocessen författade RIO:s styrelse ett PM, en ”förhållningsorder”, för dem som fortsättningsvis skulle delta i styrgrupper, beredningsgrupper etcetera:

*Representanternas mandat är att stämma av, tillvarata och främja RIO-medlemmars intressen. Återkoppling till RIOs styrelse sker fortlöpande under den tid beredningsgruppens arbete pågår. De förslag som förs fram ska vara förankrade i RIOs styrelse. Uppdraget förutsätter möjlighet till god närvaro på beredningsgruppens möten.<sup>71</sup>*

Folkbildningsrådet fick, som vi beskrivit ovan, in tre yttranden med anledning av brevet från RIO:s styrelse, och i två av dem fanns också invändningar som handlade om de demokratiska principerna. I det ena yttrandet menade reservanten att styrelsen ska representera både enskilda RIO-skolor och kollektivet RIO-skolor. Men i brevet representerades endast de skolor som var negativa till beredningsgruppens förslag trots att det fanns skolor som var positiva. Enligt reservanten riskerade detta att försvaga RIO:s legitimitet som organisation.

I brevet från styrelsen för rektorsföreningen för Landsting/Kommunala Folkhögskolor fanns kraftiga invändningar utifrån ett förtroendeperspektiv. Enligt detta brev ifrågasatte RIO:s styrelse hela arbetsmodellen när man avsåg beredningsgruppens förslag och föreslog en ny beredningsgrupp. Brevskrivarna frågade sig vilka som skulle sitta i sådan beredningsgrupp när de berörda parterna redan hade varit representerade i gruppen som lämnade förslaget.

Vi frågar oss vad diskussionen egentligen handlade om. Var det representativiteten som diskuterades eller var det sakfrågan, det vill säga var det förslagets innehåll som ställde representativiteten på sin spets eller går representativitet och sakfrågor

<sup>70</sup> Folkbildningsrådet. RIO:s synpunkter med anledning av förslag till nytt statsbidrag för folkhögskolorna. RIO 2010-11-08.

<sup>71</sup> RIO. Principer för RIOs representation i styrgrupper, beredningsgrupper, referensgrupper m.m. maj 2011.

inte att skilja åt? Är det så att om man anser att förslagen är bra accepterar man både beredningsformen och representativiteten, men om man ogillar förslagen känns inte heller beredningsformen och representativiteten bra. Förra gången bidragssystemet sågs över fanns också en beredningsgrupp som representerade alla folkhögskolor, och då förekom inga invändningar. Berodde det på att de förslagen inte sändes ut på remiss eller på att förslagen i sig inte var lika kontroversiella? I en demokrati är både form och innehåll viktigt. En majoritet som beslutar utan hänsyn till vad minoriteten anser betraktas inte som en demokrati, och det gäller även en majoritet som inte låter minoriteten komma till tals.

Beredningsgruppens uppgift var att ta fram förslag, och oavsett vad man tycker om dem ska gruppen inte fatta några beslut. Skulle en annan beredningsform innebära att sakinnehållet blev annorlunda? Vårt intryck är att missnöjet med sakinhållet har spillt över på beredningsformen. Folkhögskolorna fick möjlighet att ge sina synpunkter, och förslaget reviderades också för att ta hänsyn till dem. Därför får man väl påstå att hela processen fungerade i högsta grad demokratiskt.

### **Folkhögskolornas och studieförbundens möjligheter till påverkan**

Beredningsgruppen för studieförbunden innehöll ledamöter från Folkbildningsförbundet, men de såg sig själva som representanter för alla studieförbund och alla upplevde dem som representativa. Detta förhållande är inget som Folkbildningsrådet kan påverka utan ligger främst på Folkbildningsförbundet som utsåg representanterna.

Det finns 150 folkhögskolor men bara 10 bidragsberättigade studieförbund, och det verkar innebära stora skillnader när det gäller representativiteten och möjligheten att förankra ett förslag hos bidragsmottagarna. Folkhögskolornas representanter kunde försöka göra sin röst hörd på en större konferens medan studieförbunden hade flera möjligheter till direkt insyn och påverkan på arbetet genom de överläggningar som beredningsgruppen inbjöd till. Enligt beredningsgruppen hade de även en kontinuerlig avstämning i studieförbundens rektorsnätverk även om vi inte vet hur detta såg ut eller fungerade i praktiken. Innan Folkbildningsrådets styrelse fattade sitt beslut remitterades också frågan till alla studieförbund och styrelsens ordförande bjöd även in studieförbunden till ett möte där de fick lämna sina synpunkter. Studieförbunden hade alltså goda möjligheter att ge sina åsikter direkt till Folkbildningsrådets styrelse.

Som vi förstår det hela behövde Folkbildningsförbundet därför inte vara lika aktivt som framför allt RIO, men också delvis SKL, i processen med att ta fram nya fördelningssystem för statsbidragen. På studieförbundssidan är det helt enkelt lättare att ha en direktkontakt med bidragsmottagarna.

För att bedöma huruvida processen var demokratisk bör vi också se i vilken utsträckning beredningsgruppen och styrelsen beaktade folkhögskolornas och stu-

dieförbundens synpunkter i sina förslag och beslut. När det gäller folkhögskolorna är det knappast någon lätt uppgift för en beredningsgrupp att beakta folkhögskolornas synpunkter eftersom det finns 150 olika viljor. Beredningsgruppen gjorde förmodligen sitt bästa men hade även en egen ambition att driva på utvecklingen. Gruppen som arbetade fram det reviderade förslaget hade på sätt och vis en något lättare uppgift eftersom man då hade fått synpunkter från folkhögskolorna om vad de var missnöjda med.

Det är svårare att bedöma detta när det gäller studieförbunden eftersom de inte hade någon gemensam uppfattning om hur systemet borde vara utformat. Beredningsgruppens mål var att hitta ett system som ”alla kan leva med”. Alla verkar dela uppfattningen att det är ett problem ifall en eller flera av folkbildningens intressenter ser betydande brister eller orättvisor i det fördelningssystem som används. Remissvaren visar tydligt att det fanns en grupp av studieförbund som inte ville sluta upp bakom systemet. Förbunden var oeniga kring några specifika områden och några kände inte att deras åsikt fick något genomslag i det slutgiltiga förslaget. Det är möjligt, men inte säkert, att man kunde ha funnit en kompromiss om beredningsgruppen hade en annan sammansättning eller om alla studieförbunden hade involverats på ett annat sätt.

## Beredningsgrupperna lyckades väl utifrån förutsättningarna

Folkbildningsrådet använder ofta beredningsgrupper för olika typer av frågor, och arbetsformen fungerar säkert bra om det gäller att förbereda frågor och om de olika intressenterna finns representerade i gruppen.

### Uppdraget och underlagen

Beredningsgruppen för studieförbunden fick från början uppdraget att göra en översyn av statsbidragssystemet. Det är svårt att säga om det ska tolkas som att justera eller ompröva systemet, men enligt beredningsgruppens ledamöter var mandatet öppet. Senare utvidgades också uppdraget till en mer förutsättningslös utredning om en ny fördelningsmodell.

Vad är då möjligt och rimligt att åstadkomma inom den ram som beredningsgrupperna hade till sitt förfogande? Av beskrivningen ovan har vi sett att folkhögskolegruppen har haft sex sammanträden och studieförbundsgruppen har haft elva. Därutöver har mejl-korrespondens förekommit. Själva underlagen till mötena i form av statistik eller annan information har i huvudsak Folkbildningsrådets kansli tagit fram via de sekreterare som ingått i beredningsgrupperna. Fick grupperna tillräckliga underlag i form av statistik och annan information?

Svaren beror naturligtvis på vad ”omprövning” eller ”översyn” innebär och vilken typ av underlag som krävs för att göra en omprövning eller översyn. Dessutom måste man veta vad bidragssystemet ska lösa, det vill säga vilka komponenter som ska ingå i systemet. Komponenterna kan bero på det aktuella underlaget, men lösningen kan också vara rent normativ eftersom man kan vilja införa vissa komponenter i systemet utan att ta reda på hur det rådande systemet fungerar.

Under intervjuerna frågade vi beredningsgruppernas ledamöter om det fanns frågor som inte kunde väckas på sammanträden, det vill säga frågor som var för känsliga eller svåra att driva igenom. Att inte ta upp vissa frågor är ju också en form av beslut, en typ av icke-beslut.<sup>72</sup> Alla svarade dock nekande på denna fråga och menade att mandatet var öppet, men det beror emellertid på inom vilka ramar man menar att det är öppet. Enligt ledamöterna fanns åtminstone inga uttryckliga begränsningar i uppdraget, även om en representant i folkhögskolegruppen menade att det visserligen hade känts fritt att uttrycka sig ”... men att det fanns ett inramat uppdrag”.

### **Krav på djupare analyser**

Många av remissvaren från exempelvis folkhögskolorna innehöll synpunkter om att beredningsgruppens förslag inte var genomarbetade. De saknade omvärldsanalyser och konsekvensanalyser, och vissa undrade vilket underlag som sade att ”systemet har inte heller på ett tillräckligt sätt drivit en dynamisk utveckling framåt och inte heller haft fokus på kvalitativa element”.

*Vilken analys bygger Beredningsgruppen detta påstående på? Var och hur är den redovisad?*

*Vi saknar en analys av hur lyckat eller misslyckat bidraget hittills varit.*

En del studieförbund hade liknande synpunkter i remissvaren samt under överläggningarna med beredningsgruppen:

*Analys av varför delarna ska förändras måste vara tydligare,  
Hur svarar detta förslaget på samhällets förändringar egentligen?*

Brevet från RIO:s styrelse nämnde bland annat också bristen på analyser:

*[Det saknas] en beskrivning av den utveckling som skett i folkhögskolorna under de senaste åren. Hit hör bl a förändringar i existerande kurser, utveckling av nya verksamheter, geografiska omflyttningar och tillkom-*

---

72 Swärd 1982.

*sten av nya folkhögskolor... och en omvärldsanalys med en vision om vad förslaget ska leda till.*

De ovanstående kraven gäller alltså en omvärldsanalys, en vision, en beskrivning av förändringar i existerande kurser, utveckling av nya verksamheter, en analys av hur lyckat eller misslyckat bidraget hittills har varit. Vi frågar oss om det är möjligt eller rimligt att ta fram inom ramen för en beredningsgrupp.

I folkhögskolefallet tror vi att kraven på olika typer av analyser delvis berodde på att skolorna inte riktigt gillade beredningsgruppens förslag och därför ville se en analys som förklarar varför dessa föreslogs. Folkhögskolorna eller RIO:s styrelse ställde däremot inte samma krav på det reviderade förslaget. Är inte en konsekvensanalys relevant även i detta fall? Beror det på att det förslaget passade folkhögskolorna bättre?

Även på studieförbundssidan kan vi ana att kraven på djupare analyser främst kom från dem som inte gillade förslagen.

Flera tidigare beredningsgrupper har haft i uppdrag att se över bidragssystemen, men ingen av dem gjorde några djupare analyser av underlagen. Ingen ställde heller krav på sådana fördjupningar. Men är det inte rimligt att kräva mer genomgripande analyser oavsett vilka förslag som läggs? Det beror återigen på vad man vill att bidragssystemen ska lösa. Om bidragssystemen ska styra så lite som möjligt vill man naturligtvis inte krångla till det med en massa olika kriterier. Vi är då inne på frågan om vilka krav som ska ställas på bidragssystemet och vad som kan åtgärdas eller korrigeras i efterhand, men det återkommer vi till.

Ingen i beredskapsgrupperna kan ha räknat med att göra en mer omfattande analys eller utvärdering av hur folkhögskolorna och studieförbunden har uppfyllt de krav som ställs enligt 4:7. En sådan analys hade krävt ett helt annat upplägg och kunde inte genomföras under den tid som grupperna hade till sitt förfogande. Förmodligen ville styrelsen inte ens ha en djupare analys av den typen. Utgångspunkten var helt enkelt att utgå från propositionens önskemål om kvalitativa kriterier, den omvärldsanalys som gjorts och de synpunkter som hade kommit fram i olika sammanhang, och sedan föreslå olika justeringar.

Gruppernas ledamöter kunde dock ha egna idéer om vad de ville åstadkomma. En av de intervjuade från folkhögskolegruppen tyckte att beredningsgruppernas förslag presenterades vid fel tidpunkt och ansåg att rådet skulle ha börjat med en nationell utvärdering. Beredningsgruppernas arbete borde ha kommit efter denna och efter det arbete som pågick i Folkbildningsrådets Vägval och Vilja etcetera.

### **Utredarnas bedömning**

Utifrån de förutsättningar som beredningsgruppen fick och förmodligen vad som förväntas av en beredningsgrupp skiljer sig inte dessa två beredningsgrupper från

övriga beredningsgrupper. Den omvärldsanalys som förväntades och kanske inte fullt ut presenterades, enligt remissinstansernas önskemål, var emellertid något som en av beredningsgruppens ledamöter i folkhögskolefallet förutsatte att alla redan hade.

Vi tvivlar inte på att beredningsgruppen för folkhögskolorna gjorde ett bra jobb med tanke på förutsättningarna. Ledamöterna tog fram en hel del underlag och försökte verkligen ta hänsyn till exempelvis de riktlinjer som fanns i folkbildningspropositionen. Att förslaget inte förankrades i RIO:s styrelse är något som de egna representanterna kan hålla med om inte var bra. Däremot vidhåller dessa ledamöter fortfarande att förslagen i huvudsak var bra. Vi har inte heller någon anledning att ifrågasätta beredningsgruppen som arbetade med stödet till studieförbunden. Men det beror som sagt på vad man förväntar sig att systemet ska lösa.

## Beredningsgrupperna bör vara bredare

Partssammansatta beredningsgrupper har i mer än tio år varit en vanlig arbetsform för Folkbildningsrådets styrelse, oavsett vilket ämnesområde det gäller. Beredningsgrupperna utses av styrelsen och innehåller alltid representanter från styrelsen och från medlemmarna.

En fördel med partssammansatta beredningsgrupper är att medlemmarna garanteras delaktighet och inflytande i Folkbildningsrådets arbete. De kan också bidra till att underlag och förslag är förankrade både hos rådets medlemmar och hos studieförbunden innan de lämnas till Folkbildningsrådets styrelse. Förslaget som gällde studieförbunden var emellertid inte förankrat i den meningen att alla studieförbund stod bakom innehållet, och här fick arbetsformen alltså inte den effekten trots att gruppen innehöll representanter från Folkbildningsförbundet. Detta kan bero på att Folkbildningsförbundets representanter var relativt överens, och de studieförbund som inte delade deras uppfattning kände förmodligen inte att beredningsgruppen företrädde dem. Processen med att ta fram ett förslag till nytt statsbidragssystem kan liknas vid en förhandlingssituation, där det uttalade målet var att hitta ”ett system som alla kan leva med”, och de studieförbund som inte har en egen representation i beredningsgruppen kan lätt känna sig utanför. Inte heller när det gäller folkhögskolorna verkar arbetsformen ha lett till att förslagen var förankrade hos bidragsmottagarna, åtminstone inte när det gällde RIO.

### Risker med egenintresse

Arbetsformen innebär en risk för att ledamöterna i en beredningsgrupp bevakar sina ”egna” organisationers intressen. Några ledamöter uppgav också att de hade gått hem och räknat på hur de diskuterade förslagen skulle slå mot deras studieförbund,

och samma sak gäller naturligtvis även folkhögskolorna. Detta är knappast förvånande eftersom statsbidraget på många sätt påverkar förutsättningarna för studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet och står för en stor del av intäkterna för dessa organisationer.

### **Risker med liknande erfarenheter**

Ledamöterna i båda beredningsgrupperna har överlag lång och gedigen erfarenhet av arbete inom sina respektive organisationer. Därmed har de också erfarenhet av Folkbildningsrådets specifika sätt att fördela pengar och flera tidigare statsbidragssystem, vilket förmodligen var värdefullt för arbetet. Det handlar dock om en relativt homogen grupp, och frågan är om den kan frigöra sig från de fördelningsgrunder, regler, avvägningar och synsätt som har funnits med i tidigare statsbidragssystem. Ledamöterna i studieförbundsgruppen försökte börja om från början med ett blankt papper och därifrån bygga upp ett nytt system, men de fann att det var mycket svårt. Därför blev det dåvarande och de tidigare systemen en stark utgångspunkt för arbetet med att föreslå en ny fördelningsmodell. För att få inspiration kunde ledamöterna ha undersökt hur andra statliga bidrag fördelas till verksamheter inom den ideella och den offentliga sektorn. Intervjuerna visar att ledamöterna i studieförbundsgruppen i viss mån försökte göra sådana erfarenheter, till exempel genom att se på statens sätt att fördela pengar till högskolan. Det verkar dock inte som om beredningsgruppen systematiskt sökte information om andras erfarenheter av att fördela bidrag, och det kan bero på gruppens homogena sammansättning men naturligtvis också på den tid som fanns till förfogande.

### **Risker med grupptänkande**

Folkbildningsrådets medlemmar anser att beredningsgruppen är en bra arbetsform, vilket vi inte betvivlar. Samtidigt vill vi nämna risken med att enbart ha representanter från den egna organisationen i dessa beredningsgrupper. Risken är att det leder till grupptänkande, eller ”groupthink”, en term lånad från psykologen Irving Janis. Grupptänkande innebär vissa stereotypa beteenden inom en grupp. Den som ifrågasätter gruppens värderingar ses som illojal och det finns en självcensur som gör att ingen tar upp avvikande åsikter. Irving Janis talar om ”illusions of unanimity”, det vill säga en enighetsillusion som innebär att den som sitter tyst accepterar det som sägs och sker.

Grupptänkandet kan innebära att man inte söker alternativ, att konsekvenserna av det föreslagna alternativet inte utreds tillräckligt och att informationsökningen är selektiv.<sup>73</sup> Alla anser dock inte att det finns en risk med grupptänkande utan ser

---

73 Janis 1972.



konsensuskulturen som något positivt. ”Ska man fördela och leda verksamheten kan man inte ha några som hela tiden ifrågasätter”, menade en av våra intervjupersoner.

Beredningsgrupperna är på sätt och vis ”slutna” grupper eftersom folkbildningens egna representanter ingår i dem, även om det förekommer att utomstående bjuds in som sakkunniga. Detta system skapar kontinuitet och stabilitet men kan också leda till konservatism och få förändringar.

Det slutliga förslaget blev, som en av ledamöterna i folkhögskolegruppen uttryckte sig, tre steg framåt och två tillbaka i jämförelse med gruppens ursprungliga förslag. En annan ledamot menade emellertid att även det ursprungliga förslaget var ”beigt” eftersom det inte innebar några särskilt stora förändringar:

*Förslagen är inte radikala på något sätt det kanske inte är möjligt med den sammansättningen, men å andra sidan måste man vara radikal.*

Förändringarna i bidragssystemen blev alltså inte särskilt stora, åtminstone inte för en utomstående betraktare, men det är inget konstigt om man beaktar den typ av organisation som Folkbildningsrådet representerar, det vill säga en organisation bestående av medlemmar som strävar efter konsensus. Om man ska försöka tillgodose en mängd olika intressen kan förändringarna inte bli särskilt stora. Det här innebär inte att förändringar per definition är bra eller att konsensus är dåligt utan vi försöker bara peka på en aspekt som man bör vara uppmärksam på.

### **Risker med att försöka nå konsensus**

Organisationsforskaren Nils Brunsson beskriver i sin forskning två typer av organisationer (idealtyper): handlingsorganisationer och politiska organisationer. Handlingsorganisationer har som princip att komma överens, och organisationen försöker i stället avstyra konflikter samt skapa en gemensam kultur och en stark organisationsideologi bestående av förhärskande idéer och värden. Att hitta lösningar snarare än problem är utgångspunkten. Denna typ av organisationer leder, enligt Brunsson, till en mindre variation av idéer och perspektiv. Organisationen gör medlemmarna mer trångsynta. De politiska organisationerna styrs däremot av principen om konflikt, och man utforskar och utvecklar olika idéer och åsikter. Eftersom konflikter är en naturlig del i organisationen föreslår man fler alternativ, beskriver både negativa och positiva konsekvenser samt belyser inkonsekvenser i omgivningen. Den politiska organisationens styrka är att hitta problem, inte lösningar.<sup>74</sup>

Folkbildningsrådet och dess medlemmar ligger väldigt nära den organisations-typ som Nils Brunsson kallar för handlingsorganisationer. Konsensus är oerhört viktigt och man vill gärna, åtminstone utåt, visa att det finns en stark intern enighet

---

74 Brunsson 2002, s. 13 ff.

kring vad folkbildning representerar. Internt finns en samhörighet mellan dem som arbetar inom folkbildningen, vilket är naturligt eftersom många har mycket lång erfarenhet inom området. Vi har studerat Folkbildningsrådets styrelseprotokoll, och det räcker för att konstatera att det inte finns några reservationer eller avvikande meningar bifogade till protokollen.

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

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

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

Vi kan notera att en av ledamöterna i beredningsgruppen för folkhögskolorna bifogade ett dokument med ett alternativt bidragssystem från Stockholms Stads Utrednings- och Statistikkontor som grundade sig på tilläggsanslag till gymnasieskolor med elever utifrån vissa bakgrundsvariabler. Men detta tillhör undantagen.

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

Risken för grupptänkande är uppenbar inom folkbildningsområdet, liksom inom många andra organisationer. Begreppet grupptänkande har ju uppkommit i studier av andra organisationer. Alla tänker ungefär lika, man bevakar varandra och detta kan medföra att andra alternativ kanske inte övervägs. Verksamheten uppfattas som speciell. ”Kvalitet går säkert att mäta hos andra men inte hos oss”. Det som då återstår är att ”fila” på det rådande systemet. Vi anser att Folkbildningsrådet borde överväga att bredda sammansättningen av ledamöter i beredningsgrupperna och låta andra än folkbildningsrådets egna representanter delta eller möjligtvis ha en parallell grupp som arbetar med samma frågor. Detta kan vara ett sätt att få in både inspiration, erfarenhet och kunskap från andra fält än folkbildningen.

## Bedömning av processens resultat

Att bedöma processens resultat innebär att bedöma själva innehållet i de förslag som lagts. I uppdraget till utvärderingsgruppen ska denna bedömning bland annat göras i förhållande till

- uppdraget från Folkbildningsrådets styrelse
- regeringens riktlinjer
- folkhögskolornas förväntningar

Utöver detta har utvärderingsgruppen ansett att förslagens *tydlighet* är en viktig aspekt att ta upp för bedömning. Bedömningar presenteras i två separata delar och vi börjar med det nya fördelningssystemet för folkhögskolorna.

## Bedömning av resultatet rörande folkhögskolorna

### **Folkbildningsrådets direktiv**

Riktlinjerna till beredningsgruppen var ganska vida, och enligt dem berodde översynen framför allt på att regeringens folkbildningsproposition inte var känd vid den föregående översynen av bidragssystemet. Beredningsgruppen försökte ta hänsyn till de riktlinjer som styrelsen gav och hade dessutom propositionen som en av sina utgångspunkter, och därmed måste man säga att gruppen följde styrelsens riktlinjer.

### **Regeringens riktlinjer**

Det är betydligt svårare att bedöma om beredningsgruppen tog hänsyn till regeringens riktlinjer, som de finns uttryckta i folkbildningspropositionen. Folkbildningspropositionen betonar dock kvalitetsindikatorerna och beredningsgruppen hade

också detta som en av de viktigaste utgångspunkterna. Enligt ledamöterna nådde man dock inte ända fram, och folkhögskolorna själva var ju inte heller särskilt positiva till att införa kvalitetskriterier i bidragssystemet utan ville hålla bidragssystemet så fritt som möjligt från sådana element. Men det slutliga förslaget innehåller vissa faktorer såsom lärartäthet och studenträttsliga frågor, och de kan ju kallas för kvalitativa. Själva bidragssystemet innehåller naturligtvis också bidragsformer, som förstärkningsbidrag, har kursutbud etcetera med särskilda målgrupper i fokus och fullföljer på så sätt de intentioner som finns i regeringens syften och verksamhetsområden. Regeringen ville visserligen att bidragssystemet skulle innehålla kvalitativa aspekter och gav också förslag på sådana i propositionen, men tanken var att folkbildningens aktörer själva skulle ta fram dessa mått. Frågan är emellertid om dessa kvalitativa element också ska påverka själva bidragstilldelningen. Vi återkommer till detta resonemang. Propositionen anger inte i vilken *omfattning* det ska finnas kvalitativa aspekter i själva bidragssystemet och därför kan bara regeringen bedöma om de räcker eller inte.

### **Folkhögskolornas förväntningar och bidragssystemets tydlighet**

Remissvaren visar vad folkhögskolorna själva ansåg om beredningsgruppens förslag, och en del av synpunkterna rör systemet i sig och transparensen i det. I riktlinjerna för det föregående bidragssystemet sägs att det skulle vara förutsägbart, det vill säga att skolorna på några års sikt skulle kunna beräkna sin ungefärliga bidragsnivå, att fördelningskriterierna skulle vara tydliga och väl kända, och fördelningsmodellen skulle kunna hanteras med rimliga administrativa kostnader.

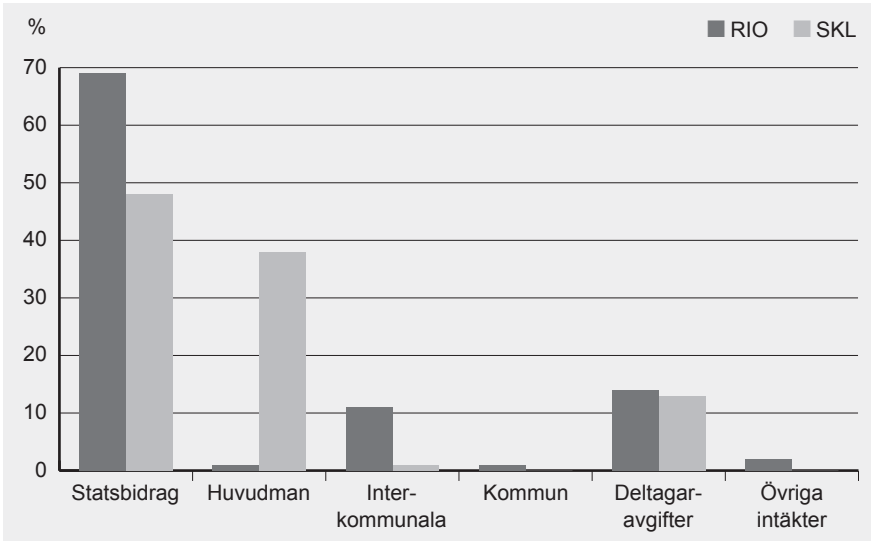
I det nya förslaget finns inga sådana uttalade utgångspunkter, även om de finns där, enligt uppgifter från Folkbildningsrådet, men det innehåller andra tydliga riktlinjer för till exempel anordnarskap, distansutbildningar, studerandeflyttande, hantering av studeranderättsliga frågor och verksamhetsvolym som underlag för statsbidrag. Systemet ska dock också vara rättvist. RIO-skolornas starka kritik gällde att de skolorna missgynnades i förhållande till SKL-skolorna. RIO-skolorna skulle alltså förlora på beredningens förslag, eller det skulle rättare sagt ske en omfördelning av bidraget från RIO-skolor till SKL-skolor.

RIO:s styrelse föreslog att en del av statsbidraget reserverades för att kompensera de skolor som inte kan göra momsavdrag, vilket bara SKL-skolorna kan. Följande figur visar, på en aggregerad nivå, folkhögskolornas intäkter uppdelat på RIO- respektive SKL-skolor:<sup>75</sup>

---

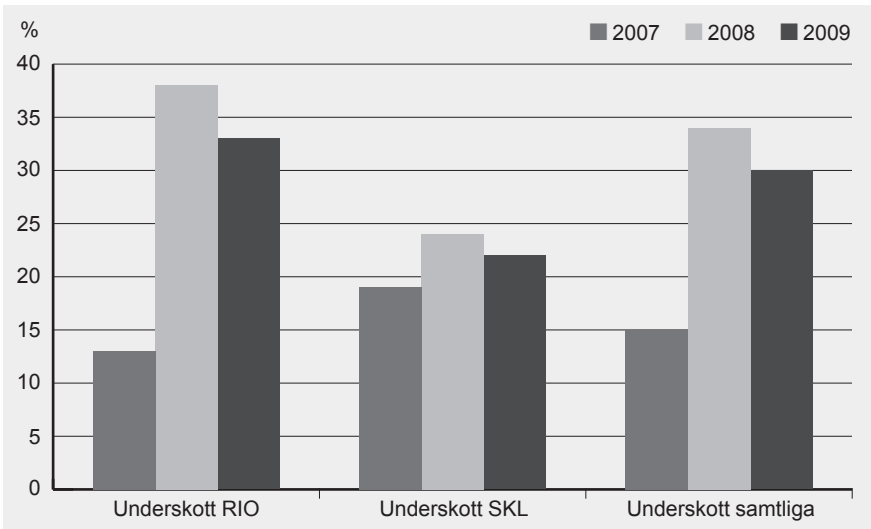
75 Folkbildningsrådet. Kommunernas och landstingens bidrag till studieförbund och folkhögskolor 2009, s.17.

**Figur 5.** Intäkter (i procent) uppdelat på RIO- och SKL-skolor, 2009



Figuren visar att statsbidragen spelar en större roll för RIO-skolorna än för SKL-skolorna som i stället får större bidrag från sina huvudmän. Nästa figur visar den totala ekonomin, det vill säga underskott respektive överskott under perioden 2007–2009:<sup>76</sup>

**Figur 6.** Underskott (i procent) hos folkhögskolorna 2007–2009



<sup>76</sup> Ibidem, s. 15.

Procentuellt sett har fler RIO-skolor underskott i sin ekonomi jämfört med SKL-skolorna, åtminstone var det så 2008 och 2009. Ett av beredningsgruppens förslag var att bara ge förstärkningsbidrag för extra lärarinsatser till skolor som har en grundnivå på två lärartjänster per 1 000 deltagarveckor. Genomsnittet för samtliga skolor är 2,01 helårstjänst per 1 000 deltagarveckor, utan förstärkningsbidrag. Lärartätheten är dock högre för SKL-skolor än för RIO-skolor. 64 procent av RIO-skolorna har en lärartäthet under gränsvärdet medan motsvarande andel för SKL-skolorna är 19 procent.<sup>77</sup> I det reviderade förslaget sänktes lärartätheten till 1,8 tjänster per 1 000 deltagarveckor, vilket innebar att ungefär 30 procent av RIO-skolorna och ungefär 7 procent av SKL-skolorna hamnade under gränsen.

När det gällde förslaget om att omfördela deltagarveckor från större till mindre skolor föreslog gruppen en sänkning av ingångsvärdet med högst 1 procent under 2012 och 2013 för skolor som har mer än 5 000 deltagarveckor. När förslaget presenterades hade 27 stycken mindre än 4 000 deltagarveckor. I det reviderade förslaget gäller det högst 1–2 procent per år av de deltagarveckor som översteg 5 800 deltagarveckor per skola, och i praktiken är det inte särskilt många veckor att omfördela.<sup>78</sup>

Frågan var om förslagen uppfyller folkhögskolornas förväntningar, och svaret är både ja och nej. Beredningsgruppens förslag fick både positiva och negativa synpunkter, men det är omöjligt att tillfredsställa 150 folkskolor med olika förutsättningar, det vill säga olika stora, några har internat, kursutbudet är olika, ekonomin skiljer sig etcetera. Det reviderade förslaget passade förmodligen skolorna mycket bättre men eftersom det inte blev någon remissomgång på det reviderade förslaget vet vi inte i vilken utsträckning skolorna fortfarande är nöjda eller missnöjda.

## Bedömning av resultatet rörande studieförbunden

Vi går nu över till att bedöma fördelningssystemet för studieförbunden. Först analyserar vi hur beredningsgruppens förslag förhåller sig till direktiven från Folkbildningsrådets styrelse samt till de förväntningar från studieförbunden som vi har kunnat se. Efter detta går vi över till att bedöma hur förslaget förhåller sig till regeringens riktlinjer.

---

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

78 Enligt våra beräkningar motsvarar 1 % av de totala deltagarveckorna för skolor som har över 5 800 deltagarveckor ungefär 1 000 deltagarveckor.

## **Folkbildningsrådets direktiv och studieförbundens förväntningar**

Vi har redan visat att direktivet från Folkbildningsrådets styrelse var relativt öppet. Gruppen skulle göra en översyn av fördelningssystemet, ett uppdrag som sedan utvidgades till en mer förutsättningslös omprövning av fördelningssystemet. Till detta uppdrag fogades också studieförbundens synpunkter på det dåvarande fördelningssystemet. Som vi inledningsvis visade så föreslog beredningsgruppen förändringar som låg i linje med dessa synpunkter, bland annat förändringar i förstärkningsbidraget och kulturprogrammen. Här verkar det inte heller finnas någon avgörande oenighet mellan studieförbunden. I dessa delar bedömer vi därför att beredningsgruppen har uppfyllt sitt uppdrag.

En fråga som vi dock inledningsvis vill ställa är hur man ska se på beredningsgruppens förslag. I vår bedömning av processen har vi tagit upp att beredningen av frågan om ett nytt fördelningssystem kan liknas vid en förhandlingssituation där framförallt studieförbunden förhandlar om hur statsbidraget ska fördelas. Det förslag som styrelsen därmed får till sig skulle då kunna ses som ett förhandlingsresultat snarare än resultatet av en utredning där en grupp utredare resonerat sig fram till en lämplig fördelningsmodell. Vad styrelsen behöver och förväntar sig som underlag för sitt beslut, en utredning eller ett förhandlingsresultat, styrs givetvis av vilka utgångspunkter och problem som varit fokus för processen. Att det förslag som nu lades fram kanske mer kan liknas vid ett förhandlingsresultat än en utredning beror förmodligen på att problemet med oenighet mellan studieförbunden fick stort utrymme i processen.

Både styrelsen och beredningsgruppens ledamöter lyfte fram problemet med den ovan nämnda oenigheten mellan studieförbunden när det gäller fördelningssystemets utformning, och vi har konstaterat att den framför allt verkar vara kopplad till grundbidragets storlek. Enligt beredningsgruppens utgångspunkter har långsiktighet och förutsägbarhet ett samband med möjligheten att förnya verksamheten, och ett högre grundbidrag ses då som en lösning och en förutsättning för förnyelse. Studieförbundens representanter är dock inte överens om att ett höjt grundbidrag ger detta resultat. Beredningsgruppen menade att ett högre rörligt bidrag skulle ge positiva effekter, till exempel att lyckade satsningar på nya verksamheter som genererade fler studietimmar belönades snabbare samt att förbunden känner en viss press på att uppnå volymmålen. Det var alltså en avvägning mellan den snabbrörliga delen och ett högre, mer trögrörligt, grundbidrag, och beredningsgruppen föredrog det senare:

*Ett mindre snabbrörligt system ger utrymme för att ta risker i form av verksamhetsinsatser som inte med nödvändighet ger utdelning i form av fler timmar redan år ett. Möjligheten att bygga organisationer långsiktigt när det gäller bemanning, lokaler med mera förbättras. En större fast del*

*i ersättningen torde gynna långsiktighet, kvalitetsarbete, utveckling och investeringar. [ ] I avvägningen mellan ett snabbare rörligt system och ett mer långsiktigt system föreslår beredningsgruppen en kombination av grundbidrag och rörligt bidrag där den snabbrorligare delen är mindre än idag.<sup>79</sup>*

Man har dock inte lyckats lösa oenigheten mellan studieförbunden när det gäller hur statsbidraget ska fördelas. De positioner som de olika grupperingarna av studieförbund intog i diskussionen kring det förra systemet, framförallt kopplat till hur snabbt volymförändringar ska få genomslag i fördelningen av statsbidrag, förefaller fortfarande finnas kvar. Det som har förändrats är möjligen att förbund som då upplevde sig som förlorare nu ser sig mer som vinnare. En av beredningsgruppens ledamöter framhåller dock att de flesta studieförbund i huvudsak står bakom fördelningssystemet.

Tidigare har vi beskrivit två delvis parallella processer som ledde fram till beslutet om en översyn av studieförbundens fördelningssystem. Den ena handlade om att se över systemet för att studieförbunden hade kritiserat det dåvarande systemet. Vår bedömning är att beredningsgruppen framför allt har tolkat och formulerat sitt uppdrag i linje med denna process. Den andra processen handlade om att möta de förväntningar på att tillföra kvalitativa element som regeringen uttryckt i den senaste folkbildningspropositionen. Denna process är nedtonad både i intervjuerna med beredningsgruppen och i det förslag som man lämnade till Folkbildningsrådets styrelse. För oss är det tydligt att beredningsgruppen fokuserade på att försöka lösa de problem som folkbildningsfältets egna aktörer hade identifierat samt på att lösa konflikten mellan aktörerna kring hur systemet ska vara utformat.

I det här fallet fick folkbildningens aktörer själva bereda och diskutera fördelningssystemet, och då är det naturligt att deras egna interna frågeställningar hamnar i fokus. Att tillföra ”kvalitativa element” är snarare krav som kommer utifrån och det har inget stort internt stöd. Låt oss titta lite närmare på denna fråga.

### **Regeringens riktlinjer – kvalitativa element i bidragssystemen**

Kraven eller förväntningarna på att införa kvalitativa element i fördelningssystemen fanns från början med i det uppdrag som styrelsen lämnade till beredningsgruppen. Dessutom hade regeringen tydligt uttryckt sin förväntan genom folkbildningspropositionen. Beredningsgruppen arbetade också inledningsvis med denna fråga. När det gäller frågan om att tillföra kvalitativa element skriver beredningsgruppen att:

---

<sup>79</sup> Folkbildningsrådet. Beredningsgruppens (studieförbundet) utgångspunkter för förslag till ny fördelningssystem, s. 4.



*Med stöd av studien Effekter & Evidens. En metautvärdering inom folkbildningsområdet, som har genomförts av Lena Lindgren, föreslås inga sådana indikatorer (ett stöd för denna slutsats kan utvärderingsgruppen dock inte hitta i Lindgrens studie, vår anm.). Däremot föreslås nya kvalitativa element tillföras statsbidragskriterierna genom förslaget om förtydliganden i de olika verksamhetsformerna, genom att kraven på ett statsbidragsberättigat studieförbund preciseras och genom att tillföra andelen unika deltagare som ett mått som påverkar bidragsfördelningen.<sup>80</sup>*

I stället för att föreslå kvalitativa element som en del av fördelningen av statsbidraget valde gruppen att förtydliga verksamhetsformerna och ställa mer preciserade krav på studieförbunden. Beredningsgruppen visade dock inte på vilket sätt dessa förändringar hade en koppling till verksamhetens kvalitet. I intervjuerna svarade nästan alla ledamöter att införandet av unika deltagare som fördelningsgrund var lösningen på uppdraget att föreslå kvalitativa element. För oss är det dock oklart på vilket sätt andelen unika deltagare kan sägas ha en koppling till verksamhetens kvalitet. Vår slutsats är att frågan blev mer och mer osynlig på beredningsgruppens agenda. Orsakerna till detta kan vara flera.

Beredningsgruppen hade svårt att finna en lösning på hur ”kvalitativa element” i praktiken skulle utformas och fann inte heller några lösningar på detta i arbeten av andra som arbetar med kvalitetsfrågor kopplade till folkbildningen. Det fanns inte heller någon annan aktiv aktör i folkbildningsfältet som drev frågan inifrån och pressen på beredningsgruppen att arbeta på djupet med frågan kan därmed ha upplevts som låg.

År 2007 antogs folkbildningspropositionen och efter det började Folkbildningsrådet en process med målet att stödja, följa upp och redovisa folkbildningens kvalitetsarbete. Rådet betonar dock att själva kvalitetsarbetet utförs av studieförbunden och folkhögskolorna själva, i linje med propositionen.<sup>81</sup> Detta innebär att studieförbunden själva hade ansvaret för att utforma sina egna kvalitetskriterier för verksamheten, och Folkbildningsförbundet lyfte tydligt fram detta inför kvalitetsarbetets start 2007:

*Grunden för Folkbildningsrådets arbete bör vara att föra en dialog med studieförbunden och sätta sig in i deras olika ledningssystem och ledningsprocesser för kvalitetsarbete. Folkbildningsrådet bör däremot inte*

---

80 Folkbildningsrådet. Beredningsgruppens (studieförbund) förslag – statsbidrag till studieförbund.

81 Folkbildningsrådet. Handling till folkbildningsrådets styrelse 2011-04-19.

*utarbeta ett eget kvalitetssystem likt exempelvis Myndigheten för skolutveckling och Högskoleverket.<sup>82</sup>*

Folkbildningsförbundet skrev även att:

*Kvalitetsutveckling är kopplad till varje studieförbunds idé, profil och inriktning och ser därmed olika ut i de olika förbunden. Ett viktigt kvalitetskriterium är graden av överensstämmelse mellan studieförbundets verksamhet och identitet.<sup>83</sup>*

Studieförbunden har starkt betonat att varje förbund själv definierar kvalitetskriterierna och sedan utför arbetet. De har dock kommit överens om att redovisa en indikator – cirkelledarnas folkbildningskompetens.

Enligt beredningsgruppen var de flesta studieförbund redan tidigt negativa till att införa fördelningsgrunder i bidragssystemet kopplade till kvalitativa kriterier. Vår tolkning är att det har skett en organisatorisk särkoppling mellan kvalitetsarbete och statsbidragssystem när det gällde studieförbunden. Särkoppling har beskrivits som ett sätt för organisationer att hantera de krav som ställs från omgivningen. När sådana krav står i motsättning till organisationens interna krav och synsätt kan vi förvänta oss att organisationen utvecklar separerata strukturer och processer för de olika kraven. Dessa verkar sedan parallellt inom organisationen utan att störa varandra och kan på detta sätt ses som särkopplade.<sup>84</sup> Den starka betoningen som Folkbildningsrådet har på att studieförbunden själva ska formulera kvalitetskriterierna och att det är de som ska organisera och driva arbetet har förmodligen förstärkt denna organisatoriska särkoppling. Intrycket av att det förekommer en särkoppling blir också tydligare i det att det finns en gemensam indikator, cirkelledarnas folkbildningskompetens, som inte används för att omfördela statsbidraget. Kvalitetsarbetet och fördelningssystemet fungerar på detta sätt parallellt, särkopplade från varandra. Därmed kan Folkbildningsrådet argumentera gentemot riksdagen och regeringen att de arbetar med kvalitetsfrågor samtidigt som de inte låter detta inverka på fördelningssystemet. Vår tolkning är att detta blir ett sätt att hantera både bidragsgivarens och bidragstagarnas delvis motstridiga förväntningar.

Vår bedömning är att Folkbildningsrådets styrelse på denna punkt inte lever upp till de förväntningar som uttryckts i regeringens folkbildningsproposition, och den nya fördelningsmodellen bygger helt på kvantitativa fördelningsgrunder.

---

82 Folkbildningsförbundet. Kvalitetsarbete i studieförbund från 2007.

83 Ibidem.

84 Se exempelvis Meyer & Rowan 1977 och Brunsson 2002.

## **Regeringens riktlinjer – kopplingar till 4:7**

I inledningen till regelverket för det nya fördelningssystemet står det tydligt vilka fyra syften staten har med att ge statsbidrag till folkbildningen samt vilka sju verksamhetsområden som är prioriterade. Det är dock svårare att göra några direkta kopplingar mellan statens intentioner och stödets fördelning. Den tydligaste kopplingen vi kan se gäller det sjätte verksamhetsområdet med tanke på att systemet innehåller ett förstärkningsbidrag till verksamheter som riktar sig till personer med funktionsnedsättning och personer som invandrat och har behov av stöd i svenska språket. Det sjätte verksamhetsområdet berör tillgänglighet och möjlighet för personer med funktionsnedsättning att delta i verksamheten. Förstärkningsbidraget kan även sägas ha en koppling till det andra verksamhetsområdet som rör det mångkulturella samhällets utmaningar. Kulturprogram som en statsbidragsberättigad verksamhetsform kan sägas ha en direkt koppling till statens fjärde syfte om att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet. I det nya systemet försvinner dock den särskilda pott som har funnits för kulturprogram, och det kan leda till minskade ekonomiska incitament för studieförbunden att arrangera kulturarrangemang.

I övrigt ser vi inte att fördelningssystemet är utformat med ambitionen att ge studieförbunden ekonomiska incitament att arbeta med verksamheter som har en direkt koppling till statens syften. I likhet med utgångspunkten att systemet ska vara flexibelt och neutralt, i den meningen att studieförbunden själva ska forma sin profil och sin verksamhetsinriktning, läggs ansvaret för att arbeta i linje med statens syften på studieförbunden som ett grundvillkor för att få ta del av statsbidraget.

*Statens stöd till folkbildningen utmärks av stor tilltro till studieförbundens förmåga att självständigt forma sin verksamhet. Studieförbunden måste kontinuerligt ta ställning till om verksamhet, som finansieras med statsbidraget, ligger i linje med av riksdagen beslutade syften med bidraget. För att på ett tillförlitligt sätt klara denna gränsdragning krävs förutom kriterier för statsbidragets användning även rutiner för regelbunden granskning och kontroll av verksamheten.*

Vår bedömning är därför att Folkbildningsrådet med fördelningssystemet av statsbidrag inte har ambitionen att styra studieförbundens verksamhet för att följa statens syften. Det nya fördelningssystemet bygger i stället på beräkningar av studieförbundens historiska och nuvarande verksamhetsvolym.

## **Bidragssystemets tydlighet**

Beredningsgruppen har arbetat med att förtydliga statsbidragets regelverk och förtydligade reglerna för de olika verksamhetsformerna samt tydliggjorde grundkraven för att ett studieförbund ska vara berättigat till statsbidrag. Tidigare var kanske

reglerna kring förstärkningsbidraget de svåraste eftersom fördelningen byggde på merkostnader för verksamheter som var riktade till de aktuella grupperna. I den nya modellen baseras den i stället på den verksamhetsvolym som dessa deltagare genererar. Detta gör det förmodligen betydligt enklare att hantera förstärkningsbidraget (den förra konstruktionen gick inte att genomföra fullt ut) även om några aktörer påpekade att det kan finnas kvar en viss gränsdragningsproblematik.

Studieförbunden ville att det nya systemet skulle vara enkelt med få och begripliga variabler. Det beslutade fördelningssystemet innehöll en ytterligare fördelningsgrund, så kallade unika deltagare. I övrigt var fördelningsgrunderna kända sedan tidigare även om andelarna mellan dem har förändrats. Förändringarna krävde inte heller någon ytterligare information från studieförbunden, utan allt statistiskt underlag som krävdes för att fördela statsbidraget finns redan.

Delarna som påverkar det rörliga bidraget är också relativt tydliga och enkla att förstå eftersom det helt enkelt gäller hur många personer som har deltagit i verksamheten och hur länge. Grundbidragets storlek är däremot svårare att härleda bakåt eftersom det bygger på tidigare utbetalt statsbidrag. Studieförbundens andelar av grundbidraget bestäms av vad de ”presterade” i tidigare fördelningssystem, vilket gör det svårt att se vad som har påverkat dagens grundbidrag.

Ett fördelningssystem för statsbidrag bör också vara relativt förutsägbart, vilket också var ett vanligt argument i diskussionen om det beslutade systemet. Systemet innebär ett 75-procentigt grundbidrag som baseras på tidigare utbetalt statsbidrag och ett rörligt bidrag som baseras på den verksamhetsvolym som studieförbundet hade två år tidigare, och därigenom finns en inbyggd trögrörlighet i systemet som garanterar en viss förutsägbarhet.

## 10. Vad ska bidragssystemen lösa?

Arbetet med att ta fram nya bidragssystem handlar på ett sätt om att försöka hantera olika typer av dilemman. Man måste agera i ”myndighets ställe”, det vill säga har ett uppdrag från riksdagen och regeringen, men också i ”medlemmars ställe” eftersom man också ska tillgodose medlemmarnas intressen. För att hantera en sådan uppgift rent praktiskt väljer man ofta en blandning av båda perspektiven och slutresultatet kan därför lätt bli ”ett system som alla kan leva med”.

Gunnar Sundgren tar i boken *En mosaik av mening* upp ett antal dilemman inom studieförbunden som han kallar för *förr och nu*, *centrum och periferi*, *folkbildningsuppdrag och marknadsbehov*, *familjesammanhållning och syskonrivalitet* samt *nytta och mening*.<sup>85</sup> Även vi har stött på ett antal olika dilemman när det gäller förslagen, varav en del kan ses som ”syskonrivalitet” mellan skolor och studieförbund med olika storlek, inriktning och ekonomiska förutsättningar. Andra dilemman handlar om stabilitet kontra förnyelse och flexibilitet. En del kan hanteras internt av medlemmarna som har en relativt stor självständighet att bestämma över utformningen av bidragssystemen. Det gäller exempelvis omfördelning mellan skolorna respektive studieförbunden, de olika bidragens storlek samt generella kontra riktade bidrag. Detta har vi berört ganska utförligt ovan.

Men den interna processen är i högsta grad beroende av den externa processen, det vill säga folkbildningens relation till regeringen och riksdagen, som i grunden handlar om *styrning kontra självständighet*. Regeringen och riksdagen ställer förvisso olika krav som folkbildningen ska ta hänsyn till, men dessa krav och riktlinjer är inte alltid så tydliga och lätta att tolka. Problemen i denna process handlar på ett övergripande plan om synen på vad bidragssystemen ska lösa, det vill säga vilka komponenter som ska ingå i själva bidragssystemen och därmed hur styrande de ska vara. Möjligtvis kan det också formuleras på följande sätt: Ska bidragssystem och verksamhet lösa samma saker eller ska bidragssystemet lösa vissa saker och verksamheten andra saker? Man kan ju tänka sig att ett bidragssystem ger vissa förutsättningar för en verksamhet medan verksamheten bedöms mot andra kriterier än de som finns i själva bidragssystemet. Utvärderingen av verksamheten och det

---

85 Sundgren 2012, s. 144.

bidragssystemet ska lösa är då skilda från varandra även om den kan få konsekvenser för själva bidragsgivningen.

Vad systemen ska lösa ställdes på sin spets i båda beredningsprocesserna, exempelvis när det gäller hur frågan om kvalitet ska hanteras och i slutändan vem som ska ha makt över bidragssystemens utformning och innehåll. Men frågan om folkbildningens utformning och innehåll påverkas också av begrepp som utvärdering, särart och målsättningar, begrepp som är ständigt närvarande i beredningsprocesserna. I detta slutkapitel ska vi se hur folkbildningen påverkas av dessa begrepp. Vi börjar med kvalitetsfrågan.

## Kvalitet

En av grundfrågorna i översynen var på vilket sätt kvalitetsfaktorer skulle vara en del i bidragsfördelningen. Denna fråga har varit uppe vid olika tillfällen och statvetaren Lena Lindgren påpekade för länge sedan att bidragssystemen har stark koppling till volym men saknar kvalitativa mått, vilket även Riksrevisionsverket gjorde i slutet av 1990-talet.<sup>86</sup> I den andra stora utvärderingen av folkbildningen, SUFO 2, påpekades också att Folkbildningsrådets bidragsmodeller inte tog någon hänsyn till innehållet eller kvaliteten i den genomförda verksamheten. Trots svårigheterna att finna användbara kvalitetsmått borde man ”... pröva möjligheten att ta fram ett bredare underlag för bidragsfördelningen. Det endimensionella mått som nu används har enligt vår mening betydande nackdelar.”<sup>87</sup>

Regeringen hänvisade i folkbildningspropositionen 2006 till denna utredning:

*Ett systematiskt kvalitetsarbete med inriktning på såväl administration som verksamhetsformer och innehåll behöver utvecklas på alla nivåer inom folkbildningen. Kvalitativa kriterier behöver tillföras de modeller för fördelning av statsbidrag som tillämpas på olika nivåer inom folkbildningen.*<sup>88</sup>

Detta kvalitetsarbete skulle bygga på folkbildningens egna mål och borde utföras av studieförbunden och folkhögskolorna själva, med stöd av Folkbildningsrådet. Regeringen gav även sin syn på vad som skulle kunna vara kvalitet i folkbildningen, exempelvis hur väl man hade uppnått de fyra syftena och de sju verksamhetsområ-

---

86 Lindgren 2001 och RRV 1999:44.

87 SOU 2004:30, s. 99 f.

88 Prop. 2005/06:192, s. 47 ff.

dena. Andra tänkbara kriterier var graden av ideologisk profil och i vilken utsträckning verksamheten bedrivs i hela landet. Även om verksamheterna var olika ansåg regeringen att det måste finnas vissa "... grundläggande värderingar och element" och metoder som möjliggör en jämförelse av kvalitet mellan olika verksamheter.

## Folkbildningsaktörernas referensgrupp

År 2007/2008 bildades en referensgrupp som med stöd av Folkbildningsrådet skulle arbeta med kvalitetsfrågor. Den bestod av representanter från folkhögskolor och studieförbund samt en forskare från Förvaltningshögskolan i Göteborg. Gruppen ordnade en mängd olika konferenser och möten genomfördes för att diskutera kvalitetsfrågor och ta fram förslag.

På referensgruppsmötet i januari 2008 beslutade man att begränsa kvalitetsdiskussionen till de syften och verksamhetsområden som folkbildningspropositionen pekade ut. Gruppen ville ändå förhålla sig till folkbildningens kännetecken även om man ansåg sig ha dålig kontroll på vad folkbildningsmässighet egentligen är.<sup>89</sup>

I ett underlag till Folkhögskolekonferensen 2008 skriver referensgruppen så här:

*Syftet är att det indikatorsystem som utvecklas ska kunna användas för att regelbundet granska förekomsten och tillståndet av kvalitet i studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet. Den information som systemet producerar ska användas som underlag i FBRs bidragsfördelning, men också för att visa inför riksdag, regering och medborgare att den verksamhet man bedriver har avsedd kvalitet. Det betyder i sin tur att systemet bör ha ett strukturerat format med gemensamma kvalitetsegenskaper för folkbildningen. Indikatorerna kan vara gemensamma eller skilja sig åt mellan studieförbund och folkhögskolor. Kvalitetsegenskaper och indikatorer möjliggör att organisationerna kan jämföras med varandra och med sig själva över tid.<sup>90</sup>*

Gruppen gav förslag på indikatorer med avseende på *förutsättningar*, exempelvis lärnarnas utbildning, *processer* såsom interndemokrati, *prestationer* såsom deltagarnas ålder och kön och antal sammankomster samt *deltagareffekter* såsom nya kunskaper, välmående och gemenskap. Referensgruppens arbete resulterade dock inte i några gemensamma faktorer, utan alla folkhögskolor och studieförbund skulle

---

89 Folkbildningsrådet. Referensgrupp Kvalitetsmått. 2008-01-24.

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

lämna en kvalitetsredovisning men inte enligt någon bestämd mall. I en av Folkbildningsrådets publikationer kommenterar man det ovanstående utvecklingsarbetet:

*I det utvecklingsarbete som sedan tog vid blev det tydligt att det handlade om processer som inte kan skyndas fram eller tryckas på 'uppifrån'. Varje folkhögskola och studieförbund måste äga sin egen process utifrån sina egna förutsättningar.<sup>91</sup>*

En av anledningarna till att det inte blev några gemensamma indikatorer sägs vara RIO:s styrelses negativa inställning till detta. I ett brev till Folkbildningsrådet där RIO:s styrelse föreslog representanter till en annan grupp sägs att: ”RIO:s representant har inte heller i den gruppen (det vill säga referensgruppen, vår anm.) gett sitt stöd till gemensamma indikatorers varande.”<sup>92</sup>

## Beredningsgruppernas arbete

Trots dessa skrivningar var kvalitetsfrågor ett genomgående tema, som vi sett, i folkhögskolegruppens förslag och diskussioner. Många folkhögskolor var mycket negativa till att införa kvalitativa mått i fördelningssystemet, inte bara för att kvalitetsindikatorerna var okända, vilket innebar att man inte visste vad man skulle tycka till om, utan att en fördelning efter kvalitetsmått helt enkelt inte var ett bra förslag. Antingen såg de det som orimligt att göra en koppling mellan kvalitet och statsbidrag, eller ansåg att alla skulle uppfylla kriterierna, oavsett vilka kriterier som valdes. Skolorna menade att deltagarna skulle bestämma vad som var god kvalitet och inte någon grupp på central nivå.

Frågan om kvalitativa mått var väldigt nedtonad när det gällde stödet till studieförbunden och beredningsgruppen uppfattade tidigt ett motstånd mot att koppla sådana mått till fördelningssystemet. Dessutom hade beredningsgruppen svårt att konstruera indikatorer för att kunna mäta och jämföra kvalitet. I remissvaren var därför inte denna fråga närvarande på samma sätt som för folkhögskolorna.

Här står vi alltså inför ett dilemma. De flesta studieförbund och folkhögskolor ansåg att kvalitet inte ska kopplas ihop med bidragssystemet utan ville ha en särkoppling. Samtidigt vill regeringen att det ska finnas en koppling.

Den grundläggande diskussionen är således *vad bidragssystemet ska lösa och vad verksamheten ska lösa*. Att utveckla ett kvalitetsarbete är en sak, att koppla kvalitetskriterier till bidragssystemet en annan. På folkhögskolekonferenserna i Nacka

---

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

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



och Malmö våren 2010 framfördes exempelvis protester mot kvalitativa element i bidragsgivningen: ”Kvantifiering av kvalitet kan vara livsfarligt”, eftersom det är svårt att hitta tydliga och rättssäkra kriterier. Kritikerna menade att detta kunde leda till likriktning.<sup>93</sup>

Naturligtvis går det att styra bidragsgivningen med olika typer av mått om man vill. Studieförbundsgruppen diskuterade exempelvis andelen utbildade studiecirkelledare, och för folkhögskolorna infördes en miniminivå för lärartätheten, ett förslag som ungefär hälften av folkhögskolorna var positiva till och resten ratade. Att lärartätheten var högre hos de skolor som ansåg att förslaget var bra kanske inte är något som förvånar.<sup>94</sup> Den grundläggande frågan i beredningsprocesserna var emellertid om själva bidragssystemet ska inkludera kvalitetsfaktorer, som därmed påverkar fördelningen i förväg, eller om kvalitetsfaktorerna ska ligga utanför bidragssystemet och mätas i efterhand. I det senare fallet är det tänkbart att den i efterhand uppmätta kvaliteten skulle kunna påverka medelsfördelningen.

## Sambandet mellan kvalitetsfaktorer och kvalitet

Tage Johansson har i många år arbetat som rektor och har även utvecklat nätverket FB Kvalitet där 84 folkhögskolor ingår. Han skriver så här:

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

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

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

---

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

94 Korrelationen är ungefär 0.53.

*Den risk man tar med en sådan kriterielista, med saker som är enkla att fastställa, är att man snedvrider hela kvalitetsarbetet. Fokus ges åt och pengar satsas på saker som inte har något klarlagt samband med samhällsmålen 4:7. Och inte heller med andra lika viktiga kvalitativa mål, som folkhögskolor, huvudmän eller deltagare har.<sup>95</sup>*

Enligt Johanssons rapport mäts kvalitet utifrån deltagarnas måluppfyllelse och låter dem ta ställning till påståenden som ”Jag är nöjd med utbildningen; jag har fått de kunskaper som jag trodde jag skulle få; studierna har varit meningsfulla (bra) för mig; studierna har gett mig bättre självförtroende; jag har ökat mina möjligheter att studera vidare; studierna ger mig bättre möjligheter i arbetslivet etcetera.” Svaren ges på en fyrgradig skala från ”håller helt med” till ”håller inte med”.

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

*[Det finns] inga styrkta samband mellan dessa enskilda faktorer och god kvalitet – oavsett vilket kvalitativt perspektiv som man väljer. Allt grundas på gissningar, lösa antaganden och favoritföreställningar om vad som skapar måluppfyllelsen. Inget är styrkt.*

Men om det inte finns något samband mellan insats och resultat är frågan varför denna verksamhet ska ligga hos just folkhögskolorna. Statsvetaren Lena Lindgren har gått igenom en mängd olika utvärderingar inom folkbildningsområdet och funnit att det saknas just analyser av orsak och verkan.<sup>96</sup> I de utvärderingar som gäller effekterna av folkbildning, främst individeffekter, är det svårt att få veta *vad* i cirkeln eller kursen som åstadkom de observerade effekterna hos deltagarna.<sup>97</sup> Enligt Lindgren finns dock några saker som kan förklara effekternas uppkomst och hon ser att hög frivillighet och eget ansvarstagande generellt leder till högre värderingar från deltagarna. Ett annat mönster, även om det inte är klarlagt hur, tycks lärare i högre grad påverka elevernas upplevelse av sina studier på folkhögskola. Något som också framträder i flera rapporter är att bilden av folkbildningens särskilda arbetsformer inte tycks ha någon motsvarighet i praktisk verksamhet. Det påverkar emellertid inte deltagarnas uppfattning av studiecirklarna, den övervägande delen av dessa är mycket nöjda med sina studier. Att påvisa det som ofta diskuteras, näm-

95 Johansson, T. (2011-01-12). Folkhögskolans kvalitet är varaktigt hög, jämn och robust.

96 Lindgren 2009, s. 33.

97 Ibidem, s. 19

ligen folkbildningens särart, exempelvis en speciell pedagogik eller speciella metoder, är därför svårt.<sup>98</sup>

I Riksrevisionens senaste granskning av studieförbunden förekom kravet igen på att statsbidraget skulle tydligare fördelas utifrån kvalitativa kriterier. Folkbildningsrådet svarade att frågan om vad som är god kvalitet ska fattas så nära deltagarna som möjligt.<sup>99</sup>

Folkbildningen har generellt ansett att bidragssystemen ska vara så ”rena” som möjligt från kvalitetsvariabler. Det kan vara en rimlig hållning eftersom det kan finnas många administrativa problem med ett system där kvalitetsfaktorer i förväg styr fördelningen.

Alternativet blir då att i efterhand försöka bedöma om folkbildningen uppfyller statens syften, och det resultatet kan då i ett senare skede påverka bidragsfördelningen. Vem eller vilka utvärderar då folkbildningen?<sup>100</sup>

## Utvärdering

Kvalitets- och utvärderingsfrågor har funnits med sedan Folkbildningsrådet bildades 1991. I 1990/91 års proposition står det att ”en uppföljning, som beskriver vad studieförbund resp. folkhögskolor presterar, och en utvärdering, som belyser prestationernas effekter och kvalitet, måste därför ske kontinuerligt.”<sup>101</sup> Enligt regeringen var det nödvändigt med utvärderingar om man vill få en uppfattning om graden av måluppfyllelse.

## Detaljstyrning från regeringen

Men i denna proposition ställde regeringen inte bara krav på att prestationerna *skulle* utvärderas utan också på *vad* som skulle utvärderas. Man ville exempelvis veta i vilken utsträckning deltagarna kommer från de prioriterade målgrupperna, hur utbildningen anpassades till de handikappades behov, vilka ämnesråden och aktiviteter som har varit föremål för statligt stöd samt hur öppna skolorna och förbunden hade varit mot nya grupper och ämnesråden. Däremot var det inte aktuellt

---

98 Ibidem, s. 33.

99 Folkbildningsrådet. Styrelsen 2011-04-19. Handling till punkt 8.

100 I Lindgren 2001, s. 102 och 106 ff. diskuteras bland annat gemensamma resultatmätt, kvalitet och utvärderingars betydelse för verksamheten.

101 Prop. 1990/91:82, s. 40.

att bedöma hur mycket deltagarna hade lärt sig eftersom prov och kunskapstest inte hörde hemma i den fria folkbildningen.<sup>102</sup>

Staten initierade utvärderingar vart tredje år, och förutom det skulle Folkbildningsrådet göra en samlad redovisning och utvärdering av folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet.<sup>103</sup> På lokal nivå skulle utvärderingen fokusera på vad som gjordes samt varför och hur. Utvärderingen borde enligt regeringen ha en processororienterad karaktär, där deltagare och deltagarstyrning ingick.<sup>104</sup>

Ett antal riksdagsmän motsatte sig emellertid den här detaljstyrningen och menade att Folkbildningsrådet borde få avgöra hur aktörerna hade lyckats uppnå målen som de själva ställt upp.<sup>105</sup> I en annan motion betonades vikten av ett utvärderings-system som inkluderar kvalitetskriterier och ville att särskilda resurser skulle avsättas för detta.<sup>106</sup> Utskottet var inne på samma linje och menade att det var av ”stor vikt att metoder för ett utvärderingsarbete som tar fram kvalitativa data får utvecklas under de första verksamhetsåren med ett nytt statsbidragssystem.”<sup>107</sup>

## Statens utvärderingar

### SUFO 1

I direktiven till den första stora utvärderingen, SUFO 1, betonade regeringen att utvärderingen skulle se om syftena med statsbidraget hade uppnåtts men även belysa kvalitativa aspekter i verksamheten utifrån ett deltagarperspektiv.<sup>108</sup>

Enligt 1998 års proposition skulle utvärderingen framöver belysa folkbildningens mångsidighet och bredare betydelse för samhället eftersom det inte räckte att studera volymer för att bedöma folkbildningens utveckling. Folkbildningsrådet skulle främst följa upp och utvärdera effekterna av rådets statsbidragsgivning för att se hur syftena med statsbidraget hade uppfyllts. Enligt förslaget skulle statens utvärderingar göras vart femte år.<sup>109</sup>

### SUFO 2

Den andra stora utvärderingen, SUFO 2, innehöll inga nya bedömningsområden. Den statliga utvärderingen borde inriktas på att se om det fortfarande var relevant

---

102 Ibidem, s. 16.

103 Ibidem, s. 11 och 40 f.

104 Ibidem, s. 43.

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

106 Riksdagen. Motion 1990/91: Ub106 av Larz Johansson m.fl. (c).

107 Riksdagen. Betänkande 1990/91: UbU18, s 18 f.

108 SOU 1996:159, s. 15 f.

109 Prop. 1997/98:115, s. 23 f.

att ge stöd till folkbildningen, och syftet var med andra ord att studera och bedöma det organiserade folkbildningsarbetets värde för samhället. Den bedömningen skulle bygga på de tidigare motiven för samhällets stöd.<sup>110</sup>

Enligt SUFO 2 skulle statens stöd inte vara förknippat med några särskilda villkor utan följas upp i efterhand. Prövningen skulle då avse folkbildningens funktion i samhället, inte specifika statliga mål.<sup>111</sup>

I folkbildningspropositionen 2006 menade regeringen att Folkbildningsrådets egna utvärderingar borde användas mer i bedömningen av om statsbidragets målsättningar uppfyllts. De tidigare externa utvärderingarna (SUFO 1 och SUFO 2) hade bara kunnat granska ett urval av frågor som regeringen var intresserad av att få svar på.<sup>112</sup>

### **2011 års utvärdering**

2011 tillsatte regeringen åter en utvärdering av folkbildningen, vilket var första gången på tio år. Ett av skälen var att folkbildningen får ett omfattande stöd och man ville se om syftena med stödet hade uppnåtts. Riksrevisionens granskning av studieförbunden var ett annat viktigt skäl. I direktiven till utvärderingen står det så här:

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

Enligt Riksrevisionen fanns brister i både regeringens och Folkbildningsrådets uppföljningar och utvärderingar. Utan kvalitativa uppföljningar saknas information, enligt Riksrevisionen, för att styra statsbidraget i rätt riktning. Regeringen ville därför ändra detta så att Folkbildningsrådets redovisning i högre grad skulle omfatta kvalitativa mått.

Utredaren skulle naturligtvis utvärdera och analysera i vilken utsträckning syftena hade uppnåtts, men också föreslå sätt att göra oberoende utvärderingar så att riksdag och regering regelbundet får rapporter om den statligt finansierade folkbildningsverksamheten. Den skulle inbegripa både kvantitativa och kvalitativa mått. Utvärderingen skulle vidare föreslå en ny modell för utvärderingen som beaktade behovet av mer regelbundna övergripande utvärderingar och behovet av mer djupgående studier inom avgränsade områden.<sup>113</sup>

---

110 SOU 2004:30, s. 326.

111 Ibidem, s. 329.

112 Prop. 2005/2006:192, s. 55 f.

113 Utbildningsdepartementet. Kommittédirektiv 2011:93.

Det är naturligt att regeringen tillsatte en utvärdering eftersom uppdraget även handlar om att se över statens syften, vilket knappast är en uppgift för Folkbildningsrådet. Däremot fick Folkbildningsrådet i uppdrag att se över de sju verksamhetsområdena i folkbildningsförordningen, och regeringen var inställd på att minska antalet områden. Folkbildningsrådet argumenterade i sitt svar för att dessa sju områden skulle tas bort eftersom de skapade en viss otydlighet. I stället föreslog rådet vissa justeringar i de fyra syftena.<sup>114</sup>

## Folkbildningsrådets utvärderingar

Folkbildningsrådet ska kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till de syften som angivits. Dessutom gör rådet kvalitetsredovisningar, tar fram statistik av olika slag samt gör besök på olika folkhögskolor och studieförbund. Vid dessa besök tittar man på organisationen och verksamheten, exempelvis hur man planerar verksamheten och arbetar med kvalitet, hur man når upp till statens syften samt hur man följer upp administrationen och ekonomin.

### 2009 års kvalitetsredovisning

Vi nämnde ovan att alternativet till kvalitetsvariabler i bidragsgivningen är att i efterhand se hur skolorna och förbunden har tagit sig an kvalitetsfrågorna. Enligt Folkbildningsrådets nationella redovisning av folkbildningens kvalitetsarbete 2009 var det 5 procent av folkhögskolorna och två studieförbund som hade brustit i sitt systematiska kvalitetsarbete. Rådets slutsats var att folkhögskolorna borde uppmärksamma deltagarnas inflytande i kvalitetsredovisningarna som byggde på en självvärdering av kvalitetsarbetet och av kvaliteten i Allmän kurs i förhållande till 4:7. I det systematiska arbetet hade skolorna tagit fram flera indikatorer, exempelvis kursutbud, klagomålshantering, personal, marknadsföring och utrustning. När det gällde 4:7 fick skolorna välja mellan fyra alternativ; (1) att de kände till syftena eller verksamhetsområdena; (2) att de arbetade efter syftena eller områdena; (3) att syftena eller områdena fanns i verksamhetsplanerna och verksamhetsberättelserna eller (4) att de genomförde systematiska uppföljningar och utvärderingar av hur syftena eller områdena har utvecklats. I dessa självvärderingar angav de flesta skolor alternativ tre ovan.<sup>115</sup>

---

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

115 Folkbildningsrådet. Nationell redovisning av folkbildningens kvalitetsarbete 2009.

## 2010 års kvalitetsredovisning

I 2010 års nationella kvalitetsredovisning skriver rådet att kvalitetsredovisningarna hade utvecklats, men att det borde vara tydligare hur utvärderingarna ska göras och hur resultaten ska tas tillvara. Man menade också att redovisningen av effekterna och deltagarinflytandet borde stärkas. Ungefär samma andel av folkhögskolorna och ett av studieförbunden hade fortfarande brister i sin kvalitetsredovisning. Självvärderingen visade en viss förbättring när det gällde exempelvis statens syften och verksamhetsområden. Över 50 procent (en ökning med 7 procent sedan 2009) sade att de genomförde en systematisk uppföljning eller utvärdering och analys av målen och insatserna när det gällde syftena, och ungefär 40–50 procent gjorde det när det gällde verksamhetsområdena.<sup>116</sup>

## Deltagarundersökningar

Folkbildningsrådet har initierat en hel del utvärderingar under årets lopp, varav en del gällde deltagarnas upplevelser av folkhögskolorna eller studieförbundens verksamheter. Ett exempel är 2010 års folkhögskoledeltagarundersökning som bygger på enkäter och intervjuer med deltagare som har gått folkhögskoleskurser. Studien visar att deltagarna uppskattar den långsamma studietakten och närheten till lärarna. 80 procent kände ett större självförtroende tack vare folkhögskolestudierna samt ifrågasatte mer och tog fler initiativ än tidigare. Ungefär 75 procent menade att de i hög grad eller i någon mån hade blivit bättre rustade för fortsatta studier och för arbetsmarknaden. Svarefrekvensen i dessa enkätundersökningar var dock låg, ungefär 40 procent.<sup>117</sup>

I 2008 års studiecirkelverksamhet tyckte de flesta deltagarna att cirkelarna hade ökat deras välmående och trivsel. Cirkelarna ledde även till sociala kontakter och gemenskap samt inspirerade till fortsatta studier.<sup>118</sup> Denna undersökning av Folkbildningsrådet innehåller också en granskning av tidigare studier som rör studiecirkel, och en slutsats är att studiecirkeldeltagandet verkar påverka människor på en mängd olika sätt. Däremot är det oklart *hur* det har gått till, det vill säga sambandet mellan insatsen och utfallet.<sup>119</sup> I denna studie undersöker rådet även vilken roll cirkelledaren har, om cirkelarna bygger på deltagarnas erfarenheter etcetera.

---

116 Folkbildningsrådet. Nationell redovisning av folkbildningens kvalitetsarbete 2010.

117 Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2011. Folkhögskoledeltagarundersökning 2010. Folkbildning för alla? s. 9 f och 31 f. Folkbildningsrådet 2011. 2000 slumpmässigt utvalda deltagare av de som tidigare studerat vid folkhögskolan (långa kurser) 2006, 2007, 2008 eller 2009 har fått en enkätundersökning om hur folkhögskolan påverkat deras yrkesval eller fortsatta studier. Den andra enkätundersökningen gäller 5000 individer som gick på långa kurser våren 2010.

118 Folkbildningsrådet utvärderar No 2 2009. Studiecirkeldeltagare 2008, s. 125.

119 Ibidem, s. 17.

Den här typen av deltagarundersökningar har inte alltid ett utvärderande perspektiv. Även om deltagarna är nöjda behöver det inte bero på skolan i sig utan kan till exempel bero på att de har låga förväntningar. Resultatet måste alltid jämföras med något, förslagsvis deltagarnas förväntningar.

## Syftet med utvärderingar

I en annan studie har statsvetaren Lena Lindgren gått igenom utvärderingar på folkbildningsområdet, och konstaterar att få har något uttalat syfte. Ofta anger man inte varför utvärderingen görs eller hur den är tänkt att användas. De flesta utvärderingar saknar också kriterier för att avgöra om resultatet är en framgång eller ett misslyckande, och dessutom finns ingen diskussion kring de valda värderingsperspektiven. Det verkar, enligt Lindgren, helt enkelt som en del av författare inte vill kännas vid att det faktiskt är en utvärdering som görs.<sup>120</sup>

En utvärdering har ibland flera syften och kontroll är vanligtvis ett av dem. För att lära sig något inför framtida beslut måste man också veta varför man når de uttalade syftena alternativt varför inte. Lena Lindgren nämner efter denna genomgång av utvärderingar att det finns ett antal studier med långa beskrivningar av hur deltagare upplever exempelvis studierna vid folkhögskolan eller studiecirkeln, vilket i sig kan vara intressant, men vad är den tänkta användningen av dessa?

## Folkbildningsrådets nya utvärderingsstrategi

Lindgrens studie ovan gäller utvärderingar som genomfördes under perioden 1994–2008, men sedan 2009 har Folkbildningsrådet en ny strategi för sina utvärderingar.<sup>121</sup> Den betonar större fokus på samhällseffekterna men ingen bedömning av enskilda förbund eller folkhögskolor. I strategin delar man in de kommande utvärderingarna i följande grupper:

- syftesinriktade utvärderingar, det vill säga utvärderingar med statens syfte som utgångspunkt
- allmänna utvärderingar som bland annat gäller folkbildningens förutsättningar för att uppnå syftena
- metautvärderingar för att ge en mer samlad bild av de enskilda utvärderingars resultat.

---

120 Lindgren 2009, s. 22,25 och 27.

121 Folkbildningsrådet. Bakgrund och strategi för Folkbildningsrådets nationella utvärderingar. 2010–2014. 2009-11-09 och Folkbildningsrådets nationella utvärderingar 2010–2014. 2011.



Rådet betonar också att man vill undersöka processen, det vill säga ta reda på varför olika effekter uppstår respektive inte uppstår. Detta tillsammans med en kommunikationsplan ska göra utvärderingarna mer användbara. Utvärderingarna kommer i huvudsak att bedrivas som expertutvärderingar med hjälp av utomstående utvärderare.

## Andra utvärderingsmetoder

Om kvalitetsindikatorer inte ska kopplas till bidragssystemen anser vi att folkbildningen i ännu högre grad än idag utvärderar sin egen verksamhet och tar på sig en mer självkritisk roll.

Folkbildningen utvärderar sin verksamhet genom självvärderingar men man kan också tänka sig en typ av ”peer review”-system” där aktörerna utvärderar varandra. Inom högskolevärlden finns exempelvis ett sådant system med utvärderingsgrupper bestående av sakkunniga inom de discipliner som ska utvärderas. Ett liknande system inom folkbildningen kan innebära att en grupp sakkunniga från folkhögskolorna respektive studieförbunden besöker ett antal folkhögskolor eller studieförbund, eventuellt tillsammans med ett par externa sakkunniga personer. Dessa besök skulle då vara mer uppföljande än dagens utvärderande besök. Detta skulle ge folkbildningen bättre underlag för sin egen utveckling, men också underlag för att ge en fylligare information utåt.

Utvärderingen skulle kunna gälla både folkbildningens egna mål och statens syften med bidragen. Staten har dock ganska vida syften och här behövs en operationalisering för att göra dem utvärderingsbara. Detta är alltså inte bara en uppgift för folkbildningens egna aktörer utan måste ske via diskussioner med utbildningsdepartementet. Folkbildningsrådet har ju positionen att fördela och ta tillbaka medel i förhållande till hur väl folkhögskolor och studieförbund uppfyller sina åtaganden.

Men det kan också krävas andra typer av utvärderingar. Anita Nordzell har i boken *En mosaik av mening* ställt sig frågan vad det är som gör en cirkel, hur samtalandet och interagerandet går till i gruppen.<sup>122</sup> Studiecirkelverksamheten har också studerats av Martin Lundberg med fokus på samtalen utifrån en teori om deliberativ demokrati.<sup>123</sup> Det behövs fler studier där ansatsen är deltagande observation för att förstå vad som egentligen händer i en cirkel eller i en kurs på folkhögskolan och därmed öka förståelsen av på vilket sätt folkbildningen bidrar till de erfarenheter som deltagarna förmedlar. Folkbildningsrådet är, som vi nämnt ovan, också intres-

---

122 Nordzell 2012, s. 247 ff.

123 Lundberg 2008.

serad av denna typ av processutvärderingar, men har för tillfället inga planer på denna typ av utvärderingar.

## Fritt och frivilligt

Folkhögskolor och studieförbund vill naturligtvis inte bli styrda, och det förhållningssättet kan man hitta argument för i statsmakternas uttalanden när det gäller stödet till folkbildningen. Man brukar tala om att folkbildningen ska vara fri och frivillig, men var innebär det? Fritt har använts på lite olika sätt men oftast i betydelsen fritt från staten, det vill säga staten ska inte påverka folkbildningens verksamhet eller utformning, men även i betydelsen ”oberoende av arbetsgivare, donatorer och institutioner av konfessionell eller politisk art.”<sup>124</sup> Detta betyder också fritt från marknaden. Frivilligt innebär inom folkhögskolesektorn att det inte finns något tvång, som i den vanliga skolan, utan att det är frivilligt delta i folkbildningens olika aktiviteter.

Styrningen är emellertid ganska otydlig eller kanske dubbeltydig:

*Å ena sidan betonas ständigt karaktären av ”fritt och frivilligt”. Å den andra bör studierna bedrivas planmässigt och effektivt. Å ena sidan ska deltagarnas behov styra. Å den andra sidan styr samhällets behov vad deltagarna alls får chansen att påverka. Å ena sidan är det viktigt att folkbildningen är självständig. Å andra sidan är den beroende av det stöd som utbetalas på noga definierade villkor.<sup>125</sup>*

I regeringens propositioner förekommer begreppen mål, syften och motiv om vartannat. Motiv och syften ligger som begrepp ganska nära varandra och används också synonymt. I 1990/91 års proposition står det så här:

*Folkbildningens anordnare lägger själva fast målen för verksamheten, medan riksdag och regering lägger fast målen för bidragsgivningen.<sup>126</sup>*

Längre fram står följande:

---

124 Prop. 1990/91:82, s. 8.

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

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

*Inom de gränser som riktlinjerna ställer upp, bör folkbildningen själv få bestämma inriktningen på sin verksamhet. Detta leder enligt min mening till att statsbidragets roll som styrinstrument för verksamheten kraftigt bör tonas ned.<sup>127</sup>*

Samtidigt har regeringen i andra sammanhang betonat att om folkbildningens aktörer inte uppfyller statens syften finns heller ingen anledning att ge dem bidrag. Är detta att tona ned statsbidragets roll som styrinstrument?

Målet med statsbidraget till folkbildningen beskriver regeringen så här:

*[Målet] är att stödja en verksamhet som syftar till att göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen genom till exempel politiskt, fackligt eller kulturellt arbete. Verksamheter som syftar till att utjämna utbildningsklyftor och höja utbildningsnivån i samhället skall prioriteras. Personer som är utbildningsmässigt, socialt eller kulturellt missgynnade skall särskilt prioriteras, varvid invandrare särskilt ska uppmärksammas. Handikappade utgör en annan viktig målgrupp. Den utbildning som bedrivs inom folkbildningen skall till både form och arbetsätt tydligt skilja sig från utbildning inom det offentliga skolväsendet och högskolan. Resurserna från staten får inte användas till en verksamhet med kommersiellt syfte.<sup>128</sup>*

I propositionen anges följande ”motiv” eller grundläggande skäl till att stödja folkbildningen:

*[Anledningen är] att den bidrar till en demokratisk grundsyn och utveckling i samhället. Den frivilliga folkbildningen: främjar demokrati, jämlikhet, jämställdhet samt internationell och kulturell förståelse och utveckling; bygger på människors fria och frivilliga kunskapssökande; präglas av demokratiska värderingar och samarbete; syftar till att stärka människors möjligheter att påverka sina livsvillkor och tillsammans med andra förändra förhållandena enligt egna värderingar och idéer; medverkat till att utveckla en folklig kultur; ger stöd och stimulans till ett idéburet studiearbete i folkrörelser och föreningar; medverkar till att ge alla, men i synnerhet dem med kortare utbildningserfarenheter, goda grundkunskaper och stimulerar intresset för nya kunskapsområden.<sup>129</sup>*

---

127 Ibidem, s. 29 f.

128 Ibidem, s. 12.

129 Ibidem, s. 6.

Regeringen menar utifrån sin principiella syn på folkbildningsverksamheten

*[...] följer att staten som bidragsgivare inte kan föreskriva **mål och syften** (vår betoning) för folkbildningen. En tydlig åtskillnad bör därför göras mellan folkbildningens egna mål och dem som bidragsgivaren fastställer för att bevilja bidrag.<sup>130</sup>*

Det är inte lätt att reda ut skillnaden mellan mål, syften och motiv, om det nu finns någon skillnad.

Flera riksdagsledamöter ifrågasatte regeringens skrivelser i 1990/91 års proposition. I en av motionerna menade man att tilltron till den fria och frivilliga folkbildningen var den viktigaste utgångspunkten och att staten inte skulle ”formulera målen för bidragsgivningen, utan fastlägga samhällets motiv för att stödja folkbildningen”.<sup>131</sup> I en annan motion uttrycktes att:

*Om riksdagen ger folkbildningen frihet att själv formulera sina mål, bör några mål därutöver ej angivas.<sup>132</sup>*

I 1997/98 års folkbildningsproposition angav regeringen på nytt att bidragsgivningens villkor inte ”skall styra folkbildningens inriktning eller att folkbildningen skall fogas in i det allmänna utbildningsväsendet.” På samma sida skriver man följande:

*Stödet till folkbildningens organisationer syftar alltså till att bevara och utveckla folkbildningens egenvärde – friheten, frivilligheten, idéstyrningen och självständigheten.<sup>133</sup>*

Principen var alltså fortfarande att folkbildningen lägger fast målen för Verksamheten och att riksdag och regering enbart anger syftet med statens bidragsgivning. I denna proposition lade regeringen till ytterligare två syften: statsbidraget ska bidra till att stärka och utveckla demokratin samt bidra till att bredda kulturintresset. Dessutom lade man till arbetslösa som en prioriterad grupp.

Även 2006 års folkbildningsproposition meddelade att riksdagen anger syftet med statens bidragsgivning medan folkbildningens aktörer själva lägger fast målen för verksamheten. De syften som lades fast 1998 fortsatte att gälla, men i stället för prioriterade målgrupper angavs sju verksamhetsområden för folkbildningen. Dessa

---

130 Ibidem, s. 9.

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

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

133 Prop. 1997/98:115, s. 6.

sju områden ska utgöra motivet för statens stöd medan folkbildningen ska identifiera relevanta målgrupper för sin verksamhet.<sup>134</sup>

Regeringen föreslog alltså det som vi inledningsvis kallade för 4:7, det vill säga fyra syften och sju verksamhetsområden. I propositionens text används mål, syften, motiv på ett ganska blandat sätt; riksdagen anger syftena medan folkbildningen lägger fast målen. Det finns därmed egentligen inga principiella skillnader mellan motiv, syfte och mål utan allt är mål på olika nivåer.

Syftena med statens bidrag kan betraktas som övergripande mål, det vill säga att stödja verksamheter som bidrar till att stärka och utveckla demokratin, som bidrar till att människor kan påverka sin livssituation och skapa engagemang samt som bidrar till att utjämna utbildningsklyftor etcetera.

De sju verksamhetsområdena är alla formulerade på liknande sätt:

*[Statens stöd till folkbildningen] ska bidra till att grundläggande demokratiska värden som alla människors lika värde och jämställdhet emellan könen genomsyrar verksamhetens innehåll, former och organisation; bidra till att dess organisationer medverkar till att människor med olika bakgrund möts, får ökad förståelse för varandra och utbyter erfarenheter sinsemellan så att utanförskap, segregering, konflikter och diskriminering motverkas; bidra till att studieförbund och folkhögskolor medverkar till att förverkliga möjligheten till ett livslångt lärande för vuxna [...].<sup>135</sup>*

Den här typen av övergripande mål eller motiv som regeringen anger är egentligen inriktningsmål, och det går inte att bedöma när de är uppnådda. Frågan är om det överhuvudtaget är mål vi talar om? Det är kanske därför som regeringen använder begrepp som syften och motiv. Om nu staten ska ange syftena medan folkbildningen, vilka mål är det som folkbildningen själva ska formulera? Vad innebär det att vara fri inom de ramar som regeringen fastställer?

Friheten är enligt regeringen viktig när det exempelvis gäller folkhögskolorna:

*[Folkbildningen] är fri och frivillig, inte bunden av någon läroplan eller några centralt fastställda kursplaner utan bygger på deltagarnas fria kunskapssökande. Några betyg som motsvarar skolväsendets bör därför inte förekomma inom folkbildningen.<sup>136</sup>*

---

134 Prop. 2005/06:192, s.1.

135 Ibidem, s. 25 ff.

136 Prop. 1997/98:115, s. 29.

Regeringen anser dock att folkhögskolorna borde skilja sig från det offentliga skolväsendet genom att ha en annan arbetsform och ett annat upplägg samt genom att sträva efter en tydligare profil. Profilen kunde vara antingen ideologisk eller innehållsmässig.<sup>137</sup>

1997/98 års proposition innehåller inte villkoret att folkhögskolans undervisning till form och arbetsätt skulle skilja sig från den i det offentliga skolväsendet och högskolan, och motsvarande skrivning hade redan tidigare tagits bort när det gällde studieförbunden. Motivet var att man inte ville styra folkbildningens former och arbetsätt. Samtidigt skrev regeringen så här:

*Både studieförbunden och folkhögskolorna har folkbildningsmässiga särdrag som är värdefulla och som folkbildningen själv värnar om och vill utveckla. Regeringen räknar med att folkbildningen själv tar ansvar för att all utbildning som anordnas med statsbidrag präglas av folkbildningens kännetecken. Folkbildningsrådet bör noggrant följa utvecklingen.<sup>138</sup>*

Den regelmässiga styrningen har helt enkelt övergått i ideologisk styrning.

*[Folkbildningens] metoder – när de är som bäst – präglas av allas delaktighet och utgår från deltagarnas egna erfarenheter och egna behov av insikter och kunskaper, något som i dag är viktiga kriterier i alla moderna lärandeprocesser såväl i utbildningssammanhang som i arbetslivets utveckling. [...] Folkbildningen bidrar till insikt, eftertanke, reflexion och ifrågasättande ...<sup>139</sup>*

I folkbildningspropositionen 2006 sägs att det offentliga utbildningsväsendets främst ska se till att alla individer får kunskaperna de behöver för att klara arbetslivet och samhällslivet. Folkbildningens uppgift är att se hela individen, att sätta in verksamheten i ett socialt sammanhang samt att stärka den enskilda individens självkänsla och inte enbart ägna sig åt kunskapsuppbyggnaden. Uppgiften är att stärka demokratin och bidra till ett livslångt lärande och till varje enskild deltagares utveckling. Många har dåliga erfarenheter av det reguljära utbildningsväsendet, och för dem kan folkhögskolan vara en väg tillbaka till lärandet.<sup>140</sup>

Det vi kan konstatera är att det finns en dubbelhet i regeringens styrning. Man vill både styra och inte styra. Vilka målsättningar som blir kvar för folkbildningen

---

137 Prop. 1990/91:82, s. 14.

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

139 Prop. 1997/98:115, s. 8.

140 Prop. 2005/06:192, s. 20 ff.

att hantera när regeringen angett sina mål, syften eller motiv, begrepp som används synonymt, kan inte vara en lätt uppgift, men likväl något som måste hanteras i utformningen av bidragssystemen.

## Särart

Folkbildningens särart har länge odlats och ansetts vara viktig av de egna aktörerna. Samtidigt finns inte längre något krav på att folkbildningen ska skilja sig från den vanliga skolan. Är särarten egentligen viktig? Finns det en särart? Vad händer om den nu inte skulle finnas? Innan Folkbildningsrådet bildades 1991 kom en utredning som diskuterade folkhögskolans särart. Enligt utredningen var ett av särdragen att skolorna integrerade Sveriges skol- och utbildningsväsende, folkbildningssystem och folkrörelser. Ett annat särdrag var att de hade stor frihet att själva organisera utbildningens form och innehåll, exempelvis kurser och kursernas innehåll. Ett tredje särdrag var att verksamheten i första hand styrdes av de studerandes behov snarare än av fastställda kursplaner. De studerande fick även i högre grad än i andra skolformer vara med och utforma undervisningens innehåll och former.

Friheten från betyg, examina och prov, friheten när det gällde vilka elever som kunde antas, dialogpedagogiken och de mer tvärvetenskapliga aspekterna var något som också skiljde folkhögskolan från det allmänna skolväsendet.<sup>141</sup>

## SUFO 1

I den första stora utvärderingen av folkbildningen (SUFO 1) gjordes en mängd delstudier. Enligt en av dessa, *Värden i folkhögskolevärlden*, har folkhögskolan ett lugnare tempo, eleverna får vara mer aktiva och både rektorer och lärare ser det som självskrivet att deras roll i utbildningen är att ge någon form av demokratisk fostran. Eleverna menade också att de hade fått ökad tolerans och förståelse för andra, ökad ansvarskänsla liksom ett ökat engagemang i samhällsfrågor.<sup>142</sup>

Enligt SUFO:s undersökningar lade deltagarna i folkhögskolorna större vikt vid personlighetsutveckling än vid faktakunskaper. Däremot ansåg endast hälften av dem som hade deltagit i längre folkhögskolekurser att de fick vara med och bestämma utbildningens uppläggning. Deltagarstyrning när det gällde studiecirkelarna var inte heller riktigt överensstämmande med idealet, men enligt SUFO 1 bidrar

---

141 SOU 1989:97, s. 25 f.

142 SOU 1996:159, s.11.

cirklar ändå på olika sätt till demokratin. Enligt utvärderingen verkade det också som om honnörsorden ”fritt och frivilligt” hade en viktig innebörd för deltagarna.<sup>143</sup>

*Verksamheten förefaller präglad av demokratiska värderingar och samarbete, bidrar till att utveckla en folklig kultur, stimulerar idéburet arbete i folkrörelser och föreningar, tar tillvara medborgarnas intressen och bidrar till allmänbildningen.<sup>144</sup>*

SUFO 1 innehåller också hänvisningar till Lena Lindgrens studie *Kan en filthatt stärka demokratin. Om mål och ideal i folkbildning*. Enligt Lindgren finns en obalans mellan vad aktörerna sade sig vilja göra och vad de verkligen gjorde när det gällde pedagogik och arbetssätt. Detta gällde både folkhögskolorna och studieförbunden. Studien visar att deltagarna inte kände igen sig i idealbilden av deltagarstyrning och demokratiska arbetsformer, men de allra flesta tyckte att kursen eller cirkeln hade gett dem ökade kunskaper. Vidare menade merparten av eleverna på längre folkhögskolekurser att de hade fått ett ökat självförtroende samt en känsla av att kunna påverka sina egna levnadsförhållanden. Bland studiecirkelnas deltagare var resultatet sämre.<sup>145</sup> I studien *Värden i folkhögskolevärlden* kunde det inte påvisas några särskilda pedagogiska grepp eller metoder som skulle skilja folkhögskolan från den ”vanliga” skolan, däremot att eleverna i större utsträckning förväntades bidra med sina kunskaper och erfarenheter.<sup>146</sup> En del deltagare sade sig ha kunnat påverka exempelvis cirkelns uppläggning och arbetssätt medan en del elever i folkhögskolorna sade att de egentligen inte fick vara med och bestämma om någonting väsentligt.<sup>147</sup>

## SUFO 2

I den andra stora utvärderingen av folkbildningen (SUFO 2) finns bland annat hänvisningar till en rapport av Per Hartman. Han konstaterar följande i sin rapport:

*Folkbildningens ambitioner att skapa studiegrupper där deltagare och lärare/ledare gemensamt planerar och genomför studier får föga stöd av studiemiljöerna för dessa avsikter.*

---

143 Ibidem, s. 34 f.

144 SOU 1996:159, s. 51.

145 SOU 1996:159, s. 96 f. och Lindgren 1996.

146 SOU 1996:159, s. 134 f.

147 Ibidem, s. 143.



Den erfarenheten gällde både folkhögskolor och studieförbund.<sup>148</sup> Hartman konstaterade vidare att ”förhoppningarna om folkbildningens demokratiskt fostrande roll kan inte beläggas utifrån de beslutformer som grupperna använde.”<sup>149</sup> Många deltagare var ändå nöjda med sina cirklar eller folkhögskolekurser, men det kunde bero på att de hade låga förväntningar utifrån tidigare erfarenheter av skolans arbetsformer och ledarroller.<sup>150</sup>

Även om folkbildningen inte levde upp till sina ideal menar Sam Paldanius, i en annan studie, att det långsamma studietempot ger tid till reflektion, samtal och diskussioner samt en möjlighet att göra sig hörd, och på så sätt underbyggs de demokratiska målen.<sup>151</sup> Enligt samma studie sökte sig inte deltagarna till skolformen för att få ett större demokratiskt medvetande utan ”... för att bli bekräftade som medlemmar i en demokrati”.<sup>152</sup>

En av delstudierna till SUFO 2 var helt ägnad åt folkbildningens särart. Författarna till denna rapport menade att frågan om särart antingen kunde studeras empiriskt, det vill säga genom att undersöka hur folkbildningen skiljer sig från andra liknande verksamheter, eller diskursivt, det vill säga att studera särarten som en språklig och konstruktivistisk fråga. Enligt författarna var betoningen på deltagarstyrning, dialogisk demokrati, tolerans och respekt inte något specifikt för folkbildningen. Däremot var betoningen på egna utbildningsplaner, ett livsvärldspräglad innehåll och en ideologisk profil specifika formuleringar i förhållande till andra utbildningar. Dessutom fanns skillnader i de förväntade resultaten, där folkbildningen betonade livssituation och samhälle snarare än förberedelse för yrkesliv och fortsatta studier.<sup>153</sup>

När det gällde pedagogik och didaktik hade författarna svårare att finna skillnader mellan vanlig skola och folkbildning, och de menade att varken folkbildarna själva eller forskare har kunnat visa att det finns någon sådan skillnad. Däremot var ”talet om den, som ideal och möjlighet, omfattande”.<sup>154</sup>

Gunnar Sundgren, en av författarna till denna delstudie, menade att särartsföreställningarna syftade till att hålla samman och skapa legitimitet för den ”föreställda gemenskapen”. Han drog den preliminära slutsatsen att särarten främst var en social och språklig konstruktion snarare än essentiell och att den inte skulle finnas om man inte talade om den. Däremot trodde han att deltagarna kunde uppleva en sådan särart. Talet om särarten blev alltså ett varumärke som fungerade i marknadsfö-

148 SOU 2004:30, s. 199.

149 Ibidem, s. 205.

150 Ibidem, s. 207.

151 Ibidem, s. 220 f.

152 Ibidem, s. 235 f.

153 SOU 2003:94, s.37 ff.

154 Ibidem, s. 55.

ringssyfte. Kanhända var det anpassningen till omvärlden som var folkbildningens särart:

*Att folkbildningen tagit till sig marknadsdiskursen är egentligen ganska logiskt eftersom folkbildningen bygger på frihet och frivillighet och därmed är beroende av deltagarnas önskemål.<sup>155</sup>*

Kanske var det frånvaron av särart som var särarten? Resultaten från de ovanstående studierna sammanfattades i SUFO 2, och där skriver utredarna att det inte är helt lätt att praktiskt tillämpa folkbildningens egen pedagogiska grundhållning. Däremot ansåg att det fanns en hel del positiva inslag i folkhögskoleverksamheten: en gynnsam studiemiljö, en lugn studietakt, ett stort engagemang från lärarna och ett bra kamratstöd. Folkhögskolor och studieförbund hade en viktig roll när det gällde att bevara och utveckla ett demokratiskt samhälle, och ett starkt demokratiskt inslag är det faktum att alla kan delta oavsett bakgrund eller tidigare kompetens. Folkbildningens inre har kanske inte alltid ett demokratiskt arbetssätt, men enligt utredningen präglas folkbildningen ändå av en demokratisk grundhållning.<sup>156</sup>

## Folkbildningspropositionen

I folkbildningspropositionen 20006 hänvisade regeringen till SUFO 2 och angav att folkbildningens pedagogik och syn på lärandet genomsyrades av vissa särdrag, bland annat de här:

- kunskap och bildning har ett egenvärde
- kunskapsökande och bildningssträvanden har en nära koppling till den personliga utvecklingen
- lärandeprocessen sker i hög grad i socialt samspel i grupper
- deltagarinflytandet över verksamheten är centralt
- verksamheten är fri och frivillig och bygger i möjligaste mån på deltagarnas behov och erfarenheter.

Även regeringen konstaterade att det kan vara svårt att tillämpa folkbildningens egen pedagogiska grundhållning, men påpekade att folkbildningens aktörer ändå hade varit framgångsrika i sitt arbete med pedagogik och metodik och att dessa grepp hade anammats av andra utbildningsanordnare, exempelvis den kommunala vuxenutbildningen. Enligt regeringen är det viktigt att studieförbund och folkhög-

---

155 Ibidem, s. 73 och 115 f.

156 SOU 2004:30, s. 18 f.

skolor kan erbjuda något speciellt i förhållandet till andra arrangörer, och att detta speciella borde framgå tydligt.<sup>157</sup>

## Budgetpropositionen för 2012

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

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

Folkbildningen har också en viktig roll i arbetet för exempelvis demokrati och delaktighet. Slutligen konstateras att den pedagogik och metodik som folkhögskolan tillämpar är anledningen till att regeringen planerar en satsning där arbetslösa ungdomar ska få delta i kurser som folkhögskolorna arrangerar.<sup>158</sup>

## Folkbildningens verkliga eller inbillade särart

Vi ser att regeringen verkligen betonar folkbildningens särart samt den särskilda pedagogiken och metodiken. Finns det något underlag för dessa påståenden? Eller hoppas man att folkbildningen kan erbjuda något speciellt och att detta är en fråga om retorik snarare än ett konstaterande som är grundat i empiri? Talet om särart kan vara nödvändigt för att ge fortsatt stöd till folkbildningen och som folkbildningen själva använder som varumärke. Regeringen vill alltså inte reglera men förutsätter ändå att det finns en särart. Dessutom vet man inte riktigt om särarten faktiskt existerar, men säger ändå att den finns. Måste man inte till slut bestämma sig för om särarten finns eller inte? Eller har det kanske ingen reell betydelse?

---

157 Prop. 2005/06:192, s. 62.

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

## Avslutande ord

Den här diskussionen innebär inte att vi på något sätt ifrågasätter folkbildningen som sådan eller dess resultat, för det ingår inte i vår granskning. I stället har vi försökt att beskriva, förklara och bedöma den process som ledde fram till de nya bidragssystemen. Vi har också försökt att sätta in detta förlopp i ett större sammanhang för att förstå vad processen egentligen handlade om.

Den huvudfråga vi ställt oss är vad systemet ska lösa. Folkbildningen har ett stort och svårt uppdrag och ska tillgodose en mängd olika krav från både statsmakterna, Folkbildningsrådets medlemmar, folkhögskolorna och studieförbunden. Vår studie av beredningsprocesserna visar hur man har brottats med dessa krav. Folkbildningens företrädare har i möjligaste mån velat hålla bidragssystemen så fria som möjligt från diverse kvalitetsfaktorer medan regeringen och riksdagen vill att systemen ska innehålla sådana faktorer. Regeringen har kanske inte alltid tydliggjort om kvalitetsfaktorerna ska ingå i själva bidragssystemet eller om det räcker med en utvärdering i efterhand och låter den ligga till grund för en eventuell omfördelning. Regeringen kom med en skrivelse 2011 med anledning av Riksrevisionens senaste rapport. I den står det så här:

*Regeringen ser ingen anledning att frånga den nuvarande roll- och ansvarsfördelningen genom att styra hur Folkbildningsrådet ska fördela statsbidraget. Regeringen kommer dock att fortsätta att hålla sig informerad i frågan och överväga om kvalitetsaspekten i Folkbildningsrådets riktlinjer avseende användningen av anslaget till folkbildningen ytterligare bör betonas.<sup>159</sup>*

Vi tolkar uttalandet som ett ytterligare prov på regeringens dubbelhet. Å ena sidan ska folkbildningen vara fritt men samtidigt inte riktigt. Formerna för hur arbetet ska bedrivas vill regeringen inte styra men förutsätter samtidigt att den bedrivs enligt särskilda former. Kvalitativa element ska ingå i bidragsgivningen samtidigt som man inte vill styra hur bidraget ska fördelas. Det finns således en ganska stark ideologisk styrning. Men, märk väl, att regeringen *vill* styra innebär inte de verkar vara lika intresserad av vilka uttryck detta tar sig i praktiken. Citatet från skrivelsen ovan kan nog betraktas som ett prov på detta. Så länge det råder politisk enighet om att folkbildning är något positivt finns heller ingen anledning att frånga denna linje.

Vi har ovan nämnt att ett bidragssystem kan fördela medel i förväg enligt viktiga kvalitetsfaktorer, men man kan också följa upp och utvärdera kvaliteten i efterhand och utifrån dessa resultat fördela medel. Vi har också framfört en viss förståelse

---

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

för att själva bidragssystemet utifrån administrativa hänseenden inte kan innehålla för många kvalitativa element. Alternativet är då att i efterhand, via utvärderingar, förvissa sig om att folkbildningen uppfyller de krav som statsmakterna ställer. Hur resultatet av dessa utvärderingar sedan ska användas som utgångspunkt för fördelning av medel kan naturligtvis diskuteras. Vi har dock inte sett några resonemang i underlaget till denna rapport där resultatet av utvärderingar skulle var ett alternativ som fördelningsgrund, utan bara försök att så långt möjligt hålla bidragssystemen fria från kvalitetsindikatorer. Vår syn är att om fördelningssystemet ska hållas fritt från kvalitetsindikatorer måste folkbildningens egna utvärderingssystem utvecklas. Det handlar i slutänden om att övertyga inte bara eleverna utan även skattebetalarna om folkbildningens förträfflighet.

En annan fråga som vi ställt oss när det gäller vad systemet ska lösa är vilket underlag som behövs som ingångsvärden i de diskussioner som förs i respektive beredningsgrupp. Är det ett omfattande utredningsarbete där olika alternativ diskuteras eller är det som i studieförbundsfallet en ”ren” förhandlingsfråga? Vår syn är att beredningsprocessen bör tillföras mer av alternativa arbetssätt och alternativtänkande för att man inte ska fastna i ”gamla hjulspår”.

# Referenser

## Offentligt tryck

- Regeringens proposition 1990/91:82. *Om folkbildning*.
- Regeringens proposition 1997/98:115. *Folkbildning*.
- Regeringens proposition 2005/06:192. *Lära, växa, förändra. Regeringens folkbildningsproposition*.
- Regeringens proposition 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012*, utgiftsområde 17.
- Regeringens skrivelse 2011/12:6. *Riksrevisionens rapport om statens stöd till studieförbunden*.
- Betänkande 1990/91: UbU18. *Folkbildningen*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Motion 1990/91: Ub101 av Rosa Östh m.fl. (c) med anledning av prop. 1990/91: UbU18. *Folkbildningen*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Motion 1990/91: Ub97 av Claes Roxbergh m.fl. (mp) med anledning av prop. 1990/91: 82. *Folkbildning*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Motion 1990/91: Ub105 av Lars Lejonborg m.fl. (fp) med anledning av prop. 1990/91: 82. *Folkbildning*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Motion 1990/91: Ub106 av Larz Johansson m.fl. (c) med anledning av prop. 1990/91: 82. *Folkbildning*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- RIR 2004:15. *Offentlig förvaltning i privat regi: statsbidrag till idrottsrörelsen och Folkbildningen*. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- RRV 1999:44. *Folkbildning – styrning och kontroll*. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- SFS 1991:977. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*.
- SOU 1989:97. *Vad händer med folkhögskolan. En fakta- och debattbok från Folkhögskolekommittén*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1996:159. *Folkbildning – en utvärdering*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2003:94. *Folkbildningens särart? Offentlighet, forskning och folkbildningens självförståelse*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2004:30. *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor*. Stockholm: Fritzes.

Kommittédirektiv 2011:93. *Utvärderingen av det statliga stödet till folkbildningen*.

## Material från Folkbildningsrådet, folkhögskolor och studieförbund m.m.

Folkbildningsförbundet. Kvalitetsarbete i studieförbund från 2007, antagen av Folkbildningsförbundets styrelse den 22 nov 2006.

Folkbildningsrådet. Bakgrund och strategi för Folkbildningsrådets nationella utvärderingar 2010-2014, 11 september 2009.

Folkbildningsrådet. Beredningsgruppens (studieförbund) förslag - Statsbidrag till studieförbund, 17 maj 2010.

Folkbildningsrådet. Beredningsgruppens(studieförbund) utgångspunkter för förslag till ny fördelningsmodell.

Folkbildningsrådet. Brev från RIO:s styrelse till Folkbildningsrådet, 26 juni 2008.

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

Folkbildningsrådet. Diskussionsunderlag för beredningsgruppens möte med studieförbunden, 16 november 2009.

Folkbildningsrådet. Folkhögskolornas ekonomi 2009.

Folkbildningsrådet. Folkbildningsrådets nationella utvärderingar 2010–2014, 2011.

Folkbildningsrådet. Förslag till ny fördelningsmodell för statsbidrag till folkhögskolor från 2012. Styrelsen 8 december 2010. Handling till punkt 6.

Folkbildningsrådet. Förslag till ny fördelningsmodell för statsbidrag till folkhögskolor från 2012. Styrelsen 19 oktober 2011. Handling till punkt 7.

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

Folkbildningsrådet. Handling till Folkbildningsrådets styrelse 19 april 2011.

Folkbildningsrådet. Beredningsgruppen för folkhögskolor. Minnesanteckningar och underlag till gruppens sex möten.

Folkbildningsrådet. Minnesanteckningar beredningsgruppen för studieförbunden, 25 mars 2009.

Folkbildningsrådet. Minnesanteckningar beredningsgruppen för studieförbunden, 7–8 maj 2009.

Folkbildningsrådet. Minnesanteckningar beredningsgruppen för studieförbunden, 3 december 2009.

Folkbildningsrådet. Nationell redovisning av folkbildningens kvalitetsarbete 2009.

Folkbildningsrådet. Nationell redovisning av folkbildningens kvalitetsarbete 2010.

Folkbildningsrådet. Ny statsbidragsmodell för folkhögskolorna 2012. Styrelsen 26 maj 2011. Handling till punkt 12.

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

Folkbildningsrådet. Referensgrupp Kvalitetsmått. 14 januari 2008.

Folkbildningsrådet. Remissvar och skrivelser från folkhögskolorna.

Folkbildningsrådet. RIO:s synpunkter med anledning av förslag till nytt statsbidrag för folkhögskolorna. Skickat till Folkbildningsrådets styrelse. 8 november 2010.

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

Folkbildningsrådet. Sammanträdesprotokoll vid beredningsgruppernas möten och underlag inför dessa möten.

Folkbildningsrådet. Skrivelse från Folkbildningsförbundet. Dnr 092:40.

Folkbildningsrådet. Skrivelser inkomna från ABF, Folkuniversitetet och Bilda.

Folkbildningsrådet. Statsbidrag till folkhögskolor – kriterier och fördelningsprinciper. 2009.

Folkbildningsrådet. Statsbidrag till studieförbund – kriterier och fördelningsprinciper 2011. 8 december 2010.

Folkbildningsrådet. Styrelsen 19 april 2011. Handling till punkt 8.

Folkbildningsrådet. Underlag till Folkhögskolekonferensen 2008: Kvalitetsindikatorer för folkbildningen.

Folkbildningsrådet. Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2010.

Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2011. Folkhögskoledeltagarundersökning 2010. Folkbildning för alla?

Folkbildningsrådet utvärderar No 2 2009. Studiecirkeldeltagare 2008.

Reservation av Ivar Heckscher. 2010-11-07.

Reservation av Håkan Wielander. 2010-11-07.

RIO. Principer för RIOs representation i styrgrupper, beredningsgrupper, referensgrupper m.m. maj 2011.

Styrelsen för rektorsföreningen för Landsting/kommunala Folkhögskolor. Brev till RIO:s styrelse.



## **Remissvar från studieförbunden**

ABF, 30 sep 2010.

Bilda, 22 sep 2010.

Folkuniversitetet, 29 sep 2010.

Ibn Rushd studieförbund, 30 sep 2010.

Kulturens bildningsverksamhet, 27 sep 2010.

Medborgarskolan, 28 sep 2010.

Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet, 27 sep 2010.

Sensus studieförbund, 30 sep 2010.

Studieförbundet, 27 sep 2010.

Studieförbundet Vuxenskolan, 30 sep 2010.

## **Intervjuer**

### **Beredningsgruppsledamöter för studieförbund**

Anna-Carin Bylund, Folkbildningsrådet och sekreterare i beredningsgruppen.

Karl-Arne Eriksson, biträdande förbundschef för Studieförbundet.

Ann-Marie Lindgren, administrativ chef på Folkuniversitetet.

Annika Nilsson, förbundssekreteraren i ABF.

Thomas Strand, riksdagsledamot.

Anna-Britta Åkerlind, informationskonsult.

### **Beredningsgruppsledamöter för folkhögskolorna**

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

Signhild Håkansson, Folkbildningsrådet och sekreterare i beredningsgruppen.

Birgitta Lanér, vice ordförande i Folkbildningsrådets styrelse.

Thomas Nilsson, rektor Gotlands folkhögskola, representerande SKL.

Sanna Palomaa, rektor Birka folkhögskola, representerande SKL.

Håkan Wielander, verksamhetschef för stadsmissionens skolverksamhet, representerande RIO.

Sverker Ågren, ledamot (vid intervjutillfället) i Folkbildningsrådets styrelse.

## **Styrelsemedlemmar (vid intervjutillfället) och som inte ingått i beredningsgrupperna**

Eva Arvidsson.

Torsten Friberg (ordförande).

Lena Hallengren.

Jan-Sture Karlsson.

## **Övriga intervjuer**

Marie Ericsson, utbildningsdepartementet.

Fredrik Gunnarsson, SKL.

Kent Johansson, ordförande RIO.

Tage Johansson, fd rektor Runö folkhögskola.

Britten Månsson-Wallin, generalsekreterare Folkbildningsrådet.

Klas Sjögren, fd rektor Hellidens folkhögskola.

Mårten Svensson, utbildningsdepartementet.

Eva Önnesjö, kanslichef RIO

## **Deltagande observationer**

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

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

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

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

## **Litteratur**

Badersten, B. (2003). Att studera det önskvärda - om värdeanalys och normativ metod. *Statsvetenskaplig Tidskrift*. Vol. 106. Nr 3, s. 207–220.

Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations* (2:a upplagan). Oslo: Abstrakt forlag.

- Janis, I.L. (1972). *Victims of Groupthink. A psychological study of foreign-policy decisions and fiascos*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Johansson, T. (2011). *Folkhögskolans kvalitet är varaktigt hög, jämn och robust*. Stockholm: RIO).
- Karlsson, O. (1999). *Utvärdering - mer än metod: tankar och synsätt i utvärderingsforskning: en översikt*. Åjour nr 3. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Lindgren, L. (1996). *Kan en filthatt stärka demokratin? Om mål och ideal i folkbildning*. Stockholm: Carlssons.
- Lindgren, L. (2001). *Varken privat eller offentligt. Folkbildningsrådet "i myndighets ställe"*. Göteborgs universitet: CEFOS.
- Lindgren, L. (2009). *Effekter & Evidens. En metautvärdering inom folkbildningsområdet*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Lundberg, M. (2008). *Överläggningar om hållbar utveckling – En studie av studiecirkelsamtal*. Linköpings universitet: Institutionen för beteendevetenskap och lärande.
- Mathison, S. (2008) "What is the Difference between Evaluation and Research", i Smith, N. L. & Brandon, P. R. (eds.) *Fundamental Issues in Evaluation*, s. 183–196. New York: The Guilford Press.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No 2, s. 340–363.
- Nilstun, T. & Hermerén, G (1984). *Utvärderingsforskning och rättsliga reformer. Analys av orsaker och effekter*. Lund: Studentlitteratur.
- Nordzell, A. (2012). "Att göra cirkel", i von Essen, J & Sundgren, G. (red.) *En mosaik av mening. Om studieförbund och civilsamhälle*. Göteborg: Diadalos.
- Sundgren, G (2012). "Studieförbundens ideologiska dilemman", i von Essen, J & Sundgren, G. (red.) *En mosaik av mening. Om studieförbund och civilsamhälle*. Göteborg: Diadalos.
- Shadish W.R. & Cook, T.D. & Leviton, L.C. (1991). *Foundations of Program Evaluation. Theories of Practice*. Newbury Park: Sage.
- Swärd, S-E (1982). *Icke-beslut – maktens andra ansikte*. Stockholm: Nordstedt.





# ”Ett system som alla kan leva med” – delrapport 1 i utvärderingen av nya bidrags- modeller till studieförbund och folkhögskolor

I februari 2010 beslutade Folkbildningsrådet att genomföra *Utvärderingen av bidragsmodeller för studieförbund och folkhögskolor*. Det är en utvärdering som är planerad att pågå under perioden 2010–2014, och resultaten kommer att redovisas i tre delrapporter.

Delrapport 1 heter *Ett system som alla kan leva med*, och presenteras här. I rapporten beskrivs och analyseras arbetet med revidering av bidragsmodellerna till studieförbund och folkhögskolor, från och med 2009 och fram till att beslutet togs om de nya modellerna. Båda bidragsmodellerna trädde i kraft 2012.

Delrapport 1 har koncentrerats till den beredningsprocess som föregick Folkbildningsrådets styrelsebeslut. Frågorna har gällt hur beredningsgrupperna har arbetat, hur beredningsgruppernas förslag förhåller sig till såväl regeringens som folkhögskolornas/studieförbundens förväntningar, i vilka avseenden de föreslagna systemen värnar om kontinuitet liksom till utveckling och förnyelse etcetera.

**Rolf Sandahl** är filosofie dr i statskunskap med mångårig erfarenhet av utvärderingsfrågor i statsförvaltningen. **Erik Sjöstrand** är civilekonom och doktorand i företagsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. **Ulla Wiberg** är folkbildare, före detta rektor på Kävesta folkhögskola och aktiv inom SKL-skolornas rektorsförening. **Inger Eriksson** är länsbildningskonsulent i Uppsala län och utredare/konsult i folkbildningsfrågor. Rolf Sandahl och Erik Sjöstrand har haft huvudansvaret för datainsamling, analys och rapportskrivning. Inger Eriksson och Ulla Wiberg har bistått i analysarbetet.



Folkbildningsrådet