

# Folkbildningsrådets bidragssystem

— Ett kunskapsunderlag inför en översyn

© Folkbildningsrådet 2022. Författare: Mats Bernerstedt

Diarienummer 21/00482

# FÖRORD

Folkbildningsrådet ansvarar sedan 1991 för att fördela och följa upp statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor. En översyn av bidragssystemen ska ske med början 2021. Denna rapport innehåller ett kunskapsunderlag för den översynen.

Rapporten belyser ett antal frågor som ett bidragssystem för folkbildningen bör beakta i nutid. Dels handlar det om tidigare frågeställningar som ånyo bör behandlas, såsom volymdrivande incitament, kvalitetsindikatorer och kulturpolitiska frågor. Dels rör det frågor som aktualiserats på senare tid, såsom kontrollmekanismer och antidemokratisk verksamhet. Ytterst handlar det om att bidragssystemen ska möjliggöra att folkbildningens samhällsuppgift fullgörs på bästa möjliga sätt

Rapporten är författad av Mats Bernerstedt, som också gjort urvalet av teman. Rapporten är inte ett uttryck för Folkbildningsrådets hållning, utan avser att vara ett underlag för kommande diskussioner och ställningstaganden.

Rapporten belyser frågor som rör både studieförbund och folkhögskolor, med betoning på studieförbund, för vilka behovet av ett reformarbete kring bidragssystemet bedöms vara störst.

Oktober 2021

Maria Graner

Generalsekreterare

# INNEHÅLL

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Ett reformarbete påbörjas</b>                                    | <b>5</b>  |
| 1.1      | Bidragssystemens två huvuddelar .....                               | 5         |
| 1.2      | Behovet av reformarbete .....                                       | 6         |
| 1.3      | Frågor som behöver belysas.....                                     | 6         |
| <b>2</b> | <b>Bidragssystemen fram till idag</b>                               | <b>8</b>  |
| 2.1      | Grunderna för bidragssystemen .....                                 | 8         |
| 2.2      | Nuvarande bidragssystem .....                                       | 9         |
| 2.3      | Tidigare översyner .....  | 14        |
| <b>3</b> | <b>Analyser och kritik av bidragssystemen</b>                       | <b>27</b> |
| <b>4</b> | <b>Processen och möjliga områden för översyn</b>                    | <b>40</b> |
| 4.1      | Översynsprocessen .....   | 41        |
| 4.2      | Aktuella uppgifter för folkbildningen .....                         | 41        |
| 4.3      | Område: Fördela efter kvalitet .....                                | 45        |
| 4.4      | Område: Civilsamhällesrollen.....                                   | 48        |
| 4.5      | Område: Kulturrollen .....  | 51        |
| 4.6      | Område: Utbildningsrollen .....                                     | 55        |
| 4.7      | Område: Demokratiska syften .....                                   | 58        |
| 4.8      | Område: Verksamhetsformer för bildning, utbildning och kultur ..... | 59        |
| 4.9      | Område: Uppföljning .....   | 61        |
| 4.10     | Andra frågor att hantera .....                                      | 61        |
| <b>5</b> | <b>Källförteckning</b>  | <b>63</b> |

# 1 Ett reformarbete påbörjas

Ett reformarbete kring bidragsvillkor och modeller för bidragsfördelning för studieförbund och folkhögskolor påbörjas i och med detta kunskapsunderlag. De närmaste åren görs en översyn av bidragssystemen. Folkbildningsrådets styrelse har i juni 2021 beslutat att studieförbunden får ett nytt bidragssystem från och med 2024 och att folkhögskolornas bidragssystem förändras stegvis.

Folkbildningens bidragssystem har förändrats över tid, och nuvarande system innehåller historiska lager. Folkbildningen har fått statligt stöd i någon form sedan 1800-talet. Verksamheterna har under åren skiftat karaktär och samtidigt växt i omfattning. Bidragssystemen har anpassats därefter. För en utomstående kan dagens bidragssystem för folkbildningen framstå som en komplex och svårgenomtränglig konstruktion.

## 1.1 Bidragssystemens två huvuddelar

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

Den andra delen av bidragssystemen är *fördelningsmodellerna*. De skiljer sig åt mellan studieförbund och folkhögskolor. Skillnaderna har alltid funnits och har historiska orsaker, bland annat att det statliga stödet till studieförbund och folkhögskolor har reglerats av olika förordningar.

## 1.2 Behovet av reformarbete

Befintligt bidragssystem för studieförbunden började att tillämpas 2017, efter en process som inleddes genom beslut i Folkbildningsrådets styrelse i november 2013. Folkhögskolornas bidragssystem började också tillämpas under 2017, efter en process som startade genom styrelsebeslut i december 2014. Liknande översyner har skett flera gånger tidigare sedan Folkbildningsrådet fick ansvaret för bidragen 1991.

Det finns ett yttre tryck på att systemen reformeras. De missförhållanden som upptäckts i samband med kontrollerna av studieförbundens verksamhet har föranlett Folkbildningsrådet att i den åtgärdsplan (Folkbildningsrådet 2021) som inlämnats till regeringen under våren 2021 utlova ett reformarbete kring bidragssystemet. Sedan tidigare finns även önskemål från tidigare regeringar och från Riksrevisionen att bidragssystemet för främst studieförbunden bör innehålla mer kvalitativa fördelningsgrunder, något som endast delvis har förverkligats.

För folkhögskolornas del är trycket på förändring mindre. Folkhögskolor har uttryckt önskemål om att kunna växa, vilket nuvarande modell med tämligen fasta ingångsvärden försvårar. Det finns också en diskussion om otydligheter i den bidragsdel som ska underlätta för personer med funktionsvariationer. Det finns även ett tryck från nya intressenter som vill starta folkhögskolor, vilket utmanar bidragsmodellen.

Från statens sida har kraven ökat på att folkbildningen ska kunna visa att bidragen används för det syfte som fastställts av politiken. Bidragssystemen måste skydda mot felaktig användning, fusk och bedrägerier.

Reformbehov finns således både avseende studieförbund och folkhögskolor. Trycket är emellertid störst på att reformera bidragssystemet för studieförbunden, vilket gör att detta kommer först i prioritetsordningen. Denna rapport behandlar därför bidragssystemet för studieförbunden utförligare än motsvarande för folkhögskolorna.

## 1.3 Frågor som behöver belysas

De tidigare bidragsöversynerna har försökt lösa problem som inte sällan uppstått genom föregående bidragsförändring. Behovet av stabila och långsiktiga bidrag för befintliga bidragsmottagare har ställts mot krav på att underlätta för nya aktörer att komma in i systemen och där få utrymme att växa. Särskilt på studieförbundssidan har detta medfört att fördelningsmodellerna skiftat fram och åter från trögrörlighet till att

stimulera kvantitativ tillväxt. Det senare gäller nuvarande modell.

Utmejslandet av bidragssystemen har skett i samråd med intresseorganisationer och bidragsmottagare, delvis med element av konflikt. Avvägningar mellan olika intressen har präglat bidragssystemen, vilket troligen är oundvikligt även i framtiden. De stegvisa förändringarna tillsammans med de historiska lagren i folkbildningsfinansieringen gör att bidragssystemen kan framstå som ett lapptäcke.

Vid den nu startade översynen kan det vara befogat att ta ett större omtag än tidigare gjorts. Det ser ut som att det finns grundproblem som inte fått sina lösningar. Ansatsen måste inte vara att utgå från nuvarande system och se vilka ”rattar” som ska skruvas på denna gång. Utgångspunkten kan vara mer förbehållslös. Det behövs tid för utredning, testning och förankring. Om kvalitativa fördelningsgrunder ska tillämpas i större omfattning innebär det ett paradigmskifte.

Detta kunskapsunderlag belyser några av de frågor som är viktiga att analysera i ett större omtag av bidragssystemen. För att sätta frågorna i rätt kontext finns en redogörelse för hur bidragssystemen för studieförbund och folkhögskolor har växt fram i en historisk process och vilken kritik systemen har fått utstå.

## 2 Bidragssystemen fram till idag

### 2.1 Grunderna för bidragssystemen

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

1991 ersattes flera förordningar som styrde bidragsgivningen av en enda förordning, som kvarstår idag med vissa förändringar. Bidragsfrågorna hanteras i riksdagen av kulturutskottet, och i Regeringskansliet av Utbildningsdepartementet, en uppdelning som belyser folkbildningens breda roll i samhället.

Förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen är relativt kortfattad, och i huvudsak är det följande som regleras: Statens fyrdelade syfte med bidragsgivningen är portalparagraf. Den utbildnings-, bildnings- och kulturverksamhet som folkhögskolor och studieförbund bedriver är föremålet för bidragsgivningen. Folkbildningsrådet beslutar vilka som ska få statsbidrag och fördelar tillgängliga medel mellan dem. Villkor för bidrag är att verksamheten har den inriktning som anges i portalparagrafen och att statsbidraget inte används till verksamheter med kommersiellt syfte. Vidare ska bidragsmottagarna ha en ansvarig styrelse. Folkhögskolornas undervisning ska vara avgiftsfri och det ska finnas allmän kurs. I studieförbunden ska studiecirkel med godkända ledare utgöra basen i verksamheten.

Förordningens knapphändighet om verksamhetsformer och fördelningsmodeller ger Folkbildningsrådet en viktig roll att med integritet



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

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

Nedan redogörs för nuvarande bidragssystem och hur de tillkommit i en historisk process. Studieförbundsdelens får av skäl som tidigare angivits en något djupare behandling än folkhögskoledelen.<sup>1</sup>

## 2.2 Nuvarande bidragssystem

Här beskrivs huvuddragen i nuvarande bidragssystem för studieförbund och folkhögskolor.

### 2.2.1 Studieförbund

Dokumentet *Statsbidrag till studieförbund 2021 – villkor och fördelning* fastställdes av Folkbildningsrådet i december 2020. Först beskrivs studieförbundens breda uppgift och folkbildningens gemensamma värdegrund. Studieförbundens frihet och ansvar att sätta mål för sin verksamhet betonas. Statsbidragsvillkoren beskrivs som en ram där studieförbunden avgör vilken verksamhet de vill anordna. Statens mål och syfte med statsbidraget återges.

Villkor

De *grundläggande villkoren* för att få statsbidrag är att ha respekt för mänskliga rättigheter och demokratiska värderingar, att ha en

---

<sup>1</sup> Redogörelsen baseras på Folkbildningsrådets villkorsdokument, modellbeskrivningar, beredningsrapporter, uppföljningar och rapporter samt på statliga utredningar, utvärderingar och propositioner; även på Alvar Svensson (2005) *Statsbidragsfördelning till studieförbunden – en historisk belysning 1989–2004* (opublicerad PM).

demokratiskt styrd organisation, att ha ett tydligt anordnarskap och att lämna de uppgifter som Folkbildningsrådet begär.

De *organisatoriska villkoren* innehåller bland annat krav på att ha en ansvarig styrelse, att ha minst tre medlemsorganisationer, att ha fem lokala enheter, att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete, att utbilda cirkelledare och att årligen genomföra en särskild kontroll av minst fem procent av verksamheten.

*Verksamhetsvillkoren* innehåller för det första anvisningar om att anordnarskapet innebär att säkerställa att verksamheten följer bidragsvillkoren och att detta ansvar inte kan överlåtas. Allmänt föreningsstöd är inte tillåtet att ge. Ersättning får bara ges för kostnader förknippade med folkbildningsverksamheten. Anordnarskapet innebär också ansvar för den pedagogiska kvaliteten samt för planering, genomförande och uppföljning på arrangemangsnivå.

För det andra innehåller verksamhetsvillkoren anvisningen att studieförbunden aktivt ska arbeta för att ha verksamhet i hela landet, att nå nya deltagare och att särskilt nå korttidsutbildade, utrikes födda och deltagare med funktionsnedsättning.

För det tredje ges villkor för de tre verksamhetsformerna. Studiecirklar, som ska vara basen i verksamheten, ska vara en mindre grupp som planmässigt och regelbundet möts för att gemensamt bedriva studier. Cirkelledaren ska godkännas. Deltagarantalet ska vara mellan tre och tjugo. Deltagarna ska vara minst 13 år. Cirkeln ska ha en plan. En cirkel omfattar minst nio studietimmar om 45 minuter fördelade på minst tre sammankomster. Cirkeln får mötas högst tre gånger i veckan och då högst fyra studietimmar per gång.

Verksamhetsformen annan folkbildningsverksamhet är friare än studiecirkeln: godkänd ledare, minst tre deltagare men inget maxantal, deltagarna ska vara minst sex år, en plan ska finnas och inget mini- eller maxantal finns för antal studietimmar.

Verksamhetsformen kulturprogram ska ha en godkänd ledare, ha minst fem deltagare som ska vara minst 13 år och pågå minst 30 minuter.

Vidare anges ett antal avgränsningar, såsom att statsbidraget endast kan användas i Sverige, att samma person högst får rapporteras för 480 studietimmar per år, att produktion, utövande, lek, spel och idrott inte är bidragsberättigat samt att föreningsmöten, uppdragsverksamhet,

personalutbildning och offentligt finansierad verksamhet inte är bidragsberättigad.

#### Fördelningsprinciper

Det totala statsbidraget delas upp i tre delar, inom vilka fördelningen sker med sinsemellan olika variabler.

*Organisationsbidraget* omfattar 10 procent. En fast del med samma belopp till alla studieförbund och två rörliga delar baserade dels på antalet kommuner där en miniminivå verksamhet uppnåtts, dels på antal unika deltagare.

*Tillgänglighetsbidraget* omfattar 8 procent. En fast del med samma belopp till alla och tre rörliga delar baserade på antal timmar, antal deltagare respektive antal kulturprogram där förstärkta insatser gjorts.

*Verksamhetsbidraget* omfattar 82 procent, varav studiecirkel 62 procent, annan folkbildningsverksamhet 5 procent och kulturprogram 15 procent. De två första delarna fördelas efter antal timmar och antal unika deltagare, där korttidsutbildade uppvärderas, medan kulturprogram fördelas efter antalet arrangemang.

Beräkningsunderlaget för organisationsbidraget är senast kända verksamhetsår (det innebär att 2019 års verksamhet är underlag för 2021 års bidrag). Tillgänglighets- och verksamhetsbidraget har som underlag de tre senaste kända verksamhetsåren.

Alla bidragsdelarna omfördelas varje år.

#### Uppföljning och åiterrapportering

I det ovan refererade villkorsdokumentet beskrivs även hur uppföljningen sker. Den bygger på studieförbundens egenkontroll. Folkbildningsrådet ska säkerställa att studieförbundet genomför denna kontroll.

Åiterrapporteringen handlar om att redovisa verksamhetens omfattning och att villkoren uppfylls. Stadgar, styrdokument, riktlinjer, årsredovisning, antal medlemsorganisationer, antal lokala enheter etc. ska redovisas. Egenkontrollen och det systematiska kvalitetsarbetet ska beskrivas.

I villkorsdokumentet fastställs att Folkbildningsrådet vart tredje år ska pröva andelarna i fördelningssystemet utifrån studieförbundens utveckling. Den första treårsperioden 2017–2019 har ännu inte genomgått denna prövning.

### 2.2.2 Folkhögskolor

Dokumentet *Statsbidrag till folkhögskolor 2021 – villkor och fördelning* fastställdes av Folkbildningsrådet i december 2020. Först beskrivs kort folkhögskolan som utbildningsform och dess roll i utbildningsväsendet och för civilsamhället. Folkhögskolornas särställning utgörs av den idémässiga grunden, pedagogiken och självständigheten. Statens mål och syften med bidragsgivningen återges. Sedan beskrivs Folkbildningsrådets roll gentemot folkhögskolorna, bland annat kvalitetsgranskningen kring allmän kurs.

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

#### Villkor

Krav på mottagare av statsbidrag redovisas, såsom att det ska finnas en styrelse, att förändringar i organisationen ska anmälas och att verksamheten ska särredovisas från annan verksamhet som inte är statsbidragsberättigad.

De *grundläggande värderingar* som ska uppfyllas beskrivs.

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

*Verksamhetsvillkoren* sägs sätta ramarna för folkhögskolans ansvar för statsbidraget, deltagarnas rättigheter och personalen. Undervisningen ska vara avgiftsfri både för deltagare och eventuell samverkande part. Deltagarna ska vara minst 18 år och ska ha tillgång till studie- och yrkesvägledning och till kurativt stöd. Lärartätheten ska vara minst 1,8 årstjänst per 1 000 deltagarveckor.

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

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

## Rapportering och uppföljning

Rapportering av verksamheten berörs i ett eget avsnitt med villkor. Anordnarskapet innebär att samverkan inte får innebära schablonmässiga bidrag och att det ska anges i vilken kommun som kurserna har skett. Deltagare i folkhögskolekurs kan registreras om personen fortfarande deltar efter 15 dagar. Begreppet deltagarvecka definieras som antalet deltagare gånger antalet kursdagar dividerat med fem. Ett ingångsvärde fastställs av Folkbildningsrådet i form av ett visst antal deltagarveckor, som inte får överskridas med mer än 25 procent. Med heltidsstudier menas i snitt minst fyra timmar schemalagt och lärarlett studiearbete per kursdag. Studierna måste delas upp i vår- och höstterminer. Ett avsnitt anger att ordinarie föreningsverksamhet, uppdragsutbildning och vård med mera inte är statsbidragsberättigad verksamhet.

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

## Fördelningsprinciper

Statsbidraget delas upp i fyra delar med ungefärliga procentsatser.

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

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

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

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

### 2.2.3 Övriga villkorsdokument och riktlinjer

Det finns ett antal övriga villkorsdokument och riktlinjer.

Ett tiotal villkorsdokument finns för särskilda och mer eller mindre tillfälliga bidrag såsom Etableringskurs, Studiemotiverande folkhögskolekurs, Svenska från dag ett, Demokratistärkande åtgärder och Mänskliga rättigheter.

Därtill finns ett antal riktlinjer: Riktlinjer för utredning och granskning samt återkrav, Riktlinjer för etik och gränsdragning, Riktlinjer för Folkbildningsrådets hantering av avvikelser samt Riktlinjer för prövning av ny statsbidragsmottagare.

## 2.3 Tidigare översyner

### 2.3.1 Studieförbund

Studieförbundens bidragssystem har skiftat relativt mycket genom decennierna, främst avseende möjligheten att genom ökad verksamhet få mer statsbidrag. Bidragsöversynerna har hanterat detta på olika sätt.

### 2.3.2 Nuvarande system för studieförbunden från 2017

Efter en flerårig process, påbörjad efter Folkbildningsförbundets önskemål om översyn, trädde ett nytt bidragssystem i kraft från och med 2017<sup>2</sup>. Man sökte en tydligare koppling till statens syften med bidraget och till statens folkbildningspolitiska mål. Bidragsdelarna för tillgänglighet, unika deltagare och korttidsutbildade ökade. Ett organisationsbidrag infördes, där en rörlig del avser lokal närvaro, baserad på en miniminivå av verksamhet per kommun. Villkoren genomarbetades för att bli tydliga och uppföljningsbara – många föreskrifter som ansågs för detaljerade togs bort.

Bidragsgivningen blev mycket rörligare än i tidigare system.

Volymförändringar i verksamheten skulle kunna slå igenom snabbare i bidragsfördelningen. Ledorden var *flexibilitet* och *förutsägbarhet*.

Verksamhetsformerna kvarstod, med vissa förändringar för digitala träffar. Publikkravet för kulturprogram togs bort, så att ett sådant kan framföras såväl inför som tillsammans med deltagarna.

---

<sup>2</sup> Elisabet Andersson (2018), Slutrapport – översyn av system för statsbidrag till studieförbunden 2017. Folkbildningsrådet.

Förändringarna kom till bland annat utifrån Riksrevisionens rapport *Statens stöd till studieförbunden* (RiR 2011:12) och propositionen *Allas kunskap – allas bildning* (prop. 2013/14:172). Översynen hade stöd i det inriktningsdokument som Folkbildningsrådet och dess medlemmar enades om 2013 – *Folkbildningens vägval och vilja*.

### 2.3.3 Översikt av tidigare översyner av studieförbundens system.

Åren före 1991

1981 infördes ett stramare bidragssystem än tidigare funnits, inte minst för att tidigare kostnadsrelaterade system med förslagsanslag blivit för dyrt för staten – 75 procent av kostnader för ledararvode och studiematerial ersattes. Det kostnadsrelaterade systemet inrättades 1947, och studiecirkelverksamheten fördubblades vart tionde år efter det.

Totala bidraget minskades och ett bidragstak infördes. Kulturgrupper inom kör, teater och dans mejslades ut från studiecirkelarna. Vissa medel kom att fördelas av Kulturrådet. Studieförbundens självständighet betonades.

För studiecirkel slopades tidigare kostnadsredovisning och studieförbunden fick frihet att disponera medlen genom att ett schablonbidrag i två nivåer infördes: 80 och 25 kronor per studietimme. 70 procent av statsbidraget avsattes för den högre nivån och därmed fastställdes också antalet studietimmar på denna nivå. Studietimmarna fördelades mellan studieförbunden av Skolöverstyrelsen. Fördelningen baserades på andelen studietimmar under tre föregående år.

För perioden fram till 1991 urholkades bidraget: verksamheten ökade med cirka 10 procent och bidraget minskade med cirka 20 procent efter uppräkningsindex. Skolöverstyrelsen konstaterade att det fanns risk för att medvetna prioriteringar uteblev till förmån för framför allt billig verksamhet.

Skolöverstyrelsen lade fram rapporten *Studieförbunden inför 90-talet* där ett målstyrt bidragssystem förespråkades.

Folkbildningsförbundet lade under 1990 fram ett reformprogram, *Studieförbunden under 90-talet*, i vilket efterlystes mer resurser för utbildningar för kortutbildade och till kulturverksamheten, förenklingar av regelverket och att Skolöverstyrelsens avgränsningsverksamhet skulle avvecklas och att dess tillsyn skulle prövas förutsättningslöst. Bidragssystemet från 1981 beskrevs som att det passade bäst för förbund som minskade sin verksamhet och därmed fick en ”död i skönhet”.

Folkbildningsförbundet konstaterade att bidragssystemet hade varit mer uppskattat om mer medel hade tillförts varigenom den så kallade timjaken skulle ha varit mindre besvärande. Skolöverstyrelsens tanke om målstyrning ansågs vara för tidig att pröva. I stället föreslogs ett utvecklingsbidrag som skulle kunna användas helt fritt för projekt, kampanjer, stöd till föreningslivet och försöksverksamhet. Reformprogrammet låg delvis till grund för de kommande förändringarna på statens initiativ.

#### 1991 års reform

Den 1 juli 1991 övergick fördelningsansvaret för folkbildningen från Skolöverstyrelsen och Kulturrådet till Folkbildningsrådet. Två myndighetsföreskrifter – Skolöverstyrelsens om statsbidrag till studiecirklar m.m. (den sista publicerad med beteckningen UFB-nytt 1990:47) och Statens kulturråds föreskrifter gällande statsbidrag till kulturverksamhet i studieförbunden (den sista publicerad som KRFS 1987 nr 3–5) – ersattes av en kortfattad ny förordning (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen.

Skolöverstyrelsens redovisningssystem för studieförbundsverksamheten, STUV, överläts till Folkbildningsrådet. När verksamhetsformer skulle fastställas och regler för bidragsanvändningen formas konstaterades att ”de tidigare detaljerade organisatoriska reglerna ersätts med att de folkbildningsmässiga målen får vara styrande för organisationen”. Folkbildningspropositionens text användes därför som underlag för förståelse av hur det nya skulle konstrueras.<sup>3</sup> Folkbildningsrådet kom sedan att stegvis bygga upp ett bidragssystem. De tidigare reglerna ansågs av många i praktiken gälla, även om det inte alls var formaliserat.

I den folkbildningsproposition (prop. 1990/91:82) som låg till grund för förändringarna framhölls att staten som bidragsgivare inte ska föreskriva mål och syften för folkbildningen. En tydlig åtskillnad skulle göras mellan folkbildningens egna mål och dem som bidragsgivaren fastställer för att bevilja bidrag. Gränsen för detta gick mellan staten å ena sidan och Folkbildningsrådet, studieförbunden och folkhögskolorna å andra sidan.

Folkbildningsrådet sammanfattade det nya bidragssystemet i ett antal punkter: det skulle vara schabloniserat, inte styra verksamheten i för stor utsträckning, ge mer utrymme för kvalitetsutveckling, stimulera till insatser för prioriterade grupper och utveckling av nya arbetsformer samt

---

<sup>3</sup> Folkbildningsförbundets PM 1991-05-08 författad av Eric R Persson



tillgodose både nya och etablerade studieförbund och folkhögskolor med växtkraft. Tre principer för bidragsfördelningen fastställdes: *aktualitetsprincipen* (utgå från så aktuell verksamhet som möjligt), *skadestöshetsprincipen* (inte för stora förändringar jämfört med tidigare system) och *frysningsprincipen* (hänsyn till frysningen som genomfördes för tre års bidragsunderlag före reformen). Bidragsmodellen skulle också kunna tillämpas i kommunernas bidragsgivning.

Bidraget bestod av en fast del, i vilken en rad tidigare bidragsdelar inräknades, och en rörlig del baserad på verksamheten under tre tidigare år. Bidraget låg fast i tre år.

I verksamhetsformen studiecirkel infogades fyra tidigare former: allmänna studiecirkel, prioriterade studiecirkel, universitetscirkel och kulturgrupper. Kulturprogram behölls på samma sätt som tidigare. Övrig folkbildningsverksamhet tillkom för att rymma exempelvis barngrupper, projekt och kurser.

Cirkelledarens roll betonades och det fastslogs att studiecirkeln skulle vara basen i studieförbundens statsbidragsberättigade verksamhet.

#### Färdiga principer 1994

Efter några års diskussioner togs nya principer fram för en översyn av bidragsfördelningen: *frihet* (fri och frivillig folkbildning), *kvalitet* (verksamhetens innehåll och kvalitet i centrum samt tankar om förnyelse och flexibilitet), *kvantitet* (som sades inte stå i motsättning till kvalitet) samt *stabilitet* (grundtrygghet som möjliggör långsiktiga satsningar).

Kvalitetsprincipen fick till konsekvens att verksamhetsformerna definierades – studiecirkeln definierades exempelvis utifrån sina pedagogiska kännetecken. Den administrativa kvaliteten betonades – det skulle finnas måldokument, utvärderingsplan och verksamhetsberättelse.

Ett nytt mått som vägde samman studietid och deltagarantal infördes: deltagartimmar. För studiecirkel fick högst 15 deltagare räknas.

Verksamhetsformen övrig folkbildningsverksamhet räknades om med faktorn 0,5 och ett kulturprogram värderades till 66,3 deltagartimmar.

Bidraget bestod av ett grundbidrag på 70 procent, som fördelades efter föregående års andel av totalt erhållet statsbidrag, ett volymbidrag på 15 procent, som fördelades efter andel deltagartimmar senaste redovisade året, samt ett målgruppsbidrag om 15 procent, som hade tre delar: korttidsutbildade (med ämnesstatistik som grund), handikappade och invandrare (med verksamhet där minst hälften av deltagarna omfattade

endera kategorin och särskilda insatser gjorts för rekrytering) samt boende i glesbygd (med kommunkoder som grund).

1996 reviderades modellen så att volymbidraget minskades till 10 procent och målgruppsbidraget ökade till 20 procent. Målgruppen arbetslösa tillfördes. Deltagartimmar med handikappade räknades upp med faktorn 2. Ett särskilt anslag för utvecklings- och försöksverksamhet tillkom. Distansstudiecirklar blev bidragsberättigade 1999.

1994 års fördelningssystem medförde större rörlighet än det föregående systemet. Systemet med deltagartimmar gynnade studiecirkelverksamhet med många deltagare och lång studietid.

Propositionens ord om vikten av att studieförbunden gav uttryck för en egen profil, präglad av huvudmannens ideologiska eller politiska värderingar, togs som ett argument för att det var naturligt att studieförbundens interna fördelningssystem skilde sig från Folkbildningsrådets.

2001 års bidragssystem – sex års bidragsfrysning

”Att lyfta tanken på färd” var rubriken på det bidragssystem som trädde i kraft 2001. Viktiga principer var *stabila regler, tid för kvalitet, långsiktighet, egna mål och kvalitetssäkring*. Bakgrunden var en urholkning av bidraget på grund av minskade bidrag och samtidiga verksamhetsökningar. Detta bedömdes påverka studieförbundens möjligheter att göra egna vägval. Sambandet mellan syftena med statsbidraget och den faktiskt genomförda verksamheten försvagades. Beredningsarbetet kom att präglas av förhoppningar om att kvalitetskriterier skulle införas i fördelningssystemet, vilka endast i ringa mån infriades.

Begreppet deltagartimmar ersattes av studietimmar. Taket för antal deltagare i en studiecirkel togs bort och ersattes med formuleringar som att ”studiecirkeln är en liten grupp” och ”möjligheterna att föra dialog, där alla kan komma tilltals, sätter maximigränsen för hur många deltagare som ryms i cirkeln”.

Bidraget bestod av ett basbidrag om 70 procent och ett utvecklingsbidrag om 12 procent. Dessa bidrag fördelades efter bidragsandelar från de givna årtalen 1995/96, 1997 och 1998. Från 2004 var de givna årtalen 1999–2002 för basbidraget och 2003 för utvecklingsbidraget. Varje studieförbund hade således en bestående andel av dessa bidrag under treårsperioder. Inför en ny treårsperiod påverkades andelen endast om studieförbundet inte lyckades nå minst 90 procent av antalet studietimmar från föregående

period. Endast marginella sådana förändringar skedde vilket medförde att bidragen i princip kom att vara frysta under sex år.

Utvecklingsbidraget avsåg att främja utvecklingsarbetet för att möta nya behov och att skapa nya former av verksamhet där folkbildningens ideologiska värden kunde omsättas.

Målgruppsbidraget omfattade 18 procent som årligen omfördelades efter tre kategorier av verksamheter där minst hälften av deltagarna skulle tillhöra den aktuella kategorin: personer med bestående funktionshinder (uppräkningsfaktor 1,5), arbetslösa samt personer som invandrat.

Studiecirkel skulle ha tre sammankomster om minst nio studietimmar med minst tre deltagare. Kulturprogram, som i bidragshänseende räknades som 7,3 studietimmar, fick en något instrumentell definition: det ska "ha en sådan utformning i tid och rum att närvaro, delaktighet och upplevelse skapas". Annan gruppverksamhet, där bidragsvärdet var nedräknat med faktorn 0,5, ersatte beteckningen övrig folkbildningsverksamhet. Annan gruppverksamhet skulle kunna genomföras i friare och flexibla former än studiecirkeln, och den skulle kunna rikta sig till lägre åldrar – "barngrupper kan här få sitt första möte med folkbildningen".

Folkbildningsrådet lät 2004 göra en uppföljning av bidragssystemet.<sup>4</sup>

Utredaren konstaterade att studieförbunden i stort sett ansåg att systemet inte haft någon stimulerande inverkan att ägna sig åt målarbete och kvalitetssatsningar – man menade att man oavsett system hade gjort detta. Studieförbunden hade uppfattat att verksamhetsvolymen, trots trögrörligheten i systemet, skulle komma att ha avgörande betydelse för framtida bidragsandelar. Besvikelse uttrycktes över att systemet inte tycktes ha hejdat volymjakten. Orsakerna till detta ansågs främst vara studieförbundens interna fördelningssystem, men även att kommunbidragen inte var frysta på samma sätt som statsbidraget. Utredaren fann att komplexiteten är hög i studieförbundens finansiering.

2007 – rörlig fördelningsmodell

Efter sex år med i stort sett frysta bidrag beslutades om ett betydligt mer rörligt bidragssystem, som sades vilja kombinera stabilitet med kvalitetsperspektiv. Bakgrunden var flera års diskussioner om att frysningen av bidragen fått oönskade effekter. Förutom att Folkbildningsrådets egen utvärdering visade att så var fallet, fanns det

---

<sup>4</sup> Folkbildningsrådet (2004), Effekter av förändrade fördelningsmodeller

påpekanden om detta såväl i SUFO 2 som i den kommande propositionen (se nedan).

Fördelningsmodellen designades för att komma ifrån antal studietimmar som enda mått. Kulturprogrammets ställning skulle stärkas. Ett förslag i beredningsarbetet om ett sökbart utvecklingsbidrag kom inte med i slutförslaget.

Den komplettering av sju prioriterade verksamhetsområden som infördes i förordningen, som ett resultat av den föregående folkbildningspropositionen, gav inte genomslag i bidragssystemet, annat än att studieförbunden i efterhand skulle redovisa resultaten inom dessa sju områden. Det skulle ske i en kvalitetsredovisning, som blev ett ytterligare dokument att inlämna utöver tidigare krav på måldokument, uppföljnings- och utvärderingsplan samt verksamhetsberättelse. I kvalitetsredovisningen skulle även finnas en beskrivning av vilka indikatorer eller kännetecken som valts för att beskriva folkbildningens kvalitet.

Det tydliggjordes att Folkbildningsrådets fördelningsmodell bör tillämpas även i studieförbundens interna fördelning av statsbidrag.

Krav på egenkontroll infördes, bland annat en egengranskning av minst fem procent av verksamheten årligen med krav på rapportering till Folkbildningsrådet om felaktigt rapporterad verksamhet

Tidigare mer differentierade sätt att tydliggöra studieförbundens ansvar för verksamheten genom att vara arrangör och anordnare kom att täckas in av begreppet anordnarskap. Detta anordnarskap är enligt villkoren inte möjligt att överlåta till samverkansparter, det är helt och fullt, det är totalt, det innebär ett pedagogiskt ansvar och att godkänna ledare. Vidare markeras att medlemsorganisationer inte kan vara *formella* anordnare. Bidragsvillkorens kursivering av ordet formell följs inte av något resonemang om det i något annan mening föreligger ett anordnarskap från medlemsorganisationernas sida.

Försök gjordes att göra beskrivningarna av verksamhetsformerna tydligare. Studiecirkeln sades definitionsmässigt vara en liten grupp människor som utifrån sina behov och intressen söker kunskap. Liksom tidigare var minimigränsen tre personer och nu lades till att ”i ett lärande perspektiv är en gruppstorlek på högst tolv personer att föredra”. Högre deltagarantal skulle motiveras av studieförbundet.

Tak sattes för enskilda deltagares cirkeldeltagande: högst åtta timmar per dag fördelade på minst två cirklar under högst 40 veckor per år. En

minimivå på 30 minuter sattes för kulturprogram. Annan gruppverksamhet ombenämndes till annan folkbildningsverksamhet, liksom tidigare till för friare och flexiblere arbete, men jämfört med föregående system tonades möjligheterna att ha verksamhet med yngre barn ned.

Bidragsdelarna utgjordes av ett grundbidrag på 60 procent som låg fast under två år, beräknat på ett genomsnitt av totalt utbetalt statsbidrag de föregående åren, och ett verksamhetsbidrag på 40 procent indelat i tre delar. Kulturprogrambidraget omfattade 10 procent, och beräknades på antal kulturprogram senast redovisat år, dock med ett tak på 10 procents ökning av antalet per år. Förstärkningsbidraget omfattade 12 procent och avsåg deltagare med funktionshinder och deltagare som invandrat och har behov av språkligt stöd i svenska, med verksamhet med målgruppen senast redovisat år som underlag. Det verksamhetsrelaterade bidraget omfattade 18 procent, med en sammanvägning av måtten antal studietimmar, antal arrangemang och antalet deltagare, dock med nedräkning av annan folkbildningsverksamhet med faktorn 0,5. Omfördelning skulle ske varje år med senast redovisat år som underlag.

#### 2012 – mindre rörlig fördelningsmodell

Bidragssystemet som gällde från och med 2012 var mer trögrörligt än det föregående. Grundbidraget utökades till 75 procent och beräknades på samma sätt som tidigare. Studieförbunden skulle för varje tvåårsperiod redogöra för hur man arbetat för att uppfylla intentionerna med grundbidraget.

Resten fördelades som ett rörligt bidrag som omräknades årligen. Verksamhetsbidraget delades i två delar: 14 procent beräknat på studietimmar i de tre verksamhetsformerna, där studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet räknades som tidigare medan kulturprogrammen räknades som 9 studietimmar, och 5 procent på unika deltagare i studiecirkel – det var första gången unika deltagare användes som fördelningsgrund. Förstärkningsbidraget delades i två delar: 4 procent utifrån deltagare med funktionsnedsättning och 2 procent för utrikes födda med brister i svenska språket.

En gräns sattes för hur mycket en grupp kunde bedriva studiecirkel under ett år – 480 studietimmar. En åldersgräns på sex år infördes för annan folkbildningsverksamhet.

Skrivningarna om anordnarskap utökades. För första gången nämndes möjligheten att göra överenskommelser med samarbetsparter om verksamhet och kostnadsersättningar, detta som ett sätt att förtydliga tänkbara former för att uppfylla villkoret att statsbidraget endast får användas till kostnader som är direkt förbundna med folkbildningsverksamheten.

### **2.3.4 Folkhögskolor**

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

Trycket på att få växa och att få starta nya folkhögskolor har varit högt under lång tid. Det har blivit trängre om bidraget eftersom antalet folkhögskolor har ökat kraftigt – 1991 då Folkbildningsrådet bildades fanns det 128 folkhögskolor och 2021 är antalet 154, det vill säga 20 procent fler. En orsak till att bidragssystemen trots detta kunnat vara relativt intakta under lång tid är de mycket stora och återkommande statliga satsningarna på nya platser på folkhögskolorna och särskilda satsningar såsom Studiemotiverande folkhögskolekurs och Etableringskurs. Dessa har gett möjligheter båda att växa som folkhögskola och att nya folkhögskolor har kunnat ges utrymme att starta. Flertalet av de särskilda satsningarna har omfattats av egna fördelningsmodeller, vilka inte behandlas i denna rapport.

### **2.3.5 Nuvarande system för folkhögskolorna från 2017**

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

text. Bidraget för kulturprogram uppvärderades till två deltagarveckor. Verksamhetsformen öppen folkbildning togs bort.

Folkbildningsrådets översynsprocess blev ifrågasatt både till innehåll och tillvägagångssätt och ledde till återremiss. Ifrågasättanden fanns bland annat kring sådant som rörde ersättning för kortkurs (förslaget att minska ersättningen ströks i slutförslaget), omfördelning av deltagarveckor (förslaget att omfördela fem procent årligen ströks i slutförslaget), förstärkningsbidrag (förslagen att byta namn till tillgänglighetsbidrag och att ha högre självinsats ströks i slutförslaget) och ideella ledare (förslaget att högst 10 procent av lärarunderlaget kan utgöras av ideella ledare blev kvar). En annan kritik handlade om att Folkbildningsrådets förslag skulle medföra att folkhögskolan skulle tappa sin kontakt med civilsamhället och att skolor med kulturprofil var hotade.

### 2.3.6 Översikt av tidigare översyner av folkhögskolornas system

Åren före 1991

Fram till 1991 var Skolöverstyrelsen tillsynsmyndighet för folkhögskolorna.

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

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

Betänkandet *Folkhögskolan i framtidsperspektiv* (SOU 1990:65) beredde marken för den stora förändring som skulle komma. Förskjutningen från

regelstyrning till målstyrning togs upp som en förväntad och önskad förändring.

1991 – avreglering av folkhögskolan

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

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

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

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

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

1999 – förenklat system

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

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



Verksamhetsformer var folkhögskolekurser (allmän, särskild och kort kurs), folkhögskollärlädda studiecirklar, kulturprogram och utvecklingsarbete.

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

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

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

2006 – särskilda bidrag permanentades

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

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

Verksamhetsformerna var långa kurser (uppdelat på allmän kurs och särskild kurs), korta kurser, kulturprogram, öppen folkbildning samt utvecklings- och profileringsarbete. Det senare stödet utgick till alla folkhögskolor och ersatte det tidigare stöd som endast rörelsefolkhögskolor fått. Allmän kurs fick en snävare definition i och med att korttidsutbildade

skulle ingå i målgruppen i stället för att ha ett öronmärkt bidrag. Allmän kurs skulle liksom tidigare omfatta minst 15 procent av deltagarveckorna.

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

2012

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

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

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

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

Ett antal deltagarveckor reserverades för att tilldelas de minsta folkhögskolorna.

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

## 3 Analyser och kritik av bidragssystemen

Här berörs ett antal analyser av bidragssystemen och den kritik som dessa varit föremål för. Huvudintresset har varit studieförbunden i såväl statliga utvärderingar och propositioner som för Riksrevisionen.

### 3.1.1 Åren kring 1991

Den stora förändringen 1991 föregicks av ett utredningsarbete, som berörts ovan. Skolöverstyrelsens rapport *Studieförbunden inför 90-talet* visade att trots krympande bidrag hade antalet studietimmar ökat kraftigt, vilket man ansåg möjliggjorts genom minskade cirkelledararvoden och lägre ersättningar till kamratcirkular. Detta sågs som en kvalitetssänkning. Bidragsmodellen från 1981 hade inte som tänkt gjort att studieförbunden prioriterade mellan verksamheter av olika angelägenhetsgrad. Man såg en risk för en ökad inriktning på verksamhet av studieservicekaraktär där studieförbunden inte tog ansvar för kvaliteten. I anslutning till rapporten lanserade Folkbildningsförbundet sitt reformprogram som tidigare refererats.

### 3.1.2 Regeringens propositioner

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

Propositionen Folkbildning (prop. 1990/91:82)

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

bidraget som ett totalbelopp skulle medföra möjligheter för studieförbund och folkhögskolor att satsa på kvalitet i sina verksamheter utan att riskera minskat statsbidrag.

I propositionen sägs:

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

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

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

”Statsbidraget kan om det hanteras slentrianmässigt leda till en icke önskad stagnation inom folkbildningen. Folkhögskolor och studieförbund med växtkraft och med en verksamhet som ligger väl i linje med målen och riktlinjerna för statsbidraget kan få stå tillbaka till förmån för verksamhet som kanske spelat ut sin roll. Detta får inte inträffa. Det är frågor av detta slag som bör vara ett folkbildningsråds uppgift att hantera.”

Propositionen Folkbildning (prop. 1997/98:115)

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

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

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

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

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

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

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

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

Att studieförbunden ökat verksamhetsvolymerna utan ökade bidrag sågs som en oönskad följd av Folkbildningsrådets bidragssystem, men även av ”ett bristande genomslag för en folkbildningsideologisk syn på studiecirkele”. Man befarade att lokalt ansvariga hade tagit lätt på sitt ansvar som anordnare. En deltagarundersökning hade visat att många som rapporterats som deltagare i vissa studieförbund inte upplevde att de varit med i en cirkel. Folkbildningsrådet uppmanades att uppmärksamma frågorna om anordnarnas ansvar.

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

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

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

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

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

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

Det klargjordes att folkhögskolan är en egen utbildningsform i utbildningsväsendet.

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

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

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

### 3.1.3 Statens utvärderingar av folkbildningen

SUFO 96

Den första statliga utvärderingen av folkbildningen, SUFO 96, koncentrerades på studieförbundens verksamhet. Den behandlade bidragsfördelningen endast marginellt. I slutbetänkandet *Folkbildningen – en utvärdering* (SOU 1996:159) drogs slutsatsen att folkhögskolor och studieförbund bedriver en folkbildande verksamhet som står i god överensstämmelse med de statliga målen för statsbidragen.

Kritiska påpekanden var dels att deltagandet bland korttidsutbildade, invandrare och arbetslösa var för lågt, dels att kvaliteten i hantverkscirklar borde ses över och dels att studieförbunden borde markera sin ideologiska profil gentemot deltagarna. Folkhögskolan uppmanades att se över deltagarnas möjligheter till ett verkligt inflytande över kursernas innehåll och uppläggning.

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

## SUFO 2

Direkt efter 1991 års reform minskade studieförbundsverksamheten något, men därefter ökade verksamheten tämligen kraftigt vilket medförde en urholkning av bidragen. Den andra statliga utvärderingen av folkbildningen, SUFO 2, visade att statsbidraget per studiecirkel timme minskat från 102 kronor 1991 till 81 kronor 2003.

I slutbetänkandet *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor* (SOU 2004:30) ansåg utvärderarna att bidragstilldelningen avseende studieförbunden ”inte kan sägas ha följt verksamhetsutvecklingen”. Bidragsmodellen konstaterades ha en inbyggd seghet, som gör att 1991 års skrivningar om att studieförbund med växtkraft och med en verksamhet som ligger väl i linje med statsbidraget fått stå tillbaka till förmån för verksamheter som planat ut eller gått tillbaka. Utvärderingen ansåg att Folkbildningsrådets planer att inrätta ett nytt system först från 2007 inte var tillfredsställande. Dock var den totala bilden från utvärderingens sida mer positiv då den menade att bidragsmodellerna hade följt statens intentioner och att statens syfte med bidraget i väsentlig mån uppfyllts.

## Folkbildningens samhällsvärden

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



folkbildningen i strikt mening aldrig har varit avsedda att utvärderas för sina samhällseffekter; dessa har snarare tagits för givna”.

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

Bidragssystemets karaktär av nollsummespel och ”kartellbildning” kritiserades. Det befintliga regelsystemet för studieförbunden ansågs vara kontraproduktivt avseende regleringar av gruppstorlekar etc. Den stora administration som bidragssystemet för studieförbunden genererar uppmärksammades som ett problem.

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

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

#### Statskontorets utvärdering

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

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

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

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

### 3.1.4 Riksrevisionens rapporter

1999

Riksrevisionsverkets rapport *Folkbildning – styrning och kontroll* (1999:44) analyserade hur folkbildningen styrs och kontrolleras. För studieförbundens del ansågs att volymjakt och olika former av anpassningsbeteenden var ett stort problem. Folkbildningsrådets resursfördelningssystem ansågs premiera kvantitet på bekostnad av kvalitet. Riksrevisionsverket ansåg att Folkbildningsrådet mer borde styra mot mål och kvalitet, förändra resurstilldelningen till studieförbunden, utveckla en mer aktiv kontroll och verka för att begreppet ”god folkbildning” preciseras i statsbidragshänseende. Det senare skulle innebära att staka ut gränserna för folkbildningen.

2004

Riksrevisionens rapport *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen* (RiR 2004:15) pekade på 1991 års proposition och menade att det var svårt för nya aktörer att komma in i systemen och att folkhögskolor och studieförbund med växtkraft inte som tänkt prioriterats i bidragssystemen genom de fördröjningseffekter de innehållit. De som växer snabbast förlorar mest, menade Riksrevisionen, och pekade på stora skillnader mellan studieförbunden i bidrag per studietimme. I Folkbildningsrådets yttrande över rapporten tillbakavisades kritiken, som ansågs bygga på otillräckliga kunskaper om statsbidragssystemet. 1991 års folkbildningsproposition balanserade kvalitetsutveckling mot att stödja verksamheter med växtkraft, en avvägning som Riksrevisionen ansågs inte ha uppmärksammat. Folkbildningsrådet förklarade volymökningarna i studieförbundens verksamhet under de första åren av 2000-talet med ökad efterfrågan på studieverksamhet. Riksrevisionen ansågs representera ett synsätt där

folkbildningens av staten sanktionerade självstyre betraktas som ett problem ur ett statligt styrningsperspektiv.

2011

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

Bidragssystemet kritiserades för att det är otydligt för dem som verkar i det och för dem som vill delta i folkbildningsverksamhet. Riksrevisionen ansåg att det befintliga bidragssystemet styrde i fel riktning och att snabbt växande och nya studieförbund missgynnades.

Folkbildningsrådets arbete med kvalitet lovordades, men dess inriktning på administration och inte på verksamhetens innehåll kritiserades.

### 3.1.5 Folkbildningsrådets utvärdering 2012–2014

Folkbildningsrådets utvärdering av bidragsmodellerna till studieförbund och folkhögskolor presenterades i tre rapporter: ”*Ett system som alla kan leva med*” (Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2012), *Implementering av nya bidragsmodeller* (Folkbildningsrådet utvärderar No 2 2013) och *Att styra eller icke styra. Slutrapport*. (Folkbildningsrådet utvärderar No 5 2014).

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

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

Implementeringen av fördelningsmodellen för folkhögskolorna studerades och visade att 30 procent av dem ansåg att kraven på folkhögskolorna var otydliga och 20 procent ansåg att det var svårt att uppfylla bidragsvillkoren. För studieförbunden utgjorde deras egna nationella nivåer ett filter, där fördelningsmodellen anpassades efter det egna studieförbundets profil och organisation.

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

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

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

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

### **3.1.6 Aktuell kritik rörande folkhögskolorna**

Här berörs några aktuella frågor som berör bidragssystemet för folkhögskolorna.

#### **Förstärkningsbidraget**

Många folkhögskolor anser att den del av bidragssystem som benämns förstärkningsbidrag är underfinansierat. Det kan också beskrivas som att det är översökt, eftersom bidraget erhålls efter ansökan utifrån behov. Dock räknas behovet på antalet deltagare utan hänsyn till respektive deltagares behov, som kan skifta mycket.

Folkhögskolans utbildning ska vara avgiftsfri, vilket gör att förstärkningsbidraget är avgörande för om vissa deltagare ska kunna delta. För vissa deltagare kan behoven att få boendet i sig att fungera, till exempel

med personlig assistans, vara så stora att det är svårt att ordna med tillgängliga resurser.

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

Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation har undersökt skillnaderna mellan folkhögskolor och särvtux/särgymnasier avseende nivå på stöd, och de senare har cirka tre gånger så stort stöd. En förändring som löser detta sker troligen inte främst inom ramen för en översyn av statsbidraget, utan socialdepartementet och andra myndigheter behöver involveras.

Språkligt stöd och korttidsutbildade

Modellerna för språkligt stöd och stöd för korttidsutbildade är ifrågasatta idag. Folkhögskolor som har många deltagare i dessa kategorier anser sig missgynnade eftersom dessa bidrag fördelas utifrån ingångsvärden per folkhögskola och inte efter antal deltagare på respektive folkhögskola.

”Överproduktion”

Det finns även en slags ”volymjakt” bland folkhögskolorna. Ett antal folkhögskolor ser möjligheter att utöka sin verksamhet, men hindras av systemet med fasta ingångsvärden. De möjligheter att utöka verksamheten som finns är den eventuella omfördelning som kan ske varje år med de deltagarveckor som är ”lediga” då folkhögskolor inte uppnått sitt ingångsvärde. För att kunna ta del av dessa deltagarveckor sker en ”överproduktion” i förhållande till ingångsvärdena. Vissa folkhögskolor är nöjda med sin nivå, medan andra strävar efter att få fler deltagarveckor på detta sätt. Delar av ”överproduktionen” kan även förklaras av en strävan att ha en marginal för att inte riskera att tappa deltagarveckor i ingångsvärdet.

Internat

Pandemin har blottlagt den sårbarhet som folkhögskolor med internat har. Internaten har uppenbarligen svårt att bära sig ekonomiskt. Därför används de ofta som en del i en konferensverksamhet där andra intäkter hjälper till. När dessa intäkter försvunnit under pandemin, har internaten drabbats. I bidragssystemen tas ingen hänsyn till om folkhögskolor har internat eller inte.

Internat beskrivs ofta som en bärande del i folkhögskolans pedagogiska idé och som en förutsättning ha riksintag av deltagare. Internat har historiskt sett funnits på i princip alla folkhögskolor. I dagsläget erbjuder två

tredjedelar av folkhögskolornas internat, men endast 20 procent av folkhögskoledeltagarna bor på internat.

Allt fler folkhögskolor omvandlas till dagfolkhögskolor och de nybildade folkhögskolorna har inte något internat. Några folkhögskolor söker andra sätt att stödja deltagarnas möjligheter till boende i närheten av folkhögskolan.

#### Mobilitetsstöd och momscompensation

Två andra frågor är lösta eller är på väg att lösas. Dels gäller det mobilitetsstödet (tidigare interkommunal ersättning), där Folkbildningsrådet är berett att ta ett ansvar som tidigare legat på respektive region. Dels gäller det den mångåriga problematiken att regionsfolkhögskolor kunnat göra momsavdrag, vilket andra folkhögskolor inte kunnat göra – numera finns en särskild momscompensation för de senare.

### **3.1.7 Aktuell kritik rörande studieförbunden**

Utöver vad som framkommer av ovanstående framställning finns några aktuella frågor som rör studieförbundens bidragssystem.

#### Kontroll

Vid de utökade kontroller som har gjorts på senare tid har många fel hittats. Kontrollverksamheten behöver stärkas. Ett flertal åtgärder är på gång för detta. Även villkoren i bidragssystemet påverkas.

#### Musikverksamhet

Många av de fel som hittats finns i studieförbunden musikverksamhet. Villkoren för denna verksamhet som en del av kulturverksamheten behöver ses över.

#### Föreningssamarbeten

Studieförbundens samarbete med vissa föreningar har haft stora brister. Det handlar i första hand om att villkoren inte har följts. Men de kostnadsersättningar som studieförbunden i många fall ger föreningar för folkbildningsverksamheten utmanar kravet, som det är formulerat, att studieförbunden ska vara fulla anordnare av verksamheten. Hur folkbildningens samarbete med civilsamhället ska se ut behöver ses över.

### Demokratiarbete

I debatten om studieförbunden har farhågor framförts om att bedrägerier inom folkbildningen kan bidra till finansiering av antidemokratisk verksamhet. Bristande kontroll kan också göra att det i själva studiecirkelarna förekommer antidemokratisk verksamhet. De kommande demokrativillkoren kommer att vara ett stöd att hantera detta, och kan leda till förändringar i bidragsvillkoren.

Samtidigt bör inte studieförbundens demokratiarbete begränsas till att motverka sådant som motverkar demokratin, utan det kan behövas en vitalisering av folkbildningens grunduppgift att stärka demokratin.

## 4 Processen och möjliga områden för översyn

Redogörelsen för bidragssystemen, deras tillkomst och kritiken av dem pekar på ett antal frågor som man försökt lösa. Ambitionen här är att finna vilka som är mest angelägna att ta itu med i den kommande översynen. Vilka områden som särskilt prioriteras bör diskuteras tillsammans med bidragsmottagarna.

De principiella frågorna om statens och Folkbildningsrådets styrning är ett genomgående tema i de senaste decenniernas diskussioner om bidragssystemen. Det är uppenbart att målstyrningen inte har fungerat som den presenterades 1991. Möjligen var modellen inte tillräckligt genomtänkt. Målstyrning som en del av New Public Management var i första hand tänkt för offentligstyrd verksamhet – när den tillämpas för folkbildningens självstyre kanske någon annan term vore bättre, exempelvis använde Riksrevisionen 1999 termen ”ideologisk målstyrning”. Den tidigare detaljstyrningen gav oönskade effekter, och få saker talar för att den skulle behöva återuppstå. Vad som kan konstateras är att bidragssystemen för studieförbund och folkhögskolor är och har varit komplexa.

Gemensamt över tid har varit att värna studieförbundens och folkhögskolornas frihet och deras prioriteringsprivilegium, att tala om vikten av kvalitet inom ramen för befintliga bidragssystem, att komma ifrån den så kallade volymjakten, att vilja förenkla bidragsregler och att betona vikten av att verksamheterna ska ha förmåga att efterleva statens syften med bidragsgivningen. På senare tid finns också frågan om bidragssystemens motståndskraft mot att det uppstår fel och öppnar för fusk.

Nedan skissas på ett antal områden som valts utifrån den historiska genomgången av vilka frågor som betonats och som särskilt skulle kunna bearbetas inom ramen för en översyn av bidragssystemen för studieförbund och folkhögskolor. Frågorna griper delvis in i varandra, varför ett samspel dem emellan bör finnas. Hur omfattande reformarbetet blir kan vara en kombination av en väl utformad process och en öppenhet och



förbehållslöshet i samtalen om folkbildningens verksamhet, former och finansiering. Oavsett detta kan resultatet av översynen bli såväl mindre förändringar av villkoren som att folkbildningen söker en nyorientering.

Först något om processen och om uppgifter i samtiden som pockar på folkbildningens uppmärksamhet.

## 4.1 Översynsprocessen

Utvärderingen av processen inför 2017 års bidragsmodell för studieförbunden visade att omfattningen av arbetet underskattades. Översynen kunde inte hålla tidsplanen. Det var också första gången översynen gjordes utan att styras av en beredningsgrupp där bidragsmottagarna var representerade. Utvärderingen konstaterade också att kunskapsunderlag och problemanalyser borde ha funnits i det inledande skedet. Den nu aktuella översynen bör dra lärdom av detta.

Översynsprocessen för studieförbundens bidragssystem föreslås ske i två steg. Först ett grundarbete kring områden som nedan skissas på. Det sker i form av delprojekt, som hålls samman i ett övergripande översynsprojekt. Metoder är utredning, expertmedverkan, hearings och andra avstämningar med mera samt om tidsmässig möjlighet finns även försöksverksamhet. För varje område ska förslag till förändringar utarbetas. Därefter utformas ett samlat förslag till bidragssystem, som sedan remitteras. Processen bör präglas av delaktighet från bidragsmottagarnas sida.

För folkhögskolorna föreslås att de aktuella frågorna bearbetas inom ramen för de årliga revideringarna av villkorsdokumentet. Andra frågor som kan dyka upp i den parallella studieförbundsprocessen hanteras i särskild ordning.

Målet är att ha ett nytt bidragssystem för studieförbunden att tillämpas från och med 2024 och för folkhögskolorna genom stegvisa förändringar.

## 4.2 Aktuella uppgifter för folkbildningen

Folkbildningen beskrivs ofta med begreppen fri och frivillig. Ytterst handlar det om deltagarnas frihet att välja ämne och metod och att gruppen och dess verksamhet inte ska stå under påverkan av yttre faktorer såsom läroplaner. Studieförbund och folkhögskolor ska vara garanter för detta. Samtidigt har det förutsatts att aktörerna är olika varandra, ofta uttryckt som att det ska finnas en ideologisk drivkraft, och att detta bör leda till verksamheter med olika profil och med delvis olika målgrupper. Begreppen

fri och frivillig tillämpas också på studieförbunden och folkhögskolorna som organisationer.

Denna frihet att välja innehållet i sin verksamhet har ofta markerats av studieförbund och folkhögskolor. Friheten bör ses som ett fundament i folkbildningen och de skilda profileringar den leder till är ett av huvudargumenten för staten att ge ett statsbidrag.

Detta har emellertid inte varit ett hinder för att det då och då gemensamt från folkbildningen eller från staten har formulerats vilka uppgifter i nutiden som folkbildningen bör ta sig an. Det har också gjorts många gemensamma framställningar om att få resurser för enskilda frågor.

*Folkbildningens framsyn – framtidens folkbildning, roll och uppgifter* (Folkbildningsrådet 2004) tillkom efter önskemål från regeringen, och var ett viktigt underlag för den proposition som lades ett par år senare. Regeringen valde då att som ett komplement till de i folkbildningsförordningen angivna syftena med bidragsgivningen lägga till sju prioriterade verksamhetsområden, som ansågs förankrade med studieförbund och folkhögskolor.

*Folkbildningens Vägval och vilja – om studieförbundens och folkhögskolornas roll och uppgifter i dagens och morgondagens samhälle* (Folkbildningsrådet 2013) tillkom också innan en proposition lades. Här handlade det om att visa att staten inte bör eller behöver formulera vilka verksamheter som ska prioriteras. I den proposition som lades 2014 togs så de prioriterade verksamhetsområdena bort och i skrivningar markerades statens tilltro till att folkbildningen gör motsvarande prioriteringar.

*Vägval och vilja* är en genomgång av de områden som folkbildningen sedan länge ägnat sig åt, med delvis nya rubriker: Bildning och sammanhang, Tillgänglighet och delaktighet, Medborgare och civilsamhälle, Arbetsliv och livslångt lärande samt Kultur och kreativitet. Studieförbunden i samverkan har utformat ett kortfattat inriktningsdokument, *Bildning förenar Sverige – Program för 2020-talet i 10 punkter*. Där finns teman såsom demokrati, klimat, integration, kultur, jobb, digitalisering och folkhälsa.

Fortfarande är det *Vägval och vilja* som utgör ”en gemensam plattform där den samlade folkbildningen identifierar och prioriterar folkbildningens mest relevanta bidrag till en positiv samhällsutveckling”. Sedan 2013 har det skett förändringar i samhället och civilsamhället. Det kan finnas behov att hantera nya frågor eller omformulera de uppgifter folkbildningen vill

vara en del i lösningen av. Detta kan i förlängningen ha betydelse för hur bidragssystemen utformas.

Här berörs helt kort några aktuella frågor som inte fick så stor uppmärksamhet i *Vägval och vilja*.

Krympande utrymme och antidemokratiska tendenser

Demokratins ställning i världen försämras enligt många bedömare. Ett krympande utrymme för civilsamhället och för de demokratiska idéerna har tagits upp också i Sverige som ett problem, till exempel av LSU – Sveriges ungdomsorganisationer och Forum – idéburna organisationer med socialinriktning.

Samtidigt har, inte minst inom folkbildningen, frågor om antidemokratisk verksamhet debatterats, liksom frågor om bidrag till civilsamhället används för finansiering av antidemokratisk verksamhet.

Det är rimligt att folkbildningen arbetar intensivt med dessa frågor.

Klimatet

Tankesmedjan Global utmaning har nyligen pekat på folkbildningen, tillsammans med övriga civilsamhället och fackföreningsrörelsen, som vägen till en klimatomställning. Tanken är att bygga kunskap och mobilisera engagemang för att motverka den globala uppvärmningen. Klimatfrågorna är komplexa och långsiktiga. För att åstadkomma nödvändig förändring genom politiska beslut krävs medborgarnas aktiva stöd och engagemang. Klimatfrågorna ses som en demokrati- och rättvisefråga. Studieförbunden och Global utmaning har önskat en miljard kronor i riktat stöd till folkbildningen.

Agenda 2030

Inte minst inom folkhögskolorna finns ett engagemang för de globala hållbarhetsmålen och Agenda 2030. Vinnova har i rapporten *En hållbar infrastruktur för vuxnas livslånga lärande (2021)* pekat på betydelsen av validering och utbildningssystem, där folkbildningen ses som en viktig del, för att nå hållbarhetsmålen. I modellen för infrastruktur samspelar åtgärder för Mål 4 God utbildning för alla närmast med målen 5 Jämställdhet, 8 Anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt, 9 Hållbar industri, innovationer och infrastruktur samt 10 Minskad ojämlikhet.

European association for the education of adults (EAEA) gjorde i september 2021 ett uttalande där man kräver att vuxenutbildning och icke-

formellt lärande ska få spela en central roll såväl i policyutveckling för hållbarhet som metoder för att nå målen i den europeiska politiken.

Ett nytt samhällskontrakt – Nysta-processen

Efter ett års arbete i sex grupper med bred representation från civilsamhällets olika delar, även folkbildningen, lanserades under sommaren 2021 *Nystarapporten – civilsamhällets svar på hur vi kan stärka samhällskontraktet, demokratin och välfärden*. Nysta står för civilsamhällets nystartsgrupp för ett nytt samhällskontrakt. Drivkraften är tilltron till civilsamhällets förmåga att mobilisera till samhällsförändringar, inte minst i återstarten efter pandemin.

Även i Nysta har stärkandet av demokratin en central roll. Av politiken önskas att regeringen värnar det fria och frivilliga folkbildningsarbetet. Av civilsamhället önskas intensifierade folkbildningsinsatser om civilsamhällets betydelse såväl gentemot beslutsfattare som inåt till medlemmar och engagerade.

I Nystas arbete med civilsamhällets bidrag till arbetsmarknad och kompetensutveckling efterfrågas ännu mer av civilsamhällets innovation. I Arbetsförmedlingens reformering ser Lagen om offentlig upphandling ut att bli en mycket försvårande omständighet för civilsamhällets engagemang. I Europeiska socialfondens projekt är kravet på medfinansiering en annan svårighet för civilsamhället. Nysta vill att folkbildningen får en tydligare och självklar del i kedjan för att resursstärka individer.

Nystas tema om idéburen välfärd tar upp att civilsamhället gjort och gör sociala innovationer. Folkrörelsernas värderingar har understött ett aktivt medborgarskap. Även folkbildningen ses som en arena för social omsorg genom deltagarnas samspel med varandra. Bland demokratins många samhällsutmaningar finns exempelvis ojämlikhet, segregation, ohälsa och arbetslöshet – områden där nya angreppssätt anses krävas och där civilsamhället kan ha nytänkande lösningar, dels för att nå sociala mål som att förbättra människors villkor, dels med sociala medel i form av kollektiva processer. Folkbildningen kan vara en viktig aktör när välfärden byggs på nya sätt.

Nystas tema om artificiell intelligens och digitalisering pekar på ett stort framtida behov av omställning och därmed behov av utbildning som en följd av en datadriven samhällsutveckling. Även i detta tema beskrivs civilsamhällets möjligheter att stå för social innovation. Folkbildningen har

en viktig roll att överbrygga den digitala klyftan, vilket ses som en insats för demokrati och mänskliga rättigheter.

### 4.3 Område: Fördela efter kvalitet

Att kvalitativa kriterier för fördelningen av statsbidrag borde finnas har varit ett genomgående tema i de senaste decenniernas diskussioner om bidragssystemen. Kvalitetsindikatorer för uppföljningen är delvis en annan sak, där har stat och myndigheter varit pådrivande, och den sidan av kvalitetsdiskussionen är inte huvudfokus i detta område, men bör beaktas. Folkbildningsrådet lämnar varje år en så kallad samlad bedömning till regeringen, och den innehåller en mängd bedömningar av kvalitativ art. Här finns också sådant som bör beaktas.

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

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

Den större och svårare frågan är att finna kvalitetskriterier som har inslag av, eller helt bygger på, bedömning. Vilken slags kvalitet ska i så fall bedömas? Är det deltagarnas upplevelse av kvalitet eller är det ett utifrånperspektiv av kvalitet? Hur ska i så fall ett bedömningssystem se ut och vilka delar av bidraget skulle omfattas? Vem eller vilka skulle kunna få förtroendet att avgöra kvalitet i folkbildning? Behöver ingångsvärden fastställas? Hur ska uppföljningen ske?

När målstyrningsreformen sjösattes 1991 fanns förhoppningar om att det skulle vara lätt att forma bidragssystemen med hjälp av kvaliteter då folkbildningens aktörer själva fick styra över modellerna. Prop. 1990/91:82 lyfte fram ett antal förväntningar på folkbildningens aktörer. Det skulle gå att avläsa en egen profil. Missgynnade grupper skulle prioriteras.

Kulturarbetet skulle ha höga ambitioner. Verksamhet som inte ska ha statsbidrag skulle sorteras ut, så kallad oönskad verksamhet. Verksamhet i linje med målen för statsbidraget skulle inte få stå tillbaka för verksamhet som spelat ut sin roll, vilket sågs som en fråga för ett folkbildningsråd att

hantera. Uppföljning och utvärdering skulle vara en uppgift för studieförbund och folkhögskolor som underlag för målinriktning och kvalitativ utveckling. Vad målstyrningen skulle innebära enligt propositionen var att den hittillsvarande fokuseringen på hur man uppfyller de formella regler, som styr statsbidraget, måste ersättas av en kontinuerlig mål- och innehållsdiskussion, som grundas på en fortlöpande lokal och central uppföljning och utvärdering av folkbildningsarbetet.

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

De kvalitetsrelaterade element som man kunde enas om i beredningsarbetet i början av 1990-talet var att folkhögskolorna skulle ha minst 15 procent av sin verksamhet som allmän kurs och att studieförbunden skulle ha studiecirkelarna som bas. Sedan diskuterades eventuella kvalitetskriterier för bidragsunderlaget för de prioriterade målgrupperna. Man skissade på sex olika modeller för att kunna definiera de målgrupper – utbildningsmässigt eller kulturellt missgynnade – som bidraget riktades till och därmed kunna styra bidragen till sådan verksamhet. Att räkna deltagare bedömdes innebära risk för integritetskränkning. En redovisning av kostnader för extrainsatser bedömdes vara kostnadsdrivande. En modell var att ta hänsyn till om syftet med den aktuella verksamheten var att rekrytera ur målgruppen, och denna modell kom att användas för målgrupperna handikappade och invandrare. En femte modell var att bygga fördelningen till prioriterade grupper på deltagarundersökningar. Den sjätte modellen, som kom att användas för målgruppen kortutbildade, var att slå fast vilka studieämnen som målgruppen skulle vara betjänt av att studera, såsom svenska, engelska, matematik och samhällsorienterande ämnen.

Som framgår i den tidigare redogörelsen för bidragssystemets historik har beredningsgrupper flera gånger mer eller mindre aktivt avstått från att inkludera element av bedömande kvalitetskriterier. Motiveringarna har varit att det är omöjligt att genomföra eller att det är principiellt fel eftersom kvaliteterna som skapas i folkbildningen är kopplade till dess

frihet, till de olika ideologiska grunder som verksamheterna är ett uttryck för. Risken skulle då vara att det är exempelvis arbetarrörelsen, kyrkan och nykterhetsrörelsen som i praktiken bedöms.

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

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

I propositionen gör regeringen det tydligt att det är folkbildningens ansvar att definiera kvalitetskriterier, men väljer ändå att beskriva vad som utifrån statens utgångspunkter konstituerar kvalitet i folkbildningen: att verksamheten bidrar till att förverkliga syftena med bidragsgivningen, att verksamheten genomsyras av en ideologisk profil och att verksamhet bedrivs i hela landet.

Följden av propositionen blev bland annat att Folkbildningsrådet ställde krav om systematiskt kvalitetsarbete, som skulle redovisas i särskilda årligt kvalitetsredovisningar, vilket främst resulterade i en kvalitetssäkring av administration. En arbetsgrupp med studieförbund och folkhögskolor gjorde en bruttolista på tänkbara kriterier att använda för bidragsfördelning utifrån områden som förutsättningar, processer, prestationer, deltagareffekter och samhällseffekter. För studieförbunden var det enda som kom att användas kvaliteten att ha många av sina cirkelledare utbildade på en gemensamt formulerad mininivå. För folkhögskolorna kom projektet FB-kvalitet att mäta folkbildningens kvalitet utifrån deltagarperspektiv, folkhögskolans egna mål och statens syften. Data har samlats in i anslutning till båda dessa initiativ, men har aldrig använts i fördelningssyfte.

I studieförbundens bidragssystem från 2012 ingick att Folkbildningsrådet vartannat år i omfördelningssyfte skulle följa upp hur studieförbunden arbetat för att uppfylla grundbidragets intentioner. Den första uppföljningen medförde ingen omfördelning men visade på brister i kriterierna för grundbidrag.

I Statskontorets utvärdering från 2018 finns ett försök till punktvis konkretisering av statens syften med bidraget, utgående från en läsning av en rad folkbildningspropositioner. Här finns ett underlag för en diskussion om kvalitativa kriterier. Regeringens årliga budgetproposition innehåller en uppföljning utifrån indikatorer, vilka också kan tänkas vara användbara i fördelningssyfte i den mån de inte redan används.

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

Statsbidrag fördelas i vissa sammanhang efter bedömningar. Exempelvis har Kulturrådet rådgivande referensgrupper för bedömningar av bidragsansökningar, där aspekter såsom konstnärlig kvalitet finns med. Fyra forskningsfinansiärer har nyligen presenterat en modell för kvalitetsbaserad resursfördelning, som bygger på att sökande lärosäten beskriver profilområden som är etablerade eller som är under uppbyggnad – bedömningarna ska ske utifrån strategisk profil, vetenskaplig kvalitet och kvalitet i samverkan. Många myndigheter och även Folkbildningsrådet har vana att bedöma projektansökningar utifrån kvalitetsaspekter – exempelvis i folkhögskoleprojektet FAMN där pedagogisk utveckling ses som en kvalitet.

Förväntan att Folkbildningsrådet ska finna modeller för bidragsfördelning utifrån bedömning av kvaliteter kvarstår. Det är en viktig utmaning att gripa sig an detta.

#### **4.4 Område: Civilsamhällesrollen**

Folkbildningen är sprungen ur civilsamhället och den ideologiska profileringen hos de enskilda aktörerna är skälet till talet om att folkbildningen ska vara fri och frivillig. Bidragsfrågorna som gäller civilsamhället har på senare tid mycket handlat om kostnadsersättningar. Tidigare talades om att folkbildningen skulle vara mer av en tankesmedja för folkrörelserna. Hur bör ett samspel mellan folkbildningen och medlemsorganisationer/huvudmän se ut? Är begreppet anordnarskap



tillräckligt för att beskriva relationen? Hur bör folkbildningens stöd till föreningslivet se ut?

I 1960-talets folkbildningsproposition (prop. 1963:36) beskrevs den starka kopplingen mellan folkbildningen och civilsamhället:

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

Därefter kan utvecklingen beskrivas som ett folkbildningens fjärmande från folkrörelserna. Den statliga utvärderingen SUFO 96 konstaterade att:

”Medlemsorganisationernas ledningar förefaller måttligt intresserade av folkbildningen. Folkbildningens företrädare har därför fått stort utrymme att utveckla en egen folkbildningsideologi.”

Begreppet anordnarskap används så gott som enbart inom folkbildningen. Tidigare har folkbildningens roll snarast varit att stödja verksamhet som anordnats av folkrörelserna. Nu är det studieförbundet eller folkhögskolan som ska ta fullt ansvar genom ett anordnarskap. Fram till 1960-talet var inte sällan folkrörelsernas lokala föreningar eller distrikt samtidigt lokalavdelning till ett studieförbund. Kraven på studieförbundens självständighet från sina medlemsorganisationer har med tiden skärpts, med innebörden att arrangörskapet för verksamheten inte kan överlåtas och kostnadsersättning bara får avse folkbildningsverksamheten – verksamheten ska vara folkbildningsaktörens verksamhet. Detta är för folkhögskolorna i huvudsak en ickefråga, eftersom de oftast bedriver verksamheten i egna lokaler med egen personal. Men för studieförbunden innehåller kravet på fullt anordnarskap en retorik som inte alltid överensstämmer med verkliga förhållanden. Medlemsorganisationerna betraktar den verksamhet som bedrivs för och med deras medlemmar som sin egen verksamhet. De står ofta för resurser i form av lokaler, marknadsföring och kompetens. Dessa resurser kan vara väsentligt större än statsbidraget via studieförbundet. Är det rimligt att i dessa lägen hävda ett fullt anordnarskap?

En annan vinkel på anordnarskapet är att, utifrån tanken om folkbildningens frihet och frivillighet, det i första hand tillkommer gruppen

som tar del av stödet. Gruppen ska ju enligt tanken om frihet inte behöva utsättas för extern påverkan rörande innehåll och metoder, och måste därför själv hållas ansvarig för sin verksamhet. En slags kontroll av bidragsanvändningen är förstås tillbörlig ur detta perspektiv.

Begreppet anordnarskap är på samma sätt problematiskt då det gäller kulturverksamheten i studieförbunden. Den ringa ekonomiska resurs, som kulturprogramstödet innebär, gör det mycket svårt att utan en samarbetspart finansiera ett kulturprogram. Det är svårt att ha denna peng som grund för att hävda ett fullt anordnarskap när det rör sig om ett samarbete med andra organisationer. Därmed inte sagt att studieförbundets insats har mindre betydelse – insatsen kan innehålla tillgång till marknadsföring, nätverk och i förlängningen kompetensutveckling för ledare med mera.

I debatten om fel och fusk i studieförbunden förekommer förslag om att bästa sättet att stävja sådant är att bidraget bara skulle få användas för verksamhet i egna lokaler och med egen personal. Detta överensstämmer dåligt med tankarna om hur folkbildningen och civilsamhället har förväntats samspela. I prop. 2005/06:192 sägs att ”folkbildningen lever i ett symbiotiskt förhållande med Folkrörelse- och organisationssverige”, samtidigt som en gräns dras upp: ”Det [är] viktigt att huvudmännen har ett ekonomiskt ansvar för sina resp. studieförbund och folkhögskolor, medan det aldrig är försvarbart att låta studieförbundens verksamhet finansiera rörelsernas eller föreningarnas organisation”.

Folkbildningen utgör på sätt och vis det offentliga stödet till civilsamhället, vid sidan av mer riktade bidrag. Verksamhet med vuxna kan sällan få kommunala bidrag, och i de fall sådant kunnat erhållas har det med åren minskat. Det är troligen en av förklaringarna till att det växt fram stora samarbeten mellan studieförbund och vissa lokala föreningar. Här finns uppenbart en risk för studieförbunden att bli finansiär till mer än det statsbidraget är till för. Det finns också en risk för föreningarna, att de anpassar sin verksamhet till studieförbundets krav. Studieförbundets anspråk på anordnarskap för att ge bidrag gör det rationellt att omforma föreningens verksamhet så att den passar in i mallarna – på sikt kan detta påverka själva målet för föreningen, så kallad målglidning (Bernerstedt 2016, 2019).

Begreppet anordnarskap bör bli föremål för en djupare analys. Kanske behöver begreppet lösas upp till förmån för flera olika benämningar utifrån bidragets karaktär i olika situationer? I praktiken handlar det i vissa fall om

vidareförmedling av bidrag till en part som tar fullt ansvar, i andra fall om gemensam finansiering och därmed gemensamt ansvarstagande för verksamheten. Det kan tänkas finnas ett utrymme för nytänkande kring begreppet anordnarskap utan göra avkall på studieförbundets ansvar för hur statsbidraget används. Statskontoret (2018) skrev i sin utvärdering att det inte behöver vara ett problem att deltagarna inte skiljer på folkbildning och annan föreningsverksamhet, så länge som den verksamhet som föreningarna genomför i samarbete med studieförbunden verkligen är folkbildande. I *Folkbildning i särklass. Om folkbildningsmässig särart inom idrottsrörelsen* (Söderman 2021) konstateras att för SISU idrottsutbildarna finns deltagarna redan på plats inom idrottsrörelsen och studieförbundet kan genom sin så kallade föreningspedagogik göra en insats. Deltagarnas medvetenhet om studieförbundets roll kan då ses som underordnad.

Rapporten *Tradition, resurs eller nödvändighet. Om relationerna mellan folkhögskolor och deras huvudmän* (Åberg & von Essen 2012) lyfter fram att huvudmannskapet är en integrerad idé i folkhögskolevärlden. Huvudmannen ses som folkhögskolans uppdragsgivare. Samma resonemang borde kunna tillämpas på studieförbunden, även om von Essen & Åberg i rapporten *Folkrörelseanknytningar och marknadsrelationer. Studieförbunden och deras grundarorganisationer, medlemsorganisationer och samverkansorganisationer* (2009) ställde frågan om studieförbunden fortfarande är helhjärtat folkrörelseanknutna och ingår i civilsamhället. Folkbildningen utgör i alla fall ett av de främsta redskapen för många föreningar att nå sina mål. Som framgår av tidigare avsnitt samarbetar sedan något år civilsamhällets olika delar kring frågan om ett nytt samhällskontrakt i pandemins följder. Folkbildningen ingår både som part och som verktyg. Finns här en utgångspunkt för att ytterligare utveckla folkbildningen som en resurs för civilsamhället eller är de tiderna förbi? Är folkbildningen en del av civilsamhällets innovationskraft för att förbättra människors livsvillkor? Kommer folkbildningens aktörer att bli mer tydliga aktörer inom idéburen välfärd och i så fall på egen hand eller tillsammans med andra i civilsamhället? Behövs en nyorientering i folkbildningens förhållande till civilsamhället och hur skulle det påverka bidragssystemen?

## 4.5 Område: Kulturrollen

Folkbildningen har alltid haft en tydlig kulturroll. I prop. 1963:36 såg man tillbaka:

Till folkbildningsorganisationernas traditionella verksamhetsområden hör också det estetiska bildningsarbetet. 1944

års folkbildningsutredning betraktade det exempelvis som fullkomligt självklart, att det fria och frivilliga bildningsarbetet skulle ha ett program för estetiskt bildningsarbete och framhåll, att musik, teater och bildande konst har en bildande och personlighetsdanande betydelse, som måste skattas mycket högt. Utredningen påpekade också, att även praktiskt utövande verksamhet i det här sammanhanget måste hänföras till denna kategori av bildande och personlighetsdanande aktiviteter.

Mål för en statlig kulturpolitik fastställdes i riksdagsbeslutet om prop. 1974:28 och innebar att folkbildningen och folkrörelserna fick betydande uppgifter när det gällde att förverkliga den nationella kulturpolitiken. Om den lokala kulturverksamheten framfördes att samhället inte har någon anledning att driva en verksamhet som lika bra eller bättre sköts av en idéburen rörelse.

Studieförbundens roll som kulturförmedlare fastslogs i den nya kulturpolitiken. För att utveckla en konstnärligt inriktad amatörculturverksamhet skulle studieförbunden ges förutsättningar att förverkliga målsättningen om ökade möjligheter för alla att delta i skapande verksamheter. Ökade resurser ansågs behövas för att studieförbunden skulle kunna vara jämbördiga med de kulturinstitutioner de behövde samverka med. Den tidigare verksamhetsformen för föreläsningar kom att utvidgas till kulturprogram, som snart kom att få ett utökat stöd.

1974 års proposition pekade ut studiecirkeln som det viktigaste instrumentet för det statliga stödet till den amatörculturella verksamheten. I betänkandet *Folkbildning för 80-talet* (SOU 1979:85) framhölls dock att det inte var självklart att cirkelstudier bäst leder till ökad självverksamhet inom det estetiska området. Därför borde nya arbetsformer fortlöpande prövas och utvärderas. Det bidragssystem som inrättades 1981 kom att följa detta spår, genom att kulturverksamhet kunde bedrivas både i studiecirkel och i den nya verksamhetsformen kulturgrupp. Betänkandet framhöll studieförbundens höga ambitionsnivå inom kulturområdet, men att de sällan eller aldrig får samma möjlighet till ekonomiska resurser för sina aktiviteter som motsvarande verksamhet bedriven av stat och kommuner.

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

I prop. 1997/98:115 förtydligades folkbildningens roll i förverkligandet av kulturpolitikens mål genom ett tillägg i syftesformuleringen: ”Statsbidraget skall bidra till att bredda kulturintresset i samhället, till ökad delaktighet i

kulturlivet, till kulturupplevelser samt till eget skapande”. Vidare skulle folkbildningen ha en ”fördelningspolitisk uppgift både geografiskt och socialt genom att den når ut till orter som saknar andra kulturinstitutioner och till grupper som inte får del av samhällets övriga kulturutbud”. Annat som betonades var folkbildningens betydelse som mötesplats mellan kulturarbetare och amatörer, som arbetsmarknad för kulturarbetare och som utbildningsmöjlighet genom folkhögskolornas estetiska kurser.

Studieförbundens kulturpolitiska uppgift har trots starkt statligt stöd varit omdiskuterad. Amatörkulturorganisationerna på nationell nivå drev under 1990-talet och framåt ett påverkansarbete för att få ta del av de resurser folkbildningen hade. De önskade ett mer direkt stöd och att verksamhetsformen därmed inte självklart skulle vara studiecirklar. Amatörkulturorganisationerna ansåg också att studieförbunden misskötte relationen till amatörkulturen. Regeringen valde i prop. 2005/06:192 att ännu en gång slå fast folkbildningens roll för den lokala amatörkulturen, men dock inte för den nationella nivån – som en konsekvens utökades stödet till amatörkulturorganisationerna på nationell nivå via Kulturrådet.

När kultursamverkansmodellen bereddes under 2009–2010 diskuterades vilka medel som skulle ingå i den ”kulturportfölj” som varje region skulle få förtroendet att fördela. Från regionhåll föreslogs att stora delar av studieförbundens nationella anslag skulle ingå, vilket i så fall skulle innebära en mycket stor ökning av regionernas nationellt förmedlade kulturmedel. Studieförbunden ansåg att denna lösning skulle slå sönder deras infrastruktur för lokal kultur till förmån för regionalt handlagda projektansökningar. Förslaget genomfördes inte, men förslaget har återkommit även senare.

Hur ska folkbildningens kulturpolitiska roll gestaltas och vårdas?

Verksamhetsformerna har varit ett sätt att hantera kulturen. I nuvarande bidragssystem särbehandlas inte kulturgrupper. Borde det ske, som ett sätt att anpassa folkbildningens stöd till verksamhetens profil? Liksom för området civilsamhället kan ofta föreningens ändamål och folkbildningens ändamål sammanfalla. En kulturförening kan ha som enda verksamhet att ordna kurser och kulturprogram. Även här blir frågan om anordnarskap aktuell. Vem är anordnare? Är det rimligt att en av parterna i samarbetet hävdar fullt anordnarskap? Hur skulle ett mer effektivt sätt att ge stöd till amatörkulturen se ut? Ibland är stödet avgörande för om verksamheten blir av, ibland utgör bidraget till en studiecirkel eller ett kulturprogram en av flera resurser som gör verksamheten möjlig – frågan i det senare fallet är vilka kvaliteter som skulle gå förlorade utan folkbildningens stöd. Vore det

möjligt att ge stöd utan att göra anspråk på att ”äga” verksamheten när det är uppenbart att det är ett orimligt anspråk?

Det är förstås lättare att vara ”stark” anordnare i egna lokaler med egen personal, såsom i många av studieförbundens musikhus. Men även där kan frågan ställas om musikbanden som övar i musikhusen ser sig som en del av studieförbundet. De felaktigheter i bidragsanvändningen som på senare tid har upptäckts handlar ofta om musikband, vilket visar att en nära koppling till studieförbundens lokaler och personal inte är någon garanti för att fusk inte förekommer.

Frågor som kunde belysas är om vissa delar av folkbildningens stöd till kulturen skulle kunna ges som bidrag utan medföljande arrangörsroll. Detta utesluter inte att ett fullt ansvar kan tas för att bidraget används för sitt syfte. Borde det vara möjligt för studieförbund att samarbeta kring större kulturevenemang utan att dela upp det i olika kulturprogram? Behöver alls insatser för kulturevent vara en verksamhetsform, kunde det ske projektbetonat och med projektuppföljning? Tar studiecirkel och kulturprogram, såsom de nu definieras, utgångspunkt i kulturens egenvärde eller utgör de en onödig pedagogisering av fritt skapande och utövande av kultur?

Kultur är den dominerande verksamheten i studieförbunden och har stor omfattning även hos folkhögskolorna. På vissa håll står och faller amatörculturverksamheten för vuxna med studieförbunden. Trots det kanske inte folkbildningen bottenar i den kulturpolitiska uppgiften, vilket framgår av Folkbildningsrådets rapport *Kulturprogrammets betydelse för lokalsamhället. Utvärdering av studieförbundens kulturprogram* (Harding 2013): ”Vi har sett att studieförbundens och folkbildningspolitikens förhållande till dessa verksamheter under lång tid har varit ambivalent. Anledningen till detta tycks vara dels en syn på bildning som i första hand teoretisk, dels den starka identifikationen med studiecirkeln som folkbildningsarbetets främsta kännetecken.” Ambivalensen om kultur som en del av folkbildning har också handlat om att man försökt upprätthålla en skillnad mellan lärande och utövande, vilket i praktiken ofta är svårt då det gäller kulturaktiviteter, där utövandet kan vara en central del i lärandet. Kanske är det dags att ta itu med denna ambivalens? Hur ska folkbildningens kultursyn(er) artikuleras och vilka konsekvenser får det för bidragssystemen?

## 4.6 Område: Utbildningsrollen

Folkbildningens utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska uppgift fullgörs inte minst av folkhögskolorna, där den kan ses som överordnad andra roller. Hur kan denna utbildningsform få mer utrymme i samhället? Borde studieförbunden ges större möjligheter att använda bidraget för utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser? Folkbildningen har varit mycket aktiv vid tidigare arbetsmarknadspolitiska förändringar. Vilka initiativ kan tas så att folkbildningen blir en tydlig del av det nya omställningssystemet?

Historiskt sett har folkbildningen haft en innovativ roll i utbildningsväsendet. Komvux, svenska för invandrare och tolkutbildningar är exempel på verksamheter som byggts upp inom folkbildningen och sedan tagits över av det offentliga. Numera går riktningen även åt andra hållet, att i första hand folkhögskolor bedriver yrkesutbildningar som även finns i det offentliga utbildningsväsendet.

Folkhögskolorna definieras som en egen utbildningsform med särskilda kännetecken. Behörighetsgivande kurser på grundskole- och gymnasienivå tillsammans med en stor mängd långa kurser med olika inriktningar ger folkhögskolan en given plats i utbildningsväsendets ekosystem. Staten har visat tilltro till folkhögskolornas förmåga att snabbt möta utbildningsbehov genom att tilldela nytt statsbidrag i form av årsplatser men också i form av särskilda satsningar såsom Etableringskurs och Studiemotiverande folkhögskolekurs. Det är högst sannolikt att en kraftfull utbyggnad av folkhögskolan genom fler statliga satsningar skulle kunna bli lyckosam. Folkhögskolan lyckas nå grupper som andra anordnare inte lyckas med på samma sätt. En viktig faktor i sammanhanget är att deltagarna i folkhögskolans kurser kan få studiemedel.

Folkhögskolan har lång tradition av att anordna utbildningar och kunde under Kungskapslyftet på 1990-talet ytterligare bygga ut denna verksamhet. Medlen för Kungskapslyftet kom att bli en permanent utökad del av folkhögskoleanslaget.

Studieförbunden kom dock att spela en betydligt mindre roll under Kungskapslyftet, framför allt genom att endast kunna anordna kortare studiemotiverande kurser. Det berodde dels på att arbetsformerna med studiecirkel inte kunde användas för hel- eller ens halvtidsstudier, dels på att studiemedel inte utgår för deltagande i studieförbundens kurser, dels för att behörighetsgivande intyg inte kunde ges. Trots många försök att lösa denna problematik skedde ingen förändring.

I början av 1990-talet diskuterades studieförbundens möjligheter att erbjuda studiealternativ, såsom i *Studieförbunden under 90-talet* (Folkbildningsförbundet 1990). Ett studiealternativ med studiesocialt stöd och med mer omfattande baskunskaper skulle kunna erbjudas för kortutbildade i form av en längre sammanhängande basutbildning. Studiecirkeln som metod ansågs bra, men eftersom regelverket inte medgav att den verksamhetsformen användes för en sammanhängande utbildning föreslogs särskilda resurser för en sådan insats.

Strax efter målstyrningsreformen 1991 ströks den del av folkbildningsförordningen som föreskrev att folkbildningens undervisning ”skall ordnas så att den till form och arbetssätt tydligt skiljer sig från den som anordnas i det offentliga skolväsendet och högskolan”. Studieförbunden gavs i beslutet av *Om vissa gymnasie- och vuxenutbildningsfrågor m. m. prop. (1991/92:157)* möjligheten enligt förordningen att bedriva ”kompetensinriktad utbildning”. Motivet var att studieförbunden ansågs vara ett viktigt alternativ för de som parallellt med yrkesarbete ville bedriva vuxenstudier som leder till formell behörighet. Riksdagens kulturutskott markerade i samband med detta att kompetensgivande studiecirklar bör präglas av samma synsätt som är utmärkande för studiecirkelverksamheten i övrigt. Den formella behörigheten skulle inte utfärdas av studieförbunden, utan inom det offentliga skolväsendet.

Den första statliga utvärderingen av folkbildningen, SUFO 96, resonerade kring att öppna möjligheter för studieförbunden att utfärda kompetensbevis. Men i prop. 1997/98:115 avfärdades denna möjlighet med motiveringen att folkbildningen ska skilja sig från det offentliga utbildningsväsendet på denna punkt.

I folkbildningspropositionen 2013/14:172 finns ett resonemang om att folkbildningens verksamhetsformer alltmer övertas av det formella utbildningssystemet och utmanas av privata utbildningsanordnare. Flera av folkbildningens aktörer antar hybridform mellan ideell och företag, vilket sågs som en del av en pågående samhällsprocess där ideell verksamhet alltmer verkar under formaliserade och affärsliknande förhållanden. I utredningen som låg till grund för propositionen, *Folkbildningens samhällsvärden* (SOU 2012:72), diskuteras den samhällsnytta som utbildning för deltagare med låg utbildningsnivå medför. Dessa deltagare finns i högre grad representerade inom folkhögskolorna än inom studieförbunden, varför uppdelningen av statsbidraget i två ungefär lika stora delar kunde ifrågasättas.



Med den nya lagen 2021 om omställnings- och studiestöd skapas nya möjligheter för folkbildningen att engagera sig i arbetsmarknads- och utbildningspolitiska åtgärder för personer som omfattas av systemet. Åtgärderna kan bestå såväl av heltidsutbildningar i bristyrkesutbildningar som korta kurser för att komplettera brister i tidigare utbildning. För att kunna anordna utbildningar behöver man troligen bli godkänd som aktör. Det system som diskuteras vilar på befintlig studiestödsmodell. Det gör att folkhögskolor kommer att kunna vara aktörer i det nya omställningssystemet, men inte studieförbund eftersom de inte nämns som anordnare som ger möjlighet att få studiestöd.

Arbetsförmedlingens reformering kommer inte självklart att ge folkbildningen samma fria möjligheter som tidigare, eftersom den huvudmodell som diskuteras är att utbildningsanordnare ska upphandlas som leverantörer enligt lagen om offentlig upphandling, LOU. Möjligen kan så kallade reserverade kontrakt eller IOP, Idéburet–offentligt partnerskap, att finnas som möjligheter.

Folkbildningsrådet ingår i ett nätverk med myndigheter kring regeringens strategiska samverkansprogram för att identifiera innovativa lösningar på samhällsutmaningarna. Inom området kompetensförsörjning och livslångt lärande har folkbildningen pekats ut som en viktig resurs.

Civilsamhällets nystartsprojekt för ett nytt samhällskontrakt, Nysta, har i sin rapport *Civilsamhällets bidrag till arbetsmarknad och kompetensutveckling* (Nysta 2021) markerat civilsamhällets innovativa kraft och betonat att folkbildningens roll behöver tydliggöras. Samtidigt pekar Nysta på ett antal svårigheter, inte minst LOU, för civilsamhället och folkbildningen att engagera sig i arbetsmarknadsåtgärderna.

Studieförbunden i samverkan har engagerat sig i frågan om validering av deltagares kunskaper och erfarenheter. Kan folkbildningen validera så kallade mikromeriter? Hur skulle i så fall det finansieras?

Ett fortsatt arbete behövs för att skapa ännu mer resurser för folkhögskolornas utbildningsinsatser. För studieförbunden, som idag i första hand är hänvisade till att ha uppsökande verksamhet och ordna studiemotiverande kurser, kanske möjligheten borde öppnas att anordna längre, sammanhållna utbildningar inom ramen för statsbidraget? Behövs i så fall en ny verksamhetsform för detta, något som liknar exempelvis folkhögskolans korta kurser? Skulle delar av ett studieförbund kunna bedrivas såsom folkhögskola? Är det möjligt att studiemedel i så fall skulle kunna ges? Vilka förändringar i bidragssystemen skulle behöva göras för att

skapa en ännu starkare prioritering av insatser för personer som står längst från arbetsmarknad och utbildning?

#### 4.7 Område: Demokratiska syften

Folkbildningen är demokratins vapensmedja sades för länge sedan, och i modernare ordalag heter det att folkbildningen är demokratins självförsvar. Folkbildningen ses som en viktig del i Sveriges demokratibygge. Hur ska de nya demokrativillkoren hanteras och räcker de till för att motverka antidemokratiska verksamheter? Hur kan folkbildningen inte bara motverka sådant utan även i ännu högre grad aktivt stärka demokratin? Kan folkbildningen få en nytändning i sin uppgift att stärka och utveckla demokratin? Skulle det behöva påverka verksamhetsformer och bidragsdelar?

De demokrativillkor som har diskuterats innebär att folkbildningens ansvar för att hålla det antidemokratiska borta sträcker sig utanför verksamhetens gränser, till vad som händer hos samarbetsparter, huvudmän och medlemsorganisationer. Tyvärr kan detta medföra en rädsla för samarbete med nya grupper och en mer restriktiv hållning till verksamhet vars innehåll inte är förutsägbar. Demokratiutveckling innebär ofta ett risktagande. Hur ska bidragsvillkor se ut som inte i onödan begränsar bidragsmottagarnas handlingsfrihet rörande dessa frågor?

Folkbildningens verksamheter beskrivs ofta som en demokratiskola, dels för att det sker med demokratiska metoder, dels för själva fenomenet att människor kan mötas fritt kring de frågor de vill fördjupa sig i och diskutera. Statsbidraget gör det möjligt för väldigt många människor att delta i sådana deliberativa samtal, som oavsett ämne kan ses som något som stärker demokratin. Detta är basen i folkbildningens demokratifunktion. Men för att ytterligare stärka detta och samtidigt stärka folkbildningens legitimitet kan det övervägas om verksamheter som mer direkt handlar om demokratiska frågor ska påverka bidragssystemet.

Detta har också bäring på frågan om hur folkbildningen bidrar till att stärka civilsamhället. En rad nationella civilsamhällesorganisationer har nyligen enats om en avsiktsförklaring: *Ett starkt civilsamhälle för en stark demokrati*. (Nod 2021). Den handlar om frågor som ligger nära folkbildningens uppgifter – att stärka människors egenmakt, skapa utrymme för marginaliserade röster och utsatta grupper och bidra till kunskaper och vidgade perspektiv.

Konsekvenser för bidragssystemet kan vara att skapa utrymme för försöksverksamhet, metodutveckling, uppsökande arbete och att gynna verksamheter som mer direkt handlar om demokrati.

## **4.8 Område: Verksamhetsformer för bildning, utbildning och kultur**

I folkbildningsförordningen nämns endast verksamhetsformerna studiecirkel och allmän kurs. Det finns en betydande frihet att anpassa formerna för folkbildningen till de uppgifter som ska lösas. Detta område i översynen skär in i de övriga områdena. Vilka verksamhetsformer är ändamålsenliga för föreningslivet, i kulturlivet och för utbildningarna? Kan anordnarrollen differentieras från en mer stödjande roll till en arrangörskroll och hur påverkar det verksamhetsformerna? Kan volymjakten stävjas genom att bearbeta dessa frågor?

Folkbildningens frihet att anpassa inte bara innehållet i verksamheten, utan även verksamhetsformerna, efter samhällets och individers behov, har varit självklar. Exempelvis motiverades översynen av bidragssystemen 1961 inte med statens behovsskrivningar utan av civilsamhällets/folkrörelsernas förändrade behov. Ur direktiven till SOU 1961:44:

Det väsentliga motivet för en översyn är emellertid angelägenheten att nu söka bättre anpassa statens stöd till folkbildnings- och ungdomsarbetet efter de uppgifter som de berörda organisationerna fyller i dagens samhälle och inriktar sig på inför framtiden. - - - En översyn av bidragsgivningen till folkbildnings- och ungdomsarbete bör grundas på en undersökning och ett klarläggande av dessa verksamheters aktuella uppgifter samt en bedömning av deras framtida inriktning och verksamhetsformer. Bidragsgivningen bör anpassas efter de ändrade förutsättningar, som därvid kan framkomma. Någon på förhand given bundenhet vid nuvarande system av bidrag till olika mer eller mindre hävdvunna verksamhetsformer och verksamhetsområden bör alltså inte föreligga vid utredningsarbetet. Som allmän riktlinje för utredningen i vad den avser folkbildningsarbetet bör enligt min mening framhållas, att det statliga stödet bör syfta till att stimulera, vidmakthålla och vidareutveckla sådana verksamhetsformer, som med hänsyn till det moderna samhällets struktur kan anses ändamålsenliga.

SISU idrottsutbildarna omfattas av samma förordning som övriga studieförbund, men fick bidrag i särskild ordning från och med 2006. I samband med det skapades nya verksamhetsformer, som antogs passa

idrottsrörelsen. Studiecirkeln kallas lärgrupp och övriga verksamhetsformer är för närvarande kurs, processarbete, föreläsning och kulturarrangemang.

I prop. 2005/06:192 beskrivs folkbildningen i positiva ordalag som en pedagogisk experimentverkstad. Det sker en kontinuerlig metodutveckling i studieförbund och folkhögskolor. Betänkandet *Folkbildningens samhällsvärden* konstaterade att folkbildningens rådande regelsystem om storlek på grupper och frekvenser för deras sammankomster har en konserverande effekt och för statens syfte med bidragsgivningen en rentav kontraproduktiv funktion.

Folkbildningsrådets rapport *Folkbildning i coronatider 2020 – Sammanfattning och analys av åtta delstudier (2021)* visar att folkbildningens former förändrats under pandemin, inte minst genom de digitala metoderna som möjliggjorde en omställning av verksamheterna. För studieförbunden går det inte längre att dela upp verksamheten i studiecirklar och distanscirklar, eftersom en ny form av hybridcirklar växer fram.

Digitaliseringen utgör en viktig utmaning för folkbildningen – det fysiska mötet ses som en central komponent och utmanas av den tekniska utvecklingen, som gör många andra mötesformer möjliga. Redan på 1990-talet drev staten på för att folkbildningen skulle medverka till att de befarade digitala klyftorna skulle överbryggas. Då handlade det om tekniken i sig, medan det nu är själva folkbildningen som måste förhålla sig till digitala mötesplattformar, artificiell intelligens och liknande.

Inom folkhögskolan finns bland annat ESF-projektet FAMN, Folkhögskola som arena för metodutveckling med nyanlända. Tanken är att nyanlända i större utsträckning kunna fullfölja behörighetsgivande studier på folkhögskola.

Den så kallade timjakten i studieförbunden anses ha att göra med incitament i bidragsmodellerna. Dessa är kopplade till verksamhetsformerna och vilka det är mest "lönsamt" att använda. Problemet har uppmärksamats under flera decennier. Det är dock en komplicerad fråga. Staten har i varje proposition kommit med propåer om att ännu fler människor borde kunna nås via folkbildningen. Budskapet har varit att gärna behålla nuvarande bredd i målgrupper, och dessutom göra ytterligare ansträngningar för att nå dem som ännu inte nåtts.

Möjligen pekar timjaken på en oförmåga att prioritera de grupper som är de mest behövande. Detta tillsammans med de ekonomiska realiteterna, att

som organisation inte tappa bidragsandelar och därmed möjligheter. En viktig fråga är om det finns ”tomma” timmar, det vill säga verksamhet som studieförbundet rapporterar för statsbidrag men gör en obetydlig insats för och som samtidigt inte riktar sig till de mest behövande eller som handlar om verksamhet det är enkelt att rapportera? Det behöver inte betyda att det är fel eller ett brott mot villkoren för statsbidrag, men det kan handla om prioriteringar som i längden inte är hållbara.

Behövs incitament till att genomföra ”rätt” verksamhet? Behövs verksamhetsformer som är anpassade efter verksamhet med vissa prioriterade målgrupper? Behöver programförd verksamhet en egen verksamhetsform eller ett specialdesignat bidrag? Ska verksamhet i förorter och annan verksamhet som kräver stora startkostnader ha en mer projektbetonad verksamhetsform? Hur kan verksamhetsformerna anpassas till civilsamhällets, kulturlivets och utbildningsuppgiftens behov? Ska det rentav finnas en frihet för varje studieförbund att skapa verksamhetsformer de söker legitimitet för inom bidragssystemet? Vad betyder det i praktiken att studiecirklar ska vara basen i studieförbundens verksamhet, är det en procentsiffra, en metodisk kvalitet eller en slags kärna som menas? Studieförbundens verksamhetsformer behöver en översyn.

## 4.9 Område: Uppföljning

I ett särskilt projekt under 2021 har Folkbildningsrådets uppföljnings- och kontrollsystem utretts. Vissa frågor är dock beroende av hur bidragssystemen utformas. Uppföljningen påverkas inte minst av om kvalitetsbedömningar införs i fördelningsmodellerna. Frågor om uppföljning och kontroll behöver vara en integrerad del av bidragssystemen.

## 4.10 Andra frågor att hantera

Faktorer att ta hänsyn till i bidragssystemen

Det finns en lång rad frågor som berör bidragssystemen. Det är frågor som finns med eller har funnits med i systemen och det handlar om en del övergripande frågor och propåer för folkbildningen att hantera. Dessa frågor föreslås ingå i del två av översynsprocessen, det vill säga då systemet ska byggas utifrån tidigare analyser, men de kan också finnas med i de fördjupade analyser kring de områden som berörts tidigare.

Här är några av de frågor som då bör hanteras:

- Jämställdhet
- Mångfald
- Personer med funktionsnedsättning
- Personer med behov av kunskaper i svenska språket
- Grupper som är utbildningsmässigt och kulturellt missgynnade
- Kortutbildade
- Folkbildning i utsatta områden
- Folkbildning i hela landet

Studieförbunden i samverkan har i september 2021 framlagt tolv utgångspunkter som man anser bör gälla för översynen – såsom att inte öka den statliga styrningen, att understödja studieförbundens olika profiler, att krav på anordnarskap ska vara i samklang med tilldelade resurser och att inte bara kvalitet bör vara fördelningsgrund för statsbidrag.

Bidragssystemet tillämpligt för kommuner och regioner och internt?

Hur betydelsefullt är det att Folkbildningsrådets bidragssystem är möjliga att tillämpa för kommunerna och regionerna? Det har i tidigare översyner sett som en viktig fråga. Om kvalitetsbedömningar införs kan det dock vara svårt att tillämpa Folkbildningsrådets modell i andra sammanhang. En möjlighet är att skapa en särskild modell som regioner och kommuner rekommenderas att använda.

En annan fråga är om bidragssystemet ska utformas så att det kan användas i studieförbundens interna fördelning till sina lokala enheter. Även här kan det vara möjligt att göra rekommendationer, som är mer eller mindre bindande.

Formfrågor

Slutligen behöver villkorsdokumentens utformning diskuteras. Önskvärt vore ett samlat och lättillgängligt dokument. Vilka villkor som är gemensamma för studieförbund och folkhögskolor bör synliggöras.

Bidragssystemen bör utformas så stabilt att ändringar inte behöver göras årligen. När förändringar görs ska de noga markeras för att säkerställa att de noteras av bidragsmottagarna.

## 5 Källförteckning

- Andersson, Elisabet (2018), *Slutrapport – översyn av system för statsbidrag till studieförbunden 2017*. Stockholm: Folkbildningsrådet
- Berg, Anne & Edquist, Samuel (2016), *The capitalist state and the construction of civil society. Public funding and the regulation of popular education in Sweden 1870–1991*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Bernerstedt, Mats (2016), Dags att överge målstyrningen av folkbildningen. *Tidskriften Kurage #21*
- Bernerstedt, Mats (2019), Vem ska styra folkbildningen? *Folkbildning & Forskning, Årsbok 2019*. Föreningen för folkbildningsforskning.
- von Essen, Johan, Åberg, Pelle (2009), *Folkrörelseanknytningar och marknadsrelationer. Studieförbunden och deras grundarorganisationer, medlemsorganisationer och samverkansorganisationer*. Folkbildningsrådet.
- Folkbildningsförbundet (1990), *Studieförbunden under 90-talet*
- Folkbildningsförbundet (1991), *PM 1991-05-08*
- Folkbildningsrådet (2004), *Effekter av förändrade fördelningsmodeller*
- Folkbildningsrådet (2004), *Folkbildningens framsyn – framtidens folkbildning, roll och uppgifter*
- Folkbildningsrådet (2013), *Folkbildningens vägval och vilja – om studieförbundens och folkhögskolornas roll och uppgifter i dagens och morgondagens samhälle*
- Folkbildningsrådet (2020) *Statsbidrag till folkhögskolor 2021 – villkor och fördelning*
- Folkbildningsrådet (2020) *Statsbidrag till studieförbund 2021 – villkor och fördelning*
- Folkbildningsrådet (2021) *Studieförbundens verksamhet: kontroll, transparens och kvalitet. Särskild redovisning till regeringen 2021-04-15*
- Folkbildningsrådet (2021), *Folkbildning i coronatider 2020 – sammanfattning och analys av åtta delstudier*
- Förordning (1977:551) Folkhögskolan

Förordning (1991:977) om folkbildning

Förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen

Harding, Tobias (2013), *Kulturprogrammets betydelse för lokalsamhället. Utvärdering av studieförbundens kulturprogram*. Folkbildningsrådet.

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

Nod (2021), *Ett starkt civilsamhälle för en stark demokrati*

Nysta (2021), *Civilsamhällets bidrag till arbetsmarknad och kompetensutveckling*

Nysta (2021), *Nystarapporten –civilsamhällets svar på hur vi kan stärka samhällskontraktet, demokratin och välfärden*

Regeringens proposition 1963:36, *Angående ökat stöd till föreläsnings- och studiecirkelverksamhet m.m.*

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

Regeringens proposition 1976/77:55, *Folkhögskolan*

Regeringens proposition 1990/91:82, *Folkbildning*

Regeringens proposition 1991/92:157, *Om vissa gymnasiet- och vuxenutbildningsfrågor m.m.*

Regeringens proposition 1997/98:115, *Folkbildning*

Regeringens proposition 2005/06:192, *Lära, växa, förändra*

Regeringens proposition 2013/14:172, *Allas kunskap – allas bildning*

Riksrevisionen (2004), *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen* (RiR 2004:15)

Riksrevisionen (2011), *Statens stöd till studieförbunden* (RiR 2011:12)

Riksrevisionsverket (1999), *Folkbildning – styrning och kontroll*. (1999:44)

Sandahl, Rolf, Sjöstrand, Erik m fl (2012), *”Ett system som alla kan leva med” – delrapport 1 i utvärderingen av nya bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor*. Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2012.

Sandahl, Rolf, Sjöstrand, Erik (2014) *Att styra eller icke styra? Slutrapport i utvärderingen av bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor*. Folkbildningsrådet utvärderar No 5 2014.

Sjöstrand, Erik, Sandahl, Rolf, Einarsson, Torbjörn (2013), *Implementering av nya bidragsmodeller. Delrapport 2 i utvärderingen av bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor*. Folkbildningsrådet utvärderar No 2 2013.

Skolöverstyrelsen (1977) *Anvisningar SÖ-FS 1977:23*



- Skolöverstyrelsen (1989), *Studieförbunden inför 90-talet*
- Skolöverstyrelsen (1990), *UFB-nytt 1990:47*
- SOU 1961:44, *Folkbildningsarbete och ungdomsverksamhet*
- SOU 1979:85, *Folkbildning för 80-talet*
- SOU 1990:65, *Folkhögskolan i framtidsperspektiv*
- SOU 1996:159, *Folkbildningen – en utvärdering*
- SOU 2004:30, *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor*
- SOU 2012:72, *Folkbildningens samhällsvärden – en ny modell för statlig utvärdering*
- Statens kulturråd (1987), *KRFS 1987:nr 3–5*
- Statskontoret (2018), *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget. Slutrapport. 2018:10*
- Statskontoret (2018), *Folkbildningen – ett förslag till utvärderingsmodell utifrån syftena med statsbidraget. Dnr 2014/199-5.*
- Studieförbunden i samverkan (u.å.), *Bildning förenar Sverige – program för 2020-talet i 10 punkter*
- Svensson, Alvar (2005) *Statsbidragsfördelning till studieförbunden – en historisk belysning 1989–2004 (opublicerad PM).*
- Söderman, Johan (2021), *Folkbildning i särklass. Om folkbildningsmässig särart inom idrottsrörelsen. SISU Idrottsutbildarna.*
- Vinnova (2021), *En hållbar infrastruktur för vuxnas livslånga lärande*
- Åberg, Pelle, von Essen, J (2012), *Tradition, resurs eller nödvändighet. Om relationen mellan folkhögskolor och deras huvudmän. Folkbildningsrådet.*

