

Bildningsförbundet Östergötlands yttrande över SOU 2024:42

Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid

Inledning

Bildningsförbundet Östergötland inkommer härmed med yttrande över betänkandet Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid (SOU 2024:42). Bildningsförbundet Östergötland är en ideell förening och är folkbildningens samverkansorganisation i Östergötland och samlar alla studieförbund och fem folkhögskolor i länet.

Folkbildningens organisationer i form av studieförbund och folkhögskolor är mångfacetterade till sin natur. Särarten är en styrka och något vi alla är stolta över och särarten är något vi vill värna. Genom olikheten mellan organisationerna har vi emellertid också olika bilder av hur självständighet samt frihet på bästa sätt ska upprätthållas, och särarten värnas.

Även om man nationellt organiserar folkhögskolor och studieförbund separat, är båda organisationsformerna ofta samlade inom bildningsförbunden regionalt. Det ger oss en styrka i form av att kunna ta med perspektiv från både folkhögskolor och studieförbund kring frågan om politikens nuvarande vilja till ökad styrning nationellt.

Bildningsförbundets yttrande över utredningen

5.1.2 Statens bidrag till folkbildningen utgör i dag en stor del av statens totala bidrag till det civila samhället

Utredningens bedömning	Bildningsförbundets bedömning
	<i>Bildningsförbundet menar att staten tydligt måste ha med det regionala och lokala perspektivet när strukturen för kontroll, uppföljning och utvärdering arbetas fram.</i>

Även om staten idag fördelar den största delen anslag är de emellertid inte den enda finansiären av folkbildning. Kommuner och regioner ger också anslag till studieförbundens kärnverksamhet, och för folkhögskolornas del handlar det om inomregional ersättning eller mobilitetsersättning från regionerna vilket baseras på den statliga fördelning av deltagarveckor.

Utredaren har inte alls tagit i beaktande det uttalat delade finansieringsansvar som gäller för folkbildningens verksamhet vilket vi finner mycket olyckligt. De olika finansiärerna kan självklart ha olika mål och syften med sin bidragsgivning, men vår erfarenhet är att de ändå ofta följer varandra i sina villkor för anslaget fast lite mer nedbrutet för att passa den regionala eller lokala nivån bättre.

Bildningsförbundet menar därför att staten tydligt måste ha med det regionala och lokala perspektivet när strukturen för kontroll, uppföljning och utvärdering arbetas fram så att det harmoniseras för alla parter.

11.4 En ny balanspunkt kan bidra till en ny start för folkbildningen

Utredningens bedömning <i>Det behövs en ny balanspunkt i relationen mellan staten och folkbildningens aktörer.</i>	Bildningsförbundets bedömning <i>Bildningsförbundet delar bedömningen om en ny balanspunkt mellan staten och folkbildningens aktörer under förutsättning att merkostnader för denna ökade administration finansieras fullt ut av regeringen.</i>
--	--

När det gäller utredningens resonemang och beskrivning av förflyttad balanspunkt mellan stat och folkbildningens aktörer så delar vi uppfattningen om behov av att hitta rätt balanspunkt. Det viktigaste är att balanspunkten fortsatt möjliggör och bidrar till att bibehålla den kraft som den fria folkbildningen ger samhället både på individnivå och på samhällsnivå.

Att balanspunktens förskjutning avser kontroll och inte styrning gör den mer okej enligt oss men det kommer innebära en ökad administration är vår bedömning och det minskar möjligheten för den verksamhet som gör stor nytta för såväl individ som samhälle.

12.3.1 Förslag på ny målstruktur för folkbildningspolitiken

Utredningens förslag <i>En ny målstruktur med ett övergripande mål och fyra delmål för folkbildningspolitiken ska införas. De i dag gällande fyra syftena med statsbidraget ska upphöra att gälla, och i stället ska ett övergripande syfte med statsbidraget för folkbildningen införas.</i>	Bildningsförbundets förslag <i>Bildningsförbundet avstyrker förslaget</i>
---	---

Ett förtydligande kring statens mål och syfte med folkbildningen skulle kunna anses behövlig, men utredningens förslag på hur detta skulle kunna göras genom en förändrad målstruktur uppvisar en rad systematiska brister. Att ge målstrukturen en uppdelning i ett huvudmål nedbrutet till fyra delmål ger ett gränssnitt som är svårt att utvärdera. Det är dessutom svårt att uppfatta "armlängds avstånd" i den föreslagna målkonstruktionen.

I de föreslagna delmålen anges kvantitet, "fler...", som delmål i tre av de fyra föreslagna. Kvantitetsmått leder till kvantitativa indikatorer vilket riskerar att förstärka de kvantitativa inslagen på bekostnad av de kvalitativa. Dessutom är kvantitativa mål svåra att måttsätta på ett vettigt sätt då "fler" är ett synnerligen tolkningsbart begrepp.

Bildningsförbundet anser att statens nuvarande fyra syften på ett bättre sätt fångar in samhällsnyttan med folkbildningen och avstyrker därför att statens fyra syften ersätts med en ny målstruktur.

Om man ändå väljer att införa dem har vi flera förslag nedan under respektive rubrik på ändringar som gör förslaget bättre att styra bidragsgivningen med mål och syfte, utan att för den skull gå in och försöka styra verksamheten med kvantitativa mått.

12.3.2 Förslag på nytt övergripande mål för folkbildningspolitiken

<p>Utredningens förslag <i>Det nya övergripande målet för folkbildningspolitiken ska vara höjd bildningsnivå, höjd utbildningsnivå och ökad delaktighet i samhället.</i></p>	<p>Bildningsförbundets förslag <i>Bildningsförbundet föreslår en ny lydelse. "Det nya övergripande målet för folkbildningspolitiken ska vara stärkt demokrati genom höjd bildningsnivå, höjd utbildningsnivå och ökad delaktighet i samhället.</i></p>
--	---

En stärkt demokrati nås när olika människor möts och i folkbildningens pedagogik ingår att lärandet sker tillsammans med andra samt att människor får möjligheten att tänka självständigt och kritiskt. Detta måste vara folkbildningens fortsatta uppdrag även om målformulering ersätter dagens syftesformuleringar. Av den anledning behövs dessa tre ord i målformuleringen, även om vi självklart ser att den finns bakom implicit.

12.3.3 Förslag på nya delmål för folkbildningspolitiken

<p>Utredningens förslag <i>Fyra delmål ska finnas för folkbildningspolitiken. Dessa ska vara:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Att fler människor breddar och fördjupar sina kunskaper och når nya insikter. • Att fler människor intresserar sig för kulturell utbildning och bildning samt att delaktigheten i kulturlivet ökar och breddas. • Att fler människor får nya och återkommande möjligheter att gå vidare i arbetsliv och studier. • Att folkbildningens verksamhet bidrar till ökad sammanhållning och gemenskap genom att nya målgrupper nås och att personer med olika bakgrund och förutsättningar möts i folkbildande sammanhang. 	<p>Bildningsförbundets förslag <i>Bildningsförbundet förslår följande ändringar i förslaget:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Att fler människor breddar och fördjupar sina kunskaper och når nya insikter. • Att fler människor intresserar sig för kulturell utbildning och bildning samt att delaktigheten i kulturlivet ökar och breddas. • Att fler människor får nya och återkommande möjligheter till livslångt lärande och att gå vidare i arbetsliv och studier. • Att folkbildningens verksamhet bidrar till demokratin genom ökad sammanhållning och gemenskap genom att nya målgrupper nås och att personer med olika bakgrund och förutsättningar möts i folkbildande sammanhang.
---	--

Till skillnad från delmål tre och fyra så ser vi inte värdet av kvantitet när det kommer till delmål ett och två. Det räcker gott med målen "att människor breddar och fördjupar sina kunskaper och når nya insikter." Samt "att människor intresserar sig för kulturell utbildning och bildning samt att delaktigheten i kulturlivet ökar och breddas." så därför vill vi stryka ordet fler i de två första delmålen.

Bildningsförbundet vill bredda det tredje delmålet om möjligheter att gå vidare i arbetsliv och studier. Den fria bildningsverksamheten har många deltagare och verksamheter som inte bara inriktar sig mot fortsatta studier eller arbete. Att ha det livslånga lärandet i fokus är oerhört viktigt både för den enskilde individen och för samhället i stort. Folkhögskolor och studieförbund erbjuder det som en viktig del i sitt bildningsarbete och på så sätt till lärande på ett existentiellt plan för deltagaren i att navigera i samhället.

12.3.4 Förslag på nytt syfte med statsbidraget till folkbildningen

Utredningens förslag <i>Syftet med statsbidraget är att säkerställa finansiering av en infrastruktur för folkbildning i hela landet för att på så sätt främja det övergripande målet för folkbildningspolitiken.</i>	Bildningsförbundets förslag <i>Bildningsförbundet tillstyrker förslaget.</i>
--	--

Bildningsförbundet tillstyrker förslaget till nytt syfte med statsbidraget till folkbildningen. Det är mycket bra att syftet uttalar en tydlig ambition för statens bidrag och att syftet formuleras så att den inte styr innehållet som görs.

13.3 Nya mål för folkbildningen behöver belysas med nya indikatorer

Utredningens förslag <i>De indikatorer som i dag används för att följa upp folkbildningen ska kompletteras och revideras.</i>	Bildningsförbundets förslag <i>Bildningsförbundet delar utredningens uppfattning att indikatorerna för uppföljningen av folkbildningen behöver revideras och förnyas.</i>
---	---

Bildningsförbundet bedömer här inte varje indikator för sig utan mer utifrån perspektivet regional och lokal utveckling. Ur detta perspektiv är det angeläget att statens indikatorer kan användas av regionerna och kommuner i så stor utsträckning som möjligt. Likt vi idag använder STUV:en för att se på regional och lokal utveckling samt fördelning av regionalt och lokalt anslag måste även den nationella insamlingen av statistik fokusera på kvalitetsaspekter snarare än kvantitet. Annars finns det en risk att flera uppsättningar indikatorer blir motstridiga, vilket skulle vara olyckligt.

Vidare anser vi att delmål ett och två inte ska ha kvantitet som mål med ordet fler, då detta blir ett direkt kontraproduktivt. Tar man bort ordet "fler" här kan man både ha indikatorer som mäter antal och andel men också kvalitetsindikatorer som istället mäter måluppfyllelse utifrån deltagarnas upplevelse. Med ordet fler riskerar målet exkludera kvalitativa aspekter och mer ge känslan av folkbildningen som något man passerar igenom på sin väg mot något annat.

14.3 Utredningen föreslår att självförvaltningsmodellen behålls

Utredningens förslag <i>Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ska fortsatt fördela statsbidraget till folkbildningen i myndighets ställe.</i>	Bildningsförbundets förslag <i>Bildningsförbundet tillstyrker förslaget.</i>
---	--

Den ordning vi idag har med ett självförvaltande Folkbildningsråd skapas ett skydd mot statlig styrning menar vi. Samtidigt delar vi utredningens bedömning om att självförvaltningsmodellen behöver modifieras för att bli mer ändamålsenlig, transparent och förutsägbar.

14.4 Utredningens alternativa förslag för fördelning, kontroll, uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen

Utredningens förslag	Bildningsförbundets förslag <i>Bildningsförbundet föreslår att Boverket får i uppdrag att fördela ett statligt investeringsbidrag till folkhögskolors fastighetsbestånd, med särskilt fokus på internatet.</i>
-----------------------------	--

För att förstå utredningens incitament behöver vi här citera uppdraget som utredningen fick kring styrning och fördelning an anslaget.

"Ett av utredningens uppdrag är att se över nuvarande modell för styrning och fördelning av statsbidrag till folkbildningen. Inom ramen för denna analys ska utredningen vidare överväga om styrningen och medelstillelningen helt eller delvis ska hanteras av en eller flera befintliga myndigheter och redovisa sådana alternativ, samt beskriva ekonomiska konsekvenser av alternativen."

Bildningsförbundet menar här att när det kommer till Folkhögskolornas unika form missade utredningen helt den viktiga del som handlar om internatets kraft, och just internatet och internatdeltagare nämns bara i föregående. Bildningsförbundet menar att internatet nära nog är en förutsättning för att en folkhögskola ska kunna erbjuda utbildningar med riksintag. Att bo och gå på folkhögskola är för många deltagare en stor del av upplevelsen, och att flytta hemifrån är också en viktig aspekt utifrån ett livsutvecklingsperspektiv.

I en ny rapport av Västra Götalands Bildningsförbund berättar rektorer och lärare om alla de internatdeltagare som vuxit och utvecklats som människor under kursperioderna. Där finns också flera deltagare som misslyckats med tidigare studier och där folkhögskolan blivit en väg till arbetsliv och aktivt medborgarskap. Det är också en del av studiemiljön och har stor pedagogisk betydelse.

Studien visar dock att den ekonomiska pressen på folkhögskolor med en hög andel internatdeltagare har ökat. Bidragssystemet för folkhögskolor bygger i allt väsentligt på att ge ekonomiskt stöd utifrån antalet deltagarveckor, men kostnaden för att ha internat, matsal samt övriga ekonomibyggnader för internatdeltagare är betydligt högre än att ha deltagare under dagtid. De tidigare specialdestinerade bidragen som fanns avvecklades från 1991, däribland internatbidrag och renoveringsbidrag, så efter det har fastighetsbeståndet inte folkhögskolan haft reella resurser för ett kvalitativt internatboende.

Utredningen har alltså inte problematiserat fastighetsbestånd alls som del av folkhögskolan och bortser därmed från utmaningarna med finansieringen av folkhögskolors verksamhet menar vi. I de fall folkhögskolan är hyresgäst ökar kostnader för hyra, och när folkhögskolan är fastighetsägare finns inte ekonomiska möjligheter till renovering och upprustning i den omfattning som behövs.

Därför behövs en särskild finansieringslösning för dessa merkostnader igen, men vi menar att det kan och ligga utanför folkbildningsanslaget. Vi tänker oss alltså att ett investeringsbidrag införs som fördelas av Boverket, likt Förordning (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler, och som kopplas till folkhögskolans investeringar, underhåll och andra merkostnader som deras fastighetsbestånd medför. Då kan dessa folkhögskolor få ut sitt tydliga mervärde som det ändå är att ha internat, utan att det belastar deltagarveckans värde för folkhögskolan i stort.

15.3 En ny modell för uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen ska införas

Utredningens förslag <i>En ny modell för uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen ska införas. Uppföljning och utvärdering ska fortsatt ske på tre olika nivåer men den externa oberoende utvärderingen ska bli mer regelbunden och mer omfattande än den hittills varit.</i>	Bildningsförbundets förslag <i>Bildningsförbundet tillstyrker förslaget.</i>
---	--

Bildningsförbundet ser värdet av en stark och kraftfull utvärdering av statsbidraget. Vi som verkar på regional och lokal nivå behöver detta för att kunna ge dem kunskap om folkbildningens insatser i samhället.

15.4 Myndigheten för kulturanalys ska utvärdera effekterna av statens stöd till folkbildningen

Utredningens förslag <i>En ny modell för uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen ska införas. Uppföljning och utvärdering ska fortsatt ske på tre olika nivåer men den externa oberoende utvärderingen ska bli mer regelbunden och mer omfattande än den hittills varit.</i>	Bildningsförbundets förslag <i>Bildningsförbundet tillstyrker förslaget.</i>
---	--

Bildningsförbundet delar fullt ut utredningens bedömning att ge ansvaret för utvärderingen till Myndigheten för kulturanalys. Genom att det är inom en befintlig myndighetsstruktur uppnås den regelbundenhet och kontinuitet i utvärderingsverksamheten som direktiven efterfrågar men som vi håller med hittills har saknats.

15.6 Centrum för idrottsforskning ska följa upp och utvärdera statsbidraget till folkbildningen som hanteras av SISU Idrottsutbildarna

Utredningens förslag <i>Centrum för idrottsforskning ska ansvara för uppföljning och utvärdering av det särskilda verksamhetsstödet till SISU Idrottsutbildarna.</i>	Bildningsförbundets förslag <i>Bildningsförbundet tillstyrker förslaget.</i>
--	--

Bildningsförbundet delar utredningens bedömning och tycker att det är en bra lösning att Myndigheten för kulturanalys utvärderar studieförbund och folkhögskolor och Centrum för idrottsforskning följer upp SISU.

18.1.4 Återbetalade medel ska i vissa fall betalas tillbaka till staten

<p>Utredningens förslag <i>Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ska som huvudregel likt myndigheter fortsatt kunna omfördela återbetalda medel till annan verksamhet som omfattas av anslagsändamålet oavsett vilket budgetår som utbetalning och återbetalning hänförs till. Om återbetalningarna uppgår till ett väsentligt belopp i relation till anslagets storlek ska medlen i stället återbetalas till staten.</i></p> <p><i>Med väsentligt belopp ska avses belopp som under ett budgetår uppgår till mer än 10 miljoner kronor på ett anslag. De medel som överstiger 10 miljoner kronor ska återbetalas. För anslag 14:1 som utbetalas av både Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ska beloppsgränsen sättas procentuellt i förhållande till tilldelade medel.</i></p> <p><i>Återbetalningsskyldighet införs genom att villkor införs i anslagsbrev för folkbildningen om att bidrag som återbetalas från studieförbund, RF-SISU-distrikt eller från folkhögskolor till Folkbildningsrådet eller SISU Idrottsutbildarna ska återbetalas till staten.</i></p>	<p>Bildningsförbundets förslag <i>Bildningsförbundet avstyrker förslaget.</i></p>
---	--

Staten har genom riksdagsbeslut avsatt medel på anslaget till folkbildningsändamål. Riksdagsbeslutet om anslagets användning bör därför följas vilket innebär att återbetalda medel oavsett belopp självklart ska omfördelas av Folkbildningsrådet till annan verksamhet som omfattas av anslagsändamålet. Bildningsförbundet avstyrker därför förslaget om att återbetalda medel skall tillbaka till staten.


19.1 Ikraftträdande av utredningens förslag

<p>Utredningens förslag <i>Utredningens samtliga förslag ska träda i kraft den 1 januari 2026.</i></p>	<p>Bildningsförbundets bedömning <i>Bildningsförbundet har inget att erinra av förslaget.</i></p>
---	--

Även om Bildningsförbundet gör bedömningen att tidsaspekten mer är satt ur ett politiskt än ett administrativt perspektiv har vi inte något att erinra kring ikraftträdande.

Linköping den 25 november 2024


Gunilla Solveigsdotter Orntosson, ordförande
Bildningsförbundet Östergötland


Peter Frejhagen, kanslichef
Bildningsförbundet Östergötland