



2023-04-26

U2023/01468

Utbildningsdepartementet

Ökat statligt inflytande över statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund

Innehåll

Sammanfattning.....	3
1 Författningsförslag.....	4
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde	4
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.....	5
2 Statens möjlighet att styra statsbidraget till folkbildningen är begränsad.....	6
2.1 Fördelningen av statsbidraget till folkbildningen har överlämnats till enskilda organ.....	6
2.2 Verksamheterna och förutsättningarna skiljer sig åt mellan folkhögskolor och studieförbund.....	6
2.3 Närmare om fördelningen av statsbidraget till folkbildningen	7
3 Folkbildningsrådets uppgift att fördela statsbidrag till folkbildningen ska ändras	9
4 Ikraftträdande.....	10
5 Konsekvenser.....	10
5.1 Vilka som berörs av förslagen.....	10
5.2 Konsekvenser för staten	11
5.3 Inga nya åtaganden för kommuner och regioner	11
5.4 Konsekvenser för Folkbildningsrådet.....	11
5.5 Konsekvenser för folkhögskolor, studieförbund och det civila samhället.....	11
5.6 Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning, jämställdhet och integration	12
5.7 Konsekvenser relaterade till Sveriges medlemskap i Europeiska unionen	12
6 Författningskommentar	12
Referenser.....	14

Sammanfattning

Inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) har en översyn av systemet för statens bidrag till folkbildningen genomförts. I promemorian föreslås en ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde. I den lagen anges för närvarande att Folkbildningsrådet prövar frågor om fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan. Avsikten är att det ska vara staten, och inte Folkbildningsrådet, som ska besluta hur stor del av statsbidraget till folkbildningen som ska gå till dels folkhögskolor, dels studieförbund. Lagen ändras så att Folkbildningsrådet ska pröva frågor om fördelning av statsbidrag till folkhögskolor, till studieförbund och till studerandeorganisationer inom folkhögskolan. Vidare föreslås en motsvarande ändring i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde

Härigenom föreskrivs att 7 b § lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 b §¹

Folkbildningsrådet prövar frågor om fördelning av statsbidrag *mellan* folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan.

Folkbildningsrådet prövar frågor om fördelning av statsbidrag *till* folkhögskolor, *till* studieförbund och *till* studerandeorganisationer inom folkhögskolan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas till folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan.

Folkbildningsrådet beslutar vilka som ska få statsbidrag och fördelar tillgängliga medel *mellan dem*.

Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas till folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan.

Folkbildningsrådet beslutar vilka som ska få statsbidrag och fördelar tillgängliga medel *till folkhögskolor, till studieförbund och till studerandeorganisationer inom folkhögskolan*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2 Statens möjlighet att styra statsbidraget till folkbildningen är begränsad

2.1 Fördelningen av statsbidraget till folkbildningen har överlämnats till enskilda organ

Staten ger sedan länge statsbidrag till folkbildningen. I statens budget finns inom utgiftsområde 17 anslag 14:1 *Bidrag till folkbildningen*. Genom bestämmelser i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde har staten överlämnat förvaltningsuppgiften att fördela statsbidrag till folkbildningen till dels Folkbildningsrådet, dels Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna (SISU) i fråga om bidrag i form av verksamhetsstöd till idrottens bildningsverksamhet.

Folkbildningsrådet är en ideell organisation med tre medlemmar: studieförbunden i samverkan som representerar studieförbund, Sveriges Kommuner och Regioner som representerar de folkhögskolor som har regioner som huvudmän och Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) som är representant för folkhögskolor som har folkrörelser och andra organisationer som huvudmän.

SISU är idrottsrörelsens studieförbund och är en ideell förening. SISU består av specialidrottsförbund och andra medlemsorganisationer som har beviljats medlemskap i SISU.

Från anslag 14:1 utbetalas ett totalbelopp till Folkbildningsrådet. Rådet beslutar sedan om hur stor del av bidraget som ska gå till folkhögskolorna respektive studieförbunden. I regleringsbrevet för varje budgetår avseende anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid finns en särskild anslagspost som avser det belopp SISU får fördela till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet.

2.2 Verksamheterna och förutsättningarna skiljer sig åt mellan folkhögskolor och studieförbund

Både folkhögskolorna och studieförbunden är en del av det civila samhället. De bedriver olika verksamheter. Folkhögskolorna är en utbildningsform som i första hand vänder sig till vuxna som är 18 år eller äldre. Det finns flera typer av kurser inom folkhögskolan, bl.a. allmän och särskild kurs. Den allmänna kursen är till för personer som saknar grundskole- eller gymnasieutbildning. Kursen anpassas efter varje individ och kan ge grundläggande behörighet att söka vidare till högskola eller yrkeshögskola. En särskild kurs är en typ av kurs där större delen av studietiden ägnas åt ett speciellt ämnesområde. På folkhögskola finns det dessutom yrkesutbildningar både på gymnasial och eftergymnasial nivå.

Enligt Folkbildningsrådet är söktrycket till folkhögskolorna högt och efter särskilda satsningar under pandemin, vilka nu har avslutats, har antalet utbildningsplatser minskat. Många folkhögskolor har en mycket tuff ekonomisk situation eftersom de förlorade intäkter under pandemin, då de inte kunde bedriva konferensverksamhet och liknande som vanligtvis finansierar en del av verksamheten. Folkhögskolorna bedriver också en utbildning som är resurskrävande och därför kostsam. Flera folkhögskolor riktar sig bl.a. till en målgrupp som har omfattande stödbehov. Vidare har deras situation förvärrats av det ekonomiska läget i Sverige och i världen. Folkbildningsrådet bedömer att detta är problematiskt och anger att det behövs ytterligare resurser för att bibehålla både kvalitet och kvantitet i utbildningsformen folkhögskola (Folkbildningsrådet 2023a).

Studieförbunden bedriver studiecirklar, kulturaktiviteter och annan folkbildningsverksamhet. Förbunden har inte någon verksamhet som motsvarar folkhögskolornas allmänna kurser som kan ge behörighet för vidare studier. Under pandemin hade studieförbunden mindre verksamhet än någonsin.

Folkbildningsrådet redovisar att studieförbundens statsbidragsberättigade verksamhet totalt visar på ett överskott på knappt 250 miljoner kronor åren 2017–2021. Överskottet beror på att studieförbundens verksamhet, och deltagandet i den, minskade under pandemin och att verksamheten därefter inte har kommit upp i tidigare omfattning, samtidigt som tilldelningen av statsbidrag inte har minskat (Folkbildningsrådet 2023b). Studieförbunden har använt statsbidraget till att bibehålla bl.a. personal och lokaler. De har samtidigt investerat i utrustning för digital folkbildning. Studieförbunden arbetar nu med att återuppta sin verksamhet efter pandemin, både med tidigare deltagare och nya grupper som inte tidigare tagit del av verksamheten. Till skillnad från folkhögskolorna står studieförbunden ekonomiskt väl rustade inför framtida verksamhet och eventuella förändringar i den (Folkbildningsrådet 2023b).

2.3 Närmare om fördelningen av statsbidraget till folkbildningen

Mellan 1919 och 1990 ansvarade Skolöverstyrelsen (SÖ) för fördelningen av statsbidraget till folkbildningen. Det fanns dels bidrag till studieförbunden, dels bidrag till driften av folkhögskolorna. En rad anslagsposter för skilda ändamål var upptagna under de båda anslagen i statens budget. Det var också förhållandevis detaljerade riktlinjer som gällde för att kunna få statsbidrag.

Stödet till folkbildningen förändrades 1991 genom riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition om folkbildning (prop. 1990/91:82, bet. 1990/91:UbU18, rskr. 1990/91:358). Beslutet innebar en markant förändring av ansvarsfördelningen mellan statens och folkbildningens aktörer. Den omfattande statliga reglering som gällt tidigare ersattes av ett system med målstyrning. Riksdagen och regeringen skulle hädanefter fastställa de övergripande målen och motiven för det statsbidrag som tilldelades folkbildningen årligen. Inom angivna gränser skulle sedan studieförbund och folkhögskolor själva formulera verksamhetens

mål. Statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund skulle betalas ut som ett gemensamt bidrag uttryckt i kronor och fördelas av folkbildningens eget organ. Den ideella organisationen Folkbildningsrådet bildades och förvaltningsuppgiften att fördela statsbidraget mellan folkhögskolor och studieförbund överlämnades till rådet genom en bestämmelse i lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde. Enligt 7 b § i denna lag prövar Folkbildningsrådet frågor om fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan. Fördelning av statsbidraget till studerandeorganisationer inom folkhögskolan ingår i uppgiften sedan 2001. Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag till 10 studieförbund och över 150 folkhögskolor.

I propositionen Lära, växa, förändra (prop. 2005/06:192) bedömde regeringen att det borde prövas att kanalisera statens stöd till idrottens studie- och bildningsverksamhet direkt till idrotten, i stället för via Folkbildningsrådet. Bedömningen gjordes bl.a. mot bakgrund av svårigheterna att skilja på folkbildning och mer traditionell ledar- och utbildningsverksamhet inom idrotten. Genom riksdagens beslut om budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) tillkom ett separat bidrag för Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna. Det ledde till att SISU sedan 2007 fördelar och följer upp statsbidrag till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet. Uppgiften att pröva frågor om fördelning av statsbidrag till idrottens studie-, bildnings- och idrottsverksamhet har överlämnats till SISU genom 8 § lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

Anslaget 14:1 *Bidrag till Folkbildningen*, som används för statsbidraget till folkbildningen, får även användas för statsbidrag till Föreningen Nordiska Folkhögskolan i Genève och för utgifter för statsbidrag i form av det särskilda verksamhetsstödet till SISU Idrottsutbildarna. Vidare får anslaget användas för utgifter för utvärdering av folkbildningen och för utgifter som gäller bidrag till teckenspråkstolkutbildning.

Regeringen bestämmer i regleringsbrev för varje år villkoren som ska gälla för anslaget. I regleringsbrevet för 2023 delas anslaget upp i anslagsposter för bidrag till folkbildningen, bidrag till Föreningen Nordiska folkhögskolan i Genève och särskilt verksamhetsstöd till SISU. Kammarkollegiet disponerar anslaget och betalar ut medlen till Folkbildningsrådet och SISU, som sedan fördelar medlen. Regeringen ger Folkbildningsrådet och SISU riktlinjer för användningen av anslaget varje år. Regeringens möjligheter att styra SISU och Folkbildningsrådet är dock begränsade och utgår ifrån den tillitsbaserade självförvaltningsmodellen för statsbidrag till folkbildningen.

Det belopp som betalas ut till Folkbildningsrådet utgår som ett totalbelopp. Hur stor del av beloppet som fördelas till studieförbund respektive folkhögskolor bestäms fortfarande till stora delar med utgångspunkt i den fördelning som tidigare fanns när Skolöverstyrelsen ansvarade för bidragsfördelningen, vilket var 50 procent till folkhögskolor respektive studieförbund. Mellan 2018 och 2023 har dock folkhögskolorna fått ca 55–59 procent fördelat till sig eftersom de har omfattats av den särskilda satsningen Kunskapslyftet, som bl.a. innebar stora statliga investeringar i fler utbildningsplatser inom vuxenutbildningen och folkbildningen.

Folkbildningens fördelning av bidraget till folkbildningen mellan studieförbunden och folkhögskolorna har i huvudsak varit konstant. När staten funnit skäl att skjuta till ytterligare medel har detta, med nuvarande reglering, enbart kunnat ske genom beslut om särskilda satsningar som också anvisats medel i statsbudgeten.

3 Folkbildningsrådets uppgift att fördela statsbidrag till folkbildningen ska ändras

Förslag: En ändring ska göras i lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde, som innebär att Folkbildningsrådet inte längre ska pröva frågor om fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer. Folkbildningsrådet ska i stället pröva frågor om fördelning av statsbidrag till folkhögskolor, till studieförbund och till studerandeorganisationer inom folkhögskolan.

En motsvarande ändring ska göras i förordningen om statsbidrag till folkbildningen.

Skälen för förslaget: Statsbidraget till folkbildningen betalas för närvarande ut som ett gemensamt totalbelopp i den årliga statsbudgeten. Som framgår av avsnitt 2.1 har Folkbildningsrådet fått i uppgift att pröva frågor om fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund. Folkbildningsrådet har över tid valt att fördela statsbidraget jämnt mellan folkhögskolorna och studieförbunden. Staten anger syften med de verksamheter som kan få statsbidrag och kan minska eller öka det totala bidraget utifrån verksamheternas utfall (prop. 1990/91:82). Fördelningssystemet är dock ett trubbigt instrument för styrning och fördelning av bidrag då staten är hänvisad till att utgå från folkbildningen som en helhet och inte kan ta hänsyn till verksamheternas behov vid det aktuella tillfället.

Folkhögskolorna och studieförbunden bedriver olika typer av verksamheter och har olika förutsättningar för att genomföra respektive verksamhet. Det har framkommit att folkhögskolorna behöver resurser för att klara framtida verksamhet, medan studieförbunden har överskott och har haft möjlighet att t.ex. behålla personal och lokaler trots att verksamheten har minskat under de senaste åren (se avsnitt 2.1). Inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken har folkhögskolorna kommit att spela en allt större roll för kompetensförsörjningen, medan studieförbundens roll med dess verksamheter och ideella engagemang i det civila samhället alltjämt ligger fast. Olika typerna och de senaste årens särskilda statliga satsningar visar att det finns behov av att i större utsträckning kunna särskilja verksamheterna. Det bör således vara möjligt för staten att fördela statsbidrag riktat till de olika verksamheterna.

Om staten beslutar om hur stor del av statsbidraget till folkbildningen som ska gå till dels folkhögskolor, dels studieförbund, bl.a. baserat på olikheterna mellan folkhögskolor respektive studieförbund, kan den förvalt-

ningsuppgift som överlämnats till Folkbildningsrådet inte längre innebära att statsbidrag ska fördelas mellan folkhögskolor och studieförbund.

Därför föreslås att en ändring ska göras i lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde, som innebär att Folkbildningsrådet inom ramen för tilldelade medel ska pröva frågor om fördelning av statsbidrag till folkhögskolor, till studieförbund och till studerandeorganisationer inom folkhögskolan. Motsvarande ändring föreslås också i förordningen om statsbidrag till folkbildningen.

4 Ikraftträdande

Förslag: Ändringarna i lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde och förordningen om statsbidrag till folkbildningen ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Skälen för förslaget: Det är centralt att staten så snart som möjligt kan besluta om hur stor del av statsbidraget som ska gå till dels folkhögskolorna, dels studieförbunden. Det kan tidigast ske genom riksdagens och regeringens beslut om statens bidrag för 2024. De föreslagna ändringarna i lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde och förordningen om statsbidrag till folkbildningen bör därför träda i kraft den 1 januari 2024, och därmed gälla för Folkbildningsrådets beslut om fördelning av bidraget för bidragsåret 2024.

5 Konsekvenser

5.1 Vilka som berörs av förslagen

Riksdag och regering berörs av förslagen såtillvida att statens möjlighet till styrning av folkbildningen kommer att öka.

Folkbildningsrådet kommer inte längre att fördela medel mellan folkhögskolor och studieförbund utan inom respektive grupp.

Även huvudmännen för folkhögskolor och studieförbund kommer att beröras eftersom det blir en ny aktör (staten), vilken inte består av representanter för mottagarna själva, som enligt förslaget kommer att besluta om storleken på statsbidraget till dels folkhögskolor, dels studieförbund.

5.2 Konsekvenser för staten

Konsekvenser av förslaget om att Folkbildningsrådet ska fördela medel inom respektive grupp kommer att medföra en ökad statlig styrning och transparens. Förslagen medför däremot inga statsfinansiella konsekvenser.

5.3 Inga nya åtaganden för kommuner och regioner

Förslagen får inte några ekonomiska konsekvenser för kommunerna eller regionerna då förslagen endast innebär att staten fördelar statsbidrag till dels folkhögskolor, dels studieförbund i stället för till folkbildningen som helhet. Förslagen innebär inte heller några nya åtaganden för kommuner eller regioner och därmed inte någon inskränkning i deras självstyre.

5.4 Konsekvenser för Folkbildningsrådet

Förslaget påverkar Folkbildningsrådet då den förvaltningsuppgift som överlämnats till rådet i lag kommer att ändras. Förslaget innebär en inskränkning i den förvaltningsuppgift som har överlämnats till Folkbildningsrådet då rådet inte längre kommer att få besluta om hur stor del av statsbidraget till folkbildningen som ska gå till studieförbund, folkhögskolor och studerandeorganisationer inom folkhögskolan. Däremot kommer Folkbildningsrådet även fortsatt att ansvara för fördelningen av statsbidrag, dels mellan folkhögskolor, dels mellan studieförbund och dels till studerandeorganisationer inom folkhögskolor. Det innebär att Folkbildningsrådets administration i samband med uppgiften att pröva frågor om fördelning av statsbidrag bedöms kunna komma att minska något, men inte påverkas i någon större utsträckning.

5.5 Konsekvenser för folkhögskolor, studieförbund och det civila samhället

Förslaget innebär en ändring i den självförvaltningsmodell som gäller för fördelningen av statsbidraget till folkbildningen och en inskränkning i den självständighet när det gäller beslut om fördelning av bidraget som följer med den modellen. Folkhögskolor och studieförbund, som är en del av det civila samhället, är representerade i Folkbildningsrådet och har därmed möjlighet till inflytande över de beslut om fördelning av statsbidraget som Folkbildningsrådet fattar. Detta påverkas då Folkbildningsrådet inte längre kommer att besluta om hur stor del av bidraget som ska gå till dels folkhögskolor, dels studieförbund. Däremot innebär förslaget inte någon ökad statlig styrning eller minskad självständighet när det gäller innehållet i den verksamhet som bedrivs av folkhögskolorna och studieförbunden.

5.6 Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning, jämställdhet och integration

Det nationella målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bl.a. bidra till ökad jämställdhet. Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser ur ett funktionshinderperspektiv. Personer med funktionsnedsättning berörs inte av att budgetanslaget delas upp utan kan precis som tidigare delta i såväl folkhögskolans kurser som studieförbundens verksamhet.

Jämställdhetspolitiken i Sverige syftar till att ge lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män samt flickor och pojkar att forma samhället och sina egna liv (skr. 2016/17:10). Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för jämställdheten.

I de integrationspolitiska målen anges alla ska ha lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Den föreslagna förändringen av statens anslag för bidrag till folkbildningen får inga konsekvenser för de integrationspolitiska målen.

5.7 Konsekvenser relaterade till Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Förslagen i denna promemoria rör inte frågor som regleras i EU-rätten.

6 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde

7 b § Folkbildningsrådet prövar frågor om fördelning av statsbidrag *till* folkhögskolor, *till* studieförbund och *till* studerandeorganisationer inom folkhögskolan.

Genom paragrafen har förvaltningsuppgiften att pröva fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan överlämnats till den ideella föreningen Folkbildningsrådet.

Ändringen innebär en ändring i den förvaltningsuppgift som har överlämnats till Folkbildningsrådet på så sätt att Folkbildningsrådet inte längre ska besluta om hur stor del av statsbidraget som ska gå till dels folkhögskolor, dels studieförbund. Detta kommer i stället att bestämmas av staten. Folkbildningsrådet ska inom ramen för tilldelade medel fördela statsbidrag

till folkhögskolor, till studieförbund och till studerandeorganisationer inom folkhögskolan.

Referenser

Folkbildningsrådet (2023a). Budgetunderlag 2024–2026.

Folkbildningsrådet (2023b). Studieförbundens ekonomi 2021.

Prop. 1990/91:82. Om folkbildning.

Prop. 1990/91:178. Om överlämnandet av uppgiften att fördela statsbidrag till folkbildningen m.m.

Prop. 2005/06:192. Lära, växa, förändra – Regeringens folkbildningsproposition.

Prop. 2006/07:1. Budgetpropositionen för 2007.

Prop. 2013/14:172. Allas kunskap – allas bildning.

Prop. 2022/23:1. Budgetpropositionen för 2023.

Regeringens skrivelse 2016/17:10.

Riksdagsskrivelse 1990/91:358.

SFS 1976:1046 Lag om överlämnande av förvaltningsavgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

SFS 2015:218 Förordning om statsbidrag till folkbildningen.

Utbildningsutskottets betänkande 1990/91:UBU18. Folkbildningen.