

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se
U2024/01680

Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid (SOU 2024:42) (dnr U2024/01680)

Linköpings universitet (LiU) har beretts möjligheten att inkomma med ett remissvar på utredningen *Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid* (SOU 2024:42) och lämnar följande synpunkter.

Inledande kommentar och sammanfattning

Linköpings universitet har en lång tradition av att bedriva forskning och utbildning med inriktning mot folkbildning. Landets enda folkhögskollärarytbildning har funnits i Linköping sedan 1970. Sedan 1990 har lärosätet också ett nationellt ansvar för att stödja och uppmärksamma forskning om folkbildning i vid bemärkelse, vilket sker genom Mimer – Nationellt program för folkbildningsforskning. Därtill finns vid Institutionen för beteendevetenskap och lärande (IBL) landets största forskargrupp med inriktning mot vuxenpedagogik och folkbildning. Linköpings universitet välkomnar förfrågan om att yttra oss över utredningen och har vid beredning inhämtat bedömningar från nämnda sammanhang.

Sammanfattningsvis ställer sig Linköpings universitet positivt till utredningens grundliga genomgång av den svenska folkbildningspolitikens utveckling och, utifrån vår bedömning, i huvudsak väl avvägda förslag rörande en ny modell för statligt stöd till folkbildningen. Vi ställer oss också positiva till vad vi tolkar som utredningens grundläggande viljeinriktning om att värna folkbildningen som ett öppet och inkluderande intellektuellt rum för bildning på armlängds avstånd från statlig styrning. Utredningens argument för en bibehållen, men i delar modifierad, självförvaltningsmodell, finner vi väl övervägd och övertygande. Att former för kontroll, utvärdering och revision återkommande ses över för att motverka välfärdskriminalitet och att säkerställa att skattemedel används på ett ändamålsenligt sätt ser vi som angeläget generellt när det gäller välfärdssystem, folkbildningen inkluderad. Vi tillstyrker också förslaget på en modell för extern utvärdering där Myndigheten för kulturanalys ges huvudansvar.

Även om Linköpings universitet i huvudsak instämmer i flertalet av utredningens förslag, reser vi också invändningar mot delar av förslagen som vi bedömer kan motverka vad vi uppfattar som grundtankar i utredningen.

- *Delmål i den nya målstrukturen:* LiU uppfattar det övergripande målet för folkbildningspolitiken som väl avvägt och i linje med de värden som folkbildningen kan förväntas bidra med. När det gäller hur delmålen är formulerade ser vi en risk i att de motverkar några av de värden som skapas inom folkbildningen, som förtjänstfullt lyfts fram i inledande delar av utredningen. Vi ser en risk för volymjakt, en överbetoning av anställningsbarhet som mål, samt att värdet av återkommande deltagande osynliggörs.
- *Indikatorerna:* LiU delar utredningens kritik av de nuvarande indikatorerna. Samtidigt ser vi brister i föreslagna indikatorer som riskerar att skapa både missvisande underlag och styrningseffekter som kan motverka centrala värden inom folkbildningen. Vi vill därför understryka värdet av att de instanser som får ansvar för utvärderingen också bereds möjlighet utveckla dessa indikatorer och föreslå andra i ljuset av tidigare utredningar som gjorts i frågan samt i dialog med folkbildningsorganisationer och forskare inom området.
- *Inrättandet av demokrativillkor.* LiU ställer sig avvisande till bedömningen att demokrativillkor bör införas i förordningen för stöd till folkbildning. I linje med yttranden från Uppsala universitet rörande förslag på demokrativillkor med anledning av utredningarna *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* (SOU 2019:35) och *Rätt mottagare: Demokrativillkor och integritet* (SOU 2021:66) ser vi betydande risker med detta. Definitionen och förståelsen av vad demokratiska idéer är, och hur dessa ska värnas, är med nödvändighet något opreciserat i ett frihetligt demokratiskt samhälle. När begrepp som demokrati konkretiseras och införs i förordningar och föreskrifter, begränsas förutsättningarna för förverkligandet av vissa fri- och rättigheter, framför allt för dem som inte delar majoritetens åsikter. I relation till folkbildningen, som i sig rymmer offentliga rum där en mångfald av perspektiv ska kunna beröras, ser vi en särskild risk i att demokrativillkoret bidrar till cancelkultur och ängslig självzensur. Inrättandet av demokrativillkor riskerar också minska folkbildningens potential att stödja organisationer som vill motverka anti-demokratiska beteenden hos sina företrädare.
- *Upprättandet av ett nationellt register över samverkande civilsamhällesorganisationer:* LiU ställer sig avvisande till förslaget om att staten ska initiera upprättandet av ett sådant omfattande nationellt register över organisationer i det civila samhället där varje verksamhet ska länkas till statens mål för folkbildningspolitiken. Förutom det omfattande administrativa arbete som förväntas uppstå, och det kontrollsystem det innebär, kan det få effekter som minskar folkbildningens benägenhet att skapa samhällsnyttor som går bortom de direkta målen för statens folkbildningspolitik.

I det följande utvecklas dessa synpunkter i relation till det urval av angivna förslag som vi valt att kommentera mer utförligt.

12.3.2 Förslag på nytt övergripande mål för folkbildningspolitiken

”Utredningens förslag: Det nya övergripande målet för folkbildningspolitiken ska vara höjd bildningsnivå, höjd utbildningsnivå och ökad delaktighet i samhället.”

Linköpings universitet ser förslaget på nytt övergripande mål som rimligt.

Även om det tidigare så centrala demokratisyftet inte längre uttrycks explicit i den föreslagna målstrukturen framgår följande tanke av utredningen: ”Målet och delmålen ska bidra till att förtydliga folkbildningens bidrag till demokratin”. Det nuvarande öppet definierade strävansmålet att stärka och utveckla demokratin har länge haft en stark ställning inom studieförbund och folkhögskolor. Om begreppet demokrati utelämnas i statens nya målstruktur, eller reduceras till att vara enbart ett villkor, föreställer vi oss att det kan väcka invändningar inom sektorn.

Vi kan dessutom se pedagogiska värden med att stärkandet av demokratin utgör ett centralt strävansmål som synliggörs i själva målstrukturen och inte bara som en avsikt i underlagen till den. Till exempel introducerar det snabbt folkhögskollärarstudenter och nyanställda på folkhögskolor till statens allmänna förväntningar på utbildningsformen. Att enbart använda sig av ett demokrativillkors exkluderande demokratibegrepp ser vi som problematiskt, vilket utvecklas nedan (i relation till 16.5.2).

12.3.3 Förslag på nya delmål för folkbildningspolitiken

”**Utredningens förslag:** Fyra delmål ska finnas för folkbildningspolitiken. Dessa ska vara:

- 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.”

Linköpings universitet avstyrker utredningens förslag i dess nuvarande form och förordar en omformulering. I dess föreslagna form riskerar delmålen att skapa styrningseffekter som kan motverka delar av de förtjänster folkbildningen tillskrivs av utredningen. Detta inte minst i ljuset av de indikatorer som föreslås.

Vi ser följande risker med delmålen så som de nu är formulerade:

Risk för fortsatt volymjakt: Som påpekas av utredningen har incitament för volymjakt identifierats som ett problem inom studieförbundens tidigare system för statsbidrag. I tre av delmålen understryks att *fler* människor ska delta, vilket får ses som en mycket stark uppmaning från staten. Detta kan få till följd att volymjakt

återigen premieras framför ett arbete med att upprätthålla en god kvalitet i verksamheten inom rådande verksamhetsvolym som alltså är mycket omfattande ur ett nordiskt perspektiv.¹

Anställningsbarhet och vidare studier ges en alltför central roll givet dess begränsade koppling till folkbildningen som helhet: Det är i praktiken bara folkhögskolans allmänna kurs och ett begränsat antal yrkesutbildningar inom folkhögskolan som är direkt yrkes- och studieförberedande inom folkbildningen. Som ett övergripande delmål för hela folkbildningen framstår det tredje delmålet därför som alltför snävt. Delmålet framstår inte som ändamålsenligt i relation till studieförbundens nuvarande verksamhet, som i huvudsak bidrar till livslångt lärande av annat slag än det som nödvändigtvis bidrar till anställning och vidare studier (även om aktiviteter inom studieförbunden, t ex språkcaféer, i förlängningen också kan bidra till anställningsbarhet i vissa grupper).

Värden i det återkommande deltagandet osynliggörs: Den starka betoningen på att nå nya grupper i det fjärde målet riskerar att leda uppmärksamhet bort från folkbildningens betydelse som arena för återkommande bildning och möten. Återkommande deltagande i studiecirkel kan spela en betydande roll för att stärka gemenskap och bryta isolering, exempelvis bland äldre, och bör rimligen också vara en del av folkbildningens mål.

13.1 Indikatorer för att mäta måluppfyllelse

Linköpings universitet instämmer i utredningens påpekande rörande brister i de nuvarande indikatorerna. Samtidigt ser vi brister i de föreslagna indikatorerna som riskerar att skapa både missvisande underlag och styrningseffekter som kan motverka centrala värden inom folkbildningen. Vi vill därför understryka värdet av att de instanser som får ansvar för utvärderingen också bereds möjlighet att utveckla dessa indikatorer och föreslå andra i ljuset av tidigare statliga utredningar som gjorts i frågan (av Statskontoret och SOU 2012:72) samt i dialog med folkbildningsorganisationer och forskare inom området.

För att illustrera de brister vi ser har vi valt att närmare kommentera de indikatorer som föreslås under 13.3.1 och 13.3.3.

13.3.1 Indikatorer för att mäta att fler människor breddar och fördjupar sina kunskaper och når nya insikter

”Indikatorerna beräknas på följande sätt:
Antal deltagare som läser fler än ett ämne under året + deltagare som finns med i annat ämne 3 år tidigare)/Antal unika deltagare×100.

¹ Thøgersen, M. & Bjerrum, H. (2024) *Local study associations and study circles in a Nordic perspective*. Aarhus: Danish Institute for Non-Formal Education.
<https://www.vifo.dk/projekter/local-study-associations-and-study-circles-in-a-nordic-perspective/new-mapping-of-local-study-associations-and-study-circles-shows-major-differences-across-the-nordic-countries/>

Antal deltagare som läser fler än ett ämne under året + antal deltagare som finns med i ett annat ämne under något år tidigare tillbaka)/Antal unika deltagare×100. ”

LiU:s kommentarer:

Indikatorerna ska bygga på den statistisk som SCB har beträffande studieförbundens deltagare. Trots att studiecirkel ämnesindelas när de inrapporteras ute i studieförbundens lokala verksamheter och att denna indelning också gjorts kompatibel med ämnesinriktningarna i svensk utbildningsnomenklatur (SUN) finns här ett problem med tillförlitligheten. Två sannolikt inte obetydliga felkällor har att göra med att studiecirkel har ett mycket varierande innehåll (jämfört exempelvis med högskoleutbildning och kommunal vuxenutbildning) och att detta innehåll idealt sett också ska bestämmas av deltagarna. Detta försvårar kategoriseringar i relation till mer övergripande ämnen och öppnar upp för olika tolkningssvårigheter vid inrapportering.

Forskare vid vårt lärosäte som arbetat med dessa data har noterat att studiecirkel med samma namn och studiematerial, som arrangeras på flera ställen i landet (t ex genom att samarbetsorganisationer utformar material och studiehandledning nationellt), ämneskategoriseras på olika sätt inom samma studieförbund, sannolikt p g a att lokala inrapportörer av verksamheten inom studieförbunden gör olika tolkningar. Bristande precision av detta slag är samtidigt ofrånkomlig. En central poäng är ju att deltagarna ska involveras i innehållsfrågor och att innehållet till viss mån ska kunna omförhandlas av deltagarna under cirkelns gång.

Vidare kan studiecirkel med snarlika benämningar genomföras på mycket olika nivå och med olika inriktningar. Därför kan det till och med ses som troligt att deltagande i två studiecirkel med samma SUN-kodning mycket väl kan innebära så väl fördjupade som breddade insikter.

Kort sagt, givet både studiecirkelns arbetssätt och statistikens karaktär, har vi svårt att se hur de föreslagna indikatorerna skulle ge en tillförlitlig bild av huruvida människor breddar och fördjupar sina kunskaper och når nya insikter genom deltagandet.

13.3.3 Indikatorer för att mäta att fler människor får nya och återkommande möjligheter att gå vidare i arbetsliv och studier

”Utredningen föreslår att delmålet att människor erbjuds nya och återkommande chanser att gå vidare i arbetsliv och studier följs upp med hjälp av följande indikatorer:

- andel som studerat vidare efter folkhögskolans allmänna kurs inom 1 år, 2 år och 3 år
- andel som har en etablerad ställning på arbetsmarknaden efter 1 år, 2 år och 3 år.”

LiU:s kommentar:

Informationen som indikatorerna ger möjliggör, som vi ser det, bedömningar av relevanta kvaliteter inom folkhögskolan, förutsatt att nedbrytningar i relation till exempelvis funktionsvariation, kunskaper i svenska språket och social bakgrund kan göras. Redovisade utan nedbrytningar, såsom de presenteras i förslaget som det citeras ovan, avråder vi från att de ges en framträdande roll när statens bedömer effekter av folkbildningspolitiken. Vi ser en överhängande risk att indikatorerna kan få återverkningar på prioritering inom folkhögskolan som skulle ha negativ inverkan på värden som utmärker utbildningsformen.

På folkhögskolans allmänna kurs återfinns många deltagare som haft betydande svårigheter med att fullfölja behörighetsgivande utbildning. Detta inkluderar också deltagare med NPF och personer med sociala bakgrunder som dessutom kan ha svårigheter med att hantera utmaningar i vardagen. Folkhögskolan utgör ett viktigt sammanhang för dessa grupper och bidrar på olika sätt till att utveckla deras livschanser. Dessutom skapar deltagandet i studier på folkhögskola större möjligheter för dessa grupper att distansera sig från olika slags riskfyllda miljöer, vilket ger en samhällelig vinst i sig.

Ju större andel deltagare med ovan beskrivna karakteristika, desto lägre andel kommer dock sannolikt studera vidare och etablera sig på arbetsmarknaden kort efter slutförd utbildning jämfört med om folkhögskolan i stället rekryterade deltagare utan större svårigheter att fullfölja behörighetsgivande studier. Indikatorn kan således uppmuntra till förändrade rekryteringsstrategier inom folkhögskolan i enlighet med mönstret att det som mäts också tenderar att bli gjort. Om folkhögskolan i större utsträckning rekryterar deltagare med goda prognoser för vidare studier och etablering på arbetsmarknaden kommer dess måluppfyllelse, givet indikatorerna, att framstå som bättre – även om folkhögskolan därmed blir sämre på att nå de viktiga grupper som den idag når.

Vad gäller särskild kurs och etablering på arbetsmarknaden, är det viktigt att lyfta fram att den kulturella arbetsmarknaden och arbetet som konstnär eller kulturarbetare inte följer gängse mönster för etablering. Att bygga etableringsutfall på inkomst och fasta arbetsförhållanden riskerar t.ex. att bygga in mätinstrument som är trubbiga i förhållande till den reella arbetsmarknadsdynamik som gäller för konst, musik, teater osv. Förekomsten av arbetsstipendier, den höga graden av kombinationsarbete, tillfälliga och egna anställningar gör kulturarbetare notoriskt svårångade med konventionella mått på arbetsintegration. Myndigheten för kulturanalys torde vara väl bekanta med denna svårighet sedan förut, men det kan vara värt att upprepa.

14.3 Utredningen föreslår att självförvaltningsmodellen behålls

”Utredningens förslag: Folkbildningsrådet och SISU
Idrottsutbildarna ska fortsatt fördela statsbidraget till folkbildningen i myndighets ställe.”

Detta förslag utvecklas och sammanfattas sedan av utredningen enligt följande:

”Utredningen föreslår att den nuvarande självförvaltningsmodellen behålls men att förändringar genomförs för att säkerställa ändamålsenlig användning av statsbidraget till folkbildningen. De föreslagna ändringarna innefattar en ny modell för regelbunden oberoende utvärdering, en ny modell för statlig medverkan vid revision, en ny ordning för återtagande av återbetalda medel samt flera åtgärder som syftar till en förstärkt kontroll av statsbidraget.”

Linköpings universitet tillstyrker utredningens förslag om att behålla självförvaltningsmodellen. Vi instämmer i att förslaget bäst motsvarar en ordning där folkbildningen bibehåller armlängds avstånd från statens styrning. Som utredningen påpekar har omfattande åtgärder redan vidtagits rörande brister som påpekats av Riksrevisionen och de felaktigheter som Folkbildningsrådet och studieförbunden själva uppdagat.

Att former för kontroll, utvärdering och revision återkommande ses över för att motverka välfärds kriminalitet och att säkerställa att skattemedel används på ändamålsenligt sätt ser vi som angeläget generellt när det gäller välfärdssystem, folkbildningen inkluderad. Huruvida folkbildningen skulle vara en sektor som har större problem med välfärds kriminalitet än andra skattefinansierade sektorer framkommer inte av utredningen. Oss veterligen saknas studier och utredningar av sådant slag varför det är svårt att bedöma om folkbildningen i nuläget i större eller mindre utsträckning än andra sektorer har dessa problem.

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

”Utredningens förslag: 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.”

Detta förslag utvecklas och sammanfattas vidare av utredningen enligt följande:

”Utredningen föreslår att en ny modell för regelbunden uppföljning och utvärdering av folkbildningen ska införas. Modellen innebär i korthet att uppföljning och utvärdering av folkbildningen fortsatt ska ske på tre olika nivåer men att den statliga oberoende utvärderingen ska ha en mer framträdande roll.

För att säkerställa detta föreslår utredningen följande:

- Myndigheten för kulturanalys (MYKA) ska ges i uppdrag att ha ett samlat ansvar för analys och utvärdering av folkbildningen i förhållande till de folkbildningspolitiska målen. I uppgiften ingår att analysera och utvärdera de samlade effekterna av statliga insatser inom folkbildningen.

- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ska inom ramen för sin instruktionsenliga verksamhet utvärdera effekter av statsbidragsfinansierad folkbildningsverksamhet vid folkhögskolor.
- Centrum för idrottsforskning ska ansvara för uppföljning och utvärdering av det statsbidraget till folkbildningen som SISU Idrottsutbildarna hanterar.”

Linköpings universitet tillstyrker förslaget. Att Myndigheten för kulturanalys ges samlat ansvar för analys och utvärdering av folkbildningen framstår som mycket rimligt givet folkbildningsverksamhetens karaktär och nära band till kultursektorn. Argumenten för att även Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och Centrum för idrottsforskning ska inkluderas framstår som väl övervägda.

Vi understryker samtidigt värdet av den typ av samverkan mellan forskning och utvärdering som präglar Folkbildningsrådets utvärderingsverksamhet. Denna samverkan har befrämjat kunskapsutvecklingen och förståelsen för folkbildningens samhällsbetydelser på ett sätt som också går bortom snäva målformuleringar. Vi framhåller som eftersträvansvärt att utvärderingsverksamhet även framgent inte bara fokuserar på förbestämda indikatorer utan välkomnar bredare perspektiv på de samhällsvärden som produceras genom folkbildning. Värden skapade genom fria bildningsprocesser kan rimligen inte fångas fullt ut i statistiska på förhand fastställda indikatorer. Det borde ligga i statens och skattebetalarnas intresse att få en bild även av bredare nyttoaspekter kopplade till folkbildningen. Ett alltför målfokuserat utvärderingssystem riskerar att missa viktiga mervärden som uppstår genom folkbildningens existens och verksamhet.

16.5 De förordningsstyrda bidragsvillkoren bör utökas och förtydligas

16.5.1 Öppen redovisning av samverkan med andra

”Utredningens förslag: För att få statsbidrag ska bidragsmottagarna varje år redovisa till Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna vilka samverkansparter som under föregående verksamhetsår har deltagit i den statsbidragsfinansierade folkbildningsverksamheten. Av redovisningen ska framgå hur den samverkande verksamheten har bidragit till att främja de av riksdagen beslutade målen för folkbildningspolitiken.”

Linköpings universitet avstyrker förslaget. Förutom att förslaget skulle ta betydande administrativa resurser i anspråk, framstår det som problematiskt givet den relativa frihet från statlig styrning och kontroll över folkbildningen och det civila samhället som vi uppfattar att utredningen förordar. Att staten på detta sätt initierar uppbyggnaden av ett register över civilsamhällets organisationer bör sättas i relation till värdet av ett fritt civilsamhälle. Vi saknar en konsekvensanalys som beaktar detta.

Enligt uppgifter från Statskontoret, som anförs i utredningen, samverkar enbart studieförbunden med omkring 15 000 organisationer (2023). Att årligen motivera hur varje enskild samverkansverksamhet (för många samverkansorganisationer rör det sig om en mångfald av olika verksamheter) förhåller sig till statens mål med folkbildningspolitiken framstår som ett mycket resurskrävande administrativt arbete. Att studieförbunden i praktiken uppdras att motivera enskilda verksamheter utifrån statens mål, snarare än utifrån de egna mål de formulerat, riskerar dessutom att innebära att staten får en större inverkan än tidigare på utformningen av enskilda folkbildningsverksamheter.

Förutom den omfattande administration och den ökade styrning och kontroll som förslaget riskerar att medföra, kan det också få effekter som minskar folkbildningens benägenhet att skapa samhällsnyttor. Det finns belägg för att folkbildningen, inte minst på landsbygden, bidrar till att skapa betydande mervärden för samhället som går bortom statens mål för folkbildningspolitiken.² På mindre orter där andra gemensamma samlingsplatser saknas utgör exempelvis folkhögskolor en betydelsefull offentlighet för hela samhället genom att kvällstid upplåta tomma lokaler åt föreningars mötesverksamhet. Detta kan ses som en samverkan med civilsamhället som bidrar till en levande landsbygd. Om denna typ av samverkan skulle avkrävas redovisningsskyldighet och motivering i relation till riksdagens beslutade mål för folkbildningspolitiken, skulle den sannolikt minska avsevärt. Denna funktion hos folkbildningen kan rimligen ses som en samhällsnytta (givet att den inte tar resurser från grunduppdragen), snarare än något att stävja genom utökad kontroll.

Den ökade transparens som förslaget skulle medföra framstår dessutom som begränsad, givet de offentliggöranden av samverkansorganisationer som redan görs av studieförbunden i verksamhetsberättelser och vid förfrågan. Den bild som forskare vid lärosätet förmedlat är att studieförbunden dels i årsredovisningar, dels vid förfrågan, redovisar uppgifter om verksamhet som genomförts med samverkansorganisationer (avidentifierade så att inga personer kan identifieras).

Den verksamhetsstatistik som idag rapporteras in från studieförbunden till SCB innehåller emellertid inte uppgifter om samverkansorganisationer vid exempelvis studiecirkeldeltagande. Vi ser goda skäl till att det så bör förbli. Det finns etiska och demokratiska värden i att uppgifter som rör privatpersoners deltagande i politiska, fackliga och religiösa organisationers verksamhet kvarhålls inom civilsamhället, snarare än att de rapporteras in till myndigheter eller organisationer som verkar i myndigheters ställe.

² Åberg, P., Essen, J. V., Cras, P., Nordfeldt, M., & Hansen, K. (2024). Folkbildning i landsbygder: Om folkbildningens betydelse för människor och lokalsamhällen i svenska landsbygder. Stockholm: Folkbildningsrådet. <https://esh.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1836794&dswid=-2661>

16.5.2 Förordningen om statsbidrag till folkbildningen bör utökas med demokrativillkor

”Utredningens bedömning: Ett likalydande demokrativillkor som regeringen föreslår i prop. 2023/24:119 för stöd ur Allmänna arvsfonden bör föras in i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.”

Det villkor som avses återges i utredningen enligt följande (s. 249):

”Stöd ur Allmänna arvsfonden ska inte få lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare som agerar inom ramen för verksamheten

1. utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminerar personer eller grupper av personer eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
3. försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller
4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Stöd får inte heller lämnas till en organisation om det framkommer att någon av dess samarbetsorganisationer eller någon av samarbetsorganisationens företrädare agerar på ett sådant sätt som anges ovan.”

Linköpings universitet avstyrker utredningens bedömning att ett sådant demokrativillkor bör införas i förordningen om statsbidrag till folkbildningen.

Skälen till avstyrkan är flera. Vi vill börja med att uppmärksamma det yttrande som lämnats av Uppsala universitetet rörande *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* (SOU 2019:35) och *Rätt mottagare Demokrativillkor och integritet* (SOU 2021:66).³ De invändningar som där anförs, och som Linköpings universitet i huvudsak delar, ser vi som i hög grad tillämpliga även på frågan om demokrativillkor rörande stöd till folkbildningen.

Vi understryker, i likhet med Uppsala universitet, att definitionen och förståelsen av vad demokratiska idéer är, och hur dessa ska värnas, med nödvändighet är något opreciserat i ett frihetligt demokratiskt samhälle. Det finns också en risk att när ett begrepp som demokrati konkretiseras och införs i förordningar och föreskrifter, begränsar detta förutsättningarna för förverkligandet av vissa fri- och rättigheter, framför allt för dem som inte delar majoritetens åsikter.

Utöver denna mer övergripande invändning vill vi understryka att folkbildning får en särskild roll i det civila samhället som skiljer sig åt från merparten av föreningar.

Folkbildningen har i en del avseende mer likheter med vissa massmedier (Utbildningsradion, P1) och offentliga utbildningsanordnare och kulturinstitutioner

³ Uppsala universitet (2021-11-09) UFV 2019/1841, UFV 2021/1842. Yttrande till Kulturdepartementet
<https://www.regeringen.se/contentassets/4d9f563fff4641c5ad063646b62f7838/upsal a-universitet.pdf>

(universitet, museer och bibliotek), än med andra typer av ideella föreningar. Som påpekas i nämnda yttrande från Uppsala universitet har regeringen intagit ståndpunkten att ett demokratikriterium vid mediestöd inte bör införas, givet att det allmänna på förhand inte bör blanda sig i mediernas innehåll från värdegrundsperspektiv.⁴ I yttrandet anförs vidare hur Presstödskommittén 2013 menade att det var viktigt att presstödet var ideologiskt neutralt och att det inte kan användas för repressiva angrepp mot enstaka artiklar eller utgivares ideologiska hållning.

Folkbildningen bidrar, som utredningen understryker, till att skapa offentligheter. Vi ser, utöver risk för repressiva angrepp, en överhängande risk att införande av demokrativillkor likalydande med det som gäller för Allmänna arvsfonden skulle bidra till en betydande ängslighet och en tilltagande cancelkultur inom folkbildningen.

Så som de föreslagna villkoren är utformade gäller/avser de inte bara hur studieförbunden och folkhögskolorna själva efterföljer dem, utan dessa förväntas också tillse att organisationer som de samverkar med och deras företrädare uppfyller villkoren. Enligt Demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden kan företrädare vara såväl enskilda styrelsemedlemmar, som personer som sprider information å föreningens vägnar eller agerar föreläsare i ett sammanhang som föreningen ansvarar för.⁵ Med tanke på att studieförbunden, som nämnts, enligt uppgift från Statskontoret som anförs i utredning årligen (2023) samverkar med omkring 15 000 organisationer är det en omfattande och mycket svårrealiserad kontroll och övervakningsinsats rörande det civila samhället som staten efterfrågar.

Demokrativillkoren riskerar att skapa ett mycket starkt incitament för folkbildningen att undvika alla former av samverkan med grupper och individer som kan förknippas med ståndpunkter som riskerar klander i relation till de föreslagna demokrativillkoren. Att en åsikt, person, grupp eller organisation av högljudda grupper beskylls för att vara anti-demokratisk, oaktat grunden för beskyllan, kan i praktiken bli ett skäl för exkludering när lokala företrädare för studieförbund ofta med kort varsel ska ta ställning till samverkan och medverkande i olika sammanhang. Det skulle, som vi uppfattar det, sannolikt kunna bana väg för en betydande cancelkultur som skulle inverka menligt på det gemensamma intellektuella rum som vi uppfattar att utredningen avser värna. Även om det i de demokrativillkor som angetts till Allmänna arvsfonden⁶ framkommer att förmildrande omständigheter vid överträdelser kan beaktas i enskilda fall är risken för långtgående själv censur påtaglig, då överträdelse kan innebära att folkbildningsorganisationens statsbidrag äventyras.

Vi ser också att den potential som folkbildningen har när det gäller att motverka anti-demokratiska beteenden i organisationer riskerar att försvinna eller i alla fall försvåras om förslaget fullföljs. Folkhögskolor och studieförbund bör rimligen

⁴ Ibid, s 4

⁵ Socialdepartementet, Demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden, S202107063, sida 15 16. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2021/10/demokrativillkor-for-stod-ur-allmanna-arvsfonden/>

⁶ Ibid, s. 28.

kunna vara stöd för organisationer som upplever problem med antidemokratiska beteenden bland sina företrädare på olika nivåer. Värde av detta framhålls också av utredningen (10.1.3, s. 240). Att ge ett sådant stöd, exempelvis i form av utbildningsinsatser, skulle betyda att studieförbundet eller folkhögskolan i fråga samarbetar med organisationer vars företrädare bryter mot demokrativillkoren, vilket alltså inte skulle vara förenligt med statligt folkbildningsstöd enligt förslaget.

Vidare skulle det kräva en omfattande utrednings- och kontrollverksamhet rörande personers politiska åsikter i olika organisationer, för att säkerställa att ingen företrädare för dessa organisationer i något hänseende brustit i relation till villkorens krav. Det vore knappast önskvärt att i ett fritt och demokratiskt samhälle utveckla den typen av övervakningssystem. Det är heller inte troligt att ett tillförlitligt kontrollsystem av sådant slag skulle kunna utformas i relation till den stora volym av samverkansparter som folkbildningen har. I stället är risken påtaglig att exkluderingsmekanismer i stället utvecklas utifrån allmänna, delvis godtyckliga och över tid föränderliga, föreställningar om vilka grupper och typer av ställningstaganden som antas vara demokratiska.

Införandet av demokrativillkor i förordningen om statsbidrag till folkbildningen kan tyckas oproblematiskt i ljuset av att såväl Folkbildningsrådet som Studieförbunden redan antagit motsvarande villkor och kriterier i relation till verksamhet finansierad genom statsbidrag. Vi ser emellertid en betydande principiell skillnad mellan att organisationer i civilsamhället själva upprättar (och därmed behåller rätten att själva revidera) tolkningar och riktlinjer rörande demokratibegreppet och att staten i förordning reglerar dess innebörd som i förslaget.

16.5.3 Villkoren på mottagare av bidrag till civilsamhället bör bli mer enhetliga

”Utredningens bedömning: Inom ramen för den översyn av statsbidragsförordningar som Statskontoret rekommenderat regeringen att genomföra bör särskild vikt läggas vid att villkoren på mottagare av statens bidrag till civilsamhället blir mer enhetliga.”

Linköpings universitet vill i relation till denna ambition understryka att hänsyn bör tas till mångfalden inom det civila samhället och att enhetlighet i villkor inte nödvändigtvis är ändamålsenligt i relation till de verksamheter olika statsbidrag avser. Folkbildningen, som skapar arenor för bildning, har i en del avseende som nämnts mer likheter med vissa massmedier och offentliga utbildningsanordnare och kulturinstitutioner, än med andra typer av ideella föreningar.

Allmänna arvsfonden delar exempelvis ut bidrag till organisationer som söker stöd för avgränsade projekt. Folkbildningsrådet fördelar medel till studieförbund och folkhögskolor som i sin tur organiserar hundratusentals verksamheter av skiftande karaktär och med olika samarbetsparter. En alltför stor enhetlighet i villkor för mottagande av bidrag till det civila samhället kan skapa problem inom denna mycket heterogena sektor som i folkbildningens fall också kan sägas överlappa med kultur- och utbildningssektorerna.

Handläggningen av beslutet

Beslut om detta yttrande har fattats av dekan Håkan Löfgren efter föredragning av professor Henrik Nordvall.

Universitetsadjunkt Louise Malmström, professor Per Andersson, universitetslektor Martin Lundberg, biträdande professor Erik Nylander och professor Andreas Fejes har deltagit i ärendets beredning.

Håkan Löfgren

Henrik Nordvall

Sändlista:

u.remissvar@regeringskansliet.se

registrator@liu.se

Signature page

This document has been electronically signed
using eduSign.

eduSign