

Kulturdepartementet

Dnr: Ku2019/01318/CSM

Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation, RIO vill avge följande remissvar på betänkandet SOU 2019:35 *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället*.

Stockholm 2019-10-31

Stefan Attefall
Ordförande

Gerhard Holmgren
Generalsekreterare

Sammanfattning

- Förslaget om ett likalydande demokrativillkor i all bidragsgivning till civilsamhället tillsammans med föreslagen tillämpning anser RIO inte vara funktionell. Civilsamhällets verksamheter äger rum i vitt åtskilda samhällsområden som vardera bär på sin kontextuella logik. Statsanslaget till folkhögskolorna utgör ett tydligt sådant exempel där anslaget bygger på en utbildnings- och undervisningslogik. En streaming av villkor och uppföljning i alla förordningar som berör anslag till civilsamhällets organisationer riskerar bygga upp nya kontrollsystem utöver de redan existerande. RIO konstaterar att utredningen utgått från ett ensidigt statligt perspektiv och anser det ytterst anmärkningsvärt att utredningen inte analyserat konsekvenserna för bidragsmottagande verksamheter. Det gäller i synnerhet effekterna för folkhögskolorna som är en betydande del av stödet till folkbildningen. RIO menar därför att utredningen inte lever upp till regeringsformens beredningskrav för att utgöra grund för en proposition. RIO avstyrker utredningens förslag i sin helhet.

Kommentarer

Allmänt

Det finns inget som tyder på att det är stora problem som utredningen identifierar när det gäller statsbidragen till verksamheter organiserade av civilsamhällets organisationer. Problemens ringa omfattning korresponderar inte med de kraftfulla åtgärder utredningen föreslår. En hantering av identifierade problem och svagheter torde gott och väl kunna äga rum inom befintliga förordningar samt genom en skärpning av de förordningar där demokratikriterierna är för svaga. Även svensk lagstiftning borde rimligen vara aktuell som instrument om det rör sig om olagliga aktiviteter.

De fyra villkoren som föreslås är lätt att ställa sig bakom och det finns redan i en eller annan form liknande formuleringar i många förordningar. Bidrag ska inte få lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare, inom ramen för verksamheten,

- 1. utövar våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter,*
- 2. diskriminerar eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,*
- 3. rättfärdigar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller*
- 4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.*

Det är när utredningen föreslår hur de fyra demokrativillkoren skall tillämpas och följas upp problemen uppenbaras. Civilsamhällets verksamheter äger rum i vitt åtskilda samhällsområden som vardera bär på sin kontextuella logik varför en streaming av villkor och uppföljning riskerar bygga upp nya kontrollsystem utöver redan existerande.

Det framstår därför som en anmärkningsvärt kraftfull åtgärd att tillskapa ett likalydande demokrativillkor i alla förordningar som reglerar statsbidrag till civilsamhällets organisationer. Förslaget kan se bra ut i en första anblick men osäkert om den kraftfulla åtgärden motiveras av problemets ringhet. Det finns snarare nya risker med en centraliserad ordning och kontroll av civilsamhällets organisationer som minskar pluralismen och samtalet om vad demokrati är och hur

demokrati utvecklas. En sådan nationell och centraliserad ordning brukar mer associeras med samhällen/stater där tilliten till civilsamhället är bristfällig och snarare kritisk.

Utredningen utgår från ett ensidigt statligt perspektiv och det är anmärkningsvärt att utredningen inte har analyserat vad förslagen får för konsekvenser för det bidragsmottagande civilsamhällets organisationer. Det har inte heller i utredningen belysts vilka konsekvenser det får eller vilka problemställningar som aktualiseras i förhållande till lagstiftning inom andra områden. Utredningen har inte analyserat konsekvenser inom det arbetsrättsliga eller avtalsmässiga området vad gäller anställningar för lärare och personal inom folkhögskolan. Det är också förvånande att RIO som företrädare för bidragsmottagare som samlat tar emot ca 1,5 miljarder kronor inte är en utsedd remissinstans, trots att vi tidigt var inbjudna till samtal med utredningen.

Utredningens förslag på tillämpning och uppföljning riskerar tillskapa utökad kontrollarbete hos bidragsgivande myndigheter men också en utökad kontrollapparat hos bidragsmottagande organisationer i civilsamhället som binder både tid, energi och kostnader. En sådan utveckling går inte att utesluta utifrån utredningens tillämpningsanvisning som både talar om *när misstanke uppstår* och anger *sociala medier* och *nyhetsrapportering* som källor, utöver föreningens egna dokument, vid en granskning.

Grundfrågan är hur stort problemet är för den statliga bidragsgivningen? Utredningen tar kraftfulla tag i hur uppföljningen av statliga bidrag skall gå till och lägger stort ansvar på riksorganisationer och paraplyorganisationer att ha full kontroll över vad som sker i det lilla ute i kapilärerna i en stor civilsamhällsorganisation. Samtidigt saknar staten makt och kontroll över vad som sker i regioner och kommuner. Bidragsgivningen på regional och kommunal nivå har andra förutsättningar att kommunicera med det lokala civilsamhället men rättssäkerheten i den bidragsgivningen kan förefalla vara mer oklar. Därav vore det kanske på sin plats med en utredning om det regionala och lokala bidragsstödet.

Vidare kan noteras att det bara är för civilsamhällesorganisationer som förslagen avses gälla, om motsvarande verksamhet eller uppdrag bedrivs i offentlig regi eller i aktiebolagsform så avses inte villkoren gälla.

Utbildningsformen folkhögskola och förordningen om statsbidrag till folkbildningen

Utbildningsformen folkhögskola har självständigt och som del av folkbildningen alltid varit en aktör som bidragit till den svenska demokratis utveckling och omgärdats av demokratiska ideal och ordningar. Återkommande finns det omvitnat i statliga utredningar och i propositionstexter. I senaste propositionen *Allas kunskap – allas bildning* (2013/14:172) skrivs,

Folkbildningen har sedan sin framväxt alltid, parallellt med folkrörelserna, spelat en viktig roll för demokratin i Sverige.

Stödet till folkbildningen har setts som ett stärkande av demokratin vilket även återspeglas i det första av de fyra syftena med statens stöd till folkbildningen, nämligen att stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin.

Nyligen firade folkhögskolan 150 år i demokratis tjänst där man aktivt medverkat till demokratis genomförande och utveckling. I det perspektivet framstår det som något av ödets ironi att demokrativillkoren för folkhögskolan skall skärpas på 2000 talet, efter en lång tids tillitsfull samverkan och samspel mellan folkhögskolan och staten.

Anslaget till folkhögskolan är ett anslag till en utbildningsform som är en del av det svenska utbildningssystemet, fullt jämförbart med anslag till annan utbildningsverksamhet och följer således en annan logik än föreningsbidragets logik. Intentionen med anslaget är att göra undervisning inom utbildningsformen kostnadsfri för deltagaren. Det handlar således inte om ett föreningsstöd eller organisationsbidrag utan om grundfinansiering av undervisning i en utbildningsform.

Av landets 156 folkhögskolor organiseras idag 114 som ideell förening, stiftelse eller ekonomisk förening med stor variation bland sina ägare och huvudmän. Övriga 42 skolor drivs i offentlig regi av regioner. Det är orimligt att folkbildningsförordningen skulle delas upp så att en del skall gälla folkhögskolor i civilsamhällsregi och en annan del gälla offentligägda folkhögskolor. RIO anser att det skulle vara iögonfallande utifrån en likabehandlingsprincip och i sig utgöra ett demokratiskt underskott för de rörelseägda folkhögskolorna.

Genomgång/granskning av en folkhögskolas demokratiska ordningar prövas vid ansökan om att få statsbidrag för att bedriva folkhögskola. Vid prövning för att erhålla statsbidrag till en folkhögskola skall vissa kriterier uppfyllas. Ett grundvillkor är att det är en demokratiskt uppbyggd organisation som söker. Sökande organisation ska också - *förmedla och förankra respekt för mänskliga rättigheter och för grundläggande demokratiska värderingar och får inte bedriva eller främja antidemokratisk verksamhet* (Riktlinjer för Folkbildningsrådets prövning av statsbidrag till nya statsbidragsmottagare, övertagande av statsbidrag samt avveckling, Diarienumr 359,2019,090). I ansökan skall finnas en beskrivning av hur jämställdhet, mänskliga rättigheter och demokrati främjas. Det är vid godkännande av en folkhögskola som en grundläggande demokratiprovning sker.

I den löpande verksamheten regleras folkhögskolan av *Förordningen om statsbidrag till folkbildningen* (SFS nr: 2015:218) och av de bidragsvillkor Folkbildningsrådet fastställer (Statsbidrag till folkhögskolor 2019). I folkbildningsförordningen framgår statens syften med stödet till folkbildningen:

Syftet med statens stöd till folkbildningen är att

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

I förordningen regleras särskilda villkor för statsbidrag till folkhögskolor som belyser folkhögskolan som del av utbildningsväsendet.

Särskilda villkor för statsbidrag till folkhögskolor

9 § *En folkhögskola ska ha en ansvarig styrelse. Styrelsen får vara gemensam för flera folkhögskolor.*

Folkhögskolan ska ha en ordning för hantering av studeranderättsliga frågor. Folkhögskolan ska även ha en ordning för att ta tillvara de studerandes intressen i övrigt. Förordning (2018:738).

10 § *Undervisningen ska vara avgiftsfri för de studerande. Förordning (2018:738).*

11 § En folkhögskola ska anordna allmänna kurser främst avsedda för studerande som saknar grundskole- eller gymnasieutbildning. Allmänna kurser ska årligen utgöra minst 15 procent av folkhögskolans verksamhet.

Folkhögskolan ska för allmän kurs

1. ställa krav på resultat av lärande som motsvarar de krav som ställs på motsvarande utbildning inom grundskolan respektive gymnasieskolan,
2. utfärda intyg om godkänt resultat från allmän kurs på grundskolenivå från folkhögskola till en studerande som efter genomförd allmän kurs på grundskolenivå bedöms kunna tillgodogöra sig studier på gymnasial nivå, och
3. utfärda intyg om godkänt resultat från allmän kurs på gymnasial nivå från folkhögskola till en studerande, som efter genomförd allmän kurs på gymnasial nivå uppnår de krav som ställs för grundläggande behörighet till högskolestudier enligt högskoleförordningen (1993:100) eller yrkeshögskolestudier enligt förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.

Till en plats på allmän kurs som finansieras med statsbidrag enligt denna förordning får folkhögskolan anta den som har fyllt 18 år eller ska fylla 18 år under det kalenderår kursen börjar. Förordning (2018:738).

I Folkbildningsrådets statsbidragsvillkor regleras krav på mottagaren av statsbidrag. Det är varje folkhögskolas styrelse som ansvarar för att verksamheten överensstämmer med de fastställda villkoren. I villkoren ingår krav om grundläggande värderingar.

Folkhögskolan ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och för grundläggande demokratiska värderingar och får inte bedriva eller främja antidemokratisk verksamhet. Folkhögskolan ska aktivt arbeta

- med allas lika rättigheter och möjligheter utifrån de sju diskrimineringsgrunderna som omfattas av diskrimineringslagen (2008:567),
- att främja jämställdhet i folkbildningen, och
- att särskilt nå deltagare som är korttidsutbildade, utrikes födda eller som har en funktionsnedsättning.

Vidare tar man i statsbidragsvillkoren upp sådant som följer av en undervisningsverksamhet och berör då rektor, lärare, deltagarens rättigheter och det stöd de kan erhålla i form av kurator och studievägledning, behörigheter, intyg, studieomdömen samt frågor om kvalitetssäkring och anordnarskap. I villkoren beskrivs vad som skall rapporteras och följas upp och berör då bland annat deltagare, deltagarveckor, kurslängd, heltidsstudier och lärartäthet. Villkoren faller sig av en undervisningslogik och tydliggör, även de, utbildningsformen folkhögskola som en del av det svenska utbildningsväsendet.

Folkbildningsrådet kan som resultat av uppföljningen besluta om återkrav av statsbidrag om det erhållits på felaktiga grunder (Folkbildningsrådets *Riktlinjer för utredning och granskning samt återkrav av statsbidrag och avveckling*).

Folkbildningsrådet återrappporterar årligen till regeringen om måluppfyllelsen av statens syften med statsanslaget till folkbildningen (Folkbildningsrådets samlade bedömning *Folkbildningens betydelse för samhället 2018*). Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat folkbildningen utifrån de

fyra syftena med statsbidraget. De avgav delrapporter 2016 och 2017, deras slutrapport kom 2018 (*En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget*, slutrapport 2018:10).

Folkhögskolan som del av utbildningssystemet tydliggörs också av dess relation och samspel med myndigheter och organ inom utbildningsområdet som CSN, SCB, SPSM, Yrkehögskolorna, Universitet, Högskolor och Komvux samt att man relaterar till de europeiska kvalitetsramarna EQF.

Det som redovisats ovan visar att anslaget till utbildningsformen folkhögskola sker genom en utbildningslogik i samspel med svenska utbildningsväsendet och inte kan liknas vid ett generellt bidragsstöd till civilsamhället. Vidare att stödet och dess tillämpning genom Folkbildningsförordningen och Folkbildningsrådets statsbidragsvillkor redan är utformade så att de vilar på samhällets grundläggande värderingar kring demokrati och mänskliga rättigheter.

Samhällets ekonomiska stöd till utbildningsformen folkhögskola handlar inte om ett föreningsstöd eller organisationsbidrag utan om grundfinansiering av undervisning i en utbildningsform där intentionen med anslaget är att göra undervisning inom utbildningsformen kostnadsfri för deltagaren. Utbildningsformen folkhögskola bedrivs sedan av folkhögskolor med olika huvudmän, såväl organisationer inom civilsamhälle som offentliga huvudmän.

Sammantaget anser RIO:

- att det är ytterst anmärkningsvärt att utredningen inte analyserat konsekvenserna för bidragsmottagande verksamheter inom folkhögskolan och civilsamhället
- att utredningens förslag därför inte lever upp till regeringsformens beredningskrav för att utgöra grund för en proposition.