

Remissvar – Förslag till nya statsbidragsvillkor för folkhögskolor Bona folkhögskola

Sammanfattande synpunkter

Vi avstyrker flera centrala delar av förslaget till nya statsbidragsvillkor för folkhögskolor. Vår bedömning är att förslaget i sin nuvarande form innebär en förskjutning från tillitsbaserad självförvaltning mot ökad styrning, standardisering och kontroll, vilket riskerar att påverka folkhögskolans verksamhet i grunden.

Särskilt vill vi lyfta följande:

- Förslaget om att begränsa distansutbildning till 50 procent saknar tillräcklig beredning och konsekvensanalys samt riskerar att minska tillgängligheten för flera deltagargrupper.
- Införandet av begreppet “undervisning” som normerande utgår från en föråldrad syn på lärande och riskerar att hämma utvecklingen av digitala och AI-stödda lärprocesser.
- Förslaget om rapportering av uppgifter om funktionsvariation innebär hantering av känsliga personuppgifter utan tydlig rättslig grund och riskerar att stå i konflikt med dataskyddslagstiftning.
- Kravet på att anta deltagare utifrån förväntad måluppfyllelse skapar en motsägelse i systemet och riskerar att exkludera de deltagare som folkbildningen särskilt ska nå.
- Användning av kompletterande “stödmaterial” för tolkning av villkoren innebär en otydlig normgivning och en förskjutning av makt från folkhögskolorna till Folkbildningsrådet.

Sammantaget menar vi att flera av förslagen bygger på en bakåtblickande syn på lärande och verksamhet, och riskerar att försvåra folkhögskolans möjlighet att vara relevant i ett föränderligt samhälle.

Vi delar i stora delar den kritik som framförs av Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) och ansluter oss till deras ställningstaganden.

Inledning

Vi har tagit del av förslaget till nya statsbidragsvillkor för folkhögskolor.

Vår samlade bedömning är att förslaget i flera centrala delar innebär en förskjutning från tillitsbaserad självförvaltning mot ökad styrning, kontroll och standardisering.

Detta gäller såväl hur verksamheten ska organiseras, som hur kvalitet ska definieras, följas upp och bedömas.

Vi ser särskilt allvarligt på att förslaget i sin nuvarande form riskerar att begränsa folkhögskolans förmåga att utveckla verksamhet i takt med samhällsförändringar, inte minst inom digitalisering och AI-stött lärande.

Remissvaret fokuserar därför på de delar där vi ser störst risker, både ur ett verksamhetsperspektiv och i relation till rättssäkerhet och dataskydd.

Distansutbildning – begränsning till 50 procent

Vi avstyrker förslaget om att distansutbildning får utgöra högst 50 procent av folkhögskolans verksamhet.

Beredning och process

Det är anmärkningsvärt att ett så pass ingripande förslag inte har varit föremål för fördjupad dialog i de dialogseminarier som genomförts. I stället har det, enligt uppgifter från Folkbildningsrådets egna frågestunder, tillkommit sent i processen.

Ett förslag med så långtgående konsekvenser borde ha föregåtts av en bred analys och dialog med berörda verksamheter.

Vi vill också uppmärksamma att vi tidigare har inkommit med synpunkter till Folkbildningsrådet avseende de fastställda villkoren för distansutbildning.

Dessa synpunkter har, enligt besked från Folkbildningsrådet, tagits med i remissbehandlingen.

De invändningar som framförs i detta remissvar ligger i linje med dessa tidigare synpunkter.

Motivering och saklighet

Den motivering som framförts – att värna folkhögskolans lokala förankring och fysiska miljö – är enligt vår mening otillräcklig.

Lokal förankring uppstår inte genom en viss andel platsbunden undervisning, utan genom aktiva relationer till det omgivande samhället.

I vår egen verksamhet har vi under lång tid arbetat målmedvetet med att utveckla just denna förankring, bland annat genom:

- investeringar i nya lokaler och utrustning
- öppning av skolans miljöer för lokalt näringsliv
- partnerskap i Campus Motala
- samarbete med kommun, Arbetsförmedling och andra aktörer

Denna typ av arbete är avgörande för folkhögskolans relevans – och sker oberoende av andelen distansutbildning.

Avsaknad av konsekvensanalys

Vi ser det som särskilt problematiskt att förslaget inte föregåtts av en konsekvensanalys.

Det saknas svar på grundläggande frågor:

- Vilka skolor påverkas – och hur?
- Vilka deltagargrupper riskerar att utestängas?
- Hur påverkas tillgängligheten i glesbygd och för yrkesverksamma?

De svar som hittills getts, i form av att “förändringar alltid drabbar någon”, är inte tillräckliga för ett beslut av denna omfattning.

Tillgänglighet och deltagarperspektiv

I vår verksamhet ser vi tydligt att distans och flexibla studieformer är avgörande för att nå deltagare som annars inte skulle ha möjlighet att studera.

Det gäller exempelvis:

- personer i arbete
- personer med omsorgsansvar

- personer i behov av successiv återgång till studier

För många är distans inte ett alternativ – utan en förutsättning.

Ett bakåtblickande synsätt på lärande

Förslaget bygger på en uppdelning mellan platsbunden och distansbaserad utbildning som i praktiken blir allt mindre relevant. I dagens folkhögskola sker lärande i sammanhängande flöden mellan fysiska och digitala miljöer. Deltagare är närvarande, aktiva och delaktiga även utanför det traditionella klassrummet.

Att reglera verksamheten utifrån en fast procentsats riskerar att hämma denna utveckling.

Sammanfattande bedömning

Sammantaget bedömer vi att förslaget:

- saknar tillräcklig beredning
- bygger på en otillräcklig analys
- riskerar att minska tillgängligheten
- begränsar utvecklingen av framtidens lärande

Förslaget bör därför utgå.

Undervisningsbegreppet i relation till digitalisering och AI

Vi avstyrker införandet av begreppet “undervisning” som centralt styrande begrepp i statsbidragsvillkoren.

Begreppets betydelse – räcker inte att “förklara bort”

I dialoger har det framhållits att begreppet undervisning inte ska tolkas som katederundervisning. Vi menar att detta inte är tillräckligt.

Ord formar praktik. Begreppet undervisning är starkt förankrat i ett synsätt där kunskap överförs från lärare till elev.

Folkbildningen utgår i stället från ett lärandeperspektiv där kunskap växer fram i samspel, erfarenhet och gemensam bearbetning.

Digitalisering förändrar vad lärande är

Digitalisering innebär inte enbart nya verktyg, utan förändrar själva strukturen för lärande.

I vår verksamhet sker lärande i kontinuerliga flöden:

- mellan deltagare
- mellan deltagare och lärare
- mellan fysiska och digitala miljöer

Samtal, reflektion och kunskapsutveckling pågår inte enbart under schemalagd tid, utan är en integrerad del av deltagarnas vardag.

AI-stött lärande utmanar undervisningsbegreppet

Med framväxten av AI-stödda lärprocesser förstärks denna utveckling ytterligare.

Deltagare arbetar idag:

- i utforskande och iterativt
- i dialog med både människor och digitala system
- med kontinuerlig återkoppling i realtid

Lärarens roll förändras från att förmedla innehåll till att stödja, utmana och rikta lärprocesser.

Detta är inte ett undantag – det är en pågående förändring av lärandets natur.

Risk: regelverk som utgår från en föråldrad modell

Att i detta läge införa undervisning som normerande begrepp riskerar att låsa fast verksamheten i en modell som redan håller på att förändras.

Det finns en uppenbar risk att:

- lärande som sker i digitala och distribuerade former undervärderas
- verksamheter anpassas till begrepp snarare än till deltagarnas faktiska läroprocesser

På sikt kan detta hämma utvecklingen av de arbetssätt som krävs i ett digitaliserat samhälle.

Folkbildningens styrka i en digital tid

Folkhögskolan har en unik möjlighet att vara en ledande aktör i utvecklingen av framtidens lärande – just genom sin flexibilitet och sitt deltagarcentrerade arbetssätt.

För att denna potential ska kunna tas tillvara krävs ett regelverk som:

- utgår från lärande snarare än undervisning
- ger utrymme för utveckling
- erkänner att lärande sker i många olika former

Bedömning

Att i detta läge införa undervisning som normerande begrepp riskerar att låsa fast verksamheten i en modell som redan är under förändring.

Vi menar att begreppet inte är lämpligt som styrande begrepp för folkhögskolan.

Folkhögskolans relevans i en föränderlig tid

Vi vill också lyfta en mer övergripande fråga som förslaget aktualiserar: folkhögskolans framtida relevans.

Vi verkar idag i ett samhälle där människor i hög grad konkurrerar om sin tid och sitt engagemang. Utbildningsutbudet präglas i ökande utsträckning av korta, instrumentella utbildningar med tydlig koppling till arbete och försörjning. Samtidigt ser vi att många – inte minst yngre – söker stabilitet, ekonomisk trygghet och förutsägbarhet i sina livsval.

I detta sammanhang behöver folkbildningen vara både tydlig och relevant i sitt erbjudande.

Vi ser en risk att ett regelverk som i hög grad bygger på standardisering och bakåtblickande definitioner av lärande försvårar denna utveckling.

Folkhögskolans särskilda roll är inte att efterlikna andra utbildningsformer, utan att bidra med något annat:

- förmåga till kritiskt tänkande
- fördjupad förståelse
- möjlighet att orientera sig i en komplex och snabbt föränderlig värld

I en tid präglad av informationsflöden, påverkan och desinformation är detta inte mindre viktigt – utan mer.

Ett regelverk som begränsar utvecklingen av nya former för lärande riskerar därför inte bara att påverka verksamheterna, utan även folkbildningens samhällsbärande funktion.

Vi menar att villkoren behöver utformas så att de stärker, snarare än begränsar, folkhögskolans möjlighet att vara relevant i samtiden.

Rapportering av uppgifter om funktionsvariation

Vi avstyrker förslaget om obligatorisk rapportering av uppgifter om funktionsvariation på individnivå i dess nuvarande form.

Förslaget innebär i praktiken att registrering av känsliga personuppgifter om deltagares funktionsvariation formaliseras och görs till villkor för statsbidrag, samtidigt som rättslig grund, ändamål och de konkreta formerna för rapporteringen inte tydligt framgår av villkoren.

Förändring från tidigare system och nuvarande praxis

I tidigare system rapporterades uppgifter om funktionsvariation i samband med ansökan om förstärkta lärarresurser. Rapporteringen skedde då på gruppnivå, där skolorna redovisade vilka typer av funktionsvariationer som förekom i verksamheten samt ungefär hur många deltagare som berördes.

Någon registrering av uppgifter på individnivå krävdes inte för att ansöka om förstärkta resurser. I praktiken har dock rapportering på individnivå kommit att etableras i systemet över tid, trots att resursfördelningen fortsatt har grundats på uppgifter på gruppnivå. Det har samtidigt varit oklart på vilka rättsliga grunder sådan registrering ska ske.

Eftersom varje folkhögskola är personuppgiftsansvarig enligt dataskyddsförordningen har enskilda skolor haft att själva göra bedömningar av hur uppgifterna ska hanteras.

I dag rapporterar en mycket stor majoritet av folkhögskolorna uppgifter om funktionsvariation på individnivå. Detta sker i många fall av försiktighetsskäl och i rädsla för att annars riskera att gå miste om statsbidrag.

Samtidigt finns det skolor som, utifrån sitt ansvar enligt dataskyddsregelverket, har gjort en annan bedömning och avstått från sådan registrering.

I det nu föreslagna systemet sker en ytterligare förändring:

- rapporteringen formaliseras på individnivå
- kopplingen till resursfördelning tas bort
- rapporteringen görs till villkor för att ta del av statsbidrag

Det innebär i praktiken att registrering av känsliga personuppgifter görs till en förutsättning för att en folkhögskola ska kunna ta emot statligt stöd.

Känsliga personuppgifter

Uppgifter om funktionsnedsättning betraktas enligt dataskyddsförordningen som uppgifter om hälsa och utgör därmed känsliga personuppgifter.

Behandling av sådana uppgifter kräver därför tydlig rättslig grund, tydligt ändamål och en proportionalitetsbedömning.

I det aktuella förslaget framgår inte tillräckligt tydligt vilken rättslig grund folkhögskolor ska stödja sig på när sådana uppgifter registreras.

Ändamål och användning av uppgifterna

I dialogen med Folkbildningsrådet har det framkommit att uppgifterna kan komma att användas i statistiska analyser, bland annat för att visa effekter av folkbildningens verksamhet eller för longitudinella analyser av individers utveckling över tid.

Om uppgifter samlas in inom ramen för administration av statsbidrag men därefter används för

att analysera och påvisa effekter av verksamheten uppstår frågan om detta i praktiken innebär ett annat ändamål för personuppgiftsbehandlingen än det ursprungliga. Detta aktualiserar dataskyddsförordningens princip om ändamålsbegränsning.

Rättssäkerhet och datakvalitet

Rapporteringen bygger i praktiken inte på medicinska diagnoser eller formella utredningar, utan ofta på pedagogiska bedömningar och uppskattningar från personal i verksamheten.

Det innebär att registrering av känsliga personuppgifter om individers hälsa i många fall grundas på subjektiva bedömningar snarare än fastställda diagnoser.

Detta väcker frågor om rättssäkerheten för den enskilde deltagaren, tillförlitligheten i den statistik som produceras samt rimligheten i att registrera känsliga personuppgifter på denna grund.

Otydlighet i de föreslagna villkoren

I de föreslagna villkoren anges inte närmare hur rapporteringen av uppgifter om funktionsvariation ska utformas eller eventuellt förändras. I stället anges att folkhögskolorna ska rapportera uppgifter på det sätt som Folkbildningsrådet anvisar.

Det innebär i praktiken att de konkreta formerna för rapporteringen inte framgår av villkoren utan lämnas till efterföljande anvisningar.

En sådan ordning skapar betydande oklarheter för folkhögskolorna som samtidigt är personuppgiftsansvariga för behandlingen av uppgifterna.

Deltagarens ställning

Det saknas tydliga svar på hur situationen ska hanteras om en deltagare motsätter sig registrering av uppgifter om funktionsvariation.

Om rapporteringen samtidigt är ett villkor för statsbidrag uppstår frågan om deltagande i statsbidragsfinansierad utbildning i praktiken kan förutsätta att en individ accepterar registrering av uppgifter om sin hälsa.

Folkbildningens pedagogiska utgångspunkt

Folkhögskolans pedagogiska arbete bygger i hög grad på att möta människor som individer och skapa lärmiljöer där deltagarnas resurser och möjligheter står i centrum.

I samtal med deltagare återkommer ofta samma synpunkt: människor vill inte definieras genom sina diagnoser eller funktionsvariationer. Som en deltagare uttryckte det: 'vi är inte våra diagnoser.'

Mot denna bakgrund väcker förslaget om obligatorisk registrering av uppgifter om funktionsvariation på individnivå principiella frågor om hur deltagare riskerar att kategoriseras i administrativa system utan tydlig koppling till pedagogiskt stöd eller resursfördelning.

Bedömning

Förslaget innebär hantering av känsliga personuppgifter utan att den rättsliga grunden är tydligt redovisad.

Det saknas klarhet kring:

- rättslig grund
- hantering av samtycke
- konsekvenser vid uteblivet deltagande
- ändamål med insamlingen

Vi ser en risk att skolor förväntas göra bedömningar av funktionsvariationer utan medicinsk grund.

Vi bedömer att förslaget inte är tillräckligt utrett och riskerar att stå i konflikt med dataskyddslagstiftning.

Remissvaret kompletteras med en extern juridisk bedömning.

Antagning till allmän kurs på grundskolenivå– krav på förväntad måluppfyllelse

Vi avstyrker förslaget att deltagare till allmän kurs på grundläggande nivå ska antas utifrån bedömningen att de förväntas nå kunskaper motsvarande grundskolans nivå inom en viss tid.

Pedagogiskt problematiskt

Förslaget innebär i praktiken att folkhögskolan förväntas göra prognoser om individers framtida studieförmåga. Detta är problematiskt av flera skäl.

Många deltagare kommer till folkhögskolan med tidigare misslyckanden i utbildningssystemet. Deras utveckling låter sig inte alltid förutsägas vid antagningstillfället. Just möjligheten att få tid, sammanhang och stöd att utvecklas i sin egen takt är en central del av folkhögskolans uppdrag.

Systemmässig motsägelse

Förslaget framstår också som motsägelsefullt i relation till andra delar av systemet.

Samtidigt som folkhögskolan förväntas göra selektiva bedömningar av deltagares potential, finns möjligheten för Arbetsförmedlingen att anvisa deltagare till utbildningen, bland annat när andra finansieringsformer saknas.

Detta innebär att skolorna i praktiken kan förväntas ta emot deltagare oavsett förutsättningar, samtidigt som de åläggs ett ansvar att i förväg bedöma vilka som förväntas nå målen.

Denna spänning är inte hanterad i förslaget.

Risk för exkludering

Ett krav av detta slag riskerar att leda till en mer selektiv antagning, där deltagare med större behov väljs bort till förmån för dem som bedöms ha högre sannolikhet att nå målen.

Detta skulle innebära en tydlig förskjutning bort från folkbildningens uppdrag att nå dem som står längst från utbildning.

Kvalitet – på vems villkor?

Den motivering som framförts – att säkerställa kvalitet – behöver problematiseras.

Kvalitet i folkhögskolan kan inte enbart förstås som måluppfyllelse inom en given tid, utan måste också innefatta:

- deltagarnas utveckling över tid
- stärkt självförtroende och studieförmåga
- möjligheten att återta en väg in i utbildning

Att reducera kvalitet till förväntad måluppfyllelse riskerar att förändra utbildningens karaktär i grunden.

Bedömning

Vi menar att förslaget:

- bygger på en alltför förenklad syn på lärande och progression
- skapar en motsägelse i relation till andra styrsignaler
- och riskerar att exkludera de deltagare som folkbildningen särskilt ska nå

Om kvalitet definieras utifrån vilka deltagare som förväntas lyckas, snarare än vilka som ges möjlighet att utvecklas, riskerar vi att förändra folkbildningens grund i grunden.
Förslaget bör därför utgå.

Villkor och kompletterande “stödmaterial” (stödwwebb)

Vi avstyrker en ordning där styrande tolkningar av statsbidragsvillkoren förläggs till kompletterande stödmaterial utanför de formellt beslutade villkoren.

Risk för otydlig normgivning

Detta väcker principiella frågor. Om centrala delar av tolkningen av villkoren i praktiken förläggs till ett externt “stödmaterial”, uppstår en situation där styrningen inte enbart finns i det remitterade dokumentet, utan även i löpande tolkningar.

Det innebär att regelverket blir rörligt och mindre förutsägbart.

Maktförskjutning i praktiken

En sådan ordning innebär i praktiken en förskjutning av makt:

- från folkhögskolorna till Folkbildningsrådet
- från formellt beslutade villkor till löpande tolkningar

Detta riskerar att försvaga folkhögskolornas möjlighet att själva tolka och tillämpa villkoren utifrån sina målgrupper och sin verksamhetsidé.

Rättssäkerhet och transparens

För ett statsbidragssystem är det avgörande att:

- villkoren är tydliga i sig
- tolkningen är förutsägbar
- förändringar sker genom öppna och formella processer

Om styrande tolkningar i stället utvecklas i ett separat material, utan samma krav på transparens och remissförfarande, uppstår en rättssäkerhetsproblematik.

Folkbildningens självständighet

Folkhögskolans styrka ligger i möjligheten att tolka och omsätta regelverk i relation till lokala behov, målgrupper och pedagogiska idéer.

Ett system där tolkningen i högre grad centraliseras riskerar att begränsa denna handlingsfrihet.

Bedömning

Vi menar att:

- statsbidragsvillkoren måste vara tillräckligt tydliga i sig
- kompletterande material inte bör ha normerande funktion
- och att styrande tolkningar ska ske genom formella och transparenta processer

I annat fall riskerar systemet att bli både otydligt och rättsosäkert.

Ett regelverk där den faktiska styrningen flyttas utanför det remitterade dokumentet riskerar att underminera både tillit och legitimitet i systemet.

Avslutning

Vi delar i stora delar den kritik som framförs av Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) och ansluter oss till deras ställningstaganden.