

**NOU**

Norges offentlige utredninger 2022:16

# En folkehøgskole for alle

– Vilkår for økt kvalitet og mangfold i folkehøgskolene



# Norges offentlige utredninger

## 2022

Seriens redaksjon:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Teknisk redaksjon

---

1. Cruisetraffikk i norske farvann og tilgrensende havområder  
*Justis- og beredskapsdepartementet*
2. Akademisk ytringsfrihet  
*Kunnskapsdepartementet*
3. På trygg grunn  
*Olje- og energidepartementet*
4. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet*
5. Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2  
*Statsministerens kontor*
6. Nett i tide  
*Olje- og energidepartementet*
7. Et forbedret pensjonssystem  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet*
8. Ny minerallov  
*Nærings- og fiskeridepartementet*
9. En åpen og opplyst offentlig samtale  
*Kultur- og likestillingsdepartementet*
10. Inntektssystemet for kommunene  
*Kommunal- og distriktsdepartementet*
11. Ditt personvern – vårt felles ansvar  
*Kommunal- og distriktsdepartementet*
12. Fondet i en brytningstid  
*Finansdepartementet*
13. Med videre betydning  
*Kunnskapsdepartementet*
14. Inntektsmåling i jordbruket  
*Landbruks- og matdepartementet*
15. Utleverings- og arrestordreloven  
*Justis- og beredskapsdepartementet*
16. En folkehøgskole for alle  
*Kunnskapsdepartementet*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2022: 16**

# En folkehøgskole for alle

– Vilkår for økt kvalitet og mangfold i folkehøgskolene

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. juni 2021

Avgitt til Kunnskapsdepartementet 31. oktober 2022

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1521-3

---

DepMedia

## Til Kunnskapsdepartementet

Folkehøgskoleutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. juni 2021 for å utrede folkehøgskolenes rolle i utdanningssystemet og vurdere hvilke rammebetingelser som kan bidra til at folkehøgskolene fyller denne rollen. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 31. oktober 2022

Rode Margrete Hegstad  
leder

Irene Kinunda Afriyie

Gunnar Birkeland

Christian Tynning Bjørnø

Erik Brekken

Rasmus Dyrvig Henriksen

Mats Andre  
Kirkebirkeland

Samuel Massie

Astrid Elisabeth Moen

Thea Stormo Solberg

Per Armand  
Thorbjørnsen

Nina Volckmar

---

Tuva Kantardjiev  
Wettland  
sekretariatsleder

Rasmus Dyrvig  
Henriksen

May Britt Myhren

Torill Margrethe Måseide

Frøya Plahte Stavem



# Innhold

<b>Del I</b> .....	9	4.3	Innvandrerbakgrunn .....	41
		4.4	Elever med behov for tilrettelegging .....	42
<b>1 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid</b> .....	11	4.5	Hvor kommer folkehøgskole- elevene fra? .....	43
1.1 Oppnevning og mandat .....	11	4.6	Folkehøgskoleelevenes sosioøkonomiske bakgrunn .....	44
1.1.1 Utvalgets mandat .....	11	4.6.1	Foreldrenes utdanning .....	44
1.1.2 Utvidelse av mandatet .....	12	4.6.2	Foreldrenes inntekt .....	45
1.2 Utvalgets sammensetning .....	12	4.7	Søkere til folkehøgskolene .....	47
1.3 Utvalgets sekretariat .....	12	4.8	Hva gjør elevene før og etter folkehøgskolen? .....	47
1.4 Utvalgets forståelse av mandatet .....	13	4.8.1	De fleste folkehøgskoleelevene kommer fra videregående opplæring .....	48
1.5 Arbeidsform og innspill .....	14	4.8.2	Økende andel går videre til universitets- og høgskole- utdanning .....	48
1.5.1 Arbeidet i utvalget .....	14	4.9	Underrepresentasjon i folkehøgskolen .....	49
1.5.2 Innspill .....	14	4.9.1	Årsaker til under- representasjon .....	50
1.5.3 Kunnskapsgrunnlag .....	15	4.9.2	Forestillinger om folkehøgskole blant underrepresenterte ungdommer .....	51
1.6 Utredningens oppbygging .....	16	4.9.3	Barrierer for mangfold i folkehøgskolen .....	52
<b>2 Sammen drag og utvalgets anbefalinger</b> .....	17	4.9.4	Særlige barrierer for personer med funksjonsnedsettelse .....	56
2.1 Framtidens folkehøgskole .....	17	<b>5 Et samfunn i utvikling</b> .....		58
2.2 Utvalgets anbefalinger .....	19	5.1	Kompetanse for et globalt samfunn .....	58
<b>3 Folkehøgskolesektorens utvikling</b> .....	24	5.2	Arbeidsliv og kompetanse- behov .....	58
3.1 Folkehøgskolens historie .....	24	5.2.1	Kompetansepolitikk .....	59
3.2 Hva er en folkehøgskole? .....	25	5.2.2	Sosial og emosjonell kompetanse .....	60
3.3 Allmenndanning og folkeopplysning .....	27	5.2.3	Fagfornyelsen i grunnskolen og demokratisk danning .....	60
3.3.1 Demokratisk danning .....	28	5.2.4	Kjønnforskjeller i utdanning og arbeidsliv .....	61
3.3.2 Nytte og danning .....	28	5.2.5	Økt gjennomføringsgrad i videregående opplæring .....	61
3.4 Folkehøgskolekursene .....	29	5.2.6	Økt motivasjon for læring blant barn og unge .....	62
3.5 Folkehøgskolens rolle i lokalsamfunnet .....	29	5.3	Utenforskap og tilknytning til arbeidslivet .....	62
3.6 Folkehøgskolens plass i utdanningssystemet i andre nordiske land .....	30	5.3.1	Covid-19-pandemien .....	63
3.7 Folkehøgskolenes organisering .....	30	5.3.2	Integreringspolitikk .....	63
3.7.1 Eierskap i folkehøgskolene .....	30	5.3.3	Frivillighet – demokrati i praksis .....	64
3.7.2 Styrets rolle i folkehøgskolen .....	31			
3.7.3 Folkehøgskoleforeningene .....	31			
3.7.4 Antall skoler .....	32			
3.7.5 Skolestørrelse .....	34			
3.7.6 Elevkapasitet .....	34			
<b>4 Folkehøgskoleelevene</b> .....	36			
4.1 Antall elever, alder og kjønn .....	36			
4.1.1 Aldersfordeling .....	36			
4.1.2 Kjønn .....	39			
4.2 Bakgrunn fra videregående opplæring .....	40			

5.4	Prestasjonspress og psykisk helse blant unge .....	64	6.10.1	Danmark .....	79
5.5	Et bærekraftig samfunn .....	64	6.10.2	Sverige .....	79
5.5.1	Folkehøgskolenes bærekraftsarbeid .....	66	<b>7</b>	<b>Finansiering av folkehøgskolesektoren</b> .....	81
5.6	Demografiske utfordringer i Distrikts-Norge .....	66	7.1	Folkehøgskolenes inntekter .....	81
<b>6</b>	<b>Styring, organisering og ansvar i folkehøgskolesektoren</b> .....	68	7.2	Tilskuddsordningen .....	82
6.1	Regelverk og andre styrende dokumenter for tilskuddsordningen .....	68	7.3	De tre elementene i tilskuddsordningen .....	83
6.1.1	Folkehøyskoleloven og forskrift til folkehøyskoleloven .....	68	7.3.1	Basistilskudd .....	83
6.1.2	Retningslinjer for tilskuddsordningen .....	69	7.3.2	Elevtilskudd .....	84
6.1.3	Rundskriv .....	69	7.3.3	Husleietilskudd .....	86
6.1.4	Tilskuddsbrevene .....	69	7.4	Elevbetaling .....	86
6.1.5	Statens økonomiregelverk .....	70	7.5	Elevenes økonomi .....	87
6.2	Forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen .....	70	<b>Del II</b>	.....	89
6.3	Organisering av tilsyn og kontroll .....	70	<b>8</b>	<b>Sentrale utfordringer for en folkehøgskole for alle</b> .....	91
6.3.1	Hva det kan føres tilsyn med .....	70	8.1	Utbyttet av folkehøgskolen .....	91
6.3.2	Tilsynsmyndighetene .....	71	8.2	Dagens elevgruppe .....	92
6.3.3	Reaksjoner ved brudd på regelverket .....	72	8.3	Dimensjonering .....	93
6.4	Bruken av offentlige tilskudd og elevbetaling .....	72	8.4	Kvalitet .....	93
6.5	Elevenes rettigheter og plikter .....	73	8.5	Styring, tilsyn og ansvar .....	94
6.5.1	Mulige brudd på skolereglementet og tap av rettigheter .....	73	8.6	Tilskuddsordningen .....	94
6.5.2	Klager ved folkehøgskolene .....	74	<b>9</b>	<b>Folkehøgskolen som en mangfoldig dannelsesinstitusjon</b> .....	95
6.5.3	Klagebehandling .....	74	9.1	Et dannelsesbegrep for samtiden .....	95
6.6	Opptak til folkehøgskole .....	75	9.1.1	Utvalgets vurderinger .....	96
6.7	Godkjenning av nye folkehøgskoler .....	76	9.2	En mangfoldig folkehøgskole? .....	96
6.7.1	Vilkår for å godkjennes som folkehøgskole i Danmark og Sverige .....	76	9.2.1	Sentrale barrierer for mangfold .....	97
6.8	Kvalitetsutvikling og kvalitetsystem .....	77	9.2.2	Utvalgets vurderinger av barrierer for mangfold i folkehøgskolen .....	99
6.8.1	Kvalitetssikring i folkehøgskolen .....	77	9.3	Hvordan kan folkehøgskolen bli mer mangfoldig? .....	100
6.8.2	Kvalitetssikring i høyere utdanning .....	78	9.4	Systematisk og strategisk kommunikasjonsarbeid .....	100
6.9	Statens styring av andre skoler .....	78	9.4.1	Utvalgets vurderinger .....	101
6.9.1	Styring av universiteter og høyskoler .....	78	9.5	Redusere økonomiske barrierer .....	101
6.9.2	Styring av privatskoler .....	79	9.5.1	Utvalgets vurderinger .....	103
6.10	Styring av folkehøgskolene i Danmark og Sverige .....	79	9.6	Folkehøgskole som del av introduksjonsprogrammet for flyktninger .....	105
			9.6.1	Utvalgets vurderinger .....	105
			9.7	Samarbeid med videregående skoler om formell kompetanse .....	105
			9.7.1	Utvalgets vurderinger .....	106
			9.8	Flere rollemodeller .....	106
			9.8.1	Utvalgets vurderinger .....	107



9.9	Kompetanse og ressurser til tilrettelegging .....	107	11.4	Kunnskapsgrunnlaget for kvalitetsutvikling .....	128
9.9.1	Utvalgets vurderinger .....	107	11.4.1	Kunnskapsgrunnlag i universitets- og høyskolesektoren og fagskolesektoren .....	128
9.10	Kjønnsmangfold .....	108	11.4.2	Kunnskapsgrunnlag i dansk og svensk folkehøgskolesektor ....	129
9.10.1	Utvalgets vurderinger .....	108	11.4.3	Utvalgets vurderinger .....	129
9.11	Utvalgets forslag til tiltak .....	108	11.5	Utvalgets forslag til tiltak .....	131
<b>10</b>	<b>Dimensjonering av folkehøgskolesektoren .....</b>	<b>110</b>	<b>12</b>	<b>Styring, tilsyn og ansvar i folkehøgskolesektoren .....</b>	<b>133</b>
10.1	Veien inn i folkehøgskolen .....	110	12.1	En transparent folkehøgskolesektor .....	133
10.2	Fordeling av kapasitet .....	110	12.1.1	Manglende kunnskap om folkehøgskoledriften .....	133
10.2.1	Praktiske begrensninger for effektiv dimensjonering .....	111	12.1.2	Regelverket gir få føringer .....	133
10.2.2	Mulige modeller for vekst gjennom tilskuddsordningen .....	111	12.1.3	Utvalgets vurderinger .....	135
10.2.3	Utvalgets vurderinger .....	112	12.2	Myndighetsroller, tilsyn og kontroll .....	136
10.3	Nedre grense for antall elever for oppstart av et folkehøgskoleår .....	112	12.2.1	Uklar rollefordeling og mange aktører .....	136
10.3.1	Utvalgets vurderinger .....	113	12.2.2	For lite tilsyn og kontroll med folkehøgskolene .....	137
10.4	Elevstipendiater .....	113	12.2.3	Utvalgets vurderinger .....	138
10.4.1	Utvalgets vurderinger .....	114	12.3	Regulering og tilsyn med bruken av statstilskudd og elevbetaling .....	140
10.5	Lengden på folkehøgskolekursene .....	114	12.3.1	Regelverket er ikke konkret nok .....	140
10.5.1	Utvalgets vurderinger .....	115	12.3.2	Ingen begrensning av disponering av overskudd .....	140
10.6	Opptakssystem .....	115	12.3.3	Utvalgets vurderinger .....	140
10.6.1	Er folkehøgskolen åpen for alle? .....	115	12.4	Styrets ansvar for folkehøgskoledriften .....	141
10.6.2	Utvalgets vurderinger .....	116	12.4.1	Ansvaret er ikke tydelig plassert .....	141
10.7	Kriterier for godkjenning av nye folkehøgskoler .....	116	12.4.2	Utvalgets vurderinger .....	142
10.7.1	Bevilgning i statsbudsjettet .....	116	12.5	Elevenes rettigheter og plikter ....	143
10.7.2	Få krav til nye folkehøgskoler .....	117	12.5.1	Lite forutsigbart regelverk og lite informasjon .....	143
10.7.3	Utvalgets vurderinger .....	118	12.5.2	Utvalgets vurderinger .....	143
10.8	Utvalgets forslag til tiltak .....	120	12.6	Utvalgets forslag til tiltak .....	146
<b>11</b>	<b>Kvalitet i folkehøgskolesektoren .....</b>	<b>121</b>	<b>13</b>	<b>Statens tilskudd til folkehøgskolesektoren .....</b>	<b>148</b>
11.1	Krav til kvalitet i folkehøgskolen .....	121	13.1	En mer transparent tilskuddsordning .....	148
11.1.1	Folkehøgskolenes bo- og læringsmiljø .....	122	13.1.1	Komplisert beregning av tilskuddselementene .....	148
11.1.2	Utvalgets vurderinger .....	123	13.1.2	Lite transparent tildeling av tilskudd .....	148
11.2	Kvalitetsutvikling og kvalitetssystem .....	125	13.1.3	Få føringer for bruken av tilskuddet .....	149
11.2.1	Folkehøgskolenes selvevaluering .....	125	13.1.4	Utvalgets vurderinger .....	149
11.2.2	Utvalgets vurderinger .....	125			
11.3	Parter i kvalitetsarbeidet .....	126			
11.3.1	Tilsyns- og tilskuddsmyndighet .....	126			
11.3.2	Folkehøgskolerådets rolle i kvalitetsutviklingen .....	127			
11.3.3	Elevmedvirkning .....	127			
11.3.4	Utvalgets vurderinger .....	127			

13.2	En tilskuddsordning for vekst og kvalitetsutvikling .....	151	13.3.2	Utvalgets vurderinger .....	159
13.2.1	Tilskuddsordningen er for avhengig av elevtall .....	151	13.4	Utvalgets forslag til tiltak .....	160
13.2.2	Begrensninger for hvor mange elever som utløser statstilskudd .....	152	<b>14</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	161
13.2.3	Ikke forutsigbart for folkehøgskolene, men for staten .....	152	14.1	Økt regulering og tilsyn .....	161
13.2.4	Utvalgets vurderinger .....	153	14.2	Krav til rapportering .....	162
13.3	En tilskuddsordning for mangfold .....	158	14.3	Økt kvalitet i folkehøgskolesektoren .....	162
13.3.1	Elever med behov for ekstra tilrettelegging har tilgang til færre skoler .....	158	14.4	Økt mangfold i folkehøgskolen ....	163
			14.5	Dimensjonering av folkehøgskolesektoren .....	165
			14.6	Endringer i folkehøgskolens tilskuddsmodell .....	166
			<b>Referanser</b> .....		168

## Digitale vedlegg

1 Statistisk sentralbyrå: *Elever på folkehøgskoler, 2022*

2 Proba samfunnsanalyse: *Folkehøgskolen – for alle? En analyse av underrepresentasjon i folkehøgskolen – Rapport 2022 – 19*

*Del I*



## Kapittel 1

# Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

I dette kapitlet presenteres utvalgets mandat, oppnevning og sammensetning. Deretter gjør vi rede for hvordan utvalget forstår mandatet. Til slutt i kapitlet orienterer vi om hvordan utvalget har lagt opp arbeidet for å svare best mulig på mandatet.

### 1.1 Oppnevning og mandat

Ved kongelig resolusjon 18. juni 2021 oppnevnte regjeringen et offentlig utvalg som skulle foreta en helhetlig gjennomgang av folkehøgskolesektoren for å se på hvordan den kan videreutvikles.

#### 1.1.1 Utvalgets mandat

I forbindelse med oppnevningen ble utvalget tildelt følgende mandat:

##### *Bakgrunn og utfordringer*

Regjeringen mener at folkehøgskoler er en viktig del av mangfoldet i utdanningstilbudet. For mange unge mennesker utgjør et år på folkehøgskole en viktig og annerledes erfaring i tiden mellom videregående opplæring og videre utdanning eller arbeidsliv. Staten bruker om lag 1 mrd. kroner på tilskudd til folkehøgskoler i året og mer enn en av ti ungdommer tar et år på en av landets 80 folkehøgskoler.<sup>1</sup> Folkehøgskolen tilbyr et bredt spekter av kurs på ulike fagområder, og skolene er eksamensfrie. Ved siden av læringen er også den sosiale dimensjonen en viktig del av folkehøgskoleåret. Til tross for at folkehøgskolene spiller en viktig rolle i utdanningstilbudet vårt, har vi lite systematisert kunnskap om innholdet og kvaliteten i folkehøgskolene og elevene som går der.

Folkehøgskoleloven har en vid formålsparagraf om å fremme folkeopplysning og all-

menndannelse. Dette henger sammen med tradisjonen til folkehøgskolene om å være en skole for hele mennesket, hvor man skulle lære både av, om og for livet. Det er ikke gjort større endringer i folkehøgskolepolitikken på lang tid. Forrige NOU om folkehøgskoler, NOU 2001: 16 *Frihet til mangfold – om folkehøgskolenes rammevilkår*, ble lagt fram for 20 år siden.

Folkehøgskolesektoren har de siste årene jevnlig uttrykt et ønske om å bidra til å løse ulike samfunnsutfordringer, som for eksempel å bidra til økt gjennomføring i videregående opplæring og høyere utdanning, og å bidra til integrering. Det er behov for en større diskusjon av hva samfunnsoppdraget til folkehøgskolene skal være og hvilken plass folkehøgskolene skal ha i utdannings-samfunnet.

Det er også behov for en gjennomgang av de økonomiske og juridiske rammevilkårene for folkehøgskolene. Det er et særlig behov for en helhetlig vurdering av godkjenningsordningen. De siste årene har det vært en økning i antall søknader om godkjenning av nye folkehøgskoler. De fleste søknadene fyller lovens formelle vilkår for godkjenning, og prioriteringen mellom søkerne beror dermed i dag på en bred skjønnsmessig vurdering. Regjeringen vil at folkehøgskolene skal gi et tilbud med god kvalitet. Folkehøgskolenes faglige frihet og brede samfunnsoppdrag er et kjennetegn ved skoleslaget. Loven stiller krav om prosedyrer for selvevaluering og kvalitetsutvikling, men det er i liten grad presisert om dette også skal omfatte den faglige kvaliteten ved kursene. Det er behov for en vurdering av hva som kjennetegner god faglig kvalitet i folkehøgskolene og hvordan kvaliteten kan videreutvikles og opprettholdes.

##### *Problemstillingene utvalget skal vurdere*

Gjennom en bred gjennomgang av folkehøgskolesektoren skal utvalget utrede folkehøgskolenes rolle i utdanningssystemet og vurdere hvilke rammebetingelser som kan bidra til at folkehøg-

<sup>1</sup> Etter at mandatet ble vedtatt er det fem nye folkehøgskoler som har startet opp, slik at det i dag er 85 folkehøgskoler totalt.

skolene fyller denne rollen. Utvalget skal særlig vurdere følgende:

- hva som bør være folkehøgskolenes samfunnsoppdrag, herunder hvordan skolene kan bidra til å løse konkrete samfunnsutfordringer
- hva som kjennetegner god faglig kvalitet i folkehøgskolene
- hvordan man kan videreutvikle og sikre den faglige kvaliteten ved folkehøgskolene
- behovet for kunnskap om folkehøgskolene, utdanningene og elevene som går der og hvordan man kan sikre et oppdatert kunnskapsgrunnlag framover
- økonomiske og juridiske rammevilkår for folkehøgskolene, herunder systemet for godkjenning av nye skoler

### *Føringer for arbeidet*

Det skal ligge til grunn for arbeidet at folkehøgskolene fortsatt skal være et supplement til det formelle utdanningssystemet. Folkehøgskolene skal være et tilbud som hovedsakelig retter seg mot unge voksne. Langkurs med obligatorisk internat skal utgjøre skolenes kjernevirksomhet. Som hovedregel skal folkehøgskolene fortsatt være eksamensfrie.

Alle vurderinger skal begrunnes, og økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes i samsvar med utredningsinstruksen. Utvalget skal vurdere om forslag kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttramme. Det skal legges til grunn at tilskuddsordningen for folkehøgskolene er budsjettstyrt.

Utvalget kan ta opp spørsmål om tolkning eller avgrensning av mandatet med Kunnskapsdepartementet. Departementet kan supplere mandatet ved behov. Utvalget må legge til rette for innspill fra og dialog med berørte aktører.

Utvalget skal avgi utredningen i form av en NOU. Utvalget skal levere innstillingen innen 1. oktober 2022.

### **1.1.2 Utvidelse av mandatet**

Som følge av ny regjering ble mandatet utvidet med følgende:

Folkehøgskolene er et verdifullt alternativ til det formelle utdanningssystemet som er uten karakterer og eksamener, men som gir lærelyst og ny motivasjon i tillegg til å drive allmenn dannelse og utvikle ferdigheter for livet.

Veksten i folkehøgskolesektoren de siste årene har i stor grad kommet som resultat av

budsjettforlik i Stortinget. Dette gjør at veksten har vært lite planmessig. Det kan også på sikt skape en ubalanse mellom vekst i eksisterende skoler og nye skoler. Utvalget skal vurdere hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for eventuell vekst i folkehøgskolesektoren. Utvalget skal også vurdere hvordan finansieringsordningen for folkehøgskoler kan bidra til at folkehøgskoler i størst mulig grad er mangfoldige og et reelt tilbud for alle.

Utvalgets arbeid skal inkludere innspill fra hele bredden i norsk samfunnsliv, herunder også partene i arbeidslivet.

I forbindelse med utvidelse av mandatet fikk utvalget også ny leveringsfrist den 31. oktober 2022.

## **1.2 Utvalgets sammensetning**

Utvalget består av tolv medlemmer. Utvalget er bredt sammensatt og besitter kompetanse om folkehøgskolene, videregående opplæring, dansk folkehøgskole, universitets- og høyskolesektoren, inkludering og frivillig sektor. Elleve medlemmer var med i den opprinnelige oppnevningen, mens ett medlem ble oppnevnt senere. Utvalget hadde ved oppnevningen 18. juni 2021 følgende sammensetning:

- Student Rode Margrete Hegstad, leder, Oslo
- Styreleder Gunnar Birkeland, Birkenes
- Filmprodusent Thea Stormo Solberg, Bjerkvik
- Assisterende rektor Astrid Elisabeth Moen, Inderøy
- Programleder Samuel Massie, Bergen
- Professor Nina Volckmar, Trondheim
- Kompetanse- og næringsdirektør Erik Brekken, Åndalsnes
- Styreleder Per Armand Thorbjørnsen, Stavanger
- Aktøransvarlig Irene Kinunda Afriyie, Bergen
- Viserektor Rasmus Dyrvig Henriksen, Århus
- Rådgiver Mats Andre Kirkebirkeland, Oslo

Den 4. november 2021 ble følgende medlem oppnevnt:

- Konfliktrådsleder Christian Tynning Bjørnø, Sandefjord

## **1.3 Utvalgets sekretariat**

Utvalget har gjennom arbeidet hatt et fast sekretariat utgått fra Kunnskapsdepartementet, bestående av:

- Tuva Kantardjiev Wettland, prosjektleder (sekretariatsleder)
- Rasmus Dyrvig Henriksen, seniorrådgiver
- May Britt Myhren, rådgiver
- Torill Margrethe Måseide, seniorrådgiver
- Frøya Plahte Stavem, seniorrådgiver

Dyrvig Henriksen gikk inn i en 50 prosent stilling i sekretariatet fra 1. mai til 31. oktober 2022 på grunn av behov for økte ressurser i sekretariatet. Han har i denne perioden både sittet i utvalget og bidratt i skrivearbeidet.

#### 1.4 Utvalgets forståelse av mandatet

Ved de 85 folkehøgskolene i Norge går det årlig omtrent 7500 elever. Dette tilsvarer om lag 12 prosent av et årskull. Det er over 20 år siden forrige helhetlige gjennomgang av folkehøgskolen. Etter forrige NOU om folkehøgskolene i 2001 forenklet staten regelverket til folkehøgskolene og ga folkehøgskolene stor frihet til å styre seg selv. Myndighetene ønsket først og fremst å regulere og føre tilsyn med statstilskuddet. Som resultat av dette er det mye i sektoren i dag som er utviklet gjennom praksis, uten at det er regulert av staten.

Utvalget har inntrykk av at folkehøgskolene forsøker å jobbe strategisk og følge utviklingstrekk i samfunnet. Etter utvalgets oppfatning kjennetegnes imidlertid de siste 20 årene av at det ikke har vært noen klar politisk retning for folkehøgskolene, men en mer pragmatisk tilnærming preget av mange enkeltstående beslutninger.

Også i mandatet ligger det etter utvalgets oppfatning en implisitt forståelse av at samfunnsoppdraget til folkehøgskolene ikke er tilstrekkelig politisk avklart, og at det trengs en avklaring for å sikre folkehøgskolenes fortsatte legitimitet som del av utdanningssektoren.

Formålsparagrafen i folkehøgskoleloven sier at «Folkehøgskolens formål er å fremme allmenn dannelse og folkeopplysning». Dette er ord som springer ut av folkehøgskolens historiske opprinnelse. Utvalget mener at staten har gjort for lite for å tolke disse begrepene inn i en utdanningsfaglig kontekst for samtiden.

Mandatet sier at utvalget skal vurdere «hva som bør være folkehøgskolenes samfunnsoppdrag, herunder hvordan skolene kan bidra til å løse konkrete samfunnsutfordringer». Utvalget har som følge av dette diskutert både hvilke overordnede mål folkehøgskolene skal bidra til å nå i samfunnet, og om folkehøgskolene kan bidra til å løse mer avgrensede og konkrete samfunns-

utfordringer, som å bidra til fullføring av fag i videregående opplæring. Utvalget oppfatter begrepet «samfunnsoppdrag» som konkrete pålegg til folkehøgskolene, og har valgt å bruke begrepet «samfunnsmandat» for å inkludere folkehøgskolenes egne initiativ til å løse samfunnsutfordringer i diskusjonene. Utvalget forstår folkehøgskolelovens formålsparagraf som uttrykk for folkehøgskolenes overordnede samfunnsmandat.

Manglende kunnskap om folkehøgskolesektoren er en av årsakene til et uavklart samfunnsmandat. Datagrunnlaget om folkehøgskolene er spredt hos mange aktører og er i liten grad sett i sammenheng. Utvalget har brukt mye tid på å forstå sektoren ut fra de kilder som har vært tilgjengelige. Utvalget har bestilt data og analyser fra Statistisk sentralbyrå, Lånekassen og en forskningsrapport fra Proba samfunnsanalyse. For å kunne besvare problemstillingene i mandatet er det derfor viet mye plass i rapporten til en situasjonsbeskrivelse av sektoren. Utvalget har satt av hele del I av rapporten til dette. Del II inneholder problembeskrivelse og forslag til løsninger.

Ifølge mandatet skal utvalget foreslå hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for eventuell vekst i folkehøgskolen. Vekst krever økte ressurser, og utvalget finner det derfor utfordrende at mandatet samtidig ber utvalget legge til grunn at tilskuddsordningen fortsatt skal være budsjettstyrt. Budsjettstyrte ordninger kalles også rammestyrte, og utvalget velger å bruke dette begrepet i utredningen. Rammestyrte tilskuddsordninger legger i utgangspunktet ikke til rette for vekst, fordi vekst hos en tilskuddsmottaker krever kutt hos andre tilskuddsmottakere. Hvilke prinsipper det skal være for vekst handler også om å vurdere balansen mellom eksisterende og nye folkehøgskoler. Utvalget legger derfor til grunn at det viktigste er å drøfte hvor enkelt det bør være å opprette en ny folkehøgskole med statstilskudd når det finnes eksisterende folkehøgskoler. Enkelte skoler med uutnyttet kapasitet kan risikere å miste deler av sitt tilskuddsgrunnlag. Godkjenningskriteriene for nye folkehøgskoler blir dermed et sentralt virkemiddel for å finne det riktige balansepunktet mellom nyetablering og videreføring. I lys av mandatet om å utrede hva som er god kvalitet i folkehøgskolen, vurderer utvalget at kriterier for godkjenning av nye folkehøgskoler og kvalitet bør ses i sammenheng.

Et godkjent folkehøgskoleår gir to tilleggspoeng ved opptak til universiteter og høyskoler. Tilleggspoengene er det som formelt, men indirekte, forbinder folkehøgskolen med det formelle

utdanningssystemet. Ifølge mandatet skal utvalget legge til grunn at folkehøgskolene «fortsatt skal være et supplement til det formelle utdanningssystemet». Utvalget har derfor ikke prioritert å vurdere hvordan folkehøgskolen kan bli formelt kompetansegivende.

Som del av utdanningssystemet, men uten å være formelt kompetansegivende, har folkehøgskolene et ekstra behov for å vise sin relevans i samfunnet. Der det formelle utdanningssystemet har i oppdrag å både danne og utdanne mennesker, har folkehøgskolen dannelse som primær-oppdrag. Utvalget ønsker å vise hvordan folkehøgskolen, som et supplement til det formelle utdanningssystemet, kan spille en viktig rolle i samfunnet ved å gi den kompetansen et moderne samfunn etterspør. Uten en formell kvalifikasjon kan det være nærliggende for mange å tenke at folkehøgskolen er et kulturtilbud heller enn et utdanningstilbud. Forskriften til folkehøgskoleloven stiller krav om at lærerne skal ha pedagogisk kompetanse. Utvalget mener at en klar pedagogisk metodikk og et samfunnsmandat om å danne hele mennesket gjør at folkehøgskolene hører hjemme i kunnskapssektoren. En del av utvalgets arbeid handler om at den statlige styringen av sektoren i større grad bør tydeliggjøre samfunnsmandatet og relevansen folkehøgskolene har.

I mandatet er det en føring om å se nærmere på hvordan folkehøgskolen i større grad kan bli et «reelt tilbud for alle», uten at det medfølger noen indikasjoner på hvem «alle» er eller hvem som i dag ikke har et reelt tilbud. Utvalget har sett på tilgjengelig statistikk om folkehøgskoleelevene for å se på representasjon av ulike grupper. Statistikken viser at personer med minoritetsbakgrunn, lav sosioøkonomisk bakgrunn og/eller funksjonsnedsettelse er underrepresentert i folkehøgskolen. Utvalget har derfor hovedsakelig valgt å se nærmere på barrierer for, og inkludering av, disse gruppene og har invitert interesseorganisasjoner til å komme med innspill om hvordan de kan inkluderes bedre. Utvalget vurderer det som avgjørende å inkludere disse gruppene i større grad for at folkehøgskolene skal fylle sitt samfunnsmandat.

Utvalget har sett til økonomiske og juridiske rammevilkår for privatskoler, fagskoler og universiteter og høyskoler for å lære om hvordan forvaltningen av folkehøgskolene kan innrettes for å sikre kvalitet, transparens og forutsigbarhet. Etter vurdering av relevans for utredningen og av hensyn til kapasitet, har utvalget avgrenset kartlegging av, og sammenlikning med, folkehøgskoler i andre land til Norden, med vekt på Danmark.

Utvalget anser elevenes bo- og læringsmiljø som et sentralt element i vurdering av kvalitet i folkehøgskolen. På grunn av begrenset tid og manglende tilgang på informasjon har ikke utvalget lagt vekt på kartlegging av folkehøgskolenes bygg og fysiske læringsmiljø, men prioritert å se på tiltak for å sikre god tilgang til folkehøgskole for et større mangfold av elever.

Kompetente lærere er sentralt for et godt læringsmiljø, og utvalget har kartlagt lærernes pedagogiske kompetanse. Utvalget har ikke sett nærmere på hvordan folkehøgskolemetodene eventuelt påvirker grunnskolen og den videregående opplæringen. Utvalget har kartlagt kjønnsforskjellene i folkehøgskolen uten å undersøke dem nærmere. Innenfor tiden og rammen for denne utredningen har det ikke vært mulig for utvalget å prioritere en nærmere kartlegging av elever med behov for tilrettelegging og hvordan folkehøgskolene tilrettelegger. Det har dermed heller ikke vært mulig å vurdere i hvilken grad de eksisterende tilskuddsordningene for tilrettelegging (særtilskudd og dobbelttelling) fungerer etter hensikten.

## **1.5 Arbeidsform og innspill**

---

### **1.5.1 Arbeidet i utvalget**

Utvalget har hatt åtte møter. På utvalgets første møte deltok daværende kunnskapsminister Guri Melby for å orientere om regjeringens ambisjoner for utvalgets arbeid og utvalgets mandat.

Tre møter ble gjennomført på fire folkehøgskoler: Rønningen folkehøgskole i Oslo, Fana folkehøgskole og Nordhordland folkehøgskole i Vestland og Peder Morset folkehøgskole i Trøndelag. Slik har utvalget blitt bedre kjent med folkehøgskolene.

Utvalgsleder, Rode Margrete Hegstad, holdt innlegg på rektormøtet til folkehøgskolene 10. juni 2022 og utvalgsmedlemmene Gunnar Birkeland og Astrid Elisabeth Moen deltok i debatt om «framtidens folkehøgskole» på det samme arrangementet.

### **1.5.2 Innspill**

*Skriftlige innspill fra inviterte*

For å svare på mandatets forventning om å inkludere innspill fra norsk samfunnsliv og partene i arbeidslivet, sendte utvalget ut et innspillsbrev til 39 mottakere bestående av medlems- og interesseorganisasjoner og fylkeskommuner.<sup>2</sup> Utval-



get mottok seks svar: fra Virke, LO, Utdanningsforbundet, Folkehøgskoleforbundet, Noregs Kristelige Folkehøgskolelag og Folkehøgskolerådet.

Innspillsbrevet ba om organisasjonenes syn på sju konkrete problemstillinger:

- Hvordan bør finansieringsordningen for folkehøgskoler innrettes slik at skolene får tilstrekkelig med ressurser til å tilrettelegge for at alle elever kan delta ved skolen?
- Folkehøgskolene når i mindre grad ut til elever med innvandrerbakgrunn. Utvalget ønsker å forstå årsaken til dette, og ønsker innspill til hvordan vi kan bygge ned barrierene for deltakelse for denne gruppen ungdommer.
- Hvordan påvirker og samhandler en folkehøgskole med sitt lokalsamfunn?
- Hvordan ser kommunen, fylkeskommunen, lokalt næringsliv og lokal frivillighet på folkehøgskolen som en aktør i nærmiljøet?
- Hva er god kvalitet i folkehøgskolene?
- Personlig utvikling og sosiale ferdigheter er noen av utbyttene som ofte løftes frem hos elever som har gått et år på folkehøgskole. Hvordan vurderer arbeidsgivere en kandidat som har gått et år på folkehøgskole versus en kandidat som ikke har gjort det? Hvilken kunnskap om folkehøgskoleåret trenger arbeidsgivere for å kunne gjøre denne vurderingen?
- Hvilken kompetanse bør personalet og lærere på en folkehøgskole ha for å sikre god faglig kvalitet?

#### *Inviterte innledere*

Utvalget har invitert følgende innledere til utvalgsmøter:

- Einar Opsvik, leder, Anne Tingelstad Wøien, daglig leder og Helge Kjøll jr., nestleder i Folkehøgskolerådet
- Benedicte Hambro, internatleder ved Arbeiderbevegelsens folkehøgskole
- Simen Markussen, direktør ved Frischsenteret
- Ingvild Østli, generalsekretær og Maja Lie Opdahl, rådgiver, fra Unge funksjonshemmede
- Guro Ødegård, instituttdirektør ved Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet
- Bjarne Kvam, førstelektor ved NLA høgskolen
- Umar Ashraf, head of content, BDO Norge
- Jeppe Lau Nielsen, fuldmægtig, og Emil Felix Spendrup Franz, fuldmægtig, fra Slots- og kulturstyrelsen, Danmark

- Roger Spidsberg, fagdirektør i Juridisk avdeling i Kunnskapsdepartementet
- Thor West Nielsen, chefkonsulent, og Jakob Hvenegaard Andersen, specialkonsulent, fra Folkehøgskolernes Forening i Danmark (FFD)
- Bjørn Erik Rasmussen, avdelingsdirektør og Anne Berit Grøtta Endresplass, rådgiver, fra avdeling for tilskuddsforvaltning i Utdanningsdirektoratet
- Ronny Alver Gursli, avdelingsdirektør, Marit Gjerde, rådgiver og Åshild Østerbø Ulvedal, seniorrådgiver, fra Tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet
- Birgitte Ulvevadet, seniorrådgiver i Tilsynsavdelingen i NOKUT
- Johan Smit, økonomirådgiver i Folkehøgskolerådet
- Henrik Skaug Sætra, prosjektleder i Proba samfunnsanalyse

I tillegg har utvalget hatt møter med rektor, ansatte og elever på de fire folkehøgskolene vi har besøkt.

#### *Innspill kommet inn via e-post og utvalgets nettsider*

Utvalget har gjennom sin nettside<sup>3</sup> og per epost mottatt til sammen 26 innspill.

### **1.5.3 Kunnskapsgrunnlag**

Kunnskapsgrunnlaget om folkehøgskolesektoren ved utvalgets oppstart var begrenset og lite av eksisterende statistikk er publisert. Data er spredd hos mange aktører og ses i liten grad i sammenheng. Sammenliknet med andre deler av utdanningssystemet er det forsket lite på folkehøgskolene, og det finnes få empiriske studier som kan slå fast at folkehøgskolene har betydelige positive samfunnsbidrag.

Utvalget har bestilt en stor mengde statistikk og analyser fra Statistisk sentralbyrå basert på registerdata og data fra Utdanningsdirektoratet. I tillegg har utvalget bestilt tall om utdanningsstøtte for folkehøgskoleelever fra Lånekassen. Innenfor rammen av denne utredningen har det ikke latt seg gjøre å oppdrive historiske data for å lage lengre tidsserier om utviklingen i folkehøgskolen.

For å få belyst problemstillingen om underrepresentasjon av elever med innvandrerbakgrunn og lav sosioøkonomisk status, fikk Proba samfunnsanalyse et forskningsoppdrag. Analyser fra Statistisk sentralbyrå og forskningsrapporten

<sup>2</sup> Brev sendt 15.02.2022

<sup>3</sup> <https://nettsteder.regjeringen.no/folkehogskoleutvalget/>

fra Proba samfunnsanalyse, «Folkehøgskolen – for alle?», er vedlagt utredningen.

Utvalget har mottatt tall om folkehøgskolenes økonomi fra Folkehøgskolerådet og årsregnskap fra statsforvalterne, men har ikke hatt tid eller anledning til å sette seg inngående inn i enkelt-skolers økonomi.

## **1.6 Utredningens oppbygging**

---

Utvalget har valgt å dele opp denne utredningen i to deler. I del I beskrives innledningsvis utvalgets mandat, sammensetning og arbeid. Deretter følger en sammenfatning av utvalgets anbefalinger, og hvilken retning utvalget mener folkehøgskolesektoren bør gå i årene framover.

Folkehøgskolesektorens opprinnelse, dannelsesoppdrag og sektorens organisering presenteres i

kapittel 3. Den sentrale empirien utredningen bygger på presenteres i kapittel 4, som handler om folkehøgskoleelevene. I kapittel 5 gjør vi rede for hvilke utviklingstrekk i samfunnet som påvirker folkehøgskolen. Avslutningsvis i del I beskrives statens styring av sektoren og folkehøgskolenes tilskuddsordning.

Problembeskrivelser, utvalgets vurderinger og forslag presenteres i del II. Delen starter med et kapittel som sammenfatter de mest sentrale utfordringene i folkehøgskolen som utvalget har identifisert. Utfordringene vurderes opp mot hva som er elevenes utbytte av folkehøgskolen.

I de fem påfølgende kapitlene går vi nærmere inn på utfordringene, og utvalget legger fram sine vurderinger og anbefalinger. Utredningen avsluttes med en gjennomgang av de økonomiske og administrative konsekvensene av tiltakene som foreslås.

## Kapittel 2

# Sammendrag og utvalgets anbefalinger

Dette kapittelet sammenfatter utvalgets anbefalinger om hvilken retning folkehøgskolesektoren bør gå i årene framover. Kapittelet oppsummerer også utvalgets forslag til tiltak for å lage framtidens folkehøgskole.

### 2.1 Framtidens folkehøgskole

Over 20 år er gått siden forrige gang et offentlig utvalg fikk i oppdrag om å vurdere folkehøgskolenes rammevilkår og samfunnsmandat. I denne perioden har samfunnet rundt folkehøgskolene gjennomgått store endringer. Tiden er derfor moden for en ny gjennomgang av folkehøgskolenes rolle i samfunnet og forutsetningene for å utøve denne rollen. Et fellestrekk for det norske samfunnet i dag og for 20 år siden, er at vi har gode muligheter for å forme våre egne liv, en høy grad av tillit til hverandre og stor personlig frihet.

Med denne utredningen ønsker utvalget å utforme noen hovedprinsipper og gi retning for folkehøgskolesektoren i årene som kommer. Samfunnsmandatet til folkehøgskolene må tolkes og konkretiseres ut fra utviklingstrekk i samtiden. Folkehøgskolene går inn i framtiden gjennom å ta vare på det som fungerer godt i dagens folkehøgskole og samtidig gjennomføre forandringer der det trengs. Også i det 21. århundret skal folkehøgskolene være en ressurs og en positiv kraft i det norske samfunnet.

Folkehøgskolens dannelsingsoppdrag og metode handler om møte mellom mennesker, der elevene bor og lærer sammen i små samfunn gjennom lengre tid. Dette bygger fellesskap og øker den mellommenneskelige tilliten. Høy grad av tillit knytter folk sammen og er en styrke ved det norske samfunnet som det er viktig å ta vare på. Folkehøgskolen legger spesielt godt til rette for et mangfold av meninger og for utvikling av evnen til mellommenneskelige relasjoner. Dette fremmer både toleranse og forståelse for andres meninger, og styrker evnen til å håndtere egne tanker, følel-

ser og relasjoner. Elevene lærer seg selv å kjenne gjennom fellesskap med andre.

Bofellesskap og interessefellesskap i folkehøgskolen gir elevene vennskap og nettverk som er viktige resten av livet. Mange elever velger høyere utdanning etter folkehøgskolen, og da kan de allerede ha et nettverk de kan benytte som studenter på nytt studiested. Sosiale nettverk og gode relasjoner til andre mennesker betyr mye for livskvalitet og mental helse, men også for gjennomføring av utdanning og studier. Folkehøgskolene fører folk sammen og kan bidra positivt til folkehelsen.

Folkehøgskolekurs gir deltakelse i ulike demokratiske fellesskap – på kurset, på internatet og i de ulike fagene. Slik erfaring gir innsikt og grunnlag for å kunne ta et aktivt valg om å delta i samfunnet. Samfunnsdeltakelse handler om å være en del av de demokratiske prosessene i det sivile samfunnet, som for eksempel organisasjonsarbeid og dugnad.

Utvalget ønsker levedyktige og gode folkehøgskoler med bred aksept for sitt samfunnsmandat. Utvalget ønsker å framheve verdiene menneskeverd, aktivt medborgerskap, livsmestring og mangfold som sentrale i folkehøgskolenes samfunnsmandat. For at folkehøgskolene skal kunne oppfylle mandatet på en god måte, må skolene være åpne for alle. Folkehøgskolen er en sosial smeltedigel hvor man treffer andre på like vilkår, og har et mangfold av elever.

Utvalget mener imidlertid at enkelte skjevheter, som overrepresentasjon av unge fra ressurssterke familier og for mange kostbare kurs, må rettes opp. En kursendring på disse områdene nå, vil forhindre framtidig kritikk om at folkehøgskolene bidrar til å reprodusere sosiale forskjeller i samfunnet og en ikke-bærekraftig drift.

Utvalget har følgende mål for framtidens folkehøgskole:

- Framtidens folkehøgskole skal
- *være åpen for alle*. Alle individer skal lære å fungere i fellesskap sammen og alle er like mye

verdt. Et demokratisk samfunn vedlikeholdes ved at ulike grupper lever sammen på rettferdige vilkår. Derfor er mangfold i bakgrunn og funksjonsnivå en ressurs. Folkehøgskolene er spesielt godt egnet som inkluderingsarena. Utvalget ønsker derfor at det skal være en blandedt og mangfoldig elevmasse på alle skoler. Alle skal ha mulighet til å velge mellom ulike skoler.

- *fremme bærekraftig utvikling.* Bærekraftig utvikling inkluderer miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft. Folkehøgskolene er spesielt godt egnet som arena for å utvikle bevissthet om bærekraftig utvikling, da elevene bor sammen på skolen og danner et lite samfunn. Elevene er stort sett unge voksne i alderen 19–25 år, en periode hvor man formes verdimelessig.
- *være en motvekt mot prestasjonsjag og press i samfunnet.* Et høyt nivå av psykiske plager er vanlig blant unge. Det er viktig å bevare folkehøgskolen som skoleslaget uten måling og vurdering, der all læring skjer basert på egen interesse og med god tid til fordypning. Vi motiveres for læring på ulike måter. Folkehøgskolen er stedet hvor man er til stede her og nå og ikke vurderes basert på tidligere prestasjoner og videre planer.
- *forvalte kulturarven og gi historisk og kulturell forankring i det norske samfunnet.* Folkehøgskolene viderefører en opplysningstradisjon for hele folket gjennom blant annet tradisjonsrik sang, musikk, håndverk, historiske bygningsmiljø og lokal tilhørighet. Dette er viktig kunnskap for å opprettholde en miljømessig bærekraftig livsstil.
- *være en arena for pedagogisk og faglig utvikling og innovasjon.* Folkehøgskolen er fleksibel og klar for kjappe endringer i tema og metode fordi kursplanene utvikles lokalt uten sentralt gitte føringer. Det er også av betydning at folkehøgskolene hele tiden må ha et godt tilbud for å tiltrekke seg elever.
- *være til stede i lokalsamfunnet.* Det er verdifullt at elevene møter lokalbefolkningen på arrangementer på skolen, og at elevene bidrar inn i lokalsamfunnet der de er.
- *arbeide for et globalt engasjement gjennom sitt virke.* Folkehøgskolen skal bidra til mer bevissthet, økt refleksjon og diskusjon rundt globale spørsmål, i tråd med FNs bærekraftsmål.

En mer mangfoldig og bærekraftig folkehøgskole krever at rammevilkårene for folkehøgskolene får

en utforming som støtter opp under dette. Krav til kvalitetsarbeid, mer oppfølging og kontroll og en tilpasset finansieringsordning er alle virkemidler for å oppnå målet om en mer inkluderende folkehøgskole. For å styrke kvaliteten i folkehøgskolen, er mer oppfølging og tilsyn kombinert med regler som lar seg kontrollere de fremste virkemidlene. I tillegg er forutsigbare økonomiske rammer etter utvalgets vurdering en forutsetning for god kvalitet.

For å nå utvalgets mål for framtidens folkehøgskole, mener utvalget det er en forutsetning at

- samfunnsmandatet tydeliggjøres gjennom en revidert formålsparagraf
- kurstilbudet i folkehøgskolen er tilpasset en mangfoldig elevgruppe og er sosialt og økonomisk bærekraftig
- kurstilbudet i folkehøgskolen har god kvalitet, og at folkehøgskolene arbeider systematisk med egen kvalitetsutvikling
- folkehøgskolenes finansiering er elevavhengig, slik at skolene må opprettholde et godt og etterspurt tilbud for å være levedyktige
- ansvaret for god skoledrift, i samsvar med regelverket for folkehøgskolene og annet regelverk, er plassert hos folkehøgskolens styre, i nært samarbeid med skolens daglige ledelse
- staten sørger for at kunnskap og innsikt om folkehøgskolen og læringsutbyttet elevene får, er tilgjengelig for allmennheten. Dette skjer både gjennom mer systematisk innsamling av data, offentliggjøring av data om skoledriften og ved mer forskning
- folkehøgskolene jobber langsiktig når det gjelder miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft
- folkehøgskolenes reisevirksomhet begrenses betydelig. Der reiser gjennomføres skal disse være vesentlige for å oppnå kursets mål tilknyttet folkehøgskolens formålsparagraf. I vurdering av om reiser skal gjennomføres skal hensyn til klima, miljø og pris veie tungt
- elevenes formelle rettigheter styrkes. Det bør innføres en ordning med felles elevombud for alle folkehøgskolene og inntaksbestemmelser for å rangere søkere ved oversøking. En uavhengig klagenemnd bør behandle klager over folkehøgskolens vedtak om tap av skoleplass. Videre bør det reguleres både hva ordningen med elevstipendiater skal være og hva som skal til for at elevene mister skoleplassen eller blir midlertidig bortvist
- staten sørger for god veiledning og informasjon til folkehøgskolene om hvordan regelverket skal forstås og praktiseres

- staten sørger for tilsyn og kontroll av folkehøgskolene for å sikre god kvalitet

## 2.2 Utvalgets anbefalinger

Utvalgets anbefalinger er omtalt i del II av utredningen. I det følgende presenteres en oppsummering av utvalgets anbefalinger.

### Kapittel 9 – Folkehøgskolen som en mangfoldig danningsinstitusjon

1. Utvalget foreslår å utvide formålsparagrafen for folkehøgskolene, for å tydeliggjøre hva som er folkehøgskolens formål og mandat. Utvalgets forslag til utvidet formålsparagraf:

*Folkehøgskolenes formål er å fremme allmenndanning, folkeopplysning, aktivt medborgerskap og menneskeverd. Folkehøgskolen skal bidra til økt livsmestring og mangfold, og være åpen for alle.*

*Den enkelte folkehøgskole har ansvar for å fastsette verdigrunnlag innenfor denne rammen.*

2. Utvalget foreslår at folkehøgskolene må arbeide systematisk og strategisk med kommunikasjonsarbeid for å sikre at tilbudet blir kjent for aktuelle søkere. Utvalget mener også at skolene må tilpasse kommunikasjonsmaterialet sitt slik at potensielle søkere kan kjenne seg igjen i bildebruk og skriftlig materiale.
3. Utvalget foreslår at folkehøgskolene setter i gang et systematisk arbeid for å ansette flere med minoritetsbakgrunn eller ulike former for funksjonsnedsettelse, slik at alle elever har rollemodeller de kan kjenne seg igjen i på skolen.
4. Utvalget foreslår at det opprettes en søknadsbasert tilskuddspott til mangfoldstiltak i folkehøgskolen som Utdanningsdirektoratet får forvaltningsansvar for. Mangfoldspotten foreslås til å være på 3 millioner kroner årlig.
5. Utvalget foreslår at folkehøgskolen skal gi tilleggsopeng ved opptak til høyere utdanning slik som i dag, så lenge ordningen med tilleggsopeng eksisterer.
6. Utvalget foreslår at det settes en makspris for elevbetaling for et folkehøgskoleår tilsvarende 1,2 ganger Lånekassens satser for lån og stipend for et folkehøgskoleår.<sup>1</sup> Alle folkehøgskoler må ha minimum ett kurs som har elevbetaling innenfor Lånekassens satser.

<sup>1</sup> Medlemmet Birkeland har tatt ut dissens til dette forslaget, se kapittel 9.5.1.

- Elevbetalingen skal være inklusive alle kostnader for folkehøgskoleåret. Det vil si at det ikke skal forekomme frivillige turer og andre kostnader som legges oppå oppgitt beløp for elevbetaling. Eventuelle kostnader knyttet til utstyr kan komme i tillegg.
7. Utvalget foreslår at folkehøgskolenes reisevirksomhet begrenses betydelig. Der reiser gjennomføres, skal disse være vesentlige for å oppnå kursets mål tilknyttet folkehøgskolens formålsparagraf. I vurdering av om reiser skal gjennomføres, skal hensyn til klima, miljø og pris veie tungt.
  8. Utvalget foreslår at det gjennomføres en utredning med mål om at unge flyktninger kan ha et opphold på folkehøgskole som del av introduksjonsprogrammet for flyktninger.
  9. Utvalget foreslår at folkehøgskoler som ønsker å lage opplegg for elever som har falt ut av videregående opplæring, bør få anledning til det. Utvalget vurderer at tilrettelegging i folkehøgskolen for å fullføre videregående opplæring et annet sted samtidig med folkehøgskolen, ikke er i konflikt med folkehøgskolens samfunnsmandat om å være en skole uten sentralt styrt innhold og uten eksamen.<sup>2</sup>
  10. Utvalget foreslår at alle folkehøgskoler skal være universelt utformet innen en tidsfrist. Hvor mange år folkehøgskolene trenger for å klare dette bør utredes nærmere.
  11. Utvalget foreslår at folkehøgskoleloven § 5a om læringsmiljø endres slik at det står at læringsmiljøet skal være innrettet for elever av alle kjønn.
  12. Utvalget foreslår at tilsynsvakt ved internatet må gjennomføres av pedagogisk personale
  13. Utvalget foreslår at myndighetene og folkehøgskolesektoren etablerer statistikk om hvem folkehøgskoleelevene er, samler informasjon om hvordan folkehøgskolene arbeider for å gjøre folkehøgskolen mer inkluderende og hvilke resultater dette gir i form av økt mangfold. For å ha kontinuerlig oppmerksomhet på mangfold og inkludering, anbefaler utvalget at myndighetene ber folkehøgskolesektoren rapportere om arbeidet de gjør.
  14. Utvalget foreslår at elever under 18 år utløser dobbelt elevtilskudd. Dobbelt tilskudd for elever under 18 år kan gis for maksimalt 10 prosent av elevmassen.

<sup>2</sup> Medlemmene Dyrvig Henriksen, Kirkebirkeland, Massie, Moen, Solberg og Voleckmar har tatt ut dissenser til dette forslaget, se kapittel 9.7.1.

*Kapittel 10 – Dimensjonering av folkehøgskolesektoren*

15. Utvalget foreslår at elevstipendiatorordningen tas inn i regelverket, og at elevstipendiater telles som en egen kategori elever. Elevstipendiatorordningen skal være søknadsbasert på lik linje som andre kurstilbud, men skolene kan sette egne opptakskrav. Folkehøgskolene bør vurdere om opptakskravene til disse kursene kan være mer felles. Elevstipendiatene skal ikke utgjøre mer enn 10 prosent av total elevmasse på skolen, eller maksimalt ti stipendiater dersom skolen har mer enn 100 elever.
16. Utvalget foreslår en mer lik prising av elevstipendiatkursene, og at folkehøgskolene formulerer felles målsettinger og retningslinjer for disse kursene. For å kunne gjøre dette anbefaler utvalget at folkehøgskolene i fellesskap undersøker hvordan elevstipendiatorordningen fungerer og praktiseres ved skolene.
17. Utvalget foreslår at folkehøgskoleelevene som hovedregel skal bo på internat. Det kan gjøres unntak i særlige tilfeller.
18. Utvalget foreslår at folkehøgskolenes anledning til å tilby korte kurs fortsatt skal ha klare begrensninger. Utvalget foreslår likevel at adgangen til å tilby korte kurs får en noe videre ramme enn i dag, slik at flere grupper kan få tilbud om korte kurs. Folkehøgskolene har en kulturbærertradisjon i lokalsamfunnet som har blitt vanskeligere å ivareta når lokalsamfunnet i mindre grad blir invitert inn i virksomheten. Utvalget foreslår at korte kurs skal ha som mål å motvirke utenforskap og fremme inkludering, og at korte kurs skal tilbys i nærhet til folkehøgskolenes lokalsamfunn. Familier med barn under 16 år bør ha tilgang til slike kurs.
19. Utvalget foreslår, med enkelte unntak, en lavere sats for elevtilskudd for elever på korte kurs enn for lange kurs, da elever på korte kurs i liten grad bor på skolens område.
20. Utvalget foreslår at enkeltorganisasjoner ikke skal ha unntak fra krav i folkehøgskoleloven med bakgrunn i at organisasjonene har karakter av folkehøgskole eller fremmer folkehøgskoleformål.
21. Utvalget foreslår nye godkjenningkriterier for nye folkehøgskoler, og at disse tas inn i regelverket. Nye folkehøgskoler bør bidra til et større mangfold i folkehøgskolesektoren. Vilkårene må vektlegge forutsetninger for å gi et kurstilbud av god kvalitet. Det må være tydelig hvilke skjønnsmessige kriterier som skal

vurderes, og det må lages retningslinjer for hva som vektlegges i skjønnsutøvelsen.

22. Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet etablerer og vedlikeholder innsamling av statistikk om behovet for folkehøgskole
23. Utvalget foreslår at Utdanningsdirektoratet får myndighet til å godkjenne nye folkehøgskoler når det foreligger økonomiske rammer for dette.
24. Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet utreder hvordan tilskudd til nye folkehøgskoler kan fases inn over tid, slik at nye folkehøgskoler får tilskudd i oppstartsfasen.
25. Utvalget foreslår at nyoppstartede folkehøgskoler får elevtilskudd for minimum 50 elever fram til de har grunnlag for å beregne elevtilskudd. Dersom skolen har flere enn 50 elever, får skolen tilskudd for de elevene den har.
26. Utvalget foreslår å sette en nedre grense på 20 elever for oppstart av et folkehøgskoleår
27. Utvalget foreslår at det innføres inntaksbestemmelser som regulerer vurderingsgrunnlaget for prioritering av søkere ved oversøking til folkehøgskolen. Utvalget mener at karakterer og fravær fra videregående skole eller grunnskole ikke skal kunne brukes som inntakskriterier. Opptakskriteriene og hva som vektlegges ved rangering av søkerne må komme klart fram både på folkehøgskolenes egne nettsider og på [www.folkehogskole.no](http://www.folkehogskole.no).
28. Utvalget foreslår at det settes en felles søknadsfrist og tilbudsdato for opptak til folkehøgskole. Etter denne søknadsfristen og første utsending av tilbud har skolene løpende opptak til ledige plasser.
29. Utvalget foreslår at en eventuell vekst i folkehøgskolenes statstilskudd kommer ved at rammen øker og at det ikke øremerkes midler til enkelte skoler. Utvalgets forslag vil føre til at midlene fordeles mellom skolene, og at tilskuddet fordeles mellom basistilskudd og elevtilskudd i tråd med de fastsatte prosentandelene.

*Kapittel 11 – Kvalitet i folkehøgskolesektoren*

30. Utvalget foreslår at kravene til det systematiske kvalitetsarbeidet ved folkehøgskolene skjerpes. I tillegg til et årlig selvvalgt tema må det stilles krav til at alle undervisningstilbud evalueres årlig med deltakelse fra elevene. Der hvor sviktende kvalitet avdekkes, skal det settes inn tiltak og skolene må dokumentere hvordan tiltak er fulgt opp og hvorvidt de har gitt ønsket effekt. Videre må det stilles krav til

- at alle evalueringer dokumenteres og gjøres tilgjengelig for offentligheten og myndighetene.
31. Utvalget foreslår at alle kurstilbud i folkehøgskolene skal ha en kursplan som viser hvordan målene i folkehøgskolelovens formålsparagraf utgjør en vesentlig del av kurset. Kursplanene må være publisert på folkehøgskolens nettsider.<sup>3</sup>
  32. Utvalget foreslår at lovkravene knyttet til læringsmiljø utvides til å gjelde både bo- og læringsmiljø, og at disse i større grad enn i dag tar høyde for at elevene oppholder seg på skolen 24 timer i døgnet. Utvalget foreslår også at godkjenningsskriteriene for folkehøgskoler inneholder eksplisitte krav til skolens lokaler.
  33. Utvalget foreslår at nye folkehøgskoler skal utformes etter krav om universell utforming i plan- og bygningslovens byggetekniske forskrift (TEK17) og at eksisterende skoler må arbeide målrettet for å oppdatere eksisterende bygningsmasse til å møte kravene om universell utforming. Ved nybygg på eksisterende folkehøgskoler skal krav om universell utforming gjelde.
  34. Utvalget foreslår at det stilles tydeligere krav til pedagogisk kompetanse for lærere på folkehøgskolene. 80 prosent av skolens ansatte lærere må oppfylle kravene i opplæringsloven for pedagogisk kompetanse eller ha fullført utdanning i folkehøgskolepedagogikk.
  35. Utvalget foreslår at folkehøgskoler skal kunne få dekket kostnader til videreutdanning i folkehøgskolepedagogikk ved høgskole eller universitet til lærere som ønsker dette. Det finnes i dag ulike tilskuddsordninger for videreutdanning av lærere, og utvalget foreslår at folkehøgskolelærere bør innlemmes i de eksisterende ordningene.
  36. Utvalget foreslår at skolene sender årsrapport som følger skoleåret til Utdanningsdirektoratet. Årsrapporten bør inneholde en årsberetning med regnskap, risikovurderinger, redegjørelse om antall kurs, fagtilbud, elevtall, vurdering av mangfold og representativitet og elevbetaling. Årsrapporten bør publiseres på folkehøgskolens nettside.
  37. Utvalget foreslår at Utdanningsdirektoratet gjennomfører mer tilsyn med folkehøgskolenes kvalitetsarbeid.
  38. Utvalget foreslår å styrke Folkehøgskolerådet slik at det kan støtte opp under, og lede folkehøgskolenes kvalitetsarbeid.
  39. Utvalget foreslår at tilskuddsbrev til folkehøgskolene publiseres offentlig
  40. Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet sørger for å utvikle standardisert innsamling og publisering av data fra folkehøgskolesektoren, slik at informasjon om sektoren blir systematisert og offentlig tilgjengelig. I dag finnes mye informasjon om folkehøgskolesektoren hos Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet uten at dette er standardisert og publisert. Utvalget foreslår at Utdanningsdirektoratet publiserer data som folkehøgskolene rapporterer inn, slik at det er offentlig tilgjengelig og åpner for at man kan sammenligne skoler. Utvalget mener også at Statistisk sentralbyrå bør publisere analyser og statistikk om folkehøgskolesektoren basert på tilgjengelig registerdata og data fra Utdanningsdirektoratet.
  41. Utvalget foreslår at det årlig gjennomføres en nasjonal elevundersøkelse blant folkehøgskoleelevene etter mal fra Studiebarometeret. Utvalget mener at både potensielle folkehøgskoleelever og offentligheten har behov for objektiv informasjon om kvaliteten på de ulike folkehøgskolenes tilbud. Utvalget foreslår at ansvaret for å gjennomføre og publisere resultater fra en slik undersøkelse, ligger til samme instans som har tilsynsmyndigheten for sektoren.
  42. Utvalget foreslår å gi Utdanningsdirektoratet i oppdrag å lage en årlig tilstandsrapport om folkehøgskolene, basert på innsamlede opplysninger om sektoren.
  43. Utvalget foreslår at det utlyses og gjennomføres mer forskning på folkehøgskolesektoren om folkehøgskolens effekt på individ- og samfunnsnivå, for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag for sektoren framover.
  44. Utvalget foreslår at krav til innrapportering av nødvendig data til offentlig statistikk regelfestes.
- Kapittel 12 – Styring, tilsyn og ansvar i folkehøgskolesektoren*
45. Utvalget foreslår en opprydding av styringsinstrukser til folkehøgskolene. Utvalget mener Kunnskapsdepartementet må gå gjennom retningslinjer og rundskriv og vurdere hvilket innhold som har karakter av forskrift og instruks og legge dette inn i regelverket og Utdanningsdirektoratets instruks. Departe-

<sup>3</sup> Medlemmene Dyrvig Henriksen og Thorbjørnsen har tatt ut dissens til dette forslaget, se kapittel 11.1.2.

- mentet bør også vurdere om det er styringsinstruksjoner som er utdatert og ikke lengre bør gjelde. Utvalget vil med dette begrense departementets styring av folkehøgskolene til lov og forskrift, og redusere antallet styringskanaler for departementet.
46. Utvalget foreslår at folkehøgskoleloven med forskrift gjennomgås for å vurdere hvorvidt bestemmelsene er konkrete nok til å kunne føres tilsyn etter. Folkehøgskolenes regelverk må konkretiseres og regulere flere forhold, slik at reglene blir enklere å praktisere for folkehøgskolene og enklere å føre tilsyn etter. Utvalget foreslår å se til regelverket for andre private skoler og innføre mer konkrete krav om at statstilskudd og elevbetaling skal komme elevene til gode.
  47. Utvalget foreslår at folkehøgskolenes driftsform skal være enten stiftelse eller aksjeselskap.
  48. Utvalget foreslår at det lages veiledninger og forklaringer til regelverket for folkehøgskoler. Spesielt mener utvalget det er behov for å utdype kravet om at tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode.
  49. Utvalget foreslår at Utdanningsdirektoratet bør ha ansvar for å føre tilsyn med folkehøgskoleelevenes læringsmiljø. Ansvar for dette ligger i Arbeidstilsynet i dag.
  50. Utvalget mener at Utdanningsdirektoratet bør ha ansvar for å kontrollere regnskap og årsberetninger for folkehøgskolene, slik at tilsyn og kontroll av folkehøgskolene er samlet i ett organ. Dette ligger til dels til statsforvalteren i dag.
  51. Utvalget foreslår at det bør føres periodiske tilsyn med folkehøgskolene hvert 6.–10. år, for å sikre god kvalitet. Tilsyn utover dette gjøres basert på risikovurderinger. Utdanningsdirektoratet må tilføres mer ressurser for å kunne føre tilsyn med alle folkehøgskolene.
  52. For å øke transparensten i folkehøgskolesektoren, foreslår utvalget å lage offentlige beskrivelser av hvordan Utdanningsdirektoratet og Folkehøgskolerådet samarbeider.
  53. For å sikre at Folkehøgskolerådet kan fungere godt som sparringspartner for myndighetene, foreslår utvalget å styrke Folkehøgskolerådet ved at det tilføres mer ressurser.
  54. Utvalget foreslår å regulere at folkehøgskolene kan overføre inntil 25 prosent av elevbetaling og statstilskudd fra et år til neste driftsår som egenkapital. Ved behov kan skolene søke om å få overføre mer enn 25 prosent.
  55. Utvalget foreslår følgende reguleringer av styrets ansvar:
    - Folkehøgskoleloven bør få en samlet bestemmelse som regulerer styrets oppgaver, med ansvar for god folkehøgskoledrift og læringsmiljø.
    - Styret får et lovfestet ansvar for et system for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling, og for at dette systemet er forsvarlig og tilpasset folkehøgskolens egenart og aktiviteter.
    - Styret får et lovfestet ansvar for at folkehøgskolene følger kravene i folkehøgskoleloven og -forskriften, ved å ha system for internkontroll.
    - Styret skal ha det overordnede ansvaret for at skolens ansatte har riktig kompetanse. Styret har ansvar for å ansette rektor og eventuelt assisterende rektor. Skolens daglige ledelse har ansvaret for å ansette lærere og annet personell, supplert med et tilsettingsutvalg der ansatte er representert.
    - Vedtekter for styret i folkehøgskolene, styrets arbeid, årsmøtevedtak og liknende skal være offentlig tilgjengelige og publiseres på folkehøgskolenes nettsider.
  56. Utvalget foreslår en tydeligere regulering i folkehøgskoleloven av hvem som kan fatte vedtak i hvilke typer saker og hvilken prosedyre som gjelder for enkeltvedtak. Utvalget foreslår å legge inn en lovhjemmel i tråd med § 25 i fagskoleloven og § 3-10 i privatskoleloven.
  57. Utvalget foreslår at myndighet til å fatte vedtak i midlertidige bortvisningssaker legges til rektor og disiplinæråd, mens vedtak om permanent tap av skoleplass, fattes av styret.
  58. Utvalget foreslår at klager på vedtak om bortvisning behandles av styret, mens uavhengig klagenemnd behandler klager på vedtak om tap av skoleplass.
  59. Utvalget foreslår at folkehøgskolene innlemmes i eksisterende ordning med nasjonale klagenemnder i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning, tilknyttet Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
  60. Utvalget foreslår at folkehøgskolene skal ha et skoleglement som er offentlig kjent og tilgjengelig for elevene, også før de søker skoleplass.
  61. Utvalget foreslår at alle folkehøgskoleelever skal ha tilgang til et elevombud, og at denne retten skal legges inn i regelverket. Ombudet bør ha en uavhengig stilling og ansettes i Folkehøgskolerådet.



*Kapittel 13 – Statens tilskudd til folkehøgskolesektoren*

62. Utvalget foreslår at alle elever i folkehøgskolen skal gi rett til statstilskudd.
63. Utvalget foreslår å bevare de tre hovedelementene i tilskuddsordningen for driftstilskudd.
64. Utvalget foreslår at ordningen med ekstra tilskudd for elever med behov for ekstra tilrettelegging bevares, men at ordningen utredes for å bli mer treffsikker. Det må også utarbeides enkle og tydelige dokumentasjonskrav.
65. Utvalget foreslår at det ekstra tilskuddet for elever som trenger ekstra tilrettelegging utbetales mens eleven er på folkehøgskolen.
66. Utvalget foreslår å regulere hvor store andeler de ulike tilskuddskomponentene skal utgjøre.
67. Utvalget foreslår å øke basistilskuddet til 22,5 prosent av tilskuddsordningen, og redusere elevtilskuddet til 70 prosent av tilskuddsordningen.<sup>4</sup> Husleietilskuddet skal som i dag omfatte 7,5 prosent av tilskuddsordningen.
68. Utvalget foreslår at dagens begrensning på antall elever som gir rett til statstilskudd gjennom godkjent internatkapasitet og maksimalt elevtall, utgår.<sup>5</sup> Utvalget foreslår en felles grense for maksimalt elevtall på 190 elever<sup>6</sup> og å legge til en ekstra sats i elevtilskuddet fra og

<sup>4</sup> Medlemmet Birkeland har tatt ut dissens til dette forslaget, se kapittel 13.2.4.

<sup>5</sup> Medlemmet Birkeland har tatt ut dissens til dette forslaget, se kapittel 13.2.4.

- med elev 131, totalt tre elevsatser<sup>7</sup>. Den tredje elevsatsen skal være 50 prosent av satsen for en helårselev eller en halvårselev.<sup>8</sup>
69. Utvalget foreslår at beregningen av elevtilskuddet forenkles og erstattes med en sats for en helårselev, en sats for en halvårselev, og ukessatser eller dagssatser for korte kurs.
70. Utvalget foreslår at det innføres et krav om at et skoleår skal vare i minst 190 dager.
71. Utvalget foreslår at Husbanken overtar forvaltningen av husleietilskuddet, som skilles ut som en egen søknadsbasert tilskuddsordning og endrer navn til tilskudd til folkehøgskolebygg. Tilskuddet skal forbeholdes bygg som folkehøgskolene selv eier. Utvalget foreslår en overgangsordning for dagens husleietilskudd.
72. Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet utreder hvordan de konkurransevidende forskjellene mellom folkehøgskoler som skapes av merverdikompensasjonslovgivingen kan utjevnes.
73. Utvalget foreslår at brukerstyrt personlig assistent eller andre kommunale støttetiltak kan tas med dit folkehøgskoleeleven trenger dem, også utover kommunegrensene.

<sup>6</sup> Medlemmene Moen og Solberg har tatt ut dissens til dette forslaget, se kapittel 13.2.4.

<sup>7</sup> Medlemmet Birkeland har tatt ut dissens til dette forslaget, se kapittel 13.2.4.

<sup>8</sup> Medlemmet Massie har tatt ut dissens til dette forslaget, se kapittel 13.2.4.

## Kapittel 3

# Folkehøgskolesektorens utvikling

Dette kapittelet gir en oversikt over folkehøgskolenes opprinnelse, idégrunnlag og organisering av dagens folkehøgskoler. Kapittelet beskriver framveksten av de første folkehøgskolene i Norge og Danmark, hva en folkehøgskole er, hva som ligger i begrepene allmenndanning og folkeopplysning og hva som kjennetegner folkehøgskolekursene. Videre presenteres folkehøgskolens plass i utdanningssystemet i andre nordiske land. Kapittelet gjør rede for sentrale trekk i folkehøgskolesektoren som eierform, styrets rolle, de ulike folkehøgskoleforeningene, geografisk fordeling av folkehøgskolene, skolestørrelse og elevkapasitet. Folkehøgskoleelevene presenteres i kapittel 4.

### 3.1 Folkehøgskolens historie

Folkehøgskolen ble i siste halvdel av 1800-tallet etablert som en institusjon for å fremme folkeopplysning og folkedanning. Folkehøgskolen er et nordisk skoleslag som bygger på ideene til den danske dikterpresten N.F.S. Grundtvig som levde fra 1783–1872.

Grundtvig tok avstand fra latinskolen, som han kalte for «den sorte skolen for døden» og som han mente var ødeleggende for ungdommen. Grundtvig ønsket i stedet en «skole for livet», som skulle bidra til folkeopplysning og allmenndanning spesielt for bygdeungdom (Møller, 2015).

Grundtvig var opptatt av «det muntlige og levende ord». For Grundtvig handlet den «levende vekselvirkning» om at begge parter i en samtale kan og skal lære av hverandre i et likeverdige forhold og som konsekvens av dette utvikle og forandre seg (Grundtvigsk forum, 2022). Folkehøgskolen ble etablert som en institusjon som skulle fremme livsdyktighet og det folkelige (Korsgaard & Løvlie, 2003).

#### *De første norske folkehøgskolene*

I Norge var det Ole Vig (1824–1857) som ble talsmann for Grundtvigs tanker. Ole Vig var folkeopp-

lysningsmann, lærer og forfatter (Askheim, 2022). I 1852 ble han redaktør for bladet Folkevennen, som straks ble et ledende organ for den pedagogiske debatten i Norge (Korsgaard & Løvlie, 2003). Vig kjempet for en folkets skole. Bladet Folkevennen ble sentral i overgangen fra en kirkelig skole for allmuen til en nasjonsbyggende folkehøgskole, og fra en pedagogikk preget av kirkelig pietisme til demokratisk nasjonalisme. Vig mente at kristendommens hegemoniske posisjon måtte svekkes til fordel for nasjonale dannelsesfag som morsmålsundervisning og fedrelandets historie.<sup>1</sup> Dette ble realisert, først med Allmueskoleloven av 1860, og dermest med Folkeskolelovene av 1889, som ga alle barn rett til 5 års skolegang.<sup>2</sup>

Den første norske folkehøgskolen startet i 1864 på Hamar. Skolen ble stiftet av Hermann Anker (1839–1896) og Olaus Arvesen (1830–1917) og fikk navnet Sagatun. Anker og Arvesen hadde ulik bakgrunn. Anker tilhørte en av landets mest fremstående handels- og godseierslekter, mens Arvesen vokste opp i et haugiansk bondemiljø. De ble kjent da de begge var teologistudenter i Christiania. I 1859 reiste de sammen til København for å treffe Grundtvig, og for å lære mer om hans teologi og pedagogiske syn (Vormeland, 2005a; Vormeland, 2005b).

Tre år senere startet Christopher Bruun (1839–1920) en folkehøgskole i Gudbrandsdalen, først på Romundgard i Sel. Senere ble skolen flyttet til Vonheim i Gausdal og fikk navnet Vonheim. Christopher Bruun var også teolog og skulle bli en av folkehøgskolebevegelsens mest markante skikkelser. Han var preget av stort livsalvor og ønsket at skolen skulle virke vekkende både kristelig, nasjonalt og politisk. En av Bruuns erfaringer var bøndernes manglende nasjonale selvfølelse og han ønsket å framheve bondekulturen

<sup>1</sup> Også «Selskabet for Folkeopplysningens fremme», etablert av Hartvig Nissen i 1851, var en viktig institusjon for folkedannelsens historie i Norge.

<sup>2</sup> Folkeskolelovene av 1889 hadde to separate lover, en for folkeskolene i byene og en for folkeskolene på landet.

og det særnorske (Aukrust, 2005: Halse & Klepp, 2022).

Både Sagatun og Vonheim var, som beskrevet ovenfor, inspirert av Grundtvig og de danske folkehøgskolene. Skolene var først og fremst rettet mot bygdeungdom. Skolene ble opphav til det vi i dag betegner som de frilynte folkehøgskolene.

I årene som fulgte ble det opprettet flere norske folkehøgskoler etter inspirasjon fra Sagatun og Vonheim, og fra 1870-tallet ble folkehøgskolebevegelsen spredt til flere deler av landet. Både Sagatun og Vonheim folkehøgskole måtte stenge på slutten av 1800-tallet, men på dette tidspunktet var det kommet mange flere folkehøgskoler til.

I 1875 vedtok Stortinget å opprette høyere offentlige skoler i alle fylker (amt). I 1876 ble det etablert over 30 offentlige amtsskoler. Amtsskolene var tenkt som en motvekt til de frilynte grundtvigianske skolene. Årsaken til opprettelsen av de nye amtsskolene var at flere på dette tidspunktet var kritiske til folkehøgskolene. De Grundtvig-inspirerte skolene ble kritisert av både det kristelige miljøet for sitt kristendomssyn, men også fra akademisk hold for den pedagogiske formen. I konservative kretser ble folkehøgskolene kritisert for å utvikle seg i radikal politisk retning. I praksis kom amtsskolene imidlertid til å likne på folkehøgskolene, men tilegning av formelle kunnskaper fikk en noe sterkere vektlegging (Halse & Klepp, 2022: Folkehøgskoleforbundet, 2022a).

Mens det i den danske folkehøgskolebevegelsen var en tilnærming mellom kristendom og grundtvigianisme, var en av de mest innflytelsesrike norske teologene på 1800-tallet, Gisle Johnson (1822–1894) i sterk konflikt med Grundtvigs ideer. Johnson ville fastholde kirken som samfunnsdanningens viktigste institusjon og betraktet Grundtvigs kamp for folket og folkeviljen som en trussel mot kristendommens posisjon som identitetsdannende sentrum (Korsgaard, 2004).

Denne ideologiske splittelsen mellom Indremisjonen og grundtvigianerne bidro til at det fra 1890-tallet ble det opprettet en rekke kristelige ungdomsskoler. Ved århundreskiftet var altså folkehøgskolebevegelsen delt i tre grener: frilynte grundtvigianske folkehøgskoler, amtsskoler og kristelige ungdomsskoler.

Den første kristelige ungdomsskolen ble startet av læreren Asbjørn Knutsen (1842–1917) i Telemark i 1893. Skolen het opprinnelig Notodden utvidede praktiske ungdomsskole og skiftet senere navn til Sagavoll (Knudsen, 2003). I sin pedagogiske grunnholdning var de kristne ungdomsskolene på linje med de grundtvigianske

folkehøgskolene, men la i likhet med amtsskolene, noe mer vekt på kunnskapstilegnelse. Dessuten hadde de et klart kristelig, forkynnende formål (Folkehøgskoleforbundet, 2022a). Fire år etter at Knutsen startet skole i Telemark, startet en tilsvarende skole på Framnes i Hardanger, og etter århundreskiftet kom flere kristne ungdomsskoler til.

I 1949 ble de tre skoletypene samlet under en felles lov og siden 1970-tallet har alle brukt navnet folkehøgskoler (Halse & Klepp, 2022).

I dag har den norske folkehøgskolebevegelsen to hovedgrener med hver sine organisasjoner, kristne og frilynte skoler. Det er i skrivende stund 85 folkehøgskoler i Norge, 34 kristne og 51 frilynte (Folkehøgskolekontoret, 2022d). I tillegg er det en folkehøgskole i Sverige, Nordiska folkhøgskolan, som får tilskudd gjennom tilskuddsordningen for folkehøgskoler. Denne skolen ble opprettet i 1947 for å skape samhold mellom nordiske ungdommer etter krigsårene (Nordiska folkhøgskolan, 2022). Vi vil i det videre holde denne skolen utenom når vi omtaler norske folkehøgskoler.

### 3.2 Hva er en folkehøgskole?

De norske folkehøgskolene skal «fremme allmenndanning og folkeopplysning» (Folkehøgskoleloven, 2002). De kan selv fastsette sitt verdigrunnlag innenfor denne rammen og skolene har stor frihet til å sette sammen kurstilbud og innhold i undervisningen. Kristne folkehøgskoler har et kristent verdigrunnlag, som ofte gjenspeiles i fag- og timeplan (Folkehøgskolekontoret, 2022d).

De frilynte folkehøgskolene har ikke ett bestemt livssyn som utgangspunkt. Skolenes verdigrunnlag er knyttet til etablerte fellesverdier i norsk kultur og i menneskerettighetene (Folkehøgskolekontoret, 2022d). Gjennom studier av folkehøgskolenes selvevalueringsrapporter i sin masteroppgave fra 2008 finner Marianne Jepsen at Grundtvigs tanker fortsatt preger folkehøgskolene den dag i dag. Litt under halvparten av folkehøgskolene nevner Grundtvig i en eller annen sammenheng. Flertallet av disse er frilynte (Jepsen, 2009). Flere frilynte skoler refererer til Grundtvigs tanker i verdigrunnlaget sitt. Noen skoler skriver direkte at de er inspirert av Grundtvigs menneskesyn og pedagogiske tenkning og bruker begreper som «den likeverdige samtalen» og «det menneskelige møtet» (Romerike Folkehøgskole, 2022: Namdals Folkehøgskole, 2022).

Samtidig som det er et stort mangfold i folkehøgskolesektoren er det en del fellestrekk ved de

### Boks 3.1 Fagkategorier i folkehøgskolene høsten 2022

Folkehøgskolene har stor faglig frihet til å sette sammen sin faglige profil og læringsprogram. I skoleåret 2022–2023 var det ved skolestart tilbud om 842 kurs fordelt på åtte fagkategorier:

- Friluftsliv, idrett og sport (299 kurs)
- Reise, språk og kultur (67 kurs)
- Solidaritet, bærekraft og miljø (25 kurs)
- Media og kommunikasjon (83 kurs)
- Musikk, scene og teater (173 kurs)
- Kunst og håndverk (82 kurs)
- Andre fag og linjer (blant annet leder trening for elevstipendiater) (79 kurs)
- Tilrettelagte tilbud og botrening (34 kurs)

Kilde: Folkehøgskolekontoret, 2022d

mange ulike tolkningene av folkehøgskoletradisjonen og måtene å drive folkehøgskole på. Helt kort er det formålet om å fremme allmenndanning og folkeopplysning som er fellesnevneren til folkehøgskolene og gjør dem til et samlet skoleslag. Allmenndanning og folkeopplysning er begreper med lang historie i Norge og som gir en felles innramming, se kapittel 3.3. Folkehøgskolene i Norge kjennetegnes også ved å ha en fri og uavhengig plass i utdanningssystemet. Det er ingen utenforliggende instanser som stiller krav til pensum, slik som i det formelle utdanningssystemet. Folkehøgskolen er også definert ved å være eksamensfri jamfør folkehøgskoleloven § 2a. Elevene får ingen karakterer og undervisningen gir ingen formell sluttkompetanse. Idealet for undervisningen på folkehøgskolen er at læring er drevet av lyst og begeistring. Grundtvig formulerte dette på følgende måte «*Ingen er blitt klok på det han ikke har elsket!*»<sup>3</sup>

Målet med eksamens- og karakterfrihet er å skape et annet læringsrom og en annen læringsmotivasjon. Å legge til rette for menneskemøter er en viktig pedagogisk metode i folkehøgskolen, møtet der lærer og elev møtes på like vilkår. Dette omtales gjerne som «møtets pedagogikk». Samværet mellom elever, og mellom elever og ansatte,

gjennom hele døgnet er også unikt i folkehøgskolen. Elevene bor på skolen og det er både organiserte og uorganiserte aktiviteter på kveldstid. De ansatte har kvelds- og nattevakter og folkehøgskolenes dannelsesoppdrag utføres 24 timer i døgnet.

For mange elever er internatet på folkehøgskolen deres første erfaring med å bo med andre enn familie. I studier av folkehøgskolen fremheves erfaringen med å leve i et fellesskap som en viktig del av elevenes danning, se kapittel 3.3.

Mange folkehøgskolekurs har studietur. Noen studieturer er obligatoriske og er inkludert i kursprisen, mens andre er frivillige og forutsetter ekstra betaling. Noen kurs har innenlandsreiser, for eksempel innenfor friluftsliv, men mange kurs har studieturer til andre land og kontinenter. Det finnes ikke systematisert kunnskap om hvor mange kurs som har reiser, men utvalgets gjennomgang av en oversikt over kurstitler fra Folkehøgskolerådet, viser at om lag 29 prosent av alle helårskurs har kurstitler som inneholder reisemål utenfor Norden eller ordene «reise», «travel», «global» eller «backpacking». På folkehøgskolenes hjemmesider kan man se at langt flere kurs enn dette inneholder en eller flere studieturer.

Utvalget mener at følgende trekk kjenner tegner norske folkehøgskoler i dag:

- *Pedagogisk frihet*: Karakter- og eksamensfritt. Ingen krav til pensum og stor variasjon i fag.
- *Vektlegging av praksis*: Folkehøgskolene bruker erfaringsbasert læring.
- *Internatskole*: Elevene bor på skolen. De fleste elevene bor på dobbeltrom. De ansatte er tilgjengelig for elevene hele døgnet.
- *Ettårige kurs*: Noen skoler tilbyr halvårskurs, men langt de fleste elever på norske folkehøgskoler går på ettårige kurs.
- *Fellesfag*: Felles seminar og morgensamling er som regel en del av timeplanen.
- *Sang*: Sangtradisjonen har vært viktig så lenge folkehøgskolene har eksistert.
- *Tett oppfølging*: Klassene er gjerne små, med 10–20 elever. Elevene får tett oppfølging av lærere.
- *Skoletur*: De fleste folkehøgskolene drar på skoletur i løpet av året. Noen skoler og kurs har flere turer. Reisene kan ha fokus på kultur, møte, språk og/eller aktiviteter.
- *Sosialt*: Det sosiale livet vektlegges høyt på folkehøgskolene. Det arrangeres faglige og sosiale aktiviteter utenfor undervisnings-tiden.

<sup>3</sup> Omskrevet fra dansk: «han har aldri levet, som klok paa det er blevet, han først ej hadde kjær» (Eidsvåg, 2008)

### Boks 3.2 Folkehøgskolenes formålsparagraf

#### § 1 Formål

Lovens formål er å bidra til at det kan opprettes og drives folkehøyskoler i Norge. Folkehøyskole må være med i skolens navn, og bare skoler som er godkjent etter § 2, kan bruke navnet folkehøyskole.

Folkehøyskolens formål er å fremme allmenndanning og folkeopplysning. Den enkelte folkehøyskole har ansvar for å fastsette verdigrunnlag innenfor denne rammen.

Kilde: Folkehøyskoleloven, 2002

Folkehøgskolene kan også kjennetegnes av elevenes alder. I dag er elevene på folkehøgskolene primært ungdommer på enten 19 eller 20 år, se kapittel 4.1.1.

### 3.3 Allmenndanning og folkeopplysning

Formålsparagrafen til folkehøgskolene i folkehøyskoleloven er kort. Den er samtidig sentral for folkehøgskolenes oppgave og samfunnsmandat. Det kan derfor være god grunn til å presentere de to begrepene i formålsparagrafen nærmere: allmenndanning og folkeopplysning.

Folkehøyskoleloven har satt allmenndanning som folkehøgskolens formål siden den første loven for folkehøgskolene i 1949. Folkeopplysning ble en del av formålsparagrafen da loven ble endret i 2002 (Folkehøyskoleloven, 2002).

Både allmenndanning og folkeopplysning er historiske begreper som går tilbake til Grundtvig og tankene bak de første folkehøgskolene. For Grundtvig var begrepet danning tett knyttet til forestillinger om hva som gjør et menneske til menneske. Her pekte Grundtvig på menneskets evne til selvbevissthet. Det vil si forestillingen om, og svaret på spørsmålet: Hvem er jeg? Danning er med andre ord en form for selvvinnsikt og er derfor tett knyttet til folkeopplysning. Selvvinnsikt krever ikke bare kjennskap til en selv, selvvinnsikt krever også viten om verden og det samfunnet vi lever i. Danning kan derfor ikke skje uten en form

for kunnskapstilegnelse og opplysning (Grundtvigsk forum, 2022).

På Grundtvigs tid handlet folkehøgskole blant annet om å gi bondeungdom nødvendig kunnskap og selvtillit til å kunne ta del i det gryende demokratiet. I dag er det andre problemstillinger folkehøgskolen skal svare på. Når folkehøgskolene fortsatt har et formål om å fremme allmenndanning og folkeopplysning, er det mulig fordi allmenndanning og folkeopplysning er åpne begreper som kan fortolkes i sin samtid, se kapittel 9.1.

Det finnes flere kilder til hvordan allmenndanning og folkeopplysning tolkes i folkehøgskolen i dag. Primærkilden er idé- og prinsippprogrammene til organisasjonene for både frilynt og kristen folkehøgskole.

De frilynte folkehøgskolene vektlegger folkelig danning og beskriver dannelsingsoppgaven i folkehøgskolen slik:

«Gjennom dannelsesprosessen utvikles de egenskapene og kunnskapen som kjenner et liv med selvbestemmelse, medbestemmelse og solidaritet, og et liv hvor vi finner mening, mot og entusiasme til å leve i frihet og felleskap med andre.»

Kilde: Folkehøgskoleforbundet, 2022b

Folkehøgskolen skal legge vekt på blant annet den enkeltes evne til livsmestring og deltakelse i samfunnet, og forsvar og videreutvikling av folkelige fellesskap og folkestyrte samfunn. Videre trekkes komplekse tema som økologi, teknologisk utvikling og globalisering fram som grunnlag for refleksjon (Folkehøgskoleforbundet, 2022b).

Ifølge Noregs Kristelige Folkehøgskolelag er allmenndanning «både kunnskapstilegnelse og personlig og sosial vekst». Gjennom danningen knyttes individet til et fellesskap, både nært og globalt. Noregs Kristelige Folkehøgskolelag søker å fremme likeverd, mangfold og inkludering. Målet er et demokratisk samfunn der alle inkluderes og får ta i bruk sin utrustning og utvikle sine egenskaper i samspill med andre. Organisasjonen legger vekt på bærekraft, solidaritet, rettferdig fordeling og aktiv deltakelse i samfunnet på tvers av grenser for å danne bevisste og modige verdensborgere (Noregs Kristelige Folkehøgskolelag, 2019b).

Hvordan dannelsesbegrepet praktiseres, og hvilket utbytte elevene har fått av folkehøgskolen, er undersøkt i flere studier. Tom Tiller, professor i pedagogikk, mener at fellesskapet danner en grunnmur for læring i folkehøgskolen, og at hele mennesket kan rommes i dette fellesskapet, med

alle sine følelser. Hans kunnskapsgrunnlag om folkehøgskolen er brev fra tidligere elever som forteller om sine personlige erfaringer. Danning handler ifølge Tiller om det fungerende individets plass i samfunnet, deltakerdemokrati, livskunnskap, sosiale relasjoner, kvalifikasjoner, kompetanse, kultur og identitet. Tiller bruker begrepet livskompetanse om utbyttet elevene får av folkehøgskolen, og dette begrepet har fått stor plass både i målsettinger og daglig praksis i folkehøgskolene (Tiller, 2014).

Forskerne Agneta Knutas og Trond Solhaug gjennomførte i 2010 et prosjekt på initiativ av Folkehøgskolerådet, der målet var å finne uttrykk for elevers utbytte av folkehøgskolen. Et annet mål med prosjektet var å komme nærmere en forståelse av det dannelsesbegrepet som ligger til grunn for folkehøgskolens virksomhet og pedagogiske prinsipper. Danning i folkehøgskolen er ifølge Knutas og Solhaug prosessen der den enkelte utfordres faglig og sosialt gjennom møtet med andre, på et sted som kalles folkehøgskole. Hvis hver av oss skal bli bevisste på egne evner og egne styrker, og kunne reflektere over denne innsikten, må selvet bli synliggjort. Dette skjer i møtet med andre mennesker. Med danning som en kontinuerlig prosess som skaper personlig innsikt i møtet med andre, er det ikke mulig å peke på en spesiell aktivitet som kan brukes for å nå danning (Knutas & Solhaug, 2010).

I 2019 kartla Kari H. Birkeland ulike oppfatninger og beskrivelser av folkehøgskolen blant rektorer i frilynte folkehøgskoler i en masteroppgave. Kartleggingen viser at det er en felles forståelse av at danning skal føre til at elevene blir aktivt deltakende i livet. Alle informantene mente imidlertid at danning var vanskelig å definere og ga ulike svar med ulik begrepsbruk (Birkeland, 2019).

### 3.3.1 Demokratisk danning

Begrepene demokrati og demokratisk danning er ikke en del av lovverket til de norske folkehøgskolene, men organisasjonene til folkehøgskolene (Folkehøgskoleforbundet og Noregs Kristelige Folkehøgskolelag) bruker formuleringer som «demokratisk danning» og «aktiv deltakelse i samfunnet», når de skal beskrive oppdraget til folkehøgskolene (Folkehøgskoleforbundet, 2022b). I Danmark og Sverige er begrepet demokrati direkte innarbeidet i lovverket til folkehøgskolene. I Danmark inngår demokratisk danning i formålsparagrafen.<sup>4</sup> I Sverige har man gått et skritt lenger og satt både et overordnet formål for

skoleslaget som understreker møtet mellom mennesker, og mer konkrete og utdypende mål for statstilskuddet. Målene vektlegger styrking og utvikling av demokratiet, evne til å ta hånd om eget liv, til å delta i samfunnet og økt mangfold.<sup>5</sup>

### 3.3.2 Nytte og danning

Folkehøgskolene har vært tro mot Grundtvigs begreper om allmenndanning og folkeopplysning, men det er en historisk feiltolkning å tro at det ikke har vært undervisning i praktiske ferdigheter på folkehøgskolene. Den danske lektoren Hans Henrik Hjerimitslev (2018) har sett på undervisningen på danske folkehøgskoler i et historisk perspektiv og hans analyse konkluderer med at de danske folkehøgskolene historisk sett har tilbudt en blanding av grundtvigiansk danning og yrkesrettet utdanning. Dette inkluderer undervisning i regning, skriving og lesing samt jordbruksfag (Hjerimitslev, 2018).

Hjerimitslev beskriver også overgangen til den moderne danske folkehøgskolen rundt 1970. På dette tidspunktet mistet folkehøgskolen sin forankring i landbruket og begynte å rekruttere ungdommer fra byene. Tall fra Danmark viser at 60 prosent av elevene i 1950 var barn av foreldre som arbeidet med landbruk, mens det i 1970 var sunket til 22 prosent (Hjerimitslev, 2018). Ungdommen fra byene dro ikke på folkehøgskole for å få undervisning i grunnleggende kunnskaper og tradisjonelle folkehøgskolefag, men etterspurte politiske og kreative fag. Dette førte til et radikalt skifte i folkehøgskolens innhold. En del av folkehøgskoletradisjonen ble likevel videreført, blant annet gjennom folkehøgskolesangboken.

Den moderne folkehøgskolen har i dag slått inn for fullt både i Danmark og i Norge, ikke minst med mange tilbud innen friluftsliv og reiser. Men som Hjerimitslev poengterer, ligger det i folkehøgskolene sitt DNA å være pragmatiske. Det er gjennom den pragmatiske tilnærmingen sin at folkehøgskolene har klart å overleve og være relevante til ulike tider.

<sup>4</sup> «§1. Loven omfatter folkehøgskoler, der tilbyr undervisning og samvær på kurs, der hovedsiktet er livsopplysning, folkelig opplysning og demokratisk dannelse (...)» (Kulturministeriet, 2019a).

<sup>5</sup> «§1: Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag 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 (...)» (Utbildningsdepartementet, 2015).

### *Undervisning av bred allmenn karakter (UBAK) i danske folkehøgskoler*

I Danmark har man forsøkt å beskrive hvordan allmenndanning skiller seg fra andre former for undervisning i folkehøgskolen. I lovverket i Danmark skiller mellom ferdighetsinnlæring og undervisning av bred allmenn karakter (forkortet UBAK), der sistnevnte kan knyttes til dannelsbegrepet. Den danske folkehøgskoleloven stiller krav om at minst halvparten av undervisningen skal være av bred allmenn karakter. Begrepet UBAK ble innført i lovverket i 1999 som en reaksjon på at flere danske folkehøgskoler hadde blitt mer faglig spesialiserte (Kristiansen, 2012). Ifølge veiledning om undervisning på danske folkehøgskoler kjennetegnes undervisningen på folkehøgskoler av veksling mellom trening i ferdigheter og bred allmenn opplysning (Kulturministeriet, 2017). Kravet om UBAK skal sikre at det ikke undervises i ferdighetstrening alene.

I den danske veiledningen gis undervisning av bred allmenn karakter følgende beskrivelse:

«Den brede almene undervisning finder sted, når fagets almene perspektiver er en aktiv del af undervisningen. De almene perspektiver kan være filosofiske, kulturelle, historiske, politiske, samfundsmæssige, naturvidenskabelige, psykologiske, religiøse eller lignende.»

Kilde: Kulturministeriet, 2017.

I veiledningen gis et eksempel fra danseundervisning:

«For at indeholde almene perspektiver skal undervisningen i dans sætte trin- og danseundervisningen ind i en sammenhæng, der rækker ud over selve det at danse. Det kan fx dreje sig om dansens kulturelle betydning, dans som kommunikation eller dansens historiske udvikling.»

Kilde: Kulturministeriet, 2017.

Det er den enkelte skolens eget ansvar å kunne redegjøre for hvordan man har innfridd kravet om minimum halvparten UBAK i undervisningen, og dette skal framgå av kursplanen. Det er ikke krav om at det i kursplanen skal angis helt presist når de allmenne elementene opptrer i undervisningstidene, men i den konkrete undervisningen skal det være mulig å identifisere de allmenne elementene og vurdere hvor lenge de varer (Kulturministeriet, 2017).

Foredrag, morgensamling og lignende telles som undervisning og vil typisk regnes som 100 prosent UBAK. Kursfag og valgfag vil som regel ha en prosentandel UBAK, da undervisningen typisk vil være en vekselvirkning mellom tilegnelse av ferdigheter og allmenne perspektiver.

## **3.4 Folkehøgskolekursene**

I folkehøgskolen finnes det både årskurs og halvårskurs, men de aller fleste er årskurs (190 kursdager). Det er i regelverket krav om at:

- elevene skal ha et undervisningsprogram på minst 24 timer per uke
- lørdag er normalt skoledag
- undervisningsomfanget skal normalt være minst 4 timer hver dag

Det er ulikt hvordan folkehøgskolene setter sammen timeplanen, men mange skoler har morgensamling 3–5 dager i uken. Det er i tillegg vanlig at skolene har en timeplan som er satt sammen av kursfag, valgfag og fellesfag. På mange folkehøgskoler utgjør kursfag omtrent halvparten av timeplanen. Resten av timeplanen er valgfag og fellesfag som går på tvers av skolens kurs. Det er også vanlig at skolene har et felles seminar på lørdager, for eksempel et foredrag med en ekstern foredragsholder. De fleste skoler har også satt av tid i løpet av uken der elevene har praktiske oppgaver, for eksempel internatvask og romvask.

Fordi folkehøgskolene er et fritt skoleslag kan man ikke si noe generelt om hva elevene får med seg utover danning og folkeopplysning, som er skolenes primær oppgave. Ulike kurs vil gi ulikt utbytte. Folkehøgskolen bidrar til personlig modning, selvtillit og egenverd samt sosial læring. Ifølge Knutas og Solhaug gir fellesskapet gjennom fagene og det sosiale elevene ulike utfordringer som leder til refleksjon og innsikt i hva som er et godt liv (Knutas & Solhaug, 2010).

## **3.5 Folkehøgskolens rolle i lokalsamfunnet**

Et særtrekk ved folkehøgskolene er at de ofte er lokalisert i bygder og utkantstrøk, der det finnes få kulturtilbud. Folkehøgskolene kan være ressursentre og kulturinstitusjoner i sine lokalmiljøer. Skolene kan invitere lokalbefolkningen inn til arrangementer som for eksempel ved foredrag, elevkonserter og forestillinger.

En annen måte å åpne skolen for lokalbefolkningen på er korte kurs, men denne type kurs har blitt sterkt begrenset ved lovendring i 2020, se utdypende omtale i kapittel 6.1.1.

### 3.6 Folkehøgskolens plass i utdanningssystemet i andre nordiske land

Folkehøgskolen er et nordisk skoleslag, og det er mange fellestrekk over landegrensene, både når det gjelder det ideologiske og det pedagogiske grunnlaget. Over tid har det likevel også blitt klare variasjoner landene mellom når det gjelder folkehøgskolens plass i utdanningssystemet.

I Sverige er folkehøgskolene i stor grad integrerte i det offentlige utdanningssystemet. Elevene på svenske folkehøgskoler kan gå på «allmenn kurs», som gir kompetanse for å kvalifisere til høyere utdanning (Foreningen Norden, 2022b). Elevene får ikke karakterer, men et «omdømme», en type uttalelse som de kan sende med når de søker på universitetet eller høgskole. Noen skoler har også «særkurs», som ligner på den typen kurs som finnes i Danmark og Norge (Folkehøgskolernes forening, 2018a).

Mange skoler i Sverige er uten internat, det vil si at elevene bare er på skolen i undervisningstiden, og flere skoler er plasert tett på større byer. Det finnes et stort mangfold blant svenske skoler, blant annet den første folkehøgskolen i Skandinavia med en muslimsk profil (Kista Folkhögskola). Det er også en svensk skole som tilbyr språkkurs og kompetansegivende kurs for nyankomne flyktninger, samt enkelte skoler som gir tilgang til barneomsorg under kurset (Folkehøgskolernes forening, 2018a; Sveriges folkehøgskolor, 2022).

I Finland har folkehøgskolene gått i samme retning som Sverige. Folkehøgskolene i Finland er undervisningsinstitusjoner for voksne. Som regel fører ikke studiene til noen eksamen, men det er vesentlige unntak. På noen finske folkehøgskoler kan man også gjennomføre studier på grunnskole- eller videregående nivå. På disse kursene fører fullførte studier fram til eksamen og gir studiekompetanse. Elevene kan også ta opp enkeltfag for å forbedre karakterene (Foreningen Norden, 2022a).

I Norden har de danske folkehøgskolene lenge markert seg som mest tro mot Grundtvig-tradisjonen. Som i Norge har det i Danmark vært en mangeårig tradisjon for at folkehøgskolene er

et supplement til det formelle utdanningssystemet, der hensikten er å fremme allmenn dannelse og livsopplysning. I 2006 ble det innført en endring i regelverket som åpnet for at studiekompetansegivende eller eksamensforberedende undervisning kan inngå som en del av et folkehøgskolekurs i inntil 15 timer i uken. Det presiseres i lovverket at prøver og eksamen ikke kan avholdes på folkehøgskolen, men må avholdes i samarbeid med annen utdanningsinstitusjon. Selve undervisningen kan foregå hos en samarbeidspartner, for eksempel en lokal videregående skole, men kan også gjennomføres i skolens lokaler (Kulturministeriet, 2016). Det er opp til den enkelte folkehøgskole selv å bestemme om man ønsker å tilby formell kompetansegivende undervisning som en del av folkehøgskolekurset. Ifølge Folkehøgskolernes Forening i Danmark var det i 2008–2012 i snitt bare fem skoler som tilbød kompetansegivende undervisning som en del av et folkehøgskolekurs. Siden 2013 har det ikke vært noen elever i ordningen med ekstern kompetansegivende undervisning. Enkelte skoler tilbyr likevel undervisning i dansk og matematikk slik at elevene kan ta eksamen som privatist etter avsluttet folkehøgskolekurs. Det er også skoler som tilbyr forberedende kurs. For eksempel kurs der elevene kan forberede seg på opptaksprøve på journalistutdanninger, kurs rettet mot politikutdanningen og utdanninger innenfor arkitektur, film og medier (Folkehøgskolernes forening, 2022e).

### 3.7 Folkehøgskolens organisering

I de følgende avsnittene redegjøres kort for organiseringen i folkehøgskolesektoren.

#### 3.7.1 Eierskap i folkehøgskolene

Folkehøgskolen er ideell virksomhet ved at både statstilskudd og elevbetaling skal komme elevene til gode, jmfør folkehøgskoleloven § 4a. Det store flertallet av folkehøgskolene er privateid, se tabell 3.1. Offentlig eierskap i folkehøgskoler forekommer, men er ikke utbredt.

Utvalget har hentet ut registeropplysninger fra Brønnøysundregisteret om folkehøgskolens organisasjonsform. De to vanligste organisasjonsformene for folkehøgskolene er ifølge Brønnøysundregistrene stiftelse eller forening, og 65 prosent av skolene befinner seg i disse to kategoriene (Brønnøysundregistrene, 2022). Foreningene har som oftest som formål bare å eie og drive en



Tabell 3.1 Organisasjonsform i Brønnøysundregisteret.

Organisasjonsform	Frilynt	Kristen	Totalsum
«Annet foretak iflg. særskilt lov»	2	3	5
Annen juridisk person	1	-	1
Aksjeselskap (AS)	5	6	11
Forening	13	10	23
Fylkeskommunal	9	-	9
Kommunalt foretak	1	-	1
Samvirkeforetak	1	2	3
Stiftelse	19	13	32
Totalsum	51	34	85

Kilde: Brønnøysundregistrene, 2022

bestemt folkehøgskole, men både Landsorganisasjonen (LO) og enkelte misjonsorganisasjoner eier også folkehøgskoler.

Ni skoler eies av en fylkeskommune og én er et kommunalt foretak. Eierformene «Annet foretak iflg. særskilt lov» og annen juridisk person er i bruk, men i liten grad. Aksjeselskap er en forholdsvis ny eierform i folkehøgskolesektoren. Samvirkeforetak er en organisasjonsform som brukes av tre folkehøgskoler.

De frilynte folkehøgskolene er som regel ikke tilknyttet spesielle organisasjoner eller trossamfunn, mens de kristne folkehøgskolene er enten eid av, eller nært tilknyttet, kristne organisasjoner eller kirkesamfunn.

### 3.7.2 Styrets rolle i folkehøgskolen

Folkehøgskoleloven § 2 legger ansvaret til skoleeier for å sette sammen styret. Folkehøgskolenes styre har ansvaret for driften ved skolen. Det innebærer for eksempel å beslutte hvor mange elever og kurs de planlegger for i et gitt skoleår innenfor gjeldende rammer i folkehøgskoleloven. Skolene står fritt til å opprette og legge ned kurs, og det er ingen regulering av hvor mange elever de kan ha på skolen eller de ulike kursene. Skolen kan imidlertid bare få elevtilskudd for inntil 120 prosent av den godkjente internatkapasiteten, se kapittel 7.3.3.

### 3.7.3 Folkehøgskoleforeningene

Folkehøgskolerådet er et skolepolitisk samarbeidsorgan for folkehøgskolene. Rådet representerer

alle folkehøgskoler i Norge, og har ansvar for samfunns- og myndighetskontakt på vegne av skolene. Rådet forvalter også egne økonomiske tilskuddsordninger for folkehøgskolene. Det er også Folkehøgskolerådet som tar imot søknader om husleietilskudd, se kapittel 7.

Rådet bistår også folkehøgskolene med tolkning av regelverk og analyser. Dette gjøres gjennom rundskriv som publiseres på Folkehøgskolerådets nettside. I Folkehøgskolerådets styre sitter representanter fra de ulike folkehøgskoleorganisasjonene i Norge. Rådet har også en rekke utvalg. Utvalgene koordineres av Folkehøgskolerådet og består hovedsakelig av representanter fra henholdsvis Folkehøgskoleforbundet og Noregs Kristelige Folkehøgskolelag (Folkehøgskolerådet, 2022e).

I tillegg til Folkehøgskolerådet har de frilynte folkehøgskolene og de kristne folkehøgskolene hver sin forening og hvert sitt informasjonskontor. De fire organisasjonene, samt Folkehøgskolerådet, er samlokalisert i Oslo.

- *Folkehøgskoleforbundet*  
Idé- og arbeidstakerorganisasjon for de frilynte folkehøgskolene i Norge.
- *Noregs Kristelige Folkehøgskolelag*  
Idé- og arbeidstakerorganisasjon for de kristne folkehøgskolene i Norge.
- *Informasjonskontoret for folkehøgskolen*  
Eies av de frilynte folkehøgskolene og driver informasjons- og kommunikasjonsarbeid på vegne av skolene. Driver nettsiden [www.folkehogskole.no](http://www.folkehogskole.no) og sosiale medier i samarbeid med Informasjonskontoret for kristen folkehøgskole.

- *Informasjonskontoret for kristen folkehøgskole*  
Eies av de kristne folkehøgskolene i Norge og driver informasjons- og kommunikasjonsarbeid på vegne av skolene. Driver nettsiden [www.folkehogskole.no](http://www.folkehogskole.no) og sosiale medier i samarbeid med Informasjonskontoret for folkehøgskolen.

Utvalget har fått oppgitt fra Folkehøgskolerådet at de fem folkehøgskoleorganisasjonene til sammen har 20,2 årsverk som fordeles slik:

- Folkehøgskoleforbundet har 3,7 årsverk
- Noregs Kristelige Folkehøgskulelag har 3,1 årsverk
- Informasjonskontoret for folkehøgskolen har 5,3 årsverk
- Informasjonskontoret for kristen folkehøgskole har 4,7 årsverk
- Folkehøgskolerådet har 3,4 årsverk

De fem organisasjonene «leier» ansattressurser fra hverandre. Det vil si at en ansatt i for eksempel Informasjonskontoret for folkehøgskolen, kan arbeide i Folkehøgskolerådet i tillegg.

Som arbeidstakerorganisasjoner har Noregs Kristelige Folkehøgskulelag og Folkehøgskoleforbundet forhandlingsrett for alle sine medlemmer overfor Virke (private folkehøgskoler) og KS (fylkeskommunale folkehøgskoler). Som idéorganisasjoner forvalter, fremmer og utvikler organisasjonene henholdsvis kristen og frilynt folkehøgskole som skoleslag i Norge. Organisasjonene jobber politisk opp mot både myndigheter og politikere og internt i sektoren (Noregs Kristelige Folkehøgskulelag, 2022; Folkehøgskoleforbundet, 2022c).

### Boks 3.3 Særtilskuddsskoler

Fire folkehøgskoler mottar et særtilskudd for å dekke merutgifter som følge av stor andel elever med funksjonsnedsettelse. Disse fire skolene er:

- Folkehøgskolen Nord-Norge
- Lundheim folkehøgskole
- Peder Mørset folkehøgskole
- Ål folkehøgskole og kurscenter for døve

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2021b

### 3.7.4 Antall skoler

Det finnes 85 folkehøgskoler i Norge, se figur 3.1. Skolene er spredt utover hele landet. Det finnes 10 skoler i Nord-Norge, 11 skoler i Trøndelag, 25 på Vestlandet, 7 i Agder og 32 på Østlandet.

Ni nye skoler er kommet til etter 2009, se tabell 3.2. Vi må tilbake til 1800-tallet for å finne en periode med like mange nye folkehøgskoler.

Ingen skoler har blitt lagt ned de siste 12 årene, men Helgeland Folkehøgskole (tidl. Sandvik) hadde ikke årskurs i skoleårene 2010–2011 og 2011–2012. Det finnes ingen fullstendig og kvalitetssikret oversikt over nedlagte folkehøgskoler i Norge. Siste permanente nedlegging av en folkehøgskole er etter hva utvalget har funnet Kvås folkehøgskole i 2006 (NRK, 2008).

Til sammenligning har det i Danmark vært større svingninger i antall skoler, se tabell 3.3. I perioden 2010–2022 har det vært 22 skolened-

Tabell 3.2 Antall folkehøgskoler, etter år.

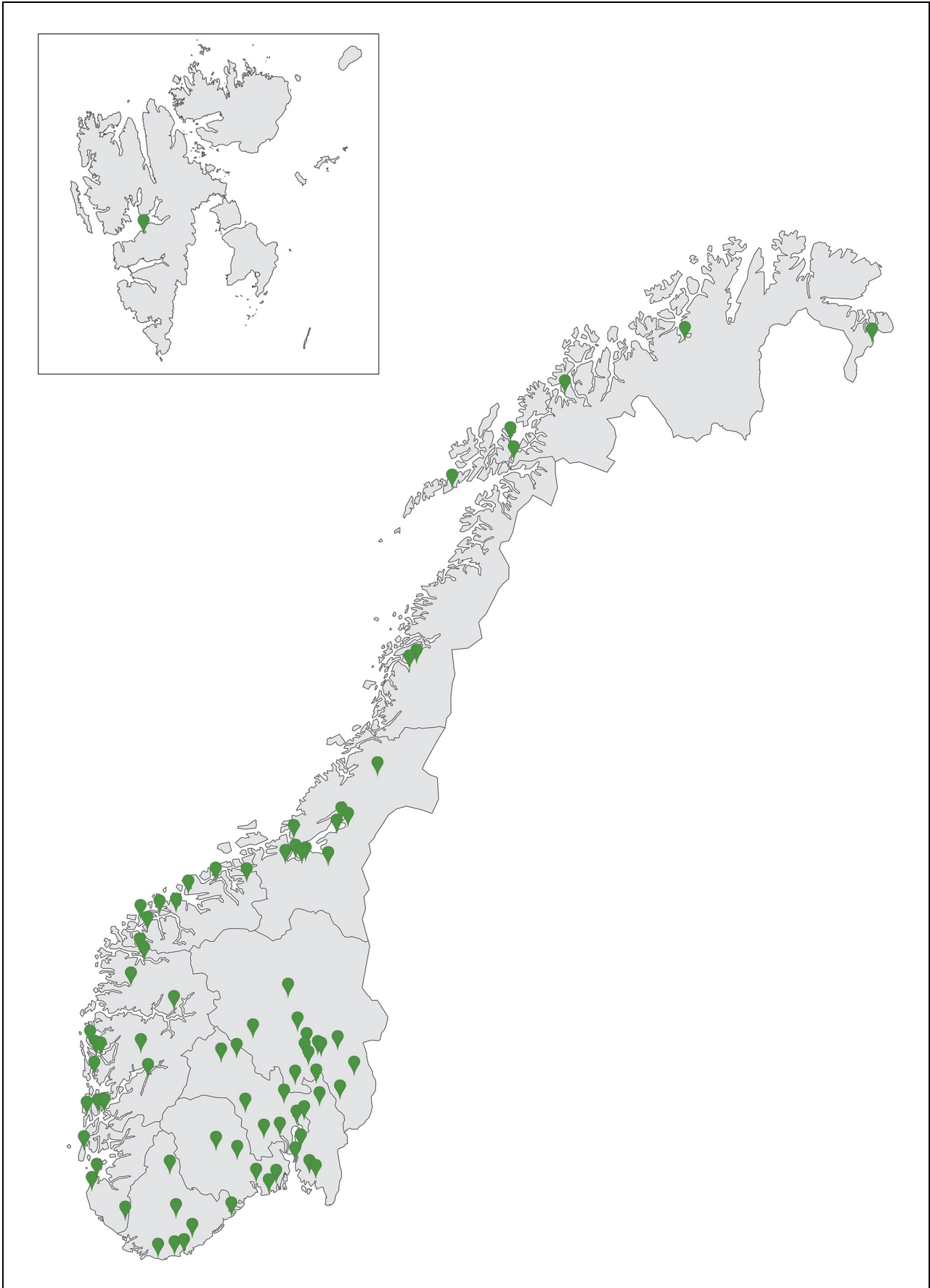
År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Skoler	77	77	77	77	77	77	78	79	79	79	81	83	85

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2021e

Tabell 3.3 Antall danske folkehøgskoler, etter år.

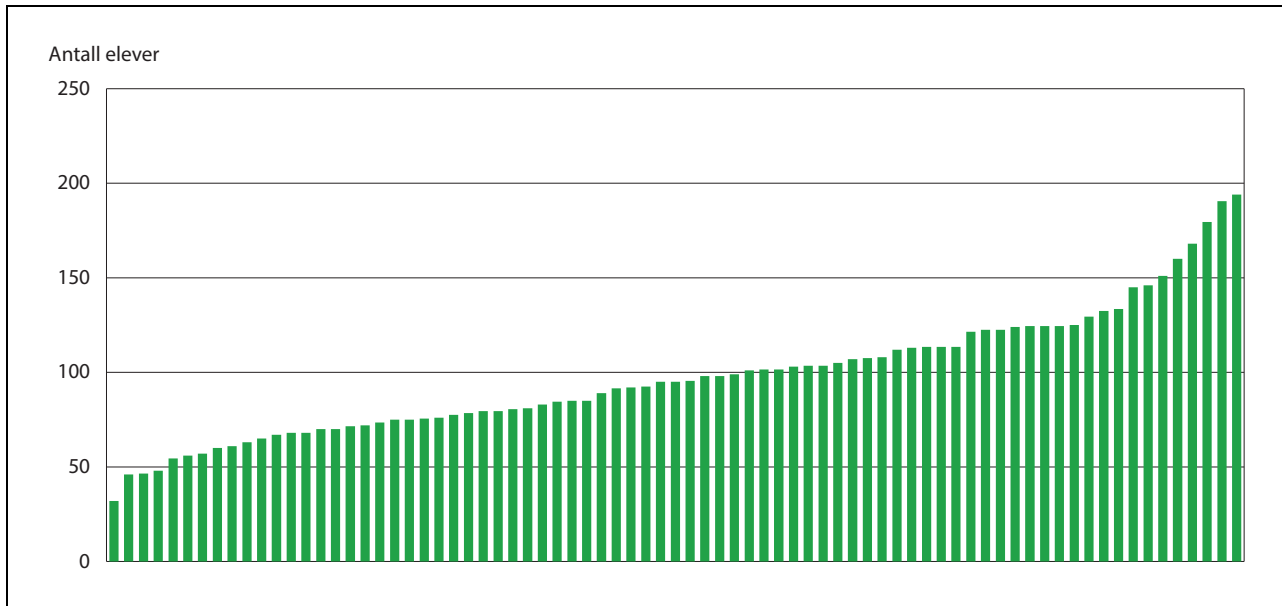
År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Skoler	77	73	70	70	69	67	67	69	70	75	76	77	75
Opprettet	1	1	0	0	1	0	1	2	3	6	3	1	0
Nedlagt	2	5	3	0	2	2	1	0	2	1	2	0	2

Kilde: Folkehøgskolernes Forening, 2022f



Figur 3.1 Kart over folkehøgskoler i Norge.

Kilde: Statistisk sentralbyrå 2022c



Figur 3.2 Antall elever per skole. Skoleåret 2018–2019.

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2021e

leggelser. Det har samtidig vært 19 opprettelser av skoler. En del av nedleggingene skyldes at nye skoler har måtte stenge innen kort tid etter åpning (1–2 år) på grunn av lav søkning og dårlig økonomi. Danske skoler får ikke tilskudd det første året, se kapittel 6.7.1.

### 3.7.5 Skolestørrelse

I gjennomsnitt hadde en folkehøgskole 99 elever på lange kurs i skoleåret 2018–2019.<sup>6</sup> Det laveste elevantallet var 32 elever (Ål Folkehøgskole), mens det største var 194 elever (Rønningen Folkehøgskole). Halvparten av skolene hadde mellom 75 og 120 elever.

Figur 3.3 viser endringer i antall elever på skolene fra ett skoleår til ett annet. Figuren viser at majoriteten av skolene har små svingninger på inntil ti elever fra skoleåret 2018–2019 til 2019–2020, men det er også skoler med en oppgang eller nedgang på nesten 30 elever fra det ene året til det andre.

### 3.7.6 Elevkapasitet

Alle skoler er godkjent for en viss internatkapasitet. Denne fastsettes ved opprettelse av skolen.

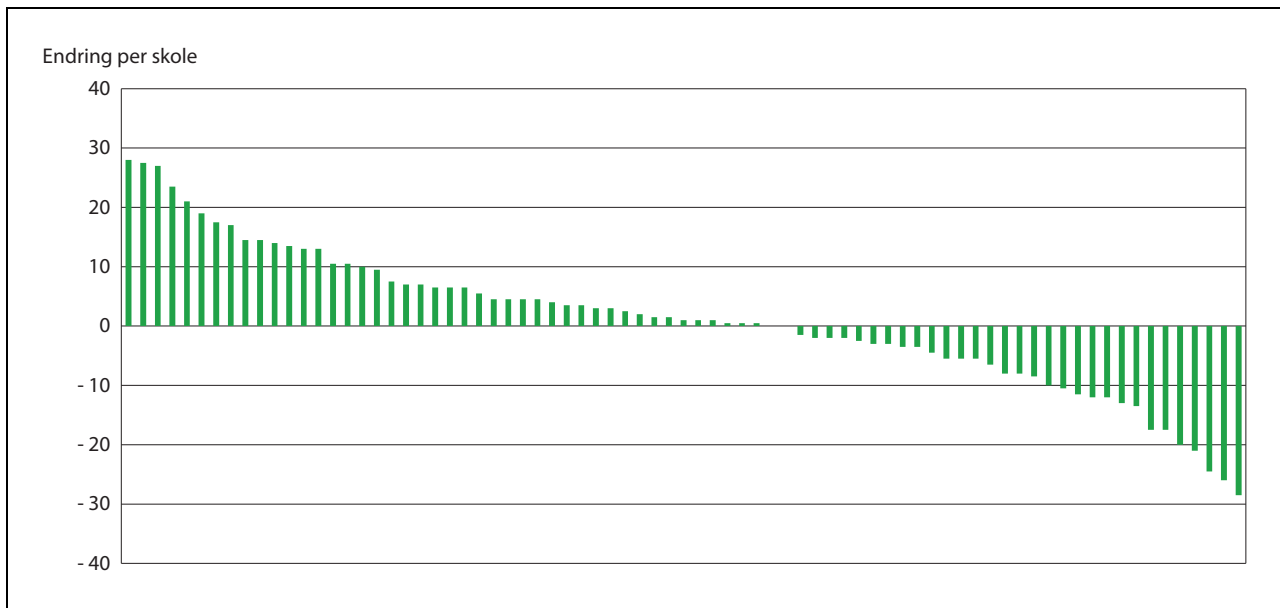
Utdanningsdirektoratet vurderer skolenes internatkapasitet hvert femte år og gjør justeringer basert på innmeldt behov fra folkehøgskolene.<sup>7</sup> Internatkapasiteten sier imidlertid ingenting om skolens faktiske kapasitet til å huse elever i internatet, men har som hovedformål å beregne og begrense størrelsen på elevtilskuddet. Skolene kan få elevtilskudd for maksimalt 120 prosent av den godkjente internatkapasiteten (se kapittel 7.3.2). Skoler kan ta inn flere elever enn det de maksimalt får tilskudd for.

Det er til sjuende og sist skolene selv som bestemmer hvor mange elever de velger å ta inn, forutsatt at de har mange nok søkere. Skolen må vurdere fysiske rammer (som antall sengeplasser) og bemanningssituasjonen (tilstrekkelig med lærere og annet personale) når de vurderer egen kapasitet. Den godkjente internatkapasiteten har trolig også en effekt på skolens beslutning om opptak, jamfør at godkjent internatkapasitet fastsetter rammen for det maksimale elevtilskuddet.

Det har tidligere blitt gjennomført undersøkelser for å kartlegge den faktiske kapasitetsutnyttelsen på skolene. Med kapasitet menes her hvor mange elever en skole er i stand til å ta inn basert på sengeplasser, skolelokaler og undervisningspersonell. I forbindelse med den forrige NOU-en om folkehøgskoler (2001) ble det innhentet opp-

<sup>6</sup> Når utvalget ser på skolestørrelse og endringer i elevtall har utvalget valgt å benytte tall fra skoleåret 2018–2019, som var det siste «normalåret» før covid-19-pandemien. Tall for inneværende skoleår (2022–2023) er ikke publisert før NOU-en ferdigstilles.

<sup>7</sup> Ved justering av internatkapasitet flyttes kapasitet fra en skole til en annen, slik at den samlede kapasiteten er uendret. Justeringene som gjøres er ofte små.



Figur 3.3 Endringer i elevtall ved den enkelte skole, sortert fra største oppgang til største nedgang. Skoleåret 2018–2019 til 2019–2020.

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2021e

lysninger som viste at det i gjennomsnitt var om lag 80 prosent kapasitetsutnyttelse ved folkehøgskolene. Opplysningene viste videre at det var betydelige variasjoner mellom skolene. Noen var overfylte, mens andre benyttet bare halve kapasiteten.

Spørningen viste også store regionale forskjeller, med lavest kapasitetsutnyttelse for folkehøgskolene i Nord-Norge med om lag 60 prosent og høyest for skolene i Trøndelag, på Sør-Vestlandet, Sørlandet og på Østlandet med ca. 90 prosent (NOU 2001: 16).

Det finnes ikke oppdaterte tall for kapasitetsutnyttelse. Vi har tall som viser i hvilken grad folkehøgskolene har fylt opp sin kapasitet ut fra godkjent internatkapasitet. Godkjent internatkapasitet må kunne antas å være et minimumsmål på hvor mange elever en folkehøgskole kan ta inn. Den faktiske kapasiteten er trolig større fordi mange skoler tar inn flere elever enn deres godkjente internatkapasitet tilsier.

Tabell 3.4 Godkjent internatkapasitet og antall elever. Skoleåret 2018–2019.

	Antall skoler
Antall elever > internatkapasitet	46
Antall elever = internatkapasitet	1
Antall elever < internatkapasitet	30

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2021e

Tall for skoleåret 2018–2019 viser at 46 skoler hadde flere elever enn skolens godkjente internatkapasitet, se tabell 3.4. Det var samtidig 30 skoler som hadde færre elever enn skolens godkjente internatkapasitet. Hvis en ser nærmere på disse 30 skolene, var det til sammen 382 elevplasser som ikke var fylt i skoleåret 2018–2019. Dette tilsvarer 5 prosent av det samlede elevtallet i 2018–2019.

## Kapittel 4

# Folkehøgskoleelevene

Utvalget har sett behov for å samle mer kunnskap om elevene som går på de norske folkehøgskolene. Kapitlet presenterer statistikk om elevene fra de siste ti årene. Figurer og tabeller er i hovedsak hentet fra et statistikknotat som utvalget har bestilt fra Statistisk sentralbyrå og en rapport fra Proba samfunnsanalyse. I statistikken er det brukt tall fra 1. oktober i det aktuelle skoleåret og elever ved korte kurs er utelatt. I tillegg kommer data fra Lånekassen.

Utvalget ser også nærmere på årsakene til underrepresentasjonen av enkelte grupper blant folkehøgskoleelever. I kapitlet gjøres en rekke sammenligninger med elevsammensetningen på danske folkehøgskoler. Disse sammenligningene er basert på data fra Danmarks Statistikk.

Utvalget vil innledningsvis trekke fram følgende funn:

- 19- og 20-åringer utgjør rundt 80 prosent av elevene.
- Folkehøgskoleelever med innvandrerbakgrunn er underrepresentert, både sammenlignet med den generelle befolkningen og studenter i høyere utdanning.
- Det er flere kvinner enn menn som går på folkehøgskole.
- Barn av foreldre med lang utdanning og høy inntekt velger oftere å ta et år på folkehøgskole.

### 4.1 Antall elever, alder og kjønn

De siste fem årene har om lag 7500 unge voksne årlig tatt et år på folkehøgskole, se figur 4.2. Fra skoleåret 2010–2011 til 2020–2021 økte elevtallet med i underkant av 500, en økning på rundt 5 prosent. Flest folkehøgskoleelever var det i skoleåret 2019–2020 med over 7850, og færrest i 2013–2014, med rundt 6730. I skoleåret 2018–2019 gikk 53 prosent av elevene på frilynte folkehøgskoler, mot 47 prosent på kristne (Statistisk sentralbyrå, 2022c).

I et lengre historisk perspektiv kan det nevnes at søkningen til folkehøgskolene gikk ned på 1970-tallet, samtidig som fylkene bygget ut videregående opplæring for alle.<sup>1</sup> Rekrutteringen har siden tatt seg opp og kan blant annet ses i sammenheng med at Stortinget i 1997 vedtok at et folkehøgskoleår skal gi tilleggspoeng ved opptak til høyere utdanning (Halse & Klepp, 2022).

Til sammenligning har det i Danmark fra 2010–2011 til 2020–2021 vært en økning i antall elever fra om lag 8400 elever til om lag 12 300 elever, en økning på 46 prosent, se figur 4.3. I Danmark går de fleste elevene på halvårskurs (ca. 20 uker).

#### 4.1.1 Aldersfordeling

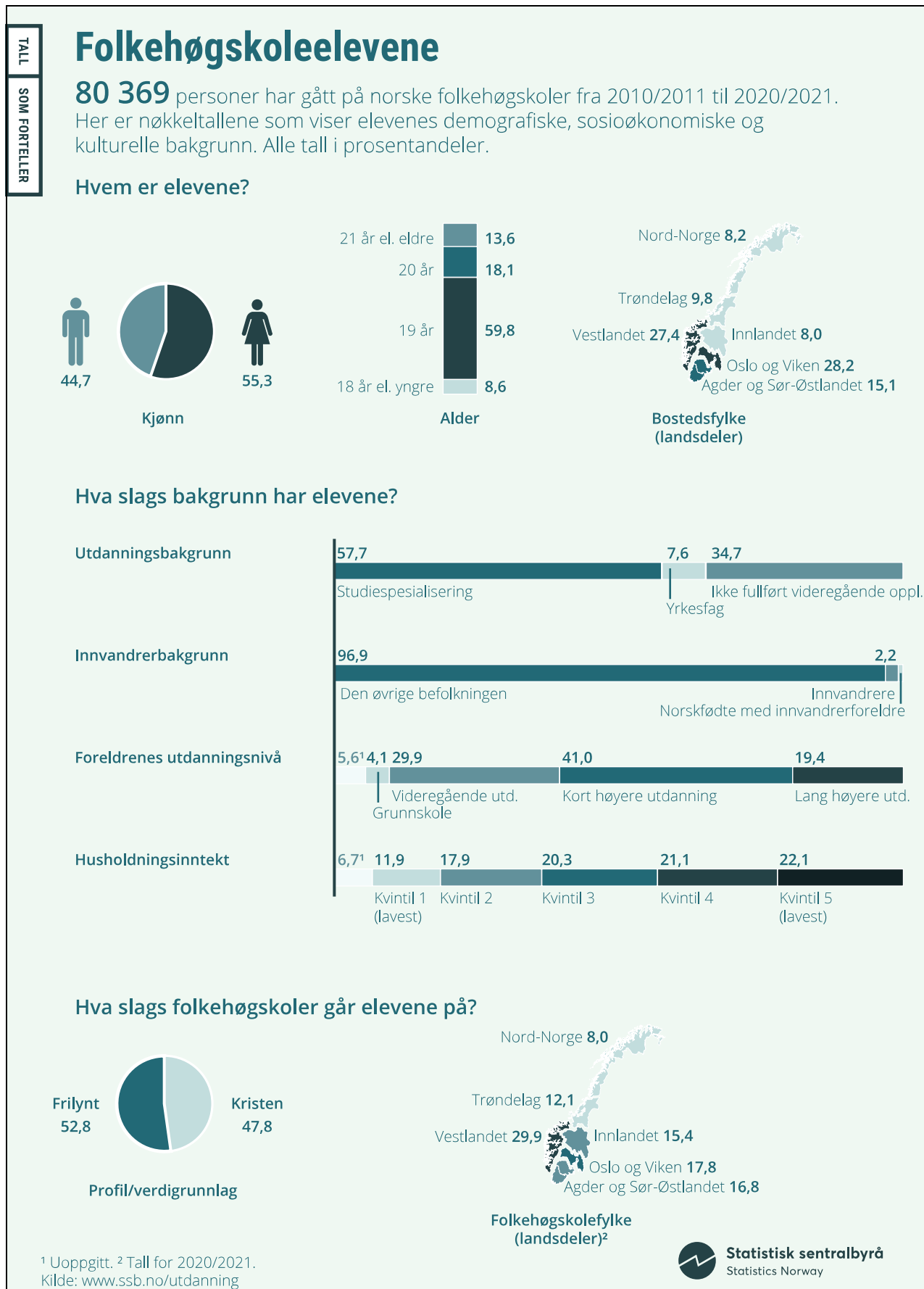
Elever på 19 år utgjør rundt 60 prosent av elevmassen, se figur 4.4. Den nest største elevgruppen er 20-åringer, som utgjør rundt 20 prosent. En del av disse er elevstipendiater, se kapittel 10.4.

Bare 1–2 prosent av folkehøgskoleelevene er yngre enn 18 år, mens om lag 15 prosent av elevene er 21 år eller eldre. Den lave andelen elever under 18 år kan ses i sammenheng med at de fleste folkehøgskoler har en nedre aldersgrense på 18 år.

Aldersfordelingen har vært relativt stabil de siste ti årene. I den samme perioden har mellom seks og sju prosent av alle 19-åringer gått på folkehøgskole (Statistisk sentralbyrå, 2022c). Andelen 20-åringer har økt fra rundt 15 prosent i 2010–2011 til over 20 prosent i 2020–2021 (Statistisk sentralbyrå, 2022c).

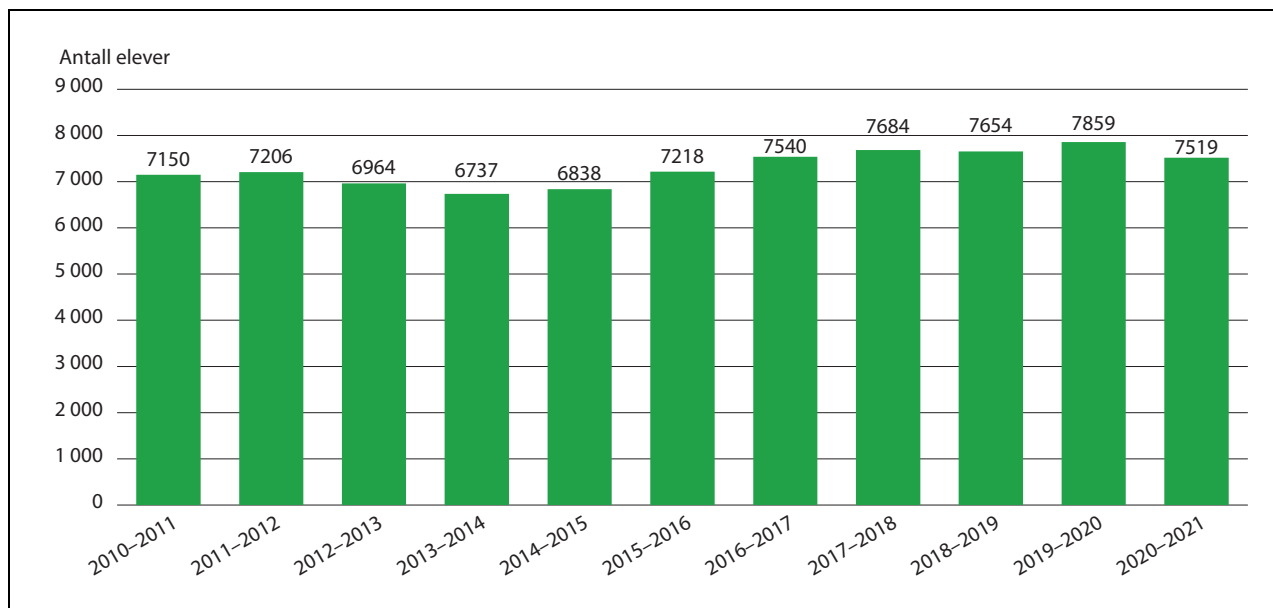
Til sammenligning er det en større aldersspredning på de danske folkehøgskolene, hvor 31 prosent av elevene er 22 år eller eldre. Det er også en noe større andel elever på 17 år eller yngre (Danmarks statistikk, 2022).

<sup>1</sup> Utvalget har forsøkt å skaffe tidsserier om antall elever på folkehøgskole som går lenger tilbake i tid enn det som er tilgjengelig gjennom Statistisk sentralbyrå. Utvalget har vært i kontakt med både Folkehøgskolerådet og Kunnskapsdepartementet, men dessverre har det ikke vært mulig å framskaffe tallene.



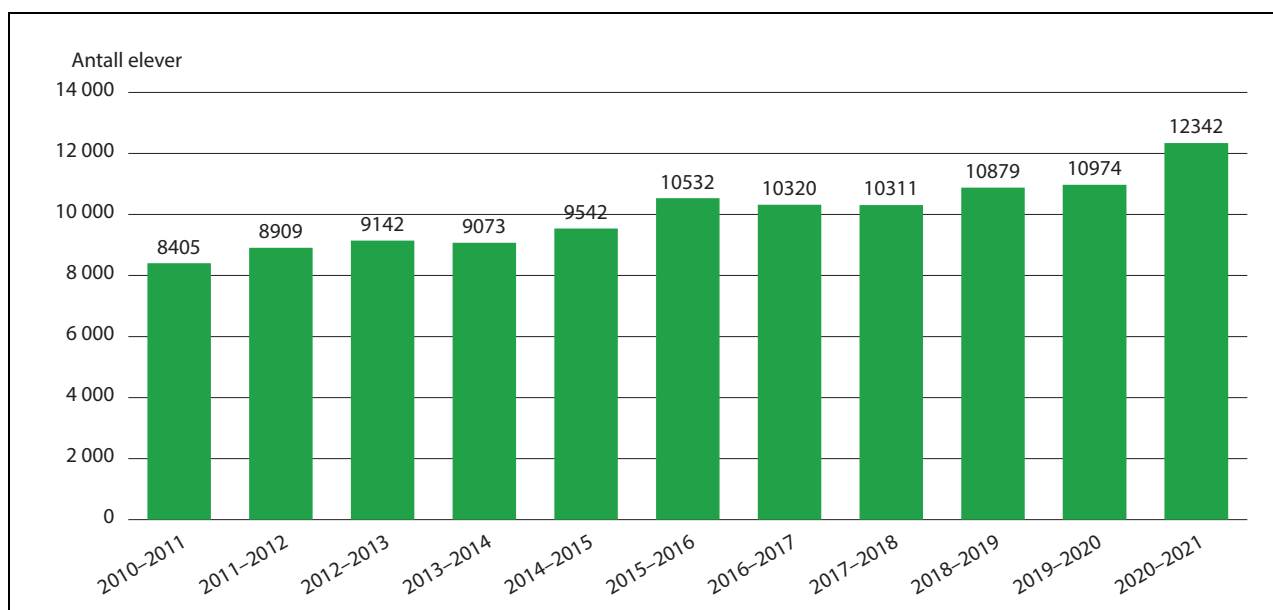
Figur 4.1 Infografikk med nøkkeltall for folkehøgskoleelevene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2022c



Figur 4.2 Antall folkehøgskoleelever på lange kurs, etter skoleår.

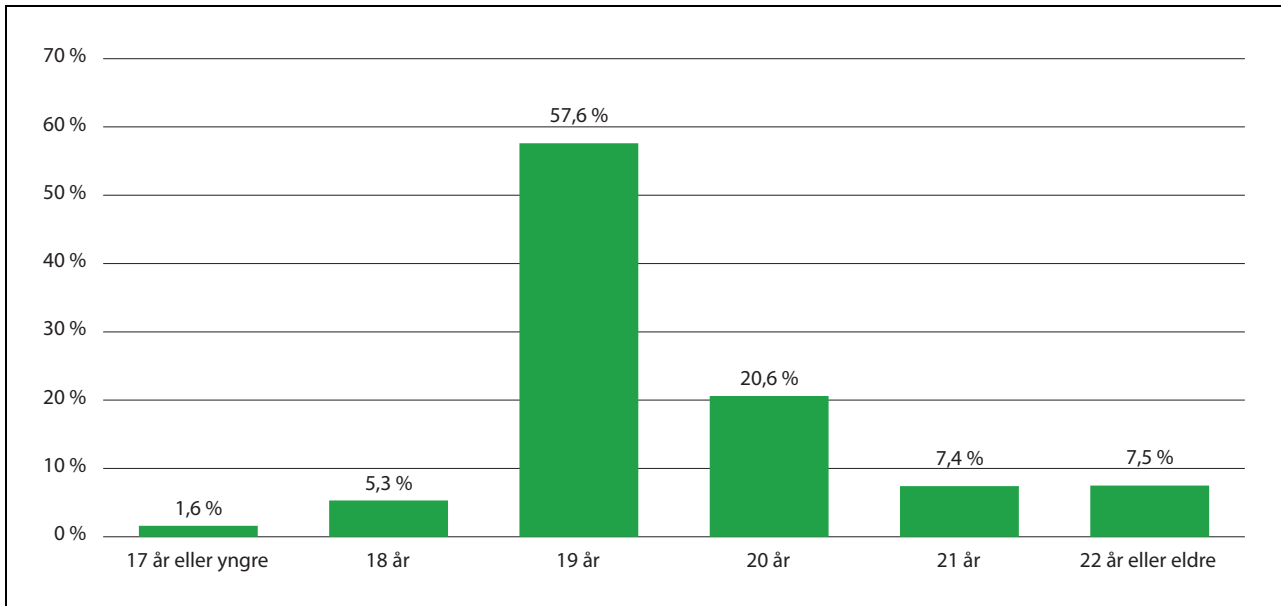
Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2022c



Figur 4.3 Danske folkehøgskoler. Elever på lange og mellomlange kurs (minimum 12 uker), etter skoleår.

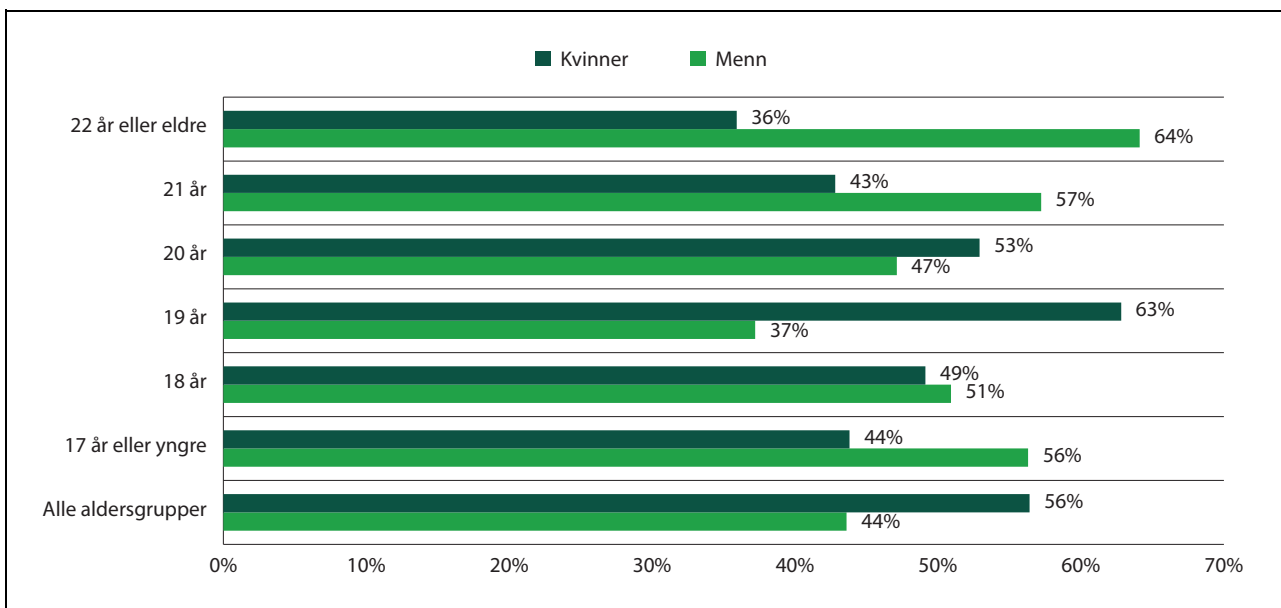
Kilde: Danmarks statistik, 2022





Figur 4.4 Elever på lange kurs, fordelt på alder. Skoleåret 2020–2021.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2022c



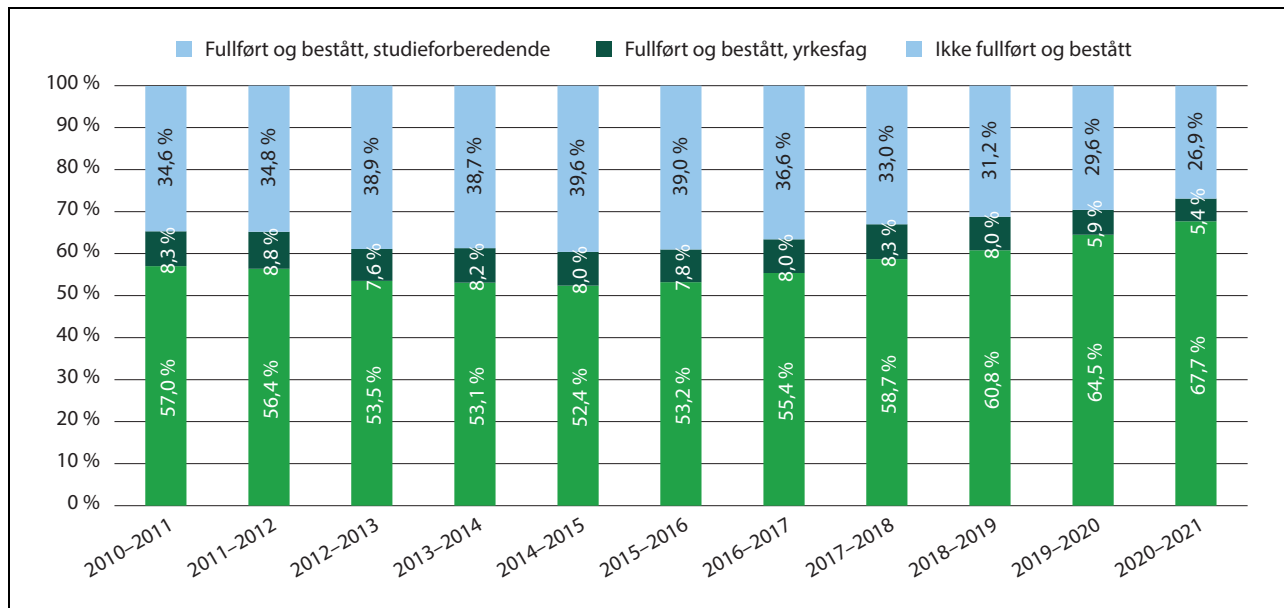
Figur 4.5 Elever på lange kurs etter kjønn og aldersgruppe. Skoleåret 2018–2019.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2022c

#### 4.1.2 Kjønn

De siste ti årene har det gjennomgående vært flere kvinner enn menn blant folkehøgskoleelevne, med en kvinneandel på rundt 55 prosent, se figur 4.5. Til sammenligning har kjønnsfordelingen i universitets- og høyskoleutdanning i lang tid vært rundt 60 prosent kvinner og 40 prosent menn (Statistisk sentralbyrå, 2022i).

Det er imidlertid stor variasjon i kjønnsfordelingen om man ser på de ulike aldersgruppene. Det er bare blant 19- og 20-åringene at det er overvekt av kvinner. I alle andre aldersgrupper er det en overvekt av menn. I skoleåret 2018–2019 var andelen kvinner 63 prosent blant 19-åringene, som er den største elevgruppen. I samme skoleår utgjorde menn 64 prosent av elevene som var 22 år eller eldre og rundt



Figur 4.6 Elever på lange kurs etter fullført og bestått videregående opplæring med studie- eller yrkeskompetanse.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2022c

56 prosent av elevene under 17 år (Statistisk sentralbyrå, 2022c).

Kjønnsfordelingen i dag er jevnere enn tidligere. I 2007 utgjorde kvinner nesten to tredjedeler. Ifølge Folkehøgskolekontoret er det flere grunner til at folkehøgskolene i dag tiltrekker flere menn. De peker blant annet på at folkehøgskolene har fått nye typer kurs som tiltrekker seg menn, slik som e-sport og spilldesign. En del av de mer tradisjonelle folkehøgskolekursene, som idrett og friluftsliv, tiltrekker seg også mange menn (Folkehøgskolekontoret, 2022f).

I Danmark er kjønnsbalansen skjevare enn i Norge, med en kvinneandel de siste seks årene på mellom 55 og 62 prosent. Særlig de to siste årene har danske folkehøgskoler hatt en overvekt av kvinner (Danmarks statistikk, 2022).

## 4.2 Bakgrunn fra videregående opplæring

De fleste folkehøgskoleelevene har fullført og bestått studieforberedende utdanning på videregående skole før de begynte på folkehøgskoleåret sitt. I 2020-2021 hadde 68 prosent av folkehøgskoleelevene fullført et studieforberedende utdanningsprogram og denne gruppen utgjør en stadig større andel av elevene ved folkehøgskolene, med en økning på 11 prosentpoeng fra 2010-2011, se

figur 4.6 (Statistisk sentralbyrå, 2022c). Denne utviklingen gjenspeiler at andelen i befolkningen som fullfører og består videregående opplæring generelt har økt i den samme tidsperioden (Utdanningsdirektoratet, 2021d).

Samtidig har det blitt en lavere andel elever i folkehøgskolene med fullført yrkesfaglig utdanning. I 2010-2011 utgjorde gruppen rundt 8 prosent av elevene i folkehøgskolene, mens i 2020-2021 var andelen redusert til 5 prosent. Vi finner også en nedgang i andelen elever i folkehøgskolene som ikke har fullført og bestått videregående utdanning. Her er nedgangen på 8 prosentpoeng, fra 35 prosent i skoleåret 2010-2011 til 27 prosent i 2020-2021 (Statistisk sentralbyrå, 2022c).

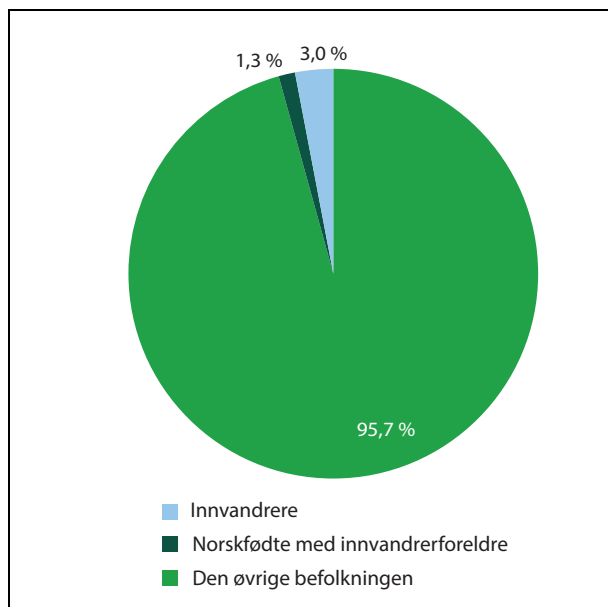
For folkehøgskoleelever født i 1996 har flere fullført og bestått et studieforberedende utdanningsprogram ved utgangen av skoleåret 2019-2020 (66 prosent) enn de som ikke gikk på folkehøgskole (50 prosent). Det er mindre vanlig at en folkehøgskoleelev har fullført og bestått et yrkesfaglig utdanningsprogram (11,3 prosent) sammenlignet med resten av kullet (23,5 prosent). For alle utdanningsprogram på videregående nivå har folkehøgskoleelevene (77 prosent) i større grad enn resten av kullet som var født i 1996 (74 prosent) fullført videregående opplæring (Statistisk sentralbyrå, 2022c).

### 4.3 Innvandrerbakgrunn

Det er en lav andel folkehøgskoleelever med innvandrerbakgrunn.<sup>2</sup> I løpet av de siste ti årene har andelen innvandrere i folkehøgskolen økt fra rundt 1 prosent av alle folkehøgskoleelever i skoleåret 2010–2011, til 3 prosent i 2020–2021, se figur 4.7. Blant norskfødte med innvandrerforeldre finner vi en økning på 0,8 prosentpoeng i perioden til 1,3 prosent (Statistisk sentralbyrå, 2022c). Til sammenligning var 17 prosent av Norges befolkning på 19 og 20 år innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre i 2020 (Statistisk sentralbyrå, 2022f).

Som tidligere beskrevet er det samlet sett kvinner som utgjør den største andelen folkehøgskoleelever. Tilsvarende fordeling finner vi også blant elever som er norskfødte med innvandrerforeldre, se figur 4.8. Blant innvandrere er det derimot menn som utgjør den største andelen folkehøgskoleelever, hvor 59 prosent av elevene er menn. Innvandrere som går folkehøgskole utgjør om lag 225 elever i året, så det er snakk om forholdsvist små tall (Statistisk sentralbyrå, 2022h).

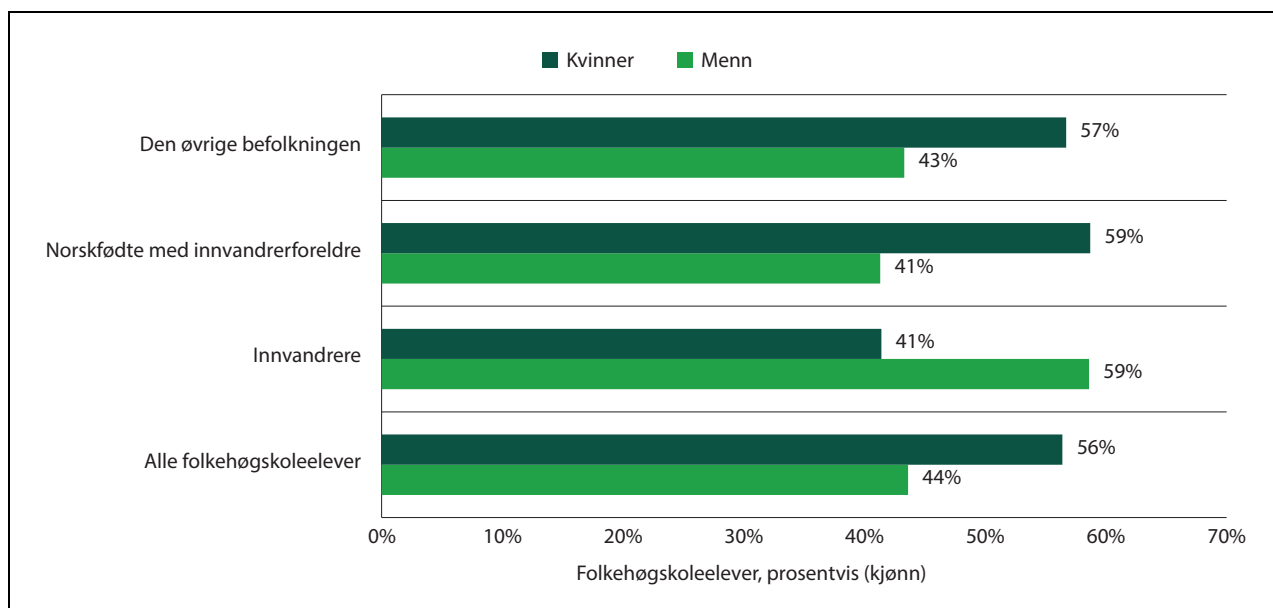
<sup>2</sup> Begrepet innvandrerbakgrunn omfatter både innvandrere (født i utlandet av utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre), og norskfødte med innvandrerforeldre (to utenlandsfødte foreldre som har fire utenlandske besteforeldre). Statistisk sentralbyrå bruker disse kategoriene i sin befolkningsstatistikk.



Figur 4.7 Folkehøgskoleelever på lange kurs, etter innvandringskategori. Skoleåret 2020–2021.

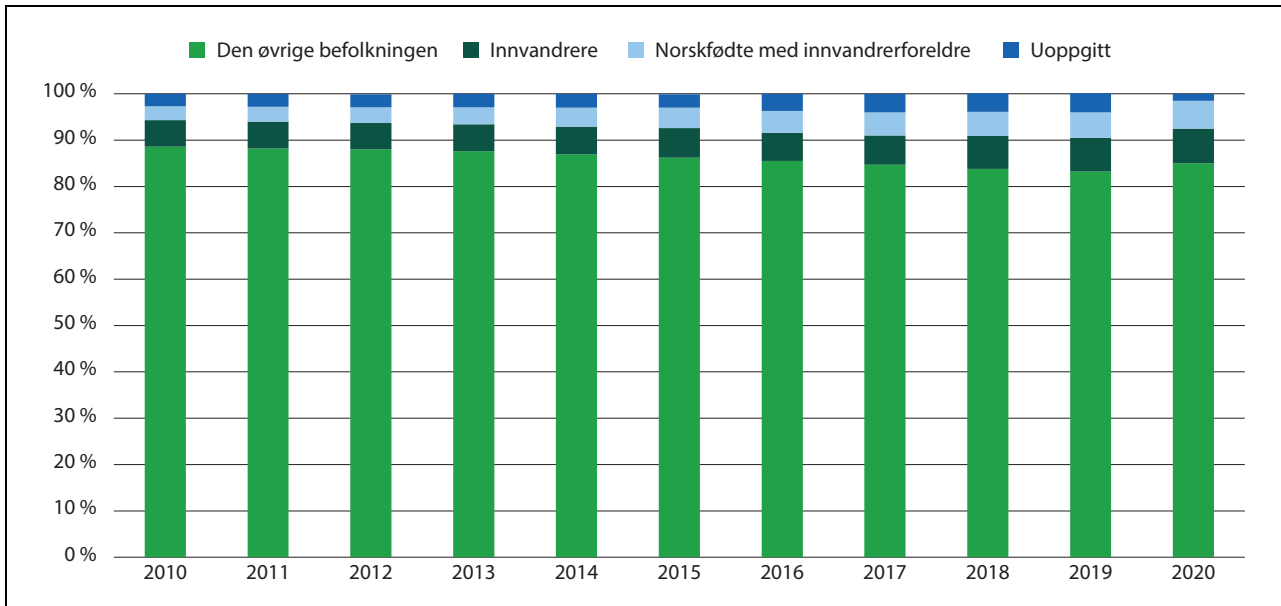
Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2022c

Til sammenligning er personer med innvandrerbakgrunn noe mer representert i universitets- og høyskoleutdanning, se figur 4.9. I skoleåret 2020–2021 var det 8 prosent innvandrere i universitets- og høyskoleutdanning, en økning på 2 prosentpoeng siden skoleåret 2010–2011. Tilsvarende utgjorde norskfødte med innvandrer-



Figur 4.8 Folkehøgskoleelever på lange kurs, etter innvandringskategori og kjønn. Skoleåret 2018–2019.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2022c



Figur 4.9 Studenter under 25 år ved universitet og høyskoler i Norge, etter innvandringskategori.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2022c

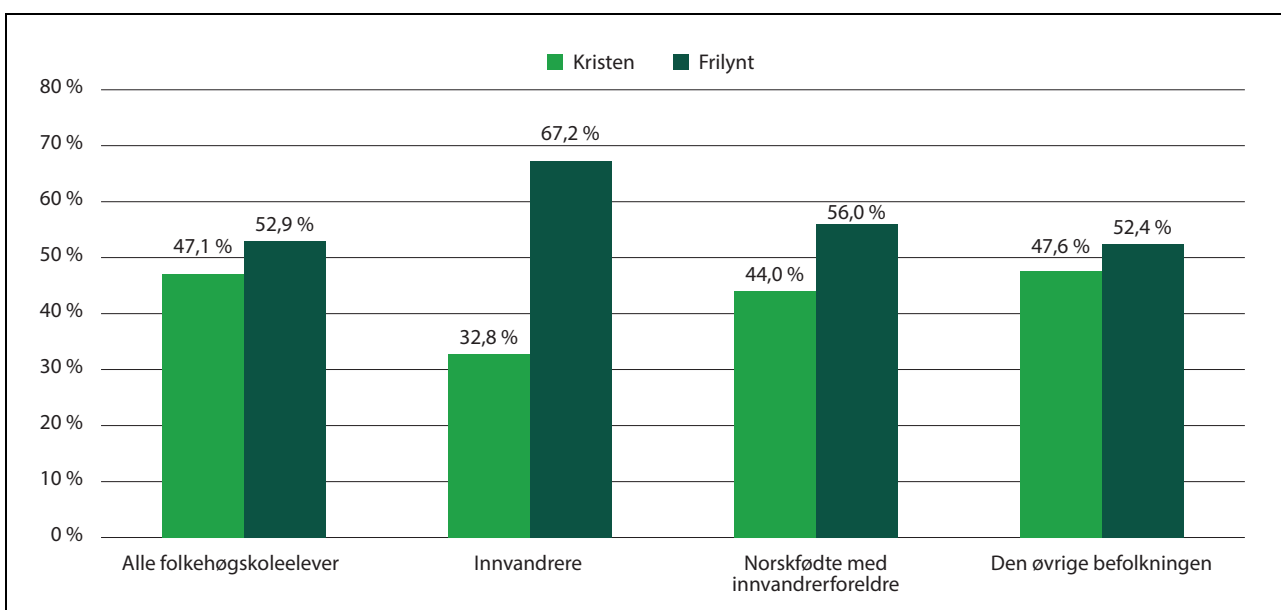
foreldre rundt 6 prosent av studentene ved universiteter og høyskoler i samme skoleår. Her er økningen på 3 prosentpoeng siden 2010–2011 (Statistisk sentralbyrå, 2022i).

Blant elever med innvandrerbakgrunn velger 67 prosent frilynte skoler, se figur 4.10. Forskjellen er mindre markant blant norskfødte med innvandrerforeldre, med 56 prosent på frilynte skoler og 44 prosent på kristne. Blant den øvrige befolkningen ser vi en jevnere fordeling med 52 prosent

på frilynte skoler og 48 prosent på kristne (Statistisk sentralbyrå, 2022c).

#### 4.4 Elever med behov for tilrettelegging

Dobbelttellende elever er en betegnelse som brukes om elever som har dokumenterte behov for tilrettelegging og dermed utløser et høyere til-



Figur 4.10 Folkehøgskoleelever, etter innvandringskategori og frilynt eller kristen folkehøgskole. 2018–2019.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2022c

skudd enn andre elever (se kapittel 7.3.2). Andelen dobbelttellende elever har vært stabil de siste årene og utgjør en andel på rundt 5,5 prosent, med mellom 400 og 500 elever de siste fem årene (Statistisk sentralbyrå, 2022c). Det er grunn til å tro at det i praksis er flere elever med behov for tilrettelegging i folkehøgskolen enn det som rapporteres inn (se kapittel 13.3.2).

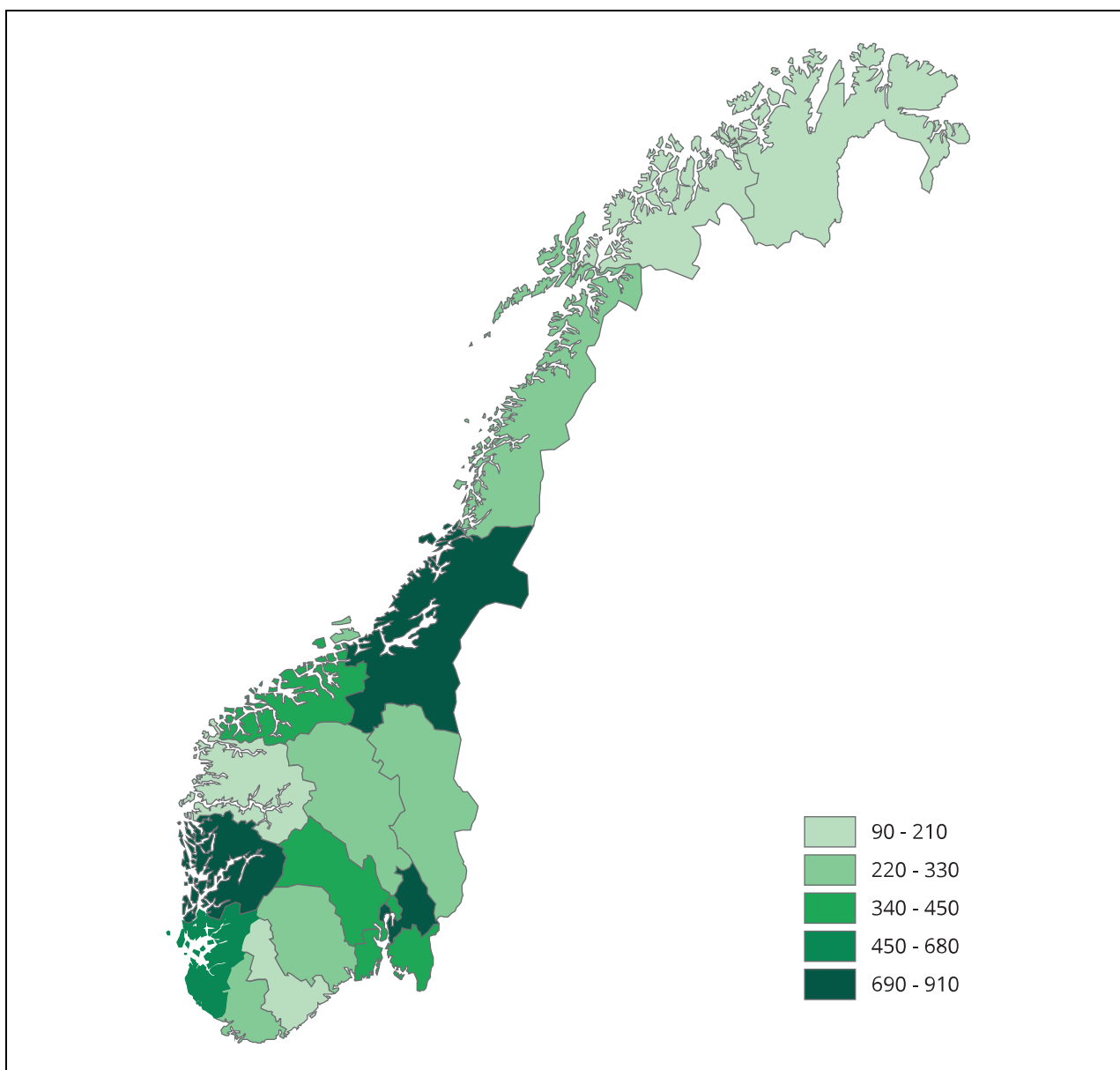
Det er en større andel menn enn kvinner blant dobbelttellende elever. I perioden 2013–2021 har det i snitt vært 52 prosent menn og 48 prosent kvinner blant dobbelttellende elever (Statistisk sentralbyrå, 2022c).

#### 4.5 Hvor kommer folkehøgskoleelevene fra?

Oversikten over folkehøgskoleelevers registrerte bostedsadresse viser at elevene kommer fra hele landet, og at fordelingen i stor grad speiler befolkningsmønsteret i Norge, se figur 4.11.

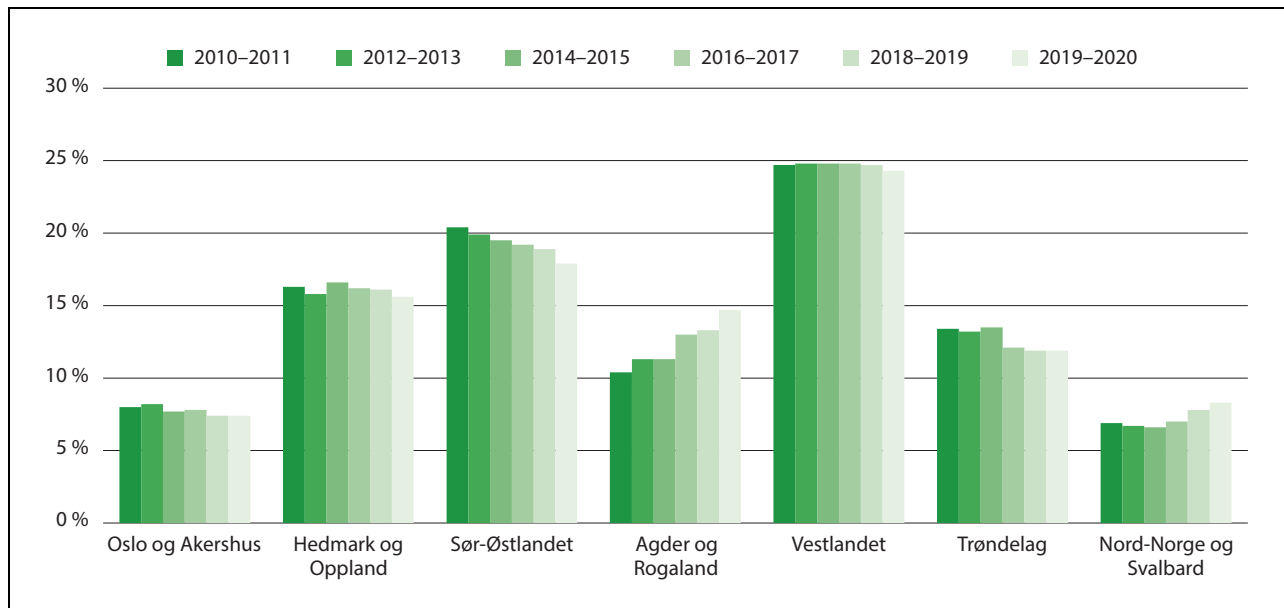
Om lag en fjerdedel av alle elever går på en folkehøgskole på Vestlandet, se figur 4.12. Andelen har holdt seg stabil over tid. Nest flest elever går på folkehøgskole på Sør-Østlandet. Færrest elever går på folkehøgskole i Oslo og Akershus og i Nord-Norge og Svalbard.

Den største gruppen elever ved folkehøgskoler på Vestlandet kommer fra Hordaland fylke,



Figur 4.11 Folkehøgskoleelever på lange kurs etter bostedsfylke. Skoleåret 2018–2019.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2022c



Figur 4.12 Folkehøgskoleelever på lange kurs etter folkehøgskolefylke og skoleår.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2022c

og elever fra Akershus utgjorde den største elevgruppen ved folkehøgskolene på Sør-Østlandet.

Det er om lag 300 utenlandske elever årlig, hvilket utgjør om lag 5 prosent av elevene på lange kurs. Dette tallet tilsvarer andelen av internasjonale gradsstudenter i høyere utdanning (Wiers-Jenssen, 2019). Forholdet mellom andel norske statsborgere og utenlandske statsborgere på folkehøgskoler har holdt seg stabilt gjennom de siste ti årene. Lovverket tillater at maksimum 10 prosent av elevene ved en folkehøgskole kan være statsborgere av land utenfor EØS-systemet, noe som begrenser hvor mange folkehøgskoleelever man kan finne i denne gruppen.

## 4.6 Folkehøgskoleelevenes sosioøkonomiske bakgrunn

### 4.6.1 Foreldrenes utdanning

Foreldres utdanningsnivå er et mye brukt mål på sosioøkonomisk bakgrunn. Elever som har foreldre med kort eller lang høyere utdanning utgjør rundt 67 prosent av folkehøgskoleelevene i skoleåret 2020–2021, se figur 4.13. Den største veksten ser vi i gruppen elever med foreldre med lang høyere utdanning. Andelen har økt med 9 prosentpoeng fra 2010–2011. Den største gruppen folkehøgskoleelever har foreldre med kort høyere utdanning, og utgjør 42 prosent av elevene i 2020–2021. Denne gruppen har også blitt noe større de siste ti årene. Andelen elever med foreldre med

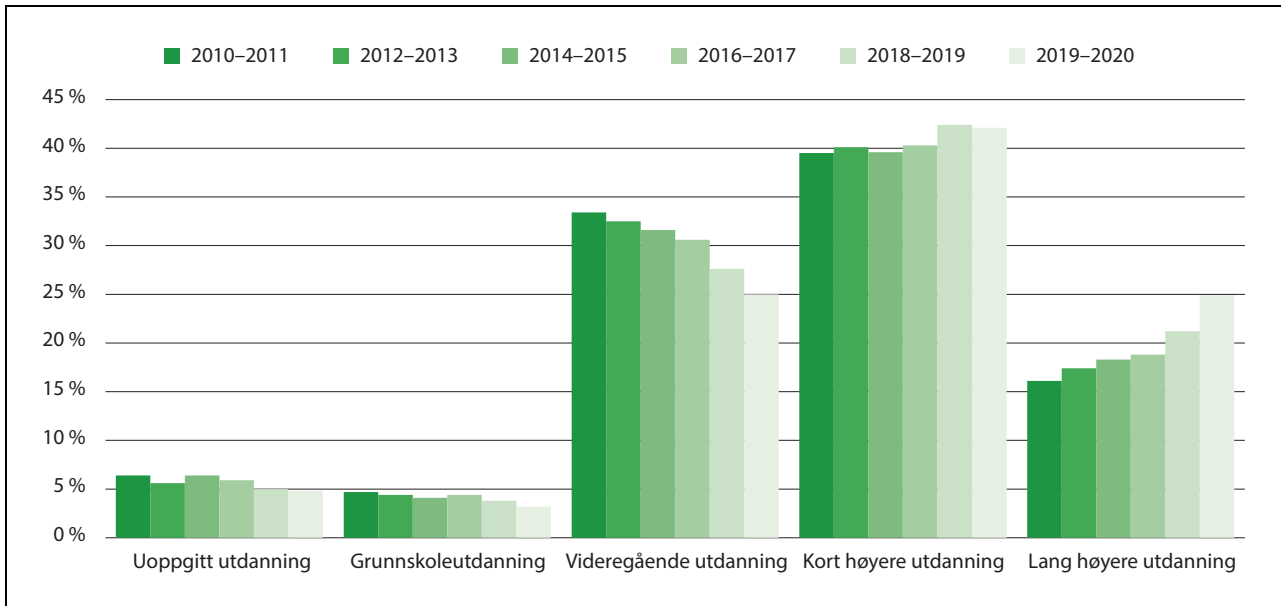
videregående utdanning som høyeste fullførte utdanningsnivå har sunket fra 33 prosent i 2010–2011 til 25 prosent i 2020–2021. Statistisk sentralbyrå peker på at utviklingen i foreldrenes utdanningsnivå speiler utviklingen i befolkningens utdanningsnivå, hvor antall personer med kort høyere utdanning har blitt mangedoblet siden 1970 (Statistisk sentralbyrå, 2022c).

Hvis man ser på personer som er 40–65 år i den generelle befolkningen, er det en mindre tendens blant denne gruppen til å ha høyere utdanning, både for kvinner (59 prosent) og menn (46 prosent) enn blant foreldregruppen (Statistisk sentralbyrå, 2022g).

Hvis man ser på alle elever i et avgangskull i videregående opplæring, kan man se på hvor vanlig det er å gå på folkehøgskole for ulike elevgrupper, se figur 4.14. For perioden 2013–2014 til 2019–2020 var det én prosent av elevene som hadde foreldre med grunnskoleutdanning som høyeste utdanningsnivå, som gikk på folkehøgskole.<sup>3</sup> I samme periode finner man at i snitt 8 prosent av elevene med foreldre med kort høyere utdanning<sup>4</sup> og 12 prosent av elevene med foreldre med lang høyere utdanning gikk på folkehøgskole

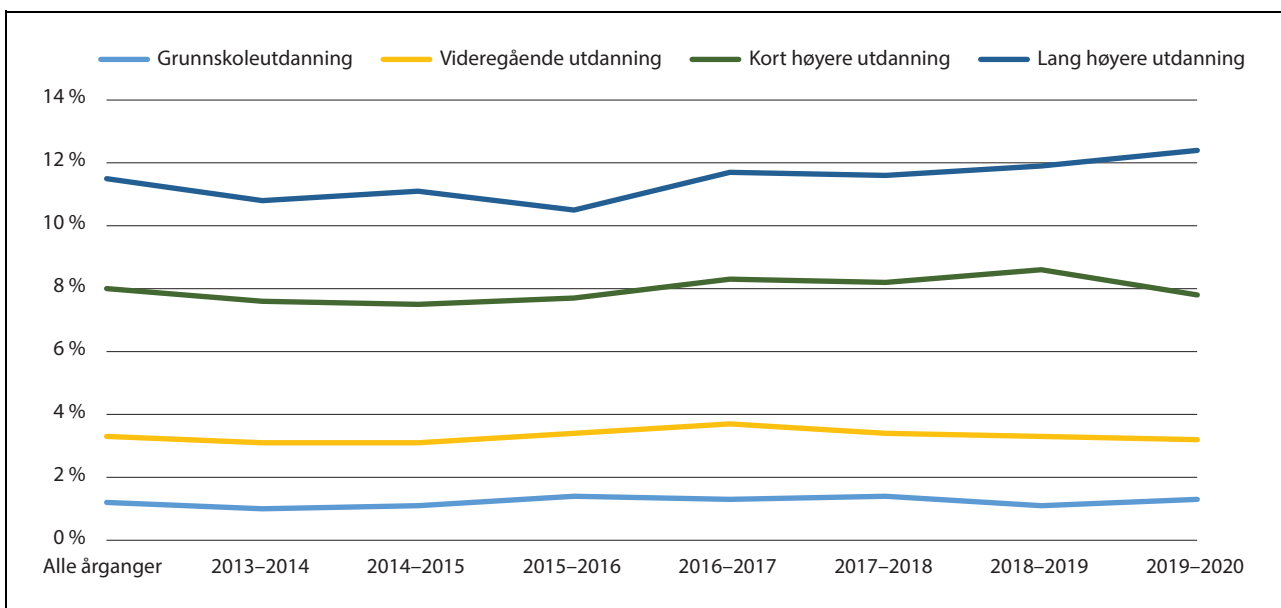
<sup>3</sup> Skoleåret refererer til avgangsåret for elevene i videregående opplæring. Antall/andel som er i folkehøgskole skoleåret etter (for skoleåret 2019–2020 registrert per 1. oktober 2020).

<sup>4</sup> Kort høyere utdanning betyr universitets- eller høyskoleutdanning på inntil fire år eller minimum 120 studiepoeng. Lang høyere utdanning betyr universitets- og høyskoleutdanning på mer enn fire år eller fullført forskerutdanning.



Figur 4.13 Folkehøgskoleelever på lange kurs etter foreldrenes utdanningsnivå og skoleår.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2022c



Figur 4.14 Andel elever i et avgangskull i videregående opplæring som velger å gå på folkehøgskole, etter foreldrenes utdanningsnivå og skoleår.

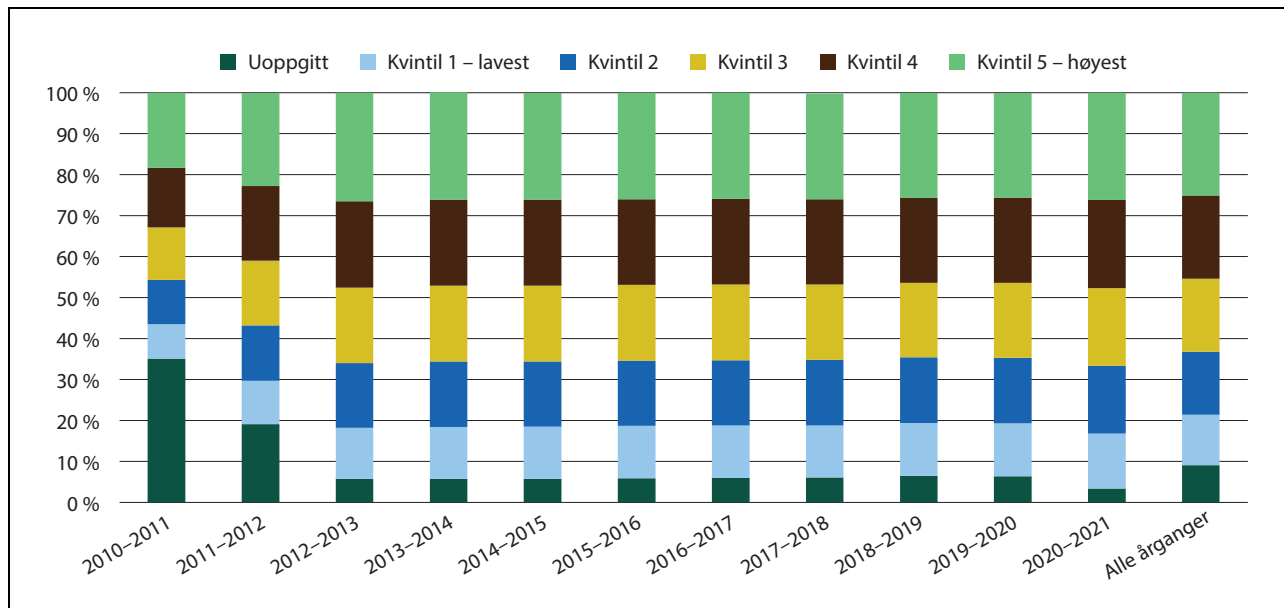
Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2022c

(Statistisk sentralbyrå, 2022a). Statistisk sentralbyrå finner at dette mønsteret har vært stabilt de siste ti årene.

#### 4.6.2 Foreldrenes inntekt

Et annet mål på sosioøkonomisk bakgrunn er foreldrenes inntekt. I skoleåret 2020-2021 kommer

26 prosent av elevene fra husholdninger som tilhører femtedelen av befolkningen som har høyest inntekt, se figur 4.15. Tolv prosent kommer fra husholdninger som tilhører femtedelen av befolkningen som har lavest inntekt. Dette er nokså representativt for inntekten til personer i aldersgruppen 40-65 år, hvor tilsvarende tall for høyeste og laveste inntektskvintil er henholdsvis 23 og 15



Figur 4.15 Folkehøgskoleelever på lange kurs, etter husholdningsinntekt ved 16 års alder.

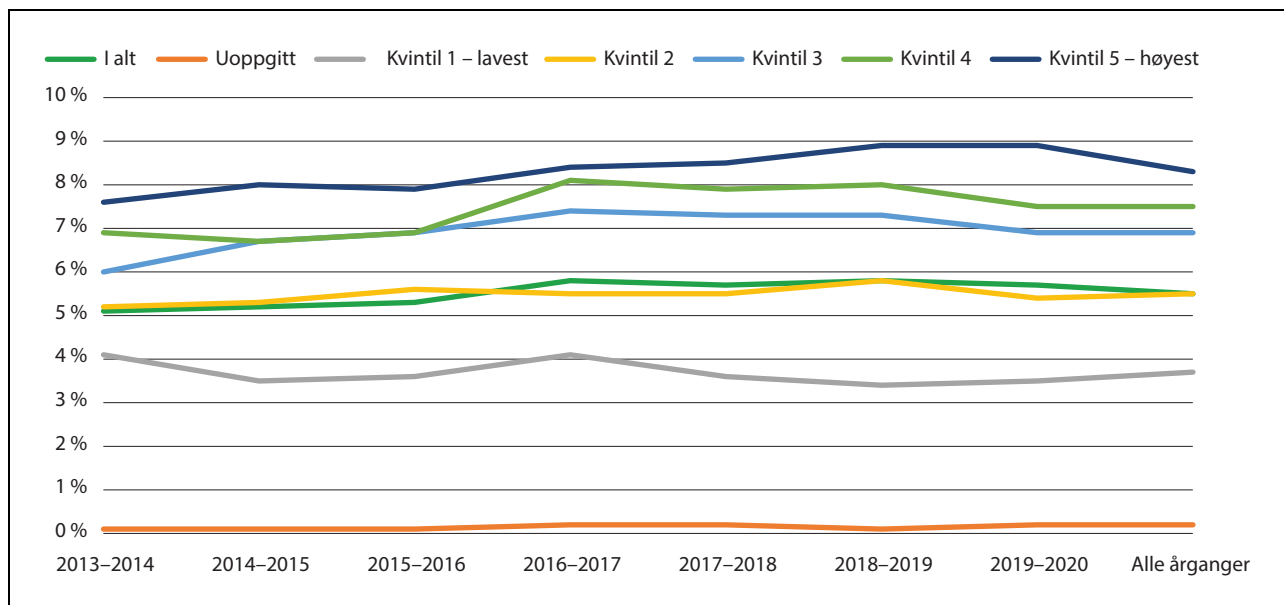
Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2022c

prosent (Statistisk sentralbyrå, 2022h). Disse gruppene er imidlertid ikke helt sammenlignbare.

Hos unge studenter ved universiteter og høyskoler under 25 år finner vi en skjev representasjon fra de ulike inntektskvintilene enn hos folkehøgskoleelevene. Bare 6 prosent fra husholdninger som tilhører gruppen med de 20 prosent laveste inntektene, studerer ved et universitet eller en høyskole, mens fra den øverste inntekts-

kvintilen er tallet 26 prosent. Det vil si at folkehøgskolen rekrutterer bredere fra ulike inntektslag i befolkningen enn universitetene og høyskolene (Statistisk sentralbyrå, 2022h).

Hvis man i stedet ser på tilbøyeligheten til å gå på folkehøgskole i et avgangskull på videregående skole med hensyn til husholdningsinntekt, blir bildet skjevare også for folkehøgskolene, se figur 4.16. Avgangselever fra husholdninger i den høy-



Figur 4.16 Andel elever i et avgangskull i videregående opplæring som går på folkehøgskole, etter husholdningsinntekt per forbruksenhet ved 16 år. Skoleår.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2022c



este inntektskvintilen hadde den største andelen elever som valgte å gå på folkehøgskole med omtrent 9 prosent i 2019–2020. Blant avgangselevene fra husholdninger i den laveste inntektskvintilen var det bare 3,5 prosent som valgte folkehøgskole i tilsvarende skoleår. Dette mønsteret har holdt seg over ti år (Statistisk sentralbyrå, 2022h).

#### 4.7 Søkere til folkehøgskolene

De siste ti årene har det i gjennomsnitt vært rundt 11 000 unike søkere til folkehøgskoler i Norge. Det høyeste søker-tallet i perioden finner man i skoleåret 2010–2011 med over 13 000 unike søkere. Bunnpunktet i den siste tiårsperioden kom i 2013–2014 med om lag 9500 unike søkere. Fra dette punktet og fram til 2020–2021 har vi sett en gradvis økning i søkere til folkehøgskoler. I skoleåret 2020–2021 var det om lag 7600 elever som takket ja til skoleplass på en folkehøgskole (Statistisk sentralbyrå, 2022h). Etter hva utvalget vet, finnes det ikke systematiserte data om hvor mange elever som har fått tilbud om plass og takket nei.

De årlige tallene for antall søkere og antall elever oppdateres på høsten. Tall for skoleåret 2022–2023 er derfor ikke med i denne utredningen, men foreløpige tall fra Informasjonskontoret for folkehøgskoler viser en nedgang på rundt 5 prosent. Det kan være elever som søker restplasser rett før skolestart, slik at tallene endrer seg (NTB, 2022).

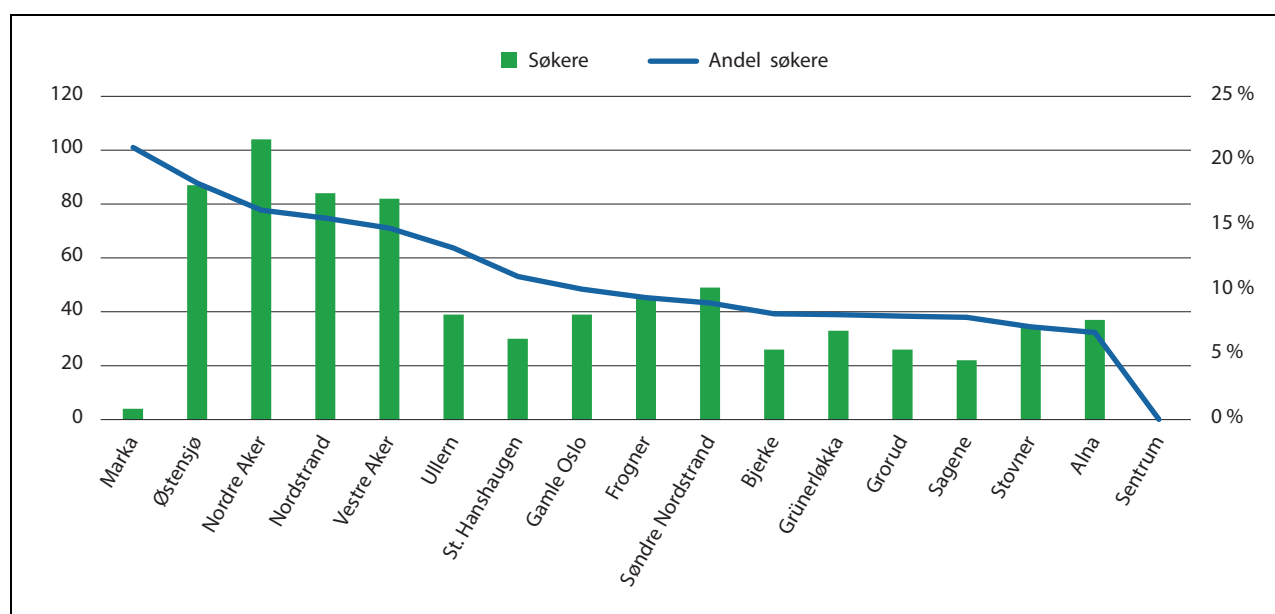
I gjennomsnitt har hver elev søkt på 1,6 skole i perioden fra 2010–2011 til 2020–2021 (Statistisk sentralbyrå, 2022h).

Den laveste søker-tilbøyeligheten er i Finnmark, Troms og Oslo, mens den høyeste søker-tilbøyeligheten finner vi i Sogn og Fjordane, hvor 20 prosent av fylkets 19-åringene søker folkehøgskole, etterfulgt av Møre og Romsdal og Vestfold med 18 prosent (Statistisk sentralbyrå, 2022g).

I Oslo er det store forskjeller mellom bydelene, som samsvarer godt med inntektsforskjellene i byen, se figur 4.17. Den største andelen søkere til folkehøgskole finner vi i bydelene på vestkanten, samt enkelte bydeler på østkanten. Den laveste søker-tettheten finnes i sentrumsbydelene og bydeler på østkanten av Oslo (Statistisk sentralbyrå, 2022h).

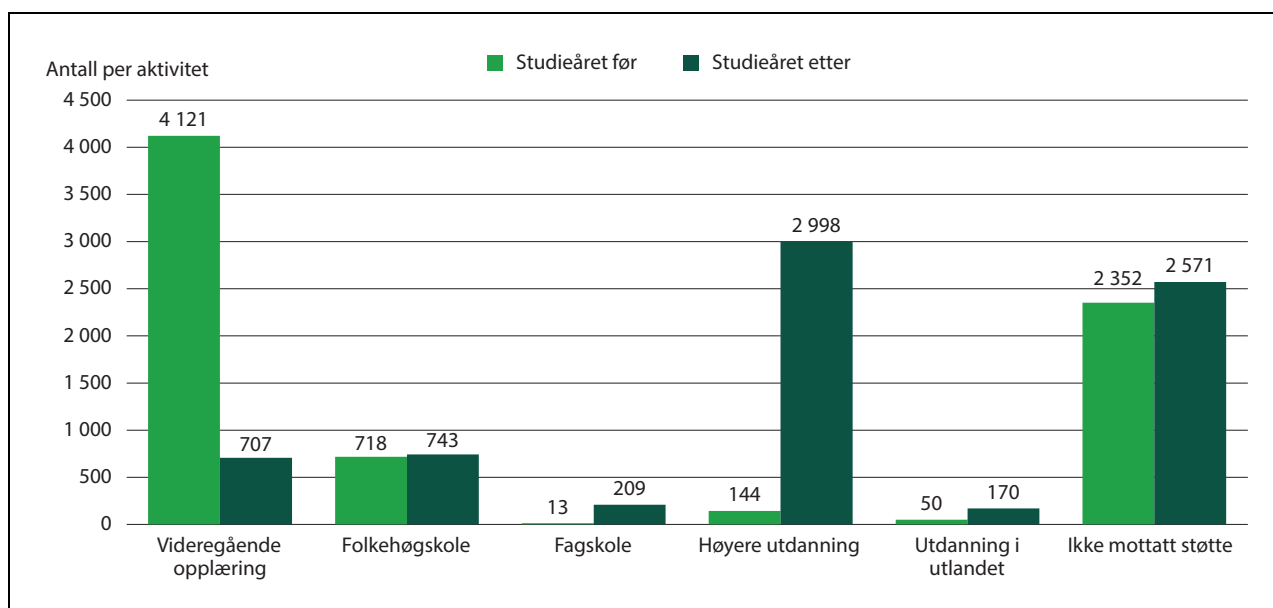
#### 4.8 Hva gjør elevene før og etter folkehøgskolen?

Lånekassen har tall som viser hva elevene som søker utdanningsstøtte til et år på folkehøgskole, gjorde året før og året etter at de var elever på folkehøgskole (Lånekassen, 2022b). I tallene fra Lånekassen er også norske elever på folkehøgskoler i andre nordiske land inkludert. Tallene fra Lånekassen inkluderer bare folkehøgskoleelever som har søkt om lån og stipend til året på folkehøgskole, og som søkte om lån og stipend året før folkehøgskolen.



Figur 4.17 Antall søkere og søker-tetthet fordelt på bydel i Oslo. Skoleåret 2018–2019.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2022c



Figur 4.18 Utdanningsaktivitet studieåret før og etter folkehøgskole. Skoleåret 2020–2021.

Kilde: Lånekassen, 2022b

#### 4.8.1 De fleste folkehøgskoleelevene kommer fra videregående opplæring

Figur 4.18 viser at den klart største gruppen folkehøgskoleelever fikk lån og stipend til videregående opplæring året før de gikk på folkehøgskole. I 2020–2021 utgjorde denne gruppen rundt 55 prosent av folkehøgskoleelevene som fikk utdanningsstøtte. Den nest største gruppen er de som ikke mottok utdanningsstøtte fra Lånekassen året før, med rundt 32 prosent av elevene i 2020–2021. Dette kan omfatte unge voksne som har jobbet året før folkehøgskole eller videregående elever som ikke har søkt om utdanningsstøtte. Den tredje største gruppen er elever som også fikk utdanningsstøtte til folkehøgskole året før. Dette utgjør rundt ni prosent av folkehøgskoleelevene, og tilsvarer at det er 600–700 personer som går på folkehøgskole i to år. Gruppen som fikk utdanningsstøtte til fagskole, høyere utdanning eller utdanning i utlandet året i forveien av folkehøgskole, utgjør totalt under fire prosent av folkehøgskoleelevene (Lånekassen, 2022b).

#### 4.8.2 Økende andel går videre til universitets- og høgskoleutdanning

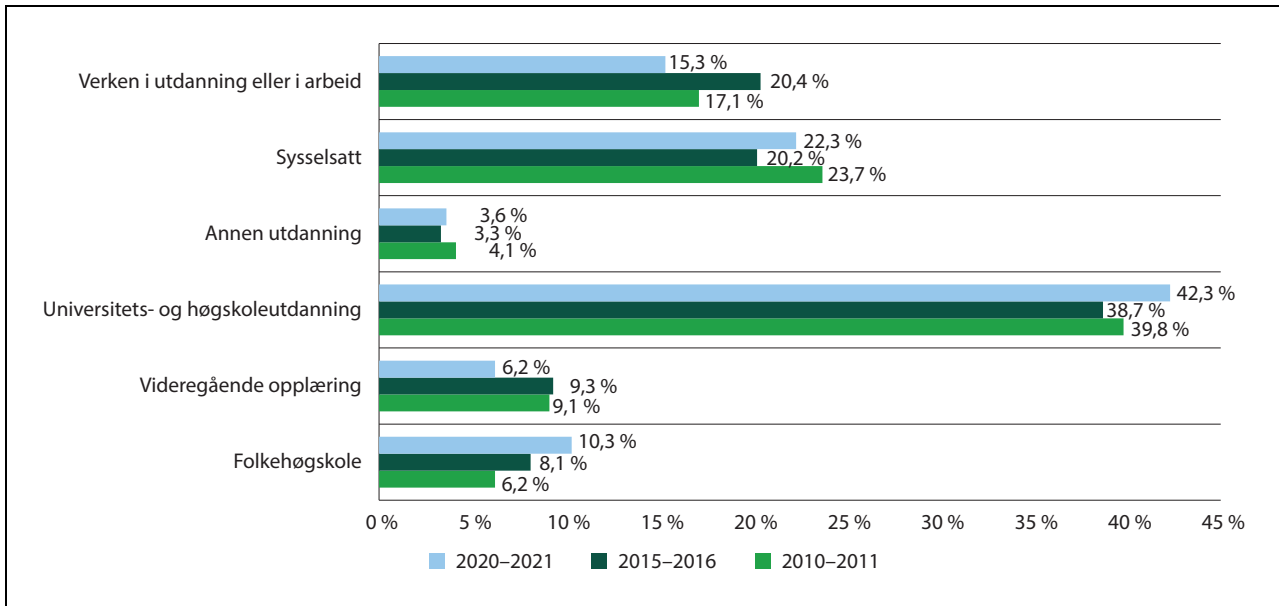
Året etter folkehøgskole er det gruppen som får lån og stipend til høyere utdanning som utgjør den største andelen av elevene, se figur 4.18. I 2020–2021 fikk rundt 40 prosent av de som var elever på folkehøgskole året før, utdannings-

støtte til høyere utdanning. Den nest største gruppen er de som ikke mottar utdanningsstøtte fra Lånekassen, for eksempel fordi de går ut i jobb. Omtrent ti prosent får utdanningsstøtte til videregående opplæring året etter folkehøgskolen. Færrest er det som får lån og stipend til utdanning i utlandet eller fagskole etter folkehøgskolen, totalt 5 prosent av elevene (Lånekassen, 2022b).

Disse mønstrene bekreftes også av tall fra Statistisk sentralbyrå (Statistisk sentralbyrå, 2022c), se figur 4.19. Over 20 prosent av elevene er i arbeid året etter folkehøgskolen, mens rundt 15 prosent verken er i utdanning eller i arbeid. Andelen som verken er i utdanning eller i arbeid er lavere i 2020–2021 enn den var i 2015–2016.

Historikken fra Statistisk sentralbyrå viser at en lavere andel folkehøgskoleelever tar videregående utdanning etter folkehøgskoleåret i 2020–2021 enn i 2010–2011. Dette kan forklares med at flere elever har fullført videregående før de begynner på folkehøgskole, og at andelen som derfor trenger å gå tilbake for å få studiekompetanse, er lavere. Gruppen som tar et ekstra år på folkehøgskole, har økt fra rundt 8 prosent i 2010–2011 til over 10 prosent i 2020–2021.

Figur 4.20 viser primæraktivitet for den generelle befolkningen i alderen 19–22 år. Fordelingen mellom de forskjellige aktivitetene er i stor grad lik for folkehøgskoleelever og den generelle befolkningen. Blant den generelle befolkningen på 19–22 år er det flere som er i arbeid enn blant folkehøg-



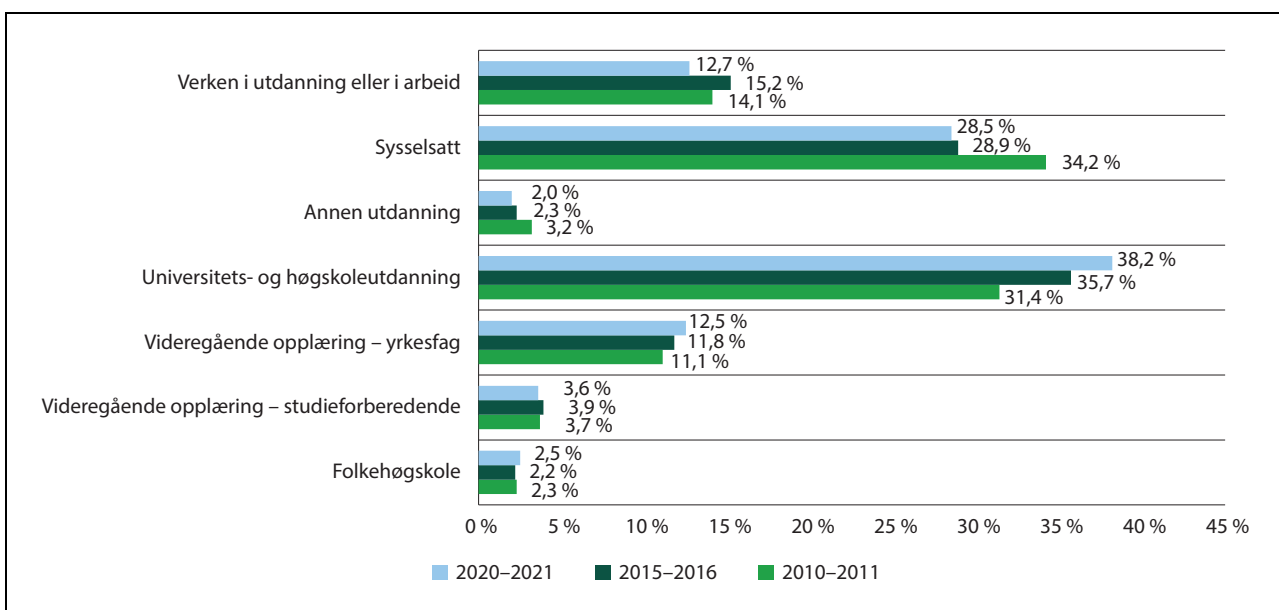
Figur 4.19 Folkehøgskoleelever fordelt på primæraktivitet etter folkehøgskole.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2022c

skoleelevene. Forskjellen er på omtrent 6 prosentpoeng. En mulig forklaring som Statistisk sentralbyrå peker på, er at dette kan være personer som har valgt å jobbe året etter videregående framfor å gå på folkehøgskole. Høyere utdanning er den mest populære aktiviteten blant både folkehøgskoleelevene og befolkningen for øvrig. Det er en større andel folkehøgskoleelever som går tilbake til videregående opplæring enn vi finner blant 19–22-åringer generelt (Statistisk sentralbyrå, 2022c).

#### 4.9 Underrepresentasjon i folkehøgskolen

Folkehøgskoleelever med innvandrerbakgrunn er underrepresentert sammenlignet med den generelle befolkningen. Det er også en lavere andel elever med innvandrerbakgrunn i folkehøgskolene sammenlignet med i høyere utdanning. Utvalget bestilte derfor en rapport av Proba samfunnsanalyse (2022) for å kartlegge mulige



Figur 4.20 Personer i befolkningen i alderen 19–22 år etter primæraktivitet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2022c

årsaker til underrepresentasjonen, og en vurdering av hvilke tiltak som kan bidra til å løse dem. Rapporten er vedlagt.

Proba samfunnsanalyse har undersøkt to grupper som er identifisert som underrepresenterte i folkehøgskolene: ungdom med innvandrerbakgrunn og ungdom med foreldre med lav utdanning og inntekt. Undersøkelsen er gjennomført med en spørreundersøkelse og intervjuer med karriereveiledere og avgangselever i videregående opplæring (Proba samfunnsanalyse, 2022). Opinion gjennomførte i 2018 en målgruppestudie blant ungdommer for å kartlegge den potensielle søkermassen til folkehøgskolene (Opinion, 2018). Disse to undersøkelsene gir utvalget et godt kunnskapsgrunnlag om hvilke barrierer som skaper underrepresentasjonen i folkehøgskolen.

Utvalget baserer også sin analyse på to andre rapporter. Mino Danmark (2021) har utarbeidet forslag til tiltak for å øke andelen folkehøgskoleelever med minoritetsbakgrunn i Danmark. Rapporten er basert på erfaringer og råd fra tidligere folkehøgskoleelever med minoritetsbakgrunn. Undersøkelsen gjelder danske folkehøgskoler, men utvalget mener funnene har overføringsverdi også til norske forhold. Utvalget legger også til grunn en rapport om tilrettelegging for personer med funksjonsnedsettelse utarbeidet av organisasjonen Unge funksjonshemmede (2019). Rapporten kartlegger hvordan unge med funksjonsnedsettelse opplever tilgjengeligheten i folkehøgskolen, og hvilket utbytte elevene får av folkehøgskolen.

I dette kapittelet presenteres de sentrale funnene fra rapportene, mens mulige tiltak drøftes i kapittel 9.

#### 4.9.1 Årsaker til underrepresentasjon

Underrepresentasjon av enkelte grupper kan ifølge Proba samfunnsanalyse (2022) forstås som resultatet av tre ulike mekanismer: Sosialisering, individuelle forutsetninger og preferanser, og strukturelle forhold.

*Sosialisering* forklarer forskjeller som oppstår når noen kan delta i et tilbud, men ikke velger å gjøre det. Det handler om at for eksempel utdanningsvalg påvirkes av hvilke forventninger, verdier og forestillinger omgivelsene har. Omgivelsene kan være både nabolaget og familien. Proba samfunnsanalyse viser til forskning der studenters nettverk, familie, etniske og religiøse tilhørighet og venner spiller en avgjørende rolle

for om studenter lykkes i studiene (Proba samfunnsanalyse, 2022).

*Individuelle forutsetninger og preferanser* henger tett sammen med hvilken sosioøkonomisk bakgrunn man har. Som rasjonell aktør vurderer den enkelte kostnader og forventet nytte ved de valgene som tas. Grunnlaget for å ta valg avhenger av risiko og ressurser som penger og tid. For eksempel må valget av en lang eller kort utdanning veies opp mot behovet for å komme raskt ut i arbeid for å tjene penger.

*Strukturelle forhold* gjelder måten systemet er bygget opp eller fungerer. Strukturer kan fungere ekskluderende ved at informasjon passer bedre for en bestemt gruppe enn for andre, at enkelte grupper opplever ekskludering eller forskjellsbehandling, eller at aktiviteter organiseres slik at personer med behov for tilrettelegging ikke kan delta.

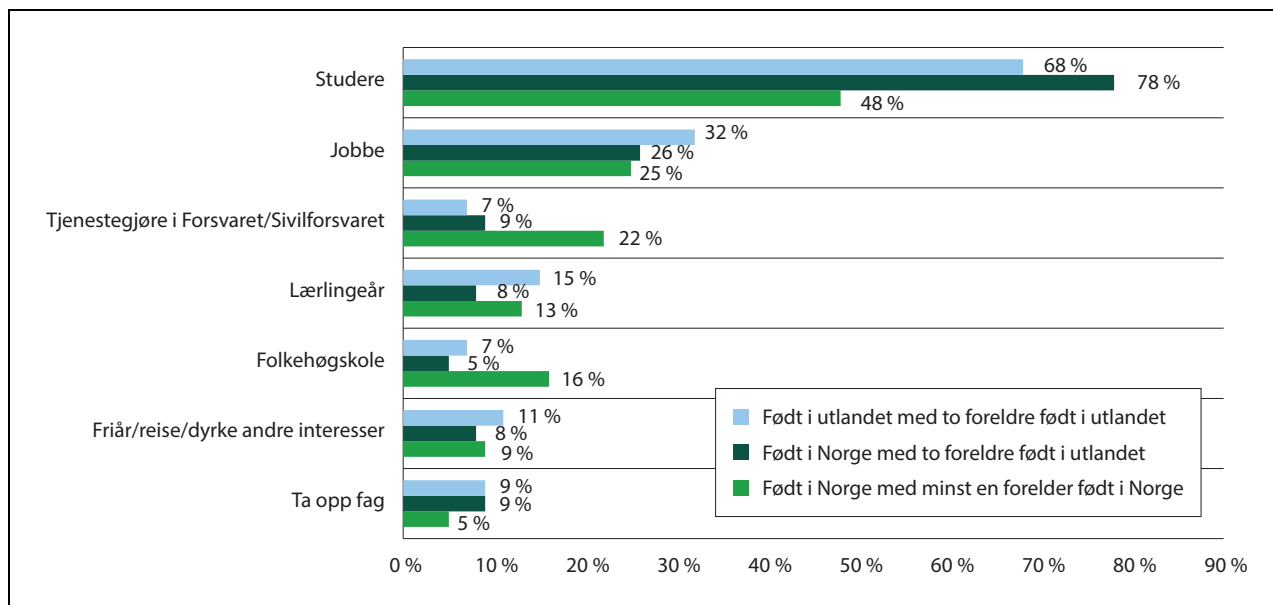
#### *Sammenligning med andre samfunnsområder*

Proba samfunnsanalyse har sett på mangfold innenfor fritidsaktiviteter for å kunne si noe om hvorvidt underrepresentasjon i folkehøgskolen er større eller mindre enn andre deler av samfunnet. Proba samfunnsanalyse skriver at de «tendensene vi ser i folkehøgskolen stemmer overens med tendenser på andre samfunnsområder. For eksempel viser undersøkelser at foreldres sosioøkonomiske status påvirker i hvilken grad ungdom deltar i organiserte fritidsaktiviteter» (Proba samfunnsanalyse, 2022).

Proba samfunnsanalyse viser også til en studie om frivillig arbeid som Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har gjort i 2022, der resultatene viser tendenser til underrepresentasjon blant innvandrere. Proba samfunnsanalyse skriver: «Videre deltar personer med innvandrerbakgrunn i mindre grad i frivillig arbeid enn den øvrige befolkningen. Bildet er imidlertid nyansert. Språkferdigheter, utdanning, inntektsnivå og botid i Norge virker inn på innvandreres deltakelse i frivillig arbeid, og når disse faktorene justeres for, ser man at innvandrere deltar i samme grad som andre (...) Norskfødte med innvandrerforeldre engasjerer seg like mye i frivillig arbeid som jevnaldrende i den øvrige befolkningen» (Proba samfunnsanalyse, 2022).

#### *Potensielle folkehøgskoleelevers planer for året etter videregående opplæring*

Proba samfunnsanalyse (2022) har spurt elever på siste året i videregående opplæring om hva de



Figur 4.21 Elevers planer etter videregående opplæring, fordelt på eget og foreldres fødested.

Kilde: Proba samfunnsanalyse, 2022

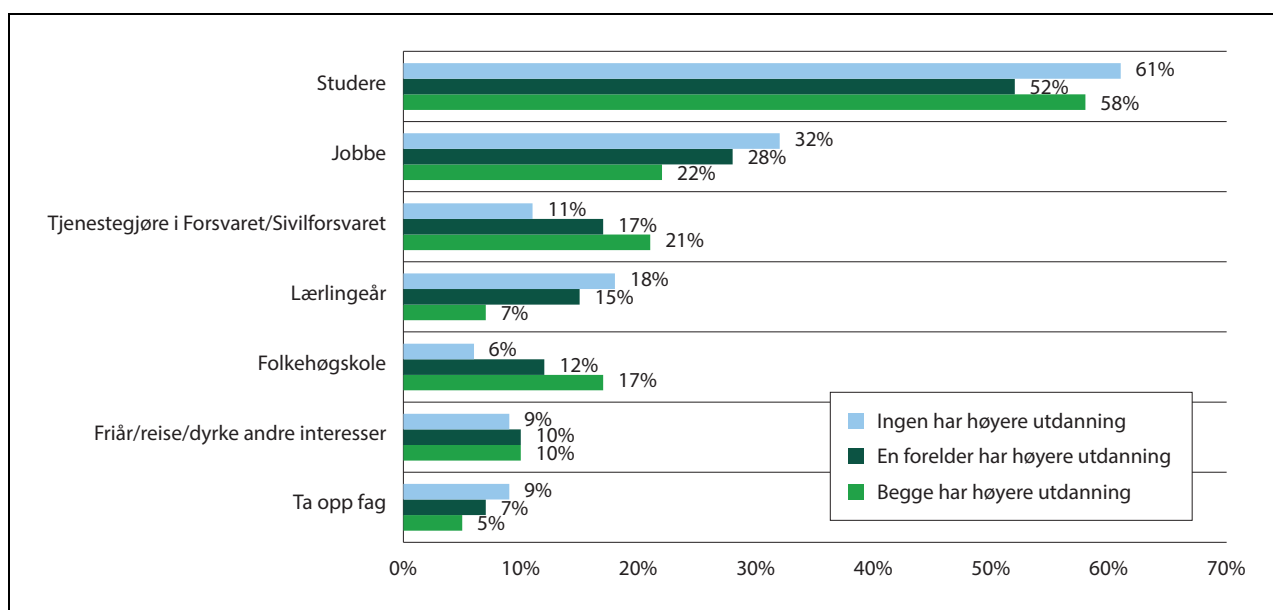
skal gjøre etter videregående opplæring. Som figur 4.21 viser svarer ungdom med foreldre født i utlandet i større grad enn andre at de skal studere. Disse svarer også langt sjeldnere at de skal gå på folkehøgskole eller tjenestegjøre i forsvaret.

Foreldres utdanning gir også store utslag når det gjelder de unges planer etter videregående skole. I figur 4.22 ser vi blant annet at ung-

dom der begge foreldre har høyere utdanning, i langt høyere grad svarer at de skal på folkehøgskole.

#### 4.9.2 Forestillinger om folkehøgskole blant underrepresenterte ungdommer

Proba samfunnsanalyse (2022) har identifisert en rekke forestillinger som underrepresenterte



Figur 4.22 Elevers planer etter videregående opplæring, fordelt på foreldres utdanningsnivå.

Kilde: Proba samfunnsanalyse, 2022

#### Boks 4.1 Forestillinger om hvordan det er å gå på folkehøgskole

1. Et år på folkehøgskole er et pauseår, uten karakterer, der man kan ha det gøy, slappe av, og oppleve nye ting.
2. Et år på folkehøgskole er et år man kan utøve hobbyen/interessen sin.
3. Et år på folkehøgskole gir mulighet for å være sosiale, få nye venner og oppleve fellesskap.
4. Et år på folkehøgskole kan gjøre at man finner mer ut av hvem man er.
5. Et år på folkehøgskole kan gjøre at man blir mer selvstendig.
6. Et år på folkehøgskole kan gi klarhet i videre utdannings- og yrkesvalg.
7. Et år på folkehøgskole koster mye penger.
8. Et år på folkehøgskole gir ikke uttelling i form av kvalifikasjoner for videre utdanning og karriere.
9. Det kan være vanskelig å utøve sin religion på folkehøgskole.
10. Folkehøgskoler er «urnorske».
11. Folkehøgskoler er for ungdom fra vestkanten [i Oslo].

Kilde: Proba samfunnsanalyse, 2022

grupper ungdom har om det å gå på folkehøgskole, se boks 4.1.

Proba samfunnsanalyse vurderer at de første seks forestillingene kan defineres som motiverende forestillinger, som kan bidra til at ungdom velger å søke seg til folkehøgskoler. De siste fem forestillingene karakteriseres som demotiverende eller ekskluderende faktorer og kan bidra til å skape barrierer som hindrer ungdommene i å søke seg til folkehøgskoler.

#### 4.9.3 Barrierer for mangfold i folkehøgskolen

*Folkehøgskolen er lite kjent*

Ikke alle har hørt om folkehøgskole eller har kunnskap om hva folkehøgskole faktisk er. Både Opinions undersøkelse (2018), Mino Danmarks rapport (2021) og Proba samfunnsanalyses rapport (2022) viser at kjennskapen til folkehøgskolene er lav i minoritetsmiljøene.

Når folkehøgskolen er lite kjent, tyder det på at positive erfaringer om folkehøgskolen fra tidligere elever ikke når minoritetsbefolkningen. Det kan være mindre aktuelt å velge noe man ikke har hørt noe om, eller kjenner noen som har gått på. Likevel er det ingen tydelige tendenser til at etniske minoriteter selv legger stor vekt på at de ikke kjenner noen som har gått på folkehøgskole (Proba samfunnsanalyse, 2022). Opinions undersøkelse viser at jo mer kunnskap de potensielle søkerne har, jo bedre er inntrykket av folkehøgskolene (Opinion, 2018).

*Nytten av folkehøgskolen vurderes som mindre enn kostnaden*

Undersøkelsen fra Opinion (2018) viser at ungdommer er opptatt av å være ansvarlige og å ta trygge valg for framtiden. De er mindre tilbøyelige til å ta sjanser i frykt for å miste kontroll og føre livet i feil retning. Å velge et «friår» oppfattes av mange som et usikkert valg, som ikke direkte kan knyttes til suksess senere i livet. Dermed kan det være usikkert for ungdommen om investeringen i tid og penger er verd det. Ungdom er redde for å havne et år «bak» sine klassekamerater og miste status og prioritet i arbeidslivet. Ungdom med lav sosioøkonomisk bakgrunn bekymrer seg særlig for å miste et fullt inntektsår og komme økonomisk dårligere ut enn andre fra sitt kull (Opinion, 2018).

Proba samfunnsanalyses undersøkelse (2022) viser at kost-nytte-vurderinger er sentrale for unge med innvandrerbakgrunn og/eller med lav sosioøkonomisk bakgrunn når de skal velge utdanning. At nytten av folkehøgskolen vurderes som for lav, er en viktig årsak til at mange elever ikke har valgt folkehøgskole for det kommende skoleåret. Flere uttrykte også at de ville raskt i gang med utdanningen sin, særlig elever med to foreldre født i utlandet. For unge i yrkesfaglig utdanning kan folkehøgskole være lite relevant når de har fullført læretiden, siden de da har en yrkeskvalifikasjon og alternativet er inntekts-givende arbeid (Proba samfunnsanalyse, 2022). Proba samfunnsanalyses undersøkelse støtter altså Opinions (2018) funn om at dagens unge generelt er opptatt av å ta rasjonelle og trygge valg for framtiden.

Nytten av folkehøgskolen kan være større for dem som planlegger høyere utdanning etter folkehøgskolen, siden fullført folkehøgskoleår gir to tilleggspoeng ved opptak til universitets- og høgskoleutdanning (Samordna opptak, 2020). I utdanningssystemet fungerer folkehøgskolen dermed

som et slags uoffisielt forkurs til akademisk utdanning. Dette har i praksis plassert folkehøgskolen uformelt som et steg mellom videregående opplæring og høyere utdanning i utdanningssystemet. Den store andelen 19-åringer som senere går videre til høyere utdanning underbygger dette.

#### *Forventninger fra familien og annen påvirkning fra nærmiljøet*

Ungdom med innvandrerbakgrunn har ifølge Opinion (2018) samme ambisjoner og syn på utdanning og friår som annen ungdom, men har en litt annen oppfatning av barrierene for et folkehøgskoleår. De kan oppleve et press hjemmefra for å søke seg til studier med høy status, som lege, jurist og ingeniør, og kan oppleve lite støtte til å studere fag som ikke fører til en autorisasjon eller spesifikk jobb. Flere opplever også at de står i gjeld til foreldrene, som har gitt dem gode muligheter i livet, og ønsker å innfri forventningene om studievalg. Disse ungdommene vurderer militærtjeneste som et mer aktuelt «friår», da dette er noe foreldrene har større aksept for (Opinion, 2018).

Opinion (2018) finner at jenter i større grad enn gutter med innvandrerbakgrunn, opplever sosial kontroll hjemmefra. Felles for både gutter og jenter er at ungdom med minoritets bakgrunn opplever en viss motvilje fra familien for å reise bort fra hjemmet/hjemstedet, med mindre det er ved opptak til en anerkjent utdanningsinstitusjon. For jentene er det også ofte et premiss at foreldrene må kjenne noen, eller ha familie, på det stedet man reiser til (Opinion, 2018).

Mino Danmark (2021) viser til at fellesskapskulturen på danske folkehøgskoler kunne oppleves som for lite inkluderende for minoritetsungdommer. Flere av de tidligere folkehøgskoleelevene har opplevd at deres etnisitet ble poengtert på en slik måte at de ikke følte seg inkludert i fellesskapet i folkehøgskolen. Flere oppgir også å ha blitt diskriminert på bakgrunn av etnisitet. Dette er strukturelle forhold som motvirker opplevelsen av fellesskap i skolen (Mino Danmark, 2021).

Folkehøgskolene i Norge har ikke sentralt fastsatte opptakskrav. Hver enkelt folkehøgskole velger selv hvordan den skal rangere søkerne sine når det er flere søkere enn plasser. Det kan være risiko for at subjektive vurderinger i opptaksprosessen hindrer mangfold. Proba samfunnsanalyse viser til studier som forklarer underrepresentasjon i andre sektorer i samfunnet med såkalte «portvoktere» i miljøet. Portvoktere med høy status og kontroll på informasjonsflyten, rekrutterer bevisst eller ubevisst folk som likner

en selv eller som kan de sosiale kodene i miljøet (Proba samfunnsanalyse, 2022).

#### *Oppfatninger av folkehøgskole*

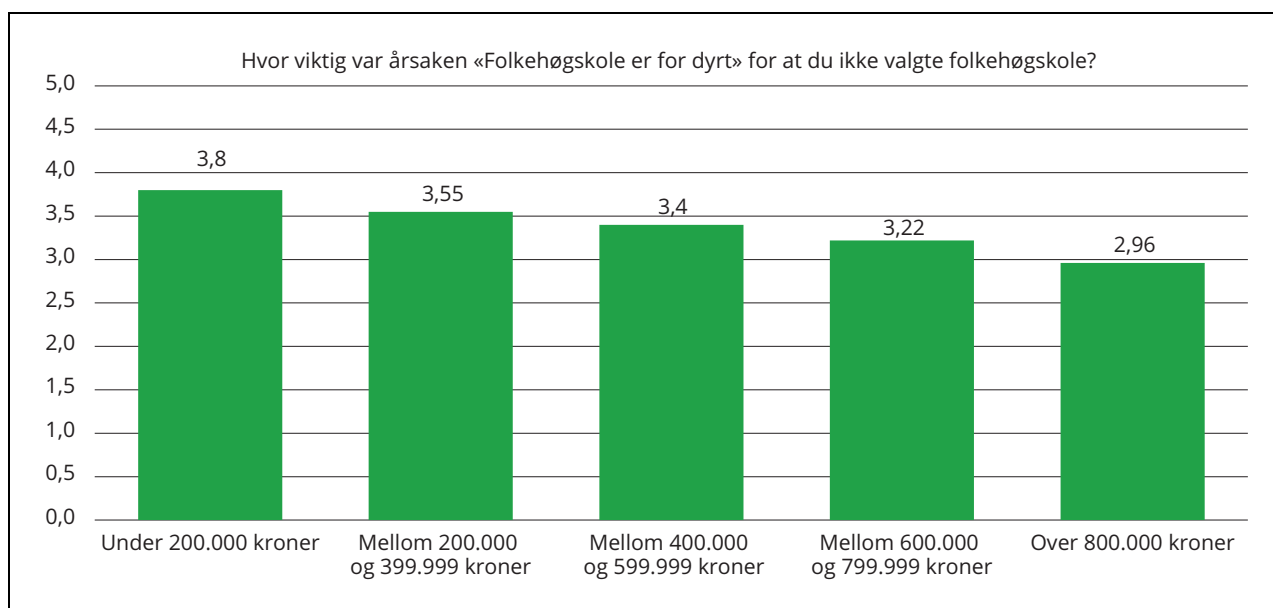
Proba samfunnsanalyse trekker fram at individuelle oppfatninger av folkehøgskolen, begrunnet i egne preferanser og smak, også betyr noe for utdanningsvalget. Oppfatningene kan stamme både fra sosialisering gjennom forventninger fra familie og eget miljø og fra strukturelle forhold. Folkehøgskolenes tilbud handler ofte om idrett eller kultur. Unge med lav sosioøkonomisk bakgrunn er i mindre grad vant til å delta i kultur- og idrettsaktiviteter på fritiden fordi dette ofte er kostbart. Slike aktiviteter kan derfor virke mindre attraktive for dem.

I hvilken grad ungdommene oppfatter at de ikke passer inn i folkehøgskolene, og at de ikke vil møte noen som likner dem selv, har også betydning. Folkehøgskoleelevene er i stor grad ungdommer fra ressurssterke familier. I noen grad fant Proba samfunnsanalyse oppfatninger om at folkehøgskolene er «typisk norske» og at de er for «de rike og privilegerte». Dette ble vurdert som årsaker til ikke å velge folkehøgskole. Men underrepresenterte ungdommer som har valgt bort folkehøgskole, mener ikke i større grad enn andre at det å ikke passe inn, var en viktig grunn til valget de tok.

16 prosent av respondentene i Opinions undersøkelse (2018) oppgir at de har god kjennskap til folkehøgskolenes tilbud, 60 prosent sier de har middels kjennskap og 25 prosent oppgir at de har lite kjennskap til folkehøgskolene. De med kjennskap til folkehøgskolene har et godt inntrykk av folkehøgskolene. Det gode inntrykket kommer i stor grad fra tilbakemeldinger fra bekjente som har gått på folkehøgskole. En større andel av minoritetsbefolkningen hadde liten kjennskap til folkehøgskolene. Positive faktorer ved et folkehøgskoleår som trekkes fram er blant annet mulighet til å få venner, dyrke egne interesser, mulighet til å reise utenlands, mulighet til å finne seg selv, mulighet for tilleggsoppgang og mindre press.

#### *Kostnadene ved å gå på folkehøgskole*

En negativ faktor som trekkes fram i alle undersøkelsene, er prisen på folkehøgskolekurs. Økonomiske barrierer er en av de viktigste barrierene for mer mangfold blant folkehøgskoleelevene. Dette henger sammen med vurderingene av kost/nytte omtalt i kapittel 4.9.1. Snittprisen på et folkehøgskoleår er 124.000 kroner i 2022–2023, og i



Figur 4.23 Sammenhengen mellom fars inntekt og betydningen av folkehøgskolens kostnadsnivå for valget om å ikke gå på folkehøgskole.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Søylen høyde gjengir gjennomsnittsverdien for de unge i hver gruppe. Verdienes betydning: 1=Svært uviktig og 5=Svært viktig. 3=Verken viktig eller uviktig

Kilde: Proba samfunnsanalyse, 2022

mange tilfeller er det tilleggsutgifter til nødvendig utstyr, frivillige reiser og mat på studieturer. Mange i de underrepresenterte gruppene har derfor ikke råd til å velge folkehøgskole. Lån og stipend fra Lånekassen dekker mindre enn snittkostnaden for et folkehøgskoleår, og låneandelen av utdanningsstøtten er 60 prosent. Høy økonomisk kostnad er den viktigste grunnen til ikke å velge folkehøgskole for minoriteter og personer der minst en av foreldrene ikke har høyere utdanning, se figur 4.24 og figur 4.25. Jo høyere familieinntekten er, jo lavere vekt legger respondentene på kostnadsnivået, se figur 4.23 (Proba samfunnsanalyse, 2022).

Økonomiske barrierer for å velge folkehøgskole handler både om strukturer i samfunnet og om oppfatninger: Innvandrerbefolkningen har i gjennomsnitt lavere inntektsnivå enn gjennomsnittet for hele befolkningen. Det kan også hende at folkehøgskole oppfattes som noe som ikke er akseptabelt å bruke mye penger på, se figur 4.24. Proba finner støtte for sistnevnte i sin undersøkelse (Proba samfunnsanalyse, 2022). I tillegg kan det å ta opp lån, for eksempel til utdanning, være problematisk for noen ungdommer med muslimsk bakgrunn. De må da betale renter, noe som ikke er tillatt av religiøse årsaker (Brekke, 2016).

Mino Danmark (2021) finner også at flere med minoritetsbakgrunn opplever å ikke ha råd til et folkehøgskoleår. Videre er det vanskelig å få over-

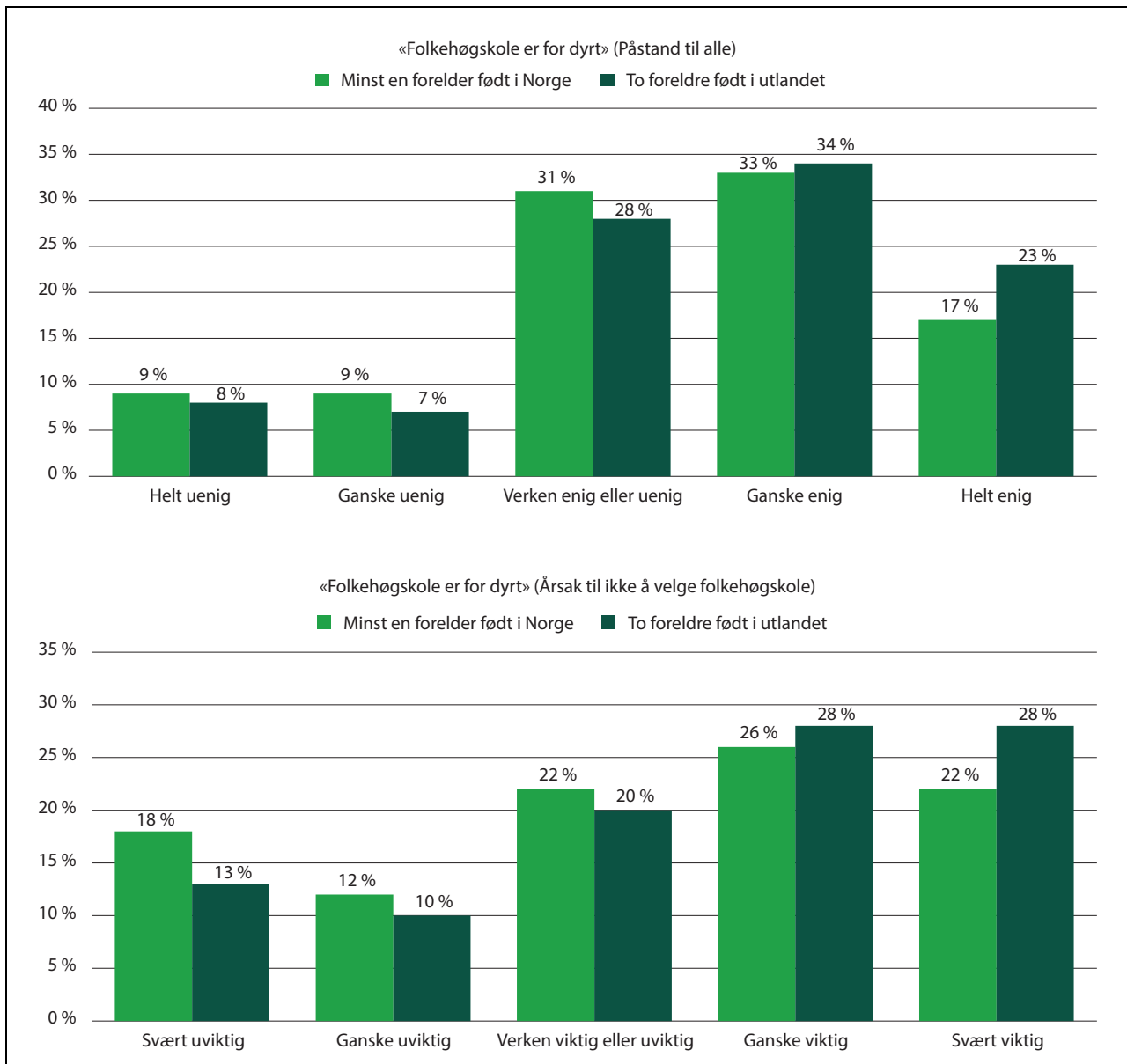
sikt over hvilke støtteordninger som finnes, og å få oversikt over kostnadene ved å ta folkehøgskole. I Norge har folkehøgskoleelever rett til utdanningsstøtte gjennom Lånekassen, mens man i Danmark ikke har rett til tilsvarende offentlig utdanningsstøtte for folkehøgskole. Danske folkehøgskoler tilbyr i noen tilfeller folkehøgskoleplasser til redusert pris.

#### Informasjon og rekrutteringskanaler

Kjennskapen til folkehøgskolen er lav blant de underrepresenterte gruppene. Hva slags informasjon som gis, hvem som får informasjon og hvordan informasjonen formidles, er derfor sentrale problemstillinger.

Karriereveilederne i videregående skoler er ifølge Proba samfunnsanalyse (2022) den viktigste kanalen til informasjon om folkehøgskolene for ungdommene. Dernest er reklame og sosiale medier sentrale informasjonskanaler. Proba samfunnsanalyse viser til at generell informasjon kan virke ekskluderende fordi ulike grupper bruker ulike informasjonskanaler og tolker informasjon ulikt. Dessuten vil de som utvikler informasjonens måte å tenke og arbeide på farge budskap og presentasjon. Det er grunn til å anta at informasjonen de utarbeider appellerer best til personer fra samme samfunnsgruppe. Dermed er det sann-





Figur 4.24 Svar på påstander om folkehøgskole og kostnadsnivå fordelt på eget og foreldres fødested.

Kilde: Proba samfunnsanalyse, 2022

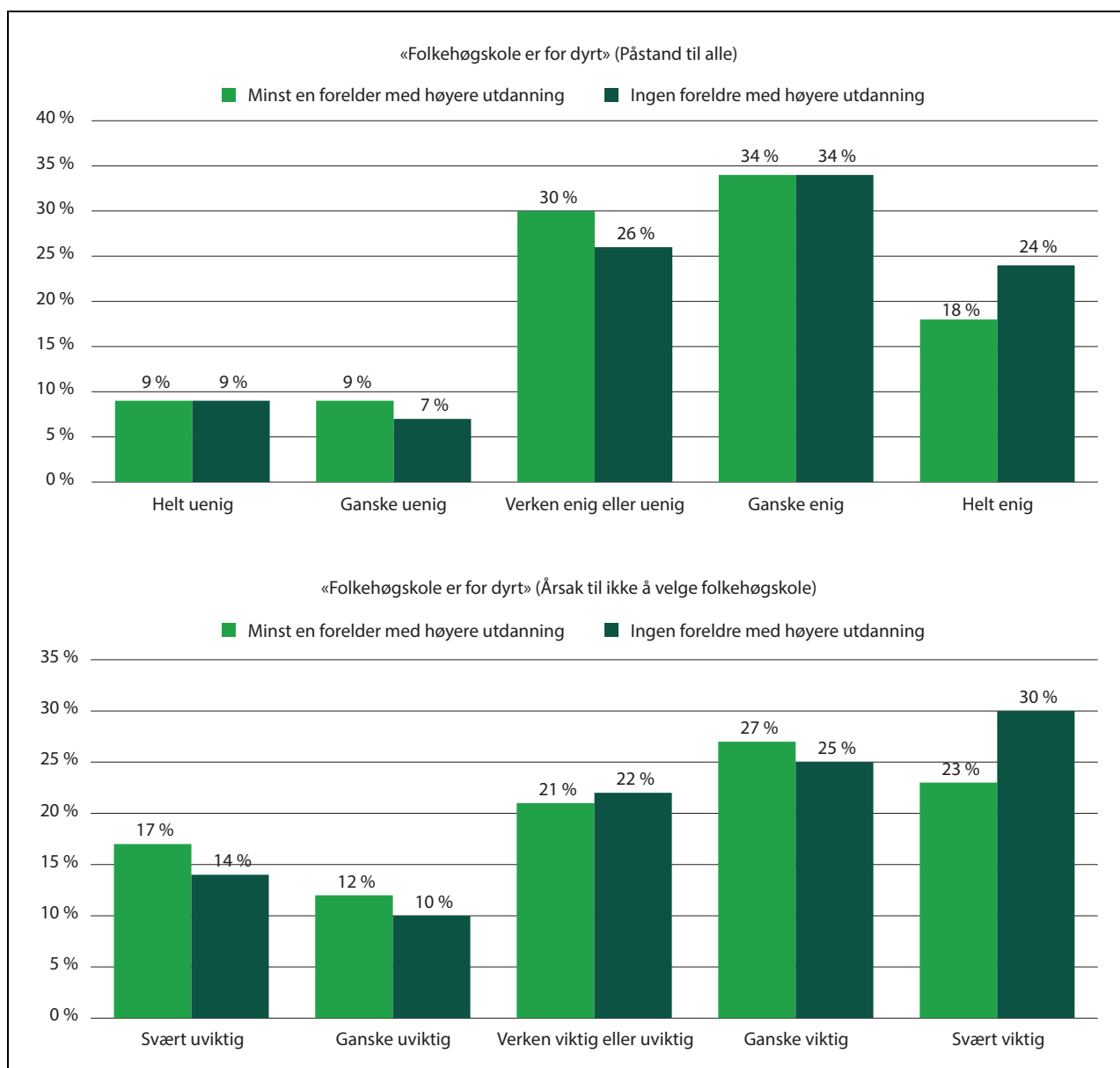
synlig at både folkehøgskolenes informasjon og markedsføring, men også hvordan karriereveilederne i de videregående skolene formidler den samme informasjonen, påvirker ungdommenes vurdering av folkehøgskole. Dersom budskapet om at folkehøgskole kan være en god arena for både personlig, sosial og faglig utvikling ikke når bredt ut, vil folkehøgskole kunne oppfattes som sløsing av tid.

Proba samfunnsanalyse viser til at karriereveilederens rolle også har sammenheng med underrepresentasjon i andre deler av utdanningssektoren. Det er utfordrende for karriereveilederne å vurdere hvordan mennesker med ulik

bakgrunn fra dem selv tenker og vurderer når det gjelder utdanningsvalg.

Opinions undersøkelse fra 2018 viser at faktorene pris og informasjon om tilbudet delvis henger sammen: Det finnes folkehøgskoletilbud som er billigere å gå på, men de kursene det reklameres for på folkehøgskolenes nettsider er ofte de som inneholder reising eller ekstremsport. Dette er også gjerne de dyreste kursene. Informasjon om de billigere kursene kan derfor oppleves som mindre tilgjengelig.

Mino Danmark finner dessuten at det for enkelte minoritetsungdommer kan være nødvendig at skolene kommuniserer med foreldrene for at



Figur 4.25 Svar på påstander om folkehøgskole og kostnadsnivå fordelt på foreldres utdanningsnivå.

Kilde: Proba samfunnsanalyse, 2022

de skal være villige til å la barna ta et år på folkehøgskole. Rapporten anbefaler å ha fokus på mangfold og representasjon i kommunikasjonsmateriale og bildebruk. Den foreslår også å ha kommunikasjonsmaterieell på ulike språk slik at foreldrene til potensielle elever har tilgjengelig informasjon, og å skrive om hvordan skolene tilrettelegger for ulike behov på nettsidene (Mino Danmark, 2021).

#### 4.9.4 Særlige barrierer for personer med funksjonsnedsettelse

Unge funksjonshemmedes rapport (2019) viser at unge med funksjonsnedsettelse opplever færre

valgmuligheter og dårligere tilgang til folkehøgskolen enn andre. Ungdommene ønsker gjerne å gå på samme kurs som andre, og ikke ha egne kurs for personer med funksjonsnedsettelse. Hvordan kurset er lagt opp og hvordan bygningsmassen er utformet er sentrale hindringer for valgfrihet blant unge med funksjonsnedsettelse. Innhold i kurset som hindrer deltakelse vil ofte være studieturer til steder der tilrettelegging ikke kan gjennomføres. Fysisk tilgjengelighet på folkehøgskolen handler blant annet om at mange folkehøgskoler holder til i gamle og tradisjonsrike bygninger som ikke er universelt utformet. Et fåtall elever har store behov for tilrettelegging.

Informantene med nedsatt funksjonsevne opplever å ikke ha tilgang på nok og relevant informasjon om tilgjengelighet og tilrettelegging på folkehøgskolen. Det er nødvendig å vite på forhånd om det vil være mulig å delta i undervisningen, i fellesskapet ved å bo på internatet og i de sosiale aktivitetene.

Hvilke ressurser folkehøgskolen har for tilrettelegging og hvilken kompetanse ansatte ved folkehøgskolen har om funksjonsnedsettelse, er de faktorene som i størst grad påvirker hvor langt

folkehøgskolen kan strekke seg for å ta imot en elev. For enkelte elever har økonomisk støtte fra Nav eller hjemkommunen vesentlig betydning for om eleven får skoleplass eller ikke. At rettigheter, som brukerstyrt personlig assistent, gjelder innenfor hjemkommunens grenser og ikke er tilpasset utdanningsopphold utenfor kommunen, skaper uforutsigbarhet både for eleven og for folkehøgskolen om tilgangen til folkehøgskolekurs.

## Kapittel 5

# Et samfunn i utvikling

Folkehøgskolen har en lang tradisjon som et annerledes skoleslag, og som et supplement til det formelle utdanningssystemet. Folkehøgskolen eksisterer i et samfunn i utvikling, og skoleslagets rolle både i samfunnet og i utdanningssektoren er i stadig endring.

Vi vil i dette kapitlet se på hvilke utviklingstrekk i samfunnet som påvirker folkehøgskolens rolle og mandat i dag, og relevansen av utviklingstrekke for folkehøgskolene. Faktorer som påvirker arbeidslivet som globalisering, kompetansebehov og utenforskap gjøres rede for først. Deretter orienterer vi om prestasjonspress og psykisk helse blant unge, om bærekraftsmålene til De forente nasjoner (FN) og folkehøgskolenes bærekraftsarbeid. Til slutt i kapitlet handler det om å se folkehøgskolene i sammenheng med demografiske utfordringer i Distrikts-Norge.

### 5.1 Kompetanse for et globalt samfunn

Teknologisk og økonomisk er Norge tett integrert i verden rundt oss: Norges økonomi er liten og åpen i global sammenheng, og vi preges av omfattende politisk og kulturelt samarbeid og utstrakt handel med andre land. Utviklingen i internasjonalt samarbeid går i retning av mer rivalisering og mindre samarbeid mellom land, mens utfordringer som klimakrisen ikke kjenner landegrensener og krever felles løsninger (Meld. St. 14 (2020–2021)).

Folketallet i Norge har økt med ca 700 000 de siste ti årene. Framover vil det stadig bli flere eldre, både som følge av at vi lever lenger og at fødselstallene går ned. Siden 2004 har nettoinnvandringen vært hovedforklaring for befolkningsveksten. Den viktigste innvandringsgrunnen er arbeid. Rundt 19 prosent av befolkningen er innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre (Statistisk sentralbyrå, 2021a).

Omstillingstakten i det norske samfunnet har vært høy de siste årene (NOU 2021: 2). Sentrale utviklingstrekk er at digitalisering og automatisering

i arbeidslivet gjør at enkelte jobber forsvinner eller endres (NOU 2019: 12). Jobbene som forsvinner først, er de som krever lite utdanning. Samtidig vil olje- og gassnæringen bli mindre viktig i årene som kommer. Omstilling til et bærekraftig samfunn for å redusere utslipp av klimagasser (det grønne skiftet) krever omstilling i arbeidslivet, men også for den enkelte (NOU 2020: 2).

Endringer i arbeidsmarkedet gjør at mange land har stilt spørsmål ved om samfunnet og skolen utruker elevene med de kunnskapene de trenger for fremtiden. NOU 2014: 7 *Elevenes læring i framtidens skole* gir et kunnskapsgrunnlag for å vurdere grunnopplæringens fag opp mot krav til kompetanse i et framtidig samfunns- og arbeidsliv. Ifølge en kartlegging av kompetanser<sup>1</sup> for det 21. århundre, er ti kompetanser sentrale og nevnes ofte både i internasjonale og nasjonale sammenhenger (NOU 2014: 7).

De ti kompetansene er:

- Fagkompetanse
- IKT-kompetanse
- Kommunikasjon og samarbeid
- Kreativitet og innovasjon
- Kritisk tenkning og problemløsning
- Metakognisjon og å lære å lære
- Personlig og sosialt ansvar – etisk og emosjonell bevissthet
- Kulturell bevissthet og kompetanse
- Liv og karriere/jobbkompetanse
- Borgerskap – lokalt og globalt

### 5.2 Arbeidsliv og kompetansebehov

Med endringene i arbeidsmarkedet, øker behovet for å fylle på med kompetanse gjennom livet, fordi man må bytte jobb eller får nye eller endrede oppgaver i jobben man har. Det at folk står lengre i jobb øker også sannsynligheten for at kompe-

<sup>1</sup> Kompetanser forstås her som kunnskaper, ferdigheter og holdninger, samt sosiale og emosjonelle kompetanser.

tansen man har blir utdatert og at man trenger å omskolere seg (NOU 2019: 12).

For noen er jobbskiftene krevende, og kan innebære lengre perioder i arbeidsledighet eller utenfor arbeidsstyrken. Norge har en høy andel personer som er på offentlige stønader. En del av dette kan knyttes til lav eller manglende utdanning og kompetanse (NOU 2020: 2).

Norge har i lengre tid hatt relativt små lønnsforskjeller og et godt fungerende arbeidsmarked. Det er likevel noen tendenser til et mer todelt arbeidsmarked: Unge med lav kompetanse, særlig innvandrere fra lavinntektsland, sliter med å få jobb. Med lav kompetanse menes her at de ikke har fullført videregående opplæring eller skårer lavt på målinger av grunnleggende ferdigheter. Samtidig er det et udekket behov for visse typer kompetanse, som i helse og omsorgssektoren, og i bygg og anleggsnæringen (NOU 2020: 2).

Selv om arbeidsledigheten i Norge er lav, har skillet mellom de som er innenfor og de som er utenfor arbeidsmarkedet blitt skarpere de siste 20 årene (NOU 2021: 4). De unge har særlig svak utvikling på arbeidsmarkedet. Det har vært en befolkningsvekst på 16 prosent mellom 2007 og 2016 i gruppen unge, og i konkurransen om jobbene er de unge arbeidssøkerne taperne (OECD, 2018).

Unge har over tid deltatt mindre i arbeid, men de tar til gjengjeld mer utdanning. Kompetansebehovene i arbeidsmarkedet vil trolig endres over tid, og det ventes at arbeidsmarkedet i større grad vil etterspørre personer med yrkesfaglig kompetanse eller høyere utdanning, mens de med grunnskole som høyeste fullførte utdanning blir mindre etterspurt. Med nye jobber følger nye kompetansebehov, som kan endre seg raskt for dem som bytter jobb eller får nye arbeidsoppgaver. Det er likevel omdiskutert om kompetansebehovene endrer seg raskere enn før (NOU 2021: 4).

### 5.2.1 Kompetansepolitikk

I 2020 kom Kompetansereformen, som har som mål at ingen skal gå ut på dato på grunn av manglende kompetanse. Med reformen skal alle nivå av utdanningssektoren endres slik at det blir enklere å gå inn og ut av utdanning gjennom livet. Opplæring og formell utdanning skal brukes mer, både for nyankomne innvandrere som skal integreres i det norske samfunnet gjennom introduksjonsprogrammet, og for arbeidsledige som mangler grunnleggende kvalifikasjoner (Meld. St. 14 (2019–2020)). Støre-regjeringen har i sin regjeringsplattform bestemt at de skal følge opp

reformen gjennom å legge fram en langtidsplan for livslang læring, gjøre det enklere og mer attraktivt for universiteter og høyskoler å tilby korte etter- og videreutdanninger, styrke rollen til studieforbund og de frivillige opplæringsstilbudene og vurdere å opprette et kompetansefond for å finansiere livslang læring (Hurdalsplattformen, 2021).

Et sentralt grunnlag for Kompetansereformen er forslag i NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling* om å gå fra et utdanningssystem der man lærer først og jobber etterpå, til et system hvor vi lærer hele livet og jobber underveis. Målet med reformen er et fleksibelt system som raskt kan svare på nye behov for kompetanse. Denne forståelsen av kompetanse innebærer også opplæring som ikke gir studiepoeng eller annen formell kompetanse, som spenner fra korte nettbaserte kurs til omfattende sertifiseringsprogrammer. Imidlertid er virkemidlene som foreslås, i hovedsak innrettet mot sysselsatte for at de kan kombinere litt utdanning med arbeid (NOU 2019: 12).

Høyere yrkesfaglig utdanning (fagskole) er blitt et særlig satsingsområde med betydelig økt kapasitet i de senere årene. Skoleslaget tilbyr korte, praksisnære utdanninger. Som en del av oppfølgingen av kompetansereformen lanserte regjeringen i 2021 en strategi for høyere yrkesfaglig utdanning i (Kunnskapsdepartementet, 2021a). Strategien har fire satsingsområder:

- Vekst i fagskolesektoren
- Kvalitetsutvikling av høyere yrkesfaglig utdanning
- Stimulere til fremragende kvalitet
- Høyere kompetansekrav i arbeidslivet skal møtes med studietilbud på høyere nivå

Gjennom regionreformen har fylkeskommunene fått et større strategisk ansvar for den regionale kompetansepolitikken. Fylkene skal samarbeide med lokalt arbeidsliv og alle typer lokale utdanningsinstitusjoner for å dekke det lokale arbeidsmarkedets framtidige kompetansebehov. Fylkene har ansvar for både videregående opplæring og for fagskolene (Meld. St. 6 (2018–2019)).

Regjeringen Solberg la fram en strategi for desentralisert og fleksibel utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter. Målet med strategien er at flere skal ha tilgang til utdanning, uavhengig av hvor i landet de bor og hvilken livssituasjon de er i (Kunnskapsdepartementet, 2021b).

I 2021 ble folketrygdloven endret slik at det i større grad ble mulig å kombinere dagpenger og utdanning når man er arbeidsledig, med vekt på

yrkesfaglig videregående opplæring (Prop. 170 L (2020–2021)).

### 5.2.2 Sosial og emosjonell kompetanse

Vi nå inne i det mange kaller den fjerde industrielle revolusjon. Perioden kjennetegnes av nye forretningsmodeller, nye former for arbeidsdeling og betydelig grad av digitalisering og automatisering. I tillegg til den teknologiske utviklingen er klimaendringene og den demografiske utviklingen sentrale drivere for framtidens kompetansebehov (NOU 2020: 2).

De grunnleggende kognitive ferdighetene, som leseferdigheter, regneferdigheter og andre ferdigheter fra fag og disipliner i grunnskolen, er basis for videre læring. Det samme gjelder sosiale og emosjonelle ferdigheter, som påvirker vår evne til å tilegne oss grunnleggende ferdigheter og annen type kompetanse. Ungdom med svake kognitive, sosiale og emosjonelle ferdigheter har vanskeligheter med å fullføre videregående opplæring, noe som øker risikoen for svak tilknytning til arbeidslivet og lav deltakelse i læringsaktiviteter (NOU 2020: 2).

Sosiale ferdigheter, evne til kreativ problemløsning, digitale ferdigheter og tverrgående ferdigheter vil bli stadig viktigere. I lys av store, ventede omstillinger i arbeidslivet er det ikke tilstrekkelig å legge til rette for at arbeidstakere får relevant kompetanse før de begynner å jobbe. Mange må også få mulighet til å fylle på med nødvendig kompetanse underveis, og mange må omskolere seg (NOU 2019: 12).

NOU 2019: 3 om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp viser at sosiale og emosjonelle ferdigheter er forutsetninger for læring, og at det psykososiale miljøet ved skolen kan påvirke alle elevers læring. Sosiale og emosjonelle ferdigheter påvirker elevenes læring gjennom blant annet evnen til selvregulering.<sup>2</sup> Kunnskapsgrunnlaget er imidlertid for svakt ifølge utredningen for å kunne gi svar på hva som er årsaken til kjønnsforskjellene i skoleprestasjoner. Kjønnsforskjeller i selvregulering er likevel en hypotese for å forklare hvorfor jenter får bedre skolekarakterer og gjennomfører høyere utdanning i større grad enn gutter. Jenter har helt fra småbarnsalderen og gjennom skoleløpet bedre evner til selvregulering enn gutter (NOU 2019: 3).

<sup>2</sup> Store norske leksikon definerer selvregulering slik: Selvregulering er det å utøve kontroll over handling, tenkning og emosjoner i tråd med langsiktige mål personen har.

Sosial og emosjonell kompetanse ser ut til å bli stadig viktigere, og folkehøgskolen har en unik posisjon som en skole hvor elevene bor og lever sammen hele døgnet. Folkehøgskolen handler om møtet mellom mennesker: Alle må lære å takle og håndtere uenighet, ubehagelige opplevelser og konflikter, og lære å formulere sine egne behov. På folkehøgskolen må man se seg selv – sammen med andre. Knutas og Solhaug (2010) undersøkte hvilket utbytte folkehøgskolen gir til de elevene som har gått der. De viser at folkehøgskolen bidrar til personlig modning, selvtillit og egenverd samt sosial læring. Ifølge Knutas og Solhaug er sosial kapital et nyttig begrep for å beskrive folkehøgskolens plass i samfunnet, fordi skoleslaget er basert på mellommenneskelige relasjoner. Nettverket av sosiale relasjoner i hver enkelts liv fra folkehøgskolen kan være byggesteiner i samfunnet. Verdien av sosiale nettverk fra folkehøgskolen, som er preget av gjensidighet og engasjement for det felles beste, vil være stor (Knutas & Solhaug, 2010).

### 5.2.3 Fagfornyelsen i grunnskolen og demokratisk danning

Som følge av blant annet anbefalingene fra NOU 2015: 8 *Fremtidens skole* er læreplanene i grunnskolen og den videregående opplæringen revidert fra og med 2020 (fagfornyelsen). Å lære å lære framheves i de nye læreplanene, fordi endringstakten i samfunnet fordrer at kunnskap og ferdigheter må tas i bruk på nye og ukjente områder. I de nye læreplanene er det tre tverrfaglige temaer i alle fag som tar utgangspunkt i samfunnsutfordringer som krever innsats fra alle: folkehelse og livsmestring, demokrati og medborgerskap, og bærekraftig utvikling. (Utdanningsdirektoratet, 2021a).

Folkehelse og livsmestring skal gi elevene forutsetninger for å ta gode livsvalg og kompetanser som fremmer psykisk og fysisk helse. Målet med temaet er at elevene skal lære å håndtere både medgang og motgang, og forstå og påvirke faktorer som har betydning for mestring av eget liv. Temaet demokrati og medborgerskap skal gjøre elevene i stand til å ta en aktiv rolle i demokratiske prosesser og bli aktive medborgere. Elevene skal forstå sammenhengen mellom demokrati og sentrale menneskerettigheter og forstå at demokratiet ikke kan tas for gitt, men må utvikles og vedlikeholdes. Gjennom arbeid med temaet bærekraftig utvikling skal elevene settes i stand til å ta ansvarlige, bærekraftige valg og handle etisk og miljøbevisst. Elevene skal forstå grunnleggende dilemmaer og utviklingstrekk i samfunnet, og lære seg hvordan de kan håndteres (Utdanningsdirektoratet, 2020).

Ifølge den årlige demokratiindeksen utarbeidet av The Economist ble demokratiet som styreform satt under ytterligere press i 2021: Andelen av verdens befolkning som lever i et demokrati falt til under 50 prosent. Bare 8,4 prosent av verdens befolkning lever i land som kan kalles fullverdige demokratier, mens hver tredje person lever i et land med autoritær styreform. Norge er rangert som det mest demokratiske landet i undersøkelsen (FN-sambandet, 2022b).

Både tillit og nettverk utgjør et samfunns sosiale kapital. Dette kan brukes til å utvikle relasjoner til mennesker man i utgangspunktet ikke har hatt kjennskap til, og danne et fundament for et moderne samfunn der man føler et fellesskap med dem man ikke kjenner. Sosial kapital kan være fundamentet for mulig demokratisk medvirkning, gitt at alle har tillit til at andre bryr seg, og at folkevalgte ikke bare tenker på seg selv og egne behov. Et menneske med høy sosial kapital deltar ikke nødvendigvis ved demokratiske valg eller er politisk interessert, men bruker sitt nettverk og sin tillit på andre måter i samfunnet (Wollebæk & Seggaard, 2011). Norge skårer høyt på tillit til andre mennesker sammenlignet med mange andre land (Ortiz-Ospina & Roser, 2016)

Knutas og Solhaug finner at folkehøgskolen bygger og vedlikeholder tillit, det vil si en grunnlagsfaktor for sosialt engasjement og dermed demokrati. Dette skjer gjennom at elevene får praktisk erfaring med betydningen av samarbeid, ansvar og omsorg for hverandre, ved å bruke sosiale ferdigheter gjennom faget.

«Vi foreslår at meningen med folkehøgskolen med sitt særpreg som skoleform eksisterer «fordi» den skal være et sted hvor et fellesskap gjennom faget og det sosiale gir elevene utfordringer som forhåpentligvis leder til refleksjon og innsikt i det gode liv. (...) I forlengelsen av meningen med folkehøgskolen er likevel hensikten å fostre statsborgere som er demokratisk bevisste og i stand til å tenke og bruke sin visdom. Men, danning kan vi ikke kalkulere uten at det viser seg i mennesker og deres handlinger samt i deres ønsker om å delta med sin visdom i samfunnet. Folkehøgskolen står slik i en spenning mellom danning og nytte»

Kilde: Knutas & Solhaug, 2010

#### 5.2.4 Kjønnforskjeller i utdanning og arbeidsliv

Kampen om studie- og opplæringsplassene øker. Antallet søkere til høyere utdanning med fullført

videregående opplæring, som ikke kommer inn på studier, har vokst kraftig siden 2014, og var i 2018 rundt 17 000 personer.<sup>3</sup> Tilbudet om læreplass i fag- og yrkesopplæringen har vært stabilt, men hvert år er det omtrent 8 000 søkere som ikke får læreplass. 70 prosent av søkerne uten læreplass er gutter. Arbeidsmarkedet og utdanningssektoren er fremdeles i stor grad kjønnsdelt: Framskrivninger fra Statistisk sentralbyrå for sysselsetting tyder på at kvinnedominerte næringer vil vokse, mens sysselsettingen i mannsdominerte næringer vil avta. Siden midten av 1980-tallet har kvinnene vært i flertall blant studentene, og seks av ti studenter er i dag kvinner (NOU 2019: 3).

Mange universitets- og høyskoleutdanninger med høye karakterkrav har også høy kvinneandel. Kvinner utgjorde rundt 65 prosent av de som fullførte medisin og jus, og godt over 70 prosent av de som fullførte psykologi, veterinærmedisin, odontologi og farmasi. Blant voksne i alderen 30–39 år er andelen kvinner med høyere utdanning 57 prosent, mot 40 prosent blant menn. Ifølge Statistisk sentralbyrå vil kjønnforskjellene i høyere utdanning fortsette å øke: I 2040 kan vi anta at 61 prosent av mennene og 89 prosent av kvinnene i arbeidsstyrken vil ha høyere utdanning. En større gruppe menn risikerer utenforskap på grunn av manglende utdanning og ferdigheter (NOU 2019: 3).

Også i folkehøgskolen er det noe overrepresentasjon av kvinner i aldersgruppen 19–20-åringer (56 mot 44 prosent), se kapittel 4.2.2.

#### 5.2.5 Økt gjennomføringsgrad i videregående opplæring

I 2021 lanserte regjeringen Fullføringsreformen – med mål om at ni av ti skal fullføre og bestå videregående opplæring i 2030. Mer enn ni av ti norske ungdommer i alderen 16–18 år er nå i videregående opplæring. Andelen som gjennomfører er økende. Mer enn tre fjerdedeler fullfører nå med studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år, mens rundt ti prosent avbryter utdanningen før den er avsluttet. Frafallet er størst blant elever på yrkesfaglig studieretning. Det er også klare kjønnforskjeller: Gutter avbryter oftere enn jenter (Meld. St. 21 (2020–2021)).

De som ikke har fullført videregående opplæring, har vesentlig økt risiko for en ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet. Mange opplever å falle tidlig ut av arbeidslivet. Problemet er sam-

<sup>3</sup> De siste årene har søknadstallene til høyere utdanning gått ned som følge av covid-19-pandemien.

mensatt og kan også omfatte helseutfordringer (NOU 2021: 2; NOU 2020: 2).

Et sentralt tiltak i Fullføringsreformen er retten til å fullføre og bestå videregående opplæring uten tidsbegrensning, og muligheten for at utdanningsløpene kan tilpasses den enkelte elev (Meld. St. 21 (2020–2021)). Mer fleksible utdanningsløp tilpasset den enkelte kan hjelpe når årsakene til manglende fullføring i mange tilfeller ligger utenfor skolen, og når mange fullfører hvis de bare får nok tid. NOU 2018: 15 viser at dersom man måler gjennomføring etter ti år, stiger gjennomføringsraten generelt med 10 prosentpoeng, og 14 prosentpoeng for yrkesfag. Det er guttene som i størst grad tjener på mer tid (NOU 2018: 15).

Solveig Borgen og Nicolai Borgen, forskere ved Universitetet i Oslo, ser i en studie fra 2014 på effekten av et folkehøgskoleår blant elever som ikke har fullført videregående skole. De finner at det er større sannsynlighet for at elever fullfører et studieforbereende utdanningsprogram i videregående skole etter et år på folkehøgskole, enn elever som ikke har gått på folkehøgskole. Motsatt finner de at det er mindre sannsynlighet for at elevene fullfører et yrkesfaglig utdanningsprogram etter et år på folkehøgskole. De mener det er overraskende at et ikke-akademisk år på folkehøgskole ser ut til å lede flere inn i akademisk utdanningsløp (Borgen & Borgen, 2014).

Borgen og Borgen finner også i en studie fra 2015 at studenter som venter ett år mellom fullført videregående opplæring og høyere utdanning, fullfører høyere utdanning raskere enn studenter som begynner studiene rett etter videregående opplæring. De finner at dette gjelder uansett hva studentene har brukt tiden mellom videregående opplæring og høyere utdanning på. Et år på folkehøgskole gir i seg selv altså ikke raskere gjennomføring i høyere utdanning (Borgen & Borgen, 2015).

### 5.2.6 Økt motivasjon for læring blant barn og unge

Regjeringen har satt i gang et arbeid med en stortingsmelding om ungdomstid og 5.–10. trinn i grunnskolen. Bakgrunnen for meldingen er at barn og unges motivasjon faller gjennom grunnskolen, og at unge stresser mer og bruker mer tid på skjerm. I tillegg mener regjeringen at for mange barn går ut av ungdomsskolen med for svake resultater. Kunnskapsminister Tonje Brenna sier at et mål med arbeidet er at ungdomsskolen skal bli mer praktisk og variert. Meldingen skal etter planen behandles i Stortinget i løpet av stortingsperioden 2023–2024 (Kunnskapsdepartementet, 2022). Som

vi har sett i kapittel 3 har folkehøgskolenes kurs-tilbud siden 1970-tallet lagt vekt på praktiske ferdigheter framfor teoretisk kunnskap.

## 5.3 Utenforskap og tilknytning til arbeidslivet

Et samfunn består av ulike små og store fellesskap. I stortingsmeldingen om utenforskap og inkludering vektlegger regjeringen tilhørighet i ulike fellesskap som sentralt for at den enkelte kan forme sitt eget liv (Meld. St. 32 (2020–2021)). Årsakene til utenforskap er sammensatte, og kan forsterke hverandre. Ofte har personer som har vansker med å komme i arbeid en kombinasjon av helseproblemer og manglende formell kompetanse. Utenforskap og svak kompetanse er gjensidig forsterkende (NOU 2020: 2).

I 2019 stod nesten 620 000 personer i alderen 18–66 år utenfor arbeid og utdanning. Det utgjorde i overkant av 18 prosent av alle i denne aldersgruppen. Gruppen som ikke er sysselsatt, består i stadig større grad av personer som har stått lenge utenfor arbeidsmarkedet eller som aldri har vært i arbeid. Ofte vil det å stå utenfor utdanning og arbeid, også bety lavere deltakelse på andre samfunnsområder. Å stå utenfor arbeid betyr gjerne en krevende økonomisk situasjon for den enkelte og kan forsterke andre utfordringer (Meld. St. 32 (2020–2021)).

NOU 2018: 13 har sett på sysselsettingsandelen blant personer med grunnskole som høyeste utdanning. Andelen er lav, og utredningen påviser at forskjellen i sysselsettingsandel for denne gruppen målt opp mot personer med videregående som høyeste utdanning har økt over tid (NOU 2018: 13).

Andelen unge i alderen 20–29 år med bare grunnskole som verken var i jobb eller utdanning, har økt med ti prosentpoeng fra 2008 til 2017 (NOU 2021: 2). OECD<sup>4</sup> definerer personer mellom 15 og 29 utenfor jobb og formell utdanning som NEETs – *not in education, employment, or training*. I denne sammenheng regnes folkehøgskole som formell utdanning. I forhold til andre OECD-land har Norge en liten gruppe NEETs (8 prosent), men gruppen består til gjengjeld av de mest vanskeligstilte. Dette er personer med svært lite utdanning som står langt fra arbeidsmarkedet. At gruppen er såpass liten forklarer OECD med at det norske arbeidsmarkedet er godt nok til at de aller fleste unge får jobb (OECD, 2018).

<sup>4</sup> Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling



Selv om Norge har en liten andel NEETs sammenliknet med andre OECD-land, står en høy andel (17 prosent) unge voksne i aldersgruppen 25–34 år uten fullført videregående opplæring. Det blir stadig vanskeligere å komme inn på arbeidsmarkedet for personer uten fullført videregående opplæring, og sannsynligheten for å havne i NEET-gruppen er sju ganger større for denne gruppen enn for dem som har fullført videregående opplæring. Blant OECD-landene har Norge den høyeste andelen av befolkningen som får offentlige stønader, og vi er dårligere enn andre land til å inkludere personer med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet (Meld. St. 14 (2020–2021)).

### 5.3.1 Covid-19-pandemien

Det første norske smittetilfellet av det verdensomspennende utbruddet av sykdommen covid-19 ble påvist i februar 2020. I mars samme år erklærte Verdens Helseorganisasjon (WHO) utbruddet som en pandemi. Den 12. mars 2020 satte den norske regjeringen i verk inngripende tiltak for å begrense smitten. Blant annet ble alle barnehager, skoler og utdanningsinstitusjoner stengt (Tjernshaugen, Hiis, Bernt, Braut, & Bahus, 2022). Folkehøgskolene ble stengt i mars 2020 og måtte holde stengt ut skoleåret (Skaar, 2020). I august 2020 kunne imidlertid folkehøgskolene ta imot elever til nytt skoleår igjen med egne smittevernveiledere, og var ett av få steder unge kunne møtes og være sosiale, tilnærmet som normalt (Folkehøgskolerådet, 2021e).

Smitteverntiltakene rammet arbeidsmarkedet skjev, og særlig ungdom og personer med lite eller ingen formell utdanning ble permittert eller mistet jobben (NOU 2021: 4). Tiltakene som ble iverksatt hadde blant annet som mål å skjerme private foretak og husholdninger fra inntektstap gjennom rause inntektssikringsordninger. Et annet mål var å hindre langvarig arbeidsløshet ved å legge til rette for at permitterte og arbeidsledige kunne komme raskt tilbake i jobb når det var trygt igjen. Det viktigste virkemiddelet mot langvarig fall i sysselsettingen var ulike former for kompensasjonsordninger (Bjertnæs, et al., 2021).

I november 2021 var arbeidsledigheten både i Norge og i EU tilbake på samme nivå som før pandemien (Statistisk sentralbyrå, 2022d).

### 5.3.2 Integreringspolitikk

I 2019 var 14,4 prosent av den norske befolkningen innvandrere, 3,4 prosent var norskfødte

med innvandrereforeldre og 4,4 prosent av befolkningen hadde flyktningbakgrunn. Flyktninger har økt sysselsettingsrate de første årene etter ankomst, men så faller den fem til ti år etter ankomst (Prop. 89 L (2019–2020)).

I 2020 la Kunnskapsdepartementet fram en ny integreringslov som del av en større integreringsreform. Loven hadde som mål å tette gapet mellom den kompetansen som arbeidslivet etterspør, og den kompetansen som flyktninger har fra når de ankommer Norge. Et av hovedmålene med den nye loven var at flere skulle få formell kompetanse innenfor rammene av introduksjonsprogrammet nyankomne flyktninger skal gjennomføre. Introduksjonsprogrammet ble lagt om slik at norsk-kunnskaper og fullføring av videregående opplæring blir vektlagt i større grad enn tidligere (Prop. 89 L (2019–2020)).

Under flyktningkrisen i 2015–2016 hadde folkehøgskolene et samarbeid med regjeringen, Kommunesektorens organisasjon (KS) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) om bosetting av unge nyankomne flyktninger (Folkehøgskolerådet, 2022b). Flyktningene ble bosatt på folkehøgskoler hvor de levde sammen med jevnaldrende norske ungdommer. Folkehøgskolene hadde i hovedsak tre ulike modeller for mottaket av flyktninger:

- Egne kurs for flyktningene med språk- og kulturfag
- Intensiv språkopplæring de første ukene, deretter inn på ordinære kurs etter interesse og med norsk som valgfag
- Norsk språk og samfunnsfag hos voksenopplæringen i kommunen, og valgfag og fellesfag på folkehøgskolen

Da Russland invaderte Ukraina og strømmen med ukrainske flyktninger kom til Norge i 2022, hadde folkehøgskolene et ønske om å få til det samme samarbeidet med myndighetene. Flere folkehøgskoler har vært ute i media og ønsket flyktningene velkommen. Selv om myndighetene har uttrykt de er positive til et samarbeid mellom kommuner og folkehøgskoler for bosetting av ukrainske flyktninger, har det ikke blitt tatt initiativ til formelt samarbeid på nasjonalt nivå.

I juni 2022 var det flere mediesaker om en ukrainsk ung flyktning som ønsket å gå et år på folkehøgskole for å forberede seg til videre studier i Norge. Nav vurderte at folkehøgskole ikke er omfattet av den midlertidige loven om integrering, og flyktningens søknad om å ta folkehøgskole som en del av introduksjonsprogrammet ble avslått (Folkehøgskolerådet,

2022b). På skriftlig spørsmål fra Stortinget svarer arbeids- og inkluderingsministeren at ukrainske flyktninger som ønsker et år på folkehøgskole kan få lån og stipend fra Lånekassen på lik linje med norske folkehøgskoleelever (Stortinget, 2022).

### 5.3.3 Frivillighet – demokrati i praksis

Stortingsmeldingen om frivillighet fra 2019 tar utgangspunkt i at et fritt samfunn er avhengig av fungerende fellesskap. Målene med frivillighetspolitikken er at alle skal kunne engasjere seg i frivillige aktiviteter, at sektoren skal være uavhengig av staten, at forvaltningen skal være effektiv og at frivillighetspolitikken er godt samordnet og preget av samarbeid, både nasjonalt og lokalt (Meld. St. 10 (2018–2019)).

De siste 30 årene har frivillig sektor i Norge endret karakter: Fra et utgangspunkt i brede folkebevegelser med livsvarig medlemskap og samfunnspolitiske målsettinger, bærer frivilligheten nå preg av mer tidsbegrenset innsats i lokalsamfunnet. Frivillig innsats handler mest om aktivitet og lite om ideologi (Kraglund & Enjolras, 2017).

Dagens unges deltakelse i frivillige organisasjoner har holdt seg på et stabilt, høyt nivå det siste tiåret. Interessen for politikk og samfunns-spørsmål har økt, men kjønnsforskjellene har også økt: Jenter er mest aktive både når det gjelder valgdeltakelse og frivillig organisasjonsdeltakelse. Det er en sammenheng mellom å delta i samfunnsrettede organisasjoner og å delta i politiske aktiviteter. Sammenhengen er sterkest for ungdommer med minoritetsbakgrunn (Kraglund & Enjolras, 2017).

Innvandrerbakgrunn og sosioøkonomisk status påvirker i liten grad deltakelse i politiske organisasjoner. Størst betydning har det om ungdommen vokser opp i et hjem med foreldre som er aktive i organisasjoner og er vant til å diskutere politikk og samfunns-spørsmål. Derimot deltar innvandrere og personer med lav sosioøkonomisk status i mindre grad i idretten og i andre typer organisasjoner (Kraglund & Enjolras, 2017).

Det er ikke holdepunkter for sammenheng mellom frivillig deltakelse og bedre helse eller økt livskvalitet for alle, men flere studier peker mot at det kan være en slik sammenheng for personer som står utenfor arbeidsmarkedet. Frivillig deltakelse skaper og opprettholder sosiale relasjoner mange ellers får gjennom jobben (Fladmoe & Folkestad, 2017).

## 5.4 Prestasjonspress og psykisk helse blant unge

De fleste norske ungdommer har det bra, men en del sliter med ulike psykiske helseplager i hverdagen. Fra og med 1990-årene har omfanget av selvrapporterte psykiske plager økt hvert år, bortsett fra i 2020. Forskning gir ikke klare svar på hvorfor det er en slik økning, men det henger trolig sammen med både økt forekomst av psykiske problemer og endringer i hvordan unge svarer på slike undersøkelser. Faktorer som henger sammen med dårlig psykisk helse er å vokse opp i et hjem med dårlig økonomi, å ha dårlige relasjoner til venner og foreldre, å bli mobbet og i større grad enn andre delta i risikoatferd (Eriksen, Sletten, Bakken, & von Soest, 2017).

Økningen i psykiske helseplager har vært størst blant jenter som gjør det godt på skolen og som har norske foreldre. Økning i psykiske helseplager skjer også utenfor Norge, særlig i vestlige land. Spesielt to områder peker seg ut: skolerelatert stress og krav, og press knyttet til kropp og utseende. Forskning på stress og press viser at opplevd skolestress er tett knyttet til psykiske plager (Eriksen, Sletten, Bakken, & von Soest, 2017).

Ungdata-undersøkelsene 2017–2018 og 2021 gir ikke støtte til påstander om at dagens unge generelt er tynget av stress og press på alle områder. Ifølge Ungdata 2020 opplevde over halvparten at de ikke hadde problemer med å takle press, mens 17 prosent mente de hadde problemer med det (Bakken, 2021).

## 5.5 Et bærekraftig samfunn

FN-sambandet definerer bærekraftig utvikling som «en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine egne behov» (2021b). Definisjonen legger til grunn at det er begrenset hvor mye man kan utnytte naturen i dag før det går på bekostning av hva naturen kan levere av ressurser i fremtiden. For at et samfunn, eller verden, skal være bærekraftig, må man altså ikke tappe samfunnets ressurser fortere enn man klarer å skape de (FN-Sambandet, 2021b).

Det er vanlig å snakke om tre dimensjoner i bærekraftig utvikling (FN-Sambandet, 2021b):

### *Klima og miljø*

Verden står overfor en klimakrise på grunn av menneskeskapt klimagassutslipp. Dette fører til at

temperaturen på jorden øker, økosystemer dør og man får større innslag av ekstremvær.

### Økonomi

Økonomisk bærekraft handler om å sikre økonomisk trygghet for alle mennesker og samfunn. Man må både fordele verdens ressurser mer rettferdig og endre måten vi bruker ressursene på for å oppnå bærekraftig utvikling.

### Sosiale forhold

Sosial bærekraft handler om at alle mennesker må sikres et godt grunnlag for et anstendig liv, med menneskerettighetene som utgangspunkt. Befolkningsvekst gjør at etterspørselen etter livsviktige ressurser øker. Særlig i fattige land er dette et problem, da fattige kvinner føder flere barn. Utdanning for kvinner er derfor et viktig virkemiddel i arbeidet for sosial bærekraft, da kvinner med utdanning og inntekt føder færre barn.

### FNs bærekraftsmål

De forente nasjoner (FN) vedtok i 2015 bærekraftsmål for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Bærekraftsmålene består av 17 mål og 169 delmål og skal fungere som en felles arbeidsplan og målsetting for land, næringsliv og sivilsamfunn (Ravndal & Halleraker, 2021). Målene ble demokratisk laget ved at nesten ti millioner mennesker fra hele verden stemte fram sine viktigste saker i en spørreundersøkelse (FN-sambandet, 2022a). Se boks 5.1.

Et hovedprinsipp i bærekraftsmålene er at ingen skal utelates, noe som medfører at de mest sårbare gruppene må prioriteres. Eksempler på grupper som står i fare for å bli utelatt er mennesker med nedsatt funksjonsevne, flyktninger, etniske og religiøse minoriteter, jenter og urfolk (FN-sambandet, 2022a). Kommunal- og distriktsdepartementet la i 2021 fram en stortingsmelding med regjeringens plan for hvordan Norge skal nå FNs bærekraftsmål innen 2030 (Meld. St. 40 (2020–2021)).

#### Boks 5.1 FNs 17 bærekraftsmål

1. Utrydde all former for fattigdom i hele verden.
2. Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring og fremme bærekraftig landbruk.
3. Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder.
4. Sikre inkluderende, rettferdig og god utdanning og fremme muligheter for livslang læring for alle.
5. Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling.
6. Sikre bærekraftig vannforvaltning og tilgang til vann og gode sanitærforhold for alle.
7. Sikre tilgang til pålitelig, bærekraftig og moderne energi til en overkommelig pris.
8. Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle.
9. Bygge robust infrastruktur, fremme inkluderende og bærekraftig industrialisering og bidra til innovasjon.
10. Redusert ulikhet i og mellom land.
11. Gjøre byer og bosettinger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige.
12. Sikre bærekraftig forbruks- og produksjonsmønstre.
13. Handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem.
14. Bevare og bruke hav og marine ressurser på en måte som fremmer bærekraftig utvikling.
15. Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe ørkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse tap av artsmangfold.
16. Fremme fredelige og inkluderende samfunn for bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer.
17. Styrke gjennomføringsmidlene og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling.

Kilde: Ravndal, E., & Halleraker, J., 2021

Bærekraftig utvikling er ett av tre prioriterte tverrfaglige tema i de nye læreplanene i grunnopplæringen. FN-sambandet har laget undervisningsopplegg for grunnskolen og videregående opplæring for bærekraftig utvikling (FN-sambandet, 2021a).

### 5.5.1 Folkehøgskolenes bærekraftsarbeid

De fem folkehøgskoleorganisasjonene<sup>5</sup> vedtok i 2019 et felles bærekraftvedtak for å inspirere folkehøgskolene til økt innsats for å nå FN's bærekraftsmål, med særlig vekt på mål 13 om å stoppe klimaendringene og mål 4.7 om utdanning for bærekraftig utvikling (Folkehøgskolerådet, 2019). Se boks 5.2.

I 2021 leverte 47 folkehøgskoler et frivillig klimaregnskap til Stiftelsen Miljøfyrtårn, 5 færre enn i 2020. Det totale klimagassregnskapet for folkehøgskolene som hadde levert klimaregnskap var i 2021 på 8391 tonn CO<sub>2</sub>. I 2019, det første året de førte slikt klimagassregnskap var totalen på 24 487 tonn. I mars 2020 ble nær all reisevirksomhet avlyst på grunn av koronapandemien, så det er vanskelig å trekke noen slutninger basert på disse tallene. Fra 2019 til 2021 har folkehøgskolene redusert klimagassutslipp gjennom flyreiser med nesten 85 prosent (Vogt, 2022).

Rønningen folkehøgskole fikk bærekraftsprisen for 2020 for sitt systematiske arbeid med å inkludere bærekraft i skolen, både blant elevene og ansatte. Sogndal folkehøgskule fikk bærekraftsprisen for 2021. Skolen har ambisjoner om å bli en nullutslippsskole innen 2030 (Folkehøgskolerådet, 2021b).

Internasjonalt utvalg for folkehøgskolen lagde i 2017 «Globalvettreglene – for globalt engasjement i aktivitet og reise». Globalvettreglene tar for seg alle de tre dimensjonene i bærekraftig utvikling, og gir ni råd til folkehøgskolene om både miljømessige, økonomiske og sosiale forhold. I 2020 ble det laget undervisningsopplegg og lærerveiledninger til alle rådene i samarbeid med organisasjonene Changemaker og Crossing Borders (Folkehøgskolerådet, 2017).

### Boks 5.2 Folkehøgskolenes bærekraftsvedtak

Innen 2030: Skolene reduserer klimagassutslipp med 40 prosent (med utgangspunkt i 2019) med særlig sikte på å redusere folkehøgskolenes flyreiser der dette ikke er en naturlig del av undervisningen.

Skoleårene 2020–23: Skolene har bærekraftig utvikling som sentralt tema for sin selvevaluering i løpet av tre år.

Innen 2021: Skolene bruker aktivt Globalvettreglene i planlegging av studieturer og annet globalt engasjement i skolens regi.

Alle skoler utarbeider en årlig lokal klimaplan og strategi for å nå bærekraftsmålene.

Styrene vil legge til rette for at den enkelte skole finner gode løsninger.

Folkehøgskolerådet henstilles til å dele ut en bærekraftspris til en av folkehøgskolene fra og med Rektormøtet i januar 2021. Det bør tas sikte på å gjøre dette årlig.

Kilde: Folkehøgskolerådet, 2019

## 5.6 Demografiske utfordringer i Distrikts-Norge

De siste tiårene har distriktskommunene i Norge vært preget av fraflytting, en aldrende befolkning og spredt bosetting. Mekanisering og rasjonalisering har påvirket primærnæringen som har stått for mange av jobbene i distriktene, slik at antall arbeidsplasser er redusert. Tidligere har det vært høyere fødselsrate i distriktene enn i byene, men unge har flyttet fra distriktene og inn til byene i forbindelse med arbeid og utdanning. Mange har blitt værende i byene hvor tilgangen på kompetansearbeidsplasser er større (NOU 2020: 15).

Statistisk sentralbyrås framskrivninger viser at befolkningstallene i distriktene mot 2040 kommer til å holde seg ganske stabile. Årsaken til dette er blant annet at det fødes færre barn i distriktene, slik at det er færre som flytter ut, befolkningen blir stadig eldre og det kommer innvandrere til distriktene som i liten grad utvandrer til byene. En liten andel unge flytter også fra byene til distriktene, og dette ser ut til å holde seg stabilt framover (NOU 2020: 15).

<sup>5</sup> Folkehøgskoleforbundet, Noregs kristelege folkehøgskolelag, Informasjonskontoret for folkehøgskolen, Informasjonskontoret for kristen folkehøgskole og Folkehøgskolerådet.

Distriktpolitikken har tidligere konsentrert seg om å skape arbeidsplasser for å bremse fraflyttingen. En ny utredning om demografiutfordringer i distriktene foreslår andre virkemidler. Målet må ifølge utredningen være at «distriktene blir levende deler av et større norsk mangfold, og at distriktpolitikken bidrar til bærekraftige samfunn i hele landet» (NOU 2020: 15, s. 11). Utredningen foreslår å prøve ut virkemidler som kan skape levende og bærekraftige distrikter med dagens befolkningsnivå. Utredningen peker blant annet på stimulering av markedet for utleieboliger i distriktene, førerkort for 16-åringer i distriktene

for å gjøre ungdommen mer mobil og flere desentraliserte enheter i statlige virksomheter for å øke den statlige sysselsettingen i distriktene (NOU 2020: 15).

Ved å være en arena hvor lokalbefolkningen kan delta i aktiviteter i regi av elevene, kan folkehøgskolene være et virkemiddel for å skape et mer attraktivt bomiljø i sitt nærmiljø. Folkehøgskoler som er lokalisert i distriktene gir også unge fra bynære strøk en tilknytning til distriktene, noe som kan gjøre det mer aktuelt for tidligere folkehøgskoleelever å bosette seg i en distriktskommune.

## Kapittel 6

# Styring, organisering og ansvar i folkehøgskolesektoren

Dette kapitlet gjør rede for de juridiske rammevilkårene for tilskuddet til folkehøgskolene, og for hvordan tilskuddsordningen forvaltes. Vi går også gjennom organiseringen av tilsyn og kontroll med folkehøgskolene og statens styring av andre deler av utdanningssektoren. Til sammenligning orienterer vi om hvordan den statlige styringen av folkehøgskolene i Danmark og Sverige er lagt opp. Videre presenteres vilkårene for godkjenning av nye folkehøgskoler.

Kapitlet gjør videre rede for kvalitets-systemet i folkehøgskolene og for kvalitets-systemet i universiteter og høyskoler. Rettigheter og plikter for folkehøgskoleelevene og hvilke vilkår som gjelder for opptak til folkehøgskole presenteres også her.

### 6.1 Regelverk og andre styrende dokumenter for tilskuddsordningen

Folkehøgskolene er selvstendige rettssubjekter utenfor statlig forvaltning og statlig styringshierarki. På samme måte som for kommunene har staten myndighet til å instruere folkehøgskolene bare med grunnlag i lov eller i budsjett som er vedtatt av Stortinget (Direktoratet for forvaltning og ikt, 2019).

I motsetning til grunnskolen hvor myndighetene fastsetter læreplaner med læringsmål, har folkehøgskolene faglig frihet. Det betyr at skolene har frihet til selv å utforme læringsprogram innenfor rammen av folkehøgskolenes formålsparagraf (se boks 3.2). Skolene står fritt til å etablere og legge ned kurstilbud uten noen offentlig godkjenning. Den faglige friheten følger av langvarig tradisjon og av forarbeider til folkehøgskoleloven (Ot.prp. nr. 79 (2001–2002)).

Vi bruker begrepet «styring» på samme måte som Direktoratet for forvaltning og økonomistyring beskriver «etatsstyring»: aktiviteter som går ut på å påvirke eller vurdere resultatene eller oppgaveløsningen til en virksomhet. Styringen

inkluderer også de ressursene staten gir til oppgaveløsningen (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2022c).

#### 6.1.1 Folkehøgskoleloven og forskrift til folkehøgskoleloven

I kjølvannet av forrige NOU om folkehøgskoler (2001) kom ny folkehøgskolelov i 2002, som erstattet lov om folkehøgskoler fra 1984. Det skjedde en liberalisering på folkehøgskoleområdet der staten deregulerte en del av lovgivningen. Det ble blant annet åpnet for mer reiseaktivitet på folkehøgskolekurs i 2004 (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2004). Det har siden vært få revisjoner av regelverket knyttet til folkehøgskolene. De fleste endringer har vært fellesbestemmelser som har blitt innført i flere lovverk på utdanningsområdet, for eksempel § 6 i folkehøgskoleloven om politiattest ved tilsetning.

Folkehøgskoleloven med forskrift er lite detaljert sammenlignet med regelverket for andre skoler. Lovens § 7 gir Kunnskapsdepartementet mulighet til å gi nærmere forskrifter om kursordning, internat, kvalifikasjonskrav for undervisningspersonalet, kontroll og læringsmiljø. Departementet gis også i § 4 hjemmel for å fastsette tilskuddsmodellen i forskrift.

I 2017 innførte Kunnskapsdepartementet en bestemmelse om at offentlige tilskudd og elevbetaling skal komme elevene til gode. Det vil si at skolene ikke kan gi utbytte eller på annen måte overføre overskudd fra disse inntektskildene til eierne eller deres nærstående. Bestemmelsen ble innført etter en større sak om tilbakebetaling på en privat fagskole (Innst. 225 L (2016–2017)). Kravene til bruken av offentlige tilskudd og elevbetalinger i folkehøgskoleloven § 4a er parallelle til tilsvarende bestemmelser i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og privatskoleloven. Den største nyere endringen i regelverket for folkehøgskoler kom i 2020, da man – med enkelte unntak – fjernet muligheten for å tilby korte kurs (Forskrift om endring i forskrift til folkehøgskoleloven, 2021).

Til sammenligning har det vært flere større endringer av det danske lovverket på folkehøgskoleområdet. Kravet om undervisning av bred allmenn karakter (UBAK) ble innført i 1999, se kapittel 3.3.2. Hensikten med kravet om UBAK var å sikre at en betydelig del av undervisningen har allmenndanning og folkeopplysning som mål og at annen fagkunnskap ikke tar for stor plass i undervisningen.<sup>1</sup> En annen endring i det danske lovverket er knyttet til formell kompetanse-givende utdanning, der man i 2006 åpnet for at folkehøgskoler kan tilby kompetanse-givende undervisning som en del av et folkehøgskolekurs, se kapittel 3.6. Som i Norge har det også i Danmark vært en rekke endringer knyttet til korte kurs. I 2010 ble tilskuddet til korte kurs redusert, mens det i 2018 ble enklere for danske folkehøgskoler å tilby korte kurs rettet mot seniorer (Folkehøgskolernes forening, 2018b).

Den danske lovgivningen er strengere enn den norske på en rekke områder. Det gjelder for eksempel reiseaktivitet, der reiser med overnatting utenfor skolen maksimalt kan utgjøre 1/7 av kurset, og maksimalt 28 kursdøgn (Kulturministeriet, 2019b). Det stilles også krav om at skolen skal eie to familieboliger til rektor eller fast ansatte lærere, slik at det er en bopelstilknytning til skolen.

Nedenfor følger en oversikt over de sentrale styringsdokumentene for statstilskuddet til folkehøgskolene som supplerer folkehøgskoleloven med forskrift.

### 6.1.2 Retningslinjer for tilskuddsordningen

I tillegg til lov og forskrift om folkehøgskolene har Kunnskapsdepartementet fastsatt retningslinjer for tilskuddsordningen.<sup>2</sup> Retningslinjene ble første gang fastsatt i 2000, og er utarbeidet med utgangspunkt i krav til statlig økonomiforvaltning (Finansdepartementet, 2021).

Retningslinjene beskriver plikter og ansvar for folkehøgskolene, Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og statsforvalteren. Beregningen av tilskudd gjøres med utgangspunkt i forskriften til lov om folkehøgskoler. Retningslinjene både supplerer og overlapper folkehøgskoleloven og forskriften til folkehøgskole-

loven. De inneholder formuleringer om målgruppe som lov og forskrift ikke har, og fastsetter hvordan regelverket skal tolkes. Retningslinjene regulerer i tillegg saksgangen og innholdet i kunngjøringen Utdanningsdirektoratet lager om tilskuddsordningen på sin nettside.

### 6.1.3 Rundskriv

For folkehøgskolene gjelder følgende rundskriv, utgitt i perioden 1998–2006.

- Rundskriv F-050-98 Utenlandske elever på norske folkehøgskoler. Rundskrivet gjelder oppholdstillatelse i Norge for å gå på folkehøgskole og anbefaling om maksimalt antall utenlandske elever per skole.
- Rundskriv F-005-04 Studieturer som del av langkurs ved folkehøgskolene. Rundskrivet anbefaler at reiser i folkehøgskolene normalt ikke varer i mer enn fire-fem uker. Reiser som varer lengre kan tilbys unntaksvis og etter anbefaling fra Folkehøgskolerådet.
- Rundskriv F 15-06 Presisering av dokumentasjonskrav for folkehøgskolene. Rundskrivet gjelder dokumentasjon for elever i lange kurs som rapporteres som dobbelttellende (§ 8) og system for registrering av korte kurs.

### 6.1.4 Tilskuddsbrevene

Tilskuddsbrev er et vedtak om tildeling av tilskudd til hver enkelt folkehøgskole, ut fra regelverk og etablert praksis for tilskuddsordningen. Utdanningsdirektoratet fatter vedtak om tildeling på bakgrunn av Stortingets vedtak om bevilgning av penger til tilskuddsordningen for folkehøgskolene (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2022b).

Tilskuddsordningen er lagt opp slik at folkehøgskolene som er godkjent ikke trenger å søke årlig, men får et årlig vedtak om driftstilskudd. Tilskuddsbrevene beskriver vilkår og forutsetninger for det kommende året, som mottakeren aksepterer gjennom å ta tilskuddet i bruk. I brevene beskrives følgende:

- mål med tilskuddet
- kriterier for måloppnåelse
- krav til bruk
- beregning av tilskudd
- dokumentasjonskrav og krav til prosedyrer for kvalitetsutvikling
- krav til rapportering og kontroll
- at Kunnskapsdepartementet kan kontrollere at tilskuddet brukes etter forutsetningene
- klageadgang

<sup>1</sup> De første årene var kravet at UBAK skulle utgjøre minimum 30 prosent av undervisningstiden. Senere har kravet blitt skjerpet, slik at det i dag er 50 prosent.

<sup>2</sup> Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til folkehøgskoler og folkehøgskoler med stor andel av funksjonshemmede elever under statsbudsjettets kapittel 253 post 70.

### 6.1.5 Statens økonomiregelverk

Et statlig tilskudd følges av føringer i det statlige økonomiregelverket om hvordan det skal brukes. Når en institusjon mottar statlig støtte, må den som gir tilskuddet, kontrollere at midlene blir brukt i tråd med tildelingen. Institusjonene som mottar offentlig tilskudd, er derfor underlagt vilkår og kontroll gjennom tilskuddsbrev, lov og forskrift.

I tillegg har Norge forpliktelser i henhold til statsstøttereglene i EØS-avtalen. EØS-forpliktelsene innebærer at overskudd som stammer fra statstilskudd, må tilbakebetales. Videre må det være atskilte regnskaper for inntekter i samme rettssubjekt fra både virksomhet som gir rett til statstilskudd og virksomhet som ikke kvalifiserer for tilskudd. (Ekspertutvalg for regulering, tilsyn og kontroll med private høyskoler og fagskoler, 2014). Dette betyr at folkehøgskoler som har annen virksomhet i tillegg til folkehøgskoledrift, som for eksempel sommerhotell, må ha eget regnskap for folkehøgskoledriften.

## 6.2 Forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen

Tilskuddsordningen for folkehøgskolene kjenne- tegnes av at mange aktører har ansvar for ulike ledd i forvaltningen av tilskuddsordningen.

Kunnskapsdepartementet har ansvaret for folkehøyskoleloven og forskriften til lov om folkehøyskoler. I tillegg har departementet utarbeidet flere rundskriv og retningslinjer for tilskuddsordningen, se kapittel 6.1. Utdanningsdirektoratet har fullmakt fra Kunnskapsdepartementet til å forvalte tilskuddsordningen for folkehøgskoler. Dette innebærer blant annet ansvaret for å informere om ordningen, beregne og utbetale tilskudd, forberede klagesaker om beregning av tilskudd, og ved behov gjennomføre tilsyn. Direktoratet skal også motta søknader om å opprette nye folkehøgskoler og sende dem videre til Kunnskapsdepartementet (Kunnskapsdepartementet, 2000).

Folkehøgskolerådet har en rådgivende rolle både når det gjelder fordelingen av den delen av tilskuddsordningen som går til oppgradering av bygg (husleietilskudd), og i forbindelse med søknader om å opprette nye folkehøgskoler. Rådgiverrollen er formalisert i forskriften til folkehøyskoleloven § 9 når det gjelder husleietilskuddet. Utdanningsdirektoratet tildeler årlig husleietilskudd til hver enkelt folkehøgskole basert på

innstilling fra Folkehøgskolerådet om hvordan tilskuddet skal fordeles mellom skolene. Fordi lov og forskrift ikke regulerer hva husleietilskuddet er, er det heller ikke regulert hvilket grunnlag Folkehøgskolerådet skal ha for sin innstilling.

I forbindelse med søknadsprosedyren for opprettelse av nye folkehøgskoler har Folkehøgskolerådet en uformell rådgivende rolle. Søknads- og godkjenningsprosedyren er ikke regulert i lov eller forskrift, men følger etablert praksis i Utdanningsdirektoratet (Utdanningsdirektoratet, 2022b).

Regjeringen er også en av aktørene i tilskuddsordningen ved å legge fram forslag om økt bevilgning til folkehøgskolenes tilskuddsordning for Stortinget i den årlige budsjettprosessen. På grunnlag av regjeringens budsjettforslag fatter Stortinget vedtak om bevilgning til folkehøgskolene. Kunnskapsdepartementet følger opp vedtaket med å fatte vedtak om godkjenning av en ny folkehøgskole for tilskudd.

## 6.3 Organisering av tilsyn og kontroll

Tilsyn med folkehøgskolene skal følge opp at folkehøgskolene følger regelverket og dermed oppfyller vilkårene for statstilskudd. Dette bygger på anbefalingen i NOU 2001: 16 om at tilskuddsforvaltningen skal være grunnlaget for statens kontroll og styring i folkehøgskolesektoren.

### 6.3.1 Hva det kan føres tilsyn med

Hva som kan kontrolleres og føres tilsyn med, framgår av folkehøyskoleloven og forskriften til folkehøyskoleloven. Dette kan være økonomi, rapportering, kurstilbud og elevenes psykiske og fysiske læringsmiljø. Loven inneholder få konkrete regler som det er mulig å føre kontroll og tilsyn med. Forskriften regulerer kursenes omfang i detalj, ved for eksempel hvordan undervisningen fordeles i timer utover i uken og at lørdag er skoledag. Beregning av tilskudd, både når det gjelder telling av elever og hvordan tilskuddet per elev fastsettes, har også enkelte konkrete og detaljerte regler. Det samme gjelder reglene for regnskap og revisjon.

Et hovedprinsipp er at folkehøgskolen selv har ansvaret for å følge regelverket og for å dokumentere alle forhold som kan påvirke hvor mye tilskudd skolen har rett til, jamfør forskriftens § 12. Forskriftens § 13 er hjemmelen for at Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen kan kontrollere at grunnlaget for tilskuddsberegningen er korrekt, at vilkårene er oppfylt og at tilskuddet



blir brukt i samsvar med forutsetningene i regelverket og tilskuddsbrevet.

Kunnskapsdepartementet har i retningslinjer for kapittel 253 post 70 beskrevet behovet for oppfølging og kontroll slik:

«Skolene er ansvarlig for at det finnes et tilfredsstillende system for registrering som oppfyller kravene i forskriften § 12 Folkehøyskolens kontroll, jmfør §§ 4, 5, 6 og 14.

I henhold til forskriftens § 14 skal hver folkehøyskole utarbeide dokumentasjon som klargjør og definerer skolens verdigrunnlag og målsetting. Dokumentasjonen skal omfatte prosedyre for årlig selvevaluering, kvalitets-sikring og kvalitetsutvikling. Folkehøyskolene skal videre rapportere om elevtall, kurs og revidert regnskap slik dette er omtalt i forskrift §§ 7, 8, 10 og 11. Det skal foretas formalia- og rimelighetskontroll av innsendt informasjon iht. ovennevnte bestemmelser. Folkehøyskoler som mottar særtilskudd, skal videre rapportere særskilt om antall funksjonshemmede elever i samsvar med bestemmelsene i forskriftens § 8. Det kreves særattestasjon fra revisor av det oppgitte elevtallet. Det foretas en formalia- og rimelighetskontroll av informasjonen om antall funksjonshemmede elever.»

Kilde: Kunnskapsdepartementet, 2000

Fire folkehøgskoler mottar et særtilskudd fordi de har en høy andel elever med funksjonsnedsettelse (Utdanningsdirektoratet, 2021b).<sup>3</sup> Forskriften gir ingen regler for hvordan særtilskuddet for elever med nedsatt funksjonsevne beregnes. Loven eller forskriften regulerer heller ikke hvilke folkehøgskoler som faller inn under denne delen av tilskuddsordningen. Retningslinjene for tilskuddsordningen regulerer både hvilke fire skoler ordningen omfatter og hvordan tilskuddet beregnes ut fra et fast normtall per skole, som totalt utgjør 125 elevplasser.

Retningslinjene regulerer også hvordan stats-tilskuddet beregnes for nye folkehøgskoler som har vært i drift i under fem år (Kunnskapsdepartementet, 2000). Disse retningslinjene er ikke publisert offentlig.

<sup>3</sup> Følgende folkehøgskoler mottar særtilskudd fordi de har en stor andel elever med funksjonsnedsettelse:

- Folkehøgskolen i Nord-Norge
- Lundheim folkehøgskole
- Peder Morset folkehøgskole
- Ål folkehøgskole og kurssetter for døve

### 6.3.2 Tilsynsmyndighetene

#### Utdanningsdirektoratet

Kunnskapsdepartementet har delegert ansvaret for tilsyn med tilskuddsordningen til folkehøgskolene til Utdanningsdirektoratet. Direktoratet fører også tilsyn med skoler godkjent etter privatskoleloven, samt økonomisk tilsyn med private barnehager.

Direktoratet baserer seg på risikovurderinger når de velger ut skoler, tema og tidspunkt for tilsyn. De vurderer hvor sannsynlig det er at skolene har brutt regelverket, i tillegg til at de vurderer konsekvensene av et mulig brudd. Dette er samme utvelgelsesmåte som blir brukt ellers for skoler godkjent etter privatskoleloven. For å prioritere ressurser ser direktoratet på alle skole-slag under ett når de vurderer hvor de skal gjennomføre tilsyn. Selv om det avdekkes risiko for at en skole ikke følger regelverket, blir det ikke automatisk åpnet tilsyn, fordi andre skoler kan ha høyere risiko (Utdanningsdirektoratet, 2022c).

Direktoratet tar stikkprøver fra skolenes rapportering for å vurdere risiko for mislighold og om det er behov for ytterligere kontroller og tilsyn. Direktoratets metodehåndbok for tilsyn beskriver hvordan direktoratet gjennomfører tilsynene. Denne ligger offentlig tilgjengelig på direktoratets nettsider. Metodehåndboken er i utgangspunktet utarbeidet for statsforvalterne som fører tilsyn med kommunene, men Utdanningsdirektoratet bruker denne også ved tilsyn med private skoler og folkehøgskoler (Utdanningsdirektoratet, 2022e).

Risikovurderingen bygger på informasjon fra tilskuddsforvaltningen og tilsier om det er behov for tilsyn eller ikke. Utdanningsdirektoratet utarbeider en årlig rapport om sin tilskuddsforvaltning. Av rapporten framgår det at både drifts-tilskudd og særtilskudd til folkehøgskole blir vurdert som ordninger der det er middels risiko for at tilskuddet ikke kommer målgruppen til gode. Middels risiko kjennetegnes særlig av at direktoratet mener de har for lite relevant informasjon som kan fortelle hva tilskuddet brukes til. Utdanningsdirektoratets oversikt over tilsyns-rapporter for private skoler viser at det er gjennomført tilsyn med fire folkehøgskoler i 2013 og 2014. Da ble flere forhold som gjaldt vilkår for tilskudd i lovens § 2 kontrollert nærmere, som for eksempel oppnevning og sammensetning av styret (Utdanningsdirektoratet, 2022d).

Direktoratet har også ansvaret for å kontrollere folkehøgskolenes selvevalueringsrapporter,

se kapittel 11.2.1. Fristen for skolene til å levere selvevalueringsrapport er 1. juni hvert år. Direktoratet følger opp at alle skolene leverer rapport og slik oppfyller krav til godkjenning for tilskudd, jamfør folkehøgskoleloven § 2. Utdanningsdirektoratet vurderer i liten grad innholdet. Ifølge forskriften til folkehøgskoleloven skal rapportene være offentlig tilgjengelige. Skolene velger selv tema for selvevalueringsrapportene og hvordan rapportene utformes. Dersom Utdanningsdirektoratet ved stikkprøvekontroll oppdager at selvevalueringsrapporten til en skole ikke er vesentlig endret fra året før, blir skolen bedt om å utarbeide ny selvevalueringsrapport.

#### Statsforvalteren

Kunnskapsdepartementet har delegert til statsforvalteren ansvaret for årlig gjennomgang og kontroll av skolenes regnskap og økonomi. Folkehøgskolene sender årsregnskap, årsberetning og revisors beretning for det foregående regnskapsåret til statsforvalteren. Statsforvalteren vurderer regnskapene og sender en rapport til Utdanningsdirektoratet om eventuelle merknader ved regnskapene. Utdanningsdirektoratet bruker denne informasjonen som grunnlag for vurderinger om behov for tilsyn (Kunnskapsdepartementet, 2000).

#### Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet har ansvaret for tilsyn med fysisk og psykisk læringsmiljø for elevene etter folkehøgskoleloven § 5a om krav til læringsmiljø. Arbeidstilsynet har også ansvar for læringsmiljøet ved universiteter og høyskoler (Universitets- og høyskoleloven, 2005).

### 6.3.3 Reaksjoner ved brudd på regelverket

Folkehøgskoleloven § 3 sier at hvis det blir oppdaget forhold som er i strid med loven, forskriften eller vilkårene i vedtaket om godkjenning, kan Kunnskapsdepartementet gi pålegg om å rette opp forholdene. Departementet kan da holde tilbake tilskuddet, trekke tilbake godkjenningen eller kreve tilbakebetaling av tilskudd. Myndigheten er delegert til Utdanningsdirektoratet.

## 6.4 Bruken av offentlige tilskudd og elevbetaling

Statstilskudd til driften og egenbetaling fra elevene er to ulike inntektskilder for folkehøgskolene,

### Boks 6.1 Krav til bruken av offentlige tilskudd og elevbetalinger

Alle offentlige tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode. Dette innebærer blant annet at skolen ikke kan

- a. gi utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eierne eller deres nærstående, verken når skolen er i drift eller om driften blir nedlagt
- b. pådra seg kostnader i form av leieutgifter for eiendom eller lokale som tilhører skolens eiere eller deres nærstående eller på annen måte pådra seg kostnader som kan innebære at alle offentlige tilskudd eller elevbetalinger ikke kommer elevene til gode.

Kilde: Folkehøgskoleloven § 4a

og ifølge folkehøgskoleloven skal pengene fra begge brukes på elevene. Kravene til hvordan folkehøgskolene skal bruke offentlige tilskudd og betaling fra elevene følger av folkehøgskoleloven § 4a. Bestemmelsen slår fast at alle offentlige tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode. Se boks 6.1.

Prinsippet om at tilskudd og elevbetaling skal komme elevene til gode er et selvstendig krav om hvilke økonomiske disposisjoner som ikke er tillatt. Prinsippet skal sikre at både offentlige tilskudd og elevbetalingen kun skal brukes til å drive folkehøgskole. Siden det er vanlig at folkehøgskolene driver med annen virksomhet i tillegg til folkehøgskolekurs, stiller forskriften til folkehøgskoleloven § 10 krav om atskilte regnskaper for virksomhet etter folkehøgskoleloven og annen virksomhet. Dette kan være for eksempel utleie av lokalene om sommeren til ulike arrangementer. Bestemmelsen tydeliggjør at statstilskudd og egenbetaling ikke kan brukes for å finansiere annen virksomhet.

Bestemmelsen ble innført i folkehøgskoleloven i 2017 (Prop. 96 L (2019–2020)). Ordlyden er svært lik en tilsvarende bestemmelse i privatskoleloven § 6-3 som har eksistert siden 1970 og vært videreført i alle lover for private skoler. Privatskoleloven har i tillegg en hjemmel som gir Kunnskapsdepartementet mulighet til å fastsette forskrift om forbud mot utbytte, og om hvordan

privatskolene kan dokumentere at deres disposisjoner følger loven. Privatskoleloven § 6-3 presiserer at alle midler skal komme elevene til gode, og at det blant annet ikke kan gis utbytte eller andre utdelinger til skolens eier eller noen som står eierne nær. Formuleringen «blant annet» er sentral, da den understreker at alle former for åpne eller skjulte uttak av verdier er forbudt (Privatskoleloven, 2022).

## 6.5 Elevenes rettigheter og plikter

Dagens folkehøgskolelov gir elevene rett til å delta i folkehøgskolens styre, der elevrepresentanten skal ha tale-, forslags- og stemmerett på styremøtene. Hver skole skal også ha et elevråd, som sammen med styret skal medvirke til et godt læringsmiljø og god elevvelferd, jamfør § 5a. Denne bestemmelsen gir også elevene rett til et forsvarlig læringsmiljø. Elevene skal medvirke i arbeidet med skolens årlige selvevalueringsrapporter, se omtale i kapittel 11.3.3.

Til sammenligning stiller lov om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven) og universitets- og høyskoleloven mer detaljerte krav. Kravene gjelder hvordan studentene skal være representert i styret, hvilken prosess som skal gjelde ved utvisning og bortvisning og hvilke rettigheter og plikter studentene har til å delta i beslutningene som tas ved skolen. Flere bestemmelser regulerer rettighetene ved eksamen. Fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven slår fast at minst ett styremedlem skal være valgt av og blant studentene, og at personlig varamedlem skal velges. Styresammensetningen er underlagt likestillings- og diskrimineringslovens krav om kjønnsbalanse, der hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent. Lovene gir studentene rett til å opprette et studentorgan som skal høres i alle saker som angår studentene og til å være representert i alle organer som tildeles beslutningsmyndighet. Skolens styre har plikt til å gi studentene tilgang til et studentombud. Ombudet er uavhengig av skolen og har som oppgave å gi studentene råd og hjelp i saker knyttet til studie-situasjonen deres (Fagskoleloven, 2018; Universitets- og høyskoleloven, 2005).

### 6.5.1 Mulige brudd på skolereglementet og tap av rettigheter

Private skoler regnes etter forvaltningsloven som forvaltningsorgan i saker hvor skolen utøver offentlig myndighet og treffer enkeltvedtak. Det er tatt inn i folkehøgskoleloven at forvaltnings-

### Boks 6.2 Vedtak og enkeltvedtak

Et vedtak er en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter). Et enkeltvedtak er et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.

Kilde: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 2

lovens regler om saksbehandling, klage og omgjøring ved enkeltvedtak gjelder ved folkehøgskolens klagebehandling. Skolen skal etablere et organ for behandling av disiplinærsaker (saker om mulig brudd på skolereglementet). Eleven kan klage på vedtak fra dette organet til skolens styre, jamfør folkehøgskoleloven § 5 (Folkehøgskoleloven, 2002).

I forbindelse med folkehøgskoleloven § 5 har det vært uklart om forvaltningslovens krav til enkeltvedtak gjelder elevenes klager eller bare rettighetene til et mindretall i styret, som kan klage på vedtak styreflertallet gjør. Det har vært argumentert med at siden kurstilbudet i folkehøgskolen ikke gir formell kompetanse og er basert på privatrettslige avtaler, kan ikke vedtak om utvisning fra skolen regnes som et enkeltvedtak. Sivilombudet uttalte imidlertid i 2005 at tilskuddsordningen fra staten innebærer en form for statlig styring av folkehøgskolene som endrer det privatrettslige preget til folkehøgskolene. Sivilombudet viser til at det daværende Utdannings- og forskningsdepartementet i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) *Om lov om frittstående skolar (friskolelova)*<sup>4</sup> uttalte at når en privatskole vedtar bortvisning for en eller flere dager, er dette å regne som et enkeltvedtak. Ombudet viser til at «friskoleloven ble vedtatt etter folkehøgskoleloven, og må anses som et uttrykk for nyere lovgiversyn på dette generelle spørsmålet». Ombudet påpeker at folkehøgskoleloven ikke har tilsvarende klar lovregulering som offentlige skoler, universiteter og høyskoler når det gjelder tap av rettigheter gjennom bortvisning og utvisning (Dokument nr. 4 (2005–2006)).

<sup>4</sup> Før revisjon av privatskoleloven i 2022 het privatskoler friskoler og loven følgerig friskoleloven.

Sivilombudet behandlet i 2018 en sak om utvisning fra folkehøgskole. I denne saken bygger vurderingene på ombudets tidligere konklusjon om at vedtak om utvisning og tap av elevplass er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Saken gjaldt brudd på skolens regler for alkoholbruk. Ombudets vurdering var at folkehøgskolen hadde begått flere saksbehandlingsfeil. Kravene i forvaltningsloven som gjelder adgangen til å endre vedtak, og til begrunnelse for vedtaket, var ikke fulgt (Sivilombudet, 2018).

NOU 2001: 16 la til grunn at forvaltningslovens bestemmelser gjelder for folkehøgskolens beslutninger om bortvisning og utvisning av elever. Utredningen pekte på at skolens styre må sikre riktige prosedyrer og behandling av slike saker. Utredningen understreket videre «nødvendigheten av at loven har bestemmelser som sikrer elevenes rettigheter på dette feltet, og at det etableres prosedyrer som sikrer bred og grundig behandling ved skolen før vedtak om bortvisning og utvisning fattes» (NOU 2001: 16, s. 52).

#### *Folkehøgskolens reaksjoner ved brudd på skolereglementet*

Folkehøgskoleloven regulerer ikke hvordan folkehøgskolene kan reagere overfor elever som bryter skolereglementet. Heller ikke i Danmark eller Sverige finnes sentralt gitte regler for de mest inngripende reaksjonene folkehøgskolen kan ha overfor elevene, som er bortvisning eller utvisning fra skolen.

Dersom folkehøgskolene bortviser eller utviser elevene, må denne reaksjonen ha grunnlag i kontraktene folkehøgskolene inngår med elevene for skoleåret. Det finnes ingen sentral oversikt over kontraktvilkårene folkehøgskolene har for et folkehøgskoleopphold. Ifølge Forbrukertilsynets veileder for privatskolers kontraktvilkår, tilsier alminnelige kontraktsrettslige prinsipper at eleven må ha misligholdt avtalen vesentlig hvis skolen skal kunne si opp kontrakten. I slike situasjoner må skolen ha gode varslingsrutiner, slik at eleven får mulighet til å rette opp i det forholdet som er årsaken til at skolen sender ut varsel om oppsigelse av kontrakten (Forbrukertilsynet, 2022).

Sivilombudet har påpekt at lovverket for folkehøgskolene mangler den klare hjemmelen i lov for offentlige inngrep i borgernes rettsstilling som andre skoler har. Ombudet viser blant annet til privatskoleloven § 3-10 der disiplinærreaksjonene bortvisning og rettighetstap er hjemlet og nærmere regulert (Dokument nr. 4 (2005–2006)).

### **6.5.2 Klager ved folkehøgskolene**

Ifølge kundetilfredshetsundersøkelsen EPSI Rating skårer folkehøgskoleelever høyt på tilfredshet, og folkehøgskolene skårer høyere enn alle andre skoleslag (EPSI Rating, 2021). Utvalget har ikke informasjon om hvor mange folkehøgskoleelever som klager i løpet av et folkehøgskoleår, da dette ikke rapporteres inn til noe sentralt organ. Magasinet Frilynt folkehøgskole skriver i 2013 om at EPSI-undersøkelsen avdekker at folkehøgskoleelevene er misfornøyde med hvordan klager blir tatt imot på skolene. Av de som har svart på EPSI-undersøkelsen, oppgir 28 prosent at de klaget på sin folkehøgskole. Av disse er 51 prosent av elevene misfornøyde med hvordan klagen ble tatt imot. Elevene klaget mest på maten på skolen (Folkehøgskoleforbundet, 2013).

### **6.5.3 Klagebehandling**

Styret ved hver enkelt folkehøgskole er skolens øverste myndighet, jamfør folkehøgskoleloven § 2. I saker som gjelder tap av rettigheter for elever i enkeltvedtak, er styret klageinstansen, jamfør lovens § 5.

Samme klageordning med styret som øverste ansvarlige finnes også for folkehøgskolene i Danmark og Sverige. I Danmark uttaler Slots- og Kulturstyrelsen at tilsynet med folkehøgskolene i Danmark begrenser seg til de reglene som følger av loven om folkehøgskole. Reglene har som formål å sørge for at folkehøgskolene ikke bryter loven, og bruker statstilskuddet effektivt og formålstjenlig. Loven om folkehøgskole regulerer ikke bortvisning av elever. Som private selveiende skoler har ikke folkehøgskolene en offentlig klageinstans å forholde seg til som kan omgjøre skolens egne beslutninger (Slots- og Kulturstyrelsen, 2021).

I Sverige har styret ved den enkelte folkehøgskolen det fulle ansvaret for skoledriften. Folkehøgskolene er ifølge reglene for tilskuddsordningen pålagt å ha rutiner for elevrettigheter som regulerer hvordan klager og tap av rettigheter håndteres (Utbildningsdepartementet, 2015). Folkehøgskolene i Sverige, ved sitt samordningsorgan Folkbildningsrådet, har imidlertid opprettet et elevrettslig råd<sup>5</sup> som har en rådgivende funksjon overfor folkehøgskoleelever når det gjelder hvilke rettigheter de har i konfliktsituasjoner med folkehøgskolen. Det elevrettslige rådet

<sup>5</sup> Folkehögskolornas studeranderättsliga råd

består av en jurist, to elevrepresentanter og en representant fra hver av medlemsorganisasjonene i Folkbildungsrådet. Det elevrettslige rådet veileder både elever og folkehøgskoler med utgangspunkt i de reglene den enkelte folkehøgskolen har laget for sin drift. Elevene kan ta kontakt med rådet først etter at saken har vært tatt opp med rektor og styret ved skolen (Folkebildungsrådet, 2020).

Universiteter, høyskoler og fagskoler i Norge har også styret som øverste ansvarlige organ for driften, men styret har ingen rolle i klagebehandlingen. For å behandle klager over enkeltvedtak i universiteter, høyskoler og fagskoler, og eventuelt andre klager, skal institusjonene opprette en klagenemnd som er uavhengig av styret eller eier (Universitets- og høyskoleloven, 2005: Fagskoleloven, 2018). Kunnskapsdepartementet har opprettet felles klagenemnd for universiteter og høyskoler for enkeltvedtak som er fattet med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 3-7 (8), §§ 4-7–4-10 og § 7-9. For fagskolene har departementet opprettet Nasjonal klagenemnd for fagskoleutdanning som behandler klager på enkeltvedtak som er fattet med hjemmel i fagskoleloven § 16 og §§ 24-27. Klage på enkeltvedtak om bortvisning eller utestengning er blant klageområdene nemndene skal behandle. Klagenemndenes vedtak er endelige, og nemndmedlemmene er oppnevnt av Kunnskapsdepartementet. Sekretariatsfunksjonen for klagenemndene er lagt til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2022c).

Rettighetene til studenter ved universiteter, høyskoler og ved fagskolene er i hovedsak like. For å øke rettssikkerheten ble fagskoler, universiteter og høyskoler i 2019 pålagt i lov å sørge for at alle studenter har tilgang til et uavhengig studentombud. Ombudet skal gi råd og hjelp i saker som gjelder studiesituasjonen, og skal være et lavterskeltilbud for studentene (Prop. 89 L (2018–2019)).

## 6.6 Opptak til folkehøgskole

Folkehøgskolens kurs skal være åpne for alle. Kursene som gir rett til statsstøtte varer i minst 16,5 uker, med noen unntak for kortere kurs rettet mot spesielle elevgrupper. Kursene organiseres vanligvis slik at de følger skoleåret med oppstart i august og avslutning i mai, normalt 33 uker. Det stilles krav om aldersgrense på 16 år for elevene, og om at skolene ikke skal ha en høyere andel

statsborgere fra utenfor EØS-området og Nordvest-Russland enn 10 prosent.

Det stilles ikke krav om fullført videregående opplæring eller annen faglig bakgrunn for å ta folkehøgskole. For enkelte kurs kan det stilles krav om relevant faglig bakgrunn, for eksempel for kurs som krever gode ferdigheter i musikk eller toppidrett.

Folkehøgskolene har ikke søknadsfrister og tar opp nye elever løpende gjennom året, i hovedsak fram til skolestart. Tilbud om skoleplass for det påfølgende skoleåret sendes ut tidligst 1. februar hvert år. Startdatoen for opptak er ikke regulert, men folkehøgskolene er blitt enige om 1. februar som startdato. Kurs med stor søkning blir dermed fylt raskt opp, mens det kan være ledige plasser gjennom skoleåret for kurs det er mindre interesse for. Generelt oppfordres derfor elevene til å søke tidlig for å sikre seg den plassen de ønsker (Folkehøgskolekontoret, 2022g).

Hver enkelt skole tar imot og behandler søknadene selv etter individuelle vurderinger, men folkehøgskolenes nettsted har en felles søknadsportal for alle folkehøgskolene.

Folkehøgskoleorganisasjonene har laget et standardisert søknadsskjema som folkehøgskolene bruker for opptak av elever. I dette skjemaet er enkelte spørsmål felles for alle skolene. I tillegg kan skolene velge å legge til spørsmål de ønsker at søkerne skal besvare.

Fellesspørsmål i søknadsskjema for alle skoler:

- kursvalg i prioritert rekkefølge
- motivasjonsspørsmål (hvorfor har du lyst til å gå på dette kurset?)
- fødselsnummer
- kontaktinformasjon
- statsborgerskap
- land (valgfritt)
- åpent spørsmål som er valgfritt å besvare (er det noe mer vi bør vite om deg for å kunne gi deg et fint skoleår?)

Tilvalgselementer, som noen skoler spør om:

- informasjon om fravær siste skoleår
- karakterutskrift eller vitnemål
- egendefinerte felter skolen trenger informasjon om, eksempelvis hovedinstrument og matallergier
- vedlegg for kursfag, eksempelvis attester som kreves av søkeren
- informasjon om pårørende
- valg av romtype (enkeltrum eller dobbeltrum)
- spesielle ønsker for boforhold
- kontaktinformasjon til referanser

Det finnes ingen samlet oversikt over hvordan folkehøgskolene vurderer søkerne og hva de legger vekt på. Noen folkehøgskoler legger vekt på alders- og kjønnsfordeling når de tar opp elever, andre opplyser om at geografisk spredning blant elevene er noe som vektlegges.

Denne opptakspraksisen følger vurderingene fra NOU 2001: 16, som foreslo at folkehøgskolene selv skulle bestemme opptaksregler og aldersgrense, og at skolene skulle være åpne for alle over normal alder for gjennomført grunnskole. Skolene skulle lage opptaksregler som søkerne skal ha kjennskap til.

## 6.7 Godkjenning av nye folkehøgskoler

Folkehøyskoleloven § 2 fastsetter vilkår som må være oppfylt for at en skole skal kunne godkjennes for statstilskudd. Eksempler på vilkår er:

- Skolen skal være eksamensfri.
- Skolen skal ha internat som en integrert del av læringsprogrammet
- Skolen skal ha minst 35 elever årlig i gjennomsnitt over fire år
- Skolen skal ha kurs som varer i minst 16,5 uker
- Skolen skal ha et styre som øverste ansvarlige organ
- Skolen skal utarbeide prosedyre for selvevaluering og kvalitetsutvikling, og dokumentasjon for elevenes læringsprogram og deltakelse

Folkehøyskoleloven gir ikke rettskrav på godkjenning selv om lovens vilkår er oppfylt. Kunnskapsdepartementet fatter beslutning om godkjenning av nye folkehøgskoler basert på innstilling fra Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet tolker vilkårene slik at søkere som ønsker å starte ny folkehøgskole må levere framdriftsplan for lokaler til skole og internat, plantegninger og situasjonsplan eller kart, driftsbudsjett og finansieringsplan i forbindelse med søknaden (Utdanningsdirektoratet, 2022b). Etter fast forvaltningspraksis vurderer Folkehøgskolerådet nye søknader om å opprette folkehøgskoler i henhold til vurderingskriterier om økonomisk soliditet og kvalitet i undervisningsopplegg og bygningsmasse. Folkehøgskolerådet gir så en anbefaling om hvorvidt søknadene bør innvilges. Rådet vurderer bakgrunnsopplysninger, eierstruktur, organisering og driftsmodell, verdi-

grunnlag og mål, skoleplaner som presenterer det pedagogiske opplegget og undervisningsplaner, tegninger av bygg og anlegg, byggebeskrivelse og kostnadsoverslag, finansierings- og framdriftsplan samt driftsbudsjett for de første tre årene (Folkehøgskolerådet, 2022d). De senere årene har ikke Folkehøgskolerådet anbefalt å godkjenne noen av søknadene som er kommet inn. Folkehøgskolene som har blitt godkjent de siste åtte årene, har med enkelte unntak fått godkjenning som følge av budsjettforhandlingene på Stortinget og ikke som forslag fra regjeringen.

### 6.7.1 Vilkår for å godkjennes som folkehøgskole i Danmark og Sverige

#### Danmark

I Danmark skal en folkehøgskole tilby undervisning og samvær gjennom kurs som har livsopplysning, folkeopplysning og demokratisk danning som hovedformål. Undervisningen skal ha en bred allmenn karakter. Enkelte fag eller faggrupper kan ha en framtreddende plass, så lenge det ikke går på bekostning av det allmenne (Kulturministeriet, 2019a).

En dansk skole som oppfyller vilkårene som stilles til nye folkehøgskoler, har rettskrav på godkjenning som folkehøgskole. Vedtak om godkjenning fattes av Slots- og Kulturstyrelsen, underlagt Kulturministeriet. En vesentlig forskjell mellom Norge og Danmark er at i Danmark må folkehøgskolen ha vært i drift ett år uten statstilskudd før den kan godkjennes for tilskudd (Kulturministeriet, 2022).

De grunnleggende kravene til nye folkehøgskoler er følgende etter lov om folkehøjskoler § 3 (Kulturministeriet, 2019a):

- Skolen skal være en privat, uavhengig og selv-eiende institusjon
- Skolen skal ha et styre
- Skolen skal ha egnede og tilstrekkelige lokaler, i fast eiendom, og må ha egnet og tilstrekkelig inventar og utstyr. Skolen skal drives som en enhet, og bygningene må være i nærheten av hverandre
- Skolen skal ha et rimelig økonomisk grunnlag for å starte virksomheten
- Skolens inntekter skal bare brukes på skole- og undervisningsvirksomhet. I begrenset omfang kan inntektene brukes til folkeopplysning i Danmark
- Skolen skal ha hatt minst 24 elever i det første året

### Sverige

Formålet med det svenske statstilskuddet til folkehøgskolene (Utbildningsdepartementet, 2015) er å

- støtte virksomheter som bidrar til å styrke og utvikle demokratiet
- bidra til å gjøre det mulig for en mangfoldig befolkning å påvirke eget liv og skape engasjement for å delta i samfunnsutviklingen
- bidra til å utjevne forskjeller i utdanning og til å øke dannelses- og utdanningsnivået i samfunnet
- bidra til at flere blir interessert i kultur og øke deltakelsen i kulturlivet

Staten stiller følgende vilkår for statstilskudd til folkehøgskoler:

- Skolen skal oppfylle formålet med statstilskuddet
- Skolen kan ikke ha et kommersielt formål
- Skolen skal ha et ansvarlig styre og et apparat for å behandle saker om elevrettigheter og for å ivareta elevenes interesser
- Undervisningen skal være gratis
- Skolen skal tilby allmenne kurs for elever som ikke har fullført grunnskolen eller videregående opplæring. Dette skal utgjøre minst 15 prosent av årlig virksomhet.

Et godkjenningsvedtak gir rettskrav på tilskudd. Regjeringen har delegert myndighet til Folkebildungsrådet til å fatte vedtak om hvilke folkehøgskoler som skal få statstilskudd. Rådet fordeler også tilgjengelige midler mellom skolene (Utbildningsdepartementet, 2015). Rådet lager retningslinjer om tilskuddet for nye tilskuddsmottakere (Folkebildungsrådet, 2021b). Også her er det en vesentlig forskjell mellom norske og svenske folkehøgskoler ved at en ny folkehøgskole må ha vært i drift i to år før den kan godkjennes for statstilskudd. En søknad skal ifølge retningslinjene inneholde følgende opplysninger:

- Tidspunkt for oppstart og hvor folkehøgskolen ligger
- Begrunnelse for søknaden – beskrivelse av hvordan virksomheten vil dekke nye behov for danning eller utdanning, hva virksomheten vil tilføre lokalmiljøet eller regionen, og hvordan virksomheten vil oppfylle målene med statens støtte til folkeopplysning
- Opplysninger om søkeren, styringsdokumenter, organisasjon, juridisk form mm.
- Virksomheten – beskrivelse av hvordan den er innrettet, redegjørelse for driften de to siste årene og planer for de neste tre årene samt

plan for tilgjengelighet for deltakere med funksjonsnedsettelse

- Økonomi – årsberetning, revisjonsrapport, plan for økonomien for treårsperioden og redegjørelse for personalressurser og samtlige lokaler
- Kvalitet – plan for kvalitetsoppfølging og internkontroll samt plan for arbeid med etikk og grensesetting

## 6.8 Kvalitetsutvikling og kvalitetssystem

### 6.8.1 Kvalitetssikring i folkehøgskolen

Det er få eksplisitte krav til kvalitetsutvikling og kvalitetssystem for folkehøgskolen. Kravet om prosedyre for selvevaluering og kvalitetsutvikling kom i 2003 i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2001: 16, og skulle erstatte funksjonen som tilsynsmannen hadde fram til da. Dette ga folkehøgskolene et større selvstendig ansvar for kvaliteten på tilbudet sitt. I NOU 2001: 16 (s. 39) framgår det følgende om selvevaluering:

«Selvevaluering er et sentralt element i systemer for kvalitetsutvikling. Selvevaluering innebærer blant annet å etablere rutiner for kritisk å vurdere egen virksomhet, identifisere områder for forbedring, sette inn ressurser på å oppnå forbedringer og vurdere de resultatene man oppnår. Et eksempel kan være en folkehøgskole som gjennom en selvevalueringssprosess finner at målene ikke er tilfredsstillende nådd, og som benytter funnene til å justere både mål og tiltak som benyttes for å nå målene. Prosessen for den videre bruken av resultatene for selvevalueringen kan i mange tilfeller være viktigere enn selve erkjennelsen

### Boks 6.3 Evaluering

Evaluering er systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, virksomhet, et virkemiddel eller en sektor. Evalueringer kan gjennomføres før et tiltak iverksettes, underveis i gjennomføringen, eller etter at tiltaket er avsluttet.

Kilde: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2022c

#### Boks 6.4 Styringsinformasjon

Styringsinformasjon består av data, analyse og vurderinger. Det er vanlig å tenke på styringsinformasjon som det som rapporteres til bruk i ulike styringsprosesser. Rapporteringen bør gi både oversikt og innsikt. Styringsinformasjonen skal ivareta behovet for kontroll (etterlevelse) og behovet for læring og utvikling. Styringsinformasjonen skal brukes til å følge med og til å ta beslutninger. Kunnskapsutvikling over tid vil ofte være nødvendig, med forskning, evaluering og løpende måling for å oppnå læring og utvikling på et fagfelt. Kilden til styringsinformasjonen bør være det samlede kunnskapsgrunnlaget

Kilde: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2021

av at målene ikke er nådd. Godkjenning av selvevaluering trenger ikke å være knyttet til det faktum at en skole når eller ikke når sine mål, men at selvevalueringen benyttes som et effektivt verktøy for utvikling.»

Myndighetene er avhengige av å få tilstrekkelig styringsinformasjon fra folkehøgskolene for å kunne ha tilsyn med kvalitetsarbeidet som utføres, og for å utvikle god politikk på folkehøgskolefeltet. Se boks 6.3 og 6.4.

#### 6.8.2 Kvalitetssikring i høyere utdanning

I likhet med folkehøgskoler er universiteter og høyskoler institusjoner som tradisjonelt har hatt institusjonell og faglig frihet. Parallelt med framleggelsen av NOU 2001: 16, ble det satt i gang en stor kvalitetsreform i høyere utdanning, formulert i St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Som følge av reformen ble det lagt større vekt på institusjonenes eget ansvar for kvalitet, og regelverket la større vekt på krav til hvordan institusjonene skulle jobbe med kvalitet heller enn å definere standarder og absolutte nivåer for kvalitet. Kvalitetsreformen trakk fram som et viktig poeng at «ordninger for kvalitetssikring må stimulere til utvikling av kvalitet framfor kun å definere minimumsstandarder» (s. 62).

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanning (NOKUT) ble opprettet i 2003 som ledd i kvalitets-

reformen. Formålet med NOKUT er å sikre og fremme kvalitet i utdanning gjennom tilsyn, informasjons- og kunnskapsformidling ved fagskolene, universitetene og høyskolene, samt å godkjenne og informere om utenlandsk utdanning (NOKUT, 2022b). NOKUT har også ansvar for regelverk om akkreditering (godkjenning) av nye utdanninger og om tilsyn og kvalitetsutvikling ved institusjonene. Regelverket sier at institusjonene skal fastsette mål for kvaliteten i utdanningene.<sup>6</sup> Regelverket sier ikke hva målene skal være, men legger føringer for hvordan institusjonene skal jobbe for å nå disse målene. For å vurdere om hver enkelt utdanning når målet for kvalitet, skal institusjonen systematisk innhente informasjon fra relevante kilder som studenter og ansatte, og annen informasjon fra institusjonens interne systemer. Institusjonen skal bruke resultatene til å rette opp sviktende kvalitet og videreutvikle kvaliteten i utdanningene. Slik skal kvalitetsarbeidet være en kontinuerlig prosess hvor man hele tiden evaluerer egen måloppnåelse og effektene av tiltak. Resultater fra kvalitetsarbeidet ved institusjonene skal være forankret i både styret og ledelsen til institusjonen.

Siden kvalitetsreformen har denne tenkningen med vekt på tilsyn framfor krav til godkjenning blitt stadig mer bygget ut i regelverket for universiteter og høyskoler, og etter hvert også for høyere yrkesfaglig utdanning (fagskole).

## 6.9 Statens styring av andre skoler

### 6.9.1 Styring av universiteter og høyskoler

Statlige universiteter og høyskoler er statlige forvaltningsorganer, og dermed omfattet av regler og avtaleverk som gjelder for staten. De er likevel i en særskilt stilling fordi de skal være faglig autonome. Det finnes også private aktører som leverer høyere utdanning og forskning på lik linje som statlige institusjoner, og mye av styringen i sektoren er derfor innenfor særskilte rammer laget for universiteter og høyskoler generelt. Særregler for universiteter og høyskoler finnes i universitets- og høyskoleloven med forskrifter (Meld. St. 19 (2020–2021)).

I tillegg til regelverket fastsatt i «bestemmelser om økonomistyring i staten» styres universitetene og høyskolene gjennom styringsdialog, internkontroll og regnskap. Styringsdialogen omfatter alle møter og dokumentutveksling av styringskarakter mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene. Tildelingsbrevet til institusjo-

<sup>6</sup> Studietilsynsforskriften kapittel 4 og fagskoletilsynsforskriften kapittel 4



nene er en del av styringsdialogen og inneholder overordnede mål, styringsparametre, administrative og budsjettmessige fullmakter og krav til rapportering. Institusjonene rapporterer blant annet gjennom årsrapport, hvor beskrivelser og vurderinger av årets aktiviteter og resultat, styring og kontroll i virksomheten, virksomhetens framtidsutsikter og årsregnskap skal være med. Departementet har som hovedregel etatstyringsmøter annenhvert år med hver institusjon (Meld. St. 19 (2020–2021)).

### 6.9.2 Styring av privatskoler

Privatskolene, som tidligere ble kalt friskoler, må ha et særskilt grunnlag for å bli godkjent for stats-tilskudd. Privatskoleloven<sup>7</sup> og økonomiforskriften til privatskoleloven<sup>8</sup> setter rammene for den statlige tilskuddsordningen til privatskolene. I privatskoleloven er kravet om at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode, et selvstendig krav som alle skolens økonomiske disposisjoner skal vurderes opp mot. Privatskoleloven § 6-3 er ikke uttømmende i sin beskrivelse av hvilke disposisjoner som er forbudt, men alle åpne eller skjulte uttak av verdier er forbudt.

Utdanningsdirektoratet har forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen til privatskolene, mens veiledningsansvaret for regelverket er lagt til statsforvalteren (Utdanningsdirektoratet, 2017). Tilskuddsordningen er regelstyrt, slik at privatskoler som godkjennes, har rett til statstilskudd. Tilskuddet utbetales med 85 prosent av en sats per elev per utdanningsprogram i videregående opplæring (Kunnskapsløftet). Satsene er beregnet med utgangspunkt i kostnadene i den offentlige skolen (Utdanningsdirektoratet, 2022c).

Statsforvalteren godkjenner skoleanlegget (undervisningslokale, andre lokaler som brukes av elevene og uteareal). Før skolen søker om godkjenning, må skolen ha innhentet kommunale godkjenninger fra Helsevernetaten og brannvesenet og legge disse ved søknaden til statsforvalteren.

## 6.10 Styring av folkehøgskolene i Danmark og Sverige

### 6.10.1 Danmark

Lov om folkehøgskoler setter ytre rammer for faglig innhold, økonomi og drift av danske folkehøg-

skoler, men gir skolene frihet til å innrette virksomheten innenfor disse rammene. Lov om folkehøgskoler § 34 slår fast at det skal være tilsyn med folkehøgskoler som får statstilskudd. Dersom tilsynet avdekker at aktiviteten ved skolen ikke er innenfor de rammene som loven setter, kan det gis pålegg om å endre aktivitetene. Lovens § 36 hjemler en mulighet til å holde tilskudd tilbake, la tilskudd falle bort eller kreve tilskudd tilbakebetalt dersom folkehøgskolen ikke følger opp pålegg om å endre aktiviteter eller på annen måte driver skolen uten å overholde lovens krav. Kulturdepartementet har gitt Slots- og kulturstyrelsen ansvaret for praktisk forvaltning av tilskuddsordningen til folkehøgskoler, inkludert tilsyn (Slots- og Kulturstyrelsen, 2021).

Tilsynet skal sikre at skolene følger loven og bruker tilskuddet i tråd med formålet. Tilsynet har som mål både å avdekke og forebygge lovbrudd. Slots- og kulturstyrelsen skal ha en tett dialog med folkehøgskolene og sammenslutningen av folkehøgskoler – Folkehøgskolernes forening i Danmark (FFD). For at tilsynet skal fungere godt, må Slots- og kulturstyrelsen ha god kjennskap til folkehøgskolenes daglige virke og vilkår, og skolene må oppleve tilsynsfunksjonen som en naturlig del av tilskuddsordningen for folkehøgskoledrift (Slots- og Kulturstyrelsen, 2021).

Tilsynet gjelder både økonomisk-administrative og faglige forhold. Generelt skal tilsynet være i tråd med kravene til god tilskuddsforvaltning i staten, og tilrettelegges ut fra vurderinger om vesentlighet og risiko. Blant annet vurderes styrets arbeid og skolens bruk av tilskuddet. Målet med det faglige tilsynet er blant annet å følge med på om skolene overholder kravet om minst 50 prosent allmenn undervisning (Kulturministeriet, 2019a).

Siden folkehøgskolene er svært forskjellige, tilpasses omfanget av, og metoden for, tilsyn etter behov. I tillegg til mer løpende informasjonsinnhenting er det et mål at hver folkehøgskole besøkes minst hvert fjerde år (Slots- og Kulturstyrelsen, 2021).

### 6.10.2 Sverige

Vilkår for statstilskuddet til svenske folkehøgskoler finnes i Förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen (Utbildningsdepartementet, 2015).

Loven krever at folkehøgskolen har et ansvarlig styre og ordninger for å håndtere elevrettslige spørsmål og andre saker som angår elevene. Regjeringen skal hvert år ha en årsrapport og

<sup>7</sup> Lov av 4. juli 2003 om private skolar med rett til statstilskot

<sup>8</sup> Forskrift av 1. september 2018 økonomiforskrift til privatskoleloven.

budsjettberegninger fra folkehøgskolesektoren. Virksomheten i folkehøgskolene skal følges opp og evalueres fortløpende i henhold til fastsatte mål og vilkår. Kvaliteten både i utdanningene og kvalitetsarbeidet i de enkelte folkehøgskolene skal vurderes.

Folkbildningsrådet er en ideell organisasjon som består av tre medlemsorganisasjoner: Studieforbunden i samverkan, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) og Rörelsesfolkhögskolarnas interesseorganisation (RIO). Organisasjonen har forvaltningsansvaret for statstilskuddet til studieforbund og folkehøgskoler i Sverige. Lover og regler fastsettes av staten, mens ansvaret for å fordele tilskuddet og for tilsyn er lagt til folkehøgskolesektoren selv (Folkbildningsrådet, 2018). Dette ansvarsforholdet er regulert i den svenske folkehøgskoleloven. Ansvaret for å kreve tilskudd tilbake fra den enkelte folkehøgskolen er også etter loven lagt til Folkbildningsrådet (Utbildningsdepartementet, 2015). Folkehøgskolene forvalter med andre ord seg selv, men med et sterkt sentralledd.

Utbildningsdepartementet sender hvert år tildelingsbrev og retningslinjer til Folkbildningsrådet for rapportering av virksomheten i folkehøgskoler og studieforbund.

Det stilles detaljerte rapporteringskrav om å levere analyser av enkelte områder i tillegg til kvantitative mål som for eksempel antall elever og fordeling på typer folkehøgskolekurs. I 2022 må Folkbildningsrådet levere en analyse av tilgangen til folkehøgskole for personer med kognitiv funksjonsnedsettelse (Utbildningsdepartementet, 2021).

Folkbildningsrådet vurderer hvert år årsrapporten og spesielt redegjørelsen for arbeidet med kvalitet som hver enkelt folkehøgskole utarbeider. Hvert år får et antall folkehøgskoler besøk av Folkbildningsrådet, slik at rådet har innsikt i forutsetningene folkehøgskolene har for arbeidet sitt. Folkbildningsrådet åpner tilsyn hvis det viser seg at en skole har vesentlig færre elever enn før, eller om det er konstatert alvorlige svakheter i hvordan folkehøgskolen drives. Tilsyn utføres av en tilsynsgruppe (Folkbildningsrådet, 2021a).

## Kapittel 7

# Finansiering av folkehøgskolesektoren

I dette kapittelet beskrives dagens finansiering av folkehøgskolene. Kapittelet gjennomgår de tre tilskuddselementene i statstilskuddet, inkludert tilskudd til elever med særlig behov for tilrettelegging, elevbetaling, elevenes økonomi og folkehøgskolens inntekter utover statstilskudd og elevbetaling.

### 7.1 Folkehøgskolens inntekter

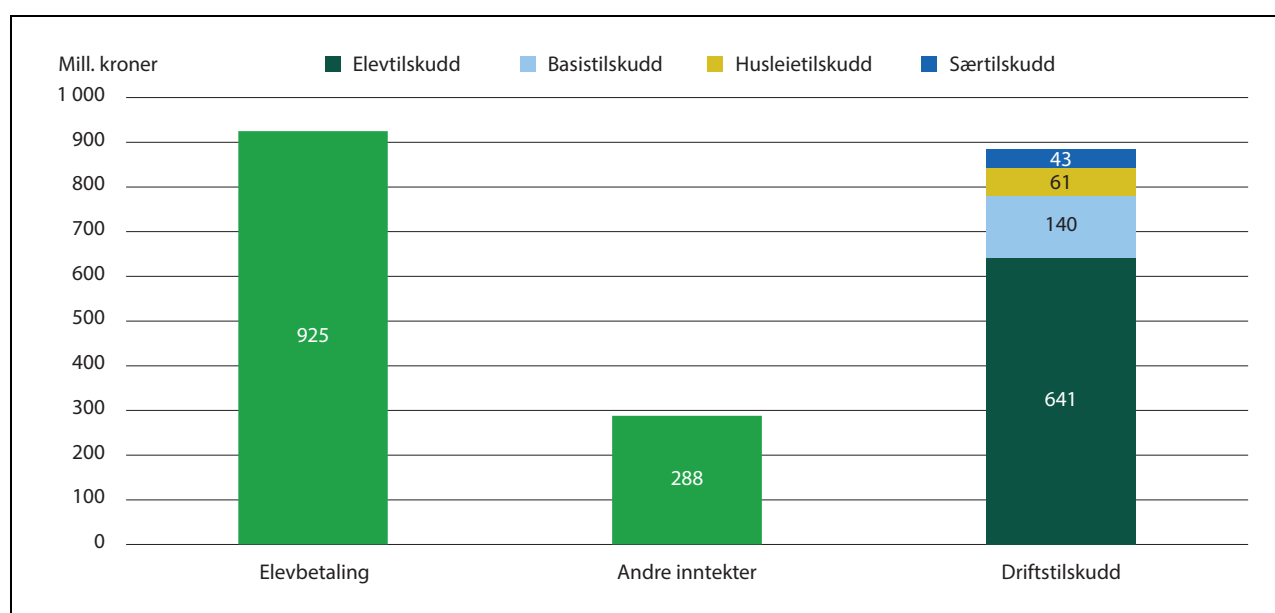
I 2019<sup>1</sup> bestod folkehøgskolens inntekter av 925 mill. kroner i elevbetaling (44 prosent), 885 mill. kroner i driftstilskudd fra staten (42 prosent) og 288 mill. kroner i andre inntekter (14 prosent), se figur 7.1.

<sup>1</sup> I dette avsnittet er det benyttet 2019-tall, siden det er siste gang Folkehøgskolerådet gjennomførte en intern undersøkelse som kartla folkehøgskolens inntekter. Dette er utvalgets beste kilde for å anslå størrelsen på elevbetaling og andre inntekter (Folkehøgskolerådet, 2022a).

Folkehøgskolene kan ha andre inntektskilder enn midlene de får over Kunnskapsdepartementets budsjett. I tillegg til driftstilskudd og elevbetaling, kan skolene ha inntekter fra arrangementer/utleie eller catering, for eksempel i forbindelse med konfirmasjon eller bryllup. En del skoler har aktiviteter på skolen om sommeren og i ferier.<sup>2</sup> En oversikt på [www.folkehogskole.no](http://www.folkehogskole.no) viser at 16 norske folkehøgskoler er sommerhotell i 2022 (Folkehøgskolekontoret, 2022c).

Over en tredjedel (100 mill. kroner) av skolens andre inntekter kom fra folkehøgskolens overnattingsvirksomhet og utleie av lokaler når elevene ikke bor på skolen. Omtrent en sjettedel (44 mill. kroner) av andre inntekter består hovedsakelig av tilskudd fra Nav til skolene for å tilrettelegge for enkeltelever. Andre inntekter består også av andre offentlige tilskudd, gaver og salg av anleggsmidler (Folkehøgskolerådet, 2022a). I for-

<sup>2</sup> Skoleåret er 190 dager, fra slutten av august til midten av mai.



Figur 7.1 Folkehøgskolens inntekter. 2019.

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2021e; Folkehøgskolerådet, 2022a

skrift til folkehøgskoleloven stilles det krav om at årsregnskapet skal skille mellom inntekter fra statstilskuddet og elevbetalingen og andre inntekter. Det skal dermed være mulig å få overblikk over hvilke inntekter og kostnader som er knyttet til selve folkehøgskoledriften.

Utvalget har hatt begrenset med tid og mulighet til å skaffe seg oversikt over skolenes internøkonomi. Utvalget har derfor ikke anledning til å si noe om omfanget av andre inntekter eller hvordan dette er fordelt på ulike skoler.

## 7.2 Tilskuddsordningen

Hvert år mottar alle folkehøgskoler driftstilskudd fra staten gjennom tilskuddsordningen for folkehøgskoler. I 2022 er det bevilget om lag 1 mrd. kroner i driftstilskudd til folkehøgskolene. Figur 7.2 viser årlig bevilgning over kapittel 253 post 70 Tilskott til folkehøgskular. Det har vært en økning de siste årene som skyldes opprettelsen av nye folkehøgskoler. I 2020 var tilskuddet ekstra høyt fordi folkehøgskolene mottok 65 mill. kroner i kompensasjon for merutgifter knyttet til covid-19-pandemien.

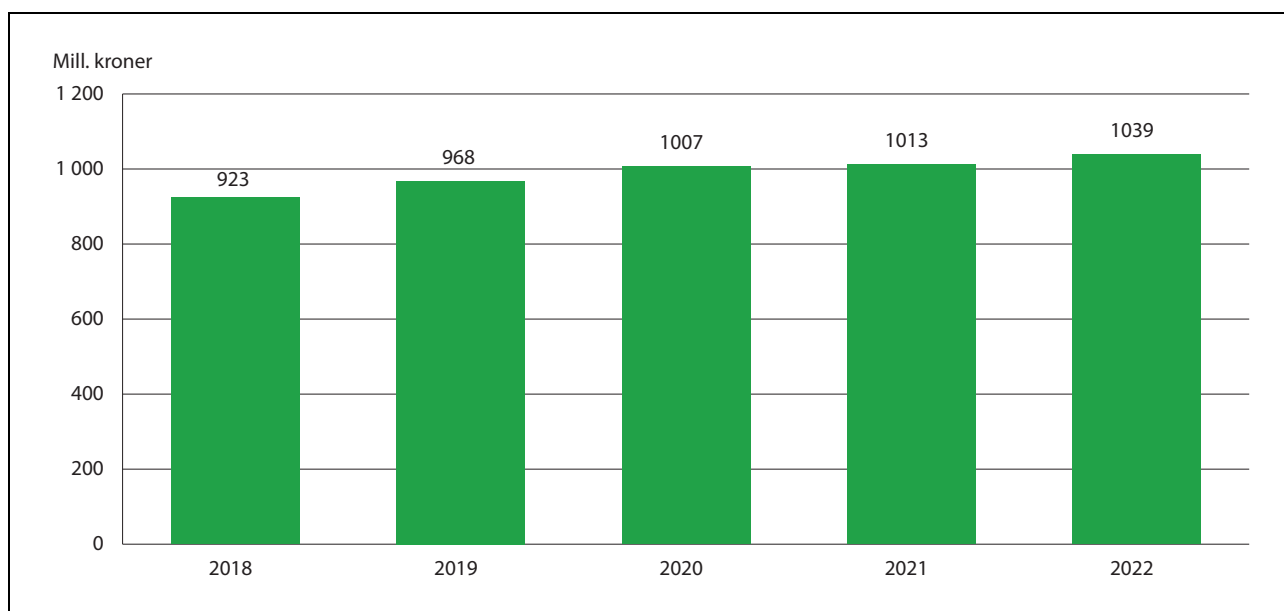
Den samlede bevilgningen til driftstilskudd er den samme fra år til år, med unntak av den ordinære prisjusteringen som gjøres for hele statsbudsjettet. Dette kalles en *rammestyr*t tilskudds-

ordning. En rammestyr t ordning medfører at når det samlede antallet elever øker, reduseres tilskuddet per elev. Omvendt vil tilskuddet per elev øke dersom det er en nedgang i antall elever. En rammestyr t tilskuddsordning får ikke tilført mer midler fra ett år til et annet, med mindre Stortinget prioriterer nye midler i statsbudsjettet. I løpet av de siste årene har Stortinget valgt å øke rammen i forbindelse med opprettelse av nye skoler.

Alternativet til en rammestyr t modell er en *regelstyr t* ordning, hvor satsen per elev kan ligge fast. I en slik ordning kan den samlede bevilgningssammen økes eller reduseres etter det samlede antallet elever.

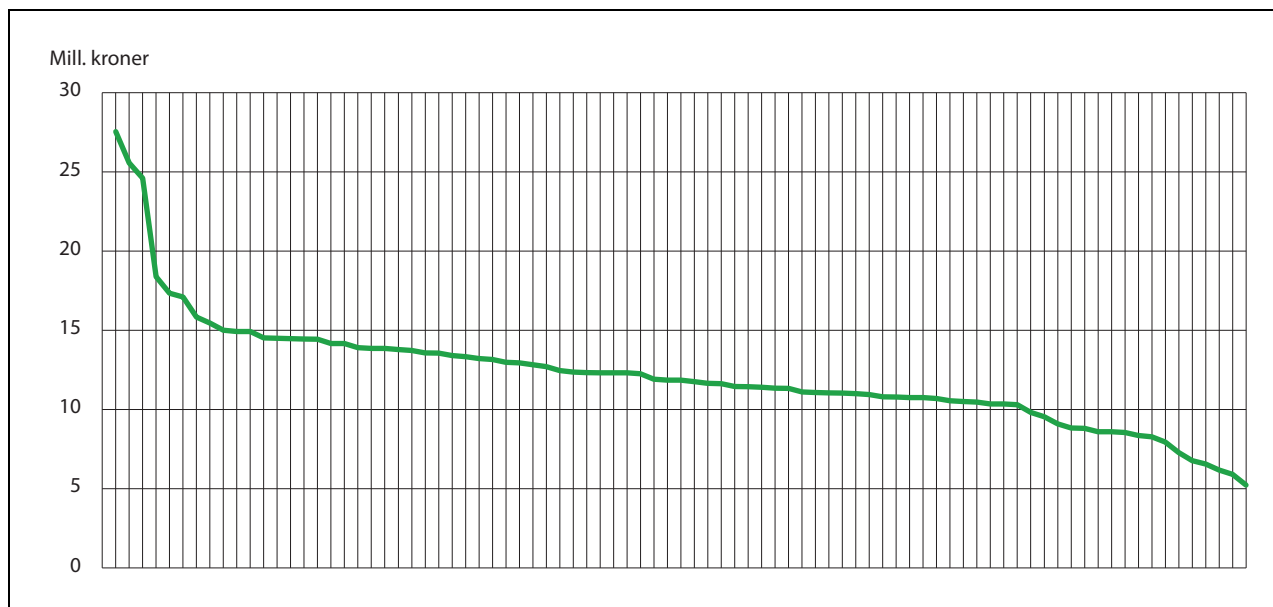
En rammestyr t tilskuddsmodell er forutsigbar for staten ettersom størrelsen på bevilgningen ligger fast fra år til år. Ved store svingninger i det samlede antallet elever kan rammestyr t finansiering føre til endringer i tilskuddet til den enkelte skole som går motsatt vei av utviklingen deres i antall elever. Det gjør det vanskelig for skolene med langsiktig planlegging. Prisjustert til 2022-kroner har elevsatsen ligget stabilt på om lag 40 000 kroner de siste ti årene.

Tilskuddet per skole spenner i 2022 fra 5 til 27 mill. kroner, og over halvparten av skolene tildeles mellom 10 mill. kroner og 14 mill. kroner. Figur 7.3 viser tilskuddet til hver enkelt skole i 2022, sortert fra høyest til lavest.



Figur 7.2 Tilskudd til folkehøgskolesektoren. 2022-kroner.

Kilde: Prop. 1 S (2017–2018): Prop. 1 S (2018–2019): Prop. 1 S (2019–2020): Prop. 1 S (2020–2021): Prop. 1 S (2021–2022)



Figur 7.3 Driftstilskudd fordelt på folkehøgskole, sortert fra størst til minst. 2022.

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2022g

### 7.3 De tre elementene i tilskuddsordningen

Driftstilskuddet til folkehøgskolene er satt sammen av tre elementer:

- *basistilskudd*: samme beløp til alle skolene
- *elevtilskudd*: tilskudd per elev
- *husleietilskudd*: fordeles på grunnlag av innstilling fra Folkehøgskolerådet

Elevtilskuddet omfatter også særtilskudd som fire skoler mottar, som er et ekstra høyt elevtilskudd for elever med spesielle behov, se kapittel 3.7.4. I tillegg til det lovfestede ordinære driftstilskuddet mottar Svalbard folkehøgskole et ekstratilskudd som var på 10,9 mill. kroner i 2022, fordi det er dyrere å drive en folkehøgskole på Svalbard enn på fastlandet.

Det er fastsatt i forskrift til folkehøgskoleloven at alle skoler skal ha tilskudd fra alle tre tilskudds-elementer, men regelverket styrer ikke fordelingen mellom elementene. Det er fastsatt i forskriften at staten skal fastsette husleietilskuddet på grunnlag av innstilling fra Folkehøgskolerådet. Fordelingen bestemmes i praksis ved at Utdanningsdirektoratet vurderer Folkehøgskolerådets innstilling om husleietilskudd, prisjusterer basistilskuddet, mens elevtilskuddet er det som er igjen etter at størrelsen på husleietilskuddet og basistilskuddet er fastsatt.

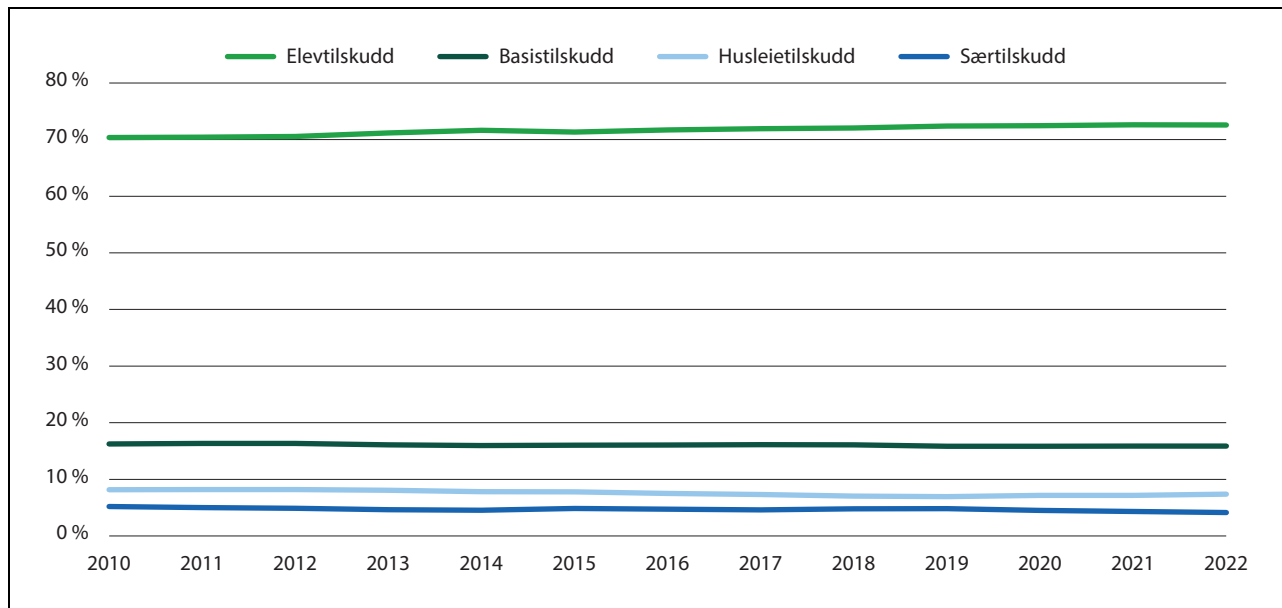
Figur 7.4 viser fordelingen av tilskudds-elementene over tid. Særtilskuddet er her skilt ut

som en egen del for synliggjøring. I 2022 utgjør elementene følgende andeler: elevtilskuddet 77 prosent (inklusive særtilskuddet), basistilskuddet 16 prosent og husleietilskuddet 7,5 prosent. De siste ti årene har fordelingen av elementene ligget noenlunde fast. Økningen i elevtilskudd de siste årene skyldes hovedsakelig at de nye folkehøgskolene har fått en høy godkjent internatkapasitet sammenlignet med de eksisterende skolene.<sup>3</sup> Dette bidrar til et relativt høyt elevtilskudd de første årene når det er den godkjente internatkapasiteten som bestemmer størrelsen på elevtilskuddet. Siden tilskuddsordningen er ramme-styrt, forblir elevtilskuddet i rammen, uavhengig av skolens utvikling i elevtall. Dette bidrar til at det samlede elevtilskuddet utgjør en større del av det samlede driftstilskuddet nå enn tidligere.

#### 7.3.1 Basistilskudd

Ifølge forskriften til folkehøgskoleloven skal basistilskuddet være likt for alle skolene. Bakgrunnen for dette er at en del utgifter må antas å være like uavhengig av om skolen er stor eller liten, jamfør Ot.prp. nr. 79 (2001–2002) punkt 4.4.3. Utover dette inneholder regelverket ingen nærmere bestemmelser om bruken av eller størrelsen på basistilskuddet. Basistilskuddet har de siste årene utgjort rundt 16 prosent av midlene i tilskudds-

<sup>3</sup> Jamfør kap 10.7.1 får nye skoler tilskudd de første fem driftsårene basert på den godkjente internatkapasiteten.



Figur 7.4 Andelen tilskuddselementene utgjør.

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2021e; Utdanningsdirektoratet, 2022g

ordningen. I 2022 mottok hver skole om lag 1,9 mill. kroner i basistilskudd. Ifølge forskrift av 27. desember 1991 om folkehøgskolen, som nå er opphevet, skulle basistilskuddet opprinnelig dekke tilskudd til faste kostnader som påløp relativt uavhengig av størrelsen på folkehøgskolen, som lønn til rektor, internatleder og vaktmester, samt utgifter til strøm og informasjonsarbeid.

### 7.3.2 Elevtilskudd

I 2022 utgjør elevtilskuddet 77 prosent av midlene i tilskuddsordningen. For å utjevne mulige svingninger i elevtallet, beregnes elevtilskuddet per skole ut fra gjennomsnittlig antall elever to, tre og fire år i forveien av året for tildeling.

Hver skole har en *godkjent internatkapasitet*, som fastsettes av Utdanningsdirektoratet, jmfør kapittel 3.7.6. Skolen kan motta elevtilskudd for 20 prosent flere elever enn den godkjente internatkapasiteten. Dette kalles *maksimalt elevtall*. Elever utover maksimalt elevtall utløser ikke tilskudd. Modellen med en sentralt godkjent internatkapasitet skal bidra til å begrense svingningene i antall elever i sektoren og at elevsatsen ikke blir for lav, ettersom skolene ikke kan få elevtilskudd for mer enn 1,2 ganger internatkapasiteten.

Kursene i folkehøgskolen kan ha ulike lengde og antall elever regnes derfor om til årselever, hvor et år varer i 190 dager fordelt på 33 uker. Hvis årselevtallet overstiger skolens maksimale elevtall, er det maksimalt elevtall som brukes

videre. Årselevtallene multipliseres med relasjonstall slik: Årselevtall inntil 75 multipliseres med 2,4, mens årselevtall over 75 multipliseres med 1,7. Summen av dette blir skolens tilskuddselevtall, som multipliseres med elevsatsen. I 2022 var elevsatsen på om lag 40 000 kroner, og en årselev vil da utløse 68 000 kroner eller 96 000 kroner, avhengig av elevtall. Prisjustert til 2022-kroner har elevsatsen ligget stabilt de siste ti årene. Dette henger sammen med at veksten i elevtall på om lag 5 prosent i all hovedsak skyldes elever ved nye folkehøgskoler som er godkjent for oppstart i denne perioden.

#### *Elever med behov for tilrettelegging*

Elever som er avhengig av ekstra støtte og hjelp for å kunne gjennomføre et folkehøgskoleår, teller dobbelt ved beregning av elevtilskudd. Det vil si at de regnes som to elever i tilskuddsmodellen. Før innrapportering av en såkalt dobbelttellende elev skal skolen ha dokumentasjon på at eleven har nedsatt funksjonsevne som utløser et særskilt tilretteleggingsbehov ved folkehøgskolen.<sup>4</sup>

De siste årene har det vært rapportert inn i gjennomsnitt omtrent 450 elever årlig som utløser dobbelt tilskudd. Fordi skolene maksimalt kan få

<sup>4</sup> Skolen kan ikke vurdere behovet alene. I forskrift til folkehøgskoleloven står det at «Skolen vurderer i samarbeid med søker og pedagogisk/sosial/medisinsk instans utenfor skolen et tilrettelagt opplegg» (§ 8).

### Boks 7.1 Eksempel: Beregning av elevtilskudd

En folkehøgskole har en godkjent internatkapasitet på 100 årselever. Det betyr at skolen kan få tilskudd for maksimalt 120 årselever (100 x 1,2).

Skolen har hatt 130 elever i snitt de siste tre årene forut for forrige kalenderår. Alle kursene varer i akkurat 190 dager. Elevsatsen det aktuelle året er på 40 000 kroner. Hva skal skolen ha i elevtilskudd?

Antall årselever blir i dette tilfellet det samme som antall elever, 130, siden kurslengden er 190 dager. Det er likevel bare 120 årselever som er tilskuddsberettiget, slik at 10 årselever ikke utløser noe tilskudd. De første 75 årselevne multipliseres med 2,4, mens de resterende inntil det maksimale elevtallet multipliseres med 1,7. Dette blir til sammen:

$$75 \text{ årselever} \times 2,4 + 45 \text{ årselever} \times 1,7 = 256,5 \text{ omregnede tilskuddselever}$$

Dette tallet kan nå multipliseres med elevsatsen på 40 000 kroner, og skolen skal dermed ha et tilskudd på:

$$256,5 \text{ omregnede tilskuddselever} \times 40\,000 \text{ kroner} = 10\,260\,000 \text{ kroner i elevtilskudd}$$

elevtilskudd for opptil 120 prosent av godkjent internatkapasitet, vil skoler som allerede har elever tilsvarende dette tallet, ikke få ekstra elevtilskudd for en dobbelttellig elev. I en tidligere høringsuttalelse fra Folkehøgskolerådet kommer det fram at det egentlige antallet elever med særlig behov for støtte trolig er høyere fordi en del skoler ikke tar seg «bryet» med å innrapportere dobbelttellig elever som ikke vil gi dobbelt tilskudd (Folkehøgskolerådet, 2009). Det er derfor grunn til å anta at det er en underrapportering av elever med behov for tilrettelegging.

Alle skoler kan innrapportere behov for tilskudd til elever med behov for tilrettelegging. Fire skoler mottar imidlertid et ekstra høyt tilskudd til dette og kalles særtilskuddsskoler. Dette gjelder Peder Mørset folkehøgskole, Folkehøgskolen Nord-Norge, Lundheim folkehøgskole og Al folkehøgskole og kurscenter for døve. Denne ord-

### Boks 7.2 Eksempel: Beregning av elevtilskudd for elever med ekstra behov

En folkehøgskole har en godkjent internatkapasitet på 100 årselever. Det betyr at skolen kan få tilskudd for maksimalt 120 årselever (100 x 1,2).

Skolen har hatt 115 elever i snitt de siste tre årene forut for forrige kalenderår, hvorav ti er dobbelttellig elever.

Alle kursene varer i akkurat 190 dager. Elevsatsen det aktuelle året er på 40 000 kroner. Hva skal skolen ha i elevtilskudd?

Antall årselever blir i dette tilfellet det samme som antall elever, siden kurslengden er 190 dager. I tillegg skal elevene med ekstra behov telles en gang til, slik at antall årselever blir:

$$115 \text{ årselever} + 10 \text{ dobbelttellig elever} = 125 \text{ årselever}$$

Det er likevel bare 120 årselever som er tilskuddsberettiget, slik at fem årselever ikke utløser noe tilskudd. De første 75 årselevne multipliseres med 2,4, mens de resterende inntil det maksimale elevtallet multipliseres med 1,7. Dette blir til sammen:

$$75 \text{ årselever} \times 2,4 + 45 \text{ årselever} \times 1,7 = 256,5 \text{ tilskuddselever}$$

Dette tallet kan nå multipliseres med elevsatsen på 40 000 kroner, og skolen skal dermed ha et tilskudd på:

$$256,5 \text{ tilskuddselever} \times 40\,000 \text{ kroner} = 10\,260\,000 \text{ kroner i elevtilskudd}$$

ningen lå fram til 1983 under Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. Tilskuddet beregnes etter en årlig sats per elev multiplisert med antall elever med funksjonsnedsettelse ved den enkelte skole. Det er satt en øvre grense på mellom 20 og 40 elever som kan utløse særtilskudd ved hver av de fire skolene, samlet sett maksimalt 125 elever. De siste ti årene har det i gjennomsnitt vært omtrent 100 særtilskuddselever ved de fire særtilskuddsskolene samlet sett. Særtilskuddet er totalt på over 40 mill. kroner. Skolene står også fritt

til å ta inn ordinære elever, og får ordinært elevtilskudd for disse.

Særtilskuddet er teknisk sett en del av elevtilskuddet, siden satsen per elev forholder seg til elevsatsen for det ordinære elevtilskuddet. Siden 2011 har en særtilskuddselev utløst et tilskudd som er omtrent 4,5 til 6,5 ganger så høyt som en ordinær elev, og to til tre ganger så høyt tilskudd som en dobbelttallende elev ved en ordinær folkehøgskole. I 2022-kroner har satsen vært omtrent 440 000 kroner per elev.

Satsen blir lavere jo færre elever som utløser særtilskudd en særtilskuddsskole har. Hvis en skole har mindre enn 40 prosent av maksimalt antall særtilskuddsberettigede elever, blir satsen mer enn halvert. Hvis en skole har mindre enn 20 prosent av maksimalt antall tilskuddsberettigede elever, får den ikke noe særtilskudd.

### 7.3.3 Husleietilskudd

Husleietilskuddet utgjorde om lag 7,5 prosent av tilskuddsordningen for driftstilskudd i 2022 med om lag 75 mill. kroner. Loven og forskriften omtaler ikke hva som er formålet med husleietilskuddet eller hvordan det skal beregnes.

Forskriften gir Folkehøgskolerådet ansvaret for å lage en årlig innstilling for fordelingen av husleietilskuddet til Utdanningsdirektoratet, som formelt godkjenner innstillingen og utbetaler tilskuddet. Fordelingen er basert på retningslinjer utarbeidet av Folkehøgskolerådet som sendes ut som rundskriv.

Folkehøgskolerådet har utformet ordningen som et rentetilskudd til lån til konkrete byggeprosjekter. Forhåndsgodkjenningen av prosjekter folkehøgskolene søker om å få godkjent, utgjør grunnlaget for innstillingen til husleietilskudd som Folkehøgskolerådet leverer til Utdanningsdirektoratet (Folkehøgskolerådet, 2021c).

Ordningen er søknadsbasert og ifølge retningslinjene til Folkehøgskolerådet skal tilskuddet motivere skolene til å investere i gode bygninger og å utvikle bygningsmassen videre. Ordningen kan dekke nybygg og ombygging eller rehabilitering. Ordningen kan dekke kvalitetshevende prosjekter, men ikke ordinært vedlikehold, som for eksempel maling av en vegg. Offentlige pålegg om utbedring (elektrisitet, ventilasjon, brannsikkerhet osv.), energiøkonomiserende tiltak og bærekraftige tiltak kan også omfattes av ordningen.

Selv om ordningen betegnes som husleietilskudd, har det ikke noe å gjøre med direkte inndekning av husleien som en folkehøgskole betaler til en ekstern aktør. Folkehøgskolene kan motta

tilskudd som tilsvarer renter på et lånefinansiert prosjekt av samme størrelse som det søkes om midler til å gjennomføre. Folkehøgskolerådet beregner et øvre tak for husleietilskudd per skole, basert på godkjent internatkapasitet (Folkehøgskolerådet, 2021c).

Tilskuddet er uavhengig av om skolen finansierer tiltaket med oppsparte midler eller lån, slik at det ikke nødvendigvis er reelle renter tilskuddet skal kompensere. Husleietilskuddet skal være forutsigbart når et prosjekt først er godkjent, og grunnlaget for tilskuddet (de samlede kostnadene ved byggeprosjektet) skrives ned lineært over 25 år, i tråd med nedgangen i rentekostnad over tid på et ordinært annuitetslån.

Folkehøgskolerådet foreslår et samlet husleietilskudd avhengig av det generelle rentenivået (styringsrenten). Folkehøgskolerådet oppgir at husleietilskuddet var høyere før, for eksempel på 90-tallet, som følge av et høyere rentenivå. Ifølge Folkehøgskolerådet skaper utformingen av husleietilskuddet forutsigbarhet for bankene som skal gi folkehøgskolene lån, siden rentekostnadene til lånet er garantert for. Dette er en praksis Folkehøgskolerådet har etablert på bakgrunn av hvordan det daværende Utdannings- og forskningsdepartementet praktiserte regelverket før dagens folkehøgskolelov kom i 2002.

For folkehøgskoler som leier bygninger av eksterne eiere, må det dokumenteres at husleien har økt som følge av oppgraderinger/nybygg for at dette skal kunne utgjøre grunnlag for søknad om husleietilskudd.

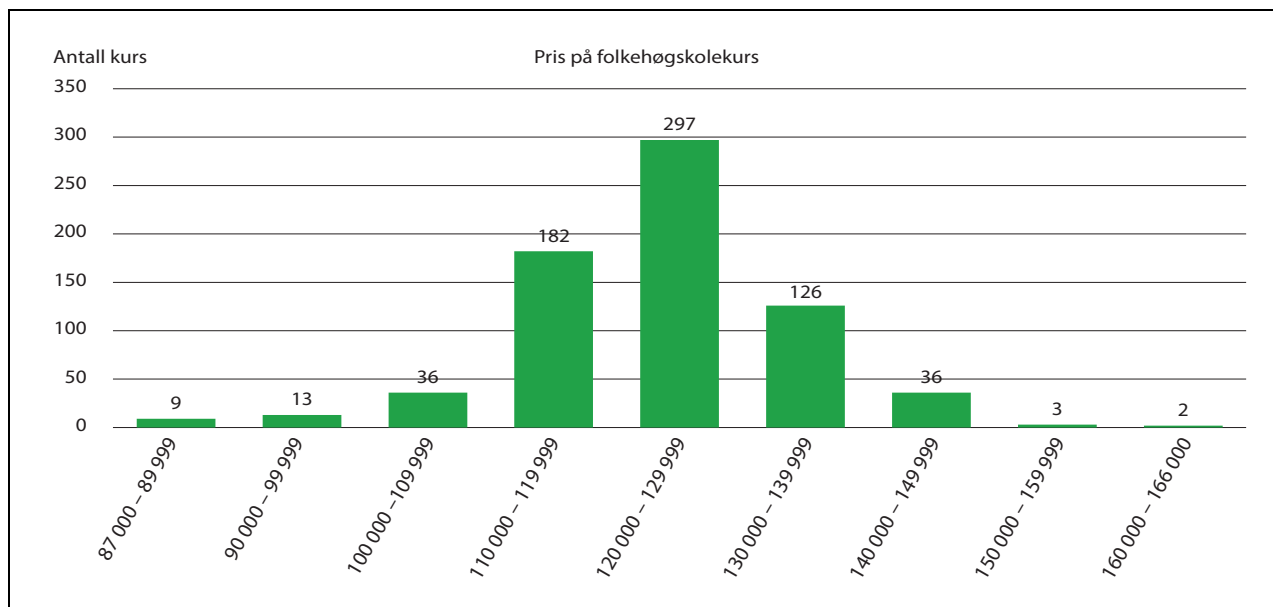
## 7.4 Elevbetaling

Elevbetalingen er prisen elevene betaler til folkehøgskolen for et folkehøgskolekurs. Etter loven finnes det ingen øvre grense for elevbetaling eller hva elevene skal dekke selv. Den eneste føringen er det som også gjelder for statstilskuddet, nemlig at pengene skal komme elevene til gode. For eksempel er det ikke lov å ta ut utbytte. Elevbetalingen er en sentral inntektskilde for folkehøgskolene, og kan brukes på skoledriften i sin helhet.

Sammen med statstilskuddet vil prisen som elevene betaler, dekke undervisning, kost, losji og kurskostnader, som eventuelle obligatoriske studieturer. Elevbetalingen dekker også felleskostnader, som for eksempel vaskemaskin og internett.

Det er vanlig at skoler har tilvalg som øker prisen utover en minimumspris. Mange skoler har





Figur 7.5 Helårskurs fordelt på elevbetaling, helårskurs. Skoleåret 2022–2023.

Kilde: Folkehøgskolekontoret, 2022a

valgfag eller en eller flere frivillige studieturer som elevene må betale ekstra for. Det er også vanlig at prisen øker dersom elevene ønsker å bo på enkeltrom eller ha eget bad. Noen skoler tar ekstra betaling dersom elevene ønsker vegansk eller glutenfri mat. Mat og drikke på reise kan også komme i tillegg. I tillegg kommer penger til eventuelt utstyr. Det er vanlig praksis at elevene selv må dekke reiseforsikring og vaksiner i forbindelse med studietur (Folkehøgskolekontoret, 2022b). I tillegg trenger elevene lommepenger og penger til hjemreise i feriene.

Utvalget har ikke data som viser hvor mange elever som gjør tilvalg og dermed betaler mer enn minimumsprisen, men utvalget har fått tilgang på data som viser minimumspris og maksimumspris på alle kurs (Folkehøgskolekontoret, 2022a). Tallene viser at de fleste skolene opererer med muligheter for tilvalg (enkeltrom, frivillig studietur osv.).

For skoleåret 2022–2023 er det totalt om lag 700 helårskurs, som koster mellom 87 000 kroner og 166 000 kroner hvis man velger de rimeligste tilvalgene, se figur 7.5. I gjennomsnitt var minimumsprisen på 124 000 kroner (Folkehøgskolekontoret, 2022a). Lån og stipend til folkehøgskoleelever for ett årskurs er på 117 170 kroner for studieåret 2022–2023 (Lånekassen, 2022a). Med de rimeligste tilvalgene kan omtrent en femtedel av kursene dekkes av utdanningsstøtte alene, og gjennomsnittsprisen er omtrent 8000 kroner høyere enn støtten man kan få fra Lånekassen.

Av disse 700 kursene er det 119 kurs hvor det ikke er noen forskjell mellom minimums- og maksimumspris. Dette kan tolkes som at det ikke er muligheter for tilvalg og at alle kostnader ved å gå på kurset er inkludert i minimumsprisen. 297 kurs har en prisdifferanse på mellom 1000 og 10 000 kroner. Dette kan for eksempel dekke prisforskjellen mellom å bo på enkeltrom og dobbeltrom. Det er flere kurs med en betydelig differanse mellom minimums- og maksimumspris. 106 kurs har en prisdifferanse på mer enn 30 000 kroner. En differanse i denne størrelsesorden vil i trolig innebære en eller flere frivillige studieturer. Gjennomsnittsprisen for helårskurs når man inkluderer alle mulige tilvalg er på 136 000 kroner, nesten 20 000 kroner mer enn støtten man kan få fra Lånekassen.

## 7.5 Elevenes økonomi

Elevene kan søke om lån og stipend fra Lånekassen for å dekke elevbetalingen. Statens utgifter til utdanningsstøtte til folkehøgskole var 315 millioner kroner til stipend og subsidiert rente for skoleåret 2020–2021. I tillegg ble det utbetalt 724 millioner kroner til ulike typer lån, ifølge tall utvalget har innhentet fra Lånekassen.

Folkehøgskoleelevene får samme månedsbeløp og har i hovedtrekk den samme utdanningsstøtteordningen som studenter i høyere utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning og voksne i

videregående opplæring. En vesentlig forskjell er at folkehøgskoleelevene får utdanningsstøtte i ti måneder, mens studenter i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning får støtte i elleve måneder.

Til sammenligning har Sverige en ordning for utdanningsstøtte til folkehøgskole som den norske modellen, hvor elevene kan søke om utdanningsstøtte til folkehøgskole på like vilkår som studenter (Centrala studiestödsnemnden, 2022). Folkehøgskolekurs gir ikke rett til utdanningsstøtte i Danmark. I Danmark finnes andre og

mer individuelle tiltak for tilgang til folkehøgskole, særlig til lange kurs (Folkehøjskolernes forening, 2022a). For eksempel gir noen kommuner støtte til enkeltelever. Unge mennesker som mangler videregående opplæring, kan også søke den enkelte folkehøgskolen om nedsatt betaling. Som ledd i omskolering eller rehabilitering (tilsvarende arbeidsavklaringspenger slik utvalget forstår det), kan det gis noe støtte til konkrete utgifter til kurs ved folkehøgskole, som bøker og hjemreiser (Folkehøjskolernes forening, 2022d).

## *Del II*



## Kapittel 8

# Sentrale utfordringer for en folkehøgskole for alle

Dette kapittelet sammenfatter de mest sentrale utfordringene i folkehøgskolesektoren som utvalget har identifisert. Drøftingen av utfordringene tar utgangspunkt i hva utvalget vurderer som utbyttet av folkehøgskolen.

Utvalget peker innledningsvis på misforholdet mellom folkehøgskolens formål og dagens elevgruppe. Dernest vurderes utfordringene i dimensjoneringen av folkehøgskolesektoren. Utvalget peker videre på risikoen for at få og lite målbar krav til folkehøgskolene gir lav kvalitet i kurstilbudet. Utvalget drøfter også hvordan mangelen på åpenhet i vilkår, forvaltning og styring svekker legitimiteten til sektoren. Avslutningsvis drøfter utvalget hvordan tilskuddsordningen er for lite transparent og i for stor grad fremmer rekruttering av de mest ressurssterke elevene.

### 8.1 Utbyttet av folkehøgskolen

Som vi har sett i kapittel 3 og 5 viser undersøkelser av Knutas og Solhaug (2010) at folkehøgskolen bidrar til personlig modning, selvtillit og egenverd samt sosial læring. De bruker begrepet sosial kapital for å beskrive folkehøgskolens plass i samfunnet, fordi skoleslaget er basert på mellommenneskelige relasjoner. De sosiale nettverkene som dannes på folkehøgskolen er preget av gjensidighet og engasjement for det felles beste (Knutas & Solhaug, 2010).

Knutas og Solhaug finner også at folkehøgskolen bygger og vedlikeholder tillit. Tillit er en grunnlagsfaktor for sosialt engasjement og dermed demokrati. Dette skjer gjennom at elevene får praktisk erfaring med betydningen av samarbeid, ansvar og omsorg for hverandre. For å mestre dette må man få en forståelse av hvilken rolle man selv har i gruppen og i menneskemøtet.

Tom Tiller bruker begrepet *livskompetanse* om utbyttet elevene får av folkehøgskolen, og dette begrepet har fått stor plass både i målsettinger og daglig praksis i folkehøgskolene (Tiller, 2014).

Tilgjengelig forskning gir holdepunkter for at et pauseår mellom videregående opplæring og høyere utdanning gir raskere gjennomføring av høyere utdanning. Det finnes imidlertid ikke holdepunkter for at gjennomført folkehøgskole gjør at studenter gjennomfører høyere utdanning raskere enn de som har gjort noe annet mellom videregående skole og høyere utdanning. Elever som ikke har fullført videregående opplæring, fullfører derimot i større grad etter å ha tatt folkehøgskole enn dem som ikke går på folkehøgskole (Borgen & Borgen, 2014; Borgen & Borgen, 2015). Se utdypende omtale i kapittel 5.

Utvalget mener at det individuelle utbyttet elever får av et år på folkehøgskole kan oppsummeres som livskompetanse, nettverksbygging og rolleforståelse. Når 7500 elever får dette utbyttet av folkehøgskolen hvert år, mener utvalget at det også gir samfunnsnytte. Mennesker som er rustet til å ta del i samfunnet, ha omsorg for sine medmennesker og har et godt nettverk å støtte seg på, kan være viktige bidragsyttere til å redusere utenforskap i samfunnet. Det skaper et fundament for aktivt medborgerskap og et samfunn bygget på tillit.

Når dette er utbyttet folkehøgskolene gir, både til individer og samfunnet, mener utvalget det er en forutsetning at folkehøgskolens elevgruppe speiler samfunnet for øvrig. Et bærekraftig samfunn må legge til rette for at alle får tilgang og nytte av fellesskapets ressurser. I dag er det en overvekt av elever med høyere sosioøkonomisk bakgrunn som går på folkehøgskole. Det kan argumenteres for at dette er elever som allerede er ressurssterke, og at de som i dag ikke søker seg til folkehøgskole, kan ha best utbytte av et folkehøgskoleår. Utvalget mener derfor at folkehøgskolens største og viktigste utfordring er å rekruttere en mer mangfoldig elevgruppe, slik at utbyttet av folkehøgskolen kommer alle samfunnslag til gode.

## 8.2 Dagens elevgruppe

Formålsparagrafen i folkehøgskoleloven sier at folkehøgskolene skal bidra til allmenndanning og folkeopplysning. For hundre år siden var folkehøgskolen en danningsarena, der særlig bygdeungdommen i møte med det norske språk og norsk kultur skulle kvalifiseres til samfunnsdeltakelse. Deres stemme var viktig i nasjonsbyggingens tid. Man kan tenke seg hvor verdifulle folkehøgskolene må ha blitt ansett av ungdommene som gikk der, som ellers hadde liten tilgang på utdanning og valgte bort dyrebar tid som kunne vært benyttet til inntektsgivende arbeid. Folkehøgskolen oppstod som en praktisk rettet kontrast til den puggebaserte latinskolen, ut fra en tanke om at ikke bare eliten, men alle skulle være i stand til å leve gode liv og delta i samfunnet.

Kontrasten mellom teoretisk og praktisk kunnskap og mellom danning og utdanning er like aktuell i dag. På den ene siden preges debatten om grunnopplæringen av et økende akademisk press. På den andre siden vektlegges betydningen av praktisk kunnskap og sosiale og emosjonelle ferdigheter i økende grad. Dette kommer for eksempel til uttrykk gjennom at livsmestring og folkehelse er blitt ett av tre tverrfaglige temaer i læreplanen for grunnopplæringen. Danningen og den praktiske kunnskapen kan handle om å vite hvordan man reparerer et ødelagt stolbein, å forstå nyhetsbildet eller å forstå hva som forventes av en i et fellesskap. Slik kunnskap er viktig for å føle seg som del av, og kunne ta del i, det samfunnet man lever i.

Personer fra husholdninger med lav inntekt, lite utdanning, innvandrerbakgrunn eller funksjonsnedsettelse har høyere risiko for å oppleve utenforskap og føle seg marginaliserte. Samtidig viser statistikken som utvalget har sett på, at det er en tydelig underrepresentasjon av disse gruppene i folkehøgskolen. Etter utvalgets vurdering har folkehøgskolene et uutnyttet potensial som virkemiddel for å redusere utenforskap og bidra til at alle får god livskvalitet og deltar i samfunnet. Også for elevene som går på folkehøgskole i dag, vil utbyttet av året kunne bli bedre dersom elevgruppen blir mer heterogen. Med skjevrekuttering er det etter utvalgets vurdering en risiko for at folkehøgskolene blir en arena som samlet sett bidrar til å forsterke de sosiale og økonomiske forskjellene, heller enn å utjevne dem.

Utvalget har forsøkt å finne årsaker til den skjeve elevrepresentasjonen. For mange er nok folkehøgskolene et etterlengtet pusterom etter videregående skole med eksamener og karak-

terpress. Det har også de siste årene vært et økt fokus på skolepress, ungdommers psykiske helse og identitet, noe folkehøgskolenes bidrag svarer godt på. På den andre siden er dagens unge generelt opptatt av å ta trygge valg for fremtiden. Det er en økt vekt på formelle kvalifikasjoner i samfunnet, noe folkehøgskolene ikke gir. Folkehøgskole gir likevel to tilleggspoeng til opptak til høyere utdanning, noe som kan være en av grunnene til hvorfor folkehøgskolene rekrutterer mange unge med planer om videre utdanning.

Så lenge få med innvandrerbakgrunn har tradisjon for å gå folkehøgskole, får de heller ikke høre om folkehøgskolen gjennom familie og venner. Om man ikke kjenner noen som har gått på folkehøgskole, kan det være vanskelig å forstå hvilket utbytte man får av et år på folkehøgskole. Personer med innvandrerbakgrunn opplever oftere et ekstra press for å velge studier med høy status og sikker framtid.

For mange blir folkehøgskole også for dyrt. Hvis man tar med kostnader til hjemreiser og lommepenger, vil de fleste folkehøgskoleopphold koste mer enn det man kan få i lån og stipend fra Lånekassen.

Personer med funksjonsnedsettelse som tar kontakt med en skole for å undersøke mulighetene for tilpasning, opplever ofte å bli henvist til en av folkehøgskolene som får ekstra tilskudd (særtilskudd) for å ta imot personer med ekstra behov, og har derfor i praksis et nokså begrenset tilbud.

Folkehøgskolenes markedsføring tenderer til å avbilde relativt homogene grupper med ungdom i aktivitet, noe som kan gjøre det vanskeligere for de underrepresenterte gruppene å se at det er et sted for dem. Folkehøgskolenes markedsføring er også lite preget av dannelsingsoppdraget, som jo er folkehøgskolenes fremste oppgave. For ungdommer med begrenset økonomisk støtte hjemme fra, eller press om å velge «fornuftig», kan det bli vanskelig å bruke et skoleår på noe som i framstår som et år hvor man først og fremst skal dyrke en fritidsinteresse. Folkehøgskolenes markedsføring har etter utvalgets vurdering et potensiale for å gjøre seg mer relevant for noen av de gruppene som i dag faller utenfor, men som folkehøgskolen kan spille en viktig rolle for.

En årsak til at folkehøgskolene har kunnet utvikle seg i denne retningen er at den statlige styringen av sektoren har vært svært overordnet på de fleste områder. Skolene har stor frihet til å gjøre som de vil. I dag bærer forvaltningen av feltet preg av manglende transparens, få krav til kvalitet, en komplisert tilskuddsordning og et lite detaljert regelverk. Etter forrige NOU om folke-

høgskoler tok staten et skritt tilbake. Utgangspunktet var at staten i hovedsak ønsket å regulere og føre tilsyn med tilskuddet. Tittel på forrige NOU om folkehøgskoler var «Frihet til mangfold». Litt satt på spissen vurderer utvalget det slik at friheten i dag er blitt så stor at alt kan kalles en folkehøgskole så lenge kurstilbudet er eksamensfritt, har 35 elever, et ansvarlig styre og internat.

Utvalget registrerer at frihet generelt er noe som regnes som et gode i folkehøgskolesektoren. Dette har antakelig bakgrunn i opprinnelsen til skolene og Grundtvigs tanke om at enhver lærer og skole selv må finne ut hva som er best for elevene ved sin skole. Utvalget mener det er viktig å stille spørsmål ved om friheten folkehøgskolene har i dag gagnar ivaretagelsen av folkehøgskolens egenart. Frihet kan forstås som frihet *fra* statlig regulering, eller frihet som et handlingsrom som etableres og avgrenses *gjennom* statlig regulering (Bjørke 2009). Utvalget mener at noe mer statlig styring kan gi folkehøgskolene mer frihet til å fylle samfunnsmandatet sitt. For å bevare folkehøgskolen som skoleslag ønsker utvalget å sette noen rammer rundt hva en folkehøgskole er. Når man formulerer hva en folkehøgskole er og hva som er formålet for skolen, definerer man også hva som ikke er folkehøgskole.

### 8.3 Dimensjonering

Det er viktig med et godt samsvar mellom etterspørselen etter elevplasser, tilbudet på skolene og politiske prioriteringer. Folkehøgskolene kan under gjeldende regelverk selv opprette og legge ned kurs (linjer) og ta opp så mange elever de ønsker, men tilskuddet er begrenset til et elevtall som Utdanningsdirektoratet setter per skole.

Søknader om nye folkehøgskoler må godkjennes av Kunnskapsdepartementet, men avgjørelsen er i stor grad overlatt til politisk skjønn. De siste årene har det oppstått en praksis hvor Stortinget bevilger et oppstartstilskudd på om lag 750 000 kroner til enkeltskoler som har søkt godkjenning som folkehøgskole. Dette har blitt en enkel og billig måte for Stortinget å binde opp større midler til folkehøgskoler i kommende budsjettår. Godkjenningspraksisen er imidlertid ikke basert på en vurdering av behovet for nye elevplasser eller hvilken søknad som er faglig sterkest.

Det er lite samordning av folkehøgskolenes elevopptak. Skolene har praksis for å vente med å sende ut tilbud til søkere til 1. februar, og folkehøgskolene har en nettside hvor potensielle

søkere kan finne fram til alle tilbud. Hvis man ønsker å søke flere kurs eller flere skoler, må man imidlertid sende separate søknader for dette. Mangelen på samordning av datoer i forbindelse med avviklingen av opptaket, kan føre til at attraktive og ressurssterke søkere får mange tilbud tidlig i prosessen, mens de resterende søkerne må vente til de første har takket nei. Dette medfører at man ikke får planlagt året sitt, og potensielt at flere blir nødt til å binde seg til andre planer enn folkehøgskole.

Det er heller ingen sentrale vilkår for kvalifisering og rangering av søkere. Utvalget er kjent med at noen skoler bruker karakterer fra videregående skole og fravær som grunnlag for opptak. Dette mener utvalget er i konflikt med folkehøgskolenes samfunnsmandat.

### 8.4 Kvalitet

Det er få krav som skal sikre kvaliteten på undervisningen, at folkehøgskolene oppfyller sitt samfunnsmandat og at skolene benytter metodikken som folkehøgskoletradisjonen er forankret i. To krav berører dette indirekte: kravet om at lærerne som hovedregel skal ha undervisningskompetanse i skolen og at elevene skal bo på internat. Dette gir stor frihet til skolene til å lage det opplegget som passer best for den enkelte skole. Samtidig kan det bli så fritt at det blir vanskelig å identifisere hva som er god kvalitet i folkehøgskolen.

Utvalget mener at fraværet av tydelige krav til fysisk og psykisk læringsmiljø og til at undervisningen er forankret i samfunnsmandatet, medfører risiko for lav kvalitet i læringsopplegget. Mangelen på krav til det fysiske læringsmiljøet kan føre til at mange aktuelle elever som ville ha spesielt behov for folkehøgskole, lar være å søke eller ikke blir tatt opp.

NOU 2001: 16 *Frihet til mangfold – Om folkehøgskolenes rammevilkår* inneholdt forslag om at en prosedyre for selvevaluering og kvalitetsutvikling skulle erstatte funksjonen den statlige tilsynsmannen hadde fram til da. Det er etter utvalgets vurdering svært varierende hvilket arbeid som ligger bak den enkelte skoles årlige selvevalueringssrapport. Det er i praksis heller ingen krav som sikrer at folkehøgskolene jobber systematisk med å holde en høy kvalitet på læringsopplegget. Utvalget har inntrykk av at det er lite systematisk kunnskap om kvaliteten i sektoren hos Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, men at Folkehøgskolerådet tar en aktiv rolle i å

samle informasjon. Det finnes lite systematisk kunnskap om elevstatistikk, økonomisk informasjon eller elevtilfredshet, og mye av det som finnes er spredt i ulike kilder og vanskelig tilgjengelig. Dette er informasjon som er viktig for skolenes eget kvalitetsarbeid og det gir viktig styringsinformasjon til myndighetene. Potensielle søkere til folkehøgskolene har også lite informasjon å velge folkehøgskole ut fra.

Når det er få krav til kvalitet, er det også få elementer å føre tilsyn med. Regelverket til folkehøgskolene er lite tilpasset at en skole skal kunne legges ned hvis den ikke tilfredsstiller kravene for god folkehøgskole. Utvalgets vurdering er at dagens krav til kvalitet ikke legger til rette for å kunne vurdere og føre tilsyn med hva som er god folkehøgskole.

## 8.5 Styring, tilsyn og ansvar

Det er lite offentlig tilgjengelig informasjon om hva statstilskuddet og elevbetalingen brukes til, hvordan statstilskuddet beregnes og generell statistikk om sektoren. Det gir igjen et usikkert grunnlag for ekstern kontroll og tilsyn med folkehøgskolene. Utvalget mener at denne mangelen på åpenhet svekker legitimiteten til sektoren. Det er vanskelig å se sammenhengen mellom mål, tildelingskriterier og krav til oppfølging og kontroll. Regelverket bærer generelt preg av detaljstyring på enkelte områder, og fravær av regulering av det som etter utvalgets oppfatning er bærebjelkene i forvaltningen av folkehøgskolene. Mangelen på åpenhet og etterprøvnbarhet er i strid med både samfunnets og folkehøgskolenes egne interesser. Utvalget ønsker ikke at staten skal regulere det faglige innholdet i folkehøgskolenes kurs, men sette rammer for kvalitetsarbeid, økonomi og tilskuddsforvaltning i folkehøgskolen.

Utvalget mener at dagens ansvarsfordeling mellom statsforvalteren som kontrollorgan, Utdanningsdirektoratet og Arbeidstilsynet som tilsynsmyndighet og Folkehøgskolerådet med en uavklart rolle kan bidra til uklare grenser, ansvarspulverisering og dobbeltarbeid i oppfølgingen av sektoren.

Folkehøgskolene som ideell sektor er viktig å bevare. Alle private tilbydere i utdanningssektoren må sørge for at offentlige tilskudd og egenbetaling kommer elevene eller studentene til gode. Utvalget mener at summen av lite konkret regelverk, lite veiledning og lite tilsyn med folke-

høgskolene skaper risiko for at penger brukes i strid med regelverket.

Folkehøgskoleelevene har generelt få rettigheter og plikter sammenlignet med studenter ved fagskoler, høyskoler og universiteter. Det er ikke regulert hvilke saker elevrådet skal medvirke til og elevene har ikke tilgang til et elevombud utenfor folkehøgskolen.

Folkehøgskolestyrets ansvar er helheten i folkehøgskoledriften. Sammenliknet med kravene til styrer i høgskoler, universiteter, private skoler og fagskoler er kravene til styret få og lite konkrete i folkehøgskoleloven. Risikoen for at styret ikke tar de riktige beslutningene om folkehøgskoledriften er da større enn i andre private skoler.

## 8.6 Tilskuddsordningen

Tilskuddsordningen for driftstilskudd er statens sterkeste virkemiddel overfor folkehøgskolene. Ordningen er imidlertid lite transparent og staten mener lite om bruken av, og formålet med, midlene. Dette gjelder særlig husleietilskuddet. Tilskuddsordningen har vært nokså uendret i mange tiår og utvalget har inntrykk av at hovedelementene er godt kjent i sektoren. Det er likevel krevende å gjøre seg kjent med ordningen, siden framgangsmåten for beregningen av tilskuddet bare i noen grad er offentlig tilgjengelig. Det gjør det vanskeligere for skolene og andre å etterprøve beregningene og å sammenligne kostnadsnivået med andre skoleslag.

Utvalget vurderer også at tilskuddsordningen for driftstilskudd ikke er godt innrettet for vekst, men fremmer stabilitet. At elevtilskuddet beregnes på bakgrunn av elevtall to, tre og fire år i bakover i tid, gjør det også vanskelig for skoler å vokse. Hvis alle skolene øker antall elever med for eksempel fem prosent, vil elevtilskuddet til hver skole likevel være det samme, siden tilskuddsordningen er rammestyrt. Hvis en skole har flere elever enn det som Utdanningsdirektoratet har satt som maksimumsgrense for tilskudd for den skolen, vil ikke overskytende elever utløse tilskudd. Utvalget mener det er problematisk at ikke alle elever utløser statstilskudd. Elever med ekstra behov teller også innunder maksimumsgrensen for tilskudd. Flere skoler får derfor ikke betalt for ekstra ressurser til elever med ekstra behov. Dette skaper insentiver til å velge ressurssterk ungdom som krever lite oppfølging.



## Kapittel 9

# Folkehøgskolen som en mangfoldig dannelsingsinstitusjon

I dette kapitlet presenteres utvalgets vurderinger av hvordan folkehøgskolen kan forstås i dagens samfunn og hvilken nytte folkehøgskolen har for den enkelte og for samfunnet som helhet. Utvalget vurderer hvor godt folkehøgskolen oppnår målet sitt om å tilby allmenndanning og folkeopplysning. Til slutt i kapitlet legger utvalget fram forslag for å bevare innholdsfriheten og skoleslagets egenart, men med tydeligere rammer for hva en folkehøgskole er og hvem folkehøgskolen er til for.

Folkehøgskolen har et stort og, etter utvalgets vurdering, til dels uutnyttet potensiale for å tilby utviklingsmuligheter innenfor en trygg ramme. Som lærings- og dannelsingsarena er internatet folkehøgskolens store pedagogiske fortrinn sammenliknet med andre skoleslag. Felles boform gjør at mennesker møtes og dannes. Danning skjer både gjennom kunnskap og gjennom praktiske erfaringer av verden.

Folkehøgskolen er ikke en del av det formelle utdanningssamfunnet, men kan likevel bli møtt med forventninger om nytte som stilles til videregående skoler, fagskoler og andre skoler i det formelle utdanningssystemet. Utvalget mener at folkehøgskolens nytteverdi ikke kan kvantifiseres eller måles på samme måte som yrkesopplæring eller kvalifiserende utdanning. Fordi det ikke er felles læringsmål i folkehøgskolen, kan ikke læringen sammenliknes, og dermed ikke måles. Samfunnsnyttens etter utvalgets oppfatning, den samme som på 1800-tallet: Folkehøgskolen skal øke kunnskapsnivået og evnen til refleksjon og livsmestring i befolkningen, og skal legge til rette for demokratisk deltakelse. Sivilsamfunnet styrkes dermed gjennom folkehøgskolen.

### 9.1 Et dannelsingsbegrep for samtiden

Utvalget mener de grunnleggende fellestrekkene i moderne opplysnings- og danningsteori, gjort rede for i kapittel 3, gir et grunnlag for et dannelsingsbegrep for samtiden i folkehøgskolen.

Opplysning og danning ses ikke bare i relasjon til et individ, men også til et kulturelt, sosialt og politisk fellesskap og til menneskeheten i sin helhet.

Folkehøgskolens historie og Grundtvigs tanker er et viktig fundament, men dannelsingsoppdraget må defineres ut ifra dagens samfunn. Vi har i dag andre forståelser av begreper som opplysning, nasjon, stat og folk enn da folkehøgskolene ble etablert i siste halvdel av 1800-tallet. Vi lever i en annen virkelighet, og vi lever ikke lengre i en annen virkelighet, og vi lever ikke lenger i nasjonale monokulturer. Nasjonalstaten omformes av faktorer både ovenfra, utenfra og innenfra. Samfunnet er multi-etnisk og multikulturelt og fellesskapet et annet enn tidligere. Samfunnet digitaliseres, og vi må hanske med klimakrisen og tilbakekomsten av krig i Europa.

Et åpent dannelsingsbegrep kan etter utvalgets vurdering fungere kritisk-konstruktivt, som en utfordrer til gamle myter om danning – men også som en utfordrer til de nye tankene som preger utdanningstenkningen i dag (Korsgaard & Løvlie, 2003). Danning er å lære oss å leve med den kulturelle virkeligheten og alle dens tvetydigheter, ambivalenser og pluraliteter – «ikke som oppøving i relativisme, men som en brytning, en kontinuerlig brytning, mellom det entydige og det mangetydige, det verdiskapende og det verdioppløsende. En skal lære å finne seg selv via andre, det overleverte, det fremmede, i en kritisk prøvende tilegnelse. Det er dannelsens prosjekt – uansett forvandling» (Slagstad, 2003a, s. 378).

Et oppdatert dannelsingsbegrep kan bygge på dagens formålsparagraf, men tydeliggjøre hvordan dannelsingsprosjektet skal operasjonaliseres. Det bør framgå tydeligere enn i dag hva folkehøgskole er, sett opp mot andre skoleslag. Folkehøgskolen er ikke den eneste opplæringsaktøren som skal danne elevene, men folkehøgskolen er det eneste skoleslaget som har danning som sin absolute primære oppgave. Folkehøgskolen bør bli møtt med forventninger tilpasset utbyttet folkehøgskolene gir og skoleslagets egenart. Dannelsingsprosjektet bør bygge på samfunnsutvik-

lingen og de fellesskapene dagens elever inngår i og skal skape i framtiden.

Folkehøgskolens særpreg kommer særlig til syne i bofellesskapet. En skoletid som varer hele døgnet, gir både muligheter og utfordringer elevene kan modnes gjennom. Danning skjer i prosessen med å skape gode relasjoner til andre på folkehøgskolen, både gjennom fag og sosialt samvær. Knutas og Solhaug (2010) beskriver et samfunnsmandat der elevene dannes, og gjennom denne prosessen dannes også samfunnet elevene deltar i etter folkehøgskolen.

### 9.1.1 Utvalgets vurderinger

Folkehøgskolen reguleres i dag gjennom rammer for organisatoriske forhold og en bred ytre ramme for innholdet. Rammen for innholdet er basert på langvarige tradisjoner. Utvalget mener at denne hovedmodellen bør videreføres, men at det er grunn til å vurdere nærmere om de gjeldende rammene er riktige og relevante gitt samfunnsutviklingen.

Utvalget mener videre at samfunnet må kunne forvente at folkehøgskolene blir mer mangfoldige. Utvalget forslår derfor å justere og utvide dagens formålsparagraf, se boks 9.1.

Utvalget mener det er behov for en tydeligere ramme for valg av verdigrunnlag, slik som i opplæringsloven og loven om studieforbund. For eksempel er demokrati og medborgerskap et felles verdigrunnlag i overordnet del av læreplanen for grunnopplæringen (Utdanningsdirektoratet, 2022a). En utvidet beskrivelse av samfunnsmandatet til folkehøgskolen i folkehøgskoleloven kan gjøre det enklere både å drive kvalitetsarbeid og å kunne evaluere om folkehøgskoler er innenfor samfunnsmandatet. En utvidet formålsparagraf bør gjøre det mulig å skille folkehøgskolen fra andre opplæringsformer og

skoleslag, som for eksempel høyere yrkesfaglig utdanning.

Forfatter og filolog Arild Mikkelsen ga i 2014 ut boken «Frihet til å lære – frilynt folkehøgskole i 150 år» hvor han følger folkehøgskolenes ideologi og rolle fra opprinnelsen og fram til i dag. Utvalget støtter Mikkelsen i at å fylle dannelsbegrepet med innhold fra i dag, betyr å gjøre samfunnsmandatet tydeligere. Det gjør det også mulig å definere hva som er folkehøgskole, og konstatere at noen skoler faller utenfor denne definisjonen (Mikkelsen, 2014). Skolene må ha et tydelig ansvar for at læringen og det pedagogiske innholdet er i samsvar med samfunnsmandatet. Utvalget viser til sitt forslag om at alle folkehøgskoler skal utarbeide kursplaner der formålsparagrafen skal forankres, se omtale i kapittel 11.1.2.

Utvalget mener det ikke er noen motsetning mellom folkehøgskolenes faglige frihet til å definere det pedagogiske innholdet, altså prosess og virkemidler, og et dannelsbegrep som uttrykker formålet med folkehøgskolen og som setter mål for skoleslaget. Kursene som tilbys må oppfylle dannelsoppdraget i formålsparagrafen.

Utvalget mener at evnen til å ta hånd om eget liv eller livskompetanse, samfunnsdeltakelse og deltakelse i fellesskap, er noen av dagens begreper for allmenndanning og folkeopplysning. I begrepet folkeopplysning ligger kunnskap om dagens samfunn og aktuelle problemstillinger, men også folkehøgskolens rolle som kulturbærertradisjon gjennom blant annet sang, musikk og håndverk. I tillegg bør det framgå av formålsparagrafen at folkehøgskolen skal være åpen for alle og styrke demokratiet. Folkehøgskolen skal øke kunnskapsnivået og evnen til refleksjon og livsmestring i befolkningen, og skal legge til rette for demokratisk deltakelse.

## 9.2 En mangfoldig folkehøgskole?

Når vi snakker om mangfold i folkehøgskolesektoren, snakker vi hovedsakelig om mangfold i elevmassen. Mangfold blant de ansatte og et mangfold av skoler er i denne sammenhengen virkemidler for å oppnå mangfold i elevmassen.

### *Folkehøgskolens samfunnseffekt*

I gjennomgangen av ulike studier i kapittel 3 og 5 har utvalget vist at folkehøgskolen kan bidra positivt på mange måter både for den enkelte og for samfunnet som helhet. Tilgjengelig forskning gir holdepunkter for at et pauseår mellom fullført

### **Boks 9.1 Utvalgets forslag til justert formålsparagraf**

Folkehøgskolens formål er å fremme allmenndanning, folkeopplysning, aktivt medborgerskap og menneskeverd. Folkehøgskolen skal bidra til økt livsmestring og mangfold og være åpen for alle.

Den enkelte folkehøgskole fastsetter selv sitt verdigrunnlag innenfor denne rammen.

videregående opplæring og høyere utdanning gir raskere gjennomføring av høyere utdanning. Det finnes imidlertid ikke holdepunkter for at gjennomført folkehøgskole gjør at studenter gjennomfører høyere utdanning raskere enn andre som har tatt et pauseår før utdanningen. Elever som ikke har fullført videregående opplæring, fullfører derimot i større grad etter å ha tatt folkehøgskole. Se utdypende omtale i kapittel 4 og 5 (Borgen & Borgen, 2014; Borgen & Borgen, 2015).

Det er utvalgets inntrykk at folkehøgskolen betyr mye for utviklingen av en positiv selvfølelse, for livsmestring og for forståelsen av verden og seg selv. Opplevelsen av å være i stand til å påvirke eget og andres liv bygger også tillit til samfunnet man er en del av. Dette er allmenn-danning eller demokratisk danning, som setter folkehøgskoleelever bedre i stand til å delta i de ulike delene av samfunnslivet. Utvalget legger til grunn at disse positive bidragene er samfunns-effekten av folkehøgskolene.

#### *En homogen elevmasse i folkehøgskolen*

Elevmassen i folkehøgskolen er relativt homogen, jamfør kapittel 4. Folkehøgskolene tiltrekker seg stadig færre elever fra yrkesfaglig videregående skole og andelen elever som ikke har fullført videregående er synkende.<sup>1</sup> Det er en stor underrepresentasjon fra ungdom med minoritetsbakgrunn, selv om andelen elever med innvandrerbakgrunn har økt noe de siste årene. I tillegg ser vi at jo lenger utdanning og høyere inntekt foreldrene har, jo større sannsynlighet er det for at man velger et år på folkehøgskole, se omtale i kapittel 4.

Folkehøgskolernes forening i Danmark (FFD) gjennomførte i 2021 en undersøkelse som kartla mangfoldet i danske folkehøgskoler. De finner mye av det samme som vi ser blant norske folkehøgskoler: Yrkesfagelever er underrepresenterte blant elevmassen og ungdom med foreldre med høyere utdanning er overrepresentert. De finner imidlertid at elevene på folkehøgskolen i stor grad speiler samfunnet generelt når det gjelder foreldrenes inntekt, men at gruppen med høyest inntekt er underrepresentert. Ungdom med minori-

tetsbakgrunn er også underrepresentert på danske folkehøgskoler, hvor kun 7 prosent av elevgruppen har minoritetsbakgrunn sammenlignet med 18 prosent i den øvrige befolkningen (Moos-Bjerre, 2021). FFDs strategi for 2018–2022 stadfester at danske folkehøgskoler skal være relevante for en bred gruppe, uavhengig av økonomisk, sosial eller kulturell bakgrunn (Lagermann, 2021).

#### *Manglende mangfold er et samfunnsproblem*

Mangfold i elevmassen og blant ansatte på en skole øker skolens kreativitet, innovasjonsevne og problemløsningsevne. Mangfold er viktig både med hensyn til kjønn, legning, etnisitet, erfaring, religion, kognitive evner og personlighet (Fine & Handelsman, 2010). Det å møte folk med en annen bakgrunn enn en selv, bidrar til refleksjon og personlig danning. Mangfold blant elevene er derfor en forutsetning for at folkehøgskolen skal kunne oppfylle samfunnsmandatet sitt om danning.

Læringsutbyttet fra folkehøgskolen får større betydning hvis folkehøgskolene bedre speiler dagens samfunn gjennom en mer mangfoldig elevgruppe. Norge skårer høyt på tillit til andre mennesker sammenliknet med mange andre land, og det gir oss gode forutsetninger for å lage et vel-fungerende samfunn. Folkehøgskolene er spesielt godt egnet til å bygge tillit mellom mennesker, fordi alle elevene bor sammen i internat og folkehøgskolepedagogikken bygger på menneskemøtet som metode. I 1838 formulerte Grundtvig målet for folkehøgskolen som «Dannelse og Oplysning», ikke «Examen og Levebrød». Elevene dannes i møte med seg selv, verden og samfunnet (Jepsen, 2009, s. 17).

Hvis vi forutsetter at folkehøgskolene har en positiv effekt på individene som deltar og at effekten inkluderer elementer som tillit og nettverk, er det et samfunnsproblem hvis skoleslaget ikke rekrutterer elever bredt i samfunnet.

Som vi så i kapittel 5 består bærekraftig utvikling av tre perspektiver: klima og miljø, økonomi og sosiale forhold. Med menneskemøtet og internat som metode, har folkehøgskolen gode forutsetninger for å skape forståelse for hvordan verden må jobbe sammen, for å oppnå bærekraftig utvikling og for å finne politiske løsninger på komplekse problemer.

#### **9.2.1 Sentrale barrierer for mangfold**

Det er økonomiske forhold og prisen på folkehøgskoletilbudet som peker seg ut som den mest

<sup>1</sup> At andelen elever som ikke har fullført videregående opplæring er synkende på folkehøgskole, må ses i sammenheng med at gjennomføringen i videregående skole samtidig har gått betydelig opp. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at 2 av 3 elever i dag gjennomfører videregående opplæring på normert tid. Det er en økning på 6 prosentpoeng sammenlignet med gjennomføringstallene for fem år siden (Statistisk sentralbyrå, 2022e).

sentrale hindringen for at folkehøgskolen kan bli mer inkluderende, ifølge Proba samfunnsanalyser undersøkelse (2022). Statistikken fra Statistisk sentralbyrå (2022h) viser tydelige mønstre i hvem som søker hvilke kurs til hvilken pris. Det er vanligere for personer som kommer fra husholdninger med høy inntekt og/eller høy utdanning å gå på kurs som koster mer. For lite økonomiske ressurser i folkehøgskolen til tilrettelegging peker seg også ut som en vesentlig barriere for at unge med funksjonsnedsettelse skal få et likeverdig folkehøgskoletilbud som sine jevnaldrende. Se nærmere beskrivelse i kapittel 4.

Proba samfunnsanalyser undersøkelse identifiserer flere barrierer, der lav kjennskap til folkehøgskolene, vurderinger av kost/nytte og hvordan kursene er utformet, inkludert beliggenhet, trekkes fram. Rapporten fra Mino Danmark (2021) peker også på manglende kunnskap og høy pris som de mest sentrale barrierene for mangfold, samtidig som de viser til at kulturen for fellesskap og muligheten til å finne likesinnede er mangelfull. Se kapittel 4.

Undersøkelsen fra Opinion (2018) viser at barrierene for mangfold i folkehøgskolesektoren hovedsakelig dreier seg om:

- manglende kjennskap til, og kunnskap om, folkehøgskolesektoren i enkelte miljøer som gjør det vanskelig å vite hvilket utbytte man kan få av et folkehøgskoleår
- vurdering av kost/nytte – personer med lav sosioøkonomisk bakgrunn eller høyt press hjemmefra kan være mindre tilbøyelige til å velge et år som man ikke får noe dokumentert kompetanse ut av
- høy pris – et folkehøgskoleår er kostbart, og de fleste kurs koster mer enn hva elevene kan få i lån og stipend fra Lånekassen

Folkehøgskolerådet gir årlig ut et rundskriv til folkehøgskolene om oppholdspenger for kommende skoleår. Utvalget merker seg at en del folkehøgskoler ikke følger Folkehøgskolerådets anbefalinger om moderate prisøkninger, og at «flere har økt prisene betraktelig mer enn anbefalt de siste 10 årene» (Folkehøgskolerådet, 2021d). Utvalget mener at det også kan være vanskelig å få oversikt over hvilke kostnader folkehøgskolekurset har, og hva som inngår i prisene.

Manglende kunnskap om folkehøgskolen er et vesentlig hinder for en bredere rekruttering til folkehøgskolene. Kunnskapsmangelen henger sammen med at informasjonen om folkehøgskolen oppleves både som lite relevant og lite tilgjengelig. Opplevelsen av utilstrekkelig informasjon om folke-

høgskolen gjelder enten du har minoritetsbakgrunn, lav sosioøkonomisk bakgrunn eller har en funksjonsnedsettelse som krever tilrettelegging. For personer med funksjonsnedsettelser er tilgjengelige ressurser i form av ansatte med riktig kompetanse, samt fysisk tilrettelegging av bygg, vesentlige tilleggshindringer.

Utvalget ønsker også å trekke fram konkurransesituasjonen som barriere for mangfold, som vi mener henger sammen med hvordan tilskuddsordningen er innrettet og hvilke krav myndighetene stiller til folkehøgskolene.

### *Konkurransesituasjonen*

I 2018 var det ifølge Opinions undersøkelse om lag 3 av 10 ungdommer som tok et friår etter videregående, mens nær halvparten oppga at de vurderte det. Av de som vurderer et friår er det flest som vurderer en kombinasjon av å jobbe og reise. Folkehøgskole ligger på delt tredjeplass med Forsvaret og 24 prosent av respondentene har oppgitt at de vurderer et år i Forsvaret eller et folkehøgskoleår. Førstegangstjenesten oppleves som muligheten til å ta et friår samtidig som det ikke «gir hull i CV-en». Sammen med arbeidslivet er førstegangstjenesten altså folkehøgskolens fremste konkurrent. I førstegangstjenesten får man også flere av de samme erfaringene som et folkehøgskoleår gir: Du møter mange ulike mennesker du må lære å forholde deg til, og du høster erfaringer med verden. Utbyttet av å avtjene verneplikten har med andre ord likhetstrekk med den personlige utviklingen som skjer gjennom et folkehøgskoleår.

Folkehøgskolene konkurrerer i tillegg innbyrdes om å rekruttere flest mulig elever for om mulig å få økt sin godkjente internatkapasitet. Den fastsatte kapasiteten avgjør hvor mange elever skolen kan få tilskudd for, se nærmere beskrivelse i kapittel 3.7.6. Mesteparten av tilskuddet folkehøgskolene får er elevavhengig. Denne innretningen av tilskuddsordningen skal sørge for levedyktige folkehøgskoler og for at ressursene fordeles i henhold til etterspørselen. Etterspørselen antas å indikere et kvalitetsmessig godt tilbud.

Utvalget vurderer at ulempen ved konkurransesituasjonen er at folkehøgskolenes markedsføring og rekrutteringsstrategier rettes inn mot de tilbudene som «selger» best. Ved besøk på folkehøgskoler og ved samtaler med enkelte i folkehøgskolesektoren har utvalget fått inntrykk av at folkehøgskolene må tilby reiser og studieturer for å få rekruttert elever til kursene. Markeds-

føringen må også handle om hvor spennende og gøy man kan ha det hele tiden, mens dannelsesaspektet og den personlige utviklingen trer i bakgrunnen. Det vil også være økonomisk rasjonelt for folkehøgskolene å markedsføre tilbudene mot en kjøpesterk målgruppe for å sikre seg nok elever. I ytterste konsekvens vil en slik markedsføringsstrategi undergrave den faglige friheten folkehøgskolene setter høyt, fordi folkehøgskolene vil likne mer og mer på hverandre og dannelsesoppdraget kommer i bakgrunnen.

#### *Folkehøgskolene taper ikke på manglende mangfold*

Den interne konkurransen blant folkehøgskolene er et resultat av hvordan tilskuddsordningen er innrettet. Folkehøgskolene avgjør selv hva som er allmenndanning og folkeopplysning i henhold til folkehøgskoletradisjonen, de avgjør selv hvilke elever de skal ta opp og staten stiller ikke andre krav til måloppnåelse enn at folkehøgskolene rapporterer inn korrekt antall elever. Hensikten med dette er høy grad av frihet for skolene, og plassering av ansvaret for kvaliteten hos skolene og hos skoleeier (Ot.prp. nr. 79 (2001–2002)). Det har følgelig ingen konsekvenser for den enkelte folkehøgskolens forhold til myndighetene om den ikke prioriterer mangfold blant elevene.

Utvalgets mandat slår fast at folkehøgskolen i hovedsak skal være for unge voksne, og staten har nylig avgrenset tilskuddsordningen til i hovedsak å gjelde lange kurs. Sammenliknet med folkehøgskolene i Danmark og Sverige er den norske folkehøgskolen på vei til å bli spesialisert mot å rekruttere 19-åringene.

### **9.2.2 Utvalgets vurderinger av barrierer for mangfold i folkehøgskolen**

Utvalget mener det er for lite mangfold i elevgruppen i folkehøgskolen i dag, og at dette er skoleslagets største utfordring. Det er samtidig en kompleks utfordring som det ikke finnes enkle løsninger på. Mulige løsninger må ta sikte på å øke tilgangen til folkehøgskolen for flere grupper enn i dag, slik at ikke folkehøgskolen bidrar til å forsterke sosioøkonomiske forskjeller som allerede finnes i samfunnet. Dersom folkehøgskolene fortsetter som nå, svekker det mulighetene til å fremme allmenndanning og folkeopplysning i tråd med folkehøgskolens tradisjoner. Konkurransen om å få flest mulig elever kan slå beina under målene i folkehøgskolens samfunnsmandat. Samfunnsmandatet handler også om hvem man når,

og om skolene reflekterer det samfunnet de er en del av.

De negative konsekvensene av manglende mangfold gjør at minoritetsgrupper og personer fra lav sosioøkonomisk bakgrunn ikke opplever den samme tilgangen som andre til folkehøgskolens tilbud om personlig, sosial og faglig utvikling. Det kan argumenteres for at underrepresenterte grupper ikke får de samme mulighetene og forutsetningene for videre utdanning, arbeid og samfunnsliv. Dette er grupper som kunne ha stor nytte av folkehøgskolens tilbud, og derfor er det grunn til å stille spørsmål ved om samfunnets ressurser til folkehøgskole brukes der det er mest bruk for ressursene i dag. At nytten av et folkehøgskoleår i hovedsak tilfaller allerede ressurssterke grupper, er særlig uheldig og ikke sosialt bærekraftig.

Konsekvensene av underrepresentasjon er imidlertid også negative for den ressurssterke delen av majoritetsbefolkningen som har valgt folkehøgskolen i dag. Forholdet dagens elever får til samfunnet blir begrenset av at personene de møter i folkehøgskolen har mange likhetstrekk med dem selv. En del folkehøgskoler bruker studieturer med et pedagogisk siktemål om å vise elevene verden. Utvalget mener det vil være en fordel for alle elever om verden også trekkes inn i folkehøgskolene, i form av større mangfold blant elever og personale.

Utvalget understreker at å rette oppmerksomheten mot underrepresentasjon blant elevene basert på minoritetsbakgrunn og sosioøkonomisk bakgrunn ikke betyr at utvalget mener at det ikke finnes mangfold i dagens elevgruppe. Elevene kommer med ulike bakgrunner, erfaringer og ressurser. Det er også mange elever som har med seg ulike utfordringer inn i folkehøgskolen. Det finnes ingen statistikk eller undersøkelser som har kartlagt folkehøgskoleelevenes psykiske eller fysiske helse, eller andre typer utfordringer de bærer med seg. Utvalget har derfor ikke anledning til å gå nærmere inn på graden av mangfold langs andre dimensjoner.

Utvalget viser til at regjeringen har satt ned et utvalg (Opptaksutvalget) som skal vurdere dagens opptakssystem til høyere utdanning. Opptaksutvalget skal levere sin innstilling 1. desember 2022. Blant problemstillingene Opptaksutvalget vurderer er summen av ulike tilleggspoeng ved opptak, deriblant for folkehøgskole. Utvalget vurderer at tilleggspoengene for folkehøgskole har en funksjon som anerkjennelse for utbyttet av folkehøgskolen og gir utdanningen status i det formelle utdanningssystemet. Utvalget

har inntrykk av at tilleggspoengene oppleves som viktige for rekrutteringen av elever til folkehøgskolen. En diskusjon om tilleggspoeng tilhører en prinsipiell diskusjon om opptakssystemet til høyere utdanning. Utvalget ønsker likevel å presisere at dersom systemet med tilleggspoeng fortsatt skal gjelde for opptak til høyere utdanning, bør folkehøgskole gi uttelling også i framtiden.

Etter utvalgets syn er det viktig å legge til rette for at folkehøgskolenes arbeid med økt mangfold kan følges opp underveis. Målet med oppfølgingen må være at samfunnets ressurser til folkehøgskole faktisk brukes der behovet er størst. Utvalget mener at mer ressurser må gå til elever med nedsatt funksjonsevne, elever fra minoritetsgrupper og elever fra grupper med lav sosioøkonomisk status.

Myndighetene og folkehøgskolesektoren må sørge for å etablere statistikk om hvem folkehøgskoleelevene er, samle informasjon om hvordan folkehøgskolene arbeider for å gjøre folkehøgskolen mer inkluderende og hvilke resultater dette gir i form av økt mangfold. For å ha kontinuerlig oppmerksomhet på mangfold og inkludering, anbefaler utvalget at myndighetene ber folkehøgskolesektoren rapportere om arbeidet de gjør.

### 9.3 Hvordan kan folkehøgskolen bli mer mangfoldig?

Mangfold er et viktig prinsipp i norsk offentlighet. Samfunnet vårt blir bedre ved at det er lite segregering og at alle har like muligheter, uavhengig av bakgrunn. Utvalget mener dette er viktig i folkehøgskolen av to årsaker: Utbyttet av et folkehøgskoleår er i stor grad individuelt – man får et nettverk og sosiale ferdigheter som gjør det enklere å håndtere sin egen livssituasjon, såkalt livsmestring. Dette er ferdigheter som er viktig at kommer hele bredden av samfunnet til gode. Satt på spissen kan man tenke at det kanskje er de med minst ressurser i bagasjen som trenger dette dannelsesåret og nettverksressursene mest. Dersom det i hovedsak er de ressurssterke som finner veien inn i folkehøgskolen, blir folkehøgskolen en arena som kan forsterke allerede eksisterende sosioøkonomiske forskjeller. I tillegg er mangfold i seg selv en faktor som øker kvaliteten på gruppedynamikken i skolen. Som vist tidligere i kapittelet er en mangfoldig gruppe mer kreativ, effektiv og finner bedre løsninger enn homogene grupper (Fine & Handelsman, 2010).

Med lav deltakelse fra ungdom med innvandrerbakgrunn unnlater man å utnytte potensialet

som ligger i folkehøgskolen når det kommer til å motkjempe utenforskap og øke det demokratiske medborgerskapet. Folkehøgskolen som arena for sosialisering og kulturell integrering vil kunne være viktig for ungdom med innvandrerbakgrunn. Dersom folkehøgskolene klarer å rekruttere flere minoritets elever, vil det kunne gi en positiv snøballeffekt ved at flere i deres nettverk lettere vil vurdere folkehøgskole.

De mest sentrale barrierene for en mer mangfoldig elevgruppe i folkehøgskolen er knyttet til økonomiske forhold, vurderinger av kost/nytte og lite kjennskap til folkehøgskolen. Barrierer som oppfatninger av folkehøgskolen, sosialiseringsmekanismer og individuelle preferanser henger gjerne tett sammen med disse, og manifesterer seg gjennom hvordan den enkelte vurderer utbyttet av folkehøgskolen for egen del.

I det følgende vil utvalget gjøre rede for hvordan disse barrierene kan reduseres og vurderinger av tiltak som kan redusere dem. Noen av tiltakene vil vi gå mer i dybden på i de ulike temakapitlene om henholdsvis kvalitet, statlig styring og kontroll og om tilskuddsordningen. Krav til kvalitetsarbeid, mer oppfølging og kontroll og en tilpasset tilskuddsordning er alle virkemidler for å oppnå målet om en mer inkluderende folkehøgskole. I stedet for å gi folkehøgskolene spesifikke samfunnsoppdrag, kan staten gjennom folkehøgskoleloven beskrive bedre hvilke samfunnsoppdrag skolene utfører i dag.

### 9.4 Systematisk og strategisk kommunikasjonsarbeid

Både Opinion (2018) og Proba samfunnsanalyse (2022) anbefaler at folkehøgskolene hjelper søkerne med å forstå hva de faktisk kan lære på folkehøgskole. Utvalget mener at folkehøgskolene har mye å gå på når det gjelder å markedsføre folkehøgskolene som dannelsesinstitusjoner. På [www.folkehogskole.no](http://www.folkehogskole.no)<sup>2</sup> og annet reklamemateriell, blir man møtt med bilder av ungdom på turer i friluft og i utlandet, som driver med idrett eller andre aktiviteter. Det er mye oppmerksomhet på det å ha det gøy sammen med mennesker fra hele landet.

I dagens tilskuddsmodell er 77 prosent av statstilskuddet til folkehøgskolene basert på elevtall. Det betyr at antall elever har stor betydning for hvor stort tilskudd skolen får hvert år. Andelen elever av et årskull som velger folkehøgskole har

<sup>2</sup> Folkehøgskolenes felles informasjons- og søknadsside.

holdt seg ganske stabil over tid, og folkehøgskolene konkurrerer om å tiltrekke seg de samme elevene. Dette er antagelig en viktig forklaring på at det på dagens 85 folkehøgskoler finnes så mange som 840 ulike kurs med et enormt innholdsmessig spenn, da mange føler at de må tilby spennende kurs for å tiltrekke seg elever.

I samtaler med folkehøgskolesektoren opplever utvalget at både ansatte og rektorer vektlegger danningen som elevene får på folkehøgskolen som det viktigste med folkehøgskoleåret. Det er likevel vanskelig å finne igjen denne vektleggingen i kommunikasjonsmaterialet som utvikles i rekrutteringsøyemed. Begrepet *snikdanning* har blitt brukt i samtaler med sektoren: Det kan se ut til at folkehøgskolene får elevene interessert med spennende kurstilbud, og så er danningen noe elevene får med på kjøpet uten å helt være klar over at det er i kjernen av virksomheten. Utvalget antar at dette fenomenet skyldes at danning er et vanskeligere innsalgsprodukt enn turer og opplevelser.

I kommunikasjonsmaterialet fra folkehøgskolene er det hovedsakelig etnisk norske funksjonsfriske ungdommer som er avbildet. Unntaket er ved de skolene eller kursene som er spesielt tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne. Dersom man representerer en minoritet eller har nedsatt funksjonsevne, kan det være vanskelig å se seg selv på folkehøgskole fordi rollemodellene mangler. Utvalget mener at dagens vektlegging av turer og opplevelser i markedsføringen står i veien for at folkehøgskolens mangfoldige tilbud og dannelsesoppdrag gjøres kjent.

Proba samfunnsanalyse viser til at folkehøgskolene i Sverige og Danmark har forsøkt å øke deltakelsen fra minoriteter ved å rette informasjonsinnsatsen spesielt mot innbyggere med minoritetsbakgrunn. I Sverige brukte man lokale foreninger og institusjoner med kontakt med minoritetene, og konsentrerte seg om steder med høy minoritetsandel. I Danmark brukes minoritetsambassadører for å formidle informasjon. Besøksdager eller liknende på folkehøgskolene vil også være en egnet måte å nå fram til grupper som ønsker muntlig informasjon og som trenger dialog med skolene.

Rapporten fra Mino Danmark (2021) foreslår at skolene jobber aktivt mot diskriminering ved å utarbeide retningslinjer og strategier for samvær, arbeide med mangfoldspedagogikk og ansette en mer mangfoldig stab. De finner dessuten at det for enkelte minoritetsungdommer kan være nødvendig at skolene kommuniserer med foreldrene for at de skal være villige til å la barna ta et år på folkehøgskole. Rapporten anbefaler å ha fokus på

mangfold og representasjon i kommunikasjonsmateriale og bildebruk. Den foreslår også å ha kommunikasjonsmaterieell på ulike språk slik at foreldrene til potensielle elever har tilgjengelig informasjon, og å skrive om hvordan skolene tilrettelegger for ulike behov på nettsidene (Mino Danmark, 2021).

#### 9.4.1 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at folkehøgskolene må arbeide mer strategisk og mer målrettet med sin kommunikasjon av skoletilbudet. Kommunikasjonen må nå fram til alle elevgrupper og på en slik måte at alle som ønsker det, opplever at folkehøgskolen er et reelt alternativ. For å klare dette, er det nødvendig å tenke alternativt til dagens kommunikasjon.

Utvalget ønsker ikke å gi konkrete anbefalinger til folkehøgskolene om hvordan de skal arbeide med kommunikasjon, men mener det er behov for å etablere flere informasjonskanaler til minoritetsungdommene som kan supplere karriereveilederne på de videregående skolene. Proba samfunnsanalyse viser til anbefalinger om å rette informasjon mot minoritetsungdommenes foreldre, som ofte har stor innvirkning på barnas valg, og at informasjon bør komme muntlig fra ressurspersoner i ungdommenes nærmiljø, som for eksempel frivillige organisasjoner. Tidligere elever på folkehøgskole med minoritetsbakgrunn vil ifølge Proba samfunnsanalyses studie kunne formidle informasjon på en måte som vil treffe målgruppen godt. Proba samfunnsanalyse trekker også fram at karriereveiledere må ha god kjennskap til folkehøgskolenes tilbud for å kunne veilede ulike elevgrupper. De anbefaler derfor at folkehøgskolene fokuserer enda mer på å gi målrettet informasjon om folkehøgskolene og deres tilbud til karriereveiledere.

#### 9.5 Redusere økonomiske barrierer

Utvalget ønsker at folkehøgskolene skal være et sted hvor ungdom kan møte annen ungdom med ulik bakgrunn. Når gjennomsnittsprisen for kurs er høyere enn årsbeløpet for lån og stipend fra Lånekassen, betyr det at mange kurs i folkehøgskolen er utenfor rekkevidde for mange med svak økonomi. Pris er en betydelig hindring for å rekruttere elever fra minoritetsgruppene.

Dyre kurs skaper homogene grupper med elever fordi de ekskluderer elever som ikke har råd, eller ikke tar seg råd. Muligheten for å oppnå formålet med folkehøgskolen ved dyre kurs er

redusert, fordi en forutsetning for danning er å omgås personer med annen bakgrunn og andre perspektiver enn seg selv.

Utvalget mener at alle skal ha tilgang til folkehøgskolen uavhengig av sosioøkonomisk bakgrunn, og at det bør settes inn økonomiske tiltak for at ikke elevbetalingen blir for stor.

Utvalget mener at prisveksten i folkehøgskolen de siste årene har vært for høy, og merker seg at dette har skjedd til tross for anbefalinger fra Folkehøgskolerådet om å begrense prisveksten. Etter utvalgets oppfatning er det grunn til å stille spørsmål ved om det er rimelig at staten er med på å finansiere kostbare kurs i folkehøgskolen. Dette tilsier at det er behov for tiltak som treffer ganske bredt for å begrense elevbetalingen. I vurderingen av ulike tiltak har utvalget lagt vekt på om tiltaket medfører ekstrakostnader for staten og om det griper inn i innholdet i folkehøgskolekursene.

Utvalget ser flere mulige tiltak for å redusere økonomiske barrierer for deltakelse i folkehøgskolene:

#### *Mer lån og stipend fra Lånecassen*

Anslagsvis 70 prosent av kursene koster mer enn den maksimale summen av lån og stipend fra Lånecassen for et folkehøgskoleår. Det er mulig å øke summen av lån og stipend i Lånecassen slik at flere kurs dekkes gjennom utdanningsfinansieringen, for eksempel ved å utvide perioden med lån og stipend med en måned, slik at folkehøgskoleelever får det samme årsbeløpet som studenter i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning.

Fordelen ved tiltaket er at det utvider tilgangen til folkehøgskolen for alle, og virker dermed ikke stigmatiserende. Ulempen er at tiltaket kan virke prisdrivende og ikke prisreduserende, fordi alle får mer penger mellom hendene. Prisene på kurs kan derfor øke mer enn de ellers ville gjort. Videre er det slik at personer med lav sosioøkonomisk bakgrunn i mindre grad enn andre tar opp lån til utdanning. Proba samfunnsanalyse viser til at sosiale og kulturelle faktorer gjør at lån heller ikke er ønskelig hos enkelte minoritetsgrupper. Tiltaket vurderes dermed som lite treffsikkert når det nettopp er gruppen med lite penger man ønsker å nå særskilt. Tiltaket har også en kostnad for staten.

#### *Begrense kostbare reiser*

Hypelig reisevirksomhet er en sentral prisdriver i folkehøgskolen, se omtale i kapittel 3.2. En

gjennomgang av folkehøgskolenes klimautslipp gjennomført av Totalmiljø AS viser at en vesentlig andel av de rapporterte klimagassutslippene ved folkehøgskolene kommer fra transport, 87 prosent i 2019 og 67 prosent i 2021 (Vogt, 2022). Billigere og færre reiser vil bidra til en mer inkluderende prisstruktur hvor flere har mulighet til å velge et år på folkehøgskole. Det kan være god læring i å reise på en miljømessig bærekraftig måte.

Ulempen ved å begrense reiser spesifikt er at reiser kan være et godt pedagogisk verktøy for folkehøgskolene. En reise må likevel være nødvendig for det pedagogiske opplegget til kurset. Når folkehøgskolene planlegger en lang reise, bør de derfor vurdere om læringsmålene kan oppnås like godt lokalt.

Ulike varianter av begrensning av reiser kan tenkes gjennom et forbud eller begrensninger i regelverket, eller som en mildere oppfordring eller føring fra regjeringen og Stortinget til folkehøgskolene om å begrense reisevirksomheten.

#### *Stipendordning for elever med svak økonomi*

Det kan settes av en viss sum penger til stipend hvert år som går til friplasser for enkeltelever. En slik ordning finnes i Danmark, se beskrivelse i kapittel 7.5, men der finnes det heller ikke tilgang til ordinær utdanningsfinansiering til folkehøgskole.

Dette vil etter utvalgets vurdering være ganske treffsikkert som tiltak, men vil kreve store ressurser til forvaltning. Usikkerheten for hver enkelt søker om de vil ha rett til stipendet eller ikke etter at de har fått plass på folkehøgskole, reduserer treffsikkerheten. De man vil nå vil ikke kunne søke folkehøgskole uten å være sikre på å få stipendet.

#### *Begrense prisen på kurs i folkehøgskolen*

Ulike varianter av begrensning av pris kan tenkes som begrensninger i regelverket eller som en mildere oppfordring eller føring fra regjeringen og Stortinget til folkehøgskolene om å begrense prisveksten.

Ønsker man å sette en makspris for et folkehøgskoleår, må det reguleres i regelverket. Ulike varianter av makspris kan for eksempel bygge på gjennomsnittspris for kursene en skole tilbyr eller per kurs, og fastsettes som et maksimalt kronebeløp. Maksimalprisen kan også knyttes til det som til enhver tid er maksimalt årsbeløp for lån og stipend i Lånecassen til et folkehøgskoleår. Maks-



prisen kan inneholde alle utgifter og tillegg, eller holde for eksempel frivillige utgifter utenfor.

Tiltaket har som fordel at det utvider tilgangen for alle, inkludert dem med svak økonomi, og bidrar til å dempe prisveksten. Det er også en fordel for staten at tiltaket er enkelt og rimelig å innføre, og enkelt å føre tilsyn med. Det vil også være enklere enn i dag å få oversikt over kostnadene ved et folkehøgskoleår. Ulempen ved tiltaket er at det begrenser folkehøgskolenes frihet. Begrensningen gjelder ikke innholdet i undervisningen, men råderetten private og ideelle organisasjoner har til å skaffe seg inntekter utover statstilskuddet. Det finnes i dag ingen begrensning av kurspris for private høyere utdanningsinstitusjoner eller fagskoler. Det finnes likevel private høyskoler som har redusert driftstilskudd fra staten som følge av høyt nivå på skolepengene de tar fra studentene. Private skoler i videregående opplæring som får statstilskudd må forholde seg til lovregulerte begrensninger i størrelsen på skolepengene de kan ta, jmf. privatskoleloven § 6-2.

Effekten utvalget forventer at en makspris vil ha, er en gradvis omstilling av kurstilbudet i folkehøgskolen til rimeligere aktiviteter og reiser, og at gjennomsnittsprisen for kurs reduseres. For at folkehøgskolen skal bli mer inkluderende er en slik utvikling nødvendig. Utvalget antar at elevsammensetningen i folkehøgskolen blir bredere som følge av tiltaket, slik at overrepresentasjonen av ressurssterke elever blir redusert.

#### *Utlån av nødvendig utstyr*

Noen kurs krever at elevene selv har utstyr som de må ta med, for eksempel innen idrett, friluftsliv og musikk. Det varierer i hvilken grad skolene har utstyr til utlån. Ekstraavgifter til utstyr fordyrer folkehøgskoleåret, og utgjør en økonomisk hindring for deltakelse. Utvalget oppfordrer derfor folkehøgskolene til å begrense krav til utstyr og satse på utlån av utstyr, eventuelt i samarbeid med lokal BUA-utstyrssentral for utlån av utstyr til fysisk aktivitet for barn og unge.

#### *Fleksibelt tidspunkt for innbetaling av kursavgift*

Folkehøgskolene bør være fleksible når det gjelder tidspunkt for innbetaling av kursavgiften. Ikke alle kan betale større summer før Lånekassen har første utbetaling om høsten. En praksis for innbetaling som ikke tar hensyn til når Lånekassen utbetaler for første gang, kan virke ekskluderende. Etter utvalgets oppfatning bør det være enkelt for folkehøgskolene å rydde av veien

denne typen økonomiske hindringer for å velge folkehøgskole.

#### *Mangfoldspott*

Den danske Folkehøgskolernes forening opprettet i 2019 en mangfoldspott hvor skolene kan søke om midler til ulike aktiviteter for å øke mangfoldet i folkehøgskolen. Hver skole kan søke om midler opp til 100 000 danske kroner, men med mulighet for økt sum dersom det søkes om midler til større satsninger med flere deltakende skoler (Folkehøgskolernes forening, 2022b).

Eksempler på aktiviteter man kan søke støtte til:

- Oppsøkende arbeid
- Lønning av lærere
- Utgifter til møter og konferanser
- Utarbeidelse av kommunikasjonsmateriell
- Hjemmesideredigering
- Evaluering
- Introduksjonsaktiviteter
- Reduksjon av elevbetaling (maksimalt til halvparten av minstesatsen for elevbetaling).

I Danmark er det folkehøgskolenes egen forening som forvalter mangfoldspotten.

### **9.5.1 Utvalgets vurderinger**

Virkemidlene for å redusere de økonomiske barrierene som utvalget har gjennomgått, har et stort spenn. På den ene siden finnes anbefalinger og føringer, og på den andre siden krav i regelverket som ved brudd kan følges opp med tilsyn og sanksjoner fra myndighetenes side.

Utvalget mener at siden folkehøgskolen skal være åpen for alle, og fordi manglende mangfold er skolens største utfordring i dag, er det nødvendig å redusere den aller viktigste hindringen for at flere med minoritetsbakgrunn og lav sosioøkonomisk bakgrunn skal kunne velge folkehøgskole: Prisen på kurs. Utvalget mener derfor at en generell begrensning av prisen på kurs i folkehøgskolen er godt egnet for å øke tilgangen til folkehøgskolekurs for alle. Etter utvalgets syn vil økt lån og stipend i Lånekassen være et mindre treffsikkert tiltak for økt mangfold enn å redusere prisen på kurset, og utvalget vil derfor ikke foreslå dette.

Utvalget mener elevbetalingen må reguleres, fordi erfaringen med de siste ti årenes prisutvikling i folkehøgskolen viser at prisanbefalinger fra Folkehøgskolerådet ikke har gitt gode nok resultater. Konkurransesituasjonen er trolig en viktig

grunn til at anbefalinger ikke har gitt ønskede resultater. Folkehøgskolene står i et krysspress hvor de som følge av insentivene i tilskuddsordningen skal rekruttere så mange elever som mulig gjennom attraktive kurstilbud med spennende aktiviteter. Men skolene skal også ha kurs som er åpne for alle og tilrettelegge for ulike behov og ulike elevgrupper.

Utvalget mener at økt mangfold må prioriteres høyere enn i dag. Utvalget mener den beste løsningen er å regelfeste en begrensning i pris. Med prisregulering blir det en bedre balanse mellom de ulike forventningene fra myndighetene: kravet til elevrekruttering på den ene siden og ønsket om åpne kurs for alle på den andre siden. Når ingen kan ta høyere priser enn andre, vil det ikke ha noen negativ økonomisk konsekvens for den enkelte folkehøgskolen å tenke mer mangfold i rekrutteringen. Det er viktig å snu prisutviklingen i folkehøgskolene nå, for å forhindre framtidig kritikk om at folkehøgskolene reproducerer sosiale og økonomiske forskjeller.

Prisbegrensningen bør utformes som en maksimal pris for hvert enkelt kurs, der alle utgifter må være inkludert. Prisen må inkludere alle studieturer, også turer som noen folkehøgskoler i dag regner som frivillige studieturer, og som ikke er inkludert i kursprisen de oppgir på [www.folkehogskole.no](http://www.folkehogskole.no). Prisen må også inkludere alle mulige boformer ved folkehøgskolen, både dobbeltrom, som er mest vanlig, og enkeltrom. Dette vil gi en transparent og oversiktlig prissetting, som i seg selv kan bidra til å redusere økonomiske barrierer for deltakelse i folkehøgskolen.

Settes maksprisen som en gjennomsnittspris per folkehøgskole, vil det etter utvalgets vurdering fortsatt gi åpning for dyre kurs dersom skolen i tillegg har noen rimelige kurs. Dette vil kunne føre til en form for segregering innad i den enkelte folkehøgskolen, hvor noen blir «de elevene som går på billigkurset». Utvalget ønsker derfor ikke en slik innretning av begrensningen.

Utvalget mener det vil gi for store og brå endringer i dagens folkehøgskolelandskap dersom maksprisen settes til maksimal sum med lån og stipend fra Lånekassen. De fleste elevene vil ha mulighet til å ha sommerjobb eller skaffe seg noe inntekt i tillegg til lån og stipend, slik at de kan finansiere et kurs som koster noe mer enn utdanningsstøtten. Utvalget anbefaler å sette maksprisen på folkehøgskolekurs til 1,2 ganger Lånekassens maksimale grense for lån og stipend. Med unntak av utstyr, må alle kostnader være inkludert i denne summen.

Av hensyn til økt mangfold ved alle skoler mener utvalget likevel at alle skoler må tilby minst ett kurs som koster mindre eller det samme som utdanningsstøtten for et folkehøgskoleår. Utvalget vil understreke at hensikten med makspris er at gjennomsnittsprisen for folkehøgskolekursene skal gå betydelig ned, og ønsker ikke at skolene skal legge seg på makspris på flest mulig kurs.

En makspris vil påvirke folkehøgskolenes drift og kurstilbud. Utvalget anbefaler innføring med en overgangsperiode slik at folkehøgskolene kan tilpasse seg. Varigheten på overgangsperioden bør utredes nærmere i dialog med folkehøgskolene.

*Dissens:* Et mindretall i utvalget (bestående av Gunnar Birkeland) foreslår at det settes en maksimumspris for elevbetaling på 1,3 ganger Lånekassens maksimale grense for lån og stipend ved et folkehøgskoleår.

Utvalget mener det bør settes inn flere tiltak enn prisregulering for å redusere de økonomiske barrierene. Utvalget mener at en søknadsbasert tilskuddspott kan skape handlingsrom for folkehøgskolene til å jobbe mer med mangfold i sektoren. I tillegg til de tiltakene man kan søke om støtte til i Danmark ser utvalget for seg at skolene kan søke støtte til tilretteleggingstiltak for personer med nedsatt funksjonsevne. De som skal forvalte støtteordningen bør ha kunnskap om mangfold for å kunne gjøre gode vurderinger av ulike søknader. Utvalget mener at å legge forvaltningsansvaret hos folkehøgskolene kan være en god idé i Norge også, og vil gi god fleksibilitet, men understreker viktigheten av at det i så fall må bli en transparent forvaltning av midlene. Alternativt kan forvaltningen legges til Utdanningsdirektoratet, noe som gir en mer omfattende søknads- og rapporteringsprosess, men til gjengjeld også ryddig og oversiktlig forvaltning.

Det er utvalgets mening at dersom Folkehøgskolerådet skal forvalte en slik tilskuddspott på vegne av myndighetene krever det mer ressurser inn i rådet. Dette for at både forvaltning, offentliggjøring av tildeling av tilskudd og rapportering om bruk av pengene kan gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Se forslag til tiltak i kapittel 13.3.

Utvalget mener også at reisevirksomheten i folkehøgskolen bør begrenses betydelig. Dette vil bidra til en mer inkluderende prisstruktur hvor flere har mulighet til å velge et år på folkehøgskole. Hensyn til klimautslipp er en annen viktig grunn til å begrense reisevirksomheten, og utval-

get mener det kan være god læring i å reise på en miljømessig bærekraftig måte.

En forutsetning for en reise bør være at den er nødvendig for det pedagogiske opplegget til kurset. Når folkehøgskolene planlegger en reise, bør de derfor vurdere om læringsmålene kan oppnås like godt lokalt. Utvalget forutsetter at reiser legges opp i tråd med folkehøgskolenes samfunnsmandat om danning, og slik klart skiller seg fra en turistreise.

## 9.6 Folkehøgskole som del av introduksjonsprogrammet for flyktninger

Folkehøgskolen trenger en mer mangfoldig elevmasse, og unge flyktninger trenger å lære norsk og bli kjent med det norske samfunnet innenfor et fellesskap som tilbyr personlig, sosial og faglig utvikling. Folkehøgskolene har et utnyttet potensiale for inkludering av ulike typer mennesker som bør utforskes nærmere. Folkehøgskolene har erfaring med bosetting og inkludering av flyktninger fra 2016, da det kom mange flyktninger til Norge på en gang som trengte rask bosetting. Se omtale i kapittel 5.

I Danmark har folkehøgskolene muligheter til å samarbeide med kommunene om å integrere unge flyktninger i korte eller lange kurs. Det er særlig i starten av bosettingsperioden dette er aktuelt.

### 9.6.1 Utvalgets vurderinger

Fleksibilitet i rammevilkårene til folkehøgskolene bør etter utvalgets oppfatning videreføres for å gi rom til å kunne håndtere mindre og konkrete samfunnsoppdrag på kort varsel. Et eksempel på dette var bruk av folkehøgskolene i 2016 for bosetting av enslige mindreårige flyktninger.

Utvalget foreslår at det gjennomføres en utredning med mål om at unge voksne flyktninger, på samme måte som i Danmark, kan ta deler av introduksjonsprogrammet i en folkehøgskole. Regelverket for folkehøgskolene er ikke til hinder for dette, slik utvalget ser det, og både korte og lange kurs er aktuelle. Introduksjonsprogrammet er imidlertid rettet mot formell kompetanse og overgang til arbeid, slik at dagens regelverk ikke tillater at folkehøgskole inngår som innhold i introduksjonsprogrammet, som omtalt i kapittel 5.3.2. Utvalget merket seg mediedekningen av at en ukrainsk flyktning sommeren 2022 ikke fikk

### Boks 9.2 Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger

Introduksjonsprogrammet er Norges opplæringstilbud til nyankomne flyktninger, samt personer som får opphold på humanitært grunnlag og deres familiegjenforente.

Programmet skal gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og mulighet til å kunne delta i arbeid eller utdanning.

Kommunene har plikt til å etablere introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere som blir bosatt i den enkelte kommune. Programmet er et fulltidsprogram og deltakelse utløser rett til introduksjonsstønad.

Kilde: Fafo, 2022

anledning til å gå på folkehøgskole som del av introduksjonsprogrammet, og mener denne saken eksemplifiserer at veien fram til formelle kvalifikasjoner og jobb i mange tilfeller med stor fordel kan inkludere folkehøgskole.

## 9.7 Samarbeid med videregående skoler om formell kompetanse

De norske folkehøgskolene har tidligere hatt et pilotprosjekt med mentorordning (mentorprosjektet) for å øke motivasjonen for ny læring og fullføring av videregående opplæring. Evalueringen fant at trygghet og trivsel i folkehøgskolen førte til at mange av elevene utfordret seg selv faglig og sosialt (Evensen, 2018).

Proba samfunnsanalyse har vist at underrepresenterte grupper i folkehøgskolen vurderer folkehøgskolen negativt fordi de har forventninger om raske utdanningsløp og videre jobb. Utvalget er kjent med at noen folkehøgskoler tilrettelegger uformelt for at elever på eget initiativ kan ta fag fra videregående opplæring som privatist på fritiden, og samarbeider med videregående skoler i sitt fylke. Proba samfunnsanalyses rapport trekker fram at et mer organisert opplegg rundt privatisteksamen der folkehøgskoler tilbyr «pakker» med eksamensavgift og veiledning på folkehøgskolen, kan gjøre skoleslaget mer attraktivt for den som for eksempel ikke har bestått videregående opplæring.

### 9.7.1 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at elever som av ulike årsaker har falt ut av videregående opplæring, er en elevgruppe som folkehøgskolene bør rekruttere flere fra. Folkehøgskolen har et potensiale til å øke lærelysten og øke modningen, som mentorprosjektet viste. Utvalget mener at det særlig er egenledelse som kan trenes i folkehøgskolen, og at en del elever kan trenge organisert tilrettelegging for å klare å delta i digital eller fysisk undervisning i fag fra videregående opplæring. Noen elever vil helt sikkert ha stor nytte av kombinasjonen av folkehøgskole og hjelp til å klare å ta privatisteksamen eller fullføre fag på lokal videregående skole.

Utvalgets vurdering er at tilrettelegging i folkehøgskolen for å fullføre videregående opplæring et annet sted samtidig med folkehøgskolen, ikke er i konflikt med folkehøgskolens samfunnsmandat om å være en skole uten sentralt styrt innhold og uten eksamen. Utvalget ønsker ikke å pålegge folkehøgskolene konkrete oppdrag om å tilrettelegge for dette, men mener at skoler som ønsker å lage opplegg for elever som har falt ut av videregående opplæring bør få anledning til det, og bygge videre på erfaringene fra mentorprosjektet.

*Dissens:* Et mindretall i utvalget (bestående av Rasmus Dyrvig Henriksen, Samuel Massie, Astrid Moen, Thea Solberg og Nina Volckmar) mener at enkeltelever som på eget initiativ ønsker å fullføre videregående opplæring, gjerne kan gjøre det et annet sted samtidig med folkehøgskolen. Dette kan foregå når elevene har fri fra folkehøgskolen, og er dermed ikke i strid med folkehøgskolens samfunnsmandat.

*Dissens:* Et mindretall i utvalget (bestående av Samuel Massie, Thea Solberg og Mats Kirkebirkeland) mener at det skal gis åpning for at et fåtall utvalgte skoler skal kunne søke om mandat for å stå utenfor folkehøgskolens eksamensfrihet og kursplaner for å få tilrettelagt undervisning inn mot videregående opplæring i kombinasjon med folkehøgskolepedagogikken. Dette er noe som bygger på efterskolen fra Danmark.

Utvalget mener at tilbudet av kurs i folkehøgskolen bør speile samfunnet og de behovene samfunnet til enhver tid har for folkehøgskolenes bidrag. Det må være folkehøgskolenes ansvar å avdekke tidsånden, og kunne rette kurs mot enkelte grupper eller enkelte tema. Folkehøg-

skolen er lite synlig i dagens samfunnsdebatt, men har et klart potensiale for å bidra til å løse aktuelle samfunnsproblemer. Initiativet til å utføre spesifikke samfunnsoppdrag, som å samarbeide med kommunene om å la unge flyktninger ta deler av introduksjonsprogrammet i folkehøgskolen eller å tilby kurs som passer for elever som skal fullføre videregående opplæring, bør etter utvalgets oppfatning komme fra folkehøgskolene selv. Oppdrag som dette bør ikke bli pålagt folkehøgskolene utenfra.

#### *Mindreårige folkehøgskoleelever*

Andelen elever under 18 år i folkehøgskolen er bare 1–2 prosent, og flere folkehøgskoler har 18-års aldersgrense for sine kurs. Den nedre aldersgrensen for å være elev i folkehøgskolen er imidlertid 16 år. Gjennom samtaler med folkehøgskolesektoren har utvalget fått inntrykk av at årsaken til at få skoler har 16-års aldersgrense henger sammen med tilgangen på ressurser. Elever under 18 år krever mer tilrettelegging enn de eldre elevene, ved for eksempel at foreldrene må holdes informert og fordi de er mindre modne. I mange tilfeller vil dette dreie seg om elever som har falt ut av, eller ikke påbegynt, videregående opplæring.

Utvalget vurderer at elever under 18 år er blant dem som kan ha mest nytte av et folkehøgskoleopphold med tanke på senere fullføring av videregående opplæring. Tilskuddsordningen bør derfor legge bedre til rette for at denne elevgruppen kan gå på folkehøgskole. Utvalget har vurdert ulike alternativer for å øke elevtilskuddet for elever under 18 år, blant annet å øke tilskuddet med 50 prosent. Den enkleste, mest målrettede og minst ressurskrevende måten å øke elevtilskuddet på er etter utvalgets vurdering, at elever under 18 år teller dobbelt i beregningen av elevtilskudd. Slik blir det en felles ordning for alle elever som har behov for ekstra tilrettelegging. Utvalget foreslår at dobbelt elevtilskudd for elever under 18 år utløses for inntil maksimalt 10 prosent av elevmassen.

### 9.8 Flere rollemodeller

For å øke mangfoldet, kan folkehøgskolene vurdere hvilke bevisste og ubevisste kriterier de bruker for å rangere søkerne og sette sammen grupper. Å ansette folk med for eksempel minoritetsbakgrunn eller nedsatt funksjonsevne i personalet, kan også ha god effekt. Proba samfunns-

analyse viser i sin rapport til sosialiseringsteori om at «manglende representanter på «innsiden» kan føre til ekskludering både gjennom «portvokting» og ved at man mangler forbilder og eksempler som gjør det mulig å gjenkjenne seg i sektoren. (Proba samfunnsanalyse, 2022).

Kvotering av plasser kan være et mulig virkemiddel. I Danmark innførte man i 2021 en bestemmelse i regelverket som gir folkehøgskolene mulighet til å holde av plasser til gutter (Kulturministeriet, 2021).

For å skape en mangfoldig elevgruppe, er det viktig at ungdommer med ulik bakgrunn kan finne sine rollemodeller på skolen og blant tidligere elever. Å skape rollemodeller betyr også at mangfold blant de ansatte på folkehøgskolen er grunnleggende for at eleven skal få en følelse av å høre til (Mino Danmark, 2021). Et større mangfold blant de ansatte vil også kunne være en fordel for å utvikle tilpasset informasjon og måter å formidle informasjon på, som kan nå de gruppene som nå er underrepresentert i folkehøgskolen.

### 9.8.1 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener det er viktig at folkehøgskolene setter i gang et systematisk arbeid for å rekruttere ansatte med minoritetsbakgrunn eller med nedsatt funksjonsevne. Fordi ulike mennesker bringer med seg ulike erfaringer og prioriteringer, vil et større mangfold blant de ansatte gjøre det enklere for folkehøgskolene å lykkes med rekruttering av underrepresenterte grupper.

Utvalget mener at kvotering av underrepresenterte grupper eller liknende tiltak ikke er ønskelig å gripe til, fordi det kan virke stigmatiserende for dem som kommer inn på kvoteplasser.

## 9.9 Kompetanse og ressurser til tilrettelegging

Fire folkehøgskoler er spesialisert på tilrettelegging for nedsatt funksjonsevne, og får et eget tilskudd (særtilskudd) i tillegg til det ordinære elevtilskuddet for å dekke ekstra lærerressurser og særskilt kompetanse, se kapittel 3.7.4. Andre folkehøgskoler har begrenset tilgang på ressurser utover det ordinære elevtilskuddet, og er mer avhengige av at ekstra ressurser til tilrettelegging, kommer utenfra gjennom Nav eller gjennom brukerstyrt personlig assistent (BPA). Dette begrenser valgfriheten blant elevene, som undersøkelsen til Unge funksjonshemmede (2019) framhever som sentral for dem.

De faste ressursene til tilrettelegging og kompetanse til dette er konsentrert om noen få skoler i folkehøgskolesektoren. For at flere folkehøgskoler kan bli tilgjengelige for flere, er det mulig å utvide særtilskuddsordningen med flere skoler eller å slå sammen særtilskudd og det ordinære elevtilskuddet og fordele pengene til flere skoler enn i dag. Utvalget har imidlertid lite kunnskap om hvordan dagens tilskuddsordning fungerer for dem det gjelder. Av tidshensyn har utvalget heller ikke hatt mulighet til å undersøke hvilke andre inntekter folkehøgskolene får fra offentlige myndigheter for å tilrettelegge. Utvalget kan dermed ikke vurdere samspillet mellom tilskuddsordningen til folkehøgskoler og disse inntektene.

Folkehøgskolene må i henhold til folkehøgskoleloven være universelt utformet, men med forbehold om tilpasning så langt det er rimelig. Dette gjelder både utformingen av byggene som utgjør folkehøgskolen og annen type tilrettelegging, for eksempel for hørselshemmede. Unge funksjonshemmedes kartleggingsprosjekt viser at det gjenstår en del før norske folkehøgskoler er universelt utformet.

For å øke tilgjengeligheten av alle folkehøgskolene for personer med nedsatt funksjonsevne, kan universell utforming prioriteres høyere i folkehøgskolen. Det er også mulig å vurdere krav til skolene om at de innen et visst antall år skal være universelt utformet.

Av kapasitetshensyn har ikke utvalget kunnet prioritere å skaffe kunnskap om tilstanden i folkehøgskolebyggene utover kartleggingen Unge funksjonshemmede allerede har gjort. De antatte konsekvensene av disse to mulige tiltakene for folkehøgskolene må derfor bare skisseres kort. Alle nybygg må i henhold til tekniske byggkrav være universelt utformet, slik at dette allerede er tatt hensyn til i annet lovverk som gjelder for folkehøgskolen. Å innarbeide universell utforming i ombygging og rehabilitering av bygg vil ha økonomiske konsekvenser for folkeskolene.

### 9.9.1 Utvalgets vurderinger

For å sikre effektiv ressursbruk i sektoren, mener utvalget det veier tyngre at alle elever har et bredt nok tilbud, enn at alle skoler skal være tilgjengelige for alle. Utvalget mener at universell utforming av eksisterende folkehøgskolebygg bør prioriteres høyere enn i dag, og at det i dagens samfunn skal svært gode grunner til for ikke å prioritere dette. Det bør være et mål at flest mulig skoler er universelt utformet, og at tilskudd til bygg brukes til oppgraderinger i tråd med dette.

Det bør stilles krav til både folkehøgskolene og myndighetene om at folkehøgskolelovens krav i § 5a til det fysiske læringsmiljøet følges opp og prioriteres, slik at alle folkehøgskoler har gode og tilgjengelige lokaler. Utvalget viser til sitt forslag om å kreve at nye folkehøgskoler som søker om godkjenning for statstilskudd skal være universelt utformet, se kapittel 10. Etter utvalgets syn bør det også stilles krav til eksisterende skoler om at de innen et visst antall år skal være universelt utformet. Hvor mange år dette skal være bør utredes nærmere.

Etter utvalgets vurdering kan det være aktuelt å stille krav til folkehøgskolene og myndighetene når det gjelder hvilke ressurser som settes inn i internatet, gitt at dette er en læringsarena. Det bør stilles krav til folkehøgskolene om at tilsynsvakt ved internatet må gjennomføres av pedagogisk personale.

Utvalget har besøkt en av de fire særtilskuddsskolene, og har inntrykk av at skolene har unike tilbud som bør bevares. Utvalget mener at det er riktig at elever med ekstra behov for tilrettelegging ved øvrige skoler også utløser ekstra tilskudd til skolen. Ordningen med særtilskudd til fire enkeltskoler har imidlertid aldri blitt evaluert, etter det utvalget kjenner til. Vi vet derfor ikke om nivået på særtilskuddet reflekterer behovet elevene ved de fire skolene har, eller om den innretningen ordningen har i dag ved å samle fagmiljø fire steder framfor å fordele ressurser over flere skoler er den mest hensiktsmessige. Utvalget anbefaler at særtilskuddsordningen evalueres for å ha et kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvor formålstjenlig den er. Utvalget anbefaler også at det sammen med evalueringen av særtilskuddsordningen utredes hvor stort tilskuddsbehov det er ved alle skoler.

Folkehøgskolen skal være åpen for alle, og det krever at folkehøgskolene har ressurser til å ta opp elever som trenger mer tilrettelegging. Utvalget mener at det er viktig at brukerstyrt personlig assistent (BPA) eller andre kommunale støtte tiltak kan tas med dit eleven trenger dem, også utover kommunegrensene. På samme måte anbefaler utvalget at tilskuddsordningen for folkehøgskolene legger bedre til rette for å ta opp elever som trenger ekstra tilrettelegging. Se mer omtale av disse to forslagene i kapittel 13.3.

## 9.10 Kjønns mangfold

Folkehøgskoleutvalget har mottatt en henvendelse fra elevrådet ved Åsane folkehøgskole.

Elevrådet viser til folkehøgskoleloven § 5a bokstav h, hvor det står at læringsmiljøet skal være innrettet for elever av begge kjønn. Elevrådet peker på at de på sin folkehøgskole har flere elever med ikke-binære kjønn, og at denne formuleringen kan oppleves som ekskluderende.

Elevrådet ønsker at regelverket endres slik at det står at læringsmiljøet skal være innrettet for elever av alle kjønn.

### 9.10.1 Utvalgets vurderinger

Utvalget støtter innspillet fra elevrådet ved Åsane folkehøgskole, og foreslår at læringsmiljøparagrafen endres slik at alle kjønn er inkludert i formuleringene.

## 9.11 Utvalgets forslag til tiltak

- Utvalget foreslår å utvide formålsparagrafen for folkehøgskolene for å tydeliggjøre hva som er folkehøgskolenes samfunnsmandat. Utvalgets forslag til utvidet formålsparagraf:  
*Folkehøgskolenes formål er å fremme allmenndanning, folkeopplysning, aktivt medborgerskap og menneskeverd. Folkehøgskolen skal bidra til økt livsmestring og mangfold, og være åpen for alle.*  
*Den enkelte folkehøgskole har ansvar for å fastsette verdigrunnlag innenfor denne rammen.*
- Utvalget foreslår at folkehøgskolene må arbeide systematisk og strategisk med kommunikasjonsarbeid for å sikre at tilbudet blir kjent for alle aktuelle søkere. Utvalget mener også at skolene må tilpasse kommunikasjonsmaterialet sitt, slik at potensielle søkere kan kjenne seg igjen i bildebruk og skriftlig materiale.
- Utvalget foreslår at folkehøgskolene setter i gang et systematisk arbeid for å ansette flere med minoritetsbakgrunn eller ulike former for funksjonsnedsettelse, slik at elever har rollemodeller de kan kjenne seg igjen i, på skolen.
- Utvalget foreslår at det opprettes en søknadsbasert tilskuddspott til mangfoldstiltak i folkehøgskolen som Utdanningsdirektoratet får forvaltningsansvar for. Mangfoldspotten foreslås å være på 3 millioner kroner årlig.
- Utvalget foreslår at folkehøgskole skal gi tilleggspoeng ved opptak til høyere utdanning slik som i dag, så lenge ordningen med tilleggspoeng eksisterer.
- Utvalget foreslår at det settes en makspris for elevbetaling for et folkehøgskoleår tilsvarende

1,2 ganger Lånekassens satser for lån og stipend for et folkehøgskoleår.<sup>3</sup> Alle folkehøgskoler må ha minimum ett kurs som har elevbetaling innenfor Lånekassens satser. Elevbetalingen skal være inklusive alle kostnader for folkehøgskoleåret. Det vil si at det ikke skal forekomme frivillige turer og andre kostnader som legges oppå oppgitt beløp for elevbetaling. Eventuelle kostnader knyttet til utstyr kan komme i tillegg.

- Utvalget foreslår at folkehøgskolenes reisevirksomhet begrenses betydelig. Der reiser gjennomføres, skal disse være vesentlige for å oppnå kursets mål tilknyttet folkehøgskolens formålsparagraf. I vurdering av om reiser skal gjennomføres, skal hensyn til klima, miljø og pris veie tungt.
- Utvalget foreslår at det gjennomføres en utredning med mål om at unge flyktninger kan ha et opphold på folkehøgskole som del av introduksjonsprogrammet for flyktninger.
- Utvalget foreslår at folkehøgskoler som ønsker å lage opplegg for elever som har falt ut av videregående opplæring, bør få anledning til det. Utvalget vurderer at tilrettelegging i folkehøgskolen for å fullføre videregående opplæring et annet sted samtidig med folkehøgskolen, ikke er i konflikt med folkehøgskolens

<sup>3</sup> Medlemmet Birkeland har tatt ut dissens til dette forslaget, se kapittel 9.5.1.

samfunnsmandat om å være en skole uten sentralt styrt innhold og uten eksamen.<sup>4</sup>

- Utvalget foreslår at alle folkehøgskoler skal være universelt utformet innen en tidsfrist. Hvor mange år folkehøgskolene trenger for å klare dette bør utredes nærmere.
- Utvalget foreslår at folkehøgskoleloven § 5a om læringsmiljø endres slik at det står at læringsmiljøet skal være innrettet for elever av alle kjønn.
- Utvalget foreslår at tilsynsvakt ved internatet må gjennomføres av pedagogisk personale
- Utvalget foreslår at myndighetene og folkehøgskolesektoren etablerer statistikk om hvem folkehøgskoleelevene er, og samler informasjon om hvordan folkehøgskolene arbeider for å gjøre folkehøgskolen mer inkluderende og hvilke resultater dette gir i form av økt mangfold. For å ha kontinuerlig oppmerksomhet på mangfold og inkludering, anbefaler utvalget at myndighetene ber folkehøgskolesektoren rapportere om arbeidet de gjør.
- Utvalget foreslår at elever under 18 år utløser dobbelt elevtilskudd. Dobbelt tilskudd for elever under 18 år kan gis for maksimalt 10 prosent av elevmassen.

<sup>4</sup> Medlemmene Dyrvig Henriksen, Kirkebirkeland, Massie, Moen, Solberg og Volckmar har tatt ut dissenser til dette forslaget, se kapittel 9.7.1.

## Kapittel 10

# Dimensjonering av folkehøgskolesektoren

Dette kapitlet handler om hvilke prinsipper som bør legges til grunn for dimensjoneringen av folkehøgskolesektoren, og for en eventuell vekst i folkehøgskolesektoren. Kapitlet drøfter også ordningen med elevstipendiater og forholdet mellom korte og lange folkehøgskolekurs. Utvalget vurderer og foreslår hvordan opptakssystemet og vilkårene for godkjenning av nye folkehøgskoler for statstilskudd kan bli bedre og mer treffsikre.

Begrepet *dimensjonering* kan brukes for å beskrive mekanismer som skal regulere det totale omfanget av en utdanning, med fordeling på studiested og fag, for å møte ulike behov på kort og på lang sikt (Meld. St. 19 (2020–2021)). Med dimensjonering av folkehøgskolesektoren menes her både hvordan Kunnskapsdepartementet fordeler ressurser mellom de ulike folkehøgskolene, hvordan folkehøgskolene øker og reduserer sin kapasitet og sine kurs og hvordan elevene fordeles mellom skolene.

### 10.1 Veien inn i folkehøgskolen

Samfunnet endrer seg raskt. Folkehøgskolenes brede samfunnsmandat om allmenndanning og folkeopplysning og skolenes frie faglige rammer gjør det mulig med like raske endringer i kurs-tilbudet. Det er i dag 85 folkehøgskoler spredd over hele Norge. Vestlandet og indre Østlandet har flest. De senere årene har folkehøgskoler blitt opprettet som resultat av lokale initiativ og politiske prioriteringer lokalt, regionalt og sentralt, og flere folkehøgskoler ligger i eller nær store byer.

Folkehøgskole er et kursstilbud utenfor det formelle utdanningssystemet. Folkehøgskolen kvalifiserer ikke for et bestemt yrke eller formell kompetanse. Dermed er ikke forhold i det nasjonale eller regionale arbeidsmarkedet av stor betydning for rekrutteringen til folkehøgskolen. Folkehøgskolen er likevel en viktig tilbyder av sosial kompetanse og endringskompetanse som samfunnet har bruk for.

De fleste elevene har tradisjonelt vært unge voksne, med en majoritet av 19–20-åringer som tar et år på folkehøgskole i overgangen mellom videregående opplæring og videre utdanning, jmfør kapittel 4. Ifølge Statistisk sentralbyrå vil det bli færre i aldersgruppen 0–17 år enn i dag fram mot 2035, før tallet igjen stiger (Statistisk sentralbyrå, 2020). Dersom andelen av et ungdomskull som tar et folkehøgskoleår holder seg stabil, vil derfor folkehøgskolens viktigste målgruppe reduseres og antallet elever synke i løpet av de neste ti årene.

### 10.2 Fordeling av kapasitet

Folkehøgskolen er det eneste skoleslaget i Norge med obligatorisk internat, og det pedagogiske tilbudet er også knyttet til internatet, jmfør folkehøgskoleloven § 2 bokstav b og forskrift til lov om folkehøgskoler § 6.

Dimensjoneringen av folkehøgskolesektoren skal ivareta to generelle hensyn: Bygge opp et kursstilbud som dekker etterspørselen fra søkerne og dekke samfunnets behov for folkehøgskole. Det er ikke enkelt å finne den riktige balansen mellom disse to hensynene. Et godt og bredt tilbud slik at alle får plass på kurs de ønsker der de ønsker det, vil dekke etterspørselen. Men selv for en fleksibel sektor vil det være en vanskelig øvelse. Som for andre skoleslag vil noen søkere måtte få plass på andre- eller tredjevalget sitt. Folkehøgskolene må ivareta sitt samfunnsmandat som dannelsingsinstitusjoner og vil ikke alltid kunne snu seg rundt like fort som søkerens interesser endres. Utvalget har likevel et inntrykk av at sektoren i stor grad klarer å tilpasse tilbudet til etterspørselen, se kapittel 3. På nasjonalt nivå virker det derfor som at folkehøgskoletilbudet er godt dimensjonert for dagens etterspørsel.

Skolene står fritt til å opprette og legge ned kurs, og det er ingen regulering av hvor mange elever de kan ha på skolen eller de ulike



kursene. Friheten til å opprette kurs begrenses av at regelverket setter rammer for minste lengde på kurs. Normalt skal kursene vare i minst 16,5 uker. Unntaket fra dette er korte kurs som fremdeles gir grunnlag for statstilskudd, se omtale i kapittel 10.5. Regelverket definerer også en årselev som en elev som følger kurs på 190 dager fordelt over 33 uker, noe som utvalget har inntrykk av tolkes som en øvre grense for kurslengde.

### 10.2.1 Praktiske begrensninger for effektiv dimensjonering

Elevtilskuddet beregnes på bakgrunn av elevtall etter et gjennomsnitt over tre år og bidrar til at større svingninger i etterspørsel jevnes ut og ikke får umiddelbare utslag. Dette bidrar til forutsigbarhet for folkehøgskolene, men også potensielt en treghet i folkehøgskolenes mulighet for tilpassing til etterspørselen.

Folkehøgskolene kan heller ikke raskt øke antallet elevplasser uten samtidig å ha kapasitet til å huse nye elever i internat, matsal og tilhørende fellesarealer. Kapasiteten i de enkelte folkehøgskolenes bygningsmasse legger derfor en praktisk begrensning på rask økning. Samtidig vil det lønne seg å utnytte kapasiteten man har, for å sikre seg nødvendige inntekter.

I dag er det slik at den godkjente internatkapasiteten er et måltall som ikke nødvendigvis tilsvare de faktiske sengeplassene skolen har, men heller utgjør en begrensning av skolens mulige andel av elevtilskuddet. For at godkjent internatkapasitet skal være et reelt kapasitetsmål, må den måles jevnlig. Dette vil kreve betydelige forvaltningskostnader å følge opp.

Regelverket gir ingen føringer for hva statstilskuddet til folkehøgskoler konkret skal dekke. Tidligere folkehøgskoleforskrift før 2002 begrenset basistilskuddet og elevtilskuddet til å gjelde undervisningen, slik at den skulle være gratis for elevene (Forskrift om folkehøgskolen (opphevet), 1991). Egenbetaling skulle dekke andre utgifter, som kost og losji. Når det ikke er føringer for hva slags type utgifter som skal dekkes, er det vanskeligere å vurdere om tilskuddsnivået til folkehøgskolene er riktig. Det blir elevtallet som enklest kan trekkes fram for å argumentere for behov for økte bevilgninger. Da må det finnes grunnleggende informasjon om antall elevplasser, faktisk antall elever ved skolene og antall elever som ikke får plass fordi det ikke er kapasitet. Utdanningsdirektoratet har disse tallene i dag, men kvaliteten på søkerdata er ikke god.

### 10.2.2 Mulige modeller for vekst gjennom tilskuddsordningen

Nesten all vekst i statstilskudd utover ordinær prisjustering har de siste åtte årene skjedd gjennom godkjenning av nye skoler. Tilskuddsordningen er basert på at staten ikke skal finansiere folkehøgskoler før de er startet. Den lovfestede ordningen har etter utvalgets oppfatning en klar rollefordeling: Privat initiativ oppretter folkehøgskole og skaffer egne og egnede bygg, mens staten gir tilskudd til driften.

Etterspørselen påvirker fordelingen av tilskudd blant de eksisterende skolene. Den enkelte skolen kan i dag øke tilskuddet sitt gjennom å ta inn flere elever, eller gjennom statlig regulering av internatkapasiteten dersom de har full kapasitetsutnyttelse. Regulering av internatkapasitet gjøres minimum hvert femte år av Utdanningsdirektoratet. Siden folkehøgskolene har en fast budsjetttramme, vil eventuell vekst skje på bekostning av andre eksisterende skoler med en omfordeling av internatkapasiteten. Det er som regel få elevplasser som omfordeles.

Økt kapasitet i folkehøgskolesektoren må komme gjennom vekst i bevilgningen. Et hovedspørsmål for utforming av mulige alternative modeller for fordeling av økt kapasitet, er om beslutningen om økt kapasitet skal øremerkes enkelte skoler eller enkelte prosjekter, altså ha en politisk styring. Alternativt skal beslutningen gjelde økt ramme til folkehøgskoledrift generelt. I det siste tilfellet fordeles økningen utover alle skolene.

I det følgende presenteres to hovedmodeller for økt kapasitet:

#### *Modell A Generell økning av rammebevilgningen*

Økt ramme som følge av økt etterspørsel etter folkehøgskole eller politisk prioritering av folkehøgskole, betyr at tilskuddet øker for alle folkehøgskolene. Skolene får føringer fra Kunnskapsdepartementet om å prioritere pengene til å øke elevopptaket. Dette er en forvaltningsmessig enkel og rimelig måte å øke kapasiteten, som baseres på tillit til at folkehøgskolene bruker pengene etter hensikten.

#### *Modell B Øremerke midler til en bestemt tilskuddsmottaker eller et bestemt formål*

Her kan pengene gå enten til en ny folkehøgskole som oppfyller kriteriene for godkjenning for statstilskudd eller til en eksisterende folkehøgskole

som har et prosjekt som har fått politisk prioritering. Folkehøgskoler søker om penger til konkrete behov som må begrunnes. Det kan for eksempel være prosjektstøtte for å legge til rette for nye elevgrupper og øke mangfoldet, videreutdanning blant de ansatte eller digitalisering. Denne modellen kan brukes både ved omfordeling av penger innenfor rammebevilgningen uten økning av rammen, eller ved at rammen økes ved en øremerket bevilgning. Utdanningsdirektoratet eller eventuelt Folkehøgskolerådet kan tildele pengene.

### 10.2.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget ønsker å legge til rette for vekst i folkehøgskolesektoren slik at en eventuell økt etterspørsel etter elevplasser kan møtes. På grunn av autonomien til å justere kurstilbud er folkehøgskolesektoren i kontinuerlig endring: Eksisterende skoler kan når som helst opprette nye tilbud, og nye skoler kan endre profil når de ønsker. Dersom elevtallet i folkehøgskolen går ned fram mot 2035, se kapittel 10.1 og sektoren fortsatt finansieres gjennom en rammebevilgning, kan finansieringen per elev bli romsligere i framtiden.

Vekst i elevtall uten økt finansiering får negative konsekvenser for folkehøgskolenes økonomi. Slik vekst kan også bidra negativt til folkehøgskolenes tilgjengelighet for alle, fordi det gir insentiver til å ta opp betalingsdyktige og lite ressurskrevende elever. En vekst i elevtall uten tilhørende statlig finansiering har dermed noen ulemper utover den direkte effekten med lavere finansiering per elev. Utvalget foreslår derfor at alle elever i folkehøgskolene skal gi rett til statstilskudd, og at dagens ordning med sentralt forvaltet internatkapasitet erstattes med en felles maksgrænse for elevtall på 190 elever, se kapittel 13.

Utvalget mener at hensynet til hva som er god folkehøgskole generelt bør få større vekt i prioriteringen av midler i tilskuddsordningen enn det er i dag. Utvalget mener også at en eventuell vekst i folkehøgskolesektoren bør utnytte kapasiteten i eksisterende folkehøgskoler med etablerte fagmiljø bedre.

Utvalget mener det bør være et prinsipp at beslutningen om mer penger eller valg mellom ulike prosjektsøknader i størst mulig grad skjer i forvaltningen. Beslutningen må tas etter kriterier som er fastlagt på forhånd, og kriteriene skal være politisk bestemt. Potensielt kan det oppstå konflikt mellom faglige hensyn til godt begrunnede søknader og politiske prioriteringer. Man må også

balansere ulike behov: Elevenes individuelle ønsker kan tilsi at skoler med stor søkning skal få penger, mens lokale eller regionale ønsker om å satse på eksisterende folkehøgskoler for å bevare arbeidsplasser og lokalmiljø, kan trekke i motsatt retning.

For generell vekst i sektoren mener utvalget at modell A bør brukes, slik at nivået på elevtilskuddet øker gjennom en økning av rammebevilgningen. Utvalgets forslag vil føre til at midlene fordeles mellom skolene, og at tilskuddet fordeles mellom basistilskudd og elevtilskudd i tråd med de fastsatte prosentandelene.

Utvalget mener at modell B med øremerking av midler bare bør benyttes når det er konkrete problemstillinger som skal løses. Når penger skal tildeles etter denne modellen kan Folkehøgskolerådet eller Utdanningsdirektoratet få ansvar for fordeling av midler. Fordelen med å benytte Folkehøgskolerådet til vurdering og innstilling, er at beslutningen tas nær dem det gjelder, og det er sannsynlig at eksisterende skoler vil ha tillit til prosessen. Av hensyn til transparente prosesser og klare fullmakter for utøvelse av statlig myndighet, mener utvalget likevel at vedtaksmyndigheten må ligge til Utdanningsdirektoratet, og at rådet eventuelt er rådgivende organ i prosessen.

For å ha muligheten til å gjøre kunnskapsbaserte, helhetlige og grundige vurderinger av hvor mange elevplasser det er bruk for, altså størrelsen på folkehøgskolesektoren, og hvor nye folkehøgskoler bør plasseres, bør Kunnskapsdepartementet ta ansvar for å etablere og vedlikeholde et kunnskapsgrunnlag om behovet for folkehøgskole. Et slikt kunnskapsgrunnlag kan inneholde elementer om forholdet mellom søker-tall, antall elevplasser og kurstilbud. Se omtale i kapittel 11.

### 10.3 Nedre grense for antall elever for oppstart av et folkehøgskoleår

Folkehøgskoleloven setter en nedre grense på minimum 35 elever i gjennomsnitt over fire år for at en folkehøgskole skal ha rett til statstilskudd. Gjennomsnittsberegningen tilsier at en folkehøgskole kan ha større svingninger i elevtallet i fireårsperioden og likevel oppfylle kravet.

Dersom antallet elever på en folkehøgskole er lavere enn 35 elever i et skoleår, kan det være grunn til å stille spørsmål ved om elevene som er tatt opp ved folkehøgskolen det året får et fullverdig folkehøgskoletilbud. Danning i folkehøgskolens forstand er ifølge Knutas og Solhaug

(2010) prosessen der den enkelte utfordres faglig og sosialt gjennom møtet med andre på en folkehøgskole. De fleste elevene er et år i folkehøgskolen, noen et halvt år. Det er lang tid, og det må være tilstrekkelig med faglige og sosiale utfordringer og utviklende menneskemøter for hele perioden.

Problemstillingen er særlig aktuell for nye folkehøgskoler som starter opp. De første årene har disse folkehøgskolene en gunstig finansiering basert på den godkjente internatkapasiteten skolen legger opp til. Første utbetaling er imidlertid ikke før i oppstartsmånedene august, og en helt ny folkehøgskole må rekruttere elever og ansette lærere og annet personell i god tid før dette. I en oppstartsfasen er det naturlig å ikke nå godkjent internatkapasitet, men det er grunn til å vurdere om det finnes en kritisk elevmasse som folkehøgskolene ikke kan gå under før tilbudet ikke kan regnes som folkehøgskole. Utvalget kjenner til at nyoppstartede folkehøgskoler kan ha lave elevtall de første årene.

### 10.3.1 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at hensynet til kvalitet i folkehøgskoletilbudet bør veie tungt. Når det er få elever på folkehøgskolen, kan det bli en fin opplevelse for dem det gjelder. Utvalget frykter likevel at det blir vanskelig å lage god folkehøgskole i slike tilfeller. Med for få elever er det større sannsynlighet for at enkelte ikke finner noen likesinnede og faller utenfor det sosiale miljøet. Dette gjelder uavhengig av om folkehøgskolen er i ferd med å starte opp eller er godt etablert.

Utvalget mener det bør settes en nedre grense for elevtall for at en folkehøgskole skal kunne starte opp et folkehøgskoleår. Utvalget kjenner imidlertid ikke til forskning som sier noe om hvilken skolestørrelse som gir best bo- og læringsmiljø i folkehøgskolesektoren. Fordi folkehøgskolene skiller seg fra institusjoner i det formelle utdanningssystemet ved at elevene bor på skolen, er det vanskelig å se til forskning om skolestørrelse i andre sektorer og bruke den for folkehøgskolene.

Basert på skjønn foreslår utvalget at det skal settes en nedre grense på 20 elever for å starte opp et folkehøgskoleår. Utvalget velger å sette grensen lavere enn gjennomsnittsgrensen på 35 for at det ikke skal bli for vanskelig for nyoppstartede skoler å bygge opp et elevgrunnlag. Vilkåret krever en telling om sommeren av elever som har takket ja for å sjekke om folkehøgskolene har fylt opp et tilstrekkelig antall elevplasser.

Elever som er tatt opp på folkehøgskoler som ikke har klart å rekruttere nok elever, må ha beskjed i tide til å kunne søke seg til en annen folkehøgskole med ledig plass.

Et slikt vilkår vil få økonomiske konsekvenser for folkehøgskoler som ikke klarer å tiltrekke seg nok elever til å komme over grensen. Utvalget foreslår at skoler som ikke kan starte opp et ordinært folkehøgskoleår, får ett år på seg til å forsøke å få opp elevtallet. Utvalget foreslår at skolen får tilskudd til å kunne beholde en minimumsstab i dette året. Folkehøgskoler som år to ikke klarer å få nok elever til oppstart, vil miste godkjenningen sin som folkehøgskole og følgelig statstilskuddet. Forslaget vil etter utvalgets vurdering bidra til økt dynamikk i folkehøgskolesektoren og sørge for økt treffsikkerhet ved at statstilskuddet brukes på folkehøgskolene som driver godt.

Det bør likevel ikke bli for vanskelig å starte opp en ny folkehøgskole. Det vil hindre den dynamikken utvalget ønsker å legge til rette for i folkehøgskolesektoren. Kravet om å rekruttere nok elever fra starten av må derfor suppleres av at nye folkehøgskoler får tilgang til driftstilskuddet sitt fra et tidligere tidspunkt i oppstartsåret enn i dag. De nye folkehøgskolene må ha en reell mulighet til å få rekruttert elever og ansatt lærere og annet personell. Utvalget anbefaler at Kunnskapsdepartementet vurderer nærmere hvordan tilskuddsordningen kan tilpasses en gradvis innføring av driftstilskudd før oppstarten av en ny folkehøgskole.

## 10.4 Elevstipendiater

Elevstipendiater er elever som mottar stipend som delvis eller fullstendig dekker kostnaden ved et eller flere år på folkehøgskole. Ordningen med elevstipendiater er ikke beskrevet i regelverket. Dette året er en videreføring av det første året som elev, og innebærer noe praksis som del av undervisningen. I praksisen er elevstipendiaten lærerassistent, fungerer som miljøarbeider eller har en tilsynsrolle under ledelse og hovedansvar av lærer. Elevstipendiatene regnes ikke som ansatte ved skolen, men betaler lite eller ingenting for oppholdet ved folkehøgskolen. Med elevstatus har elevstipendiatene rett til lån og stipend fra Lånekassen (Folkehøgskolerådet, 2013).

Flere av elevstipendiatkursene har et innhold som retter seg inn mot ledertrening, der eleven lærer teoretisk og praktisk ledelse. Det er de ordinære elevene på folkehøgskolen elevstipendiatene skal veilede og støtte.

### **Boks 10.1 HAV Lederutvikling stipendiatkurs på Øyrekka folkehøgskole**

«HAV Lederutvikling passer for deg som er voksen og moden nok til å ta ansvar for flere enn deg selv. Gjennom teoretisk ledertrening og praksis som veileder på en av linjene våre, får du prøvd deg i en ny setting der du som veileder kommer tett både på elevene og oss som jobber her. Du vil få medansvar for det sosiale skolemiljøet og får oppgaver knyttet opp mot den praktiske skolehverdagen».

Stipendet fra Øyrekka folkehøgskole dekker kost og losji, mens kursprisen er på 39 000 kroner.

Kilde: Øyrekka folkehøgskole, 2022

Det finnes ikke pålitelig statistikk for hvor mange elevstipendiatater som er i folkehøgskolene. Tall utvalget har fått fra Lånekassen viser at omtrent 600–700 personer søker om lån og stipend til to år på folkehøgskole, men dette kan også inkludere elever som deltar som ordinær elev. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at omtrent 200 elever tar kurs innenfor ledelsesfag. Det virker imidlertid lite sannsynlig at dette omfatter alle elevstipendiatene. På [www.folkehogskole.no](http://www.folkehogskole.no) er det 43 kurs som går under fagområdet «ledertrening». De fleste har navn som «lederlinje», «andreårselev», «lederutvikling», «bisselinje», «stipendiatlinje» og «ledertrening».

I folkehøgskolesektoren diskuteres tilbud, innhold og omfang av elevstipendiatordningen. Diskusjonen dreier seg særlig om hvorvidt elevene blir satt til å utføre arbeid som ordinært ansatte ellers ville ha gjort. Folkehøgskolerådet anbefaler en maksimal andel stipendiatater per skole på 10 prosent av elevene, alternativt maksimalt ti andreårselever (Folkehøgskolerådet, 2021a). Det finnes ingen undersøkelser om hvordan ordningen fungerer.

#### **10.4.1 Utvalgets vurderinger**

Praksis som stipendiat er et gode for elevene. Folkehøgskolens opplæringsform med møte mellom mennesker for personlig utvikling og modning egner seg etter utvalgets vurdering godt som arena for praktisk ledertrening og kunnskap om ledelse.

Utvalget merker seg diskusjonen i folkehøgskolesektoren om hvordan elevstipendiatordningen innrettes og omfanget av den. Grenseoppgangen mellom hva som hører til elevrollen og hva som hører til ansattrollen i folkehøgskolen virker ikke tilstrekkelig avklart.

Utvalget er usikker på hva som er formålet med elevstipendiatordningen, og har ikke klart å finne beskrivelser av dette. Utvalget mener elevstipendiatkurs bør reguleres nærmere, både fordi det ikke bør være for mange stipendiatater per skole i forhold til ordinære elever, og for å styrke rettighetene til elevstipendiatene. Det er særlig viktig å redusere risikoen for at stipendiatene blir rimelig og ufaglært arbeidskraft. Utvalget mener folkehøgskolene bør ha en mer lik praksis for prising av stipendiatkursene, slik at variasjonen blir mindre. I dag finnes både kurs som ikke koster noe og der eleven får utbetalt lomme penger, og kurs hvor eleven betaler egenandeler på 18 000–39 000 kroner. Som grunnlag for dette bør det undersøkes hvordan ordningen fungerer og praktiseres blant folkehøgskolene, og hvordan den bør innrettes for å fungere godt.

Folkehøgskolene bør også formulere felles målsettinger og retningslinjer for denne typen kurs. Retningslinjene bør gå opp grensene mot ordinære folkehøgskolekurs og ansattes arbeidsoppgaver. Folkehøgskolene bør vurdere om opptakskrav kan være mer felles på tvers av skolene.

Fordi elevstipendiatene er elever, mener utvalget det er en forutsetning at de får samme oppfølging fra lærere og annet personale som ordinære elever. Utvalget støtter Folkehøgskolerådets anbefaling om at stipendiatordningen ikke kan utgjøre mer enn 10 prosent av elevmassen, eller mer enn ti stipendiatater om skolen har flere enn 100 elever.

I dag åpner regelverket for at inntil 20 prosent av elevene kan bo et annet sted enn på internatet. Utvalget mener dette er en for stor andel, og foreslår en hovedregel om at alle elevene bor på internatet. Skal noen bo et annet sted, kan det gjøres unntak i særlige tilfeller som for eksempel ved funksjonsnedsettelse. Å være elevstipendiat skal ikke i seg selv være noe særtilfelle.

#### **10.5 Lengden på folkehøgskolekursene**

Fram til 2020 fikk folkehøgskolene tilskudd for å tilby både lange kurs med varighet på minimum 16,5 uke og kortere kurs på minimum 12 timer til sammen og minimum 2 timer per kursdag (Forskrift til lov om folkehøgskoler (opphevet), 2002).

I 2020 ble regelverket til korte kurs strammet inn, slik at kun følgende kurs av kortere varighet kvalifiserer til tilskudd:

- kurs av kortere varighet rettet spesielt mot personer med dokumentert redusert funksjonsevne og deres nærmeste
- kurs av kortere varighet rettet mot innvandring, dersom kursene har et klart definert integreringsformål
- kurs av kortere varighet rettet mot ungdom som har falt ut av skole og arbeidsliv

Stiftelsen Nestor Seniorutvikling og Nordnorsk pensjonistskole har imidlertid unntak fra disse bestemmelsene, jamfør folkehøgskoleloven § 8, annet ledd. Bakgrunnen for unntaket er at disse aktørene er godkjent som «folkehøgskolelignende tiltak».

### 10.5.1 Utvalgets vurderinger

I lys av folkehøgskolenes samfunnsmandat og skolens unike posisjon til å kunne bidra inn i ulike samfunnsutfordringer, mener utvalget at dagens avgrensning av hvilke korte kurs som kan utløse tilskudd treffer de som kanskje trenger folkehøgskolen mest. Utvalget mener at folkehøgskolenes adgang til å tilby korte kurs skal ha klare begrensninger. Utvalget foreslår likevel at adgangen til å tilby korte kurs får en noe videre ramme enn i dag, slik at flere grupper kan få tilbud om korte kurs.

Utvalget mener det er viktig at korte kurs tilbys i folkehøgskolens nærrområde. Folkehøgskolene har en kulturbærertradisjon i lokalsamfunnet som har blitt vanskeligere å ivareta når lokalsamfunnet i mindre grad blir invitert inn i virksomheten. Særlig mener utvalget at folkehøgskolene kan være en viktig aktør i lokalsamfunnet når det gjelder menneskemøter mellom generasjoner, altså når unge folkehøgskoleelever kommer sammen i sosiale aktiviteter med personer fra andre aldersgrupper i lokalsamfunnet i sosiale aktiviteter. Slike møter gir også gode dannelsesarenaer for elevene.

Utvalget mener at korte kurs skal ha som mål å motvirke utenforskap og fremme inkludering, og at korte kurs skal tilbys i nærhet til folkehøgskolens lokalsamfunn. Fordi elever på korte kurs i liten grad bor på skolens område foreslår utvalget, med enkelte unntak, en lavere sats for elevtilskudd for de korte kursene. Utvalget mener det bør finnes unntak fra denne bestemmelsen for de korte kursene som i dag kvalifiserer til tilskudd.

I Danmark tilbyr enkelte folkehøgskoler korte kurs som er særlig tilrettelagt for familier med

barn i skoleferiene. Innenfor rammen om å motvirke utenforskap og å fremme inkludering, bør familier med små barn også ha tilgang til folkehøgskolekurs. Utvalget mener det bør gjøres unntak fra aldersgrensen på 16 år for barn som følger foreldrene sine på slike kurs.

Utvalget mener at enkeltorganisasjoner ikke skal ha unntak fra krav i folkehøgskoleloven med bakgrunn i at organisasjonene har karakter av folkehøgskole eller fremmer folkehøgskoleformål. Utvalget ser ikke faglige årsaker for hvorfor enkeltorganisasjoner har fått unntak fra folkehøgskolelovens bestemmelser og ikke trenger å innfri de samme kravene som ordinære folkehøgskoler. Organisasjonene det gjelder tilbyr ulike kurs og kulturreiser til seniorer uten innslag av internatlivet som er selve kjennetegnet for de ordinære folkehøgskolene. Utvalget mener at disse organisasjonenes kurstilbud har mer til felles med studieforbundene, som driver utstrakt kursvirksomhet innen voksenopplæring. Utvalget foreslår derfor at disse tilbudene søker tilknytning til et studieforbund, og at unntaksbestemmelsene i folkehøgskoleloven § 8 oppheves.

## 10.6 Opptakssystem

### 10.6.1 Er folkehøgskolen åpen for alle?

I 2020–2021 var det ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå om lag 10 600 personer som søkte om plass på folkehøgskole, og hver søker søkte i gjennomsnitt 1,7 skoler (Statistisk sentralbyrå, 2022h). Søknadsløsningen til folkehøgskolene er basert på at du søker til en enkelt skole. Hvis det ikke er plass på det kurset du har søkt, eller du får avslag på søknaden, må du starte søknadsprosessen på nytt. Muligheten til å velge samme type kurs på ulike skoler i én søknad finnes ikke i dag.

At en elev i gjennomsnitt søker på 1,7 skoler, indikerer at søkene er forholdsvis målrettet når de velger folkehøgskole. Det er mange skoler som har sammenligbare kurs, for eksempel innenfor friluftsliv. Det ser likevel ut som om at mange har klare preferanser om hvilken skole de ønsker å gå på.

Hver folkehøgskole fastsetter selv sine egne opptakskriterier. For den enkelte folkehøgskolen er det fornuftig å vurdere hver søker individuelt og etter kriterier som gjelder både hvor tidlig du søker, motivasjon og andre forhold som kjønn og hvor elevene kommer fra. Utvalget har gjennom møter med folkehøgskolesektoren blitt orientert om at folkehøgskolene vurderer om sammenstillingen av elevene kan fungere ut fra balanse mellom ulike typer søkere. I denne vurderingen

kan det legges vekt på karakterer og fravær fra videregående opplæring.

Folkehøgskolene får det samme tilskuddet per elev uavhengig av sammensetningen av elevmassen, og antall søkere har holdt seg stabilt selv med en økning i prisen på folkehøgskoleåret i de senere årene. En stor andel av elevene har ressurssterk bakgrunn og er unge rett fra videregående skole. For mangfoldet i folkehøgskolesektoren kan det hende at summen av de enkelte skolenes vurderinger ikke gir det beste helhetlige resultatet.

### 10.6.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at mer samordning i folkehøgskolesektoren av både opptakskriterier og måten opptaket skjer på, vil kunne bidra til at folkehøgskolen blir tilgjengelig for flere.

Slik utvalget ser det, bør folkehøgskolens tilbud i størst mulig grad være åpent for alle, uavhengig av alder, kjønn, funksjonsevne, sosial og økonomisk bakgrunn. Karakterer og fravær fra videregående skole eller grunnskolen bør unngås som grunnlag for opptak til folkehøgskole. Utvalget antar at karakterene brukes dels som rangeringsverktøy til kurs med større søkning enn antall plasser, og dels som kilde til informasjon om søkerne for å sette sammen en variert elevgruppe.

Rangering av elever basert på tidligere fravær og karakterer, harmonerer etter utvalgets syn dårlig med folkehøgskolen som en eksamsens- og karakterfri skole. Elever med mye fravær trenger kanskje folkehøgskolens tilbud enda mer enn skoleflinke elever med lite fravær. Effekten av å bruke karakterer som silingsmekanisme vil i praksis bli at kurs og skoler med stor søkning får en opphopning av elever med gode karakterer og lite fravær. Som vi har sett i kapittel 4, er denne elevgruppen ofte fra ressurssterke hjem. Karakterkrav ved opptak vil dermed forsterke de sosiale forskjellene i rekrutteringen til folkehøgskolen.

Utvalget foreslår at det innføres inntaksbestemmelser som regulerer hva som kan legges til grunn for prioritering av søkere ved oversøking til folkehøgskolen. Utvalget mener at karakterer og fravær fra videregående skole eller grunnskole ikke skal kunne brukes som inntakskriterier. Informasjon om kriterier for opptak må komme klart fram både på skolens egne nettsider og på [www.fhs.no](http://www.fhs.no). Det samme gjelder hva som vektlegges ved rangering av søkere ved oversøking.

Utvalget foreslår at det settes en felles søknadsfrist og tilbudsdato for opptak til folkehøg-

skole. På denne måten vil alle tilbud om skoleplass sendes ut samme dag, og søkerne får enkelt oversikt over om de har fått skoleplass et eller flere steder, eller om de må søke på flere skoler. Etter denne søknadsfristen og første utsending av tilbud foreslår utvalget at skolene har løpende opptak til ledige plasser.

Utvalget har vurdert om det bør utvikles et felles opptakssystem for folkehøgskolene på [www.folkehogskole.no](http://www.folkehogskole.no). Dette kunne ha gitt en mer effektiv søknadsprosess og åpnet for å utnytte kapasiteten i folkehøgskolesektoren bedre, gjennom å sluse elever dit det er ledig plass. Det ville også gjort det enklere for elevene å søke plass på flere folkehøgskoler enn det er i dag. Et felles opptakssystem kan tenkes å dempe konkurransen mellom skolene og fremme samarbeid om å rekruttere ulike elevgrupper.

Imidlertid ville et felles opptakssystem være kostbart og tidkrevende å utvikle. Utvalget er også bekymret for at det vil ta fra folkehøgskolene for mye råderett over sammensettingen av elevgruppen. Utvalget velger derfor å ikke foreslå et felles opptakssystem, og mener dette er noe folkehøgskolene selv kan ta initiativ til på et senere tidspunkt, dersom det er ønsket av folkehøgskolesektoren.

## 10.7 Kriterier for godkjenning av nye folkehøgskoler

På bakgrunn av den høye etableringstakten i folkehøgskolesektoren mellom 2014 og 2022 med åtte nye skoler, mener utvalget det nå er nødvendig å vurdere både om de gjeldende kravene til å etablere og drive folkehøgskole er tilstrekkelige og om de bidrar til god kvalitet i folkehøgskolesektoren.

### 10.7.1 Bevilgning i statsbudsjettet

De siste årene har det vært en økning i antall søknader om å bli godkjent som ny folkehøgskole. I 2021 mottok Kunnskapsdepartementet 12 søknader. Søknadene behandles av Kunnskapsdepartementet etter en faglig vurdering fra Utdanningsdirektoratet. De fleste søknadene fyller lovens vilkår for godkjenning, men siden tilskuddsordningen er rammestyrte må en eventuell godkjenning behandles i statsbudsjettforhandlingene. Siden 2014 er det godkjent åtte nye folkehøgskoler, tilsvarende 685 elevplasser. I samme periode har elevtallet i folkehøgskolene økt med bare 327 elever.

Stortinget har de siste årene hatt en praksis med å bevilge oppstartstilskudd til søkere om nye folkehøgskoler. Formålet med dette tilskuddet er å bidra til forberedelser av skoleprosjektet før det første driftsåret. Tilskuddet er utenfor folkehøgskoleloven og tilskuddsordningen til folkehøgskoler, og er resultat av initiativ fra Stortinget i budsjettforhandlingene. Tilskuddet har som regel blitt gitt én gang per prosjekt med 750 000 kroner og prosjektet har som regel blitt godkjent det påfølgende budsjettåret.

I praksis er dette en enkel og billig måte for Stortinget å binde opp større midler til folkehøgskole i kommende budsjettår. En utfordring ved denne godkjenningssaksen er at den ikke er basert på en helhetlig og grundig vurdering av hvor behovet for nye elevplasser er størst.

En annen utfordring er at når nye folkehøgskoler godkjennes, er det ingen gradvis opptrapping av tilskuddet i samsvar med reelt elevtall. Praksis har vært at elevtilskudd gis basert på planlagt godkjent internatkapasitet fra og med første driftsår. Fra og med det femte driftsåret får også nye folkehøgskoler tilskudd basert på tidligere elevtall, i henhold til en tolkning av forskriften til folkehøgskoleloven. Dette blir i praksis en omvendt innfasing av nye folkehøgskoler i tilskuddsordningen over fire år: De første driftsårene gir en gunstig oppstart, mens folkehøgskoler som ikke får et stort antall søknader før etter en tid, vil få et fall i tilskuddsmidlene etter de første fire driftsårene. Tilskuddsmidler som eventuelt faller bort for enkeltskoler når de reelle elevtallene begynner å inngå i beregningsgrunnlaget, blir på grunn av rammebudsjetteringen værende i tilskuddsordningen, og fordeles på alle folkehøgskolene.

Nye folkehøgskoleprosjekter har ytret ønske om et statlig investeringsfond eller andre statlige bevilgninger for å bygge nye folkehøgskoler. Dette har hittil ikke blitt prioritert verken av regjeringen eller Stortinget.

### 10.7.2 Få krav til nye folkehøgskoler

Dersom godkjenningvilkårene for nye folkehøgskoler i Sverige, Danmark og Norge sammenlignes, skiller Norge seg fra de andre landene ved særlig tre forhold:

- Beslutningene om godkjenning av nye folkehøgskoler tas på øverste politiske nivå i Kunnskapsdepartementet.
- Beslutningene gjelder uten prøvedriftsperiode for skolen.
- Beslutningene er basert på et regelverk som beskriver noen ytre rammer for hva en folke-

høgskole er, men som ikke inneholder kriterier som egner seg for å vurdere eller rangere søknader.

Ifølge NOU 2001: 16 *Frihet til mangfold* burde mest mulig objektive og målbare kriterier ligge til grunn for godkjenning av nye folkehøgskoler. Det var også behov for å klargjøre hvilke vilkår som må være oppfylt for at en skole kan bruke navnet folkehøgskole og få tilskudd. Utvalget konstaterer at dagens regelverk stiller målbare kriterier for godkjenning, men at kriteriene bare gjelder enkeltelementer i en ytre ramme for folkehøgskoledriften. Om folkehøgskoleprosjektet har forutsetninger for å lage god folkehøgskole eller ikke, gir ikke summen av disse kriteriene gode nok svar på.

Dagens praksis med oppstartstilskudd vedtatt av Stortinget fører til at nye folkehøgskoleprosjekter blir godkjent før faginstanser har vurdert om det er gode prosjekter eller ikke. Det har utviklet seg en sedvane om at skoleprosjekter som har fått oppstartstilskudd også blir godkjent for ordinært driftstilskudd.<sup>1</sup> Da legges risikoen på staten for at prosjekter starter opp uten gode nok planer for drift og økonomi. Oppstarten av nye folkehøgskoler kan innebære en økonomisk risiko både for staten og elevene, dersom det ikke stilles tilstrekkelig strenge krav til økonomisk bærekraft.

Det kan stilles spørsmål ved om dagens godkjenningsskriterier gjør det mulig for godkjenningmyndigheten å skille mellom hvilke skoleprosjekter som er folkehøgskoler og hvilke skoleprosjekter som på faglig grunnlag heller hører inn under andre opplæringsformer, som for eksempel studieforbund eller høyere yrkesfaglig utdanning. Satt på spissen kan skoleprosjekter formelt godkjennes som folkehøgskole etter dagens regelverk fordi de planlegger internat og å ta inn over 35 elever. Regelverket inneholder få knagger som egner seg til å rangere søknadene om å etablere nye folkehøgskoler. Prioriteringen mellom ulike søknader må dermed bygge på skjønnsmessige vurderinger i Kunnskapsdepartementet. Potensielt kan det være en konflikt mellom etterspørselen etter elevplasser, hvor mange aktører som ønsker å opprette folkehøgskoler og hvor i landet det er et politisk ønske om at nye folkehøgskoler skal opprettes.

<sup>1</sup> Det finnes imidlertid eksempler på skoler som ikke har fått oppstartstilskudd før godkjenning, og skoler som har fått oppstartstilskudd uten å bli godkjent som folkehøgskole i etterkant.

### 10.7.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at risikoen for at nye folkehøgskoler starter opp uten gode nok planer for god kvalitet, drift og økonomi bør reduseres. For å oppnå dette anbefaler utvalget både flere og mer treffsikre kriterier for godkjenning av nye folkehøgskoler og en styrking av det generelle kunnskapsgrunnlaget om folkehøgskolesektoren.

#### *Godkjenningskriterier som fremmer kvalitet*

Utvalget mener at vilkårene som stilles ved godkjenning av nye folkehøgskoler i større grad enn i dag bør gjelde forhold som indikerer om skolen vil ha forutsetninger for å gi et kurstilbud av god kvalitet. Dette gir et grunnlag for å vurdere om det er et godt folkehøgskoleprosjekt eller ikke.

Utvalget mener at det også bør utformes kriterier som gjør det mulig å rangere søknader om nye folkehøgskoler. Dersom kriteriene for godkjenning av folkehøgskoler begrenses til kun objektive og målbare forhold, vil ikke kriteriene være relevante nok når det gjelder å avgrense hva som er en god folkehøgskole. En søknad må vise kjennskap til folkehøgskolesektoren og kunnskap om hva en folkehøgskole er. Søknaden må vise folkehøgskolens metode, og den nye folkehøgskolens faglige og ideologiske fundament.

Alle vedtak om godkjenning av folkehøgskoler for statstilskudd er enkeltvedtak som skal behandles i tråd med reglene i forvaltningsloven. Det innebærer å følge vanlige krav til god forvaltningsskikk, altså regler om habilitet, krav til likebehandling, at det ikke tas utenforliggende hensyn og at prosessene er åpne og kan etterprøves. Et enkeltvedtak vil også utløse krav om begrunnelse (NOU 2019: 5). Utvalget mener at de grunnleggende kravene til saksbehandlingen i offentlig forvaltning blir vanskelige å overholde når det er få og til dels lite relevante kriterier for godkjenning av folkehøgskoler. Kriteriene gir heller ikke et tilstrekkelig grunnlag for å begrunne vedtakene.

Folkehøgskolesektoren dekker allerede store deler av landet og har et bredt faglig tilbud. Derfor mener utvalget at nye folkehøgskoler bør bidra til et større mangfold i sektoren for å kunne bli godkjent. Å stille strengere krav til nye skoler for å bli godkjent enn til eksisterende skoler kan fortsette driften, er følgelig både rimelig og nødvendig slik utvalget ser det.

Gjeldende praksis i Utdanningsdirektoratet og Folkehøgskolerådet for vurdering av nye folkehøgskoleprosjekter bør etter utvalgets syn formaliseres både i folkehøgskoleloven og den til-

hørende forskriften. Slik blir det tydelig hvilke krav som gjelder for å godkjennes som folkehøgskole og hvilke søknader som oppfyller vilkårene. Utvalget viser til forslag i kapittel 11 om krav til kvalitet for bo- og læringsmiljøet i nye folkehøgskoler. Nye folkehøgskoler bør, for å bli godkjent for statstilskudd, tilfredsstillende krav om universell utforming i plan- og bygningslovens byggetekniske forskrift (TEK17).

Utvalget mener også at det må være tydelig hvilke skjønsmessige kriterier som skal vurderes, og det må lages retningslinjer for hva som skal vektlegges i skjønnsutøvelsen. Utvalget mener kravene som stilles til godkjenning av nye folkehøgskoler i Danmark er helhetlige og gode, og har latt seg inspirere av dem for å formulere forslag til krav for å godkjenne nye folkehøgskoler for tilskudd, se kapittel 6.7.1. Utvalget har også sett til Utdanningsdirektoratets retningslinjer for godkjenning av fylkenes etablering av nye landslinjer med statlig finansiering i videregående opplæring.

#### *Forslag til godkjenningskriterier for nye folkehøgskoler*

Utvalget foreslår følgende kriterier for godkjenning av nye folkehøgskoler:

- Søknaden må begrunnes ved å vise hvordan folkehøgskoleprosjektet bidrar til å styrke kvaliteten og mangfoldet i folkehøgskolesektoren. Søkeren må, gjennom begrunnelsen, vise sin kjennskap til folkehøgskolesektoren og sin kunnskap om hva en folkehøgskole er. Søknaden må inkludere en redegjørelse som viser folkehøgskolens metode, og dens faglige og ideologiske fundament.
- Nye folkehøgskoler må vise hvordan det planlagte kurstilbudet skal bidra til folkehøgskolens formål. Dette må dokumenteres med kursplaner og strategiske plandokumenter.
- En ny folkehøgskole må kunne dokumentere egnede lokaler for folkehøgskoledriften på et samlokalisert campus, internatplasser til alle elevene skolen tar sikte på å rekruttere, at fellesarealene er tilstrekkelige for det antallet elever skolen tar sikte på, og at skolen har nødvendig utstyr og inventar på plass før oppstart. Skolene må ha tilfredsstillende antall kvadratmeter per elev per rom. Alle nye folkehøgskoler må være universelt utformet og bygget for at et mangfold av elever skal kunne ha tilgang.
- Det må sannsynliggjøres at folkehøgskolen kan starte opp med et tilstrekkelig økonomisk grunnlag. Søkeren må legge fram et etablerings- og driftsbudsjett for de første drifts-



- årene, der det framgår at de stipulerte inntektene er tilstrekkelige for å dekke utgiftene for det antall elever skolen har tenkt å ta inn. Inntektsplan og inntekter utover statstilskudd og elevbetaling må vises og dokumenteres.
- Det skal foreligge en støtteerklæring fra aktuell fylkeskommune. Fylkeskommunen har ansvar for samfunnsutvikling i sitt fylke, og har en rolle i både regional og nasjonal kompetansepolitikk. Det er også ønskelig med støtteerklæring fra vertskommunen.
  - Oversikt over folkehøgskolens eierskap, vedtekter og interimsstyre skal vedlegges søknaden.
  - Søkeren må sannsynliggjøre at kravene til fysisk og psykisk læringsmiljø samt lærerkvalifikasjonskrav i gjeldende regelverk vil bli oppfylt ved oppstart.

#### *Driftstilskudd til nye folkehøgskoler*

Utvalget mener at antallet søknader om å få godkjent nye folkehøgskoler de senere årene er høyt. Folkehøgskolesektoren er en ideell sektor der det ikke er tillatt med utbytte, siden både statstilskudd og elevbetaling skal komme elevene til gode. Det kreves derfor store investeringer før man kan starte opp og motta statstilskudd. Et viktig hensyn ved forslagene til kriterier, er å redusere statens risiko for at nye folkehøgskoler ikke har forutsetninger for å drive god folkehøgskole. Risikoen er etter utvalgets vurdering for stor slik den er i dag, ikke minst fordi nye folkehøgskoler får tilskudd etter svært gunstige vilkår de første driftsårene. I Sverige og Danmark reduseres statens økonomiske risiko ved at folkehøgskoler må vise at de er levedyktige gjennom en viss periode med drift uten tilskudd, før de kan bli godkjent. Utvalget mener at levedyktighet også kan sikres gjennom strenge krav til inntektsgrunnlag supplert med veiledning og tilsyn i startfasen. Utvalget anbefaler at myndighetene følger opp nye folkehøgskoler i de første driftsårene.

Utvalget foreslår at nye folkehøgskoler kan starte opp med elevtilskudd tilsvarende minimum 50 elever før de har et elevgrunnlag å beregne tilskudd ut fra. Dersom skolen har flere enn 50 elever, får skolen tilskudd for de elevene den har. Utvalget mener likevel at tilskuddsrammen må økes i samsvar med planlagt størrelse på den nye skolen, slik at godkjenning av nye skoler ikke fører til lavere tilskudd til alle tilskuddsmottakere.

Utvalget mener at dagens prinsipp om at staten bidrar med driftstilskudd mens private

initiativtakere selv står for etableringskostnadene for folkehøgskolen, bør videreføres. Er det lokale eller regionale initiativ til nye folkehøgskoler som krever store investeringer i bygninger før skolen kan starte opp, bør finansieringen for dette finnes lokalt.

Stortinget har de siste årene hatt tradisjon for å bevilge et oppstartstilskudd på 750 000 kroner til folkehøgskoleprosjekt de ønsker at skal få tilskudd til å starte opp med bevilgning i påfølgende statsbudsjett. Utvalget mener dette får uheldige konsekvenser ved at folkehøgskoleprosjekter som kanskje ikke er klare for oppstart, får klarsignal om å forberede oppstart.

For å sikre at nye skoleprosjekter får midler til å forberede oppstart, foreslår utvalget at Kunnskapsdepartementet utreder hvordan tilskudd til nye folkehøgskoler kan fases inn over tid og før oppstart. På denne måten vil godkjente folkehøgskoler fortsatt få midler til å drive rekrutteringsarbeid for å få søkere og ansatte, mens staten reduserer risikoen for at oppstartstilskudd tildeles skoleprosjekter som ikke er realiserbare. Utvalget foreslår at departementet i sin utredning, vurderer hvor lang innfasingstiden for tilskudd til nye folkehøgskoler skal være. Utvalget mener dette forslaget vil sikre en ryddigere og mer forutsigbar prosess både for myndighetene og for de som søker godkjenning som folkehøgskole. Effekten av utvalgets forslag vil være at det blir vanskeligere å etablere nye folkehøgskoler enn i dag.

#### *Prosess for godkjenning av nye folkehøgskoler*

Utvalget mener at godkjenningsprosessen for nye folkehøgskoler i større grad enn i dag bør baseres på faglige vurderinger i henhold til kriterier for god folkehøgskole. Med vilkår som innebærer vurderinger av hva som er god folkehøgskoledrift, også innholdsmessig, må den faglige godkjenningsmyndigheten kunne noe om folkehøgskolens innhold og folkehøgskolesektoren for å kunne vurdere søknadene opp mot hverandre. Denne kompetansen kan vurderes hentes inn ved å bruke sakkyndige fra folkehøgskolesektoren, etter modell av NOKUT ved akkreditering av studietilbud i universitets- og høgskoleutdanning og fagskole.

For å ivareta at faglige vurderinger og god forvaltning legges til grunn for alle vedtak om godkjenning av nye folkehøgskoler, anbefaler utvalget at vedtaksmyndigheten delegeres fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet. Vedtak om bevilgning av penger til nye folkehøgskoler gjøres av Stortinget. Som i dag vil et vedtak om

bevilgning være en forutsetning for at en ny folkehøgskole kan starte opp.

## 10.8 Utvalgets forslag til tiltak

- Utvalget foreslår at elevstipendiatorordningen tas inn i regelverket og at elevstipendiater telles som en egen kategori elever. Elevstipendiatorordningen skal være søknadsbasert på lik linje som andre kurstilbud, men skolene kan sette egne opptakskrav. Folkehøgskolene bør vurdere om opptakskravene til disse kursene kan være mer felles. Elevstipendiatorordningen skal ikke utgjøre mer enn 10 prosent av total elevmasse på skolen, eller maksimalt ti stipendiater dersom skolen har mer enn 100 elever.
- Utvalget foreslår en mer lik prising av elevstipendiatkursene, og at folkehøgskolene formulerer felles målsettinger og retningslinjer for disse kursene. For å kunne gjøre dette anbefaler utvalget at folkehøgskolene undersøker hvordan elevstipendiatorordningen fungerer og praktiseres i folkehøgskolene.
- Utvalget foreslår at folkehøgskoleelevene som hovedregel skal bo på internat. Det kan gjøres unntak i særlige tilfeller.
- Utvalget foreslår at folkehøgskolenes anledning til å tilby korte kurs fortsatt skal ha klare begrensninger. Utvalget foreslår likevel at adgangen til å tilby korte kurs får en noe videre ramme enn i dag, slik at flere grupper kan få tilbud om korte kurs. Folkehøgskolene har en kulturbærertradisjon i lokalsamfunnet som har blitt vanskeligere å ivareta når lokalsamfunnet i mindre grad blir invitert inn i virksomheten. Utvalget foreslår at korte kurs skal ha som mål å motvirke utenforskap og fremme inkludering, og at korte kurs skal tilbys i nærhet til folkehøgskolenes lokalsamfunn. Familier med barn under 16 år bør ha tilgang til slike kurs.
- Utvalget foreslår, med enkelte unntak, en lavere sats for elevtilskudd for elever på korte kurs enn for lange kurs, da elever i korte kurs i liten grad bor på skolens område.
- Utvalget mener at enkeltorganisasjoner ikke skal ha unntak fra krav i folkehøgskoleloven med bakgrunn i at organisasjonene har karakter av folkehøgskole eller fremmer folkehøgskoleformål.
- Utvalget foreslår nye godkjenningskriterier for nye folkehøgskoler, og at disse tas inn i regelverket. Nye folkehøgskoler bør bidra til et større mangfold i folkehøgskolesektoren. Vilkårene må vektlegge forutsetninger for å gi et kurstilbud av god kvalitet. Det må være tydelig hvilke skjønnsmessige kriterier som skal vurderes, og det må lages retningslinjer for hva som vektlegges i skjønnsutøvelsen.
- Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet etablerer og vedlikeholder innsamling av statistikk om behovet for folkehøgskole.
- Utvalget foreslår at Utdanningsdirektoratet får myndighet til å godkjenne nye folkehøgskoler når det foreligger økonomiske rammer for dette.
- Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet utreder hvordan tilskudd til nye folkehøgskoler kan fases inn over tid, slik at nye folkehøgskoler får tilskudd i oppstartsfasen.
- Utvalget foreslår at nyoppstartede folkehøgskoler får elevtilskudd for minimum 50 elever fram til de har grunnlag for å beregne elevtilskudd. Dersom skolen har flere enn 50 elever, får skolen tilskudd for de elevene den har.
- Utvalget foreslår å sette en nedre grense på 20 elever for oppstart av et folkehøgskoleår.
- Utvalget foreslår at det innføres inntaksbestemmelser som regulerer vurderingsgrunnlaget for prioritering av søkere ved oversøking til folkehøgskolen. Utvalget foreslår at karakterer og fravær fra videregående skole eller grunnskole ikke skal kunne brukes som inntakskriterier. Opptakskriteriene og hva som vektlegges ved rangering av søkerne må komme klart fram både på folkehøgskolenes egne nettsider og på [www.folkehogskole.no](http://www.folkehogskole.no).
- Utvalget foreslår at det settes en felles søknadsfrist og tilbudsdato for opptak til folkehøgskole. Etter denne søknadsfristen og første utsending av tilbud har skolene løpende opptak til ledige plasser.
- Utvalget foreslår at en eventuell vekst i folkehøgskolenes statstilskudd kommer ved at rammen øker og at det ikke øremerkes midler til enkelte skoler. Utvalgets forslag vil føre til at midlene fordeles mellom skolene, og at tilskuddet fordeles mellom basistilskudd og elevtilskudd i tråd med de fastsatte prosentandelene.

## Kapittel 11

# Kvalitet i folkehøgskolesektoren

I dette kapittelet drøfter utvalget hvordan framtidig regelverk kan innrettes slik at det i større grad stilles krav til folkehøgskolenes kvalitetsarbeid og elevenes bo- og læringsmiljø. Et skoleslag med faglig frihet må nødvendigvis ha relativt frie faglige rammer. Utvalget drøfter og legger fram forslag om tydeligere krav til folkehøgskolenes kvalitetsarbeid og mer oppfølging fra myndighetene for å sikre alle folkehøgskoleelever et faglig godt tilbud og et godt bo- og læringsmiljø.

Til slutt i kapittelet vurderes hva som finnes og hva utvalget mener mangler av tilgjengelig kunnskap om folkehøgskolesektoren. Manglende tilgjengelig kunnskap om sektoren er et problem for legitimiteten til folkehøgskolene, og for myndighetenes og offentlighetens mulighet til å kunne vurdere folkehøgskolenes kvalitet.

### 11.1 Krav til kvalitet i folkehøgskolen

Utdanningskvalitet er et begrep som vanskelig lar seg definere, og man snakker gjerne om faktorer som har betydning for elevenes læringsutbytte og utdanningenes relevans (Lid, Glasser, & Hamberg, 2016). I folkehøgskolen er elevenes læringsutbytte og skolens relevans tett knyttet til folkehøgskolens samfunnsmandat. I kapittel 9 foreslår utvalget å bygge ut dagens formålsparagraf i folkehøgskoleloven, for bedre å speile samfunnsmandatet. Utvalgets forslag til utvidet formålsparagraf lyder:

Folkehøgskolenes formål er å fremme allmenndanning, folkeopplysning, aktivt medborgerskap og menneskeverd. Folkehøgskolen skal bidra til økt livsmestring og mangfold, og være åpen for alle.

Den enkelte folkehøgskole har ansvar for å fastsette verdigrunnlag innenfor denne rammen.

Folkehøgskolenes læringsutbytte og relevans må derfor knyttes til begrepene allmenndanning,

folkeopplysning, aktivt medborgerskap, menneskeverd, livsmestring og mangfold.

Utdanningsdirektoratet definerer læringsmiljø som «de samlede kulturelle, relasjonelle og fysiske forholdene på skolen som har betydning for elevenes læring, helse og trivsel» (Utdanningsdirektoratet, 2021c, s. 4). På folkehøgskolen bor elevene på skolen og internatlivet skal være en integrert del av det totale skoleopplegget (Forskrift til lov om folkehøgskoler, 2021). For folkehøgskolen er det derfor nødvendig å inkludere internatlivet når vi snakker om læringsmiljø. Når vi videre omtaler folkehøgskolens læringsmiljø, inkluderer vi elevenes bomiljø i begrepet.

Det er i dag få faglige innholdskrav i folkehøgskoleloven. Dette har sammenheng med at det eneste regulerte innholdet er formålsparagrafens krav om at skolene skal drive folkeopplysning og allmenndanning. Kravene om at elevene skal bo på internat tolker utvalget som et innholdskrav fordi det sier noe om pedagogikken skolene skal bruke for å oppnå formålet.

I tillegg er det et krav om at lærere som hovedregel skal oppfylle kravene i opplæringsloven for pedagogisk kompetanse. Kravet har en åpning for unntak fra denne bestemmelsen ved at skolene, ved behov, kan sette andre kompetansekrav. Forskrift til opplæringsloven kapittel 14 stadfester at lærere i grunnutdanningen enten må ha barnehage-, faglærer- eller lærerutdanning, eller ha høyere utdanning tilsvarende minimum 240 studiepoeng inklusive praktisk-pedagogisk utdanning. Universitetet i Sørøst-Norge tilbyr en videreutdanning i folkehøgskolepedagogikk, som første del av en praktisk-pedagogisk utdanning, som ikke krever formell utdanning for å kvalifisere til opptak (Universitetet i Sørøst-Norge, 2022).

Tall utvalget har fått fra Folkehøgskolerådet viser at 73 prosent av lærerne i folkehøgskolen hadde en pedagogisk utdanning som grunnskolelærer, adjunkt eller lektor i 2021. Utvalget har ikke innsikt i hvordan dette fordeler seg på de ulike folkehøgskolene.

### Boks 11.1 Lov om folkehøgskolers krav til fysisk læringsmiljø i Danmark

#### Kapitel 2

##### *Krav til arealer, lokaler og inventar m.v.*

§ 4. Skolen skal råde over egnede og tilstrækkelige arealer og lokaler i fast ejendom i Danmark. Skolen skal desuden råde over egnet og tilstrækkeligt udstyr og inventar. Slots- og Kulturstyrelsen godkender skolens elevsengepladskapacitet. Kun kostelever medregnes.

*Stk. 2.* Inden for den geografiske og bygningsmæssige enhed skal skolen eje mindst følgende egnede og tilstrækkelige arealer og lokaler: Undervisningslokaler, elevværelser, kostforplejnings- og opholdsarealer og toilet- og badeforhold, der svarer til antallet af elevsengepladser og den planlagte undervisning, jmfør dog stk. 3. Inden for den geografiske og bygningsmæssige enhed skal skolen desuden eje to familieboliger til forstander og fastansatte lærere, jmfør dog stk. 3. Bestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt forstanderen skal bo på skolen.

*Stk. 3.* Skolen kan i en periode på op til 10 år leje de arealer og lokaler, der fremgår af stk. 2. Leje er betinget af, at bestemmelserne i lovens § 3, stk. 5, og lovens § 37, nr. 5, er opfyldt. Skolen skal senest 4 år før den 10-årige lejeperiode udløber, indsende en redegørelse til Slots- og

Kulturstyrelsen om, hvorledes skolen planlægger at finansiere erhvervelsen af de lejede bygninger.

*Stk. 4.* Ud over kernefaciliteterne, som fremgår af stk. 2, kan skolen råde over yderligere familieboliger og særlige undervisningsfaciliteter. Disse skal ligge i en sådan afstand fra kernefaciliteterne, at de kan anvendes i den daglige undervisning, uden at en større del af skoledagen går med transport.

*Stk. 5.* For skoler, der har begyndt deres virksomhed efter den 1. august 1996, skal Slots- og Kulturstyrelsen i de første fem hele regnskabsår, jmfør § 3, godkende ændringer i elevsengepladskapaciteten. Ved ansøgning om godkendelse af ændringer i elevsengepladskapaciteten skal følgende materiale indsendes til styrelsen:

- 1) Ansøgning med redegørelse for baggrunden for ændringen af elevsengepladskapaciteten, redegørelse for de planlagte ændringer på skolen og redegørelse for, om skolen fortsat råder over egnede og tilstrækkelige arealer og lokaler.
- 2) En plan for bygningernes indretning.

Kilde: Kulturministeriet, 2019a

De danske folkehøgskolene har krav om at minst halvparten av undervisningen skal være av «bred allmenn karakter», forkortet som UBAK (Folkehøgskolernes forening, 2022c). Hensikten med kravet er å sikre at minimum halvparten av undervisningen har allmenndanning og folkeopplysning som mål og at annen fagkunnskap ikke tar for stor plass i undervisningen, se omtale i kapittel 3.3.2.

#### 11.1.1 Folkehøgskolenes bo- og læringsmiljø

Folkehøgskoleloven setter krav til at skolene skal ha internat som en integrert del av læringsprogrammet og at elevene skal ha et godt læringsmiljø (Folkehøgskoleloven, 2002). Loven stadfester også at læringsmiljøet, så langt det er rimelig og mulig, skal legges til rette for elever med særskilte behov. Utover dette finnes det

ingen formelle krav til folkehøgskolenes bygningsmasse.

Arbeidstilsynet har tilsynsmyndighet for folkehøgskolenes læringsmiljø. Arbeidstilsynet følger opp at virksomhetene holder et høyt nivå med hensyn til helse, arbeidsmiljø og sikkerhet (Arbeidstilsynet, 2022). Arbeidstilsynet har også ansvaret for tilsyn med læringsmiljøet på høyere utdanningsinstitusjoner.

Til sammenligning er det i forskrift til den danske folkehøgskoleloven detaljerte krav til folkehøgskolenes arealer og lokaler, se boks 11.1. Svenske folkehøgskoler har ikke internat som en integrert del av læringsprogrammet, og utvalget har derfor ikke kartlagt hvilke krav som stilles til det fysiske læringsmiljøet ved folkehøgskolene i Sverige.

Folkehøgskolerådet har utarbeidet et forslag til kriterier for godkjenning av nye folkehøg-

skoler.<sup>1</sup> De foreslår retningslinjer for bygg som ligner på kravene til areal og lokaler i Danmark. Rådet påpeker at det er viktig at skolene har nok areal til å drive folkehøgskole med undervisningsrom, matsal, kjøkken og internat. Arealet må stå i forhold til antall elever og skolens lokaler bør ikke være spredt på et for stort område.

Utvalget kjenner ikke til forskning som sier noe om hvilken skolestørrelse som gir best bo- og læringsmiljø i folkehøgskolesektoren. Fordi folkehøgskolene skiller seg fra andre utdanningsinstitusjoner ved at elevene bor på skolen, er det vanskelig å se til forskning om skolestørrelse i andre utdanningssektorer.

### 11.1.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at dagens prinsipp om faglig frihet i folkehøgskolesektoren fungerer godt. Som argumentert for i kapittel 9 ønsker ikke utvalget å legge opp til at folkehøgskolene skal løse konkrete samfunnsoppdrag eller kvalifisere kandidater til formell kompetanse. Utvalget mener at det er viktig å bevare den frie skoleformen, hvor man får lære uten krav om kvalifisering eller annen form for testing.

#### *Relevans*

For å sikre folkehøgskolens legitimitet i offentligheten, samt å sikre elevenes læringsutbytte, ønsker likevel utvalget å fastsette noen mer etterprøvbare krav til skolens oppfyllelse av formålsparagrafen. For å kunne vite hva den offentlige finansieringen av folkehøgskolene går til, må offentligheten vite hva som foregår på folkehøgskolene og hvilken relevans dette har for både samfunnet og den enkelte elev. Utvalget mener derfor at økt oppmerksomhet om folkehøgskolens kvalitet vil gagne sektoren gjennom å synliggjøre for offentligheten hva et folkehøgskoleår faktisk innebærer.

Utvalget mener at kravet som stilles i Danmark om at 50 prosent av undervisningen i folkehøgskolen skal være av bred allmenn karakter er en god operasjonalisering av formålsparagrafen. Det kan være krevende å måtte dokumentere at undervisningen i kursene inneholder en spesifikk andel emner av allmenn karakter. Utvalget er bekymret for at et slikt krav vil medføre økt byråkrati og administrative kostnader. Å telle antall timer av bred allmenn karakter gir ikke nødvendigvis merverdi i form av bedre oppfyllelse av formålsparagrafen, og utvalget er bekymret for

at tallfesting i praksis kan bli et maksimumsmål heller enn et minimumsmål.

Utvalget ønsker likevel å sikre at kurstilbudene oppfyller formålsparagrafen. Utvalget foreslår derfor å innføre krav om at alle kurstilbud på folkehøgskolene skal ha en kursplan som viser hvordan målene i folkehøgskolens formålsparagraf utgjør en vesentlig del av kurset. Skolene skal i kursplanen beskrive hvordan kurstilbudet gjennom valg av undervisningsemner, -aktiviteter og -metode lever opp til dette kravet. På denne måten må skolen reflektere over hvordan de ulike kursene dekker målene i formålsparagrafen. Kursplanene bør være offentlig tilgjengelige og publiseres på skolens nettsider.

*Dissens:* Et mindretall i utvalget (bestående av Rasmus Dyrvig Henriksen og Per Armand Thorbjørnsen) foreslår et krav om at alle kurstilbud (linjene) skal ha en kursplan som viser hvordan målene i folkehøgskolens formålsparagraf er integrert i undervisningen. I kursplanen må det beskrives hvordan målene i formålsparagrafen utgjør minimum 50 prosent av undervisningen på kurset. Skolene skal i kursplanen beskrive hvordan kurstilbudet gjennom valg av undervisningsemner, -aktiviteter og -metode lever opp til dette kravet. Kursplanene skal oppdateres hvis det skjer endringer i årsplanen og må være tilgjengelig ved tilsyn.»

#### *Pedagogisk kompetanse blant undervisningspersonalet*

Utvalget har inntrykk av at dagens krav om pedagogisk kompetanse for undervisningspersonalet, med unntaksbestemmelse, fungerer godt. Utvalget ønsker likevel å foreslå en endring i lovkravet for å sikre en viss andel med pedagogisk kompetanse på den enkelte folkehøgskolen.

I folkehøgskolen vil det kunne være behov for å kunne ansette personer uten formell pedagogisk kompetanse. Folkehøgskolen er et sted enkelte søker seg til for å få en pause fra formell utdanning eller ønsker å skifte miljø. Folkehøgskolene oppfattes gjerne som et fristed for ungdom som har falt, eller er i ferd med å falle ut av, videregående opplæring. For disse menneskene kan det være at en voksenperson med lik erfaring, eller en annen type erfaring enn hva et tradisjonelt utdanningsløp gir, kan være den rollemodellen man trenger. I tillegg har enkelte folkehøgskoler en beliggenhet som kan gjøre det vanskelig å tiltrekke seg lærere med høyere utdanning, og noen folkehøgskoler har kurs hvor det er vanskelig å finne lærere med både fagkompetanse og pedagogisk kompetanse.

<sup>1</sup> Sendt som brev til Kunnskapsdepartementet 26.05.2021

### Boks 11.2 Videreutdanning av lærere

Kunnskapsdepartementet lanserte i 2015 «Kompetanse for kvalitet» – en strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere fram mot 2025. Videreutdanning for lærere og skoleeiere, og kvalifisering av lærere, skal bidra til god faglig og pedagogisk kvalitet i grunnopplæringen. Kompetanse for kvalitet har som mål at flere lærere har tilstrekkelig utdanning i undervisningsfagene sine, og at flere ufaglærte lærere får formell pedagogisk kompetanse. I statsbudsjettet for 2022 ble det bevilget midler for å tilby videreutdanning til om lag 5000 lærere høsten 2022.

Kilde: Prop. 1 S (2021–2022) for Kunnskapsdepartementet

Utvalget mener at så mange lærere som mulig bør ha pedagogisk kompetanse, men at dagens krav om pedagogisk kompetanse tilsvarende kravene i opplæringsloven kan diskvalifisere personer som har viktig kompetanse og erfaring. Samtidig ønsker ikke utvalget en så generell unntaksbestemmelse som dagens forskrift gir, hvor man ubegrenset kan ansette lærere etter andre kvalifikasjonskrav ved behov.

Utvalget foreslår at det stilles tydeligere krav til pedagogisk kompetanse for lærere på folkehøgskolene, ved at 80 prosent av skolens ansatte lærere må oppfylle kravene i opplæringsloven for pedagogisk kompetanse eller ha fullført videreutdanning i folkehøgskolepedagogikk.

For å sikre folkehøgskolene anledning til å tilby videreutdanning i folkehøgskolepedagogikk til sine ansatte, mener utvalget at skolene bør ha tilgang på tilskuddsordningene for videreutdanning av lærere, se boks 11.2.

Utvalget mener det er viktig at hver folkehøgskole har tilstrekkelig ansatte til å følge opp elevene. Utvalget har vurdert hvorvidt det burde eksistere en norm for lærertetthet i folkehøgskolen, men har ikke faglig grunnlag for å si noe om på hvilket nivå en slik norm burde være.

#### *Bo- og læringsmiljø*

Kravene til fysisk læringsmiljø i dagens lovverk omhandler helse, miljø og sikkerhetsmessige hensyn. I tillegg skal læringsmiljøet så langt det

lar seg gjøre, være utformet etter prinsipper om universell utforming. Ifølge Unge funksjonshemmede (2019) har mange folkehøgskoler utfordringer med å ta imot elever som trenger tilrettelegging. Unge voksne med funksjonsnedsettelse som ønsker seg et bredt folkehøgskoletilbud på lik linje som andre jevnaldrende, får i realiteten ganske få valgmuligheter. Fordi mange folkehøgskoler eier og drifter skolevirksomhet i eldre bygg, er det forståelig at det kan være vanskelig å tilfredsstille kravene til universell utforming av alle bygg. Utvalget mener likevel det må tilrettelegges for en mer mangfoldig ansatt- og elevmasse enn i dag. Tilrettelegging for at flest mulig kan bruke folkehøgskolen krever at man investerer i langsiktige tiltak for universell utforming, som i mange tilfeller vil være engangskostnader.

Utvalget foreslår at nye folkehøgskoler skal utformes etter krav om universell utforming i plan- og bygningslovens byggetekniske forskrift (TEK17) for å bli godkjent som folkehøgskoler. Eksisterende skoler må arbeide målrettet for å oppdatere eksisterende bygningsmasse til å møte kravene om universell utforming. Ved nybygg på eksisterende folkehøgskoler, skal krav om universell utforming gjelde.

Utvalget oppfatter dagens krav til læringsmiljø som for snevre tatt i betraktning at elevene i all hovedsak bor på skolen og dermed oppholder seg i dette miljøet hele døgnet. I folkehøgskolesammenheng er det naturlig å snakke om et bo- og læringsmiljø. For å ivareta et godt bo- og læringsmiljø på skolen er gode internat, matsal, kjøkken, vaskerom, bad, fellesareal og undervisningsareal viktig. Utvalget mener at folkehøgskoleloven i større grad må ha krav til bomiljøet.

En folkehøgskoles lokaler må ha tilstrekkelig nærhet til hverandre, slik at man unngår spredte campuser. En folkehøgskole blir et lite lokalsamfunn i seg selv i de månedene elevene er der. For danningseffekten ser utvalget det som viktig at det ikke oppstår mange ulike småsamfunn på skolen. Dette tilsier også at skolene bør tenke på gruppesammensetning når de fordeler internatrom til elevene for å sikre mangfoldige grupper.

At Arbeidstilsynet har ansvar for tilsyn med folkehøgskolenes læringsmiljø, mener utvalget fører til at det blir for lite tilsyn med læringsmiljøet på skolene. Etter hva utvalget kjenner til, har Arbeidstilsynet hatt bare én tilsynssak i en folkehøgskole, se kapittel 12.2.2. Med hele arbeidslivet som felt har Arbeidstilsynet et bredt ansvarsområde, og folkehøgskolene skiller seg ut

fra de andre ansvarsområdene ved at elevene bor på skolen. Utvalget mener at det bør være færre tilsynsmyndigheter for folkehøgskolesektoren. Se forslag til tiltak i kapittel 12.

## 11.2 Kvalitetsutvikling og kvalitetssystem

### 11.2.1 Folkehøgskolenes selvevaluering

Et godt system for kvalitetssikring vil både gi en folkehøgskole verktøyene den trenger for å videreutvikle kvaliteten, og gi staten tilstrekkelig informasjon om at midlene som tildeles, forvaltes på en ansvarlig måte. Folkehøgskoleloven krever at folkehøgskolene utarbeider selvevalueringsrapporter.

Innføringen av selvevaluering må ses i lys av NOU 2000: 14, hvor det ble anbefalt at høyskoler og universiteter i større grad selv skulle være ansvarlige for kvalitetssikring av egen utdanning, og at staten legger større vekt på tilsyn med *prosessen* for kvalitetsarbeid framfor tilsyn med resultatet. Denne tankegangen var noe av bakgrunnen for at tilsynsmannsfunksjonen i folkehøgskolen ble avvirket (NOU 2001: 16).

Utvalget har fått tilsendt selvevalueringsrapportene fra folkehøgskolene for skoleåret 2020–2021 fra Utdanningsdirektoratet. Disse danner et grunnlag for å få en overordnet innsikt i hvordan skolene løser oppgaven med selvevaluering. Selvevalueringsrapportene varierer i metodikk, tematikk og omfang. Noen rapporter er omfattende redegørelser om skolens kvalitetsarbeid for skoleåret med analyse av resultater fra spørreundersøkelser og dybdeintervjuer, og med konkrete oppfølgings tiltak. I den andre enden av skalaen er rapporter som består av skoleledelsens betraktninger om foregående skoleår uten noen videre vurdering av kvaliteten eller systematisk datainnsamling.

Folkehøgskoleforbundet (FHF) og Noregs Kristelige Folkehøgskolelag (NKF) foreslår årlige eller flerårige tema for folkehøgskolenes selvevaluering. Utvalget ser at mange skoler retter evalueringen inn mot de temaene. Noen skoler evaluerer bare det aktuelle temaet, mens andre også utarbeider en generell evaluering av skoleåret. For skoleåret 2020–2021 hadde FHF «bærekraft» som tema for selvevalueringen, mens NKF hadde «det sosialpedagogiske blikket».

De fleste rapportene inneholder en beskrivelse av skolens visjon og målformuleringer og prosedyrer for kvalitetsarbeid.

De fleste rapportene viser til at skolene har faste tidspunkt i løpet av skoleåret, hvor elever og

ansatte evaluerer skolens undervisningstilbud. Det gir institusjonene innsikt i hva som har fungert godt i løpet av året og mulighet til å gjøre tilpasninger fortløpende i skoleåret. Det er færre som ser ut til å ha gode systemer for dokumentasjon og bearbeiding av resultatene slik at de kan inngå i en overordnet og helhetlig framstilling av skolens kvalitetsarbeid. For enkelte av skolene blir selvevaluering av et aktuelt tema en prosess som foregår på siden av det formelle kvalitetsutviklingssystemet og grenser til å være prosjektbeskrivelser uten evaluering av kvalitet.

Det ser ut til å være stor variasjon i tolkningen av folkehøgskoleloven § 2 bokstav h og hva det innebærer at «skolen skal utarbeide prosedyre for selvevaluering og kvalitetsutvikling som sikrer de tilsatte og elever medvirkning». Noen rapporter er utarbeidet i samråd med elever og ansatte, og noen viser eksplisitt til elevers og ansattes tilbakemeldinger. Andre viser til at elever og ansatte har møtepunkter i løpet av året hvor de har anledning til å komme med tilbakemeldinger, men ofte uten å omtale hva som har blitt drøftet på disse møtene.

Gjennomgangen av selvevalueringsrapportene viser at selv om de fleste rapportene gjengir resultater fra en evaluering, er det mange som har mangler når det kommer til å analysere resultatene og komme med konkrete forslag til tiltak eller oppfølgingspunkt. Oppfølging av resultater i form av tiltak til oppfølging, er likevel en naturlig del av et kvalitetsutviklingsarbeid. NOU 2001: 16 *Frihet til mangfold – om folkehøgskolens rammevilkår* skriver følgende om intensjonen ved selvevalueringen:

«Selvevaluering innebærer blant annet å etablere rutiner for kritisk å vurdere egen virksomhet, identifisere områder for forbedring, sette inn ressurser på å oppnå forbedringer og vurdere de resultatene man oppnår.»

Kilde: NOU 2001: 16

Konkrete tiltak gjør det også enklere å måle tiltakets effekt og evaluere om man har hatt utvikling på et gitt område over tid. Omtrent halvparten av rapportene har tilbakeskuende avsnitt som ser på tidligere års evalueringer og hvordan oppfølging av tiltak har fungert.

### 11.2.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at forslagene om kvalitetssikring i NOU 2001: 16 i for liten grad har blitt fulgt opp av det daværende Utdannings- og forskningsdepartementet. Fordi selvevalueringen må rapporteres til

myndighetene, er dagens bestemmelser langt på vei formulert som kontrollkrav og i mindre grad et internt kvalitetsverktøy for den enkelte folkehøgskolen. Dette kommer til uttrykk i tilbakemeldingen fra Noregs Kristelige Folkehøgskolelag på selvevalueringsrapportene til deres medlemsskoler fra 2019. De mente at rapportene i større grad bør være en «integrrert del av skoleåret, ikke ekstraarbeid» (Noregs Kristelige Folkehøgskolelag, 2019a). Denne tilbakemeldingen kan etter utvalgets oppfatning tyde på at enkelte folkehøgskoler utarbeider selvevalueringsrapportene fordi det kreves av dem, men i mindre grad integrerer arbeidet med rapporten med det øvrige utviklingsarbeidet på skolen.

Utvalget har ikke inntrykk av at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet følger opp selvevalueringsrapportene på en tilfredsstillende måte. Utdanningsdirektoratet mottar rapportene, men folkehøgskolene mottar ingen tilbakemelding på innholdet i rapportene fra direktoratet. Utvalget har heller ikke funnet eksempler på tilfeller hvor innholdet i selvevalueringsrapportene har ført til dialog eller tilsyn ved noen folkehøgskoler.

Utvalget mener at det er klare paralleller mellom kravene til kvalitetssystemer for fagskoler, universiteter og høyskoler, og kravet om selvevaluering for folkehøgskolene. Noe av intensjonen er å kreve at informasjon hentes inn og settes i system for videre kvalitetsarbeid, og at man krever standarder for kvalitetsarbeidet heller enn for måloppnåelsen.

Folkehøyskoleloven med forskrift har få krav til kvalitetssystem i folkehøgskolene. Til sammenligning har høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning en egen forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling og en forskrift om tilsyn med utdanningskvalitet. Disse forskriftene inneholder både rapporteringskrav og krav til hvordan institusjonene skal arbeide med kvalitetsutvikling. Tilsvarende oppgaver som det NOKUT har fått for universiteter, høyskoler og fagskoler, er ikke tilført Utdanningsdirektoratet.

Utvalget ønsker å videreutvikle dagens kvalitetssystem i folkehøgskolene hvor selvevaluering er sentralt. Utvalget mener at det trengs felles innholdskrav til evalueringen, slik at det er lettere å avdekke sviktende kvalitet og sammenligne ulike folkehøgskoler. I tillegg til et årlig selvvalgt tema, må det stilles krav til at alle undervisningstilbud evalueres årlig med deltakelse fra elevene. Der hvor sviktende kvalitet avdekkes, skal det settes inn tiltak og skolene må dokumentere hvordan tiltak er fulgt opp og hvorvidt de har gitt ønsket

effekt. Kvalitetsarbeidet skal dokumenteres, elevene må bli orientert om resultatene av evalueringer og sentrale dokumenter bør publiseres offentlig.

Utvalget mener at hensikten med folkehøgskolenes selvevaluering er god, men at det er for stor variasjon i utførelse til at rapportene gir grunnlag til å vurdere og sammenligne skolenes kvalitetsarbeid. Utvalget mener selvevalueringene slik de foreligger nå, ikke er en god kilde til styringsinformasjon for myndighetene, men at de kan være gode verktøy for det interne kvalitetsarbeidet.

Utvalget foreslår at selvevalueringen fortsatt inngår i folkehøgskolenes årlige kvalitetsarbeid, men at den er til internt kvalitetsarbeid og til bruk ved tilsyn. Folkehøgskolene bør ikke lenger sende inn selvevalueringsrapportene for kontroll av at selvevaluering er utført. Utvalget foreslår at skolene utarbeider årsrapporter med årsberetning, risikovurderinger, regnskap og nøkkeltall som sendes til myndighetene som hovedkilde til informasjon om skoledriften. Disse rapportene må publiseres på folkehøgskolenes eller Utdanningsdirektoratets nettsider slik at informasjonen blir offentlig tilgjengelig.

## 11.3 Parter i kvalitetsarbeidet

### 11.3.1 Tilsyns- og tilskuddsmyndighet

I dag ligger oppfølging av tilskuddsordningen og tilsynsmyndigheten til Utdanningsdirektoratet. Direktoratet mottar folkehøgskolenes selvevalueringsrapporter og en uttalelse fra statsforvalteren som gjennomgår årsregnskapene til folkehøgskolene. På grunnlag av dette *kan* direktoratet gjennomføre tilsyn, men det er ingen krav som sier at tilsyn *skal* gjennomføres. Siden 2010 har det bare blitt gjennomført fire tilsyn med folkehøgskoler, i 2013 og 2014 (Utdanningsdirektoratet, 2022d).

Utdanningsdirektoratet har tilsyn med private skoler og økonomisk tilsyn med private barnehager i tillegg til folkehøgskoler. Både Utdanningsdirektoratet og NOKUT har de siste tiårene utviklet det som kalles veiledningsbasert tilsyn. I NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren* forklares veiledningsbasert tilsyn slik:

«Sammenlignet med et kontrollbasert tilsyn vil et tilsyn basert på veiledning være en mer optimistisk aktivitet. Faglighet og kunnskapsakkumulasjon står sentralt, og man aksepterer at det kan finnes mange veier til det endelige



målet, og at regelverket ikke er et mål i seg selv. Dette fokuset på konsekvensorientering framfor regelorientering gjør at den viktigste kunnskapen en veileder kan ha, er fagkompetanse på de relevante fagfeltene. Omgangnsformen med tilsynsobjektene er preget av dialog, der tilsynet formidler sin kunnskap om mulige løsninger, mens [tilsynsobjektet] bidrar med informasjon om kontekstuelle forhold. Det er viktig å ha nærhet til tilsynsobjektet, slik at gjensidig tillit og innsikt kan opparbeides. Resultatlikhet er viktigere enn behandlingslikhet.»

### 11.3.2 Folkehøgskolerådets rolle i kvalitetsutviklingen

Folkehøgskolerådet har ingen formell myndighet i folkehøgskolenes kvalitetsarbeid. Som skolepolitisk samarbeidsorgan for folkehøgskolesektoren har rådet likevel en naturlig og sentral faglig rolle i kvalitetsarbeidet. Rådet legger til rette for pedagogisk utviklingsarbeid og utarbeider veiledninger og rundskriv med anbefalinger til skolene. Folkehøgskoleorganisasjonene organiserer flere samlingspunkt hvert år hvor de tar opp aktuelle tema som skolene jobber med (Folkehøgskolerådet, 2022c). På disse samlingene kommer ansatte i folkehøgskolesektoren sammen og utveksler erfaringer.

Folkehøgskolerådet har også en viktig rolle i kvalitetsarbeidet ved at de er folkehøgskolenes kontaktpunkt inn mot myndighetene. Rollen som sparringpartner for myndighetene er viktig både for myndighetenes kjennskap til hva som rører seg i sektoren og for at folkehøgskolene skal få innsikt i hva som er viktig for myndighetene.

Hvert år innhenter Folkehøgskolerådet statistikk om følgende forhold i folkehøgskolene og deler det med folkehøgskolene gjennom rundskriv, som legges åpent tilgjengelig på rådets nettsider:

- Lønn for ulike typer stillinger
- Økonomi, for eksempel hva skolene bruker mest penger på
- Elevbetaling

Folkehøgskolenes informasjonskontor gjennomfører også hvert år både «Skolestartundersøkelsen» og «Skolesluttundersøkelsen». Disse sendes ut til alle folkehøgskoleelevene ved skoleårets start og slutt, og gir elevene mulighet til å si noe om forventningene til skoleåret og gi tilbakemelding om det tilbakelagte skoleåret. Disse har likhetstrekk med Studiebarometeret som gjennomføres av NOKUT, men det er forskjell i hvordan spørsmålene om kvaliteten på tilbudet er utformet

i de to undersøkelsene. Overordnet sett stiller Studiebarometeret mer detaljerte spørsmål, og dermed gir den også mer konkrete tilbakemeldinger. For eksempel spør skolesluttundersøkelsen om året har bidratt til faglig utvikling, økt samarbeidsevne eller gleden ved å lære, mens Studiebarometeret stiller spørsmål om kvaliteten på kompetansen til lærerne og det fysiske utstyret som er tilgjengelig for studentene. Resultatene fra skolestart- og skolesluttundersøkelsene vil kunne være vanskeligere å bruke for å sette inn ressurser der det er sviktende kvalitet. Resultatene fra disse undersøkelsene er heller ikke offentlig tilgjengelig.

### 11.3.3 Elevmedvirkning

Folkehøgskoleelevenes medbestemmelsesrett i kvalitetsarbeidet er lovfestet. Denne retten sikrer de fleste folkehøgskolene gjennom elevrådet og ved at elevrådsleder deltar i ulike beslutningsorgan.

Folkehøgskoleelevene har ingen nasjonal elevorganisasjon. Folkehøgskoleelever skiller seg fra andre elever og studenter ved at de som hovedregel er elever bare ett skoleår eller mindre. Dette gjør det vanskeligere å få til godt elevdemokrati fordi man har lite mulighet til overlapp av tillitsvalgte mellom kullene.

### 11.3.4 Utvalgets vurderinger

Krav til kvalitetsarbeid, mer oppfølging og kontroll og en tilpasset finansieringsordning er virkemidler for å oppnå målet om en mer inkluderende folkehøgskole. Utvalget mener det er viktig at Utdanningsdirektoratet som tilskuddsmyndighet og tilsynsmyndighet sikres tilstrekkelig informasjon og kompetanse om folkehøgskolesektoren for å kunne videreutvikle og bevare den. Det virker som myndighetene har for lite systematisk kunnskap om kvaliteten i sektoren. Årsaken til mangelen på kunnskap er at myndighetene i dag har lite annet enn kontrolloppgaver. Både statsforvalteren og Utdanningsdirektoratet kontrollerer at folkehøgskolene innrapporterer ulike opplysninger i rett tid, men informasjonen tas i liten grad i bruk til å følge opp folkehøgskolene. For å kunne gi gode styringsinstruksjoner og god veiledning til sektoren, må det tilføres ressurser til å øke kapasitet og kompetanse om folkehøgskolesektoren hos Utdanningsdirektoratet.

Etter utvalgets oppfatning er det naturlig at folkehøgskolesektoren selv har ansvaret for eget kvalitetsarbeid og egen profesjonsutvikling. Den

aktive rollen Folkehøgskolerådet tar, kan skyldes et opplevd behov for utfyllende retningslinjer til det relativt overordnede regelverket til folkehøgskolene. Utvalget mener at Folkehøgskolerådet fortsatt skal være sentral i den videre utviklingen av kvalitetsarbeidet i folkehøgskolene. En viktig rolle i kvalitetsarbeidet er også å være folkehøgskolenes kontaktpunkt inn mot myndighetene. Dette taler for at rådet bør styrkes som interesseorganisasjon, se utdypende omtale i kapittel 12.2.3.

Oppsummert anbefaler utvalget at Utdanningsdirektoratet rolle som tilsynsmyndighet i folkehøgskolenes kvalitetsarbeid styrkes, og at Folkehøgskolerådet styrkes slik at det kan støtte opp under, og lede folkehøgskolenes kvalitetsarbeid.

## 11.4 Kunnskapsgrunlaget for kvalitetsutvikling

Det er mange som har behov for kunnskap om kvaliteten ved folkehøgskolene. For å kunne ha et langsiktig og strategisk perspektiv, må et departement ha kunnskap om tilstand og utviklingsbehov for sektoren som skal styres (Direktoratet for forvaltning og ikt, 2019). Slik kan staten utvikle sektoren som helhet og prioritere midler der det trengs mest. Det er også viktig at den brede allmennheten er opplyst om folkehøgskolen, slik at skoleslaget har legitimitet i samfunnet.

En folkehøgskole trenger informasjon om kvaliteten på sine egne og andres tilbud for å kunne jobbe systematisk med kvalitetsutvikling. Informasjonen kan være fra mange ulike typer kilder. Staten har begrenset med statistikk og data om folkehøgskolene. Årlig rapporterer folkehøgskolene elevtall per kurs til Utdanningsdirektoratet som underlag for å beregne statstilskuddet til skolene. Utdanningsdirektoratet har statistikk om kursene, skolene og antall elever per skole fordelt på alder, kjønn og fagområder, inkludert søkerstatistikk. Noen få utvalgte deler av statistikken er offentlig tilgjengelig på nettsidene til leverandøren av rapporteringssystemet (Utdanningsdirektoratet, 2022f). Noe statistikk om antall aktive elever og antall tidligere elever er tilgjengelig hos Statistisk sentralbyrå (Statistisk sentralbyrå, 2021b). Utover dette bidrar ikke staten til systematisk innhenting og deling av informasjon om folkehøgskolene.

Folkehøgskolene skal årlig sende årsregnskap, årsberetning og revisors beretning til statsforvalteren, som sender sin vurdering av dette til Utdanningsdirektoratet. Rapporteringen til stats-

forvalteren er imidlertid ikke offentlig tilgjengelig. Skolen er også ansvarlig for at fravær føres og at dokumentasjon av dette er tilgjengelig for blant annet Kunnskapsdepartementet.

For at staten skal kunne vurdere om folkehøgskolenes systemer for kvalitetsutvikling er gode nok, hjemler forskriften til folkehøgskoleloven § 14 at Kunnskapsdepartementet kan foreta periodiske metaevalueringer.

I NOU 2001: 16 forklares metaevaluering slik:

«En metaevaluering kan beskrives som en «evaluering av evalueringen». Den vil ha som hovedformål å vurdere den enkelte skoles system for kvalitetsutvikling, det vil si om skolen faktisk utfører selvevaluering, og hva denne benyttes til. I en metaevaluering vil man ikke gå konkret inn i skolens daglige drift, for eksempel ved å måle indikatorer for måloppnåelse, men på sett og vis vurdere skolens egen vurdering av måloppnåelse. Et viktig poeng vil være å vurdere hvordan den institusjon som metaevalueres bruker sin selvevaluering videre for å oppnå kvalitetsutvikling.»

Kilde: NOU 2001: 16, s. 40

Metaevalueringene var tenkt som en kontrollfunksjon fra statens side. Det er ikke blitt gjennomført noen metaevaluering etter at denne hjemmelen kom inn i forskriften.

### 11.4.1 Kunnskapsgrunnlag i universitets- og høgskolesektoren og fagskolesektoren

Kunnskapen som er tilgjengelig for kvalitetsarbeidet til institusjonene i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning, er til sammenligning omfattende. For universiteter, høgskoler og fagskoler lager Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse årlige tilstandsrapporter som sammenstiller tall for sektorene fra det foregående året (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2022b). Dette inkluderer statistikk om studentene, utdanningstilbudene, institusjonene, gjennomføring og frafall. Mye er statistikk fra Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) og Database for statistikk om fagskoleutdanning (DBH-F), hvor svært mye statistikk om utdanningene, studentene og økonomidata ligger åpent tilgjengelig (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2022a). Også Statistisk sentralbyrå publiserer rutinemessig statistikk om ulike deler av utdanningssektoren, men folkehøgskolene er ikke en del av byråets faste publiseringer (Statistisk sentralbyrå, 2022b).

NOKUT gjennomfører studentundersøkelsen Studiebarometeret for både universiteter, høyskoler og fagskoler hvert år, for å undersøke hva studentene mener om utdanningskvaliteten (NOKUT, 2022a). I Studiebarometeret presenteres studentenes tilfredshet med studier og utdanningsinstitusjoner, tilbakemelding og veiledning fra lærere, samt oppgitt tidsbruk på studier og arbeid. Samordna opptak bidrar med utfyllende søkerstatistikk (Samordna opptak, 2022). I tillegg bestiller Kunnskapsdepartementet jevnlig undersøkelser for å få kunnskap om utviklingen i sektorene, blant annet kandidatundersøkelser (NIFU, 2022), arbeidslivsundersøkelser (Støren, et al., 2019) og frafallsundersøkelser (Høst, Skjelbred, & Røsdal, 2018). Alt dette gjør institusjonene i stand til å identifisere sviktende kvalitet i studie-tilbudene sine, og sette inn målrettede tiltak der det er behov.

#### 11.4.2 Kunnskapsgrunnlag i dansk og svensk folkehøgskolesektor

I Danmark har Undervisningsministeriet en regnskapsportal på nett hvor nøkkeltall fra årsregnskapene til utdanningsinstitusjoner publiseres (Undervisningsministeriet, 2022). Denne portalen er åpent tilgjengelig for offentligheten og gjør det mulig å sammenligne ulike folkehøgskoler med hverandre. Tallene i portalen kan blant annet brukes til å sammenligne skolenes inntekter og kostnader, for eksempel skolenes kostnader knyttet til undervisning, mat og kjøkkensansatte, administrasjon og drift av bygg. Portalen har også tall for antall årselever per lærerårsverk. I tillegg viser regnskapstallene hvor mye skolene bruker på undervisningsmateriale, reiser med mer. Det utarbeides ikke sammenlignende statistikk i denne portalen, men tallene er tilgjengelige dersom man selv ønsker å sammenstille nøkkeltall for sektoren.

Danmarks Statistik, tilsvarende Statistisk sentralbyrå, utarbeider også hvert år statistikk om folkehøgskoleelevene og -kursene. Statistikken viser blant annet elevenes alder, kjønn, utdanningsbakgrunn, innvandringsbakgrunn, inntekt og bopel (Danmarks statistik, 2022).

I Sverige publiserer Statistikmyndigheten SCB, tilsvarende Statistisk sentralbyrå, årlig statistikk om folkehøgskolesektoren. Elevenes kjønn, alder, utdanningsbakgrunn, innvandringsbakgrunn og bopel framgår, men også statistikk over pedagogisk personale og kostnader i folkehøgskolene (Statistikmyndigheten SCB, 2022). Folkbildningsrådet, tilsvarende Folkehøgskolerådet, samler inn data om folkehøgskoledriften fra de svenske folke-

høgskolene, og legger fram disse dataene i sin årsberetning. I årsberetningen presenteres nøkkeltall fra folkehøgskolenes årsregnskap og elev- og kursstatistikk (Folkbildningsrådet, 2022). Årsberetningen sendes til Sveriges regjering, og kan kompletteres av utredninger og rapportering om særlige tema som regjeringen har bedt om. Folkbildningsrådet publiserer alle rapporter og årsberetninger på sine nettsider (Folkbildningsrådet, 2018).

#### 11.4.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at offentliggjøring av statistikk vil føre til at arbeidet med utdanningskvalitet i folkehøgskolesektoren blir ansett som viktigere. Innsamling og publisering av data bidrar både til mer transparens, bedre kvalitet og nødvendig styringsinformasjon for staten. Det finnes for lite systematisk kunnskap om folkehøgskolesektoren i dag, og mye av det som finnes er spredt i ulike kilder og vanskelig tilgjengelig. Utvalget mener at det må settes i gang et arbeid for å innhente, analysere og offentliggjøre statistikk om folkehøgskolesektoren. Slik statistikk gir både viktig styringsinformasjon til myndighetene og viktig informasjon til bruk i folkehøgskolenes interne kvalitetsarbeid.

I dag har potensielle folkehøgskoleelever hovedsakelig markedsføringsmateriale fra folkehøgskolene som kilde til informasjon, når de skal vurdere hvilken folkehøgskole de ønsker å gå på. Søkerne har altså ikke tilgang på objektiv kunnskap om de ulike folkehøgskolene og deres tilbud. Fordi søkerne ofte er 18–19-åringer og bruker en adskillig sum penger på folkehøgskoleåret, mener utvalget det er kritisk å sikre søkerne objektiv informasjon om kursene, slik at de har mulighet til å ta kunnskapsbaserte valg.

Krav til rapportering om enkelte forhold, kan også være en måte å få oppmerksomhet om det staten mener er viktig at folkehøgskolene arbeider med, og som er knyttet til samfunnsmandatet. For eksempel kan mangfoldsindikatorer som rapporteringskrav i kvalitetssystemet være et godt grep for å rette oppmerksomheten mot mangfold. Rapporteringskrav er en mykere form for styring som krever mer ressurser til oppfølging fra myndighetenes side for å vurdere rapporteringen og gi tilbakemelding.

#### Grunnlagsdata

Det folkehøgskolene rapporterer inn i dag, dekker mye av behovet for kunnskap om sektoren. Problemet er først og fremst at data som samles inn av Utdanningsdirektoratet og statsfor-

valteren, ikke systematiseres og publiseres eller på andre måter gjøres tilgjengelig for de som har nytte av informasjonen.

Utvalget mener det som hovedsakelig mangler av innrapportering er:

- elevers opplevelse av kvaliteten ved skolen
- statistikk over ansatte, spesielt undervisningspersonell
- mangfoldsindikatorer

Utvalget foreslår fire elementer i et system for å samle inn grunnlagsdata, som til sammen skal gi god informasjon om folkehøgskolesektoren:

1. Årlig elevundersøkelse etter modell av Studiebarometeret
  - a. Tilfredshet
  - b. Mobbing
  - c. Utbytte (egenvurdering)
2. Registerdata fra Statistisk sentralbyrå
  - a. Mangfoldsindikatorer
  - b. Hva kjennetegner folkehøgskoleelevene før og etter folkehøgskoleåret (gjennomføring av videregående opplæring, videre utdanning og arbeidstilknytning som eksempel)
3. Deler av innrapportering fra skolene publiseres offentlig av Utdanningsdirektoratet
  - a. Antall årsverk (lærere)
  - b. Antall elever
  - c. Kurstype
  - d. Statsborgerskap
  - e. Pris
  - f. Etc.
4. Forskning

Forslaget til utvalget skal:

- bidra til bedre styringsinformasjon, noe som gir bedre grunnlag for å gjøre risikovurderinger knyttet til tilsyn og for å vurdere behov for vekst og økte bevilgninger
- bidra til at ungdom kan ta mer informerte valg
- bidra til bedre informasjon om kvalitet
- bidra til bedre informasjon om mangfold og sosial mobilitet

Utvalget mener at myndighetene må ta ansvar for at data rapporteres inn og for å lage gode systemer for innrapporteringen. Relevante dokumenter og statistikk må samles effektivt og publiseres på offentlig tilgjengelige nettsider. Særlig er det behov for en brukerundersøkelse som kan innhente elevenes syn på kvaliteten på folkehøgskoleoppholdet.

Elevene må ha tilgang til resultatene for brukerundersøkelsene for hver enkelt skole, slik

at de kan gjøre gode valg av skole eller kurs basert på offentlig tilgjengelig informasjon.

En årlig elevundersøkelse kan bidra til mer informerte valg for mulige søkere. En undersøkelse med data for hvert enkelt folkehøgskole, gir også tilsynsmyndighetene bedre informasjon om eventuelle risikoer som kan følges opp videre.

Utvalget ønsker også at Statistisk sentralbyrå publiserer folkehøgskoledata jevnlig, og utfører jevnlig analyse basert på registerdata som de allerede har om for eksempel sosioøkonomisk bakgrunn blant elevene.

Publisering av statistikk om folkehøgskolesektoren vil etter utvalgets vurdering kunne føre til at folkehøgskolene arbeider mer systematisk med kvalitetsutvikling. Staten bør samle opplysninger om aktiviteten, resultatene, elevgruppen, de pedagogiske ressursene og økonomien i en årlig tilstandsrapport for folkehøgskolesektoren, etter modell av tilsvarende for fagskoler og høyere utdanning. Dermed vil det være mulig å følge utviklingen i folkehøgskolesektoren over tid, og ha et kunnskapsgrunnlag for politiske beslutninger om tilskuddsordningen til folkehøgskolene.

Det er behov for å standardisere dagens innsamling av data i form av en statistikkportal, for å kunne sammenligne de ulike skolene og arbeide effektivt. I tillegg bør skolene framover innrapportere pedagogisk tetthet (antall årsverk) og pedagogisk kompetanse. Systematisk innsamling til bruk som nøkkeltall for sektoren krever også felles standarder for registrering av data. Det er ønskelig å ha muligheten til å sammenlikne størrelser som folkehøgskolenes økonomiske overskudd og antall lærere per elev, og det må planlegges for automatisk datainnhenting. Myndighetene bør vurdere å regulere en plikt for folkehøgskolene om å rapportere data på linje med andre deler av utdanningssektoren.

#### *Statistikkportal*

En statistikkportal kan gi oversikt over tall som er sentrale for å følge utviklingen i folkehøgskolene. Ulike folkehøgskoler kan sammenlignes for eksempel når det gjelder følgende variabler (listen er ikke uttømmende):

- 1) Kurs
  - a. Antall
  - b. Type
  - c. Kurslengde
- 2) Elever
  - a. Antall
  - b. Kjønn

- c. Dobbelttellende
- d. Internasjonale
- 3) Elevstipendiater
  - a. Antall
- 4) Gjennomføring
  - a. Hvor mange fullfører ikke
- 5) Pedagogisk kvalitet
  - a. Andel med pedagogisk kompetanse
  - b. Elever per lærerårsverk
- 6) Drift
  - a. Tilskudd
  - b. Elevbetaling
  - c. Andre inntekter

Utvalget er opptatt av at folkehøgskolene ikke skal rapportere mer enn nødvendig, og helst bare en gang. Det må også legges tilstrekkelig vekt på personvern. Dette ivaretas ved at elevundersøkelsen gjennomføres av andre enn skolen, ved at Statistisk sentralbyrå får et ansvar for analyser med kobling mot registerdata, og at få nye variabler legges inn i eksisterende verktøy for innrapportering. Det er viktig at skolene innrapporterer mest mulig i årsrapporten sin, for å unngå dobbeltrapportering.

### Forskning

Forskning på folkehøgskolene har lite omfang i dag, og utvalget mener forskningen bør styrkes. Det finnes ikke i dag god nok kunnskap om hvilken samfunnseffekt folkehøgskolene har, og hvilket utbytte enkeltindividet får av å gå på folkehøgskole. Det er utvalgets inntrykk at folkehøgskolene bidrar betydelig både til samfunnet og individet, men for å sikre folkehøgskolenes plass og legitimitet i framtiden, bør dette følges opp med forskning.

Sett i sammenheng med utvalgets forslag om å øke innsatsen for en bredere rekruttering til folkehøgskolen, er forskning om utbyttet av folkehøgskolen og evaluering av arbeidet med en mer inkluderende folkehøgskole, særlig aktuelle tema for forskning. En større forskningsinnsats avhenger av at det finnes oppdatert statistikk, innsamling av relevante kvantitative og kvalitative data, og at data er tilgjengelige, sammenlignbare, og av god kvalitet.

## 11.5 Utvalgets forslag til tiltak

- Utvalget foreslår at kravene til det systematiske kvalitetsarbeidet ved folkehøgskolene skjerpes. I tillegg til et årlig selvvalgt tema må

det stilles krav til at alle undervisningstilbud evalueres årlig med deltakelse fra elevene. Der hvor sviktende kvalitet avdekkes, skal det settes inn tiltak og skolene må dokumentere hvordan tiltak er fulgt opp og hvorvidt de har gitt ønsket effekt. Videre må det stilles krav til at alle evalueringer dokumenteres og gjøres tilgjengelig for offentligheten og myndighetene.

- Utvalget foreslår at alle kurstilbud i folkehøgskolene skal ha en kursplan som viser hvordan målene i folkehøgskolelovens formålsparagraf utgjør en vesentlig del av kurset. Kursplanene må være publisert på folkehøgskolens nettsider.<sup>2</sup>
- Utvalget foreslår at lovkravene knyttet til læringsmiljø utvides til å gjelde både bo- og læringsmiljø, og at disse i større grad enn i dag tar høyde for at elevene oppholder seg på skolen 24 timer i døgnet. Utvalget foreslår også at godkjenningskriteriene for folkehøgskoler inneholder eksplisitte krav til skolens lokaler.
- Utvalget foreslår at nye folkehøgskoler skal utformes etter krav om universell utforming i plan- og bygningslovens byggetekniske forskrift (TEK17) og at eksisterende skoler må arbeide målrettet for å oppdatere eksisterende bygningsmasse til å møte kravene om universell utforming. Ved nybygg på eksisterende folkehøgskoler skal krav om universell utforming gjelde.
- Utvalget foreslår at det stilles tydeligere krav til pedagogisk kompetanse for lærere på folkehøgskolene. 80 prosent av skolens ansatte lærere må oppfylle kravene i opplæringsloven for pedagogisk kompetanse eller ha fullført utdanning i folkehøgskolepedagogikk.
- Utvalget foreslår at folkehøgskoler skal kunne få dekket kostnader til videreutdanning i folkehøgskolepedagogikk ved høgskole eller universitet til lærere som ønsker dette. Det finnes i dag ulike tilskuddsordninger for videreutdanning av lærere, og utvalget foreslår at folkehøgskolelærere bør innlemmes i de eksisterende ordningene.
- Utvalget foreslår at skolene sender årsrapport som følger skoleåret til Utdanningsdirektoratet. Årsrapporten bør inneholde en årsberetning med regnskap, risikovurderinger, redegjørelse om antall kurs, fagtilbud, elevtall, vurdering av mangfold og representativitet og elevbetaling. Årsrapporten bør publiseres på folkehøgskolens nettside.

<sup>2</sup> Medlemmene Dyrvig Henriksen og Thorbjørnsen har tatt ut dissens til dette forslaget, se kapittel 11.1.2.

- Utvalget foreslår at Utdanningsdirektoratet gjennomfører mer tilsyn med folkehøgskolenes kvalitetsarbeid.
- Utvalget foreslår å styrke Folkehøgskolerådet slik at det kan støtte opp under, og lede folkehøgskolenes kvalitetsarbeid.
- Utvalget foreslår at tilskuddsbrev til folkehøgskolene publiseres offentlig.
- Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet sørger for å utvikle standardisert innsamling og publisering av data fra folkehøgskolesektoren, slik at informasjon om sektoren blir systematisert og offentlig tilgjengelig. I dag finnes mye informasjon om folkehøgskolesektoren hos Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet uten at dette er standardisert og publisert. Utvalget foreslår at Utdanningsdirektoratet publiserer data som folkehøgskolene rapporterer inn slik at det er offentlig tilgjengelig og åpner for at man kan sammenligne skoler. Utvalget mener også at Statistisk sentralbyrå bør publisere analyser og statistikk om folkehøgskolesektoren basert på tilgjengelig registerdata og data fra Utdanningsdirektoratet.
- Utvalget foreslår at det årlig gjennomføres en nasjonal elevundersøkelse blant folkehøgskoleelevene etter mal fra Studiebarometeret. Utvalget mener at både potensielle folkehøgskoleelever og offentligheten har behov for objektiv informasjon om kvaliteten på de ulike folkehøgskolenes tilbud. Utvalget foreslår at ansvaret for å gjennomføre og publisere resultater fra en slik undersøkelse, ligger til samme instans som har tilsynsmyndigheten for sektoren.
- Utvalget foreslår å gi Utdanningsdirektoratet i oppdrag å lage en årlig tilstandsrapport om folkehøgskolene, basert på innsamlede opplysninger om sektoren.
- Utvalget foreslår at det utlyses og gjennomføres mer forskning på folkehøgskolesektoren om folkehøgskolens effekt på individ- og samfunnsnivå, for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag for sektoren framover.
- Utvalget foreslår at krav til innrapportering av nødvendige data til offentlig statistikk regelfestes.

## Kapittel 12

# Styring, tilsyn og ansvar i folkehøgskolesektoren

I dette kapitlet drøfter utvalget hvilke problemer dagens statlige styring av folkehøgskolene gir i form av manglende åpenhet og lite konkret regelverk, med vekt på konsekvensene for å utføre tilsyn og kontroll med folkehøgskolene. Utvalget vurderer også balansen mellom ansvaret folkehøgskolene har for et godt kurstilbud og statens interesse av å følge opp at folkehøgskolene tilbyr god folkehøgskole.

Gjennom forslag om en mer åpen folkehøgskolesektor, mer målrettet statlig styring og tydeligere ansvar i folkehøgskolene for god skoledrift, ønsker utvalget å legge til rette for levedyktige folkehøgskoler med legitimitet i samfunnet.

### 12.1 En transparent folkehøgskolesektor

#### 12.1.1 Manglende kunnskap om folkehøgskoledriften

Det er lite kunnskap om hvordan tilstanden blant folkehøgskolene er. Dette skyldes for det første at tilskuddsordningen er utformet med få føringer for bruken, jamfør kapittel 6.1. For det andre er det lite innsamling, publisering og standardisering av informasjon om hva tilskudd og elevbetaling går til. Innsamlet informasjon blir også i for liten grad satt sammen og brukt av myndighetene til å danne et bilde av hvordan tilstanden er i folkehøgskolesektoren. Sist, men ikke minst, er det lite forskning på norske folkehøgskoler og hvordan de utfører sitt samfunnsmandat.

Konsekvensen er at myndighetene har lite styringsinformasjon som kan gi grunnlag for beslutninger om tilskuddet til folkehøgskolene. Dette er noen av utfordringene:

- Tilskuddsbrev til folkehøgskolene publiseres ikke offentlig.
- Retningslinjene fra Kunnskapsdepartementet for tilskudd til folkehøgskoler kap. 253. post 70 publiseres ikke offentlig.
- Lite informasjon om tilskuddsordningen, satser og statistikk er offentlige på Utdannings-

direktoratets nettsider. Stipulerte tilskuddsatser er imidlertid offentlig tilgjengelige i dokumenter utarbeidet i Folkehøgskolerådet ment for folkehøgskolesektoren.<sup>1</sup>

- Statistisk sentralbyrå lager lite statistikk og ingen analyserapporter om utviklingen i sektoren.
- Folkehøgskolene er ikke pålagt å innrapportere data til statistikk og utrednings- eller forvaltningsformål, slik som for eksempel fagskolene.
- Det er ikke noen systematisk innsamling og sammenstilling fra myndighetenes side av data om kvalitet i form av brukerundersøkelser. Folkehøgskolene lager egne årlige brukerundersøkelser, men disse brukes bare internt i folkehøgskolesektoren.

#### 12.1.2 Regelverket gir få føringer

Dagens lov og forskrift for folkehøgskolene er lite detaljert, og loven er utformet som en tilskuddslov, ikke skolelov. Staten ønsket med gjeldende lov å koble folkehøgskolene fra statens direkte styring ved å skille mellom tilskuddsordningen og det faglige innholdet i folkehøgskolene. Ved forrige store revisjon av folkehøgskoleloven som oppfølging av NOU 2001: 16, ble Tilsynsmannen som statlig funksjon og en statlig representant i hver folkehøgskoles styre avviklet. Til gjengjeld fikk folkehøgskolene krav om selv å stå for kvalitetsutviklingen ved selvevaluering og innrapportering av selvevalueringssrapporter til staten, jamfør kapittel 11.2.1. Skillet mellom tilskuddsordningen og skoledriften er ved senere regelendringer blitt mindre skarpt, ved at lovkrav som er felles i alle skolelover også har kommet inn i folkehøgskoleloven.<sup>2</sup>

Staten har få føringer på bruken av tilskuddet til folkehøgskolene, bortsett fra for særtilskuddet. Tidligere folkehøgskoleforskrift, før 2002, begrenset basistilskuddet og elevtilskuddet til å gjelde under-

<sup>1</sup> Folkehøgskolerådets utregning av tilskudd 2022, rundskriv 24/2021

<sup>2</sup> Folkehøgskoleloven § 4a, § 5a, § 5b og §6.

visningen, slik at den skulle være gratis for elevene (Forskrift om folkehøgskolen (opphevet), 1991).<sup>3</sup> Egenbetaling skulle dekke andre utgifter, som kost og losji. Et lite detaljert regelverk og ingen generelle statlige styringsdokumenter for det faglige innholdet, gjør at hver folkehøgskole utarbeider innhold og arbeidsformer for sin folkehøgskole, i henhold til folkehøgskolenes tradisjon. Dette er basert på prinsippet om folkehøgskolenes faglige frihet og en gjennomgående tillit til at den enkelte folkehøgskole selv vet best hva god folkehøgskole er.

Kravene til en statlig tilskuddsordning er ifølge statens økonomiregelverk, at den skal ha følgende fem hovedelementer (Finansdepartementet, 2021):

- Hvilke mål staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen.
- Hvilken målgruppe ordningen skal gjelde for.
- Det skal fastsettes kriterier for måloppnåelse.
- Det skal fastsettes kriterier for tildeling. Kriteriene skal være et grunnlag for å avgrense tilskuddsmottakerne, fastsette tilskuddsbeløpet og for å gi føringer for hva tilskuddet skal brukes til.
- Det skal være et opplegg for oppfølging og kontroll. Normalt skal tilskuddsordningen ha et regelverk.

Utformingen av regelverket for tilskuddsordninger har ifølge Direktoratet for økonomistyring betydning for om tilskuddsordningen er enkel å forvalte eller ikke. Et regelverk som ikke i tilstrekkelig grad omtaler de fem hovedelementene over, mangler viktig informasjon. Særlig blir det vanskelig å se sammenhengen mellom mål, tildelingskriterier og krav til oppfølging og kontroll (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2017).

I folkehøgskoleloven er målet for folkehøgskolene etter § 1 å fremme allmenndanning og folkeopplysning. Målene for tilskuddsordningen til folkehøgskolene er formulert slik av regjeringen i budsjettproposisjonen til Stortinget:

«Det generelle driftstilskuddet skal fremme allmenndanning og folkeopplysning, tilskuddet til driften av Folkehøgskolerådet skal fremme kunnskap om og utvikling av folkehøgskolene og tilskuddet til den nordiske folkehøgskolen i Sverige skal bidra til drift av nordisk folkehøgskolevirksomhet.»

Kilde: Prop. 1 S (2021–2022)

<sup>3</sup> Forskrift om folkehøgskolen av 27.12.1991 nr. 1010 (opphevet) punkt 5.1.2 Basistilskottet og punkt 5.1.3 Tilskott på grunnlag av elevtal.

Hvem som er målgruppen for tilskuddet, kriteriene for måloppnåelse og for tildeling av tilskudd står i Kunnskapsdepartementets retningslinjer for tilskuddet til folkehøgskoler. Disse er ikke publisert offentlig (Kunnskapsdepartementet, 2000). Målgruppen er elever som tar kurs ved en folkehøgskole og funksjonshemmede elever som tar kurs ved en folkehøgskole som er godkjent for særtilskudd. Kriteriene for måloppnåelse er at folkehøgskolene gir et tilbud som er i samsvar med godkjenningen, og for særtilskuddet at folkehøgskolene opprettholder en stor andel elever med funksjonsnedsettelse i forhold til et gitt normtall. Tildelingskriteriene er tredelt: Folkehøgskolene skal være godkjent, de skal oppfylle vilkår for tilskuddet i lov og forskrift, og skal rapportere i henhold til kravene som er satt.

Det er fastsatt regler i forskriften til lov om folkehøgskoler § 8 og § 9 for beregning av den elevvhengige delen av tilskuddet, men ikke for basistilskuddet og husleietilskuddet.<sup>4</sup> Det er heller ikke regulert hvor store andeler de tre tilskuddselementene skal utgjøre i forhold til hverandre. Hvilke skoler som kommer inn under ordningen med særtilskudd, hvor mange elevplasser dette gjelder og hvor stor andel av tilskuddet dette utgjør, er ikke regulert i forskriften.

Generelle og overordnede regler og få rettskilder gir et vanskelig utgangspunkt for å vurdere konkrete situasjoner for folkehøgskolene. NOU 2001: 16 anbefalte bestemmelser i folkehøgskoleloven som skulle sikre elevenes rettigheter ved behandling av disiplinærsaker. Det skulle også etableres prosedyrer som sikrer bred og grundig behandling ved skolen før vedtak om bortvisning og utvisning fattes (NOU 2001: 16). Dette er ikke regulert i dagens regelverk, se også kapittel 12.5.

Folkehøgskolerådet skal etter § 9 i forskriften til folkehøgskoleloven lage en innstilling for fordeling av husleietilskudd<sup>5</sup> som Utdanningsdirektoratet så skal bruke for å fordele tilskuddet mellom alle folkehøgskolene. En innstilling er et

<sup>4</sup> § 8 og § 9 i Forskrift til lov om folkehøgskoler fastsetter regler om beregning av elevtilskuddet og for elever som teller dobbelt ved beregning av tilskudd. Om basistilskuddet står det kun at det skal gis med samme beløp til alle skoler og for husleietilskuddet står det at det utdeles på grunnlag av innstilling fra Folkehøgskolerådet. For en utdypende omtale av tilskuddsordningen, se kapittel 7 om finansiering av folkehøgskolesektoren.

<sup>5</sup> Folkehøgskolerådet har satt som husleietilskuddets formål, å motivere skolene til å investere i bygninger, og utformet ordningen som et rentetilskudd til lån til konkrete byggeprosjekter. Forhåndsgodkjenning av prosjekter folkehøgskolene søker om å få godkjent, utgjør grunnlaget for innstillingen til husleietilskudd som Folkehøgskolerådet leverer til Utdanningsdirektoratet (Folkehøgskolerådet, 2022c).



forslag til fordeling som Utdanningsdirektoratet, som ansvarlig for forvaltningen av tilskuddsordningen, skal forholde seg til. Forskriften har imidlertid ingen føringer for hva forslaget skal baseres på, hva husleietilskuddet har som formål eller hvor mye penger dette tilskuddselementet skal utgjøre. På sin side har Folkehøgskolerådet etablert en fast praksis og vurderingskriterier for innstillingen, regulert i rundskriv (Folkehøgskolerådet, 2021c).

Hovedproblemet med et lite detaljert og generelt regelverk, er at tilsynsmyndighetene får lite som egner seg som målestokk å vurdere driften opp mot. Når det er få krav til kvalitetsarbeidet, er det også få elementer å føre tilsyn med. Sammenhengen mellom mål, tildelingskriterier og krav til måloppnåelse blir uklar. Et så overordnet regelverk som folkehøgskolene nå har, gir også rom for tolkning. Dette krever stor grad av åpenhet i forvaltningen om avgrensninger og vurderinger som kan være vanskelige å etterprøve.

### 12.1.3 Utvalgets vurderinger

Åpenhet om tilskuddsforvaltningen, fordelingen av tilskudd og hvordan pengene brukes er viktig for legitimiteten til offentlige tilskuddsordninger i et demokratisk samfunn. Sammenlignet med andre deler av utdanningssektoren framstår tilskuddsforvaltningen i folkehøgskolesektoren som lite transparent. Dette er uheldig og i strid med både samfunnets og folkehøgskolenes egne interesser. Allmennheten og myndighetene bør ha tilgang til god informasjon om tilskuddsordningen og hvordan folkehøgskolene drives. Det må være åpenhet om hvordan pengene fra staten tildeles, og hvordan elevbetaling og statstilskudd brukes, og dette må være etterprøvbart.

Årsaken til at folkehøgskolesektoren framstår som lite transparent er etter utvalgets vurdering dels at informasjon, som statistikk, i liten grad er gjort offentlig tilgjengelig. Manglende transparens henger også sammen med at staten har laget et regelverk som verken gir grunnlag for systematisk innhenting av informasjon eller for at informasjon kan brukes som beslutningsgrunnlag. I dag samles det inn forskjellige elevdata og data om folkehøgskolekursene, men ingen bearbeider dataene til en form som egner seg for systematisk bruk. Det er ikke lagt opp til at statistikken skal brukes.

Kravet til statlige tilskuddsordninger om tilsyn, oppfølging og kontroll lar seg vanskelig kombinere med regler og forvaltningspraksis som ikke legger opp til å samle inn og systematisere infor-

masjon. Utvalget mener at myndighetene må ta større ansvar for at data rapporteres inn og for å lage gode systemer for innrapporteringen. Dagens regelverk egner seg heller ikke godt til å føre tilsyn ut fra. Se utdypende omtale om systematisk innhenting av informasjon i kapittel 11.

Utvalget vurderer at regelverket framstår som ubalansert når det gjelder hvilket nivå staten styrer på. Staten detaljstyrer enkelte områder som organiseringen av skoleuken med skole på lørdag. Derimot er det ingen regulering av forholdet mellom basistilskudd, elevavhengig tilskudd og husleietilskudd, og dette overlates til Utdanningsdirektoratet å fastsette i den praktiske forvaltningen. Utvalget mener at forholdet mellom tilskuddselementene og formålet med dem er en så sentral del av tilskuddsordningen at staten bør regulere dette, for å sørge for nødvendig åpenhet og etterprøvbarhet.

Kriteriene for å godkjenne nye folkehøgskoler for tilskudd er de samme som kreves for at en eksisterende folkehøgskole fortsatt skal være berettiget til tilskudd. Folkehøgskoleloven setter disse kriteriene i § 2 og de er ikke utdypet i forskriften. Det stilles blant annet minimumskrav om 35 elever, at folkehøgskolen skal ha et styre med representasjon av elever og tilsatte, ha internat og elevråd, og planlegge kurs av en viss lengde og uten eksamen. Lite av dette er mulig å ha på plass i en planleggingsfase av ny folkehøgskole, men reglene tolkes som at nye folkehøgskoler kan godkjennes for tilskudd før de starter opp, basert på de planene nye folkehøgskoleprosjekter har. Det stilles for eksempel ikke krav til at internatbygget skal være egnet til formålet eller at det er utformet for å inkludere et mangfold av elever.

Reglene i lov og forskrift er altså utformet uten henblikk på at kriterier for å vurdere nye folkehøgskoler skal være annerledes enn kriteriene for fortsatt drift. Utdanningsdirektoratets praksis er riktignok innrettet for å hente inn opplysninger om internatet og skolens planlagte økonomi, men det finnes ikke kriterier i regelverket for å rangere søknadene eller for å avslå dem på annet grunnlag enn det som kreves av eksisterende folkehøgskoler. Etter utvalgets vurdering er dette et eksempel på at regelverket skaper manglende transparens og etterprøvbarhet av beslutninger.

Staten regulerer sektoren gjennom lov og forskrift, men i tillegg finnes retningslinjene for budsjettbevilgningen og ulike rundskriv som utdyper forskriften. Majoriteten av rundskriv og retningslinjer stammer fra perioden fra 2000 til 2005. Regelverket og de ulike rettskildene for folkehøgskolesektoren framstår som fragmentert, preget

av mange mindre endringer og vanskelig å få oversikt over. Utvalget anbefaler at Kunnskapsdepartementet går gjennom retningslinjene og rundskrivene og vurderer hvilket innhold som har karakter av forskrift og som bør legges inn i forskriften. Det må også vurderes hvilket innhold som er instruks til Utdanningsdirektoratet, hvilket innhold som er praksisbeskrivelser og hvilket innhold som er utdatert.

## 12.2 Myndighetsroller, tilsyn og kontroll

### 12.2.1 Uklar rollefordeling og mange aktører

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for folkehøgskoleloven og forskriften til lov om folkehøgskoler. Departementet har delegert forvaltningsansvaret for loven med forskrift og tilskuddsordningen til Utdanningsdirektoratet. Det innebærer ansvar for praktisk fortolkning av regelverket for å informere om ordningen, beregne og utbetale tilskudd, fatte vedtak og forberede klagesaker. Ved behov skal Utdanningsdirektoratet også gjennomføre tilsyn og motta søknader om å opprette nye folkehøgskoler og sende søknadene videre til Kunnskapsdepartementet (Kunnskapsdepartementet, 2000).

I tillegg til å gi Utdanningsdirektoratet det praktiske forvaltningsansvaret har departementet utarbeidet flere rundskriv og retningslinjer for tilskuddsordningen. Rundskrivene utdyper og tolker regelverket, mens retningslinjene utfyller og overlapper med lov og forskrift. For eksempel inneholder retningslinjene mer utdypende målformuleringer enn i lov og forskrift, regulering av saksgangen og instruks til Utdanningsdirektoratet om elementer som skal stå i kunngjøringen om tilskuddsordningen.

Folkehøgskolerådet har en rolle som forslagsstiller når det gjelder fordelingen av husleietilskuddet, jamfør forskriften til folkehøgskoleloven § 14. I sin forståelse av rollen har rådet etter utvalgets vurdering videreført hovedinnretningen av husleietilskuddet slik det var regulert i opphevet forskrift om folkehøgskolen av 27. 12 1991 tilhørende folkehøgskoleloven av 1984, som ble avløst av gjeldende folkehøgskolelov i 2003, se boks 12.1.

Folkehøgskolene søker Folkehøgskolerådet om forhåndsgodkjenning for husleietilskudd av sine oppgraderingsprosjekter, på samme måte som de søkte til departementet før 2003. Folkehøgskolerådet vurderer søknadene i henhold til fastsatte kriterier og fatter vedtak om forhåndsgodkjenning av prosjektet med en kostnads-

### Boks 12.1 Regler for ombygging, utviding og storvøling i opphevet forskrift av 27.12.1991 om folkehøgskolen

1.4 Ved ombygging, utviding og storvøling som vil få innverknad på det økonomiske tilskottet, må planane på førehand vere godkjende av departementet. Søknaden må m.a. innehalde:

- Planar
- Praktiske og pedagogiske grunngevingar
- Teikningar, byggeskildring og kostnadsoverslag, alt i to eksemplar
- Finansierings- og framdriftsplan
- Driftsbudsjett for dei første tre åra

Departementet kan gje nærare reglar for dette.

1.5 Godkjenning av bygningar og utstyr vil bli vurdert ut frå gjeldande kostnadsramme, jamfør punkt 5.2, romprogram og skolens eigen plan.

5.2.1 Kostnadsramma vert fastsett på grunnlag av romprogram for folkehøgskolen og den maksimalpris som gjeld ved fullføring av bygging/storvøling.

Departementet fastset romprogram og maksimalpris.

5.2.2 Skolane må sende inn søknad til departementet om vurdering av nybygging og storvølingar. Nybygging og storvøling vert godkjende innafor dei økonomiske rammer som gjeld.

Departementet fastset kostnadsramme når ferdigattest og revidert byggerekneskap ligg føre.

Endra kostnadsramme får verknad tidlegast frå det tidspunktet bygget vert teke i bruk eller storvølinga er fullført.

5.2.3 Den einskilde skole si kostnadsramme vert redusert med 1/25 kvart år frå første årsskifte etter at kostnadsramma er fastsett eller endra

Kilde: Forskrift om folkehøgskolen (opphevet), 1991

ramme. Vedtaket tar forbehold om bevilgning på statsbudsjettet til husleietilskudd, men gir tilsagn om tilskudd i en periode opp til 25 år fram i tid (Folkehøgskolerådet, 2021c). Vedtaksbrev og forbehold om bevilgning på statsbudsjettet kan gi inntrykk av at Folkehøgskolerådet utøver offentlig myndighet overfor folkehøgskolene, uten at dette er tilfelle. Rollen som forslagsstiller gir likevel Folkehøgskolerådet en formalisert rolle i forvaltningen av tilskuddsordningen.

Folkehøgskolerådet har også rollen som høringsinstans for søknader fra nye folkehøgskoleprosjekter om godkjenning for tilskudd. Rollen følger av Utdanningsdirektoratets faste praksis for vurdering av søknader før de sendes til Kunnskapsdepartementet for beslutning. Folkehøgskolerådet vurderer søknadene etter faste kriterier og gir en samlet vurdering om søknadene bør innvilges.

Rollefordelingen mellom Utdanningsdirektoratet og Folkehøgskolerådet skaper uklarhet om hvem som egentlig tar beslutningen om tildeling av tilskudd og på hvilket grunnlag vedtak som ikke er i tråd med Folkehøgskolerådets innstilling, blir fattet. Det finnes, så vidt utvalget vet, ingen rutinebeskrivelser av hvordan samarbeidet mellom disse to foregår eller hvilke hensyn som legges vekt på. Når det ikke finnes kriterier i regelverket for å vurdere nye folkehøgskoler spesielt, og ingen har rettskrav på godkjenning for tilskudd, er Folkehøgskolerådets anbefalinger som høringsinstans noe Kunnskapsdepartementet kan velge om de vil lytte til, ut fra politiske vurderinger. Faglige råd både fra Folkehøgskolerådet og fra Utdanningsdirektoratet har etter regelverket ingen selvstendig betydning for den politiske beslutningen om godkjenning for tilskudd. Rollene til både Folkehøgskolerådet og Utdanningsdirektoratet blir dermed uklare i prosessen med behandling av søknader fra nye folkehøgskoler.

Rollefordelingen mellom Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet kan virke uklar når det gjelder nivået på styringen. På den ene siden styrer departementet gjennom lov og forskrift og delegerer forvaltningsansvaret til direktoratet. På den andre siden styrer departementet detaljert gjennom andre typer rettskilder som rundskriv og retningslinjer, der departementet trekker opp beregningsregler og fastsetter krav til dokumentasjon. Utvalget finner ingen informasjon fra Utdanningsdirektoratet om tolkninger av lov og forskrift på deres nettsider. Detaljstyring fra departementets side kan tilsløre forvaltningsansvaret direktoratet har fått, og etterlate et inn-

trykk av at departementet likevel ikke har gitt fra seg forvaltningsansvaret.

### 12.2.2 For lite tilsyn og kontroll med folkehøgskolene

Hovedforutsetningen for å kunne ha tilsyn og kontroll, er et regelverk som setter visse standarder med bestemmelser som er konkret utformet, og dermed lar seg føre tilsyn med. Folkehøgskolesektoren preges av overordnet regulering og få bestemmelser peker seg ut som aktuelle å føre tilsyn etter.

Deretter trengs statistikk og rapportering fra den enkelte folkehøgskolen, som utdypet i kapittel 11, som kan belyse i hvilken grad vilkårene følges. Utdanningsdirektoratet skal føre tilsyn for å avdekke eventuelle forhold som er i strid med loven, forskriften og de fastsatte vilkårene. I praksis innebærer dette trolig først og fremst å undersøke økonomiske forhold. Folkehøgskolene leverer selvevalueringsrapport til Utdanningsdirektoratet hvert år, men siden det er få innholdskrav til rapporten, har ikke direktoratet grunnlag for å føre kontroll med mer enn at selvevalueringen gjennomføres og rapporteres.

Folkehøgskolene leverer regnskap og årsberetning til statsforvalteren i sitt fylke, og statsforvalteren rapporterer videre til Utdanningsdirektoratet om eventuelle særlige forhold. Tilsynsmyndigheten ser altså ikke årsregnskapene og årsrapportene der nøkkeltall om soliditet og styrets vurderinger framkommer. Da mangler Utdanningsdirektoratet en viktig kilde til informasjon for å vurdere risiko for sviktende kvalitet og mislighold i folkehøgskolene. Det er ikke systematisk innsamling av nøkkeltall og data for å belyse risiko, og folkehøgskolene skårer middels på Utdanningsdirektoratets risikovurderinger. Skåren er satt på grunn av få bekymringsmeldinger og liten tilgang på informasjon. Når det er få kilder til informasjon, er det mindre sannsynlig at sviktende kvalitet og avvik oppdages av tilsynsmyndigheten.

Hjemmelen for å føre tilsyn med folkehøgskolene i forskriften til folkehøgskoleloven § 13, plasserer ikke tilsynsansvaret tydelig hos Utdanningsdirektoratet. Det er heller ikke noe konkret om hvilke bestemmelser som skal kontrolleres i forbindelse med tilsyn. Bestemmelsen er overordnet og viser til generelle bestemmelser om vilkår for tilskuddet og Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonens kontroll, se boks 12.2. Dette gir et inntrykk av at tilsyn ikke er en prioritert oppgave, og kan medføre risiko for at tilsyns-

### **Boks 12.2 § 13 Departementets og Riksrevisjonens kontroll**

Departementet og Riksrevisjonen kan iverksette kontroll av grunnlag for beregning av offentlig tilskudd, av at vilkårene for offentlig tilskudd for øvrig er oppfylt og at det offentlige tilskuddet nyttes i samsvar med forutsetningene i lov om folkehøgskoler, forskrift, rundskriv og tilskuddsbrev.

Skolen plikter på anmodning fra departementet og Riksrevisjonen å legge fram regnskapsbilag og annen dokumentasjon som dokumenterer grunnlaget for tildeling av offentlig tilskudd eller viser hvordan det offentlige tilskuddet er brukt.

Kilde: Forskrift til lov om folkehøgskoler, 2006

myndighetene nedprioriterer tilsynet med folkehøgskolene.

De mange aktørene som har kontroll- og tilsynsoppgaver med folkehøgskolene, gir i seg selv risiko for uklar grensedragnings for hvem som fører tilsyn med hva. Både statsforvalteren, Utdanningsdirektoratet, Arbeidstilsynet og Riksrevisjonen har ulike roller, og dette fører til at det kan være tvil om hvem som gjør hva i konkrete saker. I saker i media om ulovlig rustesting i folkehøgskolene har både Utdanningsdirektoratet, statsforvalteren og Arbeidstilsynet uttalt seg. Utvalget kjenner til en tilsynssak i Arbeidstilsynet på en folkehøgskole som følge av en dødsulykke (VG, 2018).

Som tilsynsmyndighet har Utdanningsdirektoratet privatskolene å føre tilsyn med parallelt med folkehøgskolene, samt økonomisk tilsyn med private barnehager. Direktoratet ser hele porteføljen av private skoler under ett og gjør risikovurderinger for alle samtidig, for å bruke tilsynsressursene effektivt. På denne måten er det skolene med høyest risiko, som blir prioritert for tilsyn. Dette medfører en betydelig risiko for at folkehøgskolene sjelden eller aldri får tilsyn, fordi direktoratet har lite informasjon som synliggjør risiko for kvalitetssvikt. I tillegg vil konsekvensene av regelbrudd med stor sannsynlighet vurderes som større i privatskolene, fordi de tilbyr utdanning ungdommene har en lovfestet rett til, som alternativ til offentlig videregående skole.

### **12.2.3 Utvalgets vurderinger**

Prinsippet om folkehøgskolenes faglige frihet og at staten bare skal styre folkehøgskolene gjennom tilskuddsforvaltningen, er i utgangspunktet godt. Likevel har gjennomføringen av prinsippet vist seg å ha noen svakheter, og det kan se ut som at staten har begrenset styringen for mye. For det første trenger tilskuddsordningen mål som setter rammer for hva god folkehøgskole er. Folkehøgskolens faglige frihet er at staten ikke bestemmer innholdet i fagplanene eller måten undervisningen legges opp, men ikke at skolene skal ha tilnærmet full frihet fra statlig styring. Det handler om å finne den riktige balansen mellom skolens autonomi og statlig styring og ikke se dette som motsetninger.

Utvalget mener også at økt statlig tilsyn og kontroll vil bidra til å gi folkehøgskolene legitimitet. At staten fører tilsyn bidrar til at offentligheten kan ha tillit til kvaliteten i folkehøgskolene og at offentlighetens midler forvaltes på en god måte.

Utvalget mener det er påfallende at staten samler inn begrenset informasjon om hva tilskuddet brukes til, og har lite konkrete regler å føre tilsyn og kontroll etter.

Utvalget er opptatt av å styrke kvaliteten i folkehøgskolen, og mener at økt tilsyn og kontroll kombinert med regler som lar seg kontrollere, er det fremste virkemiddelet for å få til dette. I tillegg er forutsigbare økonomiske rammer etter utvalgets vurdering en forutsetning for god kvalitet.

Det er også viktig at myndighetene prioriterer ressurser til å følge opp folkehøgskolene. Utvalget mener det gir liten nytte at folkehøgskolene sender inn en selvevalueringsrapport til Utdanningsdirektoratet som ikke følges opp og gis tilbakemelding på. Ordningen folkehøgskoleorganisasjonene selv har laget med veiledning for kvalitetsarbeid, hvor skolene får tilbakemeldinger på selvevalueringsrapportene, er etter utvalgets skjønn mer formålstjenlig.

Et særtrekk ved folkehøgskolesektoren er delingen mellom kontroll av regnskap og årsberetninger og tilsyn. Tilsyn av at regelverket etterleves er lagt til Utdanningsdirektoratet og Arbeidstilsynet, mens kontroll av at et korrekt regnskap er levert, er lagt hos statsforvalteren. Å legge ansvaret for kontroll og tilsyn på ett sted, kan gjøre det enklere for tilsynsmyndigheten å fange opp og forebygge sviktende drift. Når tilsyn og kontroll er delt, stopper en del informasjon hos kontrollinstansen og tilflyter ikke tilsynsmyndigheten. Utvalget mener den delte løsningen er medvirkende til at Utdanningsdirektoratet som til-

synsmyndighet ikke har tilgang på data som kunne gi indikasjoner om risiko i folkehøgskolene.

Utvalget foreslår at statsforvalteren ikke lenger skal ha en rolle i tilskuddsordningen for folkehøgskolene, og at Utdanningsdirektoratet mottar alle regnskap og årsberetninger. En mulig gevinst ved å bruke statsforvalteren til å kontrollere regnskapene, er at offentlig eide folkehøgskoler fører regnskap etter kommuneloven, som statsforvalteren kjenner godt. Utvalget anbefaler også at Utdanningsdirektoratet overtar tilsynsoppgavene for læringsmiljøet ved folkehøgskolene, som Arbeids-tilsynet har i dag. Internatet er en viktig del av det fysiske og psykiske læringsmiljøet på folkehøgskolen, noe som skiller folkehøgskolen fra andre skoleslag som Arbeidstilsynet har ansvar for. Et godt læringsmiljø er en sentral faktor for å gjøre folkehøgskolen mer tilgjengelig for en mer mangfoldig gruppe elever enn i dag, og med internatlivet påvirker læringsmiljøet hele tilværelsen på folkehøgskolen. Utvalget mener derfor ansvaret for tilsyn med elevenes læringsmiljø, bør ligge til samme instans som har ansvar for den faglige kvaliteten.

Som beskrevet vil Utdanningsdirektoratet vurdere risikoen i folkehøgskolesektoren som moderat i forhold til risikoen ved andre private skoler direktoratet har tilsynsansvar for. Utvalget er bekymret for at folkehøgskolene alltid vil tape kampen om de knappe tilsynsressursene og ende opp uten tilsyn. Etter utvalgets vurdering bør tilsynet legges opp etter inspirasjon av tilsynet med danske folkehøgskoler, det vil si med periodisk tilsyn. I Danmark blir folkehøgskolene kontrollert med jevne mellomrom, men omfanget vurderes ut fra risikovurdering. Forslaget om å tilføre Utdanningsdirektoratet flere oppgaver når det gjelder tilsyn med folkehøgskolene, krever økte ressurser til direktoratet.

Tilsyn er både kontroll og forebygging av dårlig drift gjennom veiledning. Det er behov for mer statlige ressurser til veiledning og til å ha kontakt med folkehøgskolene. Folkehøgskolene trenger hjelp og veiledning fra myndighetene om hvordan de kan drive riktig og godt innenfor regelverket. Utvalget merker seg at det finnes lite veiledninger og forklaringer til regelverket for folkehøgskolene. Spesielt for kravet om at tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode, er det uheldig at det verken finnes en forskrift eller veiledningsmaterieell som kan konkretisere dette nærmere. Private fagskoler og høyskoler får slik hjelp gjennom en veileder laget av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT, 2018). Utvalget anbefaler

også å lage tilgjengelige beskrivelser av hvordan Utdanningsdirektoratet og Folkehøgskolerådet samarbeider og hvem som gjør hva.

God statlig styring er ikke bare å stille krav gjennom lover og regler, men også å ha løpende dialog mellom myndighetene og tilskuddsmotakeren for å avklare spørsmål mer uformelt. Det er verken praktisk eller mulig å ha direkte dialog med 85 folkehøgskoler. Dette taler for at Folkehøgskolerådet bør styrkes både som sentralledd og samordningsorgan for folkehøgskolene, slik at myndighetene har en sparringpartner som kjenner folkehøgskolene og de daglige utfordringene godt. Utvalget har inntrykk av at Folkehøgskolerådet fungerer godt som samordningsorgan blant folkehøgskolene i dag, men at rådet i funksjonen som kontaktorgan med myndighetene, kunne ha nytte av en større stab. Folkehøgskolerådet har fire medarbeidere, mens Folkehøgskolernes Forening i Danmark, som er de danske folkehøgskolenes medlems- og interesseorganisasjon, har 32 medarbeidere (Folkehøgskolernes Forening, 2022g).

Folkehøgskolenes medlemsorganisasjoner eies av folkehøgskolene, og det er på siden av utvalgets mandat å foreslå endringer i denne strukturen. Utvalget stiller seg likevel spørrende til hvorvidt det er nødvendig med fem ulike medlemsorganisasjoner for folkehøgskolene<sup>6</sup> og antar at det i dag er en god del dobbeltarbeid i denne organisasjonsstrukturen. Utvalget mener folkehøgskolene kan ha nytte av å forenkle organisasjonsstrukturen sin, og styrke sentralleddets som Folkehøgskolerådet utgjør.

Utvalget mener at regelverket for folkehøgskolene generelt bør være mer konkret og utformes slik at det tilrettelegger for tilsyn, som kan gi merverdi for både myndighetene og skolene. Utvalget anbefaler en gjennomgang av regelverket for folkehøgskolene, for å vurdere hvilke bestemmelser som er konkrete nok til at det kan føres tilsyn etter dem, og hvor regelverket må bygges ut med mer konkretisering. Utvalget foreslår flere nye tiltak i denne utredningen som må regelfestes, som for eksempel styrking av elevrettigheter og en standard for kvalitetsarbeid. Disse forslagene må følges av tilsyn og utformes slik at det er mulig å påvise om reglene følges.

Utdanningsdirektoratets forvaltningsansvar bør tydeliggjøres ved å rendyrke lov og forskrift som virkemidler for styring. Dette bidrar til å skjerme

<sup>6</sup> Folkehøgskoleforbundet (FHF), Informasjonskontoret for folkehøgskolen (IF), Noregs kristelege folkehøgskolelag (NKF), Informasjonskontor for kristen folkehøgskole (IKF) og Folkehøgskolerådet, som består av representanter fra de ulike folkehøgskoleorganisasjonene.

folkehøgskolesektoren fra unødig politisering og legger til rette for en mer langsiktig kunnskapsoppbygging, der det spiller mindre rolle hva som er politisk gangbart på kort sikt. Langsiktighet og faglighet er svært viktig i forvaltningen av folkehøgskolene, som et skoleslag basert på tradisjoner.

### 12.3 Regulering og tilsyn med bruken av statstilskudd og elevbetaling

Ideell drift er et grunnkrav som stilles til private tilbydere i utdanningssektoren. Både barnehage-loven, folkehøgskoleloven, privatskoleloven, fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven inneholder bestemmelser om at statstilskudd og elevbetaling skal komme elevene og studentene til gode.

#### 12.3.1 Regelverket er ikke konkret nok

Sammenliknet med tilsvarende regelverk i privatskoleloven, fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven, er folkehøgskolelovens bestemmelse om at tilskudd og elevbetaling skal komme elevene til gode noe mindre konkret utformet. I motsetning til de andre lovene er det heller ingen forskriftsregulering knyttet til bestemmelsen. Det finnes så vidt utvalget kjenner til, ikke informasjon eller veiledning tilgjengelig for folkehøgskolene om hvordan dette regelverket kan brukes i konkrete situasjoner. Utvalget kjenner heller ikke til at det er gjort tilsyn med folkehøgskoler etter dette regelverket, slik at det er forvaltningspraksis å lene seg på.

Summen av lite konkret regelverk, lite veiledning og lite tilsyn kan gi risiko for at regelverket ikke blir brukt riktig. Det var i alle fall vurderingen bak endringen i barnehageloven av tilsvarende bestemmelse. Lovendringen bygger på Utdanningsdirektoratets undersøkelse av kommunenes erfaringer i å bruke regelverket om offentlige tilskudd og foreldrebetaling i barnehagene. Studien fant at 32 prosent av kommunene mente at regelverket ikke var godt nok, fordi det var for lite konkret og ga for stort rom for tolkning og skjønnsmessige vurderinger. Svært få tilsyn ble gjort med private barnehager på grunnlag av regelen (Prop. 96 L (2019–2020)).

#### 12.3.2 Ingen begrensning av disponering av overskudd

Det finnes ingen regler i folkehøgskoleloven som begrenser folkehøgskolenes adgang til å overføre

et eventuelt overskudd av driftstilskuddet og elevbetalingen til neste skoleår. Når vi her snakker om driftstilskudd, mener vi det offentlige tilskuddet til folkehøgskoledrift og elevbetalingen, ikke midler skolene tjener på annen virksomhet. Folkehøgskolene har en treårig forsinkelse på utbetaling av elevtilskudd, noe som gjør at skolene er nødt til å ha en viss økonomisk buffer for å kunne håndtere svingninger i elevkullene fra år til år. I lys av at offentlig tilskudd og elevbetaling skal komme elevene til gode, er det grunn til å tenke gjennom hvilke elever dette kan gjelde. Går folkehøgskolene med overskudd, er det noe av elevbetalingen eller statstilskuddet som vil brukes på senere års elever. Privatskolene har ifølge økonomiforskrift til privatskoleloven § 6-3 anledning til å overføre inntil 25 prosent av alle skolens inntekter til egenkapitalen.

Som andre skoler som eier egne bygg, har folkehøgskolene behov for kapital til vedlikehold og oppgradering av bygningsmasse. Mange folkehøgskoler har trolig en større bygningsmasse enn andre skoler, gitt at internatet er en del av læringsopplegget. Samtidig eier folkehøgskolene i en del tilfeller gamle tradisjonsrike bygninger som krever mye vedlikehold. Folkehøgskolene har dermed behov for å kunne akkumulere en viss egenkapital over tid for avsetning til investeringer.

Ved å ikke stille noen krav om overføringer av overskudd til neste skoleår gis det mulighet til å spare opp midler over flere år, noe som kan gi risiko for at folkehøgskoletilbudet til enkelte elever blir dårligere enn nivået på egenbetaling og statstilskudd tilsier.

#### 12.3.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at folkehøgskolereguleringen bør bli mer konkret og regulere flere forhold, slik at regelverket både blir enklere å praktisere for folkehøgskolene og enklere å føre tilsyn etter. Utvalget anbefaler å innføre samme konkretiseringer som gjelder for andre private skoler med likelydende krav om at pengene skal komme elevene til gode. Dette vil øke den rettslikheten myndighetene har lagt opp til for utdanningssektoren, ved å innføre samme lovkrav i ulik sektorelovgivning. Samtidig bør det utarbeides veiledning til regelverket som utdyper og gir eksempler.

Utvalget anbefaler å konkretisere kravet om å komme elevene til gode på følgende måte:

- a. Sørge for hjemmel i loven til å fastsette forskrifter som konkretiserer kravet i folkehøgskoleloven § 4a.

- b. Bruke økonomiforskriften til privatskoleloven som utgangspunkt for å lage konkrete forskriftsbestemmelser til § 4a.
- c. Presisere i regelverk eller veiledning at eventuell handel med nærstående, skal gjøres på markedsmessige villkår, og at styret aktivt må vedta at slik handel kommer elevene til gode og hvordan det skal dokumenteres, jmfør økonomiforskriften til privatskoleloven § 6-2.<sup>7</sup>
- d. Tydeliggjøre i veiledning at utdelinger og utbytte ikke er tillatt.

Lønnsfastsettelse og styregodtgjørelse er eksempler på forhold som kan være problematiske i relasjoner mellom nærstående, forstått som slektninger og familie eller selskaper i et konsern.

For å begrense gråsonene der statstilskuddet kan brukes på annet enn elevene, er det viktig at folkehøgskolesektoren er ideell og har langsiktige formål med driften. Folkehøgskolen er både bolig og undervisningslokale, og byggene er sentrale i kurstilbudet. Det må unngås at statstilskudd brukes på oppgradering av folkehøgskolebygg som så selges med fortjeneste til eierne.

Utvalget anbefaler videre at det innføres en begrensning av hvor mye overskudd folkehøgskolene kan disponere fritt. Begrensningen bør likevel ikke være absolutt, det bør være rom for å overføre mer dersom behovet er begrunnet i for eksempel rehabilitering. Dette kan løses i dialog med tilsynsmyndigheten.

Ved å innføre krav om tilbakeføring av overskudd over 25 prosent av driftstilskuddet og elevbetalingen, begrenses handlefriheten folkehøgskolene har i dag til å disponere pengene slik de selv finner best. Samtidig mener utvalget det er lite sannsynlig at handlingsfriheten begrenses i stor grad om overføringsprosenten settes til 25 prosent, da få eller ingen folkehøgskoler har større overskudd i løpet av et år.

<sup>7</sup> Aksjeloven definerer nærstående som:

1. ektefelle og en person som vedkommende bor sammen med i ekteskapsliknende forhold;
2. slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken;
3. slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt i nr 1;
4. ektefelle til, og en person som bor sammen i ekteskapsliknende forhold med, noen som er nevnt i nr 2;
5. selskap der vedkommende selv eller noen som er nevnt i nr 1 til 4, har slik bestemmende innflytelse som nevnt i § 1-3.

## 12.4 Styrets ansvar for folkehøgskoledriften

### 12.4.1 Ansvar er ikke tydelig plassert

Folkehøgskolens faglige frihet følges av skolens ansvar for at elevene får et folkehøgskoleopphold av god kvalitet. Dette ansvaret ligger hos folkehøgskolens styre. Styret er etter folkehøgskoleloven § 2 skolens øverste ansvarlige organ, og skal føre tilsyn med skolens drift, samt tilsette og si opp personalet. Styret er for eksempel klageinstans for klager fra elever i disiplinæraker. Styret har også ansvar for elevenes læringsmiljø, jmfør lovens § 5a.

Det er liten kunnskap om hvordan styrene i folkehøgskolen fungerer i dag. Styret skal ta de viktige avgjørelsene i en organisasjon eller bedrift, og er utpekt av eieren for å gjøre nettopp dette. Folkehøgskolelovens formulering i § 2 bokstav f om at «styret skal føre tilsyn med skolens drift» framstår derfor som en tilsløring av at styret har ansvaret for helheten av skolens drift. Sammenliknet med regelverket for private universiteter, høyskoler og fagskoler pålegges ikke styret i folkehøgskolen et tydelig ansvar for at skoledriften følger lover og regler. Ansvaret for at elevene får det kurstilbudet som er forutsatt som grunnlag for godkjenningen, og for at statstilskudd og elevbetaling brukes i tråd med forutsetningene, er heller ikke tydeliggjort. For eksempel må styret ved et privat universitet eller en privat høyskole fatte vedtak før oppstart av nytt studieår, om at det er økonomisk forsvarlig å starte opp et nytt studieår, jmfør universitets- og høyskoleloven § 8-1. En slik strategisk viktig beslutning tar trolig også mange folkehøgskolestyret, hvis det er regulert i annen lovgivning eller i styrets vedtekter.

Et annet eksempel på styrets ansvar i andre skoleslag, er at styret for privatskolene ifølge privatskoleloven § 5-2 skal sørge for at virksomheten har rett og nødvendig kompetanse og at de ansatte får utvikle seg faglig og pedagogisk. Styrene i privatskolene plikter etter § 5-2 a å ha internkontroll for å sikre at skolene oppfyller kravene i privatskoleloven med forskrifter. Ved internkontroll skal styret utarbeide en beskrivelse av skolens hovedoppgaver, mål og organisering, ha nødvendige rutiner og prosedyrer, avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Videre skal internkontrollen dokumenteres i den formen og det omfanget som er nødvendig. Styret skal evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll (Prop. 96 L (2019–2020)).

### 12.4.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget er opptatt av god kvalitet i folkehøgskolen og at skolene arbeider systematisk med kvalitetsutvikling. Som omtalt i kapittel 11 bør staten legge bedre til rette for skolens kvalitetsarbeid ved å stille konkrete krav til kvalitets-systemet og til oppfølgingen av kvalitetsarbeidet. En forutsetning for å stille kvalitetskrav til skolene, er at det er tydelig hvem som er ansvarlig for oppfølgingen og for at det systematiske kvalitetsarbeidet prioriteres. Utvalget mener at gjeldende folkehøgskolelov ikke forplikter styret godt nok, for at driften generelt er i tråd med lover og regler og at økonomien er god. Loven går heller ikke langt nok i å tydeliggjøre styrets ansvar for elevenes læringsmiljø.

Styret har det overordnede ansvaret for at skolens ansatte har riktig kompetanse. Styret bør ha ansvaret for å ansette rektor og eventuelt assisterende rektor, mens skolens daglige ledelse bør ha ansvaret for å ansette lærere og annet personell, supplert med et tilsetningsutvalg der ansatte er representert.

#### *Krav om internkontroll*

Etter utvalgets vurdering bør folkehøgskolenes styrer pålegges en tydelig plikt til å sikre at kravene i folkehøgskoleloven og forskriften blir fulgt. Dette bør skje gjennom internkontroll. Hensikten med internkontroll er å jobbe systematisk med skolens verdigrunnlag og mål på en måte som passer skolens egenart, aktiviteter og risiko, slik at resultatet blir god folkehøgskole. Utvalget mener en slik plikt er så viktig at den bør plasseres i folkehøgskoleloven. Styret bør også få et lovfestet ansvar for et system for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling, og for at dette systemet er forsvarlig og tilpasset folkehøgskolens egenart og aktiviteter.

Utvalget er opptatt av å få på plass regler som gjør det mulig å drive tilsyn med folkehøgskoledriften. Stilles det krav om å arbeide systematisk med internkontroll, og med system for kvalitetsutvikling, gir det tilsynsmyndigheten mulighet til å ha tilsyn med kontrollsystemet for hele driften. Det vil være på samme måte som revisor nå fører ekstern kontroll med regnskapene.

Utvalget foreslår at folkehøgskoleloven får en lignende bestemmelse som privatskoleloven § 5-2 som regulerer styrets oppgaver i en samlet bestemmelse om ansvaret for god folkehøgskoledrift. Spesielt viktig er det at styret hvert år fatter formelt vedtak om at det er økonomisk grunnlag

for opptak av nye elever og skoledrift det kommende skoleåret, før skolen tar inn nye elever, jmfør universitets- og høyskoleloven § 8-1. Dette vil kunne forebygge at skolen starter opp med økonomiske problemer, og at elevene blir skadelidende ved en eventuell konkurs i løpet av skoleåret.

#### *Krav om driftsform som stiftelse eller aksjeselskap*

Det er også viktig med åpenhet både om hvem som eier folkehøgskolene, om hvem som sitter i styret og om styrets arbeid. Åpenhet om driften er i offentlighetens interesse og gir legitimitet til folkehøgskolene. Vedtekter for styret i folkehøgskolene, årsmøtevedtak og liknende bør publiseres på folkehøgskolenes nettsider og være offentlig tilgjengelige.

Myndighetene stiller ingen kompetansekrav til medlemmene i folkehøgskolenes styre, og det er skoleeiers ansvar å sette sammen styret med representanter fra elevene og de tilsatte. Utvalget mener at eier fortsatt skal ha dette ansvaret, men at det bør stilles større krav til styrets arbeid når det gjelder åpenhet om sitt arbeid, og god økonomiforvaltning. Hensikten med dette er å gi større trygghet enn i dag for at alle folkehøgskoler driver godt.

Krav til god og åpen drift kan stilles på flere måter: En måte er å stille flere krav til folkehøgskolene om rapportering av arbeidet og å kontrollere styrets arbeid. En annen måte er å stille krav til sammensetningen av styrene slik at visse typer kompetanse, for eksempel om økonomi og næringsvirksomhet, skal være representert. Et tredje alternativ er å stille samme krav til driftsformen i folkehøgskolene som til private fagskoler og private universiteter og høyskoler, altså at folkehøgskoler skal være organisert enten som stiftelser eller som aksjeselskap.

Utvalget har vurdert de tre alternativene og anbefaler å stille krav om at folkehøgskoler skal være organisert enten som stiftelse eller som aksjeselskap. Driftsformen aksjeselskap passer for folkehøgskoler som har eiere, mens driftsformen stiftelse er selveid. Både stiftelsesloven og aksjeloven stiller åpenhetskrav til styret og krav til forsvarlig kontroll av regnskap og formuesforvaltning.<sup>8</sup> En fordel med dette alternativet er at mange folkehøgskoler allerede er organisert slik, og det samme gjelder private fagskoler, universiteter og høyskoler. Folkehøgskoler som er eid av foreninger bruker aksjelovens styrebestemmelser

<sup>8</sup> Stiftelsesloven §§ 26-33, aksjeloven §§ 6-1-6-35.



uformelt for frivillige organisasjoner, slik at et formelt krav om organisering som aksjeselskap, trolig ikke pålegger styrene betydelig større arbeidsbyrde enn i dag.

En annen fordel er at eksisterende lovgivning som tas i bruk endres fortløpende i tråd med samfunnsutviklingen. Å ta i bruk eksisterende lovgivning er mer effektiv ressursbruk enn å lage egne bestemmelser i folkehøgskoleloven og å lage et eget kontrollapparat for styrevirksomheten på siden av for eksempel Stiftelsestilsynet, som allerede har som oppgave å følge opp stiftelsene.

Stiftelser har langsiktige mål, og skal i større grad enn andre organisasjonsformer sikre at formuesverdien disponeres i tråd med dette langsiktige formålet (Stiftelsestilsynet, 2017). Stiftelsesformen egner seg derfor godt for ideelle formål som folkehøgskole. For aksjeselskapsformen vil det være en fordel om regelverk og informasjon tydelig viser at folkehøgskoler er ideelle virksomheter der utdelinger av verdier til eierne ikke forekommer.

I oppfølgingen av dette tiltaket må det tas hensyn til gjeldende regelverk for gebyr ved omregistrering, slik at folkehøgskolene unngår store avgifter ved endring av organisasjonsform.

Utvalget foreslår også at informasjon om folkehøgskolens eierskap og styre må være offentlig tilgjengelig på skolens nettsider.

## 12.5 Elevenes rettigheter og plikter

### 12.5.1 Lite forutsigbart regelverk og lite informasjon

Et skoleslag der ulike elever lever tett på hverandre, er et samfunn i miniatyr. Folkehøgskolenes driftsform med internat, samvær og skole 24 timer i døgnet over en lang periode, kan skape rom for flere og annerledes konfliktsaker enn i andre skoleslag. Likevel er elevenes rettigheter og plikter viet liten plass i folkehøgskoleloven sammenliknet med de fleste utdanningslover. Det er heller ikke slik at alle folkehøgskolene har publisert skolereglementet eller ordensreglene sine på nettsidene, slik at elevene kan få innsikt i hvilke krav skolene stiller, før de skriver under på kontrakt for skoleplass.

Elevene ved folkehøgskolene har samme krav på begrunnede vedtak og ryddig saksbehandling som studentene ved universiteter, høyskoler og fagskoler. I alle skoleslagene regnes saker om bortvisning og utvisning og brudd på skolereglementet (disiplinærsaker) som enkeltvedtak der forvaltningsloven gjelder. Det er likevel stor forskjell

på hvordan elevenes rettigheter ivaretas i regelverket og i praktisk prosess med klagebehandlingen. Folkehøgskolerådet har utarbeidet «Folkehøgskolen A til Å» hvor det finnes lenker til offentlig regelverk og noe veiledningsmaterieell for skolene. Studentene i fagskole, universiteter og høyskoler har adgang til et studentombud for å styrke rettsikkerheten til elevene gjennom råd og veiledning direkte til elevene, noe folkehøgskoleelevene ikke har. Manglende krav i regelverket til for eksempel hva som fører til tap av skoleplassen, gir risiko for at folkehøgskoleelevene ikke har godt nok grunnlag for å ivareta rettighetene sine.

Folkehøgskolelovens knappe regulering om klageordning ved saker om brudd på skolereglementet, kombinert med at det er mange mindre folkehøgskoler, gir risiko for at kompetansen på klagebehandling varierer mellom skolene. For eksempel kan det være varierende i hvilken grad skolene har rutiner og faste prosedyrer for klagebehandling. Klagebehandling etter forvaltningsloven er et område hvor det stilles store krav til skoledriften. Dette kan resultere i en mangel på forutsigbarhet i hvordan klager blir håndtert og vurdert, og gir risiko for sviktende vurderinger.

### 12.5.2 Utvalgets vurderinger

Regulering i lov og forskrift bør etter utvalgets vurdering tas i bruk i større grad for å styrke elevenes rettigheter. På dette området har ikke folkehøgskoleloven fulgt den generelle samfunnsutviklingen, og staten bør ta et større ansvar for at loven er oppdatert. Like viktig som regler er det at folkehøgskolene har tilgang på veiledning om hvordan reglene skal forstås.

For å modernisere folkehøgskoleregelverket må prinsippet om at staten styrer gjennom forvaltningen av tilskuddsordningen bygges ut. Staten bør også styre gjennom å ivareta elevenes rettigheter ved å regulere medvirkning, prosess for medvirkning og uavhengig klagebehandling i folkehøgskolene. Det at folkehøgskolekurs varer kortere enn universitets- og høyskoleutdanning og ikke gir formell uttelling, er etter utvalgets vurdering ikke et godt argument for at folkehøgskoleelever skal ha svakere rettsvern enn andre elever og studenter.

Innholdet i kontrakten mellom eleven og folkehøgskolen avgjør om eleven har brutt vilkårene, i den grad at folkehøgskolen kan bortvise eller utestenge eleven. Utvalget viser til at Forbrukertilsynet har utarbeidet en veileder for kontraktvilkårene for private skoler. Veilederen er basert på tilsynets lange erfaring med å føre tilsyn med

vilkårene i private skoler i henhold til markedsføringsloven. Den er oppdatert både i henhold til aktuelle tema, lovgivning og rettspraksis. Forbrukertilsynet har også utarbeidet standardiserte kontraktsvilkår som private skoler kan bruke. I veilederen viser Forbrukertilsynet til at avtalen må være vesentlig misligholdt fra studentens side, for at skolen skal kunne si opp skoleplassen. Skolen må videre ha tilstrekkelige varslingsrutiner på plass og studenten må ha mulighet til å rette opp forholdet før studenten mister skoleplassen (Forbrukertilsynet, 2022). Utvalget mener denne veilederen kan være nyttig for folkehøgskolene i utarbeidelsen av elevkontraktene.

I lys av de senere års samfunnsdiskusjoner om seksuell trakassering og mobbing, forventer utvalget også at folkehøgskolene følger opp krav om gode varslingsrutiner. Varslingsrutinene skal være kjent for elevene.

Utvalget viser til vurderingen i NOU 2001: 16 av nødvendigheten av bestemmelser og prosedyrer som ivaretar elevenes rettigheter når det gjelder bortvisning, før vedtak fattes i slike saker (NOU 2001: 16). Utvalget mener at dette er viktige hensyn som i for liten grad er nedfelt i dagens folkehøgskolelov. Utvalget viser også til Sivil-

ombudet, som har uttalt at «Disiplinære reaksjoner overfor elever og studenter ved offentlige skoler, universiteter og høyskoler er uttrykkelig hjemlet i lovgivningen. I privatskoleloven § 3-10 er disiplinærreaksjonene bortvisning og rettighetstap hjemlet og nærmere regulert. Tilsvarende regulering har man ikke i folkehøgskoleloven.» (Dokument nr. 4 (2005–2006)). Når folkehøgskolene utøver offentlig myndighet i beslutninger om bortvisning og utvisning av elever, tilsier det at folkehøgskoleloven må være tydeligere om at bortvisning og utvisning er enkeltvedtak.

Det bør også settes et nivå for hva som skal til for at eleven skal miste skoleplassen eller retten til å følge undervisning i en periode gjennom sentralt gitte regler. Begrunnelsen for dette er at utvisning fra, og tap av, skoleplass i folkehøgskole, ikke bare er et rent privatrettslig spørsmål knyttet til om betingelsene i kontrakten er overholdt, men utøvelse av offentlig myndighet. Hvilken prosedyre som skal følges når folkehøgskolen fatter slike vedtak bør også reguleres nærmere.

Utvalget anbefaler at § 25 i fagskoleloven og § 3-10 i privatskoleloven vurderes som utgangspunkt for en tydeligere regulering i folkehøgskoleloven, se boks 12.3. Reguleringen skal gjelde hva

### Boks 12.3 Regulering av bortvisning og utestenging i fagskoleloven

#### § 25. Bortvisning og utestenging

Hvis en student, til tross for en skriftlig advarsel fra fagskolen, gjentatte ganger opptrer på en måte som virker grovt forstyrrende på medstudenters arbeid eller virksomheten ved fagskolen ellers, kan styret fatte vedtak om at studenten skal bortvises i inntil ett år. Rektoren ved skolen kan fatte vedtak om bortvisning dersom vilkårene i § 12 annet ledd er til stede. Et slikt vedtak gjelder inntil styret kan fatte et endelig vedtak i saken. Bortvisningen innebærer ikke at studenten fratras retten til å gå opp til eksamen.

Hvis en student, til tross for en skriftlig advarsel fra fagskolen, ikke retter seg etter et vedtak om bortvisning, kan styret vedta å utestenge studenten fra utdanningen i inntil ett år. Utestenging fra studiet innebærer at studenten fratras retten til å gå opp til eksamen.

Hvis en student har skapt fare for liv eller helse, eller har opptrådt grovt usømmelig overfor noen som studenten har møtt i forbindelse

med undervisning eller praksisstudier, kan styret vedta at studenten skal utestenges fra fagskoleutdanning med klinisk undervisning og praksisstudier i inntil tre år. Tilsvarende gjelder hvis en student har brutt lovfestet taushetsplikt.

Hvis en student har benyttet et falskt vitnemål, andre falske dokumenter eller på annen måte har opptrådt ureddelig, jmfør § 24 første og tredje ledd, eller har fusket eller forsøkt å fuske, jmfør § 24 annet ledd, kan styret vedta at studenten skal utestenges fra all utdanning ved fagskolen i inntil ett år. Tilsvarende gjelder for en student som forsettlig har medvirket til fusk.

Et vedtak om å bortvise eller utestenge en student skal fattes med minst to tredels flertall. Studenten har rett til å uttale seg før det fattes vedtak i en sak om bortvisning eller utestenging og kan klage på vedtaket. Departementet eller nasjonalt klageorgan for fagskoleutdanning er klageinstans, jmfør § 20 femte ledd.

Kilde: Fagskoleloven, 2018

som skal til for at eleven mister skoleplassen, hvem som kan fatte hvilke vedtak i hvilke typer saker, og hvilken prosedyre som gjelder for enkeltvedtak.

#### *Uavhengig klagenemnd*

Utvalget mener at en beslutning om tap av skoleplass er så inngripende overfor den eleven det gjelder, at vedtaket bør fattes av styret i den enkelte folkehøgskolen. Styret er øverste ansvarlige organ for folkehøgskolens drift, og bør derfor ta slike strategiske beslutninger. Dagens ordning er at vedtaket fattes av et organ for disiplinær-saker som styret etablerer, som det ikke er stilt krav til at elevene deltar i. I styret er det krav om at elevene skal være representert, og dette mener utvalget er viktig for en balansert vurdering av om vilkårene for tap av skoleplass er oppfylt. Utvalget anbefaler at dagens disiplinærorgan fortsatt kan fatte vedtak om midlertidig bortvisning fra skolen. Utvalget anbefaler å videreføre dagens ordning med at styret behandler klager over midlertidig bortvisning fra skolen.

En annen grunn til å legge vedtaksmyndigheten om tap av skoleplass til styret, er at klagebehandlingen bør være mer uavhengig enn i dag. Elevenes klager i saker der eleven mister skoleplassen, bør etter utvalgets vurdering behandles av en uavhengig klagenemnd og ikke av folkehøgskolens styre. Forslaget viderefører en klagebehandling i to trinn, men går bort fra dagens ordning med at det ikke er noen utenfor den enkelte folkehøgskolen som vurderer saken.

Utvalget mener det bør opprettes en felles uavhengig klagenemnd for alle saker om tap av skoleplass. Klagenemnda bør settes sammen av ulike kompetanse og ulike perspektiver, slik at både elever, folkehøgskolene og juridisk kompetanse er representert. Utvalget har vurdert om en slik klagenemnd kan organiseres av folkehøgskolene selv. For å sikre uavhengighet og av hensyn til effektiv ressursbruk bør klagenemnda heller knyttes til de eksisterende klagenemndene for universiteter, høyskoler og fagskoler som Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har sekretariatsansvaret for.

#### *Skolereglement og varslingsrutiner*

Aamelfot (2021) fant gjennom intervjuer med lærere på ungdomstrinnet at lærerne anså klasseregler som et sentralt grep for å oppnå mål om dannelse (Aamelfot, 2021). Alle folkehøgskolene

bør ha skolereglement, med konkrete rutinebeskrivelser for hvordan og hvem som håndterer elevenes rettigheter, se boks 12.4. Det bør være tydelig hvem som tar kontakt med hvem, hvem som er ansvarlig i folkehøgskolen for at sakene løses, og på hvilket nivå. Skolereglementet bør være offentlig tilgjengelig og kjent for elevene også før de søker folkehøgskole.

Begrunnelsen for dette forslaget er todelt: For det første vil god informasjon og gjennomtenkte rutiner inngi tillit til at folkehøgskolene er rustet til å ivareta elevenes rettigheter og dermed gi et godt folkehøgskoleopphold for elevene. Gode rammer rundt elevene er å trygge elevenes fysiske og psykiske læringsmiljø. Dernest er det en forutsetning for å lage sentrale regler om bortvisning og utvisning, å ha en forankring i trivselsregler i hver enkelt folkehøgskole. Det svenske Folkbildningsrådet har utarbeidet en sjekklister for folkehøgskolens studentrettigheter som kan tjene til inspirasjon (Folkbildningsrådet, 2017). Utvalget anbefaler at Folkehøgskolerådet bistår folkehøgskolene med faglig samordning og veiledning.

Utvalget viser til de senere årenes samfunnsdiskusjoner om varsling ved kritikkverdige forhold. Arbeidsmiljøloven ble endret i 2020 både for å styrke varslernes stilling og for at varslingsbestemmelsene også skulle omfatte blant annet elever. Utvalget forventer at folkehøgskolene følger opp dette slik at elevene ved folkehøgskolene har like gode rettigheter som andre elever og studenter, for eksempel ved å lage gode rutiner for varsling.

#### **Boks 12.4 Håndbok for elevenes læringsmiljø ved folkehøgskolen Sørlandet**

Folkehøgskolen Sørlandet har utarbeidet en håndbok som beskriver hvordan skolen ivaretar elevenes læringsmiljø. Håndboken består av tre deler: Del A om lover og ansvar for skolen med blant annet fordeling av ansvar og plikter. Del B om beredskap med blant annet saksgang ved disiplinær-saker, generelt om håndtering av avvik og prosedyre for håndtering av mobbing og annen krenkende atferd. Del C inneholder vedlegg som to skjema der elevene kan melde skade og avvik.

Kilde: Folkehøgskolen Sørlandet, 2020

### Elevombud

Folkehøgskoleelevene har ingen utenfor egen skole å kontakte ved tvil om rettigheter. Utvalget mener at alle folkehøgskoleelever bør ha tilgang til et elevombud, som i videregående opplæring, høyere utdanning og fagskoleutdanning, og at denne retten bør lovfestes. Elevombudet bør være felles for alle folkehøgskolene, ha en uavhengig stilling og ansettes i Folkehøgskolerådet. Elevombudet vil ha noen av de samme funksjonene som det elevrettslige rådet har for elevene i svenske folkehøgskoler. Ombudet kan bistå enkeltelever i saker som gjelder brudd på skolereglene.

Parallelt bør folkehøgskolene styrke sitt arbeid med klagebehandling. De bør sørge for godt samarbeid mellom skolene og for offentlig informasjon om hvordan klager håndteres i folkehøgskolene.

## 12.6 Utvalgets forslag til tiltak

- Utvalget foreslår en opprydding av styringsinstrukser til folkehøgskolene. Utvalget mener Kunnskapsdepartementet må gå gjennom retningslinjer og rundskriv og vurdere hvilket innhold som har karakter av forskrift og instruks og legge dette inn i regelverket og Utdanningsdirektoratets instruks. Departementet bør også vurdere om det er styringsinstrukser som er utdatert og ikke lengre bør gjelde. Utvalget vil med dette begrense departementets styring av folkehøgskolene til lov og forskrift, og redusere antallet styringskanaler for departementet.
- Utvalget foreslår at folkehøgskoleloven med forskrift gjennomgås for å vurdere hvorvidt bestemmelsene er konkrete nok til å kunne føres tilsyn etter. Folkehøgskolenes regelverk må konkretiseres og regulere flere forhold, slik at reglene blir enklere å praktisere for folkehøgskolene og enklere å føre tilsyn etter. Utvalget foreslår å se til regelverket for andre private skoler og innføre mer konkrete krav om at statstilskudd og elevbetaling skal komme elevene til gode.
- Utvalget foreslår at folkehøgskolenes driftsform skal være enten stiftelse eller aksjeselskap.
- Utvalget foreslår at det lages veiledninger og forklaringer til regelverket for folkehøgskoler. Spesielt mener utvalget det er behov for å utdype kravet om at tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode.
- Utvalget foreslår at Utdanningsdirektoratet bør ha ansvar for å føre tilsyn med folkehøgskoleelevenes læringsmiljø. Ansvar for dette ligger i Arbeidstilsynet i dag.
- Utvalget foreslår at Utdanningsdirektoratet bør ha ansvar for å kontrollere regnskap og årsberetninger for folkehøgskolene, slik at tilsyn og kontroll av folkehøgskolene er samlet i ett organ. Dette ligger til dels til statsforvalteren i dag.
- Utvalget foreslår at det bør føres periodiske tilsyn med folkehøgskolene hvert 6.-10. år, for å sikre god kvalitet. Tilsyn utover dette gjøres basert på risikovurderinger. Utdanningsdirektoratet må tilføres mer ressurser for å kunne føre tilsyn med alle folkehøgskolene.
- For å øke transparensen i folkehøgskolesektoren, foreslår utvalget å lage offentlige beskrivelser av hvordan Utdanningsdirektoratet og Folkehøgskolerådet samarbeider.
- For å sikre at Folkehøgskolerådet kan fungere godt som sparringspartner for myndighetene, foreslår utvalget å styrke Folkehøgskolerådet ved at det tilføres mer ressurser.
- Utvalget foreslår å regulere at folkehøgskolene kan overføre inntil 25 prosent av elevbetaling og statstilskudd fra et år til neste driftsår som egenkapital. Ved behov kan skolene søke om å få overføre mer enn 25 prosent.
- Utvalget foreslår følgende reguleringer av styrets ansvar:
  - Folkehøgskoleloven bør få en samlet bestemmelse som regulerer styrets oppgaver, med ansvar for god folkehøgskoledrift og læringsmiljø.
  - Styret får et lovfestet ansvar for et system for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling, og for at dette systemet er forsvarlig og tilpasset folkehøgskolens egenart og aktiviteter.
  - Styret får et lovfestet ansvar for at folkehøgskolene følger kravene i folkehøgskoleloven og -forskriften, ved å ha system for internkontroll.
  - Styret skal ha det overordnede ansvaret for at skolens ansatte har riktig kompetanse. Styret har ansvar for å ansette rektor og eventuelt assisterende rektor. Skolens daglige ledelse har ansvaret for å ansette lærere og annet personell, supplert med et tilsetningsutvalg der ansatte er representert.
  - Vedtekter for styret i folkehøgskolene, styrets arbeid, årsmøtevedtak og liknende skal være offentlig tilgjengelige og publiseres på folkehøgskolenes nettsider.

- Utvalget foreslår en tydeligere regulering i folkehøgskoleloven av hvem som kan fatte vedtak i hvilke typer saker og hvilken prosedyre som gjelder for enkeltvedtak. Utvalget foreslår å legge inn en lovhjemmel i tråd med § 25 i fagskoleloven og § 3-10 i privatskoleloven.
- Utvalget foreslår at myndighet til å fatte vedtak i midlertidige bortvisningssaker legges til rektor og disiplinærråd, mens vedtak om permanent tap av skoleplass, fattes av styret.
- Utvalget foreslår at klager på vedtak om bortvisning behandles av styret, mens uavhengig klagenemnd behandler klager på vedtak om tap av skoleplass.
- Utvalget foreslår at folkehøgskolene innlemmes i eksisterende ordning med nasjonale klagenemnder i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning, tilknyttet Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- Utvalget foreslår at folkehøgskolene skal ha et skolereglement som er offentlig kjent og tilgjengelig for elevene, også før de søker skoleplass.
- Utvalget foreslår at alle folkehøgskoleelever skal ha tilgang til et elevombud, og at denne retten skal legges inn i regelverket. Ombudet bør ha en uavhengig stilling og ansettes i Folkehøgskolerådet.

## Kapittel 13

# Statens tilskudd til folkehøgskolesektoren

I dette kapitlet drøfter utvalget svakheter ved tilskuddsordningen for driftstilskuddet til folkehøgskolene vurdert opp mot de sentrale problemstillingene i utredningen: Manglende transparens i folkehøgskolesektoren, lite tilsyn og kontroll og en relativt homogen elevgruppe. Utvalget drøfter og legger fram sine forslag til hvordan tilskuddsordningen kan utformes for å bli mer transparent og legge bedre til rette for tilsyn og kontroll. Kapitlet handler også om forslag til endringer i folkehøgskolens tilskuddsmodell for å stimulere til å rekruttere elevgrupper som i dag er underrepresentert i folkehøgskolen.

### 13.1 En mer transparent tilskuddsordning

Avveiningen mellom treffsikkerhet på den ene siden og byråkrati og forvaltningskostnad på den andre siden er nesten alltid sentral ved innretningen av statlige tilskuddsordninger. Tilsynelatende kan tilskuddsordningen se ut til å være innrettet for å være enkel og billig å forvalte for staten. Elevene utløser tilskudd uten noen nærmere vurderinger, husleietilskuddet er satt ut til Folkehøgskolerådet å forvalte, og basistilskuddet er stabilt og forutsigbart. Dette er en naturlig konsekvens av at statens mål for ordningen er å bidra til folkehøgskoledrift uten å legge direkte føringer for driften.

Som vist i kapittel 7, får folkehøgskolene om lag 1 milliard kroner i driftstilskudd over statsbudsjettet. Dette fordeles mellom et basistilskudd, et elevavhengig tilskudd og et søknadsbasert tilskudd til større renoverings- eller byggeprosjekt. I tillegg har elevene mulighet til å finansiere oppholdet gjennom lån og stipend fra Lånekassen.

Tilskuddet fra staten dekker i gjennomsnitt om lag 40 prosent av inntektene til folkehøgskolene (Folkehøgskolerådet, 2022a). Pengene som elevene selv betaler for skoleåret, utgjør om lag 45 prosent av inntektene. Utover dette får enkelte skoler midler fra fylkeskommuner og

kommuner, private organisasjoner eller andre aktører.

#### 13.1.1 Komplisert beregning av tilskuddselementene

Det er svært mange ledd i beregningen av elevtilskuddet, med maksimalt elevtall, internatkapasitet, treårige gjennomsnittstall og omregning til årselever. Staten gir ansvaret for beregningen av husleietilskuddet helt og holdent til Folkehøgskolerådet. Skolene kan i dag ikke få tilskudd for flere elever enn skolens maksimale elevtall. Begrepet godkjent internatkapasitet tjener i dag ingen hensikt, utover at nye skoler får tilskudd basert på det, og at maksimalt elevtall er 20 prosent høyere. Det er forvirrende at godkjent internatkapasitet ikke tilsvarer skolens faktiske antall sengeplasser. Denne tilskuddsberegningen gjør ordningen lite etterprøvbart og transparent.

Beregningsmåten hvor de første 75 årselevne ganges med 2,4 og de resterende ganges med 1,7, før det igjen ganges med grunnsatsen, bidrar til lite gjennomsiktighet. Å sammenligne finansiering av folkehøgskoler med andre skoleslag blir dermed vanskeligere. Beregningen innebærer i praksis bare at tilskuddet per årselev settes til 70 prosent av grunnsatsen etter elev nummer 75.

#### 13.1.2 Lite transparent tildeling av tilskudd

Forvaltningen av tilskuddsordningen er preget av uklare forvaltningslinjer og lite transparens. Forvaltningen er lagt til Utdanningsdirektoratet, men det er få formelle retningslinjer for tildelingen av midlene og disse er bare delvis offentlig tilgjengelige. Tilskuddsbrevene til skolene blir heller ikke publisert offentlig. Det er også en uklar rollefordeling mellom direktoratet og Folkehøgskolerådet i fordelingen av tilskudd. Det er derfor vanskelig for offentligheten å få innsikt i hvordan pengene tildeles de ulike skolene, og hva pengene brukes til. For eksempel finnes ikke en oversikt over tilskudd per folkehøgskole eller et eksempel

på tilskuddsbrev til en folkehøgskole på Utdanningsdirektoratets nettsider.

En offentlig tilskuddsordning som har få kriterier, men som likevel er kompleks slik at det er vanskelig å ettergå og etterprøve tildelingen, trenger etter utvalgets vurdering forenkling og større åpenhet. Offentlig pengebruk må være så transparent som mulig for å sikre legitimitet i samfunnet. Husleietilskuddet er et eksempel på at beregningsgrunnlaget for tilskuddet ikke er åpent tilgjengelig.

### 13.1.3 Få føringer for bruken av tilskuddet

Det er få overordnede føringer for bruken av midlene. Dette gjelder særlig husleietilskuddet: Staten gir ansvaret for ordningen til Folkehøgskolerådet, og mener selv ingenting om formålet med husleietilskuddet.

Ifølge forskriften til folkehøgskoleloven skal alle skolene ha tilskudd fra alle tre tilskuddselementer. Samtidig er husleietilskuddet søknadsbasert, og flere skoler søker ikke om husleietilskuddsmidler. Det kan skyldes at skolens eiere dekker kostnadene og at skolen derfor ikke har kostnader ved bygg. Likevel får som regel også skolene som ikke søker, en mindre tildeling, ifølge samtaler med Folkehøgskolerådet, fordi det ofte holdes av mer midler til husleietilskudd enn det skolene søker om, og restbeløpet fordeles utover alle skolene etter elevtall. I 2020 mottok tre skoler bare dette restbeløpet og dermed ikke husleietilskudd til spesifikke prosjekter. De øvrige skolene mottok husleietilskudd på mellom 0,1 mill. kroner og 2,6 mill. kroner. At denne beregningen ikke er forankret i regelverk bidrar til lite gjennomsiktighet.

### 13.1.4 Utvalgets vurderinger

#### *Antall komponenter i driftstilskuddet*

Dagens tilskuddsordning består av elevtilskudd, basistilskudd og husleietilskudd. I tillegg kommer særtilskuddet som en integrert del av elevtilskuddet. Utvalget har vurdert å redusere antallet komponenter i driftstilskuddet fra tre til to, ved å innlemme husleietilskuddet i basistilskuddet. I seg selv vil færre elementer kunne bidra til mer transparens og til at tilskuddsordningen blir enklere å forvalte. Risikoen er en mindre treffsikker tilskuddsordning som i mindre grad enn i dag stimulerer til utvikling av skolebyggene.

Utvalget vurderer at det er best å beholde de tre hovedkomponentene som er i ordningen i dag.

Basistilskuddet skal reflektere at en folkehøgskole har faste kostnader som påløper uavhengig av skolestørrelse, mens elevtilskuddet skal reflektere kostnader som påløper avhengig av antall elever. Husleietilskuddet bør beholdes som en egen ordning, siden internatet er en vesentlig del av folkehøgskolen og folkehøgskolene har så ulike kostnader ved bygg.

#### *Omregning av elevtall og telletidspunkt*

I dag regnes antall elever ved folkehøgskolene om til årselever, basert på hvor mange dager kurset varer, hvor et skoleår er satt til 190 dager. Utvalget mener at dette var hensiktsmessig da korte kurs fremdeles var en større del av folkehøgskolenes portefølje. Omregning til årselever har nå begrenset merverdi, og mest bidrar til et unødvendig ekstra ledd i beregningen. I stedet foreslår utvalget en sats per elev. For halvårskurs kan det gis halv sats. Både helårskurs og halvårskurs kan tilbys til alle grupper. Når utvalget foreslår å fjerne omregning av elever til årselever, er det behov for å regulere hvor langt et folkehøgskoleår er. Utvalget foreslår derfor å regelfeste at et folkehøgskoleår varer i minimum 190 dager.

For de korte kursene som får statstilskudd, foreslår utvalget en sats per dag eller per uke. Dette bidrar til å synliggjøre muligheten for finansiering av disse kursene, også for folkehøgskoler som ikke tilbyr korte kurs i dag. Utvalget foreslår en lavere sats for elevtilskudd for de korte kursene. Den lavere satsen begrunnes med at elever i korte kurs i liten grad bor på skolens område. Utvalget mener det bør finnes unntak fra denne bestemmelsen for de korte kursene som i dag kvalifiserer til tilskudd, jmforskrift til lov om folkehøgskoler § 4.

Etter utvalgets vurdering er beregningen av satsene i elevtilskuddet unødvendig komplisert. Utvalget mener at begrepene årselever og tilskuddselever er vanskelig å knytte til faktisk elevtall. Utvalget ser ingen gevinster ved omregningen, men ser en klar ulempe ved at ordningen blir lite transparent. Utvalget mener at omregning fra elever til årselever og til tilskuddselever bør utgå fra ordningen, og at elevsatsene bør kunne knyttes mer direkte til antall faktiske elever ved folkehøgskolen. Omregning var viktig den gangen korte kurs var omfattet av tilskuddsordningen. Nå når slike kurs bare unntaksvis utløser tilskudd, har omregningen liten nytte i forhold til hvor ressurskrevende den er. En enklere måte å beregne elevtilskuddet på har etter utvalgets vurdering ingen konsekvenser for fordeling av tilskuddet,

men vil gjøre tilskuddsordningen enklere å forvalte.

Telletidspunktet for antall elever er 1. oktober og 1. april. Elevtallet på disse datoene bestemmer om folkehøgskolen skal få elevtilskudd et halvt eller et helt år. I Danmark er det et mer finmasket system, hvor en elev gir uttelling både ved deltakelse under to uker, mellom to og tolv uker og over tolv uker. Satsen per uke er høyere jo lenger eleven har vært på skolen. I Norge er det få som faller fra folkehøgskolene i løpet av året. Derfor vurderer utvalget at det ikke er behov for en slik differensiering, og at det er tilstrekkelig med to telletidspunkter slik det er i dag.

Det gir forutsigbarhet og stabilitet at elevtilskuddet beregnes utfra et treårig gjennomsnitt, og utvalget foreslår å videreføre dagens ordning med treårig snitt, se også 13.2.2.

#### *Tilskudd til folkehøgskolebygningene*

Utvalget mener at det bør komme tydeligere føringer fra staten om hvordan dagens husleietilskudd skal brukes og hvem tilskuddet skal gjelde for. Utvalget har begrenset med grunnlag for å mene noe om hvor stor del av folkehøgskolens kostnader som er knyttet til bygg. Derfor anbefaler utvalget i utgangspunktet å beholde andelen tilskudd som er forbeholdt bygg i dagens ordning, på om lag 7,5 prosent.

Utdanningsdirektoratet tildeler husleietilskuddet basert på innstilling fra Folkehøgskolerådet, men prosessen fram til vedtak om tildeling er både ressurskrevende og lite transparent. Alternativt kunne man fordelt husleietilskuddet etter fordelingsnøkler som man kan anta samsvarer godt med kostnadene folkehøgskolene har til bygg, som antall kvadratmeter, antall sengeplasser eller antall elever. Dette kan sammenlignes med kapitaltilskuddet til privatskolene, som fordeles etter antall elever, og utgjør i praksis et ekstra elevtilskudd. Husleietilskuddet kan også fordeles flatt utover folkehøgskolene utfra antakelsen om at kostnader ved bygg er nokså uavhengig av elevtall, i praksis et økt basistilskudd. Utvalget mener imidlertid at dette svekker treffsikkerheten til ordningen i for stor grad. Folkehøgskolene har svært ulike kostnader ved bygg, på grunn av alder og tilstand på byggene, og ulik eierstruktur ved at noen eier og noen leier bygg.

Folkehøgskolerådet gir tilsagn om tilskudd til folkehøgskoler som får innvilget søknad om husleietilskudd. Ifølge Folkehøgskolerådet fungerer tilsagnet i praksis som en garanti overfor banken. På denne måten kan den enkelte folkehøgskolen

få et større lån enn den ville fått ellers. Dette er imidlertid ikke formelt sett en garanti, siden beslutningen om tildeling av midler tas av andre enn Folkehøgskolerådet. Tilsagnet om tilskudd forutsetter både Stortingets bevilgning og at Utdanningsdirektoratet godkjenner innstillingen til Folkehøgskolerådet.

Folkehøgskolerådet satte ned et arbeidsutvalg med formål om å lage et forenklet og tydeligere reglement for husleietilskuddet. Utvalget hadde også som mål å ta vare på et regelverk som gir skolene forutsigbarhet. I oppfølgingen av arbeidet ble det laget et rundskriv som tydeliggjør retningslinjene til Folkehøgskolerådet for søknad om husleietilskudd, men ingen større endringer ble gjort.<sup>1</sup>

Et alternativ til dagens husleietilskudd, som ville øke transparensen, kunne være å regelfeste dagens praksis. Det ville likevel fortsatt være uforutsigbart, fordi størrelsen på husleietilskuddet ville avhenge av det generelle rentenivået. Utvalget mener at det samlede tilskuddet som er satt av til byggkostnader skal være det samme fra år til år.

En annen problemstilling er at Folkehøgskolerådet ikke har spesialkompetanse på forvaltning av bygninger, men på hva som er god folkehøgskole. Husbanken har god kompetanse på å forvalte søknadsbaserte ordninger til bygg, og forvalter i dag tilskudd til studentboliger, kommunale utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem. Utvalget mener at Husbanken er en riktigere instans enn Folkehøgskolerådet for å forvalte et søknadsbasert byggtilskudd for folkehøgskoler. Ordningen for bygging og renovering av studentboliger kan brukes som mal for utvikling av en tilskuddsordning for bygging og renovering av bygningene til folkehøgskolene. Dette tilskuddet ville da skilles ut som en egen tilskuddsordning, og vil ligge fast fra år til år.

Utvalget anbefaler å regulere hva husleietilskuddet skal dekke. Både nybygg og større rehabiliteringsprosjekter bør omfattes, og prosjekter som bidrar til større mangfold blant elever og ansatte bør prioriteres. Dette innebærer at universell utforming av eldre bygninger bør være et sentralt mål for tilskuddet. Oppgraderinger som bidrar til å spare energi og dermed til å redusere driftsutgiftene, bør også prioriteres.

Å leie gir i prinsippet større risiko for folkehøgskoledriften enn å eie bygg, fordi man som leietaker kan bli sagt opp av eier. Det er en vanlig ansvarsfordeling mellom leietaker og utleier at

<sup>1</sup> Utvalget har fått en oppsummering av Folkehøgskolerådets gjennomgang av husleietilskuddet på e-post 19.05.2022.



det er utleier som står for kostnader til utbedring av bygg, da det er utleier som sitter igjen med gevinsten etter slike investeringer. Oppgraderinger finansieres dermed gjennom den løpende husleien.

Utvalget mener at det ikke er statens oppgave å finansiere oppgradering av bygg gjennom særskilte tilskudd for folkehøgskoler som leier lokaler og slik ta på seg risikoen ved å være leietaker. Samlet vurderer utvalget at det er en vesentlig risiko for at statstilskuddet ikke kommer elevene til gode når folkehøgskoler som leier lokaler mottar husleietilskudd. Utvalget mener derfor at folkehøgskolene ikke lenger skal få husleietilskudd til leide bygg. Tilskuddet bør forbeholdes de byggene folkehøgskolene selv eier. Betegnelsen husleietilskudd for tilskudd til folkehøgskolebygg er etter utvalgets vurdering misvisende, da det er konkrete oppgraderingsprosjekter og ikke løpende leieutgifter som tilskuddet skal bidra til. Tilskuddselementet bør derfor etter utvalgets vurdering få et annet og mer dekkende navn: Tilskudd til folkehøgskolebygg.

Mange folkehøgskoler har inngått lån med banken basert på ordningen som er i dag. Avhengig av hvordan ordningen i Husbanken blir innrettet, anbefaler utvalget en overgangsordning slik at midlene som frigjøres ved avsluttede prosjekter, flyttes over til Husbankens ordning.

#### *Kompensasjon for merverdiavgift*

Utvalget har fått innspill fra hovedorganisasjonen for handels- og tjenestenæringen, Virke, om kompensasjon for merverdiavgift for kommunale og fylkeskommunale folkehøgskoler. Merverdiavgiftskompensasjonslovens formål «er å motvirke konkurransevridninger som følge av merverdiavgiftssystemet gjennom at det ytes kompensasjon for merverdiavgift til kommuner, fylkeskommuner og visse private og ideelle virksomheter» (Merverdiavgiftskompensasjonsloven, 2004). Virke peker på at dagens praktisering av merverdikompensasjonsloven fører til at kommunale og fylkeskommunale folkehøgskoler får merverdiavgiftskompensasjon, mens private folkehøgskoler ikke får det.

Utvalget sendte i mai 2022 en henvendelse til Finansdepartementet for å få en avklaring på hva som er riktig tolkning av merverdiavgiftskompensasjonsloven når det gjelder folkehøgskoler. Denne henvendelsen ble besvart av Skatteetaten 26. august 2022. Skatteetatens besvarelse konkluderer med at dagens praktisering av regelverket er riktig. Det betyr at folkehøgskoler som er kommunalt eller fylkeskommunalt eid er omfattet

### **Boks 13.1 Merverdiavgift**

Merverdiavgiftsloven gjelder ikke for undervisningstjenestene folkehøgskolene tilbyr. Unntaket for avgiftsplikt reguleres i merverdiavgiftsloven § 3-5. Folkehøgskolene har ikke rett til fradrag for den inngående merverdiavgiften de betaler for varer og tjenester. Fylkeseide eller kommunalt eide folkehøgskoler får imidlertid kompensert merverdiavgiften de betaler fordi de regnes som del av kommunal eller fylkeskommunal sektor etter merverdikompensasjonsloven.

Kilde: Lov av 19. juni 2009 om merverdiavgift; Lov av 12. desember 2003 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.

av merverdiavgiftskompensasjonsordningen, mens private folkehøgskoler ikke er det.

Virke skriver i sitt brev at det bør være økonomisk likebehandling mellom offentlige og ideelle folkehøgskoler uavhengig av eierform.<sup>2</sup> Utvalget støtter denne vurderingen, og mener at offentlig eide folkehøgskolers særstilling når det gjelder merverdiavgiftskompensasjon skaper en konkurransevridning mellom offentlige og private folkehøgskoler som ikke er tilsiktet. Utvalget anbefaler at Kunnskapsdepartementet utreder hvordan forskjellene som skaper konkurransevridning, kan utjevnes. En utjevning i tilskuddet til folkehøgskolene vil kunne få en økonomisk konsekvens for de folkehøgskolene som er omfattet av merverdiavgiftskompensasjonsordningen.

## **13.2 En tilskuddsordning for vekst og kvalitetsutvikling**

### **13.2.1 Tilskuddsordningen er for avhengig av elevtall**

Over tre fjerdedeler av tilskuddet til folkehøgskolene er i dag aktivitetsbasert, det vil si avhengig av elevtall. Med høyt innslag av basistilskudd får institusjonene handlingsrom til å flytte penger dit hvor behovet er størst. Dette forutsetter at myndighetene har tydelige forventninger og tillit til at skolene selv bruker pengene mest formåls-effektivt. Til sammenligning er omtrent 30 prosent av universitetene og høgskolenes statstilskudd,

<sup>2</sup> Brev av 15. mars 2022 til Folkehøgskoleutvalget

og omtrent 20 prosent av fagskolenes tilskudd, aktivitetsbasert. Privatskolenes tilskudd var 100 prosent elevavhengig fram til tilskuddet til bygg kom for noen år siden, men dette tilskuddet tildeles også etter elevtall ved hver skole.

Den høye andelen aktivitetsbasert tilskudd for folkehøgskolene skaper et kontinuerlig press om å holde elevtallet oppe. Til forskjell fra universiteter, høgskoler, fagskoler og privatskoler har folkehøgskolene en rammebasert ordning, som innebærer at satsen per elev avhenger av hvor mange elever som er i sektoren totalt sett. Øker antallet elever i folkehøgskolene, reduseres tilskuddet per elev, fordi bevilgningen ikke økes. Dette skaper et ekstra konkurranseelement. Dynamikken som er tenkt, er at ressurser flyttes innenfor sektoren dit de brukes best. Dette er god bruk av en begrenset ressurs, som rammefinansieringen er. Men det gir også uforutsigbare rammer for enkelt-skoler når en så stor del av budsjettet baseres på elevtall alene. Det avler stor konkurranse om elevene. Dette skiller seg fra privatskolenes regelstyrte tilskuddsordning, hvor satsen settes ut fra kostnadsnivået i de offentlige skolene og det samlede tilskuddet på budsjettposten øker og minker med samlet elevtall.

### 13.2.2 Begrensninger for hvor mange elever som utløser statstilskudd

I dag har folkehøgskolene en begrensning på hvor mange elever som kan utløse elevtilskudd. Noen skoler har likevel langt flere elever enn denne begrensningen, noe som innebærer at de ikke får statstilskudd for disse elevene. Dette medfører risiko for at kvaliteten på det samlede tilbudet er lavere, at elevbetalingen ved skolen må økes tilsvarende, eller at skolen må ha andre eksterne inntektskilder for å kompensere. Konsekvensen av dagens ordning med maksgrense for elevtall er å begrense skolenes vekst i antall elever, selv om mange skoler likevel tar inn flere enn de får tilskudd for. Samtidig hindrer grensen at elevsatsen blir lav som følge av samlet elevvekst i en rammestyrte ordning.

Bakgrunnen for dagens ordning med to ulike elevsatser er sannsynligvis antakelsen om at det er stordriftsfordeler ved å ha mange elever, slik at kostnaden per elev avtar ved høyere elevtall. Utvalget kjenner ikke til noen forarbeider eller andre kilder som viser bakgrunnen for dagens satser.

Tilskuddsordningen for skolene som er godkjent etter privatskoleloven, har inntil nylig operert med et tilsvarende system, men der har tersklene for høy og lav sats variert fra år til år.

Den har ligget mellom 34 og 53 elever i de ti årene modellen har vært i bruk.

I dag er det et problem at elever med ekstra behov bare utløser ekstra tilskudd hvis folkehøgskolen har elever under sitt godkjente elevtall. Ved opptak av elever kan folkehøgskolen derfor måtte velge mellom å ta inn to ordinære elever eller en elev som trenger ekstra tilrettelegging. Det finnes ingen muligheter i tilskuddsmodellen for å dekke utgifter til elever med ekstra behov på annet vis.

Gjennom elevtilskuddet belønner tilskuddsordningen vekst i aktivitet, som er begrenset av det maksimale elevtallet. Folkehøgskoleforskriften sier at Utdanningsdirektoratet skal vurdere internatkapasiteten til folkehøgskolene minimum hvert femte år. Det går ikke fram av regelverket eller nettsidene til Utdanningsdirektoratet hvordan denne vurderingen gjøres. Ifølge et innspill Folkehøgskoleutvalget har mottatt fra en folkehøgskole, må skolen vise behovet for en høyere maksgrense ved å ha hatt flere elever enn det maksimalt tilskuddsberettigede tallet over flere år. Dette innebærer at for å vokse, må skolen klare seg uten statstilskudd for noen elever en periode, uten å vite om eller når dette kan føre til en økning i tilskuddet.

At elevtilskuddet baserer seg på treårige gjennomsnittstall to, tre og fire år tilbake i tid, hindrer for store svingninger i tilskuddet fra år til år, men gjør det også vanskelig å vokse, fordi en skole ikke får tilskudd for utvidelser i elevmassen før flere år etterpå.

### 13.2.3 Ikke forutsigbart for folkehøgskolene, men for staten

Så lenge Stortinget ikke vedtar kutt eller nye midler i statsbudsjettet, forblir den samlede bevilgningen til driftstilskudd den samme fra år til år, med unntak av den ordinære prisjusteringen som gjøres for hele statsbudsjettet. Bevilgningen justeres ikke automatisk med for eksempel endringer i elevtall eller antall godkjente skoler. En stor del av fordelingen mellom skolene kan imidlertid justeres fra år til år. En økning i antall elever totalt sett vil for eksempel medføre en lavere sats per elev, og motsatt vil færre elever medføre en høyere sats. Dette gir forutsigbarhet for staten, men ikke for folkehøgskolene.

At størrelsen på elementene i tilskuddsordningen også kan endres fra år til år, skaper uforutsigbarhet for folkehøgskolene. Størrelsen på det samlede husleietilskuddet følger det generelle rentenivået, og representerer en økonomisk forut-

sigbarhet for skolene ved at de kan tåle et høyere rentenivå. Samtidig vil et høyere husleietilskudd gjøre den øvrige tilskuddspotten mindre.

Finansieringssystemet til universitetene og høgskolene er bygd opp ut fra et prinsipp om at det er viktig å gi institusjonene et strategisk handlingsrom, gjennom at en stor del av tilskuddet tildeles som et basistilskudd som er stabilt fra år til år. Dette handler ikke bare om at de selv prioriterer midler slik de selv vil – det handler også om forutsigbarhet. Mulighetene for strategiske prioritering og investeringer kan være et argument også for å øke basisen i folkehøgskolenes tilskuddsordning.

#### 13.2.4 Utvalgets vurderinger

Tilskuddsordningen virker å være treffsikker i den forstand at den dekker folkehøgskolenes behov, også tatt i betraktning at svært få folkehøgskoler har måttet legge ned driften. Utvalget har ikke innenfor tidsrammen for utredningen hatt anledning til å sette seg inngående inn i enkelt-skolers økonomi, men Folkehøgskolerådet oppgir at økonomien til både store og små folkehøgskoler har vært jevnt over god de senere årene.

Utvalgets inntrykk er at folkehøgskolenes tilskuddsordning virker å være praktisert med en intensjon om å lage en ordning hvor midlene fordeles så riktig og rettferdig som mulig. Den er likevel lite transparent og ordningen med godkjent internatkapasitet hindrer at skolene får betalt for alle sine elever.

Det kan argumenteres for at driftstilskuddet til folkehøgskolene er en sum som Folkehøgskolerådet og Utdanningsdirektoratet fordeler som de mener det er best hvert år, med tre ulike elementer de må vekte og fordele pengene innenfor. Det er positivt at sektoren selv bidrar inn i forvaltningen av midlene, men ordningen krever mye administrasjon og oppfølging, både fra skolene og Folkehøgskolerådet.

##### *Regelstyrt eller rammestyrt ordning*

Ifølge mandatet til utvalget er det en forutsetning at tilskuddsordningen skal være rammestyrt, men mandatet inneholder også en føring om å vurdere prinsipper for eventuell vekst i folkehøgskolesektoren. Utvalget ønsker derfor å peke på at noen av dagens utfordringer skyldes at tilskuddsordningen er rammestyrt og ikke regelstyrt, og derfor ikke lar seg løse på annen måte enn å endre dette prinsippet.

Staten er som regel forsiktig med å innføre regelstyrte tilskuddsordninger, fordi det skaper

uforutsigbarhet i statens utgifter. Med en budsjettstyrt ordning overføres imidlertid denne uforutsigbarheten til tilskuddsmottakeren, i folkehøgskolenes tilfelle fordi satsen for elevtilskudd avhenger av det samlede elevtallet i sektoren. En regelstyrt ordning legger i sin natur til rette for vekst, siden det samlede tilskuddet til folkehøgskolene øker med økningen i elevtallet. Tilsvarende vil det samlede tilskuddet reduseres når elevtallene blir lavere, noe som kan være tilfelle for folkehøgskolene når vi nå går inn i en tid med mindre ungdomskull. Folkehøgskolenes tilbud ligner noe på privatskolenes, siden begge deler er private utdanningstilbud til ungdom, men privatskolene har regelstyrt tilskuddsordning. Det ligger riktignok en forskjell i at privatskolene tilbyr et lovpålagt tilbud, men det gjør ikke universitetene, høgskolene og fagskolene, som også har regelstyrte ordninger.

##### *Andelen de ulike komponentene utgjør*

I 2022 utgjør det elevavhengige tilskuddet om lag 77 prosent av det samlede tilskuddet, mens basistilskuddet utgjør om lag 16 prosent og husleietilskuddet om lag 7,5 prosent. Utvalget mener at den høye andelen elevavhengig tilskudd bidrar til usunn konkurranse om søkerne. Dette kan gå på bekostning av kvaliteten på tilbudene, og utvalget ønsker derfor å redusere andelen elevavhengig tilskudd.

Likevel skal en stor grad av aktivitetsbasert tilskudd fortsatt være hovedregelen i tilskuddsordningen. Aktivitetsbasert tilskudd bidrar til at skolene leverer kurs av god kvalitet. Hvis skolene ikke gjør det, vil de sannsynligvis få færre elever, ettersom en del av rekrutteringen skjer ved at tidligere elever anbefaler skolen til framtidige elever. Utvalget har ikke noe kunnskapsgrunnlag for å mene noe om hvor stort husleietilskuddet skal være, og anbefaler derfor at det skal være på samme nivå som før.

Utvalget anbefaler en reduksjon i elevavhengig tilskudd til fordel for en økning i basistilskuddet. Utvalget anbefaler også at det reguleres hvor stor andel de ulike komponentene i tilskuddsordningen skal utgjøre.

##### *Maksgrense for elevtall som utløser tilskudd*

En håndfull folkehøgskoler har i dag flere elever enn de får tilskudd for, og mange folkehøgskoler har elevtall omtrent på det maksimale elevtallet. Utvalget har inntrykk av at Utdanningsdirektoratet justerer opp det maksimale elevtallet ved en skole ved å justere det tilsvarende ned ved en

annen skole. Utvalget antar at dette er for å hindre at elevsatsen går ned over tid.

Fordi statstilskuddet skal komme alle elevene ved folkehøgskolen til gode, mener utvalget at alle elever bør utløse tilskudd. Ordningen med justering og omfordeling av godkjent internatkapasitet til folkehøgskoler i vekst, krever at skolene i en periode har flere elever enn de har tilskudd til. Disse elevenes folkehøgskoletilbud må dekkes enten av elevbetalingen, av andre inntekter folkehøgskolene har, eller ved at alle elever får et litt dårligere tilbud. Dette gir en risiko for at kvaliteten i folkehøgskolens tilbud blir dårligere, og at elevene er med på å finansiere de elevplassene skolen ikke får tilskudd for.

I det følgende vil utvalget presentere tre alternativer til dagens måte for fordeling av elevplasser mellom folkehøgskolene. Alle alternativene har som forutsetning at alle elevene ved folkehøgskolen skal utløse statstilskudd:

### *1. Avvikle all regulering av det maksimale elevtallet ved folkehøgskolene*

Alternativet innebærer å gå bort fra en sentralt forvaltet fordeling mellom folkehøgskolene av hvor mange elever som kan utløse tilskudd (godkjent internatkapasitet/maksimalt elevtall).

På kort sikt vil virkningen av å fjerne maksgrensen være at det samlede elevtilskuddet fordeles på flere elever, slik at satsen vil gå ned. Store skoler vil dermed få et større tap enn små skoler, siden store skoler har flere elever, som hver utløser mindre tilskudd. Det er imidlertid hovedsakelig de store skolene som har høyere elevtall enn de får tilskudd for. Disse skolene vil samtidig få en merkbar økning i tilskudd som nesten uansett vil mer enn utligne reduksjonen i tilskudd som følge av lavere elevsats. I 2018–2019 hadde rundt 15 prosent av folkehøgskolene flere elever enn de fikk tilskudd til. To skoler hadde mellom 40 og 60 flere elever enn de fikk tilskudd til.

På lengre sikt er det mer usikkert hva som blir effekten, fordi det er vanskelig å vurdere hvor mange skoler som i dag er begrenset av maksgrensen, og dermed vil ønske å ekspandere hvis maksgrensen fjernes. I forbindelse med justering av folkehøgskolenes internatkapasitet i 2020 meldte skolene et ønske om totalt 730 nye plasser (Folkehøgskolerådet, 2021f). Søkertallene tilsier imidlertid at de fleste som søker folkehøgskole i dag får plass, noe som kan tyde på at å fjerne maksgrensen isolert sett ikke vil føre til stor vekst i elevtall.

### *2. En felles grense for maksimalt antall elever ved alle folkehøgskoler*

En felles grense for maksimalt antall elever ved alle skoler vil ikke bare innebære en maksgrense for tilskudd, men begrense faktisk antall elever skolen har anledning til å ta opp. Slik kan en skole få utløst tilskudd for alle elevene sine samtidig som man begrenser hvor store folkehøgskolene skal kunne være. Utvalget har diskutert hvor den felles grensen for maksimalt antall elever ved en folkehøgskole kan settes, og har vurdert henholdsvis 80 elever, 130 elever og 190 elever.

Settes makstallet for antall elever lavt, vil små folkehøgskoler favoriseres, fordi det samlede elevtilskuddet fordeles på et mindre antall elever enn i dag, og tilskuddet vil dermed øke. I tillegg vil de store skolene måtte legge om driften til mindre skala. I skoleåret 2018–2019 hadde hver folkehøgskole i gjennomsnitt 99 elever på lange kurs, og halvparten hadde mellom 75 og 120 elever. Det var bare ti skoler som i skoleåret 2018–2019 hadde mer enn 130 elever. Små og mellomstore folkehøgskoler vil derfor komme best ut med et alternativ på 130 elever.

Bare to skoler hadde mer enn 190 elever i skoleåret 2018–2019, se omtale i kapittel 3.7.5. Siden å sette et makstall på 190 elever påvirker så få skoler, mener utvalget at effekten av dette makstallet vil være så å si den samme som for alternativ 1, der det maksimale elevtallet avvikles helt, og viser til omtalen av dette.

### *3. Justere dagens sentralt forvaltede fordeling*

Med dette alternativet skal maksgrensene for hver enkelt skole bedre reflektere det elevtallet skolen faktisk har. Med dette alternativet videreføres en individuell og sentralt forvaltet grense for hvor mange elever hver enkelt skole kan ha.

#### *Utvalgets vurderinger av felles maksgrense for elevtall*

Utvalget har vurdert de ulike alternativene, og mener at det er behov for justeringer av dagens ordning fordi den i for liten grad gir grunnlag for dynamikk i folkehøgskolesektoren.

Utvalget anbefaler å fjerne den sentralforvaltede fordelingen av hvor mange elever per folkehøgskole som kan utløse tilskudd. I stedet foreslår utvalget en felles maksgrense på 190 elever per skole. En høy maksgrense vil sikre at skoler som har vist positiv utvikling i søkertall vil kunne belønnes for dette, uten at det nødvendig-

vis fører til færre elevplasser hos mindre skoler. Utvalget mener at dagens sentralforvaltning med små justeringer av elevplasser hvert femte år, innebærer for stor risiko for at folkehøgskoler som driver godt over lang tid, ikke får uttelling for dette. Elevplassene de kunne ha hatt, er tildelt andre folkehøgskoler, som kanskje ikke klarer å fylle opp plassene. Systemet for fordeling av elevplasser er ikke dimensjonert for å støtte opp under den store konkurransen om elevene som tilskuddsordningen for øvrig legger opp til. Godkjent internatkapasitet er et begrep som bør utgå, i og med at det i dag ikke er denne, men maksimalt elevtall som begrenser skolenes tilskudd, i dag beregnet til 120 prosent av godkjent internatkapasitet.

Utvalget vurderer at det har vist seg vanskelig med dagens ordning å opprettholde en rimelig fordeling av elevplassene over tid. En gang tok fordelingen av elevplasser utgangspunkt i en reell elevkapasitet ved folkehøgskolen, men over tid skjer endringer som systemet ikke fanger opp i tilstrekkelig grad. Med så lite rom for justeringer som i dag, tenderer systemet etter utvalgets vurdering til å være historisk betinget uten å reflektere dagens virkelighet.

Det er grunn til å regulere tilgangen til folkehøgskole som et gode for samfunnet, men utvalget har ikke noe kunnskapsgrunnlag om skolestørrelsens betydning i folkehøgskolen. Uten indikasjoner på om små eller store skoler betyr noe for mulighetene til å lage god folkehøgskole, og med dagens skolestørrelse i mente, mener utvalget at et makstall som reflekterer dagens større skoler er et rimelig forslag.

*Dissens:* Et mindretall i utvalget (bestående av Astrid Moen og Thea Solberg) foreslår en felles maksgrense på 130 elever. God folkehøgskolepedagogikk, som innebærer et sterkt fellesskap, levende elevdemokrati og tette forhold mellom elever og ansatte, er vanskelig med skoler større enn 130 elever.

*Dissens:* Et annet mindretall i utvalget (bestående av Gunnar Birkeland) anbefaler å justere ordningen med godkjent internatkapasitet som styrende for hvor mange elever den enkelte skole skal være dimensjonert for. Dagens ordning med godkjent internatkapasitet og maksimalt elevtall på 120 prosent av godkjent internatkapasitet er lite formålstjenlig. Elevtallet som etter gjeldende ordning utgjør maksimalt elevtall ved den enkelte skole (= godkjent internatkapasitet x 120 prosent), bør utgjøre ny

«godkjent internatkapasitet» og utløse tilskudd. For å øke dynamikken i ordningen bør Utdanningsdirektoratet hvert 3. år justere skolenes internatkapasitet, med bakgrunn i de siste tre års elevbelegg ved skolene. Ordningen med «maksimalt elevtall» bør utgå fra tilskuddsordningen.

Gunnar Birkeland mener også at godkjent internatkapasitet bør videreføres som utgangspunkt for beregning av husleiegrunnlaget det kan søkes om rentetilskudd til, ved ombygging og oppgradering av byggmassen.

#### *Antall satser i elevtilskuddet og forholdet mellom dem*

Utvalgets vurdering er at dagens tilskuddsordning til en viss grad legger til rette for et mangfold av skoler, men at den kan gjøre det i enda større grad. Utformingen av elevtilskuddet med en eller flere satser må ses i sammenheng med hvordan grensen for maksimalt elevtall settes.

Utvalget ønsker å beholde et system med flere satser for elevtilskudd. Dersom forslaget om et maksimalt elevtall på 190 elever følges opp, vil staten gi tilskudd til flere elever per skole enn tidligere. Det er da rimelig å vurdere om samme sats skal gjelde for alle elevtall over 75, eller om det skal innføres en eller flere satser som gjelder for de høyeste elevtallene (såkalte knekkpunkt). En slik endring med egne satser for de høyeste elevtallene kan begrunnes både i eventuelle stordriftsfordeler ved mange elever, og for å begrense vekst fordi man mener at skolene ikke bør bli større enn en viss størrelse. Utvalget mener at folkehøgskolene ikke bør bli for store, siden det sosiale miljøet og det å bli kjent er en viktig del av læringsutbyttet. Det kan være enklere å bli kjent med andre i mindre miljøer. Utvalget har imidlertid ikke kunnskap om hva som er den optimale skolestørrelsen, se kapittel 10.3.1.

#### *Ulike andeler basistilskudd og ulike innretninger av elevtilskuddet*

Utvalget ønsker en tilskuddsordning for driftstilskudd som er forutsigbar, stabil, transparent og enkel å forvalte. Samtidig må ordningen bidra til vekst, mangfold og effektiv drift i større grad enn dagens ordning, ved å gjenspeile den aktiviteten som er på folkehøgskolen.

Utvalget ønsker å beskrive konsekvensene av ulike modeller for driftstilskudd for tre grupper skoler: små folkehøgskoler og store folkehøgskoler med elevtall henholdsvis under og over

maksgrensen på 190 elever. Små skoler refererer her til skoler med elevtall godt under maksgrensen. Jo færre elever skolen har, jo sterke vil effektene som beskrives være.

Det er flere effekter som virker i ulike retninger. Det samlede utslaget for en enkelt folkehøgskole kommer derfor an på styrken de ulike effektene har:

- En økning i basistilskuddet vil isolert sett være positivt for små skoler og negativt for store skoler, siden det vil føre til en lavere sats for elevtilskudd.
- En høy maksgrense for elevtall vil være positivt for folkehøgskoler som i dag har flere elever enn sitt maksimale elevtall. Det vil være negativt for små skoler og store skoler med elevtall som er lavere enn maksgrensen, siden det samlede elevtilskuddet skal fordeles på litt flere elever, og elevsatsen dermed går ned. Denne reduksjonen vil også gjelde skolene med elevtall høyere enn maksgrensen, men effekten av å få tilskudd for elever som tidligere ikke har utløst tilskudd, vil nesten uansett føre til en netto positiv effekt.
- Innføringen av en ekstra (litt lavere) sats for de høyeste elevtallene vil være positivt for de små skolene og negativt for de store skolene.

Den samlede tendensen for de ulike gruppene med skoler vises i tabell 13.1.

#### Ulike modeller for beregning av tilskudd

I tillegg til økt basis, felles maksgrense og ekstra elevsatser har utvalget vurdert hvor stort basistilskuddet skal være, når den ekstra elevsatsen skal gjelde fra og hvor mye lavere den skal være. I det følgende presenteres fire ulike modeller som inneholder forutsetningene fra tabellene over,

men med ulik størrelse på basis og innretning på elevsatsene. Modellene er presentert i en rekkefølge fra mest i favør av de store skolene, til mest i favør av de små skolene.

Utvalget er ikke kjent med bakgrunnen for at terskelen for å utløse lav sats ble satt til akkurat den 75. eleven og at satsen blir redusert til 70 prosent av den opprinnelige satsen. Utvalget har heller ikke noe grunnlag for å mene at dette er et dårlig utgangspunkt, så denne grunninnretningen er beholdt i alle modellene. Husleietilskuddet er beholdt som i dag, med 7,5 prosent av det samlede tilskuddet. Det er lagt til grunn at tilskuddsordningen er rammestyrkt.

#### Modell 1 – forenklet dagens modell med liten økning i basistilskuddet

Denne modellen er en forenkling av dagens modell som i tillegg inneholder en økning i basistilskuddet fra 16 prosent i dagens ordning til 22,5 prosent, mot en tilsvarende reduksjon i elevtilskuddet.

#### Modell 2 – som modell 1 men med tre satser

Modell 2 er som modell 1, men med tre satser for elevtilskudd for at de siste elevene ved ekstra store folkehøgskoler ikke skal utløse fullt så stort tilskudd. Den tredje satsen slår inn ved elevnummer 130, og blir da satt til 50 prosent av satsen som gjelder til og med elevnummer 75.

#### Modell 3 – som modell 2, men ekstra sats slår inn tidligere

I denne modellen slår den ekstra satsen inn ved elev 110 istedenfor elev 130. I tillegg er det elevavhengige tilskuddet redusert til 60 prosent, noe

Tabell 13.1

Tiltak	Formål	Effekt for...		
		...små skoler	...store skoler med elevtall <maksgrense	...store skoler med elevtall >maksgrense
Øke basistilskuddet	Øke stabilitet og forutsigbarhet	+	–	–
Fjerne sentralforvaltning av maksgrense for elevtilskudd, sette en felles maksgrense	Øke treffsikkerhet, bidra til mangfold av skoler og elever og mulighet for vekst	–	–	+
Innføre tre elevsatser	Bidra til mangfold av skoler	+	–	–
SUM		+	–	+

Tabell 13.2 Tabell som sammenfatter de ulike modellene

	Dagens modell	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Andel elevavhengig tilskudd	76,7%	70%	70%	60%	60%
Antall elevsatser	2	2	3	3	3
Ved hvilket elevtall slår ny sats inn?	75	75	75, 130	75, 110	75, 110
Forholdet mellom satsene	70%	70%	70%, 50%	70%, 50%	70%, 35%
Maksgrense	Ja	Ja, 190 elever	Ja, 190 elever	Ja, 190 elever	Ja, 190 elever
Andel basistilskudd	16%	22,5%	22,5%	32,5%	32,5%
Basistilskudd per folkehøgskole	Ca 1,9 mill. kr.	2,5 mill. kr.	2,5 mill. kr.	3,7 mill. kr.	3,7 mill. kr.

som betyr at basistilskuddet er mer enn doblet fra dagens 16 prosent til 32,5 prosent.

#### *Modell 4 – som modell 3, men med en lavere ekstra sats*

Denne modellen er som modell 3, men den laveste satsen er her på 35 prosent. Basistilskuddet er som i modell 3 på 32,5 prosent.

Fra dagens ordning til modell 1, 2, 3 og 4 er det noen hovedtendenser. De minste folkehøgskolene har små endringer i modell 1, men mot modell 4 blir endringene stadig mer positive for dem. Folkehøgskolene med høyere elevtall enn det de får tilskudd for, får gradvis litt lavere positivt utfall fra modell 1 til modell 4. Enkelt sagt blir det verre å være stor og bedre å være liten mot modell 4. Det vil samtidig bli ganske bra for de største som i dag har flere elever enn de får tilskudd for, siden effekten av å få tilskudd for alle elever sannsynligvis vil mer enn utligne effekten av en noe lavere elevsats som følge av høyere basis og høyere maksgrense.

To argumenter er særlig tungtveiende for en treffsikker ordning. Det gjelder om ordningen reflekterer kostnadsstrukturen i små og store folkehøgskoler og om den begrenser folkehøgskolens vekst for å unngå at kvaliteten blir sviktende. Utvalget har ikke noe systematisk kunnskapsgrunnlag for å mene noe om verken hvor stor en folkehøgskole bør være for å gi god kvalitet eller om hvordan kostnadsstrukturen i små og store folkehøgskoler er. Utvalgets drøftinger og anbefalinger tar derfor utgangspunkt i de overordnede konsekvensene modellene har for folkehøgskolene.

#### *Andel basistilskudd og elevtilskudd*

Utvalget anbefaler modell 2 der basistilskuddet økes til 22,5 prosent fra dagens 16 prosent, mot en tilsvarende reduksjon i elevtilskuddet. Utvalget mener at en økning av basistilskuddet vil kunne øke forutsigbarheten for folkehøgskolene om hvilken finansiering de får, og dermed bidra til å sikre en grunnleggende kvalitet hos alle folkehøgskoler. Et økt basistilskudd skal gi insentiver til å arbeide med kvalitetsutvikling. Den høye andelen aktivitetsbasert tilskudd for folkehøgskolene gir insentiver til å holde elevtallet oppe og stimulerer dermed konkurranse mellom skolene.

*Dissens:* Et mindretall i utvalget (bestående av Gunnar Birkeland) støtter at det skal reguleres hvor store andeler de ulike tilskuddskomponentene skal utgjøre. Det foreslås å øke basistilskuddet til 19,5 prosent av tilskuddsordningen, med en tilsvarende reduksjon i det elevavhengige tilskuddet, for å skape noe større forutsigbarhet for skolene. Et ytterligere høyere basistilskudd innebærer en utilsiktet favorisering av små folkehøgskoler og dermed en ikke-intendert disfavorisering av store folkehøgskoler. Et ytterligere høyere basistilskudd vil dessuten bety et svekket insentiv til skolene, til å være offensive med nyskapende tilbud for elevene.

#### *Elevtilskuddssatser*

I dagens tilskuddsmodell er det to satser for elevtilskudd, der tilskuddet per elev avkortet fra og med elev 76. Utvalget anbefaler modell 2, som

innebærer tre elevsats. Modellen viderefører dagens system der elevtilskuddssatsen avkortes til 70 prosent etter elev 75, men innebærer ytterligere avkorting til 50 prosent etter elev 130. Med en ekstra avkorting av elevsatsen ønsker utvalget å balansere hensynet til at folkehøgskolene ikke bør bli for store, mot hensynet til at store skoler også kan gi god kvalitet. Utvalget mener at tilskuddsordningen på denne måten gir insentiver til moderat vekst, framfor å styre direkte gjennom en sterkere begrensning av elevtall.

*Dissens:* Et mindretall (bestående av Samuel Massie) ønsker å endre finansieringsmodellen slik at skolene får 100 prosent støtte for de første 75 elevene, deretter 70 prosent støtte for elevene opp til elev 139. Fra elev 140 får skolene ikke elevtilskudd fra staten. Makstallet per skole på 190 elever beholdes. Bakgrunnen for dette er at medlemmet ønsker å bevare den nære folkehøgskolepedagogikken som medlemmet mener best ivaretas på skoler under 140 elever.

*Dissens:* Et mindretall (bestående av Gunnar Birkeland) anbefaler å opprettholde dagens ene knekkpunkt etter elev nummer 75. Elevtilskudd fra elev nummer 76 skal, som i dag, utgjøre 70 prosent av den elevavhengige tilskuddssatsen.

### **13.3 En tilskuddsordning for mangfold**

#### **13.3.1 Elever med behov for ekstra tilrettelegging har tilgang til færre skoler**

Tilrettelegging for elever med dokumentert behov for ekstra tilrettelegging, dekkes av et høyere elevtilskudd, der hver elev teller to ganger. Hver elev som trenger ekstra tilrettelegging utløser dobbelt elevtilskudd, mens elever som har valgt en av de fire skolene som er godkjent for særtilskudd, utløser ytterligere tilskudd, se omtale i kapittel 7.3.2.

På grunn av forsinkelsen i tilskuddsordningen til folkehøgskolene når det gjelder elevtelling, går det to til fire år fra elever som trenger ekstra tilrettelegging er på skolen og til skolen mottar det ekstra tilskuddet. Antall elever som trenger ekstra tilrettelegging kan variere fra år til år, men de ekstra ressursene dette utløser trengs ofte i det året eleven går på folkehøgskolen, ikke to til fire år senere. Måten tilskuddet beregnes på gjør det dermed vanskelig å ta inn enkeltelever med ned-

satt funksjonsevne som krever mye tilrettelegging og ekstra lærerressurser i en begrenset periode. Dette gjør at elever med nedsatt funksjonsevne i praksis har færre folkehøgskoler å velge mellom, og det blir mindre mangfold i folkehøgskolene.

For å kunne ta inn elever med større tilretteleggingsbehov er folkehøgskolene derfor avhengige av at eleven utløser tilskudd til ekstra utgifter fra Nav eller kan ta med seg brukerstyrt personlig assistent (BPA) til folkehøgskolen. Ifølge Unge funksjonshemmede (2019) oppgir en stor andel folkehøgskoler at økonomisk støtte fra Nav eller kommunen i stor, eller svært stor, grad påvirker valget om å ta inn en elev med nedsatt funksjonsevne. Om Nav eller hjemkommunen er villig til å stille med økonomisk støtte til folkehøgskolen kan i mange tilfeller ta lang tid å få klarhet i. Samspillet mellom tilskuddsordningen for driftstilskudd til folkehøgskolene og andre tilskuddsordninger er dermed ikke godt nok for å sikre tilgang til folkehøgskolene for elever med funksjonsnedsettelse.

Den samme eleven som utløser et høyt tilskudd ved en særtilskuddsskole, vil utløse et betydelig lavere tilskudd ved en ordinær skole. Bare fire folkehøgskoler er godkjente som særtilskuddsskoler. På grunn av tidsrammen for utredningen har ikke utvalget hatt anledning til å undersøke bakgrunnen for denne ordningen nærmere, og har heller ikke funnet evalueringer av ordningen. Særtilskuddsordningen innebærer en betydelig konsentrasjon av tilskuddsmidlene til elever med behov for ekstra tilrettelegging til noen få skoler. Som vist i kapittel 7.3.2 er særtilskuddet anslagsvis 40 millioner kroner årlig. På grunn av tilskuddsordningens innretning er det vanskelig å gi et presist anslag på hvor mye som tildeles de øvrige folkehøgskolene på bakgrunn av dobbelt elevsats. Tall utvalget har fått fra Utdanningsdirektoratet viser at utbetaling for dobbelttellede elever anslås å ligge mellom 30 og 45 millioner kroner årlig.<sup>3</sup> Konsentrasjonen av tilskuddsmidlene til tilrettelegging gjør det vanskeligere for de ordinære skolene å ha et tilbud for denne elevgruppen. Samtidig er det grunn til å anta at det nettopp er de høye tilskuddssatsene som gjør at særtilskuddsskolene har fagkompetanse til å gi spesialiserte kurstilbud til for eksempel personer som er døve (Ål folkehøgskole) eller personer med utviklingshemming (Peder Morset folkehøgskole).

<sup>3</sup> E-post fra Utdanningsdirektoratet til Folkehøgskoleutvalget 06.09.2022



### 13.3.2 Utvalgets vurderinger

#### *Finansiering av elever med behov for ekstra tilrettelegging*

Utvalget mener at folkehøgskolene har et stort potensiale til å bidra til at unge med større funksjonsnedsettelse kan delta i samfunnet på lik linje som andre. Tilskuddsordningen må utformes slik at den stimulerer folkehøgskolene til å ta inn elever som trenger ekstra tilrettelegging.

Utvalget mener det bør være større valgfrihet enn i dag til å velge folkehøgskole for denne gruppen, og at ordningene med dobbelt elevtilskudd og særtilskudd bør bli mer like på sikt. Det er viktig å unngå at tilskuddsordningen skaper særskoler for enkelte grupper av elever. I enkelte tilfeller er dette ungdom som har blitt plassert i egne grupper i det ordinære utdanningsløpet, og folkehøgskolen er en unik mulighet til å få delta på lik linje som alle andre. Samtidig trenger det ikke å være et mål at alle skoler skal være tilgjengelige for alle. Det vil være svært ressurskrevende å få til. Det vil etter utvalgets vurdering gi best uttelling å sette inn ressursene for å bygge opp eller bevare nødvendig fagkompetanse, ved de folkehøgskolene som er interessert i å tilrettelegge for at alle skal kunne bruke skolen.

Utvalget mener at alle elever som trenger ekstra tilrettelegging bør utløse en høyere tilskuddssats. I dag utløser ikke en elev med behov for tilrettelegging dobbelt elevtilskudd dersom skolen allerede har fylt opp elevplassene sine. Utvalget mener at dette bør ryddes opp i, slik at folkehøgskolene får bedre økonomisk uttelling for å ta inn elever med behov for ekstra tilrettelegging. Dette kan for eksempel løses ved at elever med tilretteleggingsbehov telles dobbelt uavhengig av om skolen har nådd det maksimale elevtallet. For å øke mulighetene til å tilrettelegge individuelt, må det ekstra tilskuddet for elever som trenger ekstra tilrettelegging utbetales mens eleven er på skolen, og ikke flere år senere. Det tilsier at elevtellingen og tilskuddsberegningen bør legges opp på en annen måte for denne elevgruppen.

Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet utreder hvordan tilskuddet til elever med behov for tilrettelegging kan innrettes på en mer treffsikker måte. Denne utredningen bør inkludere både ordningen med dobbelttelling og særtilskudd, for å få kunnskap om fordelingen av elevtilskudd mellom ulike elevgrupper og skoler er hensiktsmessig slik den er i dag.

#### *Dokumentasjon av behov for tilrettelegging*

Utvalget mener at Kunnskapsdepartementet bør utarbeide tydelige og enkle dokumentasjonskrav for at en elev skal utløse dobbelt tilskudd. Det bør være tydelig hvilke behov som utløser behov for tilrettelegging eller kompetanse, utover det gjennomsnittseleven trenger.

Utvalgets forslag om å telle elever dobbelt uavhengig av maksimalt elevtall, inkludering av mindreårige i ordningen og om å utarbeide tydelige og enkle dokumentasjonskrav, vil trolig føre til at flere elever kan utløse dobbelt tilskudd enn i dag. Utvalget mener at økt økonomisk uttelling for å øke mangfoldet i folkehøgskolen, vil stimulere til å ta inn flere elever med behov for tilrettelegging. Utvalget ønsker ikke at satsen for det generelle elevtilskuddet skal gå ned som konsekvens, og foreslår derfor at de økte utgiftene til tilrettelegging, bør dekkes gjennom økt bevilgning i statsbudsjettet.

#### *Mindreårige folkehøgskoleelever*

For at folkehøgskolen skal kunne ta i mot flere ungdommer som ikke har påbegynt eller som har falt fra videregående opplæring, foreslår utvalget at elever under 18 år skal utløse dobbelt elevtilskudd. Utvalget foreslår at dobbelt elevtilskudd for elever under 18 år kun utløses for inntil maksimalt 10 prosent av elevmassen. Se utfyllende omtale i kapittel 9.7.1.

#### *Ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA) og andre kommunale støtteordninger*

Utvalget viser til NOU 2021: 11 *Selvstyrt er velstyrt – Forslag til forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse*, som er en utredning av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA). BPA-ordningen som verktøy for å sikre likestilling og samfunnsdeltakelse for personer med behov for assistanse på grunn av nedsatt funksjonsevne, er formålet med utredningen. Utredningen foreslår at assistanseordningen omfatter alle arenaer der den enkelte trenger assistanse for å delta, dersom det ikke finnes andre ordninger, deriblant skole og høyere utdanning. Utvalget anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av denne utredningen inkluderer folkehøgskolen som arena for personlig utvikling og samfunnsdeltakelse for alle. Det er viktig at BPA-ordningen eller andre kommunale støttetiltak kan tas med dit eleven trenger dem, også utover kommunegrensene.

### *Søknadsbasert pott til mangfoldstiltak i folkehøgskolene*

Utvalget foreslår at det opprettes en søknadsbasert pott på 3 millioner til strategiske mangfoldstiltak i tilskuddsordningen til folkehøgskolene, etter modell fra en tilsvarende ordning i Danmark. Folkehøgskolene kan selv utforme prosjekter de søker om penger til, og stipend, friplasser til enkeltelever og investeringer for å tilgjengeliggjøre skolene til en bredere elevgruppe kan inngå i ordningen. Utvalget mener at mangfoldspotten bør komme som økt bevilgning over statsbudsjettet. Utvalget mener likevel at dette er et så sentralt virkemiddel for å sikre at folkehøgskolene er tilgjengelige for alle, at man kan ta midler fra rammen til folkehøgskolenes tilskuddsordning dersom økt bevilgning ikke blir prioritert. Se mer omtale i kapittel 9.5.

### **13.4 Utvalgets forslag til tiltak**

- Utvalget foreslår at alle elever i folkehøgskolen skal gi rett til statstilskudd.
  - Utvalget foreslår å bevare de tre hovedelementene i tilskuddsordningen for driftstilskudd.
  - Utvalget foreslår at ordningen med ekstra tilskudd for elever med behov for ekstra tilrettelegging bevares, men at ordningen utredes for å bli mer treffsikker. Det må også utarbeides enkle og tydelige dokumentasjonskrav.
  - Utvalget foreslår at det ekstra tilskuddet for elever som trenger ekstra tilrettelegging utbetales mens eleven er på folkehøgskolen.
  - Utvalget foreslår å regulere hvor store andeler de ulike tilskuddskomponentene skal utgjøre.
  - Utvalget foreslår å øke basistilskuddet til 22,5 prosent av tilskuddsordningen, og redusere elevtilskuddet til 70 prosent av tilskuddsordningen.<sup>4</sup> Husleietilskuddet skal, som i dag, omfatte 7,5 prosent av tilskuddsordningen.
- Utvalget foreslår at dagens begrensning på antall elever som gir rett til statstilskudd gjennom godkjent internatkapasitet og maksimalt elevtall, utgår.<sup>5</sup> Utvalget foreslår en felles grense for maksimalt elevtall på 190 elever<sup>6</sup> og å legge til en ekstra sats i elevtilskuddet fra og med elev 131, totalt tre elevsatser.<sup>7</sup> Den tredje elevsatsen skal være 50 prosent av satsen for en helårselev eller en halvårselev.<sup>8</sup>
  - Utvalget foreslår at beregningen av elevtilskuddet forenkles og erstattes med en sats for en helårselev, en sats for en halvårselev, og ukessatser eller dagssatser for korte kurs.
  - Utvalget foreslår at det innføres et krav om at et skoleår skal vare i minst 190 dager.
  - Utvalget foreslår at Husbanken overtar forvaltningen av husleietilskuddet, som skilles ut som en egen søknadsbasert tilskuddsordning og endrer navn til tilskudd til folkehøgskolebygg. Tilskuddet skal forbeholdes bygg som folkehøgskolene selv eier. Utvalget foreslår en overgangsordning for dagens husleietilskudd.
  - Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet utreder hvordan de konkurransevridende forskjellene mellom folkehøgskoler som skapes av merverdiavgiftskompensasjonslovgivingen kan utjevnes.
  - Utvalget foreslår at brukerstyrt personlig assistent eller andre kommunale støttetiltak kan tas med dit folkehøgskoleeleven trenger dem, også utover kommunegrensene.

<sup>4</sup> Medlemmet Birkeland har tatt ut dissens til dette forslaget, se kapittel 13.2.4.

<sup>5</sup> Medlemmet Birkeland har tatt ut dissens til dette forslaget, se kapittel 13.2.4.

<sup>6</sup> Medlemmene Moen og Solberg har tatt ut dissens til dette forslaget, se kapittel 13.2.4.

<sup>7</sup> Medlemmet Birkeland har tatt ut dissens til dette forslaget, se kapittel 13.2.4.

<sup>8</sup> Medlemmet Massie har tatt ut dissens til dette forslaget, se kapittel 13.2.4.

## Kapittel 14

# Økonomiske og administrative konsekvenser

Det følger av utvalgets mandat og instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) at utvalget skal vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag. I dette kapitlet gjøres det rede for de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag i del 2.

Med bakgrunn i at utvalget har hatt begrenset tid til rådighet og utvalget ikke har juridisk kompetanse, har det ikke vært mulig å beregne konkrete økonomiske og administrative konsekvenser av alle tiltak. For mange tiltak vil det derfor være generelle vurderinger som legges fram, og utvalget forutsetter at Kunnskapsdepartementet i sitt oppfølgingsarbeid gjør nødvendige utredninger før beslutning og implementering av tiltak.

### 14.1 Økt regulering og tilsyn

Utvalget har mange forslag som medfører økt regulering av folkehøgskolesektoren. I tillegg foreslår utvalget at det skal føres periodiske tilsyn med sektoren. Utvalget foreslår at det blir færre tilsynsmyndigheter for folkehøgskolene, og mener det er naturlig at Utdanningsdirektoratet får utvidet tilsynsmyndighet for folkehøgskolene. Direktoratet har i dag fått delegert myndighet fra Kunnskapsdepartementet, for å føre tilsyn med folkehøgskolenes etterlevelse av tilskuddsregelverket, mens Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med bo- og læringsmiljøet. Ansvar for kontroll og regnskap er lagt til statsforvalteren. Utvalgets forslag om å innføre periodisk tilsyn med folkehøgskolene, samt at direktoratet overtar økonomisk kontroll og tilsyn med læringsmiljø, medfører økt ansvar og arbeid for Utdanningsdirektoratet.

Direktoratet må tilføres ressurser for å kunne forvalte det utvidede ansvaret på en tilfredsstillende måte. Hvor mye ressurser direktoratet trenger, har ikke utvalget grunnlag for å vurdere. I den danske Slots- og kulturstyrelsen er det satt av to årsverk for å følge opp folkehøgskolene og for å føre tilsyn. Utvalget forutsetter at Kunn-

skapsdepartementet, sammen med direktoratet, finner riktig nivå på de administrative ressursene som trengs for å følge opp utvalgets regelverks- og tilsynsforslag.

Utvalgets forslag vil for enkelte folkehøgskoler medføre noe mer administrativt arbeid for å følge opp skolens kvalitetsutviklingssystem. Utvalget har inntrykk av at de fleste folkehøgskolene har gode rutiner for kvalitetsarbeid i dag, men at det vil bli noe mer arbeid for å få systematisert og dokumentert arbeidet. Dette kan være tidkrevende i startfasen, men utvalget har forsøkt å unngå å foreslå tiltak som vil kreve mye arbeid for skolene å følge opp over tid.

#### *Transparent forvaltning og ansvarsdeling*

Utvalget har en rekke forslag for å sikre en mer transparent og oversiktig tilskuddsforvaltning i folkehøgskolesektoren. Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet går gjennom regelverket for folkehøgskolesektoren og vurderer hvilke bestemmelser som er konkrete nok til å føre tilsyn etter, og hvilke som må konkretiseres. I tillegg foreslår utvalget at myndighetene går gjennom retningslinjer og rundskriv og vurderer hva som bør legges inn i forskrift, legges inn i Utdanningsdirektoratets virksomhetsinstruks, hva som er praksisbeskrivelser og hva som er utdatert.

Utvalget foreslår at folkehøgskolestyrenes ansvar reguleres tydeligere og at det av hensyn til transparens innføres krav om at folkehøgskolene må organiseres enten som stiftelser eller som aksjeselskap. Dette vil ha administrative konsekvenser for folkehøgskoler som i dag har en annen organisasjonsform, men utvalget vurderer konsekvensene som små og kortsiktige. I oppfølgingen av dette tiltaket må det tas hensyn til gjeldende regelverk for gebyr ved omregistrering, slik at folkehøgskolene unngår store avgifter ved endring av organisasjonsform.

For å gjøre det enklere for folkehøgskolene å etterleve tilskuddsregelverket, foreslår utvalget at det utarbeides en veileder som tar for seg tolkning

av regelverk. Som ledd i å sikre at pengene kommer elevene til gode, foreslår utvalget også at det legges inn en begrensning på hvor mye av overskuddet folkehøgskolene kan overføre fra ett budsjettår til det neste, på 25 prosent av folkehøgskolens tilskudd og elevbetaling.

Forslagene vil kreve administrativt arbeid i Kunnskapsdepartementet, og summen av utvalgets forslag om regelverksendringer og tydeliggjøring av regelverket innebærer en helhetlig regelverksgjennomgang. Forslaget om at folkehøgskolene kun kan overføre opp til 25 prosent av tilskuddet fra ett år til et annet, kan potensielt føre til at enkelte folkehøgskoler må tilbakebetale deler av tilskuddet sitt til staten. Utvalget har ikke inntrykk av at det er vanlig å ha store overskudd i folkehøgskolesektoren og antar at forslaget vil få små konsekvenser for sektoren.

Utvalget mener at Folkehøgskolerådet er et viktig sentralorgan, både for samordning i folkehøgskolesektoren og som myndighetskontakt. Utvalget foreslår derfor at rådet styrkes som sentralledd for sektoren. Dette vil kreve økte ressurser til rådet, enten i form av økt statsstøtte eller finansiering fra folkehøgskolene. Utvalget har ikke vurdert hvor stor styrking av rådet som er nødvendig, og forutsetter at Kunnskapsdepartementet og Folkehøgskolerådet i fellesskap finner riktig nivå på en eventuell økning av rådets statsstøtte.

#### *Elevenes rettigheter og forutsigbart regelverk*

Utvalget har flere forslag for å sikre folkehøgskoleelevenes rettigheter og gjøre det mer forutsigbart hvilke regler som gjelder på den enkelte folkehøgskolen. Utvalget foreslår at alle folkehøgskoler må ha et skolereglement, som er tilgjengelig for alle som skal søke seg til folkehøgskolen. Dette vil kreve noe administrativt arbeid for skolene på kort sikt, dersom et slikt reglement ikke finnes i dag. Utvalget forventer i midlertid at reglementet vil holde seg stabilt, slik at den administrative belastningen på lang sikt ikke vil øke.

Utvalget foreslår også at folkehøgskolene innlemmes i ordningen med Felles klagenemnd i Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. Forslaget innebærer at klagenemnden utvides med medlemmer med kompetanse på folkehøgskolesektoren. Dette vil ha økonomiske og administrative konsekvenser ved at flere personer skal oppnevnes og kompenseres for arbeid i klagenemnden, men utvalget anslår at konsekvensene blir marginale.

Utvalget foreslår også at det opprettes et elevombud for folkehøgskoleelever, ansatt i uavhengig stilling i Folkehøgskolerådet. Dette vil kreve en økt finansiering av Folkehøgskolerådet tilsvarende ett årsverk.

## **14.2 Krav til rapportering**

Utvalget kommer med flere forslag som til sammen medfører noe økt rapportering fra folkehøgskolene til myndighetene. Spesielt gjelder dette for mangfoldsarbeid og årsrapportering. I dag rapporterer folkehøgskolene elevtall til Utdanningsdirektoratet og årsregnskap til statsforvalteren. I tillegg sender skolene en årlig selvevalueringsrapport til direktoratet.

Utvalget foreslår at dagens rapportering av selvevaluering til Utdanningsdirektoratet og årsregnskap til statsforvalteren utgår, til fordel for en årsrapport med regnskap, årsberetning og risikovurdering som sendes til Utdanningsdirektoratet. I denne årsrapporten foreslår utvalget at ulike tall som gir informasjon om folkehøgskoledriften, som søkertall, elevtall og arbeid med mangfold, inngår. Fordi utvalget ikke foreslår at selvevalueringsarbeidet skal utgå, men dokumenteres som i dag, og at denne dokumentasjonen danner grunnlag ved tilsyn, vil forslagene samlet sett medføre noe økt administrativt arbeid for folkehøgskolene.

I dag henter imidlertid Folkehøgskolerådet inn en god del informasjon fra folkehøgskolene. Utvalget antar at noe av folkehøgskolenes rapportering til rådet kan bli overflødig ved mer systematisk innhenting og publisering av informasjon fra myndighetene. Mindre rapportering til Folkehøgskolerådet vil redusere den administrative belastningen.

## **14.3 Økt kvalitet i folkehøgskolesektoren**

Utvalget har flere forslag for å sikre kvaliteten i folkehøgskolesektoren. Utvalget foreslår at alle folkehøgskolekurs skal ha en offentlig tilgjengelig kursplan, som beskriver hvordan målene i folkehøgskolelovens formålsparagraf utgjør en vesentlig del av kursets innhold. Utvalget har inntrykk av at mange skoler jobber godt med dette i dag, men forslaget vil kunne medføre økt administrativt arbeid for folkehøgskolene i en innføringsfase.

Utvalget foreslår at det stilles tydeligere krav til pedagogisk kompetanse for lærere på folkehøg-

skolene, ved at 80 prosent av skolens ansatte lærere må oppfylle kravene i opplæringsloven for pedagogisk kompetanse eller ha fullført utdanning i folkehøgskolepedagogikk. Dette vil kunne føre til økonomiske og administrative konsekvenser for folkehøgskoler som i dag ikke tilfredsstiller kravet. Dagens regelverk har et generelt unntak for kravet om pedagogisk kompetanse, og det kan være folkehøgskoler som har en lav andel ansatte med pedagogisk kompetanse. Utvalget foreslår at folkehøgskolene skal få tilgang til tilskuddsordninger, for videreutdanning av lærere. Dersom forslaget medfører oversøking i tilskuddsordningene, kan det være nødvendig for Kunnskapsdepartementet å tilføre ressurser i tilskuddsordningene.

#### *Kunnskapsgrunnlag om folkehøgskolesektoren*

Utvalgets arbeid har avdekket et stort behov for mer kunnskap om folkehøgskolesektoren, og utvalget har flere forslag for å gi samfunnet, myndigheter og potensielle elever god og objektiv informasjon om sektoren.

Utvalget foreslår at det gjennomføres en årlig elevundersøkelse etter mal fra Studiebarometeret for høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning. Dette vil ha både økonomiske og administrative konsekvenser ved at et system for elevundersøkelse må etableres og at noen må få ansvar for å gjennomføre undersøkelsen og publisere resultatene. Utvalget forutsetter at Kunnskapsdepartementet i oppfølgingen av forslaget utreder hva dette vil koste og hvem som bør ha ansvar for undersøkelsen.

Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet gir Statistisk sentralbyrå i oppdrag å publisere statistikk om folkehøgskolesektoren og folkehøgskoleelevene basert på registerdata. Utvalget antar at de administrative og økonomiske konsekvensene av dette forslaget vil være små, da byrået i dag publiserer slik statistikk for andre deler av utdanningssektoren og kan benytte eksisterende infrastruktur til publiseringen.

Utvalget foreslår også at Utdanningsdirektoratet publiserer statistikk basert på data folkehøgskolene rapporterer inn. I tillegg foreslår utvalget at direktoratet publiserer en årlig tilstandsrapport om folkehøgskolesektoren basert på disse dataene. Utdanningsdirektoratet publiserer tilsvarende statistikk for andre deler av utdanningssektoren, og utvalget antar at direktoratet kan trekke på eksisterende ressurser for å inkludere folkehøgskolesektoren i sine publiseringer. Å utarbeide en tilstandsrapport krever noe økt administrativt

arbeid og vil trolig også kreve noe økte ressurser til direktoratet.

Til sist foreslår utvalget at det settes av forskningsmidler til å forske på folkehøgskolenes samfunnsbidrag og utbyttet elevene får av et folkehøgskoleår. Utvalget har ikke gått inn på hvor store disse avsettingene bør være, og forutsetter at Kunnskapsdepartementet vurderer dette i oppfølgingen av denne utredningen.

### **14.4 Økt mangfold i folkehøgskolen**

Utvalget foreslår en rekke tiltak for å senke barrierene for å ta et år på folkehøgskole for underrepresenterte grupper.

#### *Mer forutsigbart opptak til folkehøgskolen*

For å gjøre det enklere å søke seg til folkehøgskolen, foreslår utvalget at folkehøgskolene samordner søknadsfrist og utsending av tilbud. Utvalget foreslår at skolene har én felles søknadsfrist, og en felles dato for utsending av første runde med tilbud om plass. Etter dette vil det være løpende opptak slik som i dag. Utvalget foreslår at det innføres inntaksbestemmelser som regulerer hva som kan legges til grunn for prioritering av søkere ved oversøking til folkehøgskolen. Utvalget mener at karakterer og fravær fra videregående skole eller grunnskole ikke skal kunne brukes som inntakskriterier. Disse forslagene vil medføre administrative konsekvenser for folkehøgskolene, da det i dag ikke finnes fellesbestemmelser for opptak.

#### *Makspris for elevbetaling og begrensning av reiser*

Forslaget om å innføre en makspris for elevbetaling i folkehøgskolen vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for folkehøgskolene og økonomiske konsekvenser for elevene. I dag er det den enkelte skole som vurderer og fastsetter nivå på elevbetalingen, og prisnivået varierer fra skole til skole og med innholdet i kursene. Utvalget foreslår å legge inn en øvre begrensning på elevbetaling på 1,2 ganger den maksimale utdanningsstøtten fra Lånekassen for et folkehøgskoleår for alle kurs, og et krav om at alle folkehøgskoler må ha minimum ett kurs med pris som ikke overstiger det elevene får i maksimal utdanningsstøtte.

Når utvalget foreslår en makspris er ikke hensikten at folkehøgskolene skal få dårligere økonomi, men at folkehøgskolene skal legge om kurs-

virksomheten sin slik at det blir enklere for alle å delta. Den ønskede effekten av utvalgets forslag er at gjennomsnittsprisen for folkehøgskolekursene skal gå betydelig ned. Utvalget vurderer at folkehøgskolene kan tilby rimeligere kurs uten at dette går på bekostning av kvaliteten i folkehøgskolen. Enkelte aktiviteter og reiser vil trolig være vanskelig å gjennomføre innenfor maksprisen, men utvalget mener at kjernen i folkehøgskolens samfunnsmandat ikke ligger i disse aktivitetene, og at rimeligere aktiviteter i mange tilfeller kan oppfylle de samme dannelsesmålene.

Utvalget foreslår også at folkehøgskolene begrenser reisevirksomheten sin betydelig. Bare reiser som er vesentlige for å oppnå kursets mål tilknyttet folkehøgskolens formålsparagraf, og som er vurdert med hensyn til klima, miljø og pris, kan gjennomføres.

Makspris for elevbetaling vil i hovedsak ha en økonomisk konsekvens for potensielle folkehøgskoleelever, som får et større utvalg av kurs å velge mellom til en overkommelig pris. For å unngå en negativ økonomisk konsekvens, må folkehøgskolene se på kostnadssiden av kurstilbudene sine og justere i tråd med hva de kan ta betalt, for å unngå å få dårligere økonomi. For enkelte folkehøgskoler som har mange dyre kurs eller et stort innslag av reiser, kan bortfallet av disse tilbudene bety sviktende søkertall. Skoler med stort innslag av dyre turer og ekstremisport vil kunne være ekstra utsatt for dette. Forslaget vil medføre en administrativ kostnad for folkehøgskolene i en omleggingsfase, da nye kursprogram må utarbeides. For å unngå at den økonomiske og administrative belastningen på enkeltskoler blir for høy, foreslår utvalget at tiltaket innføres med en overgangsperiode.

Utvalget tror forslagene på kort sikt vil kunne medføre en nedgang i søkermassen til folkehøgskolen. Det er sannsynlig at noen velger bort folkehøgskole som følge av forslagene og gjennomfører reiser og aktiviteter i regi av andre aktører. På lengre sikt tror utvalget at andre grupper som tidligere har valgt bort folkehøgskole på grunn av pris, vil søke seg til folkehøgskolen. Utvalget mener at mindre reising også vil være i tråd med samfunnsutviklingen, slik at søkningen til folkehøgskolene vil komme opp igjen på dagens nivå. Utvalget vurderer derfor at forslaget ikke får økonomiske konsekvenser for staten.

#### *Kommunikasjon og økt mangfold*

Utvalget har flere forslag som går på folkehøgskolens kommunikasjon rettet mot underrepre-

senterte grupper for å øke representasjonen av disse gruppene i folkehøgskolen. Fordi det å arbeide systematisk med kommunikasjon rettet mot spesifikke grupper og tilrettelegge for en mer mangfoldig ansatt- og elevmasse er ressurskrevende, foreslår utvalget en søknadsbasert mangfoldspott på 3 millioner kroner som økt bevilgning til folkehøgskoleformål. I tillegg til den konkrete kostnaden for staten, vil det være behov for avsetting av administrative ressurser til å forvalte søknadsordningen. Utvalget har argumentert for at forvaltningen av søknadsordningen kan ligge til Utdanningsdirektoratet eller Folkehøgskolerådet. Uavhengig av hvem som får forvaltningsansvaret, vil det være behov for økte administrative ressurser, da dette er en ny forvaltningsoppgave.

#### *Folkehøgskole som del av introduksjonsprogrammet for flyktninger*

Utvalget foreslår at myndighetene gjennomfører en utredning med mål om at folkehøgskolen kan inngå som del av introduksjonsprogrammet for flyktninger. I 2016 gikk flere unge enslige asylsøkere på folkehøgskole sammen med jevnaldrende norske ungdommer. Denne ordningen kom på plass som konsekvens av en flyktningkrise i Europa, og i samarbeid mellom regjeringen, Kommunesektorens organisasjon (KS), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og folkehøgskolene. I 2022 har et slikt samarbeid igjen blitt aktualisert i forbindelse med krigen mellom Russland og Ukraina, men en lignende ordning har ikke blitt etablert. Utvalget mener det bør utredes om en slik ordning kan etableres på fast basis, slik at alle unge flyktninger kan få tilbud om et opphold på folkehøgskole som del av introduksjonsprogrammet. Utvalget legger til grunn at de økonomiske og administrative konsekvensene av en slik ordning synliggjøres i utredningen av forslaget.

#### *Tilrettelegging og universell utforming*

Utvalget legger til grunn at tilskuddet som i dag går til å gi tilrettelagte tilbud til elever med nedsatt funksjonsevne beholdes, men at innretningen på bruken kan endres etter en evaluering. Utvalget foreslår at ordningen med særtilskudd til fire folkehøgskoler evalueres for å vurdere hvor effektivt tilskuddet er, for å gi elever med nedsatt funksjonsevne et godt folkehøgskoletilbud. Forslaget vil ha en administrativ konsekvens ved at det må settes av ressurser til å evaluere tilskuddsordningen.

Utvalget foreslår også at Kunnskapsdepartementet utreder hvordan tilskuddet til elever som utløser dobbelt elevtilskudd kan innrettes på en mer treffsikker måte. Utvalget mener at dobbelt elevtilskudd må utløses ved dokumentert behov uavhengig av hvor mange elever folkehøgskolen har det aktuelle året, og at pengene må komme det året eleven er på folkehøgskolen. I tillegg foreslår utvalget at elever under 18 år også som hovedregel skal utløse dobbelt elevtilskudd, da det krever mer oppfølging fra folkehøgskolen å ha elever som ikke er myndige. Forslaget vil kreve administrative ressurser i Kunnskapsdepartementet i utredningsfasen, og forslaget vil bety at en større andel av folkehøgskolenes tilskuddsramme vil gå til elever med behov for ekstra tilrettelegging. Utvalget foreslår derfor at tilskuddet til folkehøgskolene økes som konsekvens av at flere elever vil utløse dobbelt elevtilskudd.

Utvalget foreslår også en sterkere føring om universell utforming i folkehøgskolen, særlig til nye folkehøgskoler. Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet utreder hvor mange år folkehøgskolene bør få, for å sikre at en tilfredsstillende del av bygningsmassen er universelt utformet. Dette vil medføre et administrativt arbeid i departementet.

Å gjøre folkehøgskolene universelt utformet er kostnadskrevende, men det er i hovedsak engangskostnader. Utvalget har foreslått en søknadsbasert mangfoldspott hvor eksisterende skoler kan søke om midler til tilretteleggings tiltak. I tillegg foreslår utvalget at dagens husleie-tilskudd bør kunne gå til oppgradering av bygg med sikte på universell utforming. For staten er den økonomiske konsekvensen av forslaget derfor likt som summen som avsettes til mangfoldspotten. For nye folkehøgskoler som må ha universelt utformede bygg, har ikke utvalget foreslått noe ekstratilskudd, og denne kostnaden faller da på den enkelte skole.

## 14.5 Dimensjonering av folkehøgskolesektoren

### *Godkjenning av nye folkehøgskoler*

Utvalget har foreslått nye godkjenningskriterier for opprettelsen av nye folkehøgskoler. De nye kriteriene er mer omfattende og detaljerte enn dagens krav. De nye kriteriene vil kreve økte administrative ressurser både for dem som søker om godkjenning som folkehøgskole og for myndighetene. Utvalgets forslag innebærer at Utdanningsdirektoratet får myndighet til å gi faglig god-

kjenning av nye folkehøgskoler etter de nye kriteriene, og direktoratet vil trenge økte ressurser for å kunne ivareta denne oppgaven. Fordi søkeren ikke har rettskrav på tilskudd, vil en faglig godkjenning av Utdanningsdirektoratet, ikke automatisk bety oppstart av ny folkehøgskole. Utvalget legger til grunn at det, slik som i dag, må komme økte midler inn i tilskuddsrammen for at en ny folkehøgskole skal kunne starte opp. Stortinget vedtar folkehøgskolenes tilskuddsramme. Utvalgets forslag medfører at dersom Stortinget øker tilskuddsrammen for at en ny folkehøgskole skal kunne starte opp, vil Stortinget velge blant skoleprosjektene som er godkjent av Utdanningsdirektoratet.

For å sikre at nye skoleprosjekter får midler til å forberede oppstart, foreslår utvalget at Kunnskapsdepartementet utreder hvordan tilskudd til nye folkehøgskoler kan fases inn over tid. Dette vil kreve administrative ressurser i departementet i utredningsfasen. På lengre sikt kan en ordning med innfasing av tilskudd spare både departementet og Utdanningsdirektoratet for administrative ressurser, fordi myndighetene i dag bruker tid på å følge opp folkehøgskoleprosjekter som har fått innvilget tilskudd, men som har problemer med å starte opp som planlagt.

For nye folkehøgskoler foreslår utvalget at skolene får elevtilskudd for minimum 50 elever i årene fram til de har et elevgrunnlag for tilskudd. I dag får nyoppstartede folkehøgskoler tilskudd for det antallet elever de er godkjent for, fram til de har et elevgrunnlag for tilskudd. Dette forslaget vil medføre en strammere økonomi for nyoppstartede skoler de første årene. Utvalgets forslag vil medføre innsparinger for staten fram til skolen oppnår planlagt elevtall, da innfasing av midlene kan gå over flere år.

### *Nedre grense for antall elever for oppstart av et folkehøgskoleår*

Utvalget foreslår at det skal settes en nedre grense på 20 elever for at folkehøgskoler skal kunne starte opp et folkehøgskoleår. Dette vil få økonomiske konsekvenser for folkehøgskoler som ikke klarer å tiltrekke seg nok elever til å komme over grensen. Utvalget foreslår at skoler som ikke kan starte opp et ordinært folkehøgskoleår, får ett år på seg til å forsøke å få opp elevtallet. Dersom skoler ikke kan starte opp et år, eller mister godkjenningen som konsekvens av forslaget, vil det frigjøres midler i tilskuddsordningen. Forslaget innebærer en mindre administrativ konsekvens for Utdanningsdirektoratet

som har ansvar for å følge opp folkehøgskolenes regelverk.

#### *Folkehøgskolenes kurstilbud*

Utvalget foreslår å utvide folkehøgskolenes mulighet for å kunne tilby kurs av kortere varighet. For å unngå at tilskudd til korte kurs tar en stor del av tilskuddsrammen, foreslår utvalget at korte kurs har en lavere sats for elevtilskudd enn halvårs- og helårskurs. For å sikre at enkelte folkehøgskolekurs som i dag tilbys til spesifikke grupper fortsatt skal kunne gjennomføres, foreslår utvalget at Kunnskapsdepartementet åpner for at noen korte kurs kan ha høyere sats for elevtilskudd. Eksempel på kurs som kan trenge en høyere sats for elevtilskudd, er korte kurs i regi av Ål folkehøgskole og kurscenter for døve. Forslaget har hovedsakelig økonomiske konsekvenser for folkehøgskolene, siden flere tilskuddsberettigede elever vil kunne redusere satsen for elevtilskudd for alle folkehøgskoler.

Utvalget foreslår også å fjerne dagens unntaksbestemmelse i folkehøgskoleloven § 8 andre ledd. Dette vil medføre at Stiftelsen Nestor Seniorutvikling og Nordnorsk pensjonistskole ikke lengre kvalifiserer til tilskudd gjennom folkehøgskolenes tilskuddsordning.

For å sikre en mer enhetlig elevstipendiatordning i folkehøgskolesektoren, foreslår utvalget at elevstipendiatordningen reguleres. Dette vil medføre noe administrativt arbeid i Kunnskapsdepartementet i utarbeidingen av regelverket, og noe arbeid for folkehøgskolene som bør medvirke når regelverket skal utformes. For folkehøgskoler som i dag har en stor andel elevstipendiater vil utvalgets forslag om at elevstipendiater kun kan utgjøre 10 prosent av elevmassen, eller 10 elever dersom skolens elevtall er over 100 elever, medføre en reduksjon i antall elever.

### **14.6 Endringer i folkehøgskolens tilskuddsmodell**

Utvalget har foreslått en rekke endringer i folkehøgskolenes tilskuddsmodell for å gjøre ordningen enklere og mer forutsigbar for folkehøgskolene. Forslagene til forenkling består av å forenkle og redusere antall ledd i beregningen av tilskudd. Dette vil kreve et administrativt arbeid i Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet for å oppdatere regelverk og praksisrutiner. På lengre sikt mener utvalget at dette vil redusere arbeidet med tilskuddsordningen og medføre en

administrativ innsparing for Utdanningsdirektoratet.

Utvalget foreslår å flytte forvaltningen av dagens husleietilskudd fra Utdanningsdirektoratet til Husbanken, samt å endre navnet på tilskuddet til «tilskudd til folkehøgskolebygg». Dette vil kreve en økning i Husbankens administrative ressurser, og en tilsvarende reduksjon i Utdanningsdirektoratet. Utvalget har ikke utredet hvor stor administrativ ressurs som kreves for å forvalte tilskuddet til folkehøgskolebygg, og forutsetter at dette utredes av Kunnskapsdepartementet i oppfølgingen av denne utredningen. Utvalget foreslår også at tilskuddet i større grad bør innrettes mot tiltak for å bedre bygningenes universelle utforming. Dersom retningslinjene for tilskuddet endres, vil dette påvirke tilskuddsmottakerne. For å unngå at folkehøgskoler som har økonomiske forpliktelser, basert på en forventning om framtidig husleietilskudd, ikke skal få avkorting av forventet tilskudd, foreslår utvalget at endringen innføres over en tidsperiode på 25 år.

Utvalget foreslår at tilskuddet til folkehøgskolebygg skal bli en søknadsbasert tilskuddsordning forbeholdt bygninger folkehøgskolene eier. Det vil ha økonomiske konsekvenser for folkehøgskoler som i dag får husleietilskudd selv om de ikke har søkt om å få det, og for folkehøgskoler med leide bygninger.

Utvalget foreslår å øke basistilskuddet i folkehøgskolenes tilskuddsmodell mot en tilsvarende reduksjon i det elevavhengige tilskuddet. Dette vil ha økonomiske konsekvenser for folkehøgskolene ved at en større andel av tilskuddet fordeles flatt mellom alle tilskuddsmottakerne, og hver elev ved folkehøgskolene utløser et mindre tilskudd enn tidligere.

Utvalget foreslår at alle elever ved folkehøgskolene skal utløse elevtilskudd. Utvalget foreslår også å fjerne den sentralt styrte internatkapasiteten ved hver enkelt skole, og heller innføre en felles maksimal elevgrense på 190 elever for alle folkehøgskoler. Dette får økonomiske konsekvenser for folkehøgskolene som har færre enn 190 elever, ved at alle elever på skolene utløser elevtilskudd. Elevtilskuddet per elev vil gå ned dersom flere elever utløser tilskudd. I tillegg vil ingen skoler ha anledning til å ta opp flere enn 190 elever, noe som vil gi økonomiske konsekvenser for skoler som tidligere har hatt et elevtall over 190, og har kunnet motta elevbetaling fra elever de ikke mottar tilskudd for. For å unngå at store skoler får en for stor andel av tilskuddet til folkehøgskolene, og fordi utvalget antar at det er visse stordriftsfordeler for store folkehøgskoler, fore-



slår utvalget å videreføre dagens avkorting av elevtilskuddet etter elev nummer 75 og legge til ytterligere avkorting etter elev nummer 130. Dette forslaget vil føre til at store skoler som i dag får tilskudd for flere enn 130 elever, vil få en litt større reduksjon i elevtilskuddet når de har flere enn 130 elever. Forslaget om å avvikle den sentralt styrte internatkapasiteten til hver enkelt skole og innføre felles maksgrense for elevtall, vil frigjøre administrative ressurser i Utdanningsdirektoratet,

som i dag har ansvar for å regulere folkehøgskolens godkjente internatkapasitet.

Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet utreder hvordan de konkurransevridende forskjellene som skapes av merverdikompensasjonslovgivingen for folkehøgskoler kan utjevnes. Hvis det legges inn en utjevning i tilskuddet til folkehøgskolene, vil dette kunne få en økonomisk konsekvens for de folkehøgskolene som er omfattet av merverdiavgiftskompensasjonsordningen.

---

## Referanser

- Arbeidstilsynet. (2022). *Om oss*. Hentet 04 26, 2022 fra <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/>
- Askheim, S. (2022). *Ole Vig*. Hentet 09 01, 2022 fra [https://snl.no/Ole\\_Vig](https://snl.no/Ole_Vig)
- Aukrust, K. (2005). *Christopher Brunn*. Hentet 09 01, 2022 fra [https://nbl.snl.no/Christopher\\_Bruun](https://nbl.snl.no/Christopher_Bruun)
- Bakken, A. (2021). *Ungdata 2021. Nasjonale resultater*. Oslo: NOVA. Hentet 05 22, 2022 fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/2767874>
- Birkeland, K. H. (2019). *Rektor i folkehøgskolenledelse i et fritt skoleslag*. Bergen: Høgskulen på Vestlandet. Hentet 09 01, 2022 fra <https://www.frilyntfolkehogskole.no/app/uploads/2017/05/Rektor-i-folkeh%C3%B8gskolenledelse-i-et-fritt-skoleslag.pdf>
- Bjertnæs, G. H., von Brasch, T., Cappelen, Å., Holden, S., Holmøy, E., Slettebø, O., Zhulanova, J. (2021). *Covid-19, tappt verdiskaping og finanspolitikkenes rolle. Utredning for Koronakommisjonen*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Hentet 06 01, 2022 fra [https://www.ssb.no/nasjonal-regnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/450936?\\_ts=178eef1b040](https://www.ssb.no/nasjonal-regnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/_attachment/450936?_ts=178eef1b040)
- Bjørke, K. (2009). *Frihet til å være folkehøgskole. En historisk analyse av folkehøgskolens forhold til staten*. Bergen: Universitetet i Bergen. Hentet 10 13, 2022 fra <https://bora.uib.no/bora-xmlui/bitstream/handle/1956/3910/58476928.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Borgen, S. T., & Borgen, N. T. (2014). Folk high schools and dropouts from upper secondary school: effects of non-academic investments in dropouts. *School Effectiveness and School Improvement*, ss. 153–168. Hentet 09 07, 2022 fra <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09243453.2014.896384>
- Borgen, S. T., & Borgen, N. T. (2015). Student retention in higher education: Folk high schools and educational decisions. *Higher education*, ss. 505–523. Hentet 09 07, 2022 fra <https://link.springer.com/article/10.1007/s10734-015-9921-7>
- Brekke, T. (2016). *Islamsk finans i Norge. Civita-notat nr. 26 2016*. Oslo: Civita. Hentet 09 01, 2022 fra <https://civita.no/notat/nr-26-2016-islamsk-finans-i-norge/>
- Brønnøysundregistrene. (2022). *Brønnøysundregistrene*. Hentet 09 01, 2022 fra [www.brreg.no](http://www.brreg.no)
- Centrala studiestödsnemnden. (2022). *Hur mycket pengar kan jag få eller låna när jag studerar?* Hentet 09 02, 2022 fra [https://www.csn.se/fragor-och-svar/hur-mycket-pengar-kan-jag-fa-eller-lana-nar-jag-studerar.html#expand:svid10\\_62fc105b15ddecaf46f1a520,svid10\\_62fc105b15ddecaf46f1a51c](https://www.csn.se/fragor-och-svar/hur-mycket-pengar-kan-jag-fa-eller-lana-nar-jag-studerar.html#expand:svid10_62fc105b15ddecaf46f1a520,svid10_62fc105b15ddecaf46f1a51c)
- Danmarks statistik. (2022). *Kursusdeltagelse i lange højskolekurser efter uddannelsesområde, alder, køn, institutionstype, tidsangivelse og enhed*. Hentet 09 02, 2022 fra <https://www.dst.dk/da/>
- Direktoratet for forvaltning og ikt. (2019). *Hva er god statlig styring? En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet*. Oslo: Direktorat for forvaltning og ikt. Hentet 09 02, 2022 fra [https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/hva\\_er\\_god\\_statlig\\_styring\\_difi-rapport\\_2019\\_9\\_0.pdf](https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/hva_er_god_statlig_styring_difi-rapport_2019_9_0.pdf)
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2017). *Hvordan er regelverket for statlige tilskuddsordninger utformet? Rapport 5/2017*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Hentet 09 02, 2022 fra <https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/2017/R0517-Hvordan-er-regelverk-for-statlige-tilskuddsordninger-utformet.pdf>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021). *5 steg på veien til god styringsinformasjon*. Hentet 05 01, 2022 fra <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/5-steg-pa-veien-til-god-styringsinformasjon#a1ce401c5b13a9745a2f6979637ea7123>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022a). *Forvaltning av en tilskuddsordning*. Hentet 09 02, 2022 fra <https://dfo.no/fagomrader/tilskudd/veiledningsnotat-om-forvaltningslovens-og-okonomiregelverkets-krav-til-utforming-og-forvaltningen-av-statlige-tilskuddsordninger/forvaltning-av-en-tilskuddsordning>

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022b). *Etatsstyring*. Hentet 09 24, 2022 fra <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring>
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2022a). *Database for statistikk om høyere utdanning*. Hentet 05 01, 2022 fra <https://dbh.hkdir.no/>
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2022b). *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2022*. Bergen: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. Hentet 07 18, 2022 fra <https://hkdir.no/rapportar/tilstandsrapport-for-hoeyere-utdanning-2022>
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2022c). *Klagenemnder*. Hentet 09 08, 2022 fra <https://www.unit.no/klagenemnder>
- Dokument nr. 4 (2005–2006). *Melding for året 2005 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen*. Oslo: Ombudsmenn. Hentet 09 18, 2022 fra <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Dokumentserien/2005-2006/Dok4-200506/?lvl=0>
- Eidsvåg, I. (2008). Folkeopplysning i en postmoderne tid. *Kirke og kultur*, ss. 192–205. Hentet 09 16, 2022 fra <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1504-3002-2008-03-04>
- Ekspertutvalg for regulering, tilsyn og kontroll med private høyskoler og fagskoler. (2014). *Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste – Bedre regulering og tilsyn med at tilskudd og egenbetaling kommer studentene til gode*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 09 03, 2022 fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/df14cf1ff3c24df8ad7256efc611a790/private\\_hoyskoler\\_og\\_fagskoler\\_i\\_samfunnets\\_tjeneste.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/df14cf1ff3c24df8ad7256efc611a790/private_hoyskoler_og_fagskoler_i_samfunnets_tjeneste.pdf)
- EPSI Rating. (2021). *Utdanningssektoren 2021 – Barnehagene og folkehøgskolene best igjen*. Oslo: EPSI Rating . Hentet 08 03, 2022 fra <https://www.epsi-norway.org/wp-content/uploads/2021/12/Utdanningssektoren-2021-et-sammendrag.pdf?x42173>
- Eriksen, I., Sletten, M., Bakken, A., & von Soest, T. (2017). *Stress og press blant ungdom. Erfaringer, årsaker og utbredelse av psykiske helseplager*. Oslo: NOVA. Hentet 05 22, 2022 fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/5115>
- Evensen, R. (2018). *Evaluering av folkehøgskolens mentorordning – et pilotprosjekt 2016–2017*. Horten: Høgskolen i Sørøst-Norge. Hentet 09 02, 2022 fra [https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/bitstream/handle/11250/2480593/2018\\_22\\_Evensen.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/bitstream/handle/11250/2480593/2018_22_Evensen.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Fafo. (2022). *Fafos forskning på introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger*. Hentet 28 08, 2022 fra <https://www.fafo.no/forskningstema/introduksjonsprogram-for-nyankomne-flyktninger>
- Fagskoleloven. (2018). *Lov om høyere yrkesfaglig utdanning*. Hentet 09 03, 2022 fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-08-28/>
- Finansdepartementet. (2021). *Reglement for økonomistyring i staten Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Oslo: Finansdepartementet. Hentet 09 02, 2022 fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no): [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement\\_for\\_ekonomistyring\\_i\\_staten.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf)
- Fine, E., & Handelsman, J. (2010). *Benefits and challenges of diversity in academic settings*. Madison: University of Wisconsin. Hentet 09 02, 2022 fra <https://diversity.ucdavis.edu/sites/g/files/dgvnsk731/files/inline-files/Fine%20and%20Handelsman%2C%20Benefits%20and%20Challenges%20of%20Diversity.pdf>
- Fladmoe, A., & Folkestad, B. (2017). *Frivillighet og folkehelse: Empiriske analyser av sivilsamfunnsdeltakelse, helse og livskvalitet*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Hentet 05 22, 2022 fra [https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2474331/Rapport\\_ISF\\_06\\_2017\\_V5.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2474331/Rapport_ISF_06_2017_V5.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- FN-sambandet. (2021a). *Bærekraftig utvikling*. Hentet 05 22, 2022 fra <https://www.fn.no/undervisning/undervisningsopplegg/baerekraftig-utvikling>
- FN-Sambandet. (2021b). *Bærekraftig utvikling*. Hentet 08 27, 2022 fra <https://www.fn.no/tema/fattigdom/baerekraftig-utvikling>
- FN-sambandet. (2022a). *FNs bærekraftsmål*. Hentet 05 22, 2022 fra <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>
- FN-sambandet. (2022b). *Demokrati-indeksen*. Hentet 10 23, 2022 fra <https://www.fn.no/Statistikk/demokratiindeksen>
- Folkbildningsrådet. (2018). *Om Folkbildningsrådet*. Hentet 09 02, 2022 fra <https://www.folkbildningsradet.se/om-folkbildningsradet/>
- Folkbildningsrådet. (2020). *Dina rättigheter på folkhögskola*. Stockholm: Folkbildningsrådet. Hentet 09 02, 2022 fra [www.folkbildningsradet.se](http://www.folkbildningsradet.se): <https://www.folkbildningsradet.se/>

- globalassets/foldrar/folder-studeran-deratt\_2020.pdf?epiditmode=true
- Folkbildningsrådet. (2021a). *Riktlinjer for Folkbildningsrådets hantering av avvikelser*. Stockholm: Folkbildningsrådet. Hentet 09 02, 2022 fra [https://www.folkbildningsradet.se/globalassets/statsbidrag-folkehogskolor/2021/riktlinjer-folkbildningsradets-hantering-av-avvikelser.pdf?t\\_id=1B2M2Y8AsgTp-gAmY7PhCf%3D%3D&t\\_q=&t\\_tags=language%3Asv%2Csiteid%3Aee4fdf81-173d-4fbd-8824-fc2594c97e57&t\\_ip=6](https://www.folkbildningsradet.se/globalassets/statsbidrag-folkehogskolor/2021/riktlinjer-folkbildningsradets-hantering-av-avvikelser.pdf?t_id=1B2M2Y8AsgTp-gAmY7PhCf%3D%3D&t_q=&t_tags=language%3Asv%2Csiteid%3Aee4fdf81-173d-4fbd-8824-fc2594c97e57&t_ip=6)
- Folkbildningsrådet. (2021b). *Riktlinjer for prøvning av statsbidragsmottagare*. Stockholm: Folkbildningsrådet. Hentet 09 02, 2022 fra [www.folkbildningsradet.se: https://www.folkbildningsradet.se/globalassets/riktlinjer-for-provning-av-ny-statsbidragsmottagare.pdf](https://www.folkbildningsradet.se/globalassets/riktlinjer-for-provning-av-ny-statsbidragsmottagare.pdf)
- Folkbildningsrådet. (2022). *Årsredovisning og verksamhetsberättelse 2021*. Folkbildningsrådet. Hentet 09 25, 2022 fra <https://www.folkbildningsradet.se/globalassets/ar-vp-bu/2022/folkbildningsradets-arsredovisning-och-verksamhetsberattelse-2021.pdf?epiditmode=true>
- Folkehøgskoleforbundet. (2013). På klagetoppen: å ta imot klager fra elevene. *Folkehøgskolen*, ss. 16–17. Hentet 08 03, 2022 fra [https://www.frilyntfolkehogskole.no/app/uploads/2018/02/Folkeh%C3%B8gskolen\\_2\\_13\\_web.pdf](https://www.frilyntfolkehogskole.no/app/uploads/2018/02/Folkeh%C3%B8gskolen_2_13_web.pdf)
- Folkehøgskoleforbundet. (2022a). *Historikk*. Hentet 09 03, 2022 fra <https://www.frilyntfolkehogskole.no/fhf/organisasjonen/historikk/>
- Folkehøgskoleforbundet. (2022b). *Idé- og prinsippprogram for FHF 2021–25*. Hentet 09 03, 2022 fra <https://www.frilyntfolkehogskole.no/fhf/nyheter/ide-og-prinsippprogram-for-folkehogskoleforbundet-2021-2025/>
- Folkehøgskoleforbundet. (2022c). *Om forbundet*. Hentet 08 01, 2022 fra <https://www.frilyntfolkehogskole.no/fhf/organisasjonen/om-forbundet/>
- Folkehøgskolekontoret. (2022a). *Linjepriser 2022/23. E-post til Folkehøgskoleutvalget 10. mai 2022*.
- Folkehøgskolekontoret. (2022b). *Pris, lån og stipend*. Hentet 09 03, 2022 fra <https://www.folkehogskole.no/pris-lan-og-stipend>
- Folkehøgskolekontoret. (2022c). *Ta sommerferien på folkehøgskolenes sommerhoteller*. Hentet 09 03, 2022 fra <https://www.folkehogskole.no/blogg/ta-sommerferien-pa-en-av-folkehogskolenes-sommerhoteller>
- Folkehøgskolekontoret. (2022d). *Linjer og skoler*. Hentet 09 14, 2022 fra <https://www.folkehogskole.no/>
- Folkehøgskolekontoret. (2022e). *Jenter dominerer ikke lenger folkehøgskolen*. Hentet 09 03, 2022 fra <https://www.folkehogskole.no/blogg/jenter-dominerer-ikke-lenger-folkehogskolen>
- Folkehøgskolen Sørlandet (2020). *Håndbok – Elevenes læringsmiljø*. Hentet 09 29, 2022 fra <https://www.fhssorlandet.no/media/k5mgypel/h%C3%A5ndbok-elevenes-l%C3%A6ringsmilj%C3%B8-20-21.pdf>
- Folkehøgskolerådet. (2009). *Høringsuttalelse: NOU 2009: 18 Rett til ny læring*. Hentet 09 03, 2022 fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/702f78000d2c480bad458032fb223f20/folkehoegskoleraadet.pdf?uid=Folkeh%C3%B8gskoler%C3%A5det\\_\(30.11.2009\)](https://www.regjeringen.no/contentassets/702f78000d2c480bad458032fb223f20/folkehoegskoleraadet.pdf?uid=Folkeh%C3%B8gskoler%C3%A5det_(30.11.2009))
- Folkehøgskolerådet. (2013). *Elevstipendiat – et lærerikt og nyttig år*. Hentet 09 03, 2022 fra <https://www.wis.no/wwfile/82060/elevstipendiat.pdf>
- Folkehøgskolerådet. (2017). *Globalvettreglene*. Hentet 08 27, 2022 fra <https://www.folkehogskoleradet.no/iu-globalvettreglene>
- Folkehøgskolerådet. (2019). *Folkehøgskolenes Bærekraftvedtak*. Hentet 05 31, 2022 fra <https://www.folkehogskoleradet.no/berekraftvedtak>
- Folkehøgskolerådet. (2021a). *FHSR-rundskriv 06/21 Elevstipendiat*. Hentet 09 03, 2022 fra [https://www.folkehogskoleradet.no/\\_files/ugd/13e66e\\_19431dbe9d8942cdbc216cb29fef7f15.pdf](https://www.folkehogskoleradet.no/_files/ugd/13e66e_19431dbe9d8942cdbc216cb29fef7f15.pdf)
- Folkehøgskolerådet. (2021b). *Folkehøgskolenes Bærekraftvedtak – Årlig bærekraftpris*. Hentet 05 31, 2022 fra <https://www.folkehogskoleradet.no/berekraftvedtak-berekraftpris>
- Folkehøgskolerådet. (2021c). *Husleietilskudd – retningslinjer*. Hentet 09 03, 2022 fra [https://www.folkehogskoleradet.no/\\_files/ugd/13e66e\\_e127c56f49564dcd8021d26b4fa02056.pdf](https://www.folkehogskoleradet.no/_files/ugd/13e66e_e127c56f49564dcd8021d26b4fa02056.pdf)
- Folkehøgskolerådet. (2021d). *Rundskriv 18/21 Oppholdspenger skoleåret 2022/23*. Hentet 04 08, 2022 fra [https://www.folkehogskoleradet.no/\\_files/ugd/13e66e\\_135b2af806934b00904bd16736610acd.pdf](https://www.folkehogskoleradet.no/_files/ugd/13e66e_135b2af806934b00904bd16736610acd.pdf)
- Folkehøgskolerådet. (2021e). *Veileder om smittevern for folkehøgskole under koronavirusutbruddet*. Hentet 08 02, 2022 fra [https://www.folkehogskoleradet.no/\\_files/ugd/13e66e\\_05fb357f3be04abb91fd991e87a6845f.pdf](https://www.folkehogskoleradet.no/_files/ugd/13e66e_05fb357f3be04abb91fd991e87a6845f.pdf)
- Folkehøgskolerådet. (2021f). *Folkehøgskolerådets innspill til Statsbudsjett 2022*. Hentet 09 23, 2022 fra <https://www.folkehogskoleradet.no/post/folkeh%C3%B8gskoler%C3%A5dets-innspill-til-statsbudsjett-2022>

- Folkehøgskolerådet. (2022a). Svar på Folkehøgskoleutvalget sine spørsmål fra 22. februar 2022. *E-post til Folkehøgskoleutvalget 2. mars 2022*.
- Folkehøgskolerådet. (2022b). *Folkehøgskolene som integreringsarena*. Hentet 08 02, 2022 fra <https://www.folkehøgskoleradet.no/post/folkeh%C3%B8gskolene-%C3%B8nsker-samarbeid-med-bosettingskommunene>
- Folkehøgskolerådet. (2022c). *Rundskriv*. Hentet 05 01, 2022 fra <https://www.folkehøgskoleradet.no/rundskriv-2022>
- Folkehøgskolerådet. (2022d). *Prosedyre ved søknad om opprettelse av folkehøgskole*. Hentet 09 03, 2022 fra [https://www.wis.no/wwfile/143224/prosedyre\\_nye\\_fhs.pdf](https://www.wis.no/wwfile/143224/prosedyre_nye_fhs.pdf)
- Folkehøgskolerådet. (2022e). *Folkehøgskolerådet.no*. Hentet 09 19, 2022 fra <https://www.folkehøgskoleradet.no/>
- Folkehøgskolernes forening. (2018a). *Er svenske højskoler mindre 'højskolede' end de danske?* Hentet 09 03, 2022 fra <https://ffd.dk/nyheder/2018/nov/er-svenske-hoejskoler-mindre-hoejskolede-end-de-danske>
- Folkehøgskolernes forening. (2018b). *Kulturministeren vil have flere seniorer på Højskole*. Hentet 09 03, 2022 fra <https://ffd.dk/nyheder/2018/jan/kulturministeren-vil-have-flere-seniorer-paa-hoejskole>
- Folkehøgskolernes forening. (2022a). *Kan man få tilskud?* Hentet 09 03, 2022 fra <https://www.hojskolerne.dk/om-hoejskole/hvad-koster-det/kan-man-faa-tilskud>
- Folkehøgskolernes forening. (2022b). *Mangfoldspuljen*. Hentet 04 30, 2022 fra <https://ffd.dk/indsatsomraader/hoejskole-for-flere/mangfoldighed-og-nye-maalgrupper/mangfoldigheds-puljen>
- Folkehøgskolernes forening. (2022c). *UBAK*. Hentet 05 02, 2022 fra <https://ffd.dk/hoejskolepaedagogik/ubak>
- Folkehøgskolernes forening. (2022d). *Revalidering og omskoling*. Hentet 09 03, 2022 fra <https://www.hojskolerne.dk/om-hoejskole/hvad-koster-det/kan-man-faa-tilskud/revalidering-og-omskoling>
- Folkehøgskolernes forening. (2022e). *Uddannelsesforberedelse*. Hentet 09 03, 2022 fra <https://www.hojskolerne.dk/hoejskolekurser/langekurser-8-40-uger/fag-og-emner/uddannelsesforberedelse>
- Folkehøgskolernes Forening. (2022f). *Antal højskoler*. Hentet 24 09, 2022 fra <https://ffd.dk/kommunikation/statistik-og-analyse/antal-hoejskoler>
- Folkehøgskolernes Forening. (2022g). *Medarbejdere i FFD*. Hentet 09 24, 2022 fra <https://ffd.dk/om-foreningen/medarbejdere>
- Folkehøgskoleloven. (2002). *Lov om folkehøgskoler*. Hentet 09 04, 2022 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-12-06-72?q=folkeh%C3%B8gskoleloven>
- Forbrukertilsynet. (2022). *Forbrukertilsynets veiledning for privatskolars kontraktvilkår*. Hentet 09 03, 2022 fra <https://www.forbrukertilsynet.no/lov-og-rett/veiledninger-og-retningslinjer/forbrukerombudets-veiledning-privatskolars-kontraktvilkar>
- Foreningen Norden. (2022a). *Folkehøgskoler i Finland*. Hentet 09 03, 2022 fra <https://www.norden.org/no/info-norden/folkehoy-skoler-i-finland>
- Foreningen Norden. (2022b). *Folkehøgskoler i Sverige*. Hentet 09 03, 2022 fra <https://www.norden.org/no/info-norden/folkehoy-skoler-i-sverige>
- Forskrift om endring i forskrift til folkehøgskoleloven. (2021). Hentet 09 04, 2022 fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2021-06-23-2172>
- Forskrift om folkehøgskolen (opphevet). (1991). Hentet 09 12, 2022 fra <https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/1991-12-27-1010>
- Forskrift til lov om folkehøgskoler (opphevet). (2002). Hentet 04 25, 2022 fra <https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/2002-12-17-1711>
- Forskrift til lov om folkehøgskoler. (2006). Hentet 05 01, 2022 fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-10-13-1158?q=forskrift%20til%20folkeh%C3%B8yskoleloven>
- Grundtvigsk forum. (2022). *Velkommen til Grundtvigsk forum*. Hentet 09 03, 2022 fra <https://grundtvig.dk/grundtvig/skole/>
- Halse, P., & Klepp, O. (2022). *Allkunne: folkehøgskule*. Hentet 09 03, 2022 fra <https://snl.no/folkeh%C3%B8gskule>
- Hjermitsev, H. H. (2018). Mellem dannelse og nytte. *Norsk pedagogisk tidskrift*, ss. 171–183. Hentet 10 05, 2022 fra <https://www.idunn.no/doi/full/10.18261/issn.1504-2987-2018-02-07>
- Hurdalsplattformen. (2021). *For en regjering utgått av Arbeiderpartiet og Senterpartiet*. Oslo: Statsministerens kontor. Hentet 06 01, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>
- Høst, H., Skjeltred, S.-E., & Røsdal, T. (2018). *Hvordan er gjennomføringen i fagskoleutdanningene?* Oslo: NIFU. Hentet 05 01, 2022 fra

- <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/2562817>
- Innst. 225 L (2016–2017). Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. Hentet 09 03, 2022 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-225l/?all=true>
- Jepsen, M. S. (2009). *Allmenndannelse i folkehøgskolen. Hva er den norske folkehøgskoles dannelsesideal i 2008?* Oslo: Universitetet i Oslo. Hentet 09 03, 2022 fra <https://www.duo.uio.no/handle/10852/32550?show=full>
- Knudsen, K. (2003). En bemerkværdig Skolebegivenhed. *Aust-Agder-Arkivet*. Hentet 09 04, 2022 fra <https://web.archive.org/web/20060105161338/http://www.aa-arkivet.no/aaarvart.2002.2.htm#Middelalderkirka>
- Knutas, A., & Solhaug, T. (2010). «Som en sang i sinnet- som et eneste sollyst minne» *Elevers utbytte av folkehøgskolen*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning. Hentet 09 04, 2022 fra <https://samforsk.no/publikasjoner/som-en-sang-i-sinnet-som-et-eneste-sollyst-minne-elev-ers-utbytte-av-folkehøgskolen>
- Korsgaard, O. (2004). *Kampen om folket: et dannelsesperspektiv på dansk historie gjennom 500 år*. Oslo: Gyldendal.
- Korsgaard, O., & Løvlie, L. (2003). *Dannelsens forvandlinger*. I R. Slagstad, O. Korsgaard, & L. Løvlie. Oslo: Pax Forlag.
- Kraglund, K., & Enjolras, B. (2017). *Norsk frivillighet: Utviklingstrender og samfunns effekter. Avslutningsrapport for Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Hentet 05 22, 2022 fra <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2465257>
- Kristiansen, H. K. (2012). Ja tak ubak. *Højskolebladet*. Hentet 09 03, 2022 fra <https://hojskolebladet.dk/nyhedsarkiv/2012/okt/ja-tak-ubak>
- Kulturministeriet. (2016). *Vejledning – Samarbejde mellem højskoler og uddannelsesinstitutioner*. Hentet 09 04, 2022 fra [https://slks.dk/fileadmin/user\\_upload/0\\_SLKS/Dokumenter/Folkehoejskoler/Vejledning\\_om\\_samarbejde\\_mellem\\_hoejskoler\\_og\\_uddannelsesinstitutioner.pdf](https://slks.dk/fileadmin/user_upload/0_SLKS/Dokumenter/Folkehoejskoler/Vejledning_om_samarbejde_mellem_hoejskoler_og_uddannelsesinstitutioner.pdf)
- Kulturministeriet. (2017). *Vejledning om undervisning på folkehøjskoler*. Hentet 09 04, 2022 fra <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2015/11542>
- Kulturministeriet. (2019a). *Bekendtgørelse af lov om folkehøjskoler*. Hentet 09 04, 2022 fra <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/280>
- Kulturministeriet. (2019b). *Bekendtgørelse om tilskud m.v. til folkehøjskoler*. Hentet 09 04, 2022 fra <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1066>
- Kulturministeriet. (2021). *Vejledning om åbne kurser (VEJ nr 9621 af 12/08/2021)*. Hentet 09 25, 2022 fra <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2021/9621>
- Kulturministeriet. (2022). *Vejledning om ansøgning om godkendelse til tilskud for nye folkehøjskoler*. København: Kulturministeriet. Hentet 09 04, 2022 fra [https://slks.dk/fileadmin/user\\_upload/0\\_SLKS/Dokumenter/Folkehoejskoler/Vejledning\\_om\\_godkendelse\\_af\\_nye\\_folkehoejskoler.pdf](https://slks.dk/fileadmin/user_upload/0_SLKS/Dokumenter/Folkehoejskoler/Vejledning_om_godkendelse_af_nye_folkehoejskoler.pdf)
- Kunnskapsdepartementet. (2000). *Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til folkehøyskoler og folkehøyskoler med stor andel av funksjonshemmede elever under statsbudsjettets kapittel 253 post 70*.
- Kunnskapsdepartementet. (2021a). *Videre vekst og kvalitet – Strategi for høyere yrkesfaglig utdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 05 22, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/videre-vekst-og-kvalitet-strategi-for-hoyere-yrkesfaglig-utdanning/id2865542/>
- Kunnskapsdepartementet. (2021b). *Strategi for desentralisert og fleksibel utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 05 31, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/desentralisert-og-fleksibel-utdanning-ved-fagskoler-hoyskoler-og-universiteter/id2861368/>
- Kunnskapsdepartementet. (2022). *Ungdomsskolen skal bli mer praktisk og variert*. Hentet 06 01, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ungdomsskolen-skal-bli-mer-praktisk-og-variert/id2911018/>
- Lagermann, L. C. (2021). *Undersøgelse af mangfoldighedspuljen*. København: Folkehøjskolerne Forening i Danmark. Hentet 09 12, 2022 fra <https://www.ffd.dk/media/11842/21-mangfoldighedsrapport-kort-version-web.pdf>
- Lid, S., Glasser, R., & Hamberg, S. (2016). *Hva vet vi om kvalitet?* Oslo: NOKUT. Hentet 05 01, 2022 fra [https://www.nokut.no/contentassets/9989482e51f1473786a8037c4b71b46d/glasser\\_hamberg\\_lid\\_hva\\_vet\\_vi\\_om\\_kvalitet\\_3-2016.pdf](https://www.nokut.no/contentassets/9989482e51f1473786a8037c4b71b46d/glasser_hamberg_lid_hva_vet_vi_om_kvalitet_3-2016.pdf)
- Lov om folkehøgskolar (opphevd). (1984). Hentet 09 2022, 12 fra <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1984-06-08-64>
- Lov om folkehøgskular (opphevd). (1949). Hentet 09 12, 2022 fra <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1949-07-28-19>

- Lånekassen. (2022a). *Lån og stipend for å gå på folkehøgskole*. Hentet 09 13, 2022 fra <https://lanekassen.no/nb-NO/stipend-og-lan/norge/folkehogskole/>
- Lånekassen. (2022b). Data om folkehøgskoleelever. *Epost til Kunnskapsdepartementet 28. januar 2022*.
- Meld. St. 10 (2018–2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfoldig – Den statlege frivilligheitspolitikken*. Oslo: Kultur- og likestillingsdepartementet. Hentet 05 22, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20182019/id2621384/>
- Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 05 22, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20192020/id2698284/>
- Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021*. Oslo: Finansdepartementet. Hentet 05 22, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/>
- Meld. St. 19 (2020–2021) *Styring av statlige universiteter og høyskoler*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 08 31, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20202021/id2839431/>
- Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 05 22, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20202021/id2840771/>
- Meld. St. 32 (2020–2021) *Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Hentet 05 22, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20202021/id2856870/>
- Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Oslo: Kommunal og distriktsdepartementet. Hentet 05 22, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-40-20202021/id2862554/>
- Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet 05 22, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20182019/id2616180/>
- Merverdiavgiftskompensasjonsloven. (2004). *Lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv*. Hentet 08 31, 2022 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-12-12-108>
- Mikkelsen, A. (2014). *Frihet til å lære. Frilynt folkehøgskole i 150 år*. Oslo: Cappelen Damm.
- Mino Danmark. (2021). *Ungepanelets anbefalinger til høyskolerne*. København: Mino Danmark. Hentet 09 13, 2022 fra <https://ffd.dk/Media/637744650794445461/Ungepanelets%20anbefalinger%20endelig.pdf>
- Moos-Bjerre. (2021). *Mangfoldighet blandt høyskolernes kurister*. København: Moos-Bjerre. Hentet 09 13, 2022 fra [https://ffd.dk/Media/637680050511506080/H%C3%B8jskolernes%20Mangfoldighedsanalyse%20Rapport\\_final%202021.pdf](https://ffd.dk/Media/637680050511506080/H%C3%B8jskolernes%20Mangfoldighedsanalyse%20Rapport_final%202021.pdf)
- Møller, J. F. (2015). Grundtvigs betydning for samfundet. *Grundtvig-Studier*, ss. 103–130. Hentet 09 13, 2022 fra <https://tidsskrift.dk/grs/article/view/26337>
- Namdals Folkehøgskole. (2022). *Verdigrunnlag og mål*. Hentet 09 25, 2022 fra <https://www.namdals.fhs.no/verdigrunnlag-og-mal>
- NIFU. (2022). *Kandidatundersøkelsen*. Oslo: NIFU. Hentet 05 01, 2022 fra <https://www.nifu.no/hoyere-utdanning/kandidatundersokelsen/>
- NOKUT. (2018). *Veiledning om kravet til regnskapsmessig skille – private fagskoler og høyskoler*. Hentet 07 27, 2022 fra <https://www.nokut.no/publikasjoner-og-kunnskap/veiledning-om-kravet-til-regnskapsmessig-skille/>
- NOKUT. (2022a). *Studiebarometeret*. Hentet 07 24, 2022 fra <https://www.studiebarometeret.no/no/>
- NOKUT. (2022b). *Om NOKUT*. Hentet 09 21, 2022 fra <https://www.nokut.no/om-nokut/>
- Nordiska folkhögskolan. (2022). *Om Nordiska folkhögskolan*. Hentet 08 31, 2022 fra <https://nordiska.fhsk.se/om-skolan/>
- Noregs Kristelige Folkehøgskolelag. (2019a). *Generell tilbakemelding på selvevalueringsrapportene 2017–18*. Oslo: Noregs Kristelige Folkehøgskolelag. Hentet 05 01, 2022 fra <https://nkf.folkehogskole.no/app/uploads/2019/06/Rundskriv-01-2019-Generell-tilbakemelding-p%C3%A5-selvevalueringsrapportene-2017-2018.pdf>
- Noregs Kristelige Folkehøgskolelag. (2019b). *Idé og prinsippogr 2019–2023*. Hentet 09 13, 2022 fra <https://nkf.folkehogskole.no/app/uploads/2019/06/Ide-og-prinsippogram-2019-2023.pdf>
- Noregs Kristelige Folkehøgskulelag. (2022). *Organisasjon*. Hentet 01 08, 2022 fra <https://nkf.folkehogskole.no/medlem/organisasjon/>
- NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar – om høgre utdanning og forskning i Norge*. Oslo: Kunnskapsde-

- partementet. Hentet 09 13, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-14/id142780/>
- NOU 2001: 16 *Frihet til mangfold – Om folkehøgskolens rammevilkår*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Hentet 09 03, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-16/id378021/?ch=1>
- NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. Hentet 10 05, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-17/id386918/>
- NOU 2014: 7 *Elevenes læring i framtidens skole – Et kunnskapsgrunnlag*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 05 22, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-7/id766593/>
- NOU 2015: 8 *Fremtidens skole – Fornyelse av fag og kompetanser*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 10 12, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-8/id2417001/>
- NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 05 22, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-13/id2620876/>
- NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 05 22, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-15/id2621801/>
- NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring – Kjønnsskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 05 22, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-3/id2627718/>
- NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet 10 05, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/>
- NOU 2019: 12 *Lærekravtlig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurransevne*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 05 18, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-12/id2653116/>
- NOU 2020: 2 *Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 05 18, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-2/id2689744/>
- NOU 2020: 15 *Det handler om Norge – Bærekraft i hele landet. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet 05 31, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/3b37c1-baa63a46989cb558a65fccf7a1/no/pdfs/nou2020200015000dddpdfs.pdf>
- NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Hentet 05 18, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-2/id2832582/?ch=1>
- NOU 2021: 4 *Norge mot 2025 – Om grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien*. Oslo: Finansdepartementet. Hentet 05 18, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-4/id2841052/?ch=1>
- NOU 2021: 11 *Selvstyrt er velstyrt – Forslag til forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet. Hentet 10 05, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-11/id2892257/>
- NRK. (2008). *Kroken på døra*. Hentet 09 13, 2022 fra <https://www.nrk.no/sorlandet/kvas-legges-ned-1.5279141>
- NTB. (2022). *Færre vil gå på folkehøgskole*. Hentet 09 13, 2022 fra <https://www.utdanningsnytt.no/folkehøgskole/faerre-vil-ga-pa-folkehøgskole/329499>
- OECD. (2018). *Investing in youth NORWAY*. Paris: OECD. Hentet 05 18, 2022 fra <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264283671-en.pdf?expires=1652863782&id=id&accname=oid029201&checksum=BBB57AFCC1C7252741918A488A6B01C3>
- Opinion. (2018). *De unge og folkehøgskole – målgruppestudie av potensielle søkere*. Oslo: Opinion.
- Ortiz-Ospina, E., & Roser, M. (2016). *Trust*. Hentet 09 25, 2022 fra <https://ourworldindata.org/trust>
- Ot.prp. nr. 79 (2001–2002) *Om lov om folkehøgskoler (folkehøgskoleloven)*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet. Hentet 05 01, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/80a38f5b929f4c6c9979d1cb8549a4ea/no/pdfa/otp200120020079000dddpdfa.pdf>
- Privatskolelova. (2022). *Lov om private skoler med rett til statstilskot*. Hentet 08 03, 2022 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-84>
- Proba samfunnsanalyse. (2022). *Folkehøgskolen – for alle? En analyse av underrepresentasjon i folkehøgskolen*. Oslo: Proba samfunnsanalyse.



- Prop. 1 S (2017–2018). *For budsjettåret 2018 under Kunnskapsdepartementet*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 10 19, 2022 fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/0849e10f6898492b8c510b411fa2146b/nn-no/pdfs/prp201720180001\\_kdddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/0849e10f6898492b8c510b411fa2146b/nn-no/pdfs/prp201720180001_kdddpdfs.pdf)
- Prop. 1 S (2018–2019). *For budsjettåret 2019 under Kunnskapsdepartementet*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 10 19, 2022 fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/70b764ab133b4703929bdd51d0a51fc2/nn-no/pdfs/prp201820190001\\_kdddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/70b764ab133b4703929bdd51d0a51fc2/nn-no/pdfs/prp201820190001_kdddpdfs.pdf)
- Prop. 1 S (2019–2020). *For budsjettåret 2020 under Kunnskapsdepartementet*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 10 19, 2022 fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/c9c-dea46cdbc4279823e1587dd7fcfe0/nn-no/pdfs/prp201920200001\\_kdddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/c9c-dea46cdbc4279823e1587dd7fcfe0/nn-no/pdfs/prp201920200001_kdddpdfs.pdf)
- Prop. 1 S (2020–2021). *For budsjettåret 2021 under Kunnskapsdepartementet*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 10 19, 2022 fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/4e62136236634bea8438652ad54d299d/nn-no/pdfs/prp202020210001\\_kdddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/4e62136236634bea8438652ad54d299d/nn-no/pdfs/prp202020210001_kdddpdfs.pdf)
- Prop. 1 S (2021–2022) *For budsjettåret 2022 under Kunnskapsdepartementet*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 09 04, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20212022/id2874984/>
- Prop. 170 L (2020–2021) *Endringer i folketrygden (adgang til å ta opplæring og utdanning med dagpenger)*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Hentet 05 31, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-170-l-20202021/id2843520/?ch=4>
- Prop. 89 L (2018–2019) *Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging)*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 09 03, 2022 fra <https://www.regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-89-l-20182019/id2640996/>
- Prop. 89 L (2019–2020) *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 05 22, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-89-l-20192020/id2699012/>
- Prop. 96 L (2019–2020) *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) – Endringer i folkehøgskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven mm (samleproposisjon)*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 09 04, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bc1ea1a163a5452e9b616b77f4522e63/no/pdfs/prp201920200096000dddpdfs.pdf>
- Ravndal, E., & Halleraker, J. (2021). *FNs bærekraftsmål*. Hentet 05 22, 2022 fra [https://snl.no/FNs\\_b%C3%A6rekraftsm%C3%A5l](https://snl.no/FNs_b%C3%A6rekraftsm%C3%A5l)
- Romerike Folkehøgskole. (2022). *Motto, visjon og verdigrunnlag*. Hentet 09 25, 2022 fra <https://www.romerike.fhs.no/verdigrunnlag>
- Samordna opptak. (2020). *Universitets og høyskole – tilleggs-poeng*. Hentet 08 31, 2022 fra <https://www.samordnaopptak.no/info/opptak/opptak-uhg/poengberegning/legge-til-poeng/tilleggs-poeng/>
- Samordna opptak. (2022). *Statistikk, søker- og opp-takstall*. Hentet 05 01, 2022 fra <https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/>
- Sivilombudet. (2018). *Utvisning fra folkehøgskole (2017/1393)*. Hentet 09 18, 2022 fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/utvisning-fra-folkehøgskole/>
- Skaar, S. (2020). *65 millioner til stengte folkehøgskoler*. Hentet 08 02, 2022 fra <https://www.utdanningsforbundet.no/nyheter/2020/65-millioner-til-stengte-folkehøgskoler/>
- Slagstad, R. (2003). *Folke-dannelses forvandlinger*. I R. Slagstad, O. Korsgaard, & L. Løvlie, *Dan-nelsens forvandlinger* (ss. 72–88). Oslo: Pax Forlag.
- Slots- og Kulturstyrelsen. (2021). *Strategi for tilsyn med folkehøgskolerne*. København: Slots- og Kulturstyrelsen. Hentet 09 04, 2022 fra [https://slks.dk/fileadmin/user\\_upload/SLKS/Til-skud/Folkeoplysning/Tilsynsstrategi\\_2021.pdf](https://slks.dk/fileadmin/user_upload/SLKS/Til-skud/Folkeoplysning/Tilsynsstrategi_2021.pdf)
- St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Hentet 10 05, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-27-2000-2001-/id194247/>
- Statistikmyndigheten SCB. (2022). *Folkhögskolestatistik*. Hentet 09 25, 2022 fra <https://www.scb.se/uf0601>
- Statistisk sentralbyrå. (2020). *Et historisk skifte: Snart flere eldre enn barn og unge*. Hentet 09 18, 2022 fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/et-historisk-skifte-flere-eldre-enn>
- Statistisk sentralbyrå. (2021a). *Dette er Norge 2021*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Hentet 05 22, 2022 fra <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/artikler/dette-er-norge-2021>
- Statistisk sentralbyrå. (2021b). *Videregående opplæring og annen videregående utdanning*. Hentet 05 01, 2022 fra <https://www.ssb.no/stat-bank/table/09014>

- Statistisk sentralbyrå. (2022a). *Befolkningens utdanningsnivå*. Hentet 08 19, 2022 fra <https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/statistikk/befolkningens-utdanningsniva>
- Statistisk sentralbyrå. (2022b). *Utdanningsstatistikk*. Hentet 07 28, 2022 fra <https://www.ssb.no/utdanning>
- Statistisk sentralbyrå. (2022c). *Elever på folkehøgskoler*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå. (2022d). *Korona i Norge og EU – Hvordan gikk det?* Hentet 05 22, 2022 fra <https://www.ssb.no/helse/faktaside/konsekvenser-av-korona>
- Statistisk sentralbyrå. (2022e). *Flere elever fullfører videregående opplæring på normert tid*. Hentet 09 24, 2022 fra <https://www.ssb.no/utdanning/videregaende-utdanning/statistikk/gjenomforing-i-videregaende-opplaering/artikler/flere-elever-fullforer-videregaende-opplaering-pa-normert-tid>
- Statistisk sentralbyrå. (2022f). *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*. Hentet 01 21, 2022 fra <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrere-og-norskfodte-med-innvandrerforeldre>
- Statistisk sentralbyrå. (2022g). Statistikk om representativitet blant folkehøgskoleelever. *Leveranse til folkehøgskoleutvalget*.
- Statistisk sentralbyrå. (2022h). Statistikk om folkehøgskoleelever. *Leveranse til folkehøgskoleutvalget*.
- Statistisk sentralbyrå. (2022i). *Studenter i universitets- og høyskoleutdanning*. Hentet 09 24, 2022 fra <https://www.ssb.no/utdanning/hoyere-utdanning/statistikk/studenter-i-universitets-og-hogskoleutdanning>
- Stiftelsestilsynet. (2017). *Stiftelse eller foreining som driftsform?* Hentet 09 18, 2022 fra <https://lottstift.no/kronikker/stiftelse-foreining-driftsform/>
- Stortinget. (2022). *Skriftlig spørsmål fra Grande Almeland (V) til arbeids- og inkluderingsministeren*. Hentet 08 02, 2022 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=89877>
- Støren, L. A., Reiling, R. B., Skjelbred, S.-E., Ulvestad, M. E., Carlsten, T. C., & Olsen, D. S. (2019). *Utdanning for arbeidslivet*. Oslo: NIFU. Hentet 05 01, 2022 fra <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/2589732>
- Sveriges folkhögskolor. (2022). *Sök skolor*. Hentet 09 18, 2022 fra <https://www.folkhogskola.nu/sok-skolor/>
- Tiller, T. (2014). *Læringskoden. Fra karakterer til karakter*. Oslo: Cappelen Damm.
- Tjernshaugen, Andreas; Hiis, Halvard; Bernt, Jan Fridthjof; Braut, Geir Sverre; Bahus, Vegard Bø. (2022). *Koronapandemien*. Oslo: Store norske leksikon. Hentet 05 22, 2022 fra <https://sml.snl.no/koronapandemien>
- Undervisningsministeriet. (2022). *Regnskabsportalen*. Hentet 05 01, 2022 fra <https://regnskabsportal.uvm.dk/>
- Unge funksjonshemmede. (2019). *Folkehøgskolen – Et år for alle? Om inkludering og tilrettelegging på folkehøgskolen*. Oslo: Bufdir. Hentet 04 26, 2022 fra <https://ungefunksjonshemmede.no/ressurser/publikasjoner/utdanning/folkehogskolen-et-ar-for-alle/>
- Universitetet i Sørøst-Norge. (2022). *Folkehøgskolepedagogikk*. Hentet 04 26, 2022 fra <https://www.usn.no/studier/folkehogskolepedagogikk/>
- Universitets- og høyskoleloven. (2005). *Lov om universiteter og høyskoler*. Hentet 09 03, 2022 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-04-01-15/>
- Utbildningsdepartementet. (2015). *Förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen*. Hentet 09 19, 2022 fra [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2015218-om-statsbidrag-till\\_sfs-2015-218](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2015218-om-statsbidrag-till_sfs-2015-218)
- Utbildningsdepartementet. (2021). *Riktlijer för budgetåret 2022 avseende Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslagen 14:1 och 14:3 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trosamfund och fritid*. Hentet 09 19, 2022 fra <https://www.folkbildningsradet.se/globalassets/styrdokument/fran-staten/2022/riklinjor-for-ba-2022-avseende-folkbildningsradet-anslagen.pdf?epieditmode=true>
- Utdannings- og forskningsdepartementet. (2004). *Rundskriv F-005-04 Studieturer som del av langkurs ved folkehøgskolene*. Hentet 09 19, 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-005-04-/id109351/>
- Utdanningsdirektoratet. (2017). *Private videregående skoler i Norge*. Hentet 09 19, 2022 fra <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-til-private-skoler/private-videregaende-skoler-i-norge/>
- Utdanningsdirektoratet. (2020). *Tverrfaglige tema i nye læreplaner*. Hentet 06 01, 2022 fra <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/prinsipper-for-laring-utvikling-og-danning/tverrfaglige-temaer/?lang=nob>

- Utdanningsdirektoratet. (2021a). *Hvorfor har vi fått nye læreplaner?* Hentet 05 22, 2022 fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/stotte/hvorfor-nye-lareplaner/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021b). *Særtilskudd til folkehøgskoler i Norge*. Hentet 08 31, 2022 fra <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-for-folkehøgskoler/sartilskudd-til-folkehøgskoler-i-norge/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021c). *Veilederen spesialundervisning*. Hentet 05 01, 2022 fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialundervisning/Spesialundervisning/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021d). *Flere gjennomfører videregående opplæring – Analyse av gjennomføringstallene fra 2021*. Hentet 09 24, 2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaendeskole/analyser/gjennomforing-videregaende-opplaring/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021e). Tilskudds- og elevtall i folkehøgskolen. *Leveranse til folkehøgskoleutvalget 29. og 30. november 2021*.
- Utdanningsdirektoratet. (2022a). *Prinsipper for læring, utvikling og danning*. Hentet 09 19, 2022 fra <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/prinsipper-for-laring-utvikling-og-danning/?lang=nob>
- Utdanningsdirektoratet. (2022b). *Søknad om opprettelse av folkehøgskole*. Hentet 05 29, 2022 fra <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-for-folkehøgskoler/prosedyre-opprettelse-folkehøgskole/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022c). *Tilsyn med private skoler*. Hentet 09 19, 2022 fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/tilsyn-med-private-skoler/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022d). *Tilsynsrapporter for private skoler*. Hentet 05 01, 2022 fra <https://tavla-v1.udir.no/tilsynsrapporter?s=folkeh%C3%B8gskole>
- Utdanningsdirektoratet. (2022e). *Rapport om tilskotsforvaltning og tilskotskontroll 2021*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Hentet 09 19, 2022 fra <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/rapport-om-tilskotsforvaltning-og-tilskotskontroll-2021/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022f). *Navi sentralbase*. Hentet 05 01, 2022 fra <https://www.wis.no/33995/0/33996-34145.html>
- Utdanningsdirektoratet. (2022g). Tilskudds- og elevtall i folkehøgskolen. *Leveranse til folkehøgskoleutvalget 22. juni 2022*
- VG. (2018). *Mistet livet etter kanovelt*. Hentet 07 26, 2022 fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/21eX6v/mistet-livet-etter-kanovelt-statsadvokaten-omgjoer-politiets-henleggelse>
- Vogt, J. (2022). *Miljøfyrtårn – Klimarapportering folkehøgskoler, resultater 2021*. Son: Totalmiljø. Hentet 05 31, 2022 fra [https://www.folkehøgskoleradet.no/\\_files/ugd/13e66e\\_742c7e9420a043568e04ef-be78b47821.pdf](https://www.folkehøgskoleradet.no/_files/ugd/13e66e_742c7e9420a043568e04ef-be78b47821.pdf)
- Vormeland, O. (2005a). *Olaus Anvesen*. Hentet 09 19, 2022 fra [https://nbl.snl.no/Olaus\\_Arvesen](https://nbl.snl.no/Olaus_Arvesen)
- Vormeland, O. (2005b). *Herman Anker*. Hentet 09 19, 2022 fra [https://nbl.snl.no/Herman\\_Anker](https://nbl.snl.no/Herman_Anker)
- Wiers-Jenssen, J. (2019). *Internasjonal studentmobilitet – fra og til Norge*. Oslo: NIFU. Hentet 09 13, 2022 fra <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2630188/NIFUarbeidsnotat2019-21.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Wollebæk, D., & Segard, S. B. (2011). *Sosial kapital i Norge*. Oslo: Cappelen Damm.
- Øyrekka folkehøgskole. (2022). *HAV lederutvikling*. Hentet 10 06, 2022 fra <https://www.folkehøgskole.no/skole/oyrekka/hav-lederutvikling>
- Aamelfot, H. (2021). *Danning og/eller utdanning! Læreres forhold til et ullent begrep*. Bergen: Høgskulen på Vestlandet. Hentet 09 19, 2022 fra <https://hvlopen.brage.unit.no/hvlopen-xmlui/handle/11250/2770296>
- 
-



# Norges offentlige utredninger 2021

**Arbeids- og sosialdepartementet:**

NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring  
NOU 2021: 5 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2021  
NOU 2021: 8 Trygd over landegrensene  
NOU 2021: 9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv

**Finansdepartementet:**

NOU 2021: 1 Endringer i verdipapirhandelloven  
NOU 2021: 4 Norge mot 2025  
NOU 2021: 7 Trygg og enkel eiendomsmegling  
NOU 2021: 10 Ny lov om folkefinansiering av næringsvirksomhet

**Helse- og omsorgsdepartementet:**

NOU 2021: 11 Selvstyrt er velstyrt

**Kommunal- og moderniseringsdepartementet:**

NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien

**Kulturdepartementet:**

NOU 2021: 3 Barneliv foran, bak og i skjermen

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsfoto: Colourbox

Trykk: Departementenes sikkerhets- og  
serviceorganisasjon – 10/2022