

Folkbildningens samhällsvärden

– En ny modell för statlig utvärdering

Betänkande av Folkbildningsutredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:72

Sammanfattning

Sverige har en mer än hundraårig tradition av folkbildning i form av folkhögskolor och studieförbund. Dessa upprättades självständigt av olika folkliga organisationer och har åtnjutit betydande ekonomiskt statsstöd. När folkhögskolekurser, studiecirklar och olika estetiska arrangemang fungerar som bäst har de förutsättningar att skapa öppna, demokratiska och kulturella rum för bildning. Där kan människor, var för sig och tillsammans, utveckla kunskaper, förhållningssätt, tillit och självkänsla. Utöver den kunskap och de färdigheter som förvärfvas, fungerar folkbildningen även som ett socialt sammanhang av stor betydelse för många människor. Förutom nyttan för individerna kan den här typen av bildningsprocesser även resultera i en samhällsnytta i form av högre delaktighet i kulturliv, demokrati och arbetsliv.

Kunskapen om hur folkhögskolor och studieförbund förmår leva upp till de förväntningar som är knutna till statsbidraget behöver emellertid fördjupas. Den statliga styrningen av folkbildningen genomgick år 1991 en omfattande organisatorisk förändring, genom att Skolöverstyrelsen lades ned och ersattes av den ideella föreningen Folkbildningsrådet. Staten skulle fortsättningsvis endast fastställa syftena för bidragsgivningen, medan folkbildningens egna aktörer skulle besluta om målen för verksamheten.

Den stora frihet som råder med målstyrning aktualiserar behovet av utvärdering för att säkerställa att verksamheten uppfyller de syften som avsetts. Folkbildningen utvärderas i dag på tre olika nivåer; dels av folkhögskolorna och studieförbunden själva, dels av Folkbildningsrådet, och dels genom statliga och ibland kommunala utvärderingar. Genom regelbundet återkommande statliga utvärderingar avses att ge en fördjupad bild av verksamheten inom folkhögskolor och studieförbund. De statliga utvärderingarna ska ta sikte på folkbildningens roll i samhället, för att därigenom bedöma

om motiven för samhällets stöd till folkbildningen kvarstår.¹ Sedan 1991, då folkbildningen omorganiserades, har två omfattande statliga utvärderingar genomförts, 1996 och 2004. Regeringen har under senare år påtalat behovet av en mer begränsad, regelbundet återkommande statlig utvärdering av folkbildningen.² Vidare bör utvärderingen genomföras av en aktör som står oberoende i förhållande till folkbildningen. Detta var också en av utgångspunkterna vid tillsättandet av Folkbildningsutredningen 2011.

Av direktivet framgår att Folkbildningsutredningen ska utvärdera och analysera i vilken utsträckning de syften som har beslutats för statsbidraget har uppnåtts.³ I enlighet med de avgränsningar som gjorts har utredningen i strikt mening inte genomfört någon egen utvärdering av folkbildningen. Istället har utredningen haft att bedöma i vilken utsträckning tidigare utvärderingar av folkbildningen ägnas åt denna fråga. Folkbildningsutredningens slutsats är att hittillsvarande utvärderingar av folkbildningen inte har uppmärksammat folkbildningens syftesuppfyllelse i tillräckligt stor utsträckning. De hittillsvarande statliga utvärderingarna har genomförts alltför sällan, och tagit stora resurser i anspråk, tidsmässigt och ekonomiskt. Trots detta har utvärderingarna inte kunnat redovisa effekterna eller nyttan av folkbildningens samlade verksamhet på en övergripande nivå. Något hårdtaget gör Folkbildningsutredningen bedömningen att de tidigare utvärderingarna koncentrerat sig mer på formerna för, än på resultaten av, folkbildningens verksamhet.

I förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen anges att bidraget avser att 1) stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin; 2) bidra till att göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen; 3) bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället samt 4) bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Utredningen konstaterar att de fyra syften som i dag anges för statsbidraget uppbär ett brett stöd bland folkbildningens aktörer. Representanter för såväl studieförbund som folkhögskolor har vid möten med Folkbildningsutredningen gett uttryck för att de syften som anges för statens stöd till folkbildningen fungerar väl. Utred-

¹ SOU 2004:30, s. 324.

² Prop. 2005/06:192, Lära, växa förändra. Regeringens folkbildningsproposition.

³ Dir. 2011:93, Utvärdering av det statliga stödet till folkbildningen.

ningen vill därför förordna att de fyra syftena behålls i sin nuvarande form. Enligt utredningen uttrycker syftenas nuvarande detaljeringsnivå väl den styrning av områden och tema som statsmakterna åsyftar.

År 2011 fick Folkbildningsrådet ett regeringsuppdrag att lämna förslag på nya verksamhetsområden, med utgångspunkten att antalet verksamhetsområden skulle reduceras. Folkbildningsrådet inhämtade i samverkan med sina medlemmar synpunkter från studieförbund och högskolor, och konstaterar i sin skrivelse till regeringen att verksamhetsområdena skapat en viss otydlighet i folkbildningens arbete. Bland annat av detta skäl föreslog Folkbildningsrådet att verksamhetsområdena skulle avvecklas.⁴

Utredningen ställer sig bakom Folkbildningsrådets förslag, och bedömer att en förstärkt tonvikt på såväl syften som verksamhetsområden kan riskera att leda till en ökad detaljstyrning av folkbildningen. Inom ramen för fyra i förväg angivna syften kan man enligt utredningens uppfattning upprätthålla en principiellt rimlig balansgång mellan statens rättmätiga styrningsintressen och folkbildningsorganisationernas självständighet.

Folkbildningsutredningen har även fått till uppdrag att överväga hur kommande statliga utvärderingar av folkbildningen ska genomföras. Ett nytt utvärderingssystem bör enligt Folkbildningsutredningen kännetecknas av oberoende och (fler)vetenskaplighet, samt fungera som ett relevant underlag för politiskt beslutsfattande. Det senare innebär bland annat att såväl studieförbund som folkhögskolor systematiskt ska inkluderas i studierna.

Folkbildningsutredningen föreslår att kommande statliga utvärderingar av folkbildningsanslaget bör knytas tydligare till de fyra syften som riksdagen beslutat om gällande statsbidraget för stöd till folkbildningen. Folkbildningsutredningen förordar även att kommande utvärderingar av folkbildningen genomförs av två statliga analysmyndigheter, på uppdrag av en interdepartemental arbetsgrupp. Den interdepartementala arbetsgruppen bör vara sammansatt utifrån de politikområden där folkbildningens samhällsvärden i första hand förväntas bli realiserade, såsom utbildning, arbetsmarknad, kultur, folkhälsa och civilsamhälle.

De myndigheter som Folkbildningsutredningen föreslår ska utvärdera det statliga stödet till folkbildningen är Institutet för Arbetsmarknads- och Utbildningspolitisk Utvärdering, IFAU,

⁴ Folkbildningsrådet (2011) "Redovisning av regeringsuppdrag avseende verksamhetsområden i folkbildningsförordningen (1991:977), Dnr 212-2011-090, 2011-11-15.

samt Myndigheten för kulturanalys. Både IFAU och Myndigheten för kulturanalys har expertkompetens inom utbildningsområdet, respektive kulturområdet. Vidare har båda myndigheterna en väl uppbyggd analys- och metodkompetens. IFAU och Myndigheten för kulturanalys framstår därför som väl lämpade för uppgiften att självständigt genomföra utvärderingar av det statliga stödet till folkbildningen.

Folkbildningsutredningen vill vidare förorda att en åtskillnad görs mellan studieförbund och folkhögskolor i kommande statliga utvärderingar av folkbildningen. Detta eftersom landets studieförbund och folkhögskolor bedriver verksamhet som i stor utsträckning skiljer sig åt vad gäller deltagare och inriktning.

Folkbildningsutredningen förordar att kommande statliga utvärderingar av folkbildningen genomförs vart tredje år. Inom ramen för den statliga utvärderingen bör det finnas möjlighet att göra tematiska nedslag och fördjupningar vid behov. Det huvudsakliga målet med den statliga utvärderingen bör dock vara att som oberoende aktör i förhållande till folkbildningen skaffa en överblick över den verksamhet som bedrivs, och bedöma huruvida den står i överensstämmelse med de syften som anges för det statliga stödet till folkbildningen.

Folkbildningsutredningen föreslår slutligen att Folkbildningsrådet får ett förtydligat uppföljningsansvar, som bättre kan fungera som underlag för regeringens syftesbaserade redovisning till riksdagen. Inom ramen för ett sådant ansvar bör Folkbildningsrådet vidareutveckla sitt arbete med den årliga skrivelsen om folkbildningens samhällseffekter, dels i förhållande till syftena för anslaget, dels med avseende på statsmakternas intentioner att folkbildningen bör nå ut till nya medborgargrupper. För att öka transparensen i den decentraliserade självstyrelsen bör rådet också redovisa sin bedömning av inkomna ansökningar om statsbidrag från nya organisationer. Vidare bör Folkbildningsrådet ange vilka effektiviserings- och rationaliseringsåtgärder man vidtagit för att frigöra mer resurser från administration till lokal folkbildningsverksamhet.