



Utvärdering av det statliga stödet till folkbildningen

Beslut vid regeringssammanträde den 20 oktober 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska utvärdera det statliga stödet till folkbildningen.

I uppdraget ingår bl.a. att

- utvärdera och analysera i vilken utsträckning de syften som har beslutats för statsbidraget har uppnåtts,
- överväga om de angivna syftena med statsbidraget är relevanta och ändamålsenliga,
- vid behov föreslå förändrade syften,
- föreslå hur syften och verksamhetsområden för statsbidraget tydligare kan kopplas samman så att uppföljning och utvärdering underunderlättas,
- föreslå hur oberoende utvärderingar kan genomföras för att säkerställa en regelbunden återrapportering till riksdag och regering av den statligt finansierade folkbildningsverksamheten som omfattar såväl kvantitativa som kvalitativa mått,
- föreslå en ny modell för utvärderingen som beaktar behovet av mer regelbundna övergripande utvärderingar och behovet av mer djupgående studier inom avgränsade områden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2012.

Styrning och statligt stöd

Det organiserade folkbildningsarbetet i Sverige har gamla anor. Den första folkhögskolan grundades 1868 och antalet skolor är i dag uppe i 150. Studieförbunden har växt fram under 1900-talet. Historiskt sett har folkbildningen varit ett redskap för olika grupper i deras ambition att förbättra sin egen eller andras situation i samhället. Med tiden har det skett en utveckling där folkbildningen och bildningsarbetet kommit att anpassas till nya behov och förutsättningar. Det offentliga har även kommit att ta över ansvaret för stora delar av verksamhetens finansiering. Staten, kommunerna och landstingen har därmed också fått inflytande över verksamhetens organisering och inriktning.

Storleken på det statliga stödet till folkbildningen har varierat över tiden. Verksamhetsåret 1991/92 uppgick statsbidraget till 2 048 miljoner kronor. Statsbidraget sjönk sedan under 1990-talet, men 2001 fick folkbildningen ett statsbidrag på 2 122 miljoner kronor. År 2011 uppgår statsbidraget till 3 274 miljoner kronor.

Riksdagen fattades 1991 ett beslut som innebar en markant förändring av ansvarsfördelningen mellan staten och folkbildningen. Den omfattande statliga reglering som gällt tidigare ersattes av ett system med målstyrning. Riksdagen och regeringen skulle härnäst fastställa de övergripande målen och motiven för det statsbidrag som tilldelades folkbildningen årligen. Inom angivna gränser skulle sedan studieförbund och folkhögskolor själva formulera verksamhetens mål. Ansvaret för bidragsfördelning, administration, organisation samt uppföljning och utvärdering av folkbildningen ålades det nyskapade Folkbildningsrådet. Folkbildningsrådet bildades av Folkbildningsförbundet, Rörselefolkshögskolornas intresseorganisation och Landstingsförbundet.

Till följd av 1991 års riksdagsbeslut övergick således folkbildningen från att i hög grad ha varit inordnad i den statliga förvaltningen till en form av självstyre och egenförvaltning inom ramen för statens mål och riktlinjer. Förändringarna inom statsbidragssystemet innebar att de två tidigare detaljreglerade

anslagen till studieförbund och folkhögskolor ersattes med ett samlat anslag utan detaljreglering.

Tidigare statliga utvärderingar

Den första statliga utvärderingen av folkbildningen, utredningen SUFO 96, tillsattes 1994 och slutredovisade sina resultat hösten 1996. Det var den dittills mest omfattande granskningen och genomlysningen av svensk folkbildning. I sitt arbete vände sig utredaren till forskare vid olika lärosäten och initierade forskningsprojekt med inriktning på studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet. Metoden innebar en utvärdering baserad på utomstående, oberoende bedömningar.

Under 1990-talet kom olika statliga åtgärder inom vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsutbildningsområdet att ställa nya krav, men åtgärderna innebar också nya möjligheter för folkbildningen. Folkbildning som uppdragsutbildning blev allt vanligare. Andra aktörer i omvärlden fick också upp ögonen för folkbildningen som en intressant samarbetspartner, vilket innebar nya kontakter för studieförbund och folkhögskolor.

SUFO 96 koncentrerade sitt arbete på studieförbunden och berörde i mindre grad folkhögskolorna. Ett skäl var att studiecirkelverksamheten berör betydligt fler människor än folkhögskoleverksamheten. SUFO 96 konstaterade sammanfattningsvis att studieförbund och folkhögskolor i Sverige bedriver en folkbildande verksamhet som står i god överensstämmelse med de statliga målen för statsbidragen (SOU 1996:159). Med utgångspunkt i resultaten och slutsatserna av SUFO 96 gjorde regeringen i propositionen Folkbildning (prop. 1997/98:115) bedömningen att folkbildningen genomfört en verksamhet som låg i linje med de uppsatta målen. Studieförbund och folkhögskolor hade enligt propositionen också bedrivit en verksamhet som till sin omfattning motsvarade vad staten kunde förvänta sig av statsbidragsgivningen. Regeringen konstaterade att det, mot denna bakgrund, var motiverat att ge folkbildningen fortsatt stöd. En förändring var att syftena med statsbidraget till

folkbildningen, fastlagda av riksdagen 1991, utökades. Ytterligare två syften skulle enligt propositionen vara vägledande för fördelningen av statsbidraget, nämligen att bidra till att stärka och utveckla demokratin och att bidra till att bredda kulturintresset i samhället. Vidare gavs Folkbildningsrådet ett fortsatt ansvar för att fördela statsbidraget till studieförbund och folkhögskolor utifrån de övergripande syftena med bidraget. Riksdagen godkände regeringens förslag om dels syftet med statsbidraget till folkbildningen, dels ändrade grunder för Folkbildningsrådets fördelning av statsbidrag till folkhögskolan (bet. 1997/98:KrU17, rskr. 1997/98:258).

Den andra statliga utvärderingen, utredningen SUFO 2, lämnade sitt slutbetänkande 2004 (SOU 2004:30). Sammanfattningsvis bedömde SUFO 2 att den verksamhet som folkhögskolor och studieförbund bedriver med statsbidrag uppfyller de intentioner som staten har med bidraget till folkbildningen.

Riksdagen godkände 2006 regeringens förslag i folkbildningspropositionen Lära, växa, förändra om den framtida folkbildningen (prop. 2005/06:192, bet. 2005/06:KrU14, rskr. 2005/06:322). Beslutet innebar att det är folkbildningens anordnare som även i fortsättningen ska lägga fast målen för verksamheten och att riksdagen ska ange syftena med statens bidragsgivning. Som en följd av riksdagens beslut ska statens stöd till folkbildningen ha till syfte att

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

Riksdagen godkände också att sju verksamhetsområden skulle fastställas för folkbildningen. Verksamhetsområdena ersatte de tidigare prioriterade målgrupperna utbildningsmässigt, socialt eller kulturellt missgynnade personer, invandrare, personer med funktionshinder och arbetslösa. De

sju verksamhetsområdena är: den gemensamma värdegrunden och alla människors lika värde och jämställdhet mellan könen, det mångkulturella samhällets utmaningar, den demografiska utmaningen, det livslånga lärandet, kulturen, tillgängligheten och möjligheterna för personer med funktionshinder samt folkhälsa, hållbar utveckling och global rättvisa.

Vidare ska enligt riksdagens beslut statens utvärdering av folkbildningen utformas som tätare återkommande studier av mer begränsad omfattning för att regeringen regelbundet ska kunna redovisa till riksdagen hur syftena med statsbidragen har uppnåtts. I propositionen betonades behovet av ett systematiskt kvalitetsarbete, liksom vikten av uppföljning, utvärdering och forskning.

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens rapportering och styrning samt Folkbildningsrådets fördelning, uppföljning, utvärdering och kontroll av statsbidraget till studieförbunden (rapport RiR 2011:12). Riksrevisionens granskning har resulterat i en övergripande slutsats om att systemet för fördelning, uppföljning, utvärdering och kontroll behöver förändras och förbättras så att användningen av statsbidraget för folkbildningen kan styras bättre mot de syften och prioriteringar som riksdagen har beslutat om.

Riksrevisionen anser att både regeringens och Folkbildningsrådets uppföljning och utvärdering är bristfälliga. Riksdagen har vid två tillfällen efterfrågat årlig information om hur statsbidraget används och andra uppgifter som kan belysa i vilken utsträckning statens syften tillgodoses. Folkbildningsrådets uppföljning och återrapportering har varit inriktade på kvantitet. Bristen på en kvalitativ uppföljning som visar hur studieförbunden uppfyller statens syften och prioriterade verksamhetsområden innebär enligt Riksrevisionens bedömning att regeringen och Folkbildningsrådet saknar tillräcklig information för att styra statsbidraget i rätt riktning och att riksdagen inte i tillräcklig omfattning har fått den information den efterfrågat.

Behovet av regelbunden utvärdering av folkbildningen

Med hänsyn till det omfattande statliga stödet till folkbildningen är det motiverat att mer regelbundet utvärdera den verksamhet som anordnas av folkhögskolor och studieförbund med stöd av statsbidraget till folkbildningen. Utvärderingar kan ge svar på i vilken utsträckning syftena med statsbidraget har uppnåtts samt underlag för bedömningen av i vilken utsträckning dessa syften fortfarande har relevans och för bedömningen av folkbildningens betydelse och värde för samhället. Utvärderingar ska även kunna utgöra underlag för en översyn av förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen.

I den senaste folkbildningspropositionen (prop. 2005/06:192) konstaterade regeringen att det fanns behov av att utveckla formerna för att utvärdera folkbildningen och att analysera hur väl verksamheten mötte de syften som staten har satt upp för statsbidraget.

Med den ordning och modell för att genomföra nationella utvärderingar av folkbildningen och dess måloppfyllelse som hittills använts har utvärderingarna genomförts med relativt långa mellanrum. Sedan den nya roll- och ansvarsfördelningen mellan staten och folkbildningen infördes 1991 har två statliga utvärderingar genomförts.

Regeringen konstaterade redan i den nämnda propositionen att 1991 års modell för utvärdering hade vissa brister. De båda utvärderingarna som redovisades av SUFO 96 och SUFO 2 krävde stora resurser, både tidsmässigt och ekonomiskt. En viktig utgångspunkt för statens kommande utvärderingar av folkbildningen är att dessa ska utföras av aktörer som är oberoende gentemot den verksamhet och de aktörer som ska utvärderas. Utvärderingarna bör göras oftare och kan tillsammans med mer djupgående studier inom avgränsade områden ge regeringen en bättre helhetsbild av hur syftena med statsbidraget har uppnåtts. På så sätt kan regeringen mer regelbundet återkomma till riksdagen med en övergripande redovisning av i vilken grad statens syften har uppnåtts.

Det är av stor betydelse att folkbildningens organisationer står fria och oberoende i förhållande till såväl politiska som ekonomiska intressen. Denna aspekt är en utgångspunkt när uppföljningar och utvärderingar görs.

Folkbildningsrådet genomför regelbundet oberoende utvärderingar inom olika delar av verksamheten vid folkhögskolor och studieförbund. Sedan 2008 har Folkbildningsrådet regeringens uppdrag att särskilt kommentera de uppföljnings- och utvärderingsinsatser som görs när det gäller verksamhetens kvalitet samt den försöks- och utvecklingsverksamhet som bedrivs inom folkbildningen. Folkbildningsrådet redovisar årligen dessa uppdrag i rapporterna Nationell redovisning av folkbildningens kvalitetsarbete och Försöks- och utvecklingsarbete inom folkbildningen.

I Folkbildningsrådets nationella utvärderingar ligger fokus på folkbildningens mer generella roll och betydelse i samhället där syftena med statens bidrag till folkbildningen ställs i centrum. Folkbildningsrådet genomför också utvärderingar som är mer specifikt inriktade på exempelvis vissa deltagargrupper. Baserat på olika uppföljningar, verksamhetsstatistik, externa forskningsresultat och de nationella utvärderingarna gör Folkbildningsrådet en samlad bedömning av om och hur syftena med statsbidraget har uppnåtts.

Folkhögskolor och studieförbund genomför också egna uppföljningar och utvärderingar på central, regional och lokal nivå. Vidare genomför folkhögskolor och studieförbund även olika insatser inom ramen för folkbildningens systematiska kvalitetsarbete.

De riktlinjer som regeringen årligen ger Folkbildningsrådet när det gäller användningen av anslaget till folkbildningen är i dag huvudsakligen fokuserade på den kvantitativa aspekten av folkbildningsverksamheten. Det är regeringens avsikt att utveckla dessa riktlinjer så att Folkbildningsrådets redovisning i högre grad kommer att omfatta kvalitativa mått.

Det finns ett behov av att se över syftena och verksamhetsområdena så att dessa är relevanta och ändamålsenliga samt att det finns en kopplingen mellan dem.

Uppdraget att utvärdera det statliga stödet till folkbildningen

En utvärdering av det statliga stödet till folkbildningen ska vara inriktad på såväl folkhögskolor som studieförbund. Dessa utgör folkbildningens huvudsakliga beståndsdelar och statsbidraget fördelas i princip lika mellan dem.

Statsbidragets syften

Riksdagen har beslutat om syften för statsbidraget till folkbildningen. Det finns ett behov av att genomföra utvärderingar av statsbidragets användning för att kunna bedöma i vilken utsträckning statens syften med stödet till folkbildningen uppnås. Det finns också ett behov av att se över syftenas relevans och ändamålsenlighet.

En särskild utredare ska

- utvärdera och analysera i vilken utsträckning de syften som framgår av förordningen om statsbidrag till folkbildningen har uppnåtts,
- överväga om de angivna syftena med statsbidraget är relevanta och ändamålsenliga,
- beakta de samlade bedömningar som Folkbildningsrådet gör i sina nationella utvärderingar av hur statsbidraget medverkat till att folkbildningens syften har uppnåtts,
- vid behov föreslå förändrade syften,
- föreslå lämpliga indikatorer för att följa upp om syftena med statsbidraget har uppnåtts, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Prioriterade verksamhetsområden

De sju prioriterade verksamhetsområden som i dag finns angivna i statsbidragsförordningen bör regelbundet ses över i syfte att säkerställa att prioriteringarna är ändamålsenliga och relevanta. I Folkbildningsrådets riktlinjer för 2011 avseende användningen av anslaget till folkbildningen har Folkbildnings-

rådet fått i uppdrag att lämna förslag på nya verksamhetsområden som i särskilt hög grad ska utgöra motiv för statens stöd. Folkbildningsrådets arbetet ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 30 november 2011.

Utreddaren ska

- bedöma vilken betydelse de sju prioriterade verksamhetsområdena i förordningen om statsbidrag till folkbildningen har haft för styrningen av statsbidraget,
- beakta och ta ställning till de förslag som Folkbildningsrådet ska lämna senast den 30 november 2011,
- föreslå hur syften och verksamhetsområden för statsbidraget tydligare kan kopplas samman och konkretiseras så att uppföljning och utvärdering underlättas,
- bedöma om de nuvarande verksamhetsområdena är relevanta och ändamålsenliga,
- vid behov föreslå förändrade verksamhetsområden, lämpliga mål och indikatorer för uppföljning av dessa, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ny modell för utvärderingen

I den senaste folkbildningspropositionen (prop. 2005/06:192) föreslog regeringen att formerna för statens utvärdering av folkbildningen ska modifieras och att utvärderingen i fortsättningen ska utformas som tätare återkommande studier. Det finns behov av att ytterligare utveckla utvärderingarna inom folkbildningen.

Att utveckla en ny modell för utvärderingen av den statligt finansierade folkbildningen innebär att identifiera nya metoder och tillvägagångssätt som säkerställer att kommande utvärderingar ger ett bra beslutsunderlag för riksdag och regering när det gäller hur det statliga stödet till folkbildningen används. Några viktiga utgångspunkter är att utvärderingarna ska göras såväl på ett övergripande plan som i form av fördjupningar inom avgränsade områden. De ska utföras av aktörer som är oberoende gentemot den verksamhet och de

aktörer som ska utvärderas. Utvärderingarna ska även göras långsiktigt och med frekventa intervall.

Utredaren ska

- identifiera vilka delar av den statligt finansierade folkbildningen som särskilt bör bli föremål för oberoende utvärderingar,
- föreslå hur oberoende utvärderingar kan genomföras för att säkerställa en regelbunden återrapportering till riksdag och regering av den statligt finansierade folkbildningsverksamheten som omfattar såväl kvantitativa som kvalitativa mått, och
- föreslå en ny modell för utvärderingen som beaktar behovet av mer regelbundna övergripande utvärderingar och behovet av mer djupgående studier inom avgränsade områden och som omfattar utvärderingar av Folkbildningsrådets kontrollrutiner när det gäller utbetalningar.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska särskilt samråda med Folkbildningsrådet.

De förslag som utredaren lämnar ska rymmas inom befintliga budgetramar.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2012.

(Utbildningsdepartementet)