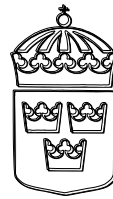


Regeringens proposition 2013/14:172



Allas kunskap – allas bildning

Prop.
2013/14:172

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 mars 2014

Jan Björklund

Maria Arnholm
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ett mål för folkbildningspolitiken. En ny, egen målformulering för den statliga folkbildningspolitiken förtydligar statens ambitioner med politiken och att folkbildningens målgrupp är bredare än målgruppen för vuxenutbildningen. Målet för vuxenutbildningen omfattar i dag även folkbildningspolitiken.

Det föreslås ett tillägg i ett av de fyra syftena för statsbidraget till folkbildningen.

Vidare föreslås att de av riksdagen fastställda sju verksamhetsområdena upphävs.

En ny modell för oberoende statlig utvärdering av folkbildningen föreslås. Statskontoret bör ges i uppdrag att genomföra en första samlad utvärdering av folkbildningen. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och Myndigheten för kulturanalys bör förse Statskontoret med relevanta underlag.

Ett antal bedömningar redovisas också avseende folkbildningens betydelse för och arbete med olika samhällsområden och frågor.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Ärendet och dess beredning	6
3	En utvecklad folkbildningspolitik	6
3.1	Folkbildningen har varit viktig för demokratin	7
3.2	Folkbildningens verksamhet inom folkhögskolor och studieförbund.....	8
3.2.1	Folkhögskolorna	8
3.2.2	Folkhögskolan som egen utbildningsform.....	9
3.2.3	Studieförbunden	10
3.2.4	Regeringens satsningar på arbetsmarknadsinriktade och studiemotiverande kurser.....	12
3.2.5	Översyn av folkhögskollärorexamen	15
3.3	Kan folkbildningens särart definieras och effekter mätas?.....	15
3.3.1	Folkbildningens särart	15
3.3.2	Folkbildningens samhälleliga effekter.....	16
3.3.3	Andelen yngre deltagare i folkhögskolans allmänna kurser har ökat	17
3.4	Identitet och form kan bli framtida utmaningar för folkbildningen	18
3.5	Mål för folkbildningspolitiken	19
3.6	Folkbildningsrådets roller och uppdrag	23
3.6.1	Översyn av Folkbildningsrådets roll och uppgifter	25
4	Det statliga bidraget till folkbildningen	26
4.1	Folkbildningsanslagets syften och verksamhetsområden	26
4.2	De sju verksamhetsområdena upphävs.....	28
4.3	Statistiken visar ett behov av ökad mångfald i verksamheten.....	30
4.3.1	En större bredd av deltagare skulle kunna nås	30
4.3.2	Kvinnor är i majoritet bland deltagarna i studieförbunden	31
4.3.3	Personer med funktionsnedsättning, utrikes födda och arbetslösa personer har en plats inom folkbildningen	31
4.3.4	Högre utbildade är mer representerade i studieförbunden än i befolkningen i övrigt.....	32
4.4	Det andra syftet med statsbidraget ändras	32
5	En ny modell för statlig utvärdering av folkbildningen	34
5.1	Statliga myndigheter bör genomföra utvärderingen av folkbildningen.....	34
5.2	Metoder för utvärdering av folkbildningens effekter	38
5.3	Tidsintervall för utvärderingarna.....	40

5.4	Utvärdering av studieförbund och folkhögskolor	41	Prop. 2013/14:172
5.5	Ett förtydligt uppföljningsansvar för Folkbildningsrådet	43	
6	Folkbildningens mångfald	44	
6.1	Engagemanget har många former	44	
6.2	Folkbildningen som en aktör för demokrati, mänskliga rättigheter och delaktighet	44	
6.3	Folkbildningen som en arena för arbetet med global utveckling	46	
6.4	Folkbildningen kan ta tillvara mångfaldens värde för samhället	46	
6.5	Mångfaldsarbete förbättrar folkbildningens egen verksamhet	47	
6.6	Folkbildningen är en viktig del av kulturlivet	48	
6.7	Folkbildningens ansvar för jämställdhet	49	
7	Tolkutbildningar	50	
7.1	Tolkutbildningar inom folkbildningen	50	
7.2	Teckenspråkstolkutbildningen	51	
7.2.1	Teckenspråkstolkutbildning genomförs vid folkhögskolor	51	
7.2.2	Teckenspråkstolkutbildningen behöver ses över	52	
7.3	Kontakttolkutbildningen	54	
8	Kunskap om folkbildningen	55	
8.1	Behovet av folkbildningsforskning	55	
8.2	Flera aktörer bidrar med kunskap om folkbildning	56	
8.3	Folkbildningen synliggörs i befolkningsstudie	56	
8.4	Tre antologier som belyst folkbildningens nytta, pedagogik och roll i det civila samhället	57	
8.5	Övriga aktuella studier	58	
9	Svensk folkbildning i internationellt perspektiv	60	
9.1	Internationellt engagemang inom folkbildningen	60	
9.2	Folkbildningsorganisationer är aktiva på den internationella arenan	61	
9.3	Nordiska länder samarbetar kring folkbildning	62	
9.4	Världskonferens om vuxenutbildning hölls i Malmö	63	
9.5	Den svenska folkbildningen i internationell kontext	64	
10	Konsekvensbeskrivningar	65	
10.1	Konsekvenser för staten, kommuner och landsting	65	
10.2	Konsekvenser för enskilda och företag	65	
10.3	Konsekvenser för jämställdhetspolitiken och integrationspolitiken	66	
10.4	Övriga konsekvenser	66	
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering (SOU 2012:72)	67	

Prop. 2013/14:172	Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna, betänkandet Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering (SOU 2012:72).....	70
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 2014.....	72

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner vad regeringen föreslår om

1. mål för folkbildningspolitiken (avsnitt 3.5),
2. att de sju verksamhetsområdena för statsbidraget till folkbildningen ska upphävas (avsnitt 4.2),
3. att det andra syftet med statsbidraget till folkbildningen ska ändras (avsnitt 4.4),
4. att statliga myndigheter ska ansvara för utvärderingen av folkbildningen (avsnitt 5.1).

2 Ärendet och dess beredning

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, utgiftsområde 17) att den avsåg att initiera en utredning för att bland annat analysera i vilken grad syftena med statsbidraget till folkbildningen uppnåtts.

Regeringen beslutade därefter den 20 oktober 2011 att ge en särskild utredare i uppdrag att bland annat 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 (dir. 2011:93). Utredningen antog namnet Folkbildningsutredningen (U2011:09).

Folkbildningsutredningen lämnade i oktober 2012 sitt betänkande Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering (SOU 2012:72). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissinstansernas synpunkter finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2012/5989/UC). Utöver betänkandet har underlag för propositionen inhämtats genom dialoger med Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna som fördelar bidrag till folkbildningen. Därutöver har två hearingar anordnats med folkbildningens aktörer i syfte att samla in synpunkter om framförallt förslaget till ett eget mål för folkbildningspolitiken (dnr U2013/6764/UC). Ytterligare underlag utgörs av Riksrevisionens granskning av studieförbundens verksamhet (RiR 2011:12).

3 En utvecklad folkbildningspolitik

Folkbildningen har traditionellt sett innefattat fyra grenar: folkbibliotek, folkhögskolor, föreläsningsföreningar och studieförbund. Det statliga anslaget för stöd till folkbildningen tilldelas dock enbart folkhögskolor och studieförbund och deras verksamhet. Statligt stöd till folkbildningen har fördelats alltsedan folkbildningens framväxt på 1800-talet. Folkhögskolornas statsbidrag infördes 1872. År 1884 instiftades ett statligt stöd till populärvetenskaplig föreläsningsverksamhet, medan folkbiblioteken fått statligt stöd sedan 1905. Genom 1912 års biblioteksreform ställdes statliga medel till förfogande för föreningar med rikstäckande verksamhet och fler än 20 000 medlemmar. Biblioteksreformen utgjorde grunden till flera av dagens studieförbund, då åtskilliga mindre biblioteksföreningar slog sig samman för att kunna ta del av statsbidraget. Bland annat resulterade sammanslagningarna i bildandet av Arbetarnas Bildningsförbund (ABF) 1912.

Under efterkrigstiden byggdes folkbildningen ut i snabb takt. Genom en kungörelse 1947 fastställdes bland annat bidragsvillkoren för studiecirklar. 1960-talets skolreformer om nioårig grundskola och utvidgad gymnasieutbildning ändrade även förutsättningarna för folkbildningen som kunde starta på en högre nivå och möta delvis nya behov. Även folkhögskolorna expanderade kraftigt under denna period.

3.1 Folkbildningen har varit viktig för demokratin

Folkbildningen utgör en del av det svenska civilsamhället och dess koppling till landets folkrörelser är stark. Relationen mellan staten och civilsamhället i Sverige har präglats av en ömsesidig respekt, vilket även gäller relationen mellan staten och folkbildningen. Folkbildningen har sedan sin framväxt alltid, parallellt med folkrörelserna, spelat en viktig roll för demokratin i Sverige. Många av de människor som engagerade sig politiskt i denna utveckling hade inhämtat hela eller delar av sin utbildning inom folkbildningen. Deltagandet i landets folkrörelser var brett och för många människor ledde föreningsdeltagandet inom folkrörelserna vidare till ett politiskt engagemang. Folkrörelserna har därigenom sedan lång tid tillbaka spelat en viktig roll som rekryteringsbas för politiska uppdrag, liksom för en allmän social rörlighet.

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

Även om relationen mellan staten och folkbildningen kan beskrivas som nära och samförståndsriktad är den inte okomplicerad. Folkbildningsorganisationerna kan sägas ha en dubbel roll genom att både vara skattefinansierade och samtidigt förväntas bevara oberoende och självständighet i förhållande till statsmakten.

Ett förtydligande av rollerna för staten och folkbildningen var något som man sökte åstadkomma genom omorganiseringen 1991. Då upphörde statens detaljstyrning av folkbildningen genom den dåvarande Skolöverstyrelsen och ersattes med målstyrning och den ideella föreningen Folkbildningsrådet bildades. Härigenom gavs folkbildningen en friare roll gentemot staten än vad den tidigare haft. Genom att staten inte detaljstyr stödet till folkbildningen, utan överlämnar åt Folkbildningsrådet att fördela statsbidraget till folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan utifrån de övergripande syften som riksdagen beslutat om, upprätthålls också en formell och principiell gräns mellan staten och folkbildningen.

3.2 Folkbildningens verksamhet inom folkhögskolor och studieförbund

3.2.1 Folkhögskolorna

År 1868 inrättades de tre första folkhögskolorna i Sverige: Önnestad och Hvilan i Skåne samt Herrestad (Lunnevad) i Östergötland. Folkbildningens framväxt skedde på ett likartat sätt i de nordiska grannländerna och vid ungefär samma tidsperiod inrättades de första folkhögskolorna också i Danmark (1844), Norge (1864) och Finland (1889).

Folkhögskolorna verkade för att främja allmän medborgerlig bildning inom bondeklassen och utgick bland annat från den danske prästen och författaren N.F.S. Grundtvigs tankar om pedagogik som ”det levande Ord”, vilka innebar att undervisningen skulle baseras på lärarens fria muntliga föreläsningar och samtal med deltagarna.

Det finns i dag 150 folkhögskolor varav 107 är knutna till nationella folkkrörelser, lokala och regionala organisationer samt självägande stiftelser och föreningar. Landsting och regioner driver 43 stycken. Alla folkhögskolor är unika och skolformen är självförvaltande med eget antagnings- och omdömessystem samt en egen folkhögskollärarytbildning och rektorsutbildning. Utöver de nationella folkkrörelsedrivna folkhögskolorna finns även självstyrande samt lokalt eller regionalt föreningsdrivna folkhögskolor. Folkhögskolorna är öppna för alla vuxna och har en nedre åldersgräns på 18 år för sina allmänna kurser. Undervisningen på folkhögskolorna är kostnadsfri och man kan söka statligt studiestöd för att ta del av undervisningen. Folkhögskolorna har friheten att utforma undervisningen utifrån sin speciella profil och inriktning, vilket också medför möjligheter för kursdeltagarna att påverka undervisningen utifrån sina behov och förkunskaper.

Folkhögskolorna bedriver en bred kursverksamhet på olika nivåer, med både korta och långa kurser. De långa kurserna finns att tillgå som både allmän och särskild kurs. Inom allmän kurs erbjuds folkhögskolans deltagare komplettering av grundskole- och gymnasieutbildning, medan särskild kurs erbjuds inom specialområden, bland annat inom konstnärliga ämnen såsom litteratur, konst och musik. Utbildning vid folkhögskolor utgör härigenom en grund för studerande som har för avsikt att söka sig vidare till högre konstnärliga utbildningar. Folkhögskolorna bedriver även studiemotiverande folkhögskolekurs och vissa yrkesutbildningar, exempelvis till journalist, dramapedagog, fritidsledare och kantor. Folkhögskolornas kurser kan genom studieomdömen och behörighetsgivning ge tillträde till studier i andra utbildningsformer såsom universitet, högskola och yrkeshögskola.

Folkhögskolornas Allmänna kurs samlar varje termin omkring 11 800 deltagare, medan de särskilda kurserna har cirka 16 000 deltagare per termin. Därutöver deltar omkring 50 000 personer i korta kurser av olika slag vid landets folkhögskolor.

Folkhögskola är en utbildningsform som riktar sig specifikt till personer äldre än 18 år som är i behov av att komplettera sin tidigare utbildning eller specialisera sig mot något särskilt yrkesområde. Folkhögskolan är som utbildningsaktör unik eftersom den når deltagare som andra utbildningsformer inte når. Folkhögskolorna är bra på att hjälpa studerande, som av olika anledningar inte har lyckats inom andra utbildningsformer, vidare till arbete eller andra studier. Folkbildningens arbetssätt och pedagogiska metoder lockar kontinuerligt nya deltagare och söktrycket till folkhögskolan är fortsatt högt. Var fjärde folkhögskola uppger att antalet sökande med funktionsnedsättning har ökat jämfört med 2009. Mer än var fjärde skola har angett att sökande med invandrabakgrund har ökat jämfört med 2009. Att söktrycket ökar är en trend sedan fyra år tillbaka.

Utbildningen i den formella skolan passar inte alla elever och behovet av andra metoder och lärformer växer, vilket inneburit att folkbildningens pedagogik är ett viktigt komplement till den vanliga skolan. Uppföljningar som Folkbildningsrådet har gjort visar på ett antal framgångsfaktorer som har stor betydelse för folkhögskolans lärandemiljö i detta avseende. Faktorerna kan sammanfattas enligt följande:

- utbildningarna ger möjlighet till anpassad studietakt och en kreativ miljö som medverkar till goda resultat,
- det finns möjlighet för deltagarna att träffa studerande från olika slags kurser från grundläggande till eftergymnasiala yrkesutbildningar,
- deltagarna är i ett sammanhang där utbildning ses som en väg till arbete och där man stimuleras av andra,
- det finns utrymme för individuellt, självstärkande arbete och social stöttning,
- deltagarna ges personlig utveckling vilket ökar anställningsbarheten,
- verksamheten integreras i folkhögskolornas olika aktiviteter med temadagar, friskvård och kultur,
- det finns stort utrymme för regional och lokal anpassning av aktiviteterna,
- folkhögskolorna ingår i nätverk med andra skolor och kan samverka, och
- folkhögskolorna har lång erfarenhet av samarbete med Arbetsförmedlingen lokalt och goda kontakter med regionalt och lokalt näringsliv.

3.2.2 Folkhögskolan som egen utbildningsform

Regeringens bedömning: Folkhögskolan som en egen utbildningsform i utbildningssystemet bör ses över och tydliggöras.

Skälen för regeringens bedömning: Folkhögskolan är en utbildningsform med stor frihet och självständighet. Den är en del av utbildningssektorn tillsammans med bl.a. skolan, universitet och högskolor samt yrkeshögskolan. Undervisningen på folkhögskola är kostnadsfri och många av folkhögskolans utbildningar berättigar också till studiestöd. Allmän kurs som finns vid alla folkhögskolor ger dem

Prop. 2013/14:172 som saknar grundskole- eller gymnasieutbildning en möjlighet att få grundläggande behörighet att söka vidare till högskola eller yrkeshögskola. Myndigheten för yrkeshögskolan har meddelat föreskrifter om behörighet för den som har genomgått en folkhögskoleutbildning att antas till en utbildning inom yrkeshögskolan. Därutöver har Universitets- och högskolerådet meddelat föreskrifter om grundläggande behörighet för studier på grundnivå för den som genomgått utbildning vid folkhögskola och om värdering av studieintyg från folkhögskola.

Frågan om folkhögskolan som ”skolform” har tagits upp vid Utbildningsdepartementets hearing med folkbildningens aktörer den 12 december 2013 (dnr U2013/6764/UC). I en skrivelse till regeringen (dnr U2012/4854/UC) har också Folkbildningsrådet på uppdrag av sina medlemmar Folkbildningsförbundet, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation och Sveriges Kommuner och Landsting lämnat synpunkter om behov av förändringar i förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen samt i riktlinjer och uppdrag till folkbildningen. De olika förslagen i skrivelsen tar sin utgångspunkt i medlemsorganisationernas ställningstaganden i dokumentet Ett nytt Folkbildningsråd – förslag till riktlinjer för folkbildningsrådets styrning, organisation och verksamhet.

Utbildningsformen folkhögskola omfattas inte av skollagen. Utbildningsformen har av tradition beskrivits med orden fri och frivillig, ett möjligt val för myndiga personer. Vissa ramar för folkhögskolan anges i förordningen om statsbidrag till folkbildningen och i de villkor och riktlinjer som Folkbildningsrådet har fastställt för verksamheten, t.ex. beträffande studieomdömen. I övrigt formulerar varje folkhögskola och dess huvudman målen för skolans verksamhet och ansvarar för utformning och innehåll.

En folkhögskola är fri att lägga upp studieplaner och kurser och kan anställa de lärare den anser sig behöva. Andra kännetecken är ett demokratiskt arbetssätt, deltagarnas inflytande, en mångfald av kursutbud samt en stor flexibilitet att utveckla och förnya verksamheten. För många deltagare är folkhögskolornas internat en förutsättning för att kunna studera. Folkhögskolans människo- och kunskapssyn bygger på deltagarnas möjligheter och vilja till utveckling och lärande utifrån individuella förutsättningar. Lärare och deltagare utformar studierna tillsammans. Det finns inga regelverk som styr folkhögskolans kursplaner, förutom förordningen om statsbidrag till folkbildningen och de villkor och riktlinjer som Folkbildningsrådet tar fram. Det finns därför enligt regeringens bedömning behov av att se över och tydliggöra folkhögskolan som en egen utbildningsform i utbildningssystemet, bl.a. vad avser dess verksamhet, organisation och särskilda kännetecken.

3.2.3 Studieförbunden

Studieförbunden har vuxit fram under 1900-talet och tillhandahåller ett brett utbud av studiecirklar för sina deltagare som på sin fritid väljer att förkovra och utbilda sig för att utvecklas. Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag för folkbildningen till följande tio studieförbund:

- Arbetarnas bildningsförbund, ABF
- Studieförbundet Bilda
- Folkuniversitetet
- Ibn Rushd Studieförbund
- Kulturens Bildningsverksamhet
- Medborgarskolan
- NBV – Nykterhetsrörelsens Bildningsverksamhet
- Sensus Studieförbund
- Studieförbundet
- Studieförbundet Vuxenskolan.

Studieförbunden bedriver verksamhet i landets samtliga kommuner och finns representerade runt om i landet genom sammanlagt 180 lokalavdelningar. Studiecirkeln utgör den vanligast förekommande verksamhetsformen inom studieförbunden. Årligen arrangeras cirka 280 000 studiecirkelar i Sverige med nära 1,8 miljoner deltagare. En studiecirkel är en grupp människor som söker kunskap tillsammans. Syftet är att varje individ ska utvecklas. För att en studiecirkel ska berättiga till statsbidrag krävs minst tre och högst tolv deltagare inklusive cirkelledaren vid varje sammankomst. Studiecirkeln får ha max tre sammankomster om fyra studietimmar per vecka. Minimikravet för en studiecirkel är nio studietimmar förlagda under minst två veckor fördelade på minst tre sammankomster. En studiecirkel får löpa under max 480 studietimmar per år. Barn under 13 år räknas inte som deltagare i studiecirkeln i fråga om att berättiga till bidrag.

Andelen unika deltagare i studiecirkelar uppgår till 683 000 personer, vilket visar att åtskilliga väljer att delta i flera studiecirkelar. Studiecirkelar med inriktning mot konst, musik och media dominerar med 61 procent. Därutöver inriktar sig 15 procent av studiecirkelarna på humanistiska ämnen som språk och historia, medan 6 procent av studiecirkelarna har en inriktning mot samhälls- och beteendevetenskap. Ämnet Improvisatorisk musik samlar flest deltagare av samtliga studiecirkelar, omkring 185 000, och utgör det enskilt största ämnet med närmare 2,5 miljoner av totalt drygt 11 miljoner studietimmar.

Förutom studiecirkelverksamheten är studieförbunden också aktiva med att anordna kulturprogram, exempelvis föreläsningar och musikprogram, inte sällan under formen Annan folkbildningsverksamhet. Denna verksamhetsform ska ge studieförbundet möjlighet att pröva nya former och utveckla nyskapande folkbildningsverksamhet. Sammankomsterna i Annan folkbildningsverksamhet kan vara längre och genomföras tätare än i studiecirkelar. Antalet sammankomster kan vara en eller flera. Årligen arrangeras omkring 331 800 kulturprogram, med nära 17 miljoner deltagare.

Studieförbunden arbetar främst med folkbildningsverksamhet för sina deltagare, men har också, i likhet med folkhögskolorna, genomfört uppdragsutbildningar, exempelvis Kunskapslyftet (en tillfällig statlig satsning på vuxenutbildning i slutet av 1990-talet).

Utöver de tio ovan nämnda studieförbunden finns även SISU Idrottsutbildarna, som arbetar med studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet inom idrotten och verkar för att stimulera människors lärande. SISU består av 69 specialidrottsförbund samt övriga tre medlemsorganisationer som har beviljats medlemskap i SISU. I 2012

Prop. 2013/14:172 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100) föreslog regeringen att de ändamål och verksamheter som avser särskilt verksamhetsstöd för idrottens studie-, bildnings-, och utbildningsverksamhet och som dittills hade finansierats inom det under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslaget 15:1 *Statligt stöd till vuxenutbildning* i stället bör behandlas inom ramen för folkbildningen, under utgiftsområde 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid. Riksdagen godkände regeringens förslag (prop. 2011/12:100, bet. 2011/12:FiU20, rskr. 2011/12:292). I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1) ansåg regeringen med anledning av detta att det särskilda verksamhetsstödet till SISU för idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet, i likhet med stödet till övriga studieförbund, borde finansieras inom anslaget 14:1 *Bidrag till folkbildningen* under utgiftsområde 17. Det särskilda verksamhetsstödet till SISU fördes således över till det anslaget. Detta anslag disponeras av Kammarkollegiet, som enligt regleringsbrev för anslaget ska betala ut medlen till SISU. Regeringen beslutar varje år om riktlinjer för SISU när det gäller anslaget. Regeringen har i propositionen Verksamhetsstödet till idrottens bildningsverksamhet (prop. 2013/14:117) föreslagit att en bestämmelse om att studieförbundet SISU Idrottsutbildarna prövar frågor om fördelning av statsbidrag till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet ska föras in i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde. Det är vidare angeläget att de syften och villkor för statsbidrag till folkbildningen som framgår av förordningen om statsbidrag till folkbildningen gäller även för folkbildningen inom idrottsrörelsen. Regeringen anser därför att som en följd av att en sådan bestämmelse införs i den nämnda lagen bör ändringar även göras i förordningen om statsbidrag till folkbildningen. Det som anges i förordningen (1991:977) om Folkbildningsrådets uppgifter, beslut om statsbidrag, återkrav, revision och överklagandeförbud bör även gälla för SISU. SISU bör svara för att bidragsfördelningen sker utifrån de syften och villkor som anges i förordningen och samma krav på uppföljning, utvärdering och redovisning bör gälla. SISU bör också utarbeta kriterier för fördelningen av statsbidrag utifrån bestämmelserna i förordningen.

År 2012 beviljades knappt 160 miljoner kronor för idrottens bildningsverksamhet. SISU fördelade 105 miljoner kronor av dessa medel till de olika distrikten samt 15 miljoner kronor till särskilt utvecklingsarbete. Totalt arrangerade SISU 112 278 lärgrupper/studiecirklar under 2012. En viktig målgrupp för SISU är idrottens ledare som är föremål för 44 procent av SISU:s utbildningstimmar. Det totala antalet deltagare i SISU:s verksamhet uppgick till 912 269 personer varav 396 821 var kvinnor och 519 448 män.

3.2.4 Regeringens satsningar på arbetsmarknadsinriktade och studiemotiverande kurser

Folkhögskolorna har lång erfarenhet av att anordna utbildning för arbetslösa. Nedan följer exempel på olika verksamheter som folkhögskolorna har arrangerat.

Under perioden 1993–1994 fick folkhögskolorna 10 000 extra platser på grund av arbetsmarknadsläget. Platserna utökades både på allmän och särskild kurs. Utbildningsplatserna övergick 1997 till Kunskapslyftet.

Särskild utbildningssatsning inom aktivitetsgarantin

Under perioden 2002–2007 genomförde folkhögskolorna på uppdrag av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) kompetenshöjande verksamhet för långtidsarbetslösa inom ramen för aktivitetsgarantin. Studierna på folkhögskola omfattade sex månader med möjlighet till förlängning för invandrare, personer med arbetshandikapp och äldre.

Syftet med verksamheten var att ge baskunskaper som erfordras för att kunna återgå till arbete eller till yrkesinriktad utbildning. Under perioden deltog över 30 000 personer i verksamheten. Den övervägande delen av kursverksamheten utgjordes av allmänna kompetenshöjande utbildningar på grundskole- och gymnasienivå med tyngdpunkt på basämnena, språk och datakunskap. Andra kurser hade arbetslivkunskap, internationell inriktning eller språk som profil. Inom dessa kurser dominerade ämnet svenska för invandrare.

Under våren 2007 inriktades verksamheten ännu tydligare på jobsökaktiviteter för att betona arbetslinjen. Arbetslinjen inom folkhögskolesatsningen har varit mycket framgångsrik när det gäller att aktivera dem som står utanför arbetsmarknaden.

Ungdomsplatser

Under perioden 2005–2006 genomförde folkhögskolorna på uppdrag av AMS kompetenshöjande verksamhet för långtidsarbetslösa ungdomar som fyllt 20 men inte 25 år och som saknade fullständigt gymnasium eller grundskola. Studierna på folkhögskola omfattade högst sex månader på heltid för att komplettera inför yrkesinriktade studier eller arbete.

Vägen in i arbetslivet, VIA

År 2005–2007 genomfördes även insatser riktade till arbetslösa personer mellan 20 och 29 år. De innehöll praktik, studier eller andra åtgärder som stärkte den enskildes möjligheter att efter tiden i VIA få ett arbete eller gå vidare till yrkesinriktade studier. Individuella lösningar och stor frihet i upplägg av studierna kännetecknade detta pilotprojekt som gjordes i samarbete med AMS och Arbetsförmedlingen.

Folkhögskoleinsatser inom Jobb- och utvecklingsgarantin 2007

Under hösten 2007 genomförde folkhögskolorna på uppdrag av Arbetsförmedlingen aktiviteter för deltagare inom Jobb- och utvecklingsgarantin. Det handlade om jobsökaktiviteter med coaching och förberedande insatser som vägledning, orientering om arbetsmarknaden och personlig marknadsföring. Denna verksamhet pågick under längst två månader. Syftet var att deltagare skulle gå vidare till arbete, praktik eller arbetsträningsplats.

Unga i åldern 20 till 24 år som saknar fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning, och som är inskrivna i antingen jobbgarantin för ungdomar eller Jobb- och utvecklingsgarantin, har sedan 2011 haft möjlighet att få den högre bidragsnivån inom studiemedlen. Förutsättningen för det är att de återgår till studier på grundläggande eller gymnasial nivå till dess att slutbetyg ges på grundläggande nivå, gymnasieexamen ges på gymnasial nivå eller studieomdöme ges från folkhögskola.

Studiemotiverande folkhögskolekurs

Sedan 2010 genomför folkhögskolorna på uppdrag av Arbetsförmedlingen studiemotiverande folkhögskolekurser (även kallade SMF-kurser) för dels ungdomar mellan 16 och 25 år, dels deltagare i Jobb- och utvecklingsgarantin som fyllt 25 år (den senare målgruppen från år 2013). Utbildningen ska uppgå till tre månader och kan innehålla kurser av orienterande, repeterande och motivationshöjande karaktär som syftar till att underlätta för den enskilde att påbörja eller återgå till reguljär utbildning.

Fler utbildningsplatser på folkhögskolans allmänna kurser

Under 2010 inledde regeringen en folkhögskolesatsning med särskilda studiemotiverande kurser som ett komplement till den utbildning som erbjöds inom jobbgarantin för unga. Satsningen bygger på ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet. Målgruppen för satsningen är alla unga mellan 16 och 24 år som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskola. Syftet med satsningen är att med hjälp av den anpassade pedagogik som används på folkhögskolorna kunna motivera ungdomarna till fortsatta studier. Anvisning till kursen kan ske från första dagen i arbetslöshet. Kursen bedrivs på heltid i tre månader i form av en förberedande utbildning som syftar till att underlätta för den enskilde att påbörja eller återgå till reguljär utbildning.

Det har gjorts fortsatta satsningar på folkhögskolan 2013 och 2014. En förlängning av folkhögskolesatsningen för ungdomar har genomförts genom att 1 000 årsplatser, vilket motsvarar 4 000 kursplatser, tillförts på studiemotiverande kurs 2013 och 1 000 årsplatser kommer att tillföras även 2014. Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som är över 25 år och som saknar fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning får också möjlighet till studiemotiverande utbildning på folkhögskola under 2013 och 2014 genom denna satsning.

I syfte att utöka antalet platser på folkhögskolans allmänna kurs har regeringen tillfört 60 miljoner kronor. År 2013 tillfördes 1 000 årsplatser och 2014 tillförs samma antal årsplatser. Målsättningen med ett utökat antal platser på allmän kurs är att motivera fler ungdomar att påbörja eller återgå till reguljär utbildning. Ungdomar som går de studiemotiverande folkhögskolekurserna har företräde till dessa platser.

Under perioden 2014–2017 genomförs på folkhögskolor, på uppdrag av Arbetsförmedlingen, särskilt anpassade sammanhållna utbildningar för nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget. Utbildningen ska

omfatta flera insatser som kombineras med varandra, bl.a. studier i svenska samt orienterande och arbetsförberedande insatser under sex sammanhängande månader.

3.2.5 Översyn av folkhögskolläraryxamen

I betänkandet En hållbar lärarutbildning (SOU 2008:109) föreslogs att folkhögskolläraryxamen skulle tas bort och ersättas av en profilering av ämneslärarutbildningens alternativa ingång vid lärosäten med vetenskaplig grund inom vuxen- och folkbildningsområdet. Regeringen gjorde i Bäst i klassen – en ny lärarutbildning (prop. 2009/10:89) bedömningen att folkhögskolläraryxamen i stället bör ses över i särskild ordning. Det konstaterades i propositionen att folkhögskolorna har en speciell ställning och en viktig roll att fylla i det svenska utbildningsväsendet. Den stora variation som finns inom folkhögskolornas utbildningar gör det dock svårt att identifiera folkhögskolläraernas kompetensbehov och regeringen ansåg därför att folkhögskolläraryxamen inte kunde avskaffas och ersättas med en profilering av ämneslärarutbildningen utan föregående konsekvensanalys. Regeringen signalerade därför en avsikt att se över folkhögskolläraryxamen i särskild ordning och klargöra hur man på bästa sätt tillgodoser de behov som finns inom folkhögskolorna och folkbildningen i stort.

Hösten 2012 påbörjades ett arbete i Utbildningsdepartementet med att analysera folkhögskolornas behov av lärarkompetens, att bedöma om det inom ramen för nuvarande folkhögskolläraryxamen finns några behov som inte är tillgodosedda och som inte heller tillgodoses av övriga läraryxamina samt utreda eventuella behov av justeringar av examensbeskrivningen för folkhögskolläraryxamen. Utgångspunkten har varit att förslagen ska rymmas inom befintliga ekonomiska ramar och inte innebära att folkhögskolläraryxamens omfattning ska överstiga nuvarande 60 högskolepoäng. Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

3.3 Kan folkbildningens särart definieras och effekter mätas?

3.3.1 Folkbildningens särart

Folkbildningens särart är ett begrepp som ofta återkommer när folkbildningens verksamhet beskrivs. Särartstanken utgår vanligen från idén om folkbildningens frihet och frivillighet samt dess alternativa synsätt på pedagogik och verksamhet jämfört med de som tillämpas inom det formella utbildningssystemet. Särarten anses också bestå av lärare som brinner för sin uppgift och möjligheten inom folkhögskolan att fokusera på sina deltagare utifrån ett helhetsperspektiv. I idédokumentet Folkbildningens vägval och vilja, som utarbetats av Folkbildningsrådet och dess medlemsorganisationer 2013, anges att det framför allt är den idémässiga grunden, pedagogiken och självständigheten som ger folkbildningen en särställning i förhållande till andra utbildningsanordnare.

Prop. 2013/14:172 Folkbildningens särart och mervärde har sannolikt betonats allt mer under senare årtionden i takt med att det formella utbildningsväsendet har byggts ut och övertagit uppgifter som tidigare omfattades av folkbildningen. Inom vissa kommuner sker samtidigt en utveckling där studieförbunden återtar eller övertar kulturverksamheter för barn och unga som under en tid bedrivits helt i kommunal regi. Detta innebär en möjlighet för exempelvis landsbygdskommuner att ha kvar verksamhet som annars riskerar att försvinna. Med tanke på dessa bitvis radikala förändringar av marknadsförutsättningar kan folkbildningens särart framstå som huvudsakligen idéarvmässigt grundad, utgående från det historiska arv från folkbildningens tidiga år då den kämpade för alla människors rätt till utbildning. Ett särdrag för folkbildningen jämfört med det formella utbildningssystemet kan i dag kanske snarare återfinnas i det fria och frivilliga. Genom att vara deltagarstyrd och deltagardriven har folkbildningen möjlighet att stärka människors upplevelse av egenmakt och förmåga att påverka sin livssituation. Folkbildningen har också stora möjligheter att fånga upp de människor som av olika skäl inte deltar i det formella utbildningssystemet genom en lägre grad av formbundenhet vad avser bland annat förkunskaper, studieformer och examinationsformer.

3.3.2 Folkbildningens samhällsliga effekter

En fråga som tillmätts större uppmärksamhet under senare år är vilka samhällsliga effekter som kan knytas till folkbildningen.

Diskussionen kring folkbildningens effekter har aktualiserats bland annat på kommunal nivå där stödet till folkbildningen sedan 1990-talet på flera håll har minskat, delvis till följd av att folkbildningen kommit att betraktas som en fritidsverksamhet bland många andra. Intresset för folkbildningens effekter kan ses som en följd av att statens stöd till folkbildningen i dag är omfattande och av ett behov att kunna se att statsbidragets syften uppnås.

Låter det sig göras att mäta folkbildningens effekter? Frågan är komplicerad eftersom effekterna av en specifik utbildning kan vara svåra att härleda och isolera från andra faktorer. Folkbildningens effekter utgör med andra ord inte någon storhet som låter sig fastställas med exakthet.

Detta innebär inte att det är meningslöst att mäta folkbildningens effekter; även avgränsade studier av folkbildningens effekter kan bidra med viktig kunskap om folkbildningens verksamhet. De aspekter av folkbildningens samhällseffekter som går att mäta kan dessutom bidra till att synliggöra folkbildningens arbete.

Folkbildningsrådet sammanställer årligen en övergripande redogörelse för folkbildningens effekter som en del av sin årsredovisning. Sedan 2011 publicerar rådet även ett särtryck om Folkbildningens samhällseffekter, vilket utgör en sammanställning av de utvärderingar och studier som rådet beställt eller genomfört under året. Folkbildningens effekter har också analyserats kvalitativt i de statliga utvärderingar av folkbildningen som genomfördes 1996 och 2004, SUFO 96 och SUFO II (se vidare avsnitt 5.1).

Med syftet att lyfta fram fler exempel på hur effekterna av folkbildningen kan studeras lät Folkbildningsutredningen genomföra en samhällsekonomisk studie i vilken de principiella motiven för statligt stöd till folkbildningen analyseras. Rapportförfattarna utgår från normativ välfärdsteori och analyserar folkbildningens möjliga samhällsekonomiska effekter utifrån huvudsakligen kvalitativa grunder (Folkbildningen i ett samhällsekonomiskt perspektiv, Sjöblom, Fagerberg och Hultkrantz 2012).

En av de slutsatser som dras i studien är att det är näst intill omöjligt att utvärdera de direkta värden som folkbildningen förmedlar. Dessa värden kan beskrivas som ”mjuka värden”, såsom ökad självkänsla och delaktighet, vilka är svåra att mäta i samhällseffekter. För att på ett rättvisande sätt kunna utvärdera folkbildningens samhällsekonomiska nytta behövs, enligt författarna, data över deltagare som sträcker sig över lång tid. Tillgång till sådana så kallade paneldata skulle kunna vara av särskilt värde i detta avseende. Genom paneldata om en individ över ett antal år skulle det kunna vara möjligt att härleda vad en kurs har för effekter på såväl en persons yrke, inkomst och välmående som kulturella engagemang över tid.

3.3.3 Andelen yngre deltagare i folkhögskolans allmänna kurser har ökat

I den ovan nämnda rapporten Folkbildningen i ett samhällsekonomiskt perspektiv konstateras bland annat att sammansättningen av deltagarna i folkhögskolornas allmänna kurser har förändrats under senare år. Andelen yngre deltagare, individer med utländsk bakgrund och personer med någon form av funktionsnedsättning har ökat. Förändringen kan tyda på att folkbildningen blivit bättre på att attrahera individer som av olika skäl inte deltar i det formella utbildningssystemet. Denna effekt kan betecknas som positiv såväl för de enskilda individerna som för samhället. Att fler människor ges möjligheten att läsa in en gymnasiekompetens kan på längre sikt generera en högre inkomst för de individer som berörs och därmed högre välfärdseffekter. Vidare kan folkbildningen bidra till att förebygga ohälsa genom att individer är kulturellt och socialt aktiva.

I rapporten framhålls att folkbildningens roll som mötesplats kan bidra till att motverka segregation, utanförskap och diskriminering. Rapportförfattarna konstaterar emellertid, utifrån tillgänglig statistik, att sammansättningen av deltagare inom folkbildningen alltså är relativt homogen. Exempelvis hade folkhögskolorna år 2011 17 procent utrikes födda deltagare (allmän kurs 30 procent och särskild kurs 7 procent) medan studieförbunden hade 15,6 procent utrikes födda deltagare. Denna andel visar dock inte på spridningen i de enskilda kurserna utan anger enbart den totala andelen personer med utländsk bakgrund. Statistiken visar således inte hur sammansättningen i kurserna ser ut.

Folkbildningen kan även stärka människors möjligheter att påverka sin livssituation samt erbjuda kulturverksamhet. Rent praktiskt är dock dessa värden svåra att utvärdera, varför den konkreta effekten av folkbildningen inte går att mäta. Däremot framhåller rapportförfattarna

Prop. 2013/14:172 att folkbildningen, för att generera största möjliga samhällseffekt, bör nå ut till de personer som verkligen behöver den. Här spelar särskilt folkhögskolorna en viktig roll genom att i stor utsträckning attrahera personer med låg utbildningsnivå. Många av studieförbundens studiecirklar genererar enligt rapporten inte någon direkt mätbar samhällseffekt men kan i stor utsträckning motiveras av att de kan engagera och lyfta individer genom att exempelvis öka deras självförtroende för att påverka sin livssituation.

Folkbildningens roll i ett kompetensförsörjningsperspektiv lyfts i en rapport från Västra Götalandsregionens Bildningsförbund (Folkhögskolornas roll inom Kompetensplattform Västra Götaland, 2011). Där konstateras att det finns flera anledningar att i det fortsatta arbetet utveckla folkhögskolans roll i de regionala kompetensplattformarna inom Västra Götalandsregionen. Detta konstaterande gäller i lika hög grad övriga regionala kompetensplattformar som sedan 2010 finns etablerade i alla län. Uppdraget med att etablera kompetensplattformar kan kortfattat beskrivas med att de ska skapa ökad kunskap om utbud och efterfrågan av olika utbildningsformer, ökad samordning av regionala analyser och prognoser samt en bättre samverkan mellan skola och privata och offentliga arbetsgivare. Uppdraget syftar till att skapa en bättre matchning mellan utbud och efterfrågan på kompetent arbetskraft. Här kan folkbildningen spela en viktig roll inte minst när det gäller vuxenlärande, kompetensutveckling samt arbetet med personer som av någon anledning står långt ifrån arbetsmarknaden.

3.4 Identitet och form kan bli framtida utmaningar för folkbildningen

Som redogjorts för ovan engagerar folkbildningen många människor i sin verksamhet. Samtidigt finns tecken på förändringar som kan påverka folkbildningens inriktning. Deltagarantalet är avtagande inom åtskilliga studieförbund. En annan utmaning för folkbildningen under senare år är dess relation till kommuner och landsting. De kommunala bidragen till folkbildningen har på flera håll sjunkit avsevärt under senare år. Under samma period har de statliga anslagen till folkbildningen ökat.

En ytterligare utmaning som folkbildningen ställts inför är att det formella utbildningssystemet kommit att överta en allt större del av de verksamhetsformer som tidigare omfattats av folkbildningen. Andelen privata utbildningsanordnare har också vuxit under senare år. Sammantaget har detta skapat en konkurrenssituation för folkbildningen, främst olika studieförbund emellan men även i förhållande till andra aktörer inom utbildningsområdet. Något som skiljer folkbildningens aktörer från privata företag på utbildningsmarknaden är att de förra är idéburna i kombination med deras demokratiska organisationsform. Samtidigt är gränserna svåra att dra eftersom vissa studieförbund också upprättar företag som på olika sätt är knutna till förbunden och även på andra sätt anpassar sig som marknadsaktörer inom utbildningsområdet. Det har spekulerats i om denna utveckling kan leda till att

studieförbunden blir alltmer företagslika. En sådan så kallad hybridisering av studieförbunden skulle, enligt vissa bedömare, på sikt kunna medföra att den ideella karaktären hos studieförbunden undermineras.

Utifrån ett alternativt perspektiv kan dock utvecklingen mot en högre grad av marknadstänkande inom folkbildningen ses som en del av en pågående process inom flera samhällsområden där ideell verksamhet verkar under alltmer formaliserade och affärsliknande förhållanden. En liknande diskussion förs exempelvis kring de ideella aktörer som har övertagit välfärdsuppgifter från det offentliga. Folkbildningen är med andra ord inte ensam om att behöva hantera dessa omvärldsförändringar.

Utöver externa dilemman av det slag som berörts ovan har dock folkbildningen även interna utmaningar. Huvudmännen bakom folkhögskolor och studieförbund har exempelvis intresse av att ge medlemmarna den skolning och kompetens som krävs för att utveckla organisationens idéfrågor. På folkhögskolorna är det därför viktigt att det finns en mångfald deltagare i både allmänna och särskilda kurser.

Många av landets studieförbund är paraplyorganisationer och har ofta relativt heterogena medlemsorganisationer. Det har hävdats att detta i sig kan bidra till att förskjuta och försvaga studieförbundens värdegrund och syften i nya riktningar, men man kan också välja att betrakta det hela som del av en förändringsprocess som gäller för folkbildningen såväl som inom andra samhällsområden.

3.5 Mål för folkbildningspolitiken

Regeringens förslag: Ett särskilt mål för folkbildningspolitiken ska fastställas. Målet ska vara följande:

Folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället.

Utredningens förslag: Utredningen behandlar inte frågan om ett nytt mål.

Synpunkter som framförts vid hearing med folkbildningens aktörer: Förslaget att fastställa ett eget mål för folkbildningspolitiken, separat från vuxenutbildningens mål, välkomnades av hearingens deltagare. Folkbildningspolitikens mål bör komplettera de fyra syftena med statsbidraget och vara övergripande. Målet bör avspegla folkbildningens särskilda karaktär. Folkbildningens egen verksamhet kommer dock liksom tidigare att i första hand ta sikte på de fyra syftena som gäller för statsbidraget till folkbildningen.

Skälen för regeringens förslag

Folkbildningspolitiken får en egen målformulering

Folkbildningen är en del av den samlade vuxenutbildningen. Därför är det nuvarande målet för folkbildningen detsamma som för vuxenutbildningen. Målet för vuxenutbildningen lyder: Alla vuxna ska

Prop. 2013/14:172 ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning (se prop. 2000/01:72, bet. 2000/01:UbU15, rskr. 2000/01:229).

En ny egen målformulering för den statliga folkbildningspolitiken klargör statens intentioner med folkbildningspolitiken och förtydligar att folkbildningens målgrupp är bredare än vuxenutbildningens. Regeringen anser därför att ett särskilt mål för folkbildningspolitiken ska fastställas. Regeringen föreslår att målet för folkbildningspolitiken ska vara "Folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället".

Folkbildningen är fri och frivillig och bestämmer själv målet för sin verksamhet. Det är dock angeläget att folkbildningens aktörer kan identifiera sig och sin verksamhet med målet för folkbildningspolitiken. Därför är det viktigt att folkbildningspolitikens mål framhäver folkbildningens metodik tillsammans med dess demokratiska ansvar och engagemang. Samtidigt bör målet på ett övergripande men tydligt sätt formulera statens intentioner med folkbildningspolitiken och statsbidraget till folkbildningen.

Folkbildningen ska vara tillgänglig för alla

I jämförelse med målet för vuxenutbildningen utökar det föreslagna målet för folkbildningspolitiken målgruppen från vuxna till "alla". Folkhögskolor och studieförbund har i dag deltagare under 18 år. Studieförbundens verksamhet har även barn och unga som målgrupp och dessa täcks alltså inte in i det nuvarande målet för vuxenutbildning. Ett mål för folkbildningspolitiken bör därför inte bara omfatta vuxna.

Eftersom lärandet i folkbildningen utgår från gruppens samlade ambitioner och resurser är det också viktigt att folkbildningen försöker göra det möjligt för alla att delta. Folkbildningen bör därför vara öppen gentemot alla delar av samhället och verka för att nå grupper och individer som inte tidigare deltagit i folkbildningens verksamhet.

Kurser och studiecirkelar inom folkbildningen ger ett betydande mervärde. Utan offentlig finansiering skulle kostnaden för den enskilda deltagaren stiga väsentligt. Stora grupper skulle inte kunna delta. Därmed skulle de undantas från möjligheten att delta i ett lärande som bidrar till att stärka deras kunskaper och personliga utveckling. Folkbildningen bör vara tillgänglig, ha ett sådant kostnadsläge och en sådan inriktning att alla människor har möjlighet att delta. Därför är det också viktigt att folkbildning fortsätter att finnas i hela landet, både i städerna och på landsbygden.

Folkbildning sker tillsammans med andra

Folkbildningens mervärde är direkt kopplat till den lärandeprocess som folkbildningen alltid värvat. En verksamhet inom folkbildningen utgår från individens behov och tar hjälp av gruppens samlade resurser med den gemensamma insikten att alla kan bidra. Gruppen formar tillsammans såväl mål som former för studierna. Detta är i grunden ett

Kunskap och bildning stärker människan

Det är viktigt att alla individer kan få de kunskaper de behöver för att bidra till såväl arbetsliv som samhällsliv. Detta är det offentliga utbildningsväsendets huvuduppdrag. Vissa människor har ett större behov av flexibla utbildningsformer än andra. Det finns alltid en risk för kunskapsklyftor och i förlängningen riskerar samhället en stor förlust om inte dessa individer får de förutsättningar som krävs för att kunna tillgodogöra sig kunskap.

Folkbildningen är många gånger ett fungerande alternativ för dem som av olika skäl inte valt att utbilda sig inom det formella utbildningsväsendet. Särskilt märks detta i folkhögskolornas verksamhet. Folkhögskolornas vilja att se hela individen, att sätta in verksamheten i ett socialt sammanhang och att arbeta med att stärka den enskilda individens självkänsla som komplement till kunskapsuppbyggnaden gör att folkhögskolorna är särskilt skickade att erbjuda lärande för dessa personer. En grupp av deltagare som har växt de senaste åren är ungdomar som inte påbörjat eller som inte fullföljt studierna i gymnasieskolan. I folkhögskolan finner många av dessa ungdomar en väg tillbaka till studiemotivation och lärande.

För att tillgodose behoven av utbildning och bildning krävs en mångfald av aktörer, både offentliga, privata och ideella såsom studieförbund och folkhögskolor. I samhället behövs många olika utbildningsvägar som individen kan välja mellan vid olika tillfällen i livet.

En av folkbildningens största utmaningar är att möta framtiden med dess värderingar, livsstilar, arbetsliv samt dess kulturella och religiösa mångfald på ett sådant sätt att människors behov av bildning, utbildning och kultur kan mötas. Folkbildningen har en central roll när det gäller bildning i dess ursprungliga mening. Bildningstanken utformades i tysk kultur från 1700-talets andra hälft och kom att få sin stora betydelse för högre utbildning med Vilhelm von Humboldt och Berlinuniversitetet (1809). Humboldt genomförde en utbildningsreform med bildningstanken i centrum. Hans huvudtanke var att återupprätta kunskapens betydelse för människans utveckling och hennes förmåga att relatera den till omvärlden. Förebilden var grekernas föreställning om paideía, uppfostran eller utbildning, i vilken människan under hela sitt liv utvecklas genom kunskap vilket gör henne förmögen att delta i det offentliga livet (Bildning i vår tid, Gustavsson 2003).

För folkbildningen är det angeläget att rekrytera och stimulera dem som står allra längst från utbildning och bildning. Det är ofta också samma personer som står långt från arbete. Folkbildningen kan också bidra till att stärka arbetslösas förmåga att etablera sig på arbetsmarknaden. När så sker bidrar det i längden till positiva effekter för folkhälsan.

Folkbildningen ska ge kvinnor och män möjlighet till personlig utveckling och förutsättningar för delaktighet i samhället. Folkbildningen möjliggör för människor att utvecklas. Folkhögskolans kurser och studieförbundens studiecirklar är arenor för människor att komma samman. Att få och utveckla nya kunskaper och att röra sig i nya miljöer bidrar till den enskilda deltagarens utveckling och därmed till personernas möjligheter att öka sin delaktighet i samhället.

Folkbildningen har ett demokratiskt värde

Folkbildningen har alltid varit en aktiv samhällsaktör. Folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet ger deltagarna kunskap för att kunna delta i samhällsutvecklingen. Folkbildningen är mån om att skapa lärandemiljöer som stimulerar till handling och engagemang såväl inom som utom verksamhetens väggar. Folk rörelser hittar också sin plats inom folkbildningen. Kvinno-, miljö- och globaliseringsrörelserna är bara några exempel på detta. Folkbildningen är alltså viktig inte bara för det demokratiska samtalet utan också för den demokratiska handlingen. Många kurser och studiecirklar är mycket praktiskt inriktade. Deltagare på kurser om den globala utvecklingen ges inte sällan möjlighet att besöka fattigare länder och områden för att därigenom bättre kunna förstå fattiga människors perspektiv på sin egen utveckling och fattigdomens många dimensioner. Många studieförbund har projekt och till och med kontor i andra länder för att kunna bidra till en internationell utveckling.

Ett levande, omfattande och tillgängligt kulturliv är av stor betydelse för samhällsutvecklingen i hela Sverige. Folkbildningen bidrar till att bredda kulturintresset i samhället och till att vidga deltagandet i kulturlivet. Folkhögskolor och studieförbund ska agera som lokala och regionala arenor där deltagare inte bara konsumerar kultur utan också skapar kultur. Folkbildningen är också en central part i arbetet med lokal utveckling i hela landet. Genom folkbildning stärks individerna i partnerskapet mellan ideell, offentlig och privat sektor. Detta partnerskap är viktigt för en hållbar regional och lokal utveckling.

Regeringen arbetar aktivt med att främja utvecklingen av kultur, fritid och det civila samhällets möjligheter. Detta är en viktig aspekt i skapandet av attraktiva miljöer som möjliggör för människor att vistas, verka och växa i alla delar av landet. Regeringens ambition är att utveckla det civila samhällets möjligheter för att på så sätt göra människor mer delaktiga och öka viljan att påverka sin livssituation och samhället i stort.

Målet för demokratipolitiken är en levande demokrati där individens möjligheter till inflytande förstärks och de mänskliga rättigheterna respekteras (prop. 2008/09:1, bet 2008/09:KU1, rskr. 2008/09:83). En levande demokrati innebär att makten ska utgå från människorna och att varje individ ska ha makt över de beslut som rör den egna vardagen och känna förtroende för fattade beslut som rör den enskilde individen. De mänskliga rättigheterna, såsom de uttrycks genom Sveriges internationella åtaganden, ska respekteras på alla nivåer i samhället och den svenska rättsordningen ska stå i överensstämmelse med de internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till.

Det finns ett ömsesidigt beroende mellan individens möjligheter till inflytande och respekten för de mänskliga rättigheterna. Respekten för dessa grundläggande fri- och rättigheter är en förutsättning för att individen ska kunna få inblick i politiska processer, uttrycka sin åsikt, bilda opinion och utkräva ansvar.

Principerna om demokrati och mänskliga rättigheter, såsom de fastslagits i våra grundlagar, utgör samhällets grundläggande värdegrund. Utifrån dessa principer kan ett socialt sammanhållet samhälle skapas i vilket individerna kan enas om och acceptera fattade beslut samt ta ansvar för det gemensamma samhällets utveckling. Folkbildningen har en viktig roll i denna utveckling.

3.6 Folkbildningsrådets roller och uppdrag

Folkbildningsrådet är en ideell förening som fått förvaltningsuppgifter – något som normalt endast myndigheter har – överlämnade till sig enligt lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde. Folkbildningsrådet bildades 1991 av Folkbildningsförbundet (FBF), Rörelse-folkhögskolornas intresseorganisation (RIO) och Landstingsförbundet. Bakgrunden var dels Folkhögskolekommitténs förslag i betänkandet Folkhögskolan i Framtidsperspektiv (SOU 1990:65) om inrättandet av Statens Folkbildningsråd, dels regeringens beslut att avveckla Skolöverstyrelsen den 1 juli 1991.

Folkbildningsrådet verkar för att genomföra den politik som har beslutats av riksdag och regering gällande folkbildningen genom att fördela statsbidrag mellan folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan. Samtidigt är Folkbildningsrådet ett sektorsorgan för sina medlemmar.

Statens styrning av Folkbildningsrådet sker genom de riktlinjer som regeringen beslutar om årligen. I riktlinjerna anges de syften och verksamhetsområden som gäller för statens stöd till folkbildningen, principer för fördelningen av statsbidraget samt hur återrapporteringen ska ske till regeringen. Enligt de återrapporteringskrav som regeringen angivit ska Folkbildningsrådet dels redovisa sin egen verksamhet, dels den verksamhet som bedrivs inom folkhögskolorna respektive studieförbunden. Till Folkbildningsrådets uppgifter hör även att lämna årsredovisning och budgetunderlag till regeringen enligt gällande föreskrifter och andra anvisningar. Vidare ska Folkbildningsrådet kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten inom folkbildningen. Uppföljningen genomförs med hjälp av statistik från SCB samt genom Folkbildningsrådets egna rapporter och utvärderingar.

Folkbildningsrådets dubbla roller har varit föremål för diskussion vid ett flertal tillfällen, bland annat i Riksrevisionsverkets rapport Folkbildning – styrning och kontroll (RiR 1999:44), betänkandet Fyra rapporter om folkbildning (SOU 2003:125), Riksrevisionens rapport Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen (RiR 2004:15) och Riksrevisionens rapport Statens stöd till studieförbunden (RiR 2011:12). Statskontoret konstaterade i en

Prop. 2013/14:172 rapport som utarbetades på uppdrag av den andra statliga utvärderingen av folkbildningen, SUFO 2, att Folkbildningsrådet till synes framgångsrikt hanterat den dubbla rollen att vara i myndighets ställe och samtidigt fullgöra medlemsuppgifter (se SOU 2003:125).

Regeringen konstaterade i den tidigare folkbildningspropositionen Folkbildning (prop. 1997/98:115) att Folkbildningsrådet hanterat sina myndighetsuppgifter på ett kompetent sätt och med en hög integritet och att det därmed inte fanns någon anledning att ändra på Folkbildningsrådets ställning och arbetsuppgifter. I den senaste folkbildningspropositionen Lära, växa, förändra (prop. 2005/06:192) angav regeringen att ordningen med Folkbildningsrådet som ideell förening med både myndighets- och medlemsuppdrag borde bestå. Även i de två statliga utvärderingar som genomfördes av folkbildningen, 1996 respektive 2004, gjordes bedömningen att Folkbildningsrådet fungerade väl i sitt uppdrag.

Riksrevisionen konstaterade i sin rapport 2011:12 att Folkbildningsrådet haft svårigheter att skapa ett system som tydligare styr statsbidraget mot de syften som riksdagen har beslutat om och att en förklaring till detta återfinns i rådets arbetssätt. Genom att studieförbunden inte varit överens sinsemellan om hur statsbidraget ska fördelas har Folkbildningsrådet också fått svårt att fatta beslut om hur studieförbundens verksamhet ska inriktas och bedömas.

Folkbildningsrådet initierade 2010 en utvärdering av bidragsmodeller för studieförbund och folkhögskolor. Utvärderingen, som genomförs av externa utvärderare, pågår under perioden 2010–2014 och resultaten kommer att redovisas i tre delrapporter. Den första delrapporten, Ett system som alla kan leva med – delrapport i utvärderingen av nya bidragsmodeller till studieförbund och högskolor, Folkbildningsrådet utvärderar No 1, publicerades 2012 och analyserar arbetet med att revidera bidragsmodellerna till studieförbund och folkhögskolor. I rapporten konstaterar författarna att processen med att ta fram nya fördelningssystem kan beskrivas som demokratisk, men att Folkbildningsrådets sammansättning och arbetssätt påverkat utformningen av fördelningssystemen.

Sammantaget kan det konstateras att Folkbildningsrådets dubbla roller i viss mån innebär en motsättning som uppmärksammas med jämna mellanrum och tydliggörs i de fall då det råder motstridiga åsikter bland Folkbildningsrådets bidragsmottagare. Regeringen menar dock att Folkbildningsrådet trots denna motsättning har hanterat sitt uppdrag väl och att den rådande ordningen bör bestå tills vidare.

Under hösten 2012 genomförde Folkbildningsrådets tre medlemsorganisationer Folkbildningsförbundet, Rorelsfolkhögskolornas intresseorganisation och Sveriges Kommuner och Landsting en översyn av Folkbildningsrådets styrning, organisation och verksamhet.

Översynen resulterade i delvis förändrade stadgar. Enligt dessa ska Folkbildningsrådet och dess styrelse vara mer fristående och självständiga i förhållande till medlemsorganisationerna. Styrelsen ska företräda folkbildningens samhällsintresse och den samlade folkbildningen i förhållande till såväl staten som folkbildningens organisationer. Styrelsen ska utses av Folkbildningsrådets representantskap till skillnad från tidigare ordning, då varje

3.6.1 Översyn av Folkbildningsrådets roll och uppgifter

Regeringens bedömning: Regleringen av Folkbildningsrådets uppgifter och roll bör ses över. Folkbildningsrådet bör ha en roll att nationellt företråda den statsbidragsfinansierade folkhögskolan som utbildningsform.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 7 b § lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde prövar Folkbildningsrådet frågor om fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan. Den närmare regleringen av föreningens uppgifter när det gäller statsbidrag finns i förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen. Folkbildningsrådets övriga uppgifter är däremot inte närmare reglerade.

Folkbildningsrådet samarbetar dock redan i dag med flera myndigheter, t.ex. när det gäller behörighetsregler för tillträde till högre utbildning för folkhögskolestuderande samt utformande av intyg om grundläggande och särskild behörighet. Ett annat exempel på sådant samarbete är att Folkbildningsrådet gör överenskommelser med Arbetsförmedlingen om villkoren och formerna för studiemotiverande folkhögskolekurser och etableringsutbildning för nyanlända. Folkbildningsrådet besvarar också remisser inom utbildningsområdet. Föreningen utformar vidare anvisningar och riktlinjer för studieomdömen och behörighetsgivning som tillämpas av samtliga folkhögskolor och följer också upp vilka studieomdömen som sätts och hur många som årligen uppnår grundläggande behörighet eller avslutar eftergymnasial yrkesutbildning. Folkbildningsrådet har dessutom genom Folkhögskolornas studeranderättsliga råd ansvar för att stärka de studerandes rättsliga ställning. Folkbildningsrådet stöder det studerandedemokratiska arbetet genom bidrag till kontakter med Sveriges förenade studentkårer vuxenstuderande (SFS Vux). Det är ett grundvillkor för statsbidrag att folkhögskolan ska ha en tydlig ordning för hantering av studeranderättsliga frågor.

Det finns ett behov av att se över hur regleringen av den roll som Folkbildningsrådet har utöver de uppgifter som direkt rör fördelningen av statsbidrag kan tydliggöras. Då Folkbildningsrådet har statens uppdrag att fördela statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor bedömer regeringen att Folkbildningsrådet också bör ha en roll att nationellt företråda den statsbidragsfinansierade folkhögskolan som utbildningsform. Regeringen avser därför att se över regleringen av Folkbildningsrådets uppgifter och hur dessa kan tydliggöras.

4.1 Folkbildningsanslagets syften och verksamhetsområden

Folkbildningen kan traditionellt sägas ha tre funktioner; som folkrörelse som tillkommit i nära anslutning till olika medlemsorganisationer för att utveckla och sprida kunskap, som vuxenutbildare och som kulturbärare. Folkbildningen uppfattas också som ett sätt att motverka utanförskap bland de grupper som inte deltar i formella utbildningar och därigenom som ett sätt att försöka utjämna utbildningsklyftor i samhället.

Stödet till folkbildningen förändrades genom riksdagsbeslut 1991 (prop. 1990/91:178, bet. 1990/91:UbU18, rskr. 1990/91:358). Beslutet 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 hädanefter 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.

Genom riksdagsbeslutet preciserades de syften som skulle gälla för statens stöd till folkbildningen. I samband med reformen upphörde Skolöverstyrelsens uppdrag att fördela statsbidraget till folkbildningen och den ideella föreningen Folkbildningsrådet bildades med uppgiften att fördela bidrag till studieförbund och folkhögskolor enligt förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen. Folkbildningen fick därigenom frihet att styra sig själv utifrån de syften för anslaget till folkbildningen som riksdagen beslutat om.

De syften som angavs för statens stöd till folkbildningen var i sin ursprungliga form dels att stärka människors möjligheter att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen, dels att utjämna utbildningsklyftor. Tre prioriterade målgrupper angavs också till en början för statsbidraget, nämligen utbildningsmässigt, socialt eller kulturellt missgynnade personer, invandrare samt personer med funktionsnedsättning. Genom riksdagsbeslut 1998 tillfördes ytterligare två syften för statsbidraget, nämligen att stärka och utveckla demokratin samt att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet. Dessutom tillkom arbetslösa som ytterligare en prioriterad målgrupp för statsbidraget (prop. 1997/98:115 bet. 1997/98:KrU17, rskr. 1997/98:258).

I dag har målgrupperna utgått och istället anges följande fyra syften med statens stöd till folkbildningen:

- 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.

I samband med folkbildningspropositionen 2006 fattade riksdagen beslut om sju verksamhetsområden för folkbildningen, vilka infördes i

förordningen om statsbidrag till folkbildningen (prop. 2005/06:192, bet. 2005/06:KrU14, rskr. 2005/06:322). Verksamhetsområdena ersatte de målgrupper som tidigare framhållits som särskilt prioriterade för folkbildningen. De sju verksamhetsområdena som enligt riksdagsbeslutet i särskilt hög grad ska utgöra motiv för statens stöd är följande:

- den gemensamma värdegrunden; 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, och
- folkhälsa, hållbar utveckling och global rättvisa.

Skälet till att ersätta målgrupperna med verksamhetsområden var dels att undvika att peka ut vissa samhällsgrupper som särskilt svaga, dels att fortsättningsvis överlåta åt folkbildningen att själv identifiera relevanta målgrupper. Folkbildningen förutsattes dock även i fortsättningen sträva efter att nå människor med kort och ofullständig utbildning och grupper som på andra sätt är utsatta, se regeringens proposition Lära,växa, förändra (prop. 2005/06:192).

Sedan 2006 har verksamhetsområdena varit prioriterade vid fördelningen av statsbidrag till folkbildningen enligt vad som beskrivits ovan. År 2011 fick emellertid 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 konstaterade i sin skrivelse till regeringen att verksamhetsområdena skapat en viss otydlighet i folkbildningens arbete, se Redovisning av regeringsuppdrag avseende verksamhetsområden i folkbildningsförordningen (1991:977) (U2011/6350/UC).

Folkbildningsrådet ansåg det vara principiellt problematiskt att staten anger vissa verksamhetsområden som särskilt motiverade samtidigt som folkbildningens organisationer självständigt förutsätts styra sin verksamhet utifrån sina olika ideologiska förutsättningar och värdegrunder.

Mot bakgrund av de erfarenheter som redovisats av studieförbund och folkhögskolor drog Folkbildningsrådet slutsatsen att statens stöd till folkbildningen bör baseras på de fyra syften som staten angett med statsbidraget och att det inte finns skäl att ange specifika verksamhetsområden som i särskilt hög grad motiverar statens stöd. I stället för de sju verksamhetsområdena kunde, enligt Folkbildningsrådet, de fyra syftena förstärkas och utvecklas med kompletterande skrivningar som skulle belysa demokratiska utmaningar i dagens samhälle. De utmaningar som angavs av Folkbildningsrådet gällde bland annat alla människors lika värde, hållbar utveckling och globalt ansvarstagande samt ett mångkulturellt samhälle.

När det gäller verksamhetsområdena föreslog Folkbildningsrådet att dessa skulle tas bort då det inte finns behov av att ange särskilda verksamhetsområden i förordningen om statsbidrag till folkbildningen.

Prop. 2013/14:172 Skälen för att ta bort verksamhetsområdena var, enligt Folkbildningsrådet, att dessa redan täcks in av syftena med statsbidraget. Vidare riskerar verksamhetsområdena enligt rådet att skapa en otydlighet i förhållande till folkbildningsorganisationernas egna beslut om ideologisk profilering i mål och inriktning på verksamheten. Rollfördelningen borde enligt Folkbildningsrådet i stället vara sådan att staten anger syftena för statsbidraget medan organisationerna fastställer mål och verksamhetsinriktning utifrån de fyra syftena.

4.2 De sju verksamhetsområdena upphävs

<p>Regeringens förslag: De sju verksamhetsområdena för statsbidraget till folkbildningen ska upphävas.</p>

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna är positiva till att verksamhetsområdena upphävs. De instanser som avstyrker förslaget, bland annat *Socialstyrelsen*, gör det med invändningen att ett borttagande skulle medföra en risk för att de grupper som är i störst behov av folkbildningen marginaliseras. *Specialpedagogiska skolmyndigheten* oroas över att tillgänglighetsarbetet inom folkbildningen för studerande med funktionsnedsättning riskerar att nedprioriteras vid ett borttagande av verksamhetsområdena. Myndigheten föreslår därför att funktionshinder antingen omnämns i syftena eller att verksamhetsområdet kvarstår.

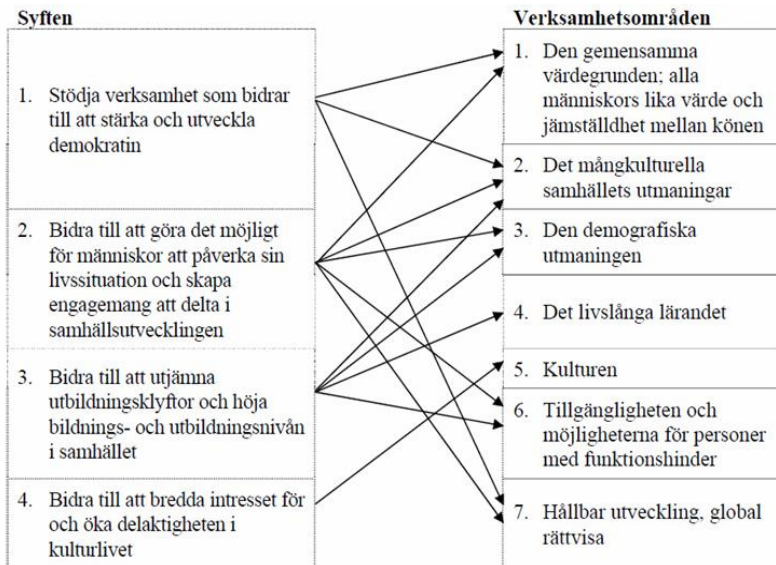
Synpunkter som framförts vid hearing med folkbildningens aktörer: Deltagarna var positiva till att verksamhetsområdena upphävs då det enligt deltagarna skapar större tydlighet och frihet för folkbildningens aktörer att arbeta direkt utifrån syftena. Deltagarna ansåg att syftena fångar in verksamhetsområdena på ett bra sätt och att den illustration som delades ut för att åskådliggöra detta stämmer överens med hur folkbildningens verksamhet kan sorteras.

Skälen för regeringens förslag: Folkbildningsutredningen har angett att det utifrån de möten och hearingar som utredningen anordnat tycks finnas en bred uppslutning bland folkbildningens företrädare kring förslaget om att ta bort verksamhetsområdena. Enligt utredningen får folkbildningen tillräcklig styrfart och frihet i sin verksamhet genom de fyra syftena för stödet till folkbildningen. Genom den målstyrning som infördes för folkbildningen 1991 står det också aktörerna inom folkbildningen fritt att utforma sin verksamhet på det sätt som de bedömer vara lämpligt. Med utgångspunkt i denna princip finns det enligt Folkbildningsutredningen fog för förslaget om att avveckla verksamhetsområdena.

Regeringen anser att verksamhetsområdena inte har haft den effekt som var avsedd då de blivit alltför omfattande till sitt antal och sin innebörd. Det finns även en principiell problematik med att staten anger vissa verksamhetsområden som motiv för statsbidrag i förhållande till att folkbildningens organisationer själva förutsätts bestämma verksamhetens inriktning utifrån sin egen ideologiska profil och värdegrund. Genom att

avstå från att ange specifika verksamhetsområden kan staten därför tydliggöra den rollfördelning som redan i dag gäller mellan staten och folkbildningsorganisationerna.

De sju verksamhetsområdena kan också i samtliga fall relateras till ett eller flera av de fyra syftena. Här finns kopplingar till både grundläggande demokratiska värden, vissa samhällsfrågor och målgrupper. Nedanstående bild från Folkbildningsrådets rapport Redovisning av regeringsuppdrag avseende verksamhetsområden i folkbildningsförordningen (1991:977) (U2011/6350/UC) illustrerar hur verksamhetsområdena omfattas av syftena i sin nuvarande form. Med ett tillägg av ”en ökad mångfald” i det andra syftet skulle ytterligare kopplingar kunna göras (jfr avsnitt 4.4).



Skiss: Folkbildningsrådet 2011

Syftena formulerar statens intentioner på en rimlig nivå och tillgodoser också väl den styrningsnivå som krävs för statsbidraget till folkbildningen. Att tillgänglighetsarbetet inom folkbildningen för studerande med funktionsnedsättning skulle nedprioriteras i och med borttagandet av verksamhetsområdena är en oro som regeringen inte delar med Specialpedagogiska skolmyndigheten och Socialstyrelsen. Folkbildningen erbjuder i dag lärande, gemenskap och delaktighet för många människor med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning. Andelen deltagare på folkhögskolans allmänna kurs som har någon form av funktionsnedsättning är cirka 30 procent.

Folkbildningens egen gemensamma avsiktsförklaring Folkbildningens vägval och vilja antogs i april 2013. Detta var resultatet av ett omfattande framtidsarbete som engagerat studieförbund och folkhögskolor i över två års tid och uttrycker den samlade folkbildningens syn på folkbildningens roll. ”Tillgänglighet och delaktighet” är ett prioriterat område under vilket redovisas att folkbildningen ska vara tillgänglig för alla och

Prop. 2013/14:172 särskilt för dem som mött hinder i andra utbildningsformer eller har funktionsnedsättning. Tillgänglighetsaspekten för personer med funktionsnedsättning i verksamhetsområde sex blir även tillgodosedd genom syftena två respektive tre.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det saknas skäl att ange specifika verksamhetsområden för statens stöd. Statsbidraget bör i stället baseras på de fyra syften som riksdagen fastställt för statsbidraget tillsammans med det mål som riksdagen föreslås fastställa.

Regeringen är medveten om att denna bedömning avviker från de slutsatser som Riksrevisionen drar i sin rapport om statens stöd till studieförbunden. I rapporten förordar revisionen upprättandet av ett fördelningssystem som i större utsträckning bygger på en kvalitativ värdering av vilken verksamhet som bör tilldelas statsbidrag. Riksrevisionen föreslår att denna värdering utgår från de prioriterade verksamhetsområden som ska styra folkbildningen mot statens syften med statsbidraget (Statens stöd till studieförbunden, RiR 2011:12). Vidare menar Riksrevisionen att Folkbildningsrådets uppföljning försvåras av att man inte tagit fram uppföljningsbara indikatorer som visar i vilken utsträckning studieförbunden uppfyller de syften och verksamhetsområden som riksdagen beslutat om.

Regeringen instämmer i och vill understryka behovet av en bidragsfördelning som i större utsträckning anknyter till statens syften med anslaget till folkbildningen. I likhet med Riksrevisionen och Folkbildningsutredningen drar regeringen slutsatsen att det finns behov av att Folkbildningsrådet fortsättningsvis tydligare redovisar hur statens syften uppnås. Riksrevisionen anser att värderingen av vilken verksamhet som bör tilldelas statsbidrag bör utgå ifrån verksamhetsområdena. Regeringens bedömning är dock att denna värdering inte lär försämrats, utan snarare förtydligas, av att relatera direkt till statens syften med bidraget till folkbildningen.

4.3 Statistiken visar ett behov av ökad mångfald i verksamheten

4.3.1 En större bredd av deltagare skulle kunna nås

Inom folkbildningen genomförs på många håll ett gediget mångfaldsarbete redan i dag. Exempelvis arbetar studieförbunden med deltagarsammansättningen i sitt interna mångfaldsarbete.

Statistiken talar dock för att en större bredd när det gäller deltagare skulle kunna nås. Detta gäller dock inte folkhögskolor i lika hög grad som studieförbund – dels når de flesta folkhögskolor en heterogen målgrupp, dels bedriver de ofta ett omfattande mångfaldsarbete. Vid Folkbildningsrådets uppföljningsbesök 2012 vid tio av folkhögskolorna gavs exempel på folkhögskolornas arbete med mångfaldsfrågor som att deltagargrupperna samlas i gemensamma studiebesök eller andra aktiviteter, hemspråklärare deltar vid studiebesök, breddad rekrytering till vissa kurser och satsningar på ökad mångfald bland personalen. Under senare år har två folkhögskolor startats som syftar till att möta

vissa etniska och religiösa gruppers folkbildningsbehov: Agnesbergs folkhögskola med romsk profil och Kista folkhögskola med särskild inriktning mot muslimer i Sverige. Ett studieförbund, Ibn Rushd, har till uppgift att stärka muslimer i Sverige och att ge icke-muslimer mer kunskap om islam.

I sin årsredovisning 2012 beskriver Folkbildningsrådet studieförbundens och folkhögskolornas utmaningar när det gäller att nå fler deltagare på följande sätt: ”Många människor i vårt samhälle tar del av folkbildningens möjligheter. Folkhögskolans kursverksamhet och studieförbundens cirklar och kulturverksamhet lockar många deltagare. Det är ingen tvekan om att ännu fler skulle kunna ta del av den folkbildning som erbjuds. Folkbildningen behöver marknadsföra sina verksamheter och erbjudanden mer aktivt. Alla människor måste få möjlighet att komma i kontakt med folkbildning och då behöver verksamheten synas mer än den gör i dag.”

4.3.2 Kvinnor är i majoritet bland deltagarna i studieförbunden

Folkbildningsrådet redovisar årligen statistik över folkbildningens verksamhet och deltagare. Årsredovisningen för 2012 visar bland annat att andelen kvinnor i likhet med tidigare var störst: 63 procent av deltagarna i verksamhetsformen studiecirkel och 67 procent i annan folkbildningsverksamhet var kvinnor. Nytt för året var dock att män utgjorde en majoritet bland studiecirkeldeltagare i åldern 20–24 år. Den manliga dominansen återfinns i studiecirklar i improvisatorisk musik, där män utgör 89 procent av deltagarna i åldrarna 13–24 år.

4.3.3 Personer med funktionsnedsättning, utrikes födda och arbetslösa personer har en plats inom folkbildningen

Studieförbundens rapportering av uppdragsverksamhet är frivillig. Studieförbunden rapporterar både unika deltagare och studerandegrupp. I gruppredevisningen har variabler för målgruppsbidrag tillkommit för att redovisa antalet deltagare med funktionsnedsättning och invandrade personer med brister i svenska språket som genom förstärkta insatser beretts möjlighet att delta i verksamheten. Enligt Folkbildningsrådets årsredovisning för 2012 utgjorde andelen utlandsfödda 15 procent av cirkeldeltagarna, vilket var en procentenhet högre än föregående år.

Studieförbunden rapporterade totalt 141 600 deltagare med funktionsnedsättning, vilket var 5 500 färre än föregående år. Deltagare med funktionsnedsättning för vilka förstärkta insatser gjorts uppgick till 105 200, vilket var ca 3 500 färre än 2011. Av dessa ingick 97 800 även i grupprapporteringen, vilket betyder att 26 procent av deltagarna med funktionsnedsättning deltagit i cirklar där funktionsnedsatta inte utgjort majoritet.

Utlandsfödda deltagare beräknades i grupprapporteringen utgöra 282 300 deltagare. Utrikes födda deltagare som har fått särskilt stöd för

Prop. 2013/14:172 att minska språkliga hinder utgjorde 218 100. En förskjutning har skett jämfört med föregående år då ca 10 000 färre deltagare i målgruppen utrikes födda rapporterades få förstärkta insatser för funktionsnedsättning och 26 600 fler få stöd för brister i svenska språket.

Av deltagarna i verksamhetsformen studiecirkel rapporterades 24,5 procent ingå i någon av målgrupperna, varav 16,2 procent som utlandsfödda. Deltagare med funktionsnedsättning utgjorde 8,1 procent av gruppredovisade deltagare och arbetslösa 0,2 procent. Antalet deltagare som rapporterades ingå i någon av målgrupperna hade ökat med 1 procentenhet sedan 2010.

Verksamheten med arbetslösa genomförs i högre grad i andra typer av arrangemang inom folkbildningen än statsbidragsberättigad folkbildningsverksamhet. I folkbildnings- och uppdragsverksamhet sammantaget rapporterade studieförbunden arrangemang med 10 600 arbetslösa deltagare, varav kvinnor utgjorde 52 och män 48 procent.

4.3.4 Högre utbildade är mer representerade i studieförbunden än i befolkningen i övrigt

Andelen deltagare i studieförbundens verksamhet med 3-årigt gymnasium eller kortare fullföljda utbildningar minskade enligt Folkbildningsrådets årsredovisning för 2012 med en procentenhet till 61 procent av deltagarna jämfört med tidigare år. Deltagare med eftergymnasial utbildning utgjorde 39 procent. Deltagare med endast förgymnasial utbildning minskade med en procentenhet bland både deltagare och befolkningen totalt. Studieförbunden har enligt årsredovisningen en större andel deltagare med högre utbildning än den samlade befolkningen. Detta överensstämmer med vad tidigare deltagarundersökningar har visat.

4.4 Det andra syftet med statsbidraget ändras

Regeringens förslag: Det andra syftet med statsbidraget till folkbildningen ska, med ändring av tidigare riksdagsbeslut, lyda: bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens. Utredningen lämnar inget förslag om justering av syftena med statsbidraget. Utredningen nämner dock begreppet ”fler” som ett möjligt tillägg i det andra syftet. Avsikten skulle vara att förtydliga att folkbildningen inte behöver förstärka engagemanget hos de grupper som redan är aktiva deltagare utan i stället bör arbeta för att nå bredare grupper. Utredningen väljer dock att avstå från att lägga ett förslag i detta avseende med hänvisning till att en sådan formulering är relevant för framförallt studieförbunden och inte för folkhögskolan.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser yttrar sig över utredningens avvägning angående begreppet ”fler”. En handfull instanser, däribland *Stockholms stad*, *Arbetarnas bildningsförbund*

(ABF), Agnesbergs folkhögskola och Landstinget i Uppsala län anser att det andra syftet bör ges tillägget ”fler”. Göteborgs universitet är tveksamt till formuleringen och menar att begreppet kräver ett förtydligande bland annat i någon form av incitament som gör det förmånligt att nå ut till nya deltagargrupper. Om inte en precisering görs kan också formuleringen lätt misstolkas som att det handlar om att få fler i de grupper som i dag är vanligt förekommande i studieförbundsverksamhet att delta i studiecirkel och annan folkbildning. Även Vimmerby folkhögskola framför att förslaget kanske bör förtydligas så att det framgår att det handlar om att nå fler grupper av människor. Likaså lyfter Riksförbundet för homosexuella, bisexuella och transpersoners rättigheter (RFSL) fram att de nya medborgargrupper som folkbildningen vill nå ut till bör definieras tydligare.

Synpunkter som framförts vid hearing med folkbildningens aktörer: Deltagarna var generellt positiva till att folkbildningen bör nå fler än de som redan är aktiva deltagare. Hearingens deltagare ansåg dock att begreppet fler blir missvisande då det i första hand för tankarna till ökad kvantitet och att avsikten med begreppet måste tydliggöras om regeringen ändå väljer att använda detta begrepp. Några arbetsgrupper bidrog även med förslag om alternativa formuleringar, såsom ”alla”, ”ökad mångfald” och ”varje människa”. En grupp föreslog att regeringen ska lägga till ”på ett inkluderande sätt” i slutet av det första syftet istället för att lägga till ”fler” i det andra.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att det statliga stödet till folkbildningen bör bidra till en verksamhet som kontinuerligt arbetar med att nå nya deltagargrupper. Även om folkbildningen som helhet når ut brett och eftersträvar att nå nya delar av befolkningen så finns det en skillnad mellan folkhögskolorna och studieförbunden i detta avseende. Den statistik som redovisats ovan visar att studieförbunden når ut till ett stort antal deltagare, men framför allt bland dem som redan är aktiva inom folkbildningen. Dessa aktiva personer stärker sitt deltagande genom att exempelvis engagera sig i flera studiecirkel eller studieförbund, medan andra grupper engagerar sig i betydligt mindre utsträckning i folkbildningen. Folkbildningen, och särskilt studieförbunden, skulle exempelvis kunna nå fler medelålders män, unga kvinnor, utrikes födda samt personer med funktionsnedsättning. På så sätt kan folkbildningen i högre grad vara en miljö som en bred mångfald av människor kan identifiera sig med och som kan bidra till att människor från olika delar av befolkningen möts. Folkbildningen stärker också arbetslösas förmåga att etablera sig på arbetsmarknaden vilket i längden får positiva effekter för folkhälsan. Folkbildningens utbildning och bildning bidrar till varje enskild deltagares utveckling och därmed till personens möjlighet att öka sin delaktighet i samhället.

Regeringen ser gärna att folkbildningen når fler unika deltagare men framför allt ser regeringen behovet av att bredda målgruppen och att folkbildningen aktivt söker en ökad mångfald jämfört med den som i dag redan finns.

Regeringen anser därför att tillägget ”en ökad mångfald” bör göras i det andra syftet med statsbidraget till folkbildningen. Folkbildningen arbetar redan i dag med mångfaldsfrågorna. Avsikten med tillägget är att förtydliga att statens stöd till folkbildningen, särskilt studieförbunden,

Prop. 2013/14:172 bör bidra till en verksamhet som aktivt arbetar med att locka till sig nya kategorier av deltagare och därmed öka mångfalden bland deltagarna snarare än att öka antalet deltagare.

5 En ny modell för statlig utvärdering av folkbildningen

5.1 Statliga myndigheter bör genomföra utvärderingen av folkbildningen

Regeringens förslag: Statliga myndigheter ska ansvara för utvärderingen av folkbildningen.

Regeringens bedömning: Statskontoret bör ges i uppdrag att genomföra en första samlad utvärdering av folkbildningen. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och Myndigheten för kulturanalys bör förse Statskontoret med relevanta underlag.

Utredningens förslag och bedömning: Överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Utredningen bedömer att Myndigheten för kulturanalys och IFAU bör ges i uppdrag att utvärdera folkbildningen.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, bland annat *Socialstyrelsen*, *Ungdomsstyrelsen*, som från och med 1 april 2014 heter Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, *Myndigheten för yrkeshögskolan*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Röda Korset*, *Sverok* och *Folkbildningsrådet* är positiva till att folkbildningen utvärderas av en eller flera statliga myndigheter. Vissa invändningar finns dock mot utredningens bedömning att utvärderingsuppdraget bör delas upp på två myndigheter. *Statskontoret* delar kommitténs bedömningar av utvärderingsbehovet och ser positivt på att stärka uppföljningen och utvärderingen av det statliga stödet till folkbildningen. Det är önskvärt att kunna följa folkbildningens kvalitetsutveckling samt att utvärdera folkbildningens resultat och måluppfyllelse anser *Statskontoret*. Myndigheten framhåller dock att det inte fyller något egentligt syfte att dela upp uppdraget mellan två myndigheter och dessutom skulle det riskera att skapa oklarhet. *Riksrevisionen* håller med utredaren om att en oberoende, regelbundet återkommande utvärdering av folkbildningen är angelägen och menar att det torde vara effektivare att lägga det samlade utvärderingsuppdraget på en myndighet. Även *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*, *Centrum för idrottsforskning*, *Ersta Sköndal Högskola* och *Malmö högskola* finner det olämpligt att ansvaret för utvärderingsverksamheten sprids över allt för många olika aktörer och föredrar att resurserna samlas hos en myndighet. *Rörelsefolk högskolornas intresseorganisation (RIO)* finner förslaget med en parlamentarisk kommitté som formulerar sitt uppdrag

till de två analysmyndigheterna Myndigheten för kulturanalys och IFAU mest intressant.

Ungefär hälften av remissinstanserna, bland annat *Svenska folkhögskolans lärarförbund (SFHL)*, *Sveriges Kvinnolobby* och *Stockholms Stads Kulturförvaltning*, tillstyrker utredningens bedömning att Myndigheten för kulturanalys och IFAU bör ges i uppdrag att utvärdera verksamheter inom folkbildningen. Sveriges Kvinnolobby anser att dessa två analysmyndigheters olika inriktning kompletterar varandra så att olika aspekter av folkbildningens effekter tydliggörs. IFAU menar att utredarens förslag om organisation och styrning inte är i linje med de arbetssätt och styrningsformer som etablerats vid IFAU. IFAU är dock inte främmande för att fungera som uppdragstagare för den typ av externa underlagsrapporter som diskuterats i betänkandet. *Myndigheten för kulturanalys* är i grunden positiv till att åta sig uppgiften att utvärdera folkbildningen tillsammans med IFAU men uppger också att det finns en stor osäkerhet kring vad ett uppdrag skulle innebära.

Vissa remissinstanser, bland annat Ungdomsstyrelsen, *Nyktethetsrörelsens bildningsverksamhet* och Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO), avstyrker utredningens bedömning med hänvisning till bristande kompetens och erfarenhet hos de två föreslagna myndigheterna, särskilt när det gäller ett demokrati- och medborgarperspektiv. Ungdomsstyrelsen föreslår att den egna myndigheten får i uppdrag att genomföra utvärderingarna tillsammans med IFAU och Myndigheten för kulturanalys.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

En regelbunden utvärdering av folkbildningen

Riksdagen fattade 1991 ett beslut som innebar en markant förändring av ansvarsfördelningen mellan staten och folkbildningen. Till följd av detta riksdagsbeslut övergick 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.

Sedan 1991 års reform har endast två mer omfattande utvärderingar genomförts i form av statliga utredningar. Den första statliga utvärderingen av folkbildningen, utredningen SUFO 96, tillsattes 1994 och slutredovisade sina resultat hösten 1996 i betänkandet *Folkbildningen – en utvärdering* (SOU 1996:159). 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. 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

Prop. 2013/14:172 Sverige bedrev en folkbildande verksamhet i god överensstämmelse med de statliga målen för statsbidragen.

Den andra statliga utvärderingen, SUFO 2, lämnade 2004 sitt slutbetänkande *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor* (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.

Som ett resultat av regeringens folkbildningsproposition *Lära, växa, förändra* fattade riksdagen beslut om att formerna för statens utvärdering av folkbildningen skulle modifieras. Utvärderingen skulle i fortsättningen utformas som tätare återkommande studier av mer begränsad omfattning (prop. 2005/06:192, bet. 2005/06:KrU14, rskr. 2005/06:322). Regeringen redovisade samtidigt bedömningen att Folkbildningsrådet alltså skulle svara för uppföljning av folkbildningens verksamhet och säkerställa att folkbildningen själv genomförde utvärderingar såväl nationellt som lokalt. Inom folkbildningsanslaget avdelades medel för forskning med inriktning på folkbildning. Medlen disponerades av Vetenskapsrådet. Regeringen påpekade också i folkbildningspropositionen behovet av en återkommande statlig utvärdering av folkbildningen, men angav då att dessa utvärderingar kunde vara mer begränsade. Statlig utvärdering av statsbidraget till folkbildningen har alltså genomförts tidigare, dock med oregelbundenhet.

Med hänsyn till såväl det omfattande statliga stödet till folkbildningen som folkbildningens viktiga roll i samhället bedömer regeringen att det är angeläget att mer regelbundet än tidigare utvärdera den verksamhet som anordnas av folkhögskolor och studieförbund med stöd av statsbidraget. Utvärderingar syftar till att ge svar på i vilken utsträckning syftena med statens stöd till folkbildningen uppnås.

Det finns därför behov av att pröva en modell för en mer regelbunden och systematisk utvärdering av folkbildningen med hänsyn till de fyra syften med statsbidraget som riksdagen har fastställt. Utvärderingen bör bl.a. grundas på den uppföljning av statsbidraget till folkbildningen som Folkbildningsrådet svarar för (se vidare avsnitt 5.5).

En samlad utvärdering av folkbildningen

Utvärderingen av folkbildningen bör utföras av aktörer som har en oberoende ställning i förhållande till den verksamhet och de aktörer som ska utvärderas. Statliga myndigheter är oberoende aktörer i förhållande till folkbildningens verksamhet. Regeringen anser därför att statliga myndigheter ska ansvara för utvärderingen av folkbildningen.

Det är angeläget att utvärderingarna av folkbildningen är relevanta som beslutsunderlag och inte i första hand forskningsprojekt, som har varit fallet med de tidigare större utvärderingarna av statsbidraget till folkbildningen. Det är också angeläget att utvärderingar och analyser sker utifrån att jämförelser kan göras med andra statliga insatser inom motsvarande verksamhetsområden. Detta för att regering och riksdag ska kunna ha underlag för att bedöma effekterna av sina beslut.

Enligt förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret ska Statskontoret på regeringens uppdrag bland annat genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet. I detta ingår bland annat att redovisa effekter av statliga åtgärder. Statskontoret har en lång erfarenhet av omfattande utvärderingar inom skilda samhällsområden. Myndigheten genomför både egen utvärderingsverksamhet och inhämtar underlag från andra aktörer när så är behövligt. Regeringen bedömer därför att Statskontoret bör ges ett uppdrag att genomföra en samlad utvärdering av folkbildningen utifrån de fyra syften för statsbidraget som riksdagen har fastställt.

Utvärderingens underlag kommer från olika aktörer

Folkbildningens verksamheter bedrivs i stor utsträckning inom kultur- och utbildningsområdet, både i studieförbund och i folkhögskolor. Regeringen bedömer därför att myndigheter med specialistkompetens inom dessa områden bör få i uppdrag att förse Statskontoret med underlag för utvärderingen.

IFAU har sedan 2012 enligt förordningen (2007:911) med instruktion för Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering till uppgift att genomföra utvärdering av effekter av olika reformer och åtgärder inom utbildningsväsendet samt utvärderingar av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet. Myndigheten ska särskilt fokusera på bland annat utbildningspolitiska reformer. IFAU bör därför förse Statskontoret med underlag gällande utbildnings- och arbetsmarknadsdimensionen inom folkbildningen med utgångspunkt i de fyra syftena för statsbidraget. Det innebär att IFAU i större utsträckning kan komma att belysa folkhögskolornas än studieförbundens verksamhet.

Enligt förordningen (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys ska myndigheten, med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen, utvärdera, analysera och redovisa effekter av förslag och genomförda åtgärder inom kulturområdet. Myndigheten har i dag ansvar för det officiella statistikområdet Studieförbund. Regeringen bedömer att Myndigheten för kulturanalys bör förse Statskontoret med underlag gällande kulturverksamhet inom folkbildningen med utgångspunkt i de fyra syftena för statsbidraget, det vill säga den kulturverksamhet som bedrivs av såväl studieförbund som folkhögskolor.

Folkbildningsrådet följer sedan lång tid tillbaka löpande upp användningen av statsbidraget till folkbildningen (se vidare avsnitt 5.5). Även dessa uppföljningar kan ge viktigt underlag för utvärderingen av folkbildningen.

Regeringen kan därutöver genom ytterligare uppdrag till lämplig utförare komma att ange om något annat område bör ges särskild uppmärksamhet under en viss period.

Regeringens bedömning: De myndigheter som utvärderar folkbildningen bör utveckla modeller som kan användas för att följa utvecklingen över tid, exempelvis genom indikatorer då så är lämpligt.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna står bakom eller kommenterar inte utredningens förslag att framtida utvärderingar bör göras mer syftesorienterade genom indikatorer. *Riksrevisionen*, *Myndigheten för yrkeshögskolan*, *Nämnden för Statligt Stöd till Trossamfund (SST)* och *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)* tillstyrker utredarens förslag om indikatorer och finner dem väl avvägda. *Arbetarnas Bildningsförbund (ABF)* vill poängtera att det är viktigt att samtliga syften tillmäts samma vikt vid kommande utvärderingar. En majoritet av remissinstanserna, bland annat *Linköpings universitet*, *Civos*, *Föreningen för folkbildningsforskning*, *Vimmerby folkhögskola* och *Medborgarskolan*, framför att folkbildningens effekter inte enkelt låter sig mätas, att utvärderingar måste ske med försiktighet och att indikatorer med fördel bör ta fasta på mer långsiktiga och komplexa samband i folkbildningen. *Handikappförbundet* och ABF vill att de föreslagna indikatorerna kompletteras med ”grupputveckling och gruppnnytta” då folkbildningens effekter inte bara kan ses utifrån ett individuellt perspektiv. Studiecirkeln som metod handlar om att använda gruppen som ett verktyg för såväl individers som grupper utveckling.

Skälen för regeringens bedömning: De myndigheter som utvärderar folkbildningen bör utarbeta lämpliga modeller som gör det möjligt att följa utvecklingen över tid. Utvärderingen bör vara grundad på aktuell vetenskap och utformas i nära dialog med analysmyndigheter och folkbildningens företrädare. Detta är särskilt viktigt med tanke på att folkbildningens effekter inte enkelt låter sig mätas.

Indikatorer har blivit ett allt vanligare instrument för uppföljning av verksamheter. En indikator är ett kvantitativt mått som förenklar sammanhang och underlättar förståelsen för en ofta komplex verklighet. Indikatorer kan användas som underlag eller för att följa upp resultat i relation till uppsatta mål. Riksdagens kulturutskott redovisade i november 2013 en kartläggning och uppföljning av resultatredovisningen för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (Uppföljning av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid). I rapporten betonas betydelsen av att resultatindikatorer används för regeringens redovisning till riksdagen.

Regeringen anser att det är centralt för den statliga utvärderingen av folkbildningen att den genomförs externt av en utvärderare som står oberoende i förhållande till folkbildningen och som gör självständiga val av metoder, analyser, slutsatser och rekommendationer.

Berörda myndigheter bör ha friheten att själva utforma lämpliga indikatorer och analysmodeller i samråd med andra aktörer. Det kan dock

vara av intresse att nämna i sammanhanget att Folkbildningsutredningen i sitt betänkande har redogjort för ett flertal möjliga indikatorer. Utredningen ansåg att utvärderingen av folkbildningen kan bygga på följande indikatorer:

- Samhällsnytta (longitudinell data)
- Individutveckling (statistisk data på individnivå)
- Socialt kapital (enkätdata före och efter deltagande i kurs)
- Kulturell delaktighet (via surveyundersökningar)

Folkbildningens samhällsnytta (framför allt gällande det tredje syftet) skulle enligt utredningen kunna mätas genom longitudinell data, dvs. statistik som följer samma människor över lång tid och genomförs vid upprepade tillfällen. Man skulle då ha möjlighet att undersöka de långsiktiga effekterna av en viss kurs eller utbildning för deltagare inom folkbildningen, t.ex. när det gäller att komma ur sin arbetslöshet.

På liknande vis föreslår utredningen att folkbildningens bidrag till individutveckling (framför allt med bäring på det andra syftet) kan kartläggas genom att man med hjälp av långsiktiga statistiska data analyserar effekterna på individnivå av att delta i kurser och utbildningar inom folkbildningen. Beträffande idrottsrörelsen har utvecklingspsykologer nyligen bland annat kartlagt hur ungdomar med olika involveringsmönster inom idrotten utvecklats psykologiskt och beteendemässigt över tid (Är idrott nyttigt?, Stattin, Özdemir, 2012). De fyra involveringsmönster som analyserades var 1) de konstant involverade, 2) de som slutat, 3) de som börjat och 4) de icke-involverade. Liknande studier skulle kunna göras inom folkbildningen för att i den mån det är möjligt mäta effekter av att deltagarna exempelvis påbörjar, fortsätter eller avslutar kurser eller utbildningar inom folkbildningen.

Socialt kapital (gäller framförallt det första syftet) är ett statsvetenskapligt begrepp som beskriver den mellanmänniska tillit som finns, skapas eller förstörs när människor interagerar med varandra, vilket i sin tur kan bidra till att påverka demokratin. Föreningsaktiviteter anses exempelvis vara tillitsskapande och i förlängningen bidra till att stärka demokratin. Detta beskrivs bl.a. i *Den ensamme bowlaren* (Bowling Alone, Putnam 2000). På samma sätt kan folkbildningen antas bidra till att skapa tillit och socialt kapital mellan individer, anför Folkbildningsutredningen.

Utöver socialt kapital kan även etablerade demokratiindikatorer, såsom valdeltagande, politisk representation och delaktighet i det civila samhällets organisationer och politiska partier, användas för att utvärdera det första syftet för statsbidraget till folkbildningen, om att bidra till att stärka och utveckla demokratin. Sådana indikatorer, både kvantitativa och kvalitativa, tillämpas inom statsvetenskaplig forskning sedan lång tid tillbaka. Folkbildningens förmodade betydelse för att kompensera för en när det gäller aktivt medborgarskap ogynnsam familjebakgrund (korttidsutbildade föräldrar till exempel) är här intressant att undersöka genom att följa dimensioner som samhällskunskap, samhällsintresse och politiskt självförtroende. Framgångar i dessa bemärkelser har ett värde i sig. Därtill bör man studera om folkbildningserfarenheter gynnar individernas deltagande i föreningar och sociala rörelser, men även

Prop. 2013/14:172 engagemang via exempelvis sociala medier i frågor gällande globalt och lokalt samhälls- och kulturliv.

När det slutligen gäller kulturell delaktighet (det fjärde syftet) framför utredningen att man skulle kunna kartlägga i vilken utsträckning deltagarna fått möjlighet att påverka utformningen, inriktningen och utvecklingen av den kulturverksamhet de deltar i men också vad deltagandet haft för värde för dem i termer av fördjupade kunskaper, vidgade insikter och nya bildningsperspektiv.

5.3 Tidsintervall för utvärderingarna

Regeringens bedömning: Kommande utvärderingar av folkbildningen bör genomföras regelbundet, med några års mellanrum.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna är positiva till att framtida utvärderingar av folkbildningen genomförs vart tredje år. Bland annat har *Statens kulturråd*, *Röda korset*, *Folkbildningsrådet*, *Sverok*, *Våra Gårdar*, *SISU idrottsutbildarna*, *Landstinget i Uppsala län*, *Stockholms stads kulturförvaltning* och flera folkhögskolor inget att erinra. *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)* ser gärna att en utvärdering sker vart fjärde år och därigenom följer riksdagsledamöternas mandatperioder. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* anser att intervallet mellan utvärderingarna bör uppgå till cirka 4–5 år. Anledningen är att utvärderingarna förmodas resultera i djupgående förändringsarbeten vilka förväntas ta flera år att både operationalisera och genomföra. Ett antal remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Västerbotten* och *Bromölla kommun*, anser att utvärderingarna bör göras med kortare intervall. *Malmö högskola* menar att utvärderingsverksamhet bör ske varje år för att regeringen årligen inom ramen för budgetpropositionen för riksdagen ska redovisa sin bedömning av hur stödet till folkbildningen har utvecklats och för att säkra ett stabilitets- och kontinuitetsperspektiv. *Centrum för idrottsforskning* anser att en årlig rapportering ständigt aktualiserar frågorna kring stöd till idrotten, varför ett sådant system även borde gynna folkbildningen.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att utvärderingarna som ett riktmärke bör genomföras minst med några års mellanrum. Kvalitativa förändringar av verksamheten kan då ha hunnit ske sedan den föregående utvärderingen, samtidigt som det inte har gått alltför lång tid sedan den föregående utvärderingen. Utvärderingar som genomförs alltför frekvent och utan ett tydligt fokus riskerar att ta åtskillig tid och kraft i anspråk från den verksamhet som är föremål för utvärdering. Å andra sidan kan utvärderingar som genomförs med alltför långa intervall behöva inriktas på att kartlägga folkbildningen i sin helhet, vilket gör det svårare att begränsa utvärderingens omfång och att genomföra fördjupningar med utgångspunkt i ett eller ett par av de fyra syftena för statsbidraget till folkbildning.

Regeringens bedömning är att den föreslagna uppföljnings- och utvärderingsmodellen bör prövas under en femårsperiod. Därefter bör regeringen ta ställning till modellens ändamålsenlighet och hur det fortsatta arbetet för uppföljning och utvärdering ska bedrivas.

5.4 Utvärdering av studieförbund och folkhögskolor

Regeringens bedömning: Vid behov bör en åtskillnad mellan studieförbund och folkhögskolor kunna göras i kommande statliga utvärderingar av folkbildningen.

Utredningens bedömning: Överensstämmer delvis med regeringens. Folkbildningsutredningen bedömer att en åtskillnad bör göras mellan studieförbund och folkhögskolor i kommande statliga utvärderingar av folkbildningen.

Remissinstanserna: En tredjedel av remissinstanserna instämmer i bedömningen att studieförbund och folkhögskolor bör delas upp i kommande utvärderingar. De som tillstyrker bedömningen menar att studieförbundens och folkhögskolornas respektive särart motiverar en uppdelning. *Ungdomsstyrelsen*, som från och med 1 april 2014 heter Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, anser att en åtskillnad kan ge ett nytt underlag för en fortsatt utveckling av respektive folkbildningsform. Exempelvis kan folkhögskolans särart i förhållande till övrig vuxenutbildning vara föremål för analys. *Bromölla kommun* och *Myndigheten för kulturanalys* anser att en utvärdering där Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ansvarar för folkhögskolorna och Myndigheten för kulturanalys ansvarar för studieförbunden förhoppningsvis kan ge ett annat djup och en annan bredd åt utvärderingen till följd av de båda myndigheternas respektive spetskompetens.

Ungefär hälften av remissinstanserna delar inte utredarens bedömning. Många av dessa har också en gemensam syn på folkbildningens uppdrag. *Kvinnofolkhögskolan*, *Göteborgs folkhögskola*, *Västra Götalands regionstyrelse* och *Wendelsbergs folkhögskola* framför att det inte går att dela upp folkbildningens verksamhet genom en skiljelinje mellan kultur och utbildning. Därmed ska inte heller folkbildningens verksamhet i förhållande till dessa politikområden utvärderas var för sig.

Några remissinstanser är tveksamma till att skilja studieförbund och folkhögskolor åt i kommande statliga utvärderingar med hänvisning till att det riskerar att ge en fragmentarisk och ofullständig bild av folkbildningen. De som avstyrker förslaget gör det med motiveringen att synen på helheten och folkbildningens komplexitet riskeras vid en uppdelning. *Folkbildningsrådet* understryker vikten av att staten i sina uppdragsbeskrivningar till respektive analysmyndighet entydigt markerar att alla de fyra syftena med statens stöd är gemensamma för både studieförbund och folkhögskolor. I statens utvärdering av uppfyllelsen av syftena bör därför studieförbundens och folkhögskolornas verksamheter både analyseras var för sig och vägas samman till en helhet i relation till

Prop. 2013/14:172 samtliga fyra syften. Folkbildningsrådet anser att en uppdelning ger en fragmenterad bild av folkbildningen och att statliga utvärderingar bör uppmärksamma mångfalden. För att få en överblick behövs en analys av de värden som förenar studieförbund och folkhögskolor. *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)* konstaterar att studieförbund och folkhögskolor har två separata statsbidragssystem men gemensamma syften att förhålla sig till. Det är därför viktigt att studieförbund och folkhögskolor utvärderas var för sig men också bedöms gemensamt utifrån sina samlade samhällseffekter. *Medborgarskolan* delar inte utredarens bedömning om att studieförbundens och folkhögskolornas olika deltagare skulle utgöra en hållbar grund för uppdelning.

Synpunkter som framförts vid hearing med folkbildningens aktörer: Studieförbund och folkhögskolor har gemensamma syften och ett gemensamt mål. Hearingens deltagare ansåg därför att det är angeläget med en sammanhållen utvärdering. Att särskilja de båda verksamhetsformerna skulle kunna bidra till att driva isär folkbildningen. Hearingens deltagare betonade också att den betydelse som folkbildningens samlade arbete har för samhälle och individer är större än folkhögskolornas och studieförbundens arbete var för sig, varför en helhetssyn bör bevaras. Vissa deltagare ansåg att det därmed är lämpligt med en huvudansvarig aktör som håller ihop utvärderingen. Samtidigt är det av vikt att belysa folkbildningens två verksamhetsgrenar i utvärderingen. Det lyftes fram att folkhögskolor och studieförbund är olika verksamheter som delvis har olika förutsättningar, uppdrag och deltagargrupper. Några av deltagarna ansåg att det behövs ett särskiljande för att utvärderingsresultaten ska bli begripliga och för att utvärderingen ska kunna utgöra ett instrument för de två verksamheternas utveckling. Vidare framkom att ett särskiljande är särskilt viktigt när det gäller folkhögskolorna då det finns behov av jämförelser med t.ex. gymnasieskolan och att utvärdera studiestödsreglerna.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen bedömer att utvärderingen generellt bör vara samlad för studieförbund och folkhögskolor. Vidare kan en uppdelning mellan studieförbund och folkhögskolor i uppföljningar och utvärderingar ibland behöva göras och även medföra att båda verksamheterna utvärderas mer frekvent.

Myndigheten för kulturanalys och IFAU är specialiserade inom var sitt område: kultur respektive utbildning. Genom att båda myndigheter förser Statskontoret med relevanta underlag kan skillnaderna mellan studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet beaktas i större utsträckning i kommande uppföljningar och utvärderingar än i dag.

5.5 Ett förtydligt uppföljningsansvar för Folkbildningsrådet

Prop. 2013/14:172

Regeringens bedömning: Folkbildningsrådet bör få ett förtydligt uppföljningsansvar i syfte att ta fram underlag som bättre kan ligga till grund för redovisning till riksdagen.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna stöder förslaget att förtydliga Folkbildningsrådets uppföljningsansvar. *Folkbildningsrådet* instämmer i bedömningen och anser att dess uppgifter bör definieras tydligare i förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen. Även *Folkbildningsförbundet* ställer sig positivt till bedömningen men vill samtidigt betona att det måste ske noggranna avvägningar så att inte den administrativa bördan för folkhögskolor och studieförbund blir orimlig i relation till de resurser som går åt. Folkbildningsrådets nya uppföljningsansvar måste också ställas mot det uppdrag som ges till den fristående statliga utvärderingen så att rollerna renodlas och dubbelarbete undviks. *Agnesbergs folkhögskola* förhåller sig positiv och framför att större krav på Folkbildningsrådets redovisningar och uppföljningar till staten stärker Folkbildningsrådet i dess roll att vara i myndighets ställe. *Sveriges Utbildningsradio AB – UR* anser att ett förtydligt uppföljningsansvar inte får äventyra Folkbildningsrådets självständighet och oberoende.

Skälen för regeringens bedömning: 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. Uppdraget att kommentera uppföljnings- och utvärderingsinsatser när det gäller försöks- och utvecklingsverksamhet togs dock bort i och med 2013 års riktlinjer.

Folkbildningsrådet genomför alltså redan i dag både uppföljning och regelbundna utvärderingar inom olika delar av verksamheten vid folkhögskolor och studieförbund. Folkhögskolor och studieförbund genomför även egna uppföljningar och utvärderingar. Vidare genomför folkhögskolor och studieförbund olika insatser inom ramen för folkbildningens systematiska kvalitetsarbete.

Riksdagens kulturutskott redovisade i november 2013 en kartläggning och uppföljning av resultatredovisningen för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (Uppföljning av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid). Enligt utskottets rapport visar t.ex. Riksrevisionens granskning av huruvida statens stöd till studieförbunden uppfyller riksdagens intentioner att det finns utrymme att utveckla och förbättra mål- och resultatredovisningen inom utgiftsområdet så att riksdagen på ett effektivare sätt kan följa upp resultatet av olika statliga insatser (se Riksrevisionens rapport *Statens stöd till studieförbunden RiR 2011:12*).

Regeringen föreslår i denna proposition att verksamhetsområdena ska upphävas. Statens intentioner med statsbidraget till folkbildningen ska i

Prop. 2013/14:172 stället uttryckas genom ett mål för folkbildningspolitiken och de fyra syften som riksdagen fastställer. Regeringens redovisning till riksdagen bör framöver utgå ifrån dessa syften. Folkbildningsrådets uppföljningar och utvärderingar bör tillhandahålla underlag som bättre kan ligga till grund för redovisningen till riksdagen.

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 därför regeringens avsikt att utveckla riktlinjerna till Folkbildningsrådet så att uppföljningsansvaret i framtiden tydligare utgår ifrån de fyra syftena för statsbidraget till folkbildningen. Inom ramen för detta förtydligade uppföljningsansvar bör Folkbildningsrådet också vidareutveckla sitt arbete med den årliga samlade bedömningen om folkbildningen i förhållande till syftena för anslaget. Den årliga samlade bedömningen bör även behandla frågor om hur folkbildningen når en ökad mångfald deltagare.

Folkbildningsrådet bör samråda med Statskontoret samt med Myndigheten för kulturanalys och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) om behovet av datainsamling inför utvärderingar.

6 Folkbildningens mångfald

6.1 Engagemanget har många former

En stor del av dagens cirkeldeltagare har familjerelationer till andra länder än Sverige. De söker sig till studieförbunden för att få djupare insikter om hur samhället fungerar eller lära sig det svenska språket. På folkhögskolans allmänna kurser är närmare en tredjedel utlandsfödda. Insatser från folkbildningens organisationer ger mervärden i förhållande till insatser som enbart sker via statliga myndigheter eller kommuner. Folkbildningen kan nå ännu fler människor och bidra till ett öppet och tolerant samhällsklimat.

6.2 Folkbildningen som en aktör för demokrati, mänskliga rättigheter och delaktighet

<p>Regeringens bedömning: Regeringen har för avsikt att inom ramen för den kommande strategin för mänskliga rättigheter tilldela Folkbildningsrådet medel för att inom folkbildningen utveckla och genomföra en utbildningsinsats om mänskliga rättigheter.</p>
--

Skälen för regeringens bedömning: Folkbildningen med sin självständighet och särart är en viktig aktör i arbetet med att höja kunskapsnivån i samhället. Folkbildningen har även en central roll i det

civila samhällets arbete mot utanförskap och för demokrati, mänskliga rättigheter och delaktighet.

Ett av statens syften med folkbildningen är att stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin. Målet för demokratipolitiken är en levande demokrati där individens möjligheter till inflytande förstärks och de mänskliga rättigheterna respekteras. Respekten för de mänskliga rättigheterna är således en viktig del av arbetet för demokrati. Studieförbunden och folkhögskolorna bedriver redan i dag flera verksamheter som berör de mänskliga rättigheterna och folkbildningen når ut brett till såväl allmänheten som det civila samhället.

Regeringen arbetar med att ta fram en strategi för mänskliga rättigheter i Sverige som en uppföljning av två tidigare nationella handlingsplaner inom området (skr. 2001/02:83 och 2005/06:95). Strategin utarbetas mot bakgrund av bl.a. slutbetänkandet från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (SOU 2010:70), utvärderingen av den andra nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter (SOU 2011:29) och betänkandet av Utredningen om ett effektivare arbete mot främlingsfientlighet (SOU 2012:74). Underlag har också inhämtats genom en kartlägningsprocess som har bestått i dels synpunkter och rekommendationer från internationella övervakningsorgan, dels resultat från samråd som har genomförts med organisationer inom det civila samhället och andra berörda aktörer. Arbetet är inriktat på att främja ett fortsatt systematiskt arbete med mänskliga rättigheter i Sverige. Utgångspunkten för arbetet utgörs av behovet av att säkerställa att det finns kunskap och medvetenhet om rättigheterna så att konventionsåtaganden beaktas inom hela den offentliga verksamheten.

Folkbildningsorganisationerna når ett mycket stort antal människor genom kurser, seminarier och annan verksamhet. Folkbildningen tillhandahåller metoder och verktyg för kunskap både om de mänskliga rättigheternas betydelse och innebörd och för hur den enskilde själv kan respektera och använda rättigheterna. En folkbildningsinsats om de mänskliga rättigheterna riktad till grupper som i dag kan antas ha begränsade kunskaper om dessa frågor kan således öka kunskapsnivån om mänskliga rättigheter i samhället och vara till stor fördel för individen. Inom folkbildningen finns även människor som utbildar sig till yrken där de i viss mån kommer att bära den offentliga sektorns skyldigheter i förhållande till den enskildes mänskliga rättigheter. Dessa deltagare skulle kunna vara ännu en möjlig målgrupp för en insats gällande utbildning om mänskliga rättigheter.

6.3 Folkbildningen som en arena för arbetet med global utveckling

Regeringens bedömning: Folkbildningen bör i sin verksamhet även fortsättningsvis aktivt öka medborgarnas kunskap och förståelse för en hållbar samhällsutveckling på lokal och global nivå.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige ska vara ett samhälle präglad av tillit och social sammanhållning där människor i alla delar av landet blir sedda och kan bidra med sina erfarenheter på ett likvärdigt sätt. De globala utmaningarna kräver medborgare som är delaktiga i samhällets utveckling och som har förutsättningar att erövra ny kunskap och nya förhållningssätt.

Det har skett stora förändringar i det svenska samhället och i omvärlden de senaste decennierna. Globaliseringen har inneburit ett ökat ömsesidigt beroende, ökat informationsutbyte och ökad rörlighet över nationsgränser. Sverige är ett mångkulturellt land där en stor del av världens länder, språk och kulturer finns representerade.

Folkbildningen har kompetens och resurser att vara en central aktör i arbetet för global utveckling i Sverige och på den internationella arenan i kraft av sin omvärldskompetens och förmåga att knyta samman erfarenheter av utbildning. Sverige har både nationella och internationella åtaganden om att integrera hållbar utveckling i tre dimensioner, socialt, ekonomiskt och miljömässigt. FN och EU lyfter återkommande fram utbildningssystemens betydelse för samhällsomställning för hållbar utveckling. Sedan FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 har hållbar utveckling fått stort utrymme i skolans läroplan och ingår även i kunskapskraven för grundskolan. I högskolelagen finns en bestämmelse om att högskolorna i sin verksamhet ska främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social rättvisa och välfärd. Denna utgångspunkt borde även omfattas av folkbildningen.

Folkbildning och vuxenutbildning som strategisk utvecklingsfaktor för en demokratisk och hållbar samhällsutveckling skulle kunna få ökad uppmärksamhet både nationellt och internationellt. Folkbildningen spelar en viktig roll inom ramen för den av riksdagen beslutade Politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112). Regeringen bedömer att folkbildningens samlade kompetens och kapacitet kring arbete med rättvis och hållbar global utveckling utvecklas.

6.4 Folkbildningen kan ta tillvara mångfaldens värde för samhället

För att öka förutsättningarna att ta tillvara kompetenser och erfarenheter hos människor med olika kulturell bakgrund i samhällslivet och på arbetsmarknaden krävs medverkan från alla delar av samhället; ideell, privat och offentlig sektor. Invandrades, flyktingars och nationella

minoriteters delaktighet i det svenska samhället innebär samtidigt ömsesidiga utmaningar bland annat ifråga om kulturell identitet, integration och social sammanhållning. Sverige har fem nationella minoriteter vilkas språk och kultur är av stor betydelse för minoriteternas identiteter, men de är också en viktig tillgång för hela Sverige. Folkbildningen har alltid varit en viktig aktör när det gäller samhällets mångfald och skulle kunna verka ännu mer inom detta område.

Det är angeläget att betona betydelsen av ömsesidighet, att alla invånare i Sverige får förutsättningar att bidra till ett samhälle som präglas av tillit och social sammanhållning. Majoritetsbefolkningens förhållningssätt och kunskaper är avgörande för att mötet med ”det nya och okända” ska präglas av öppenhet, nyfikenhet och respekt för alla. Det är nödvändigt att utmana föreställningar och uppfattningar som strider mot principen om alla människors lika värde. Främlingsfientligt agerande, fördomar och diskriminering måste bekämpas med kunskap och insatser som stärker den sociala sammanhållningen. Här kan folkbildningen även fortsättningsvis spela en viktig roll.

6.5 Mångfaldsarbete förbättrar folkbildningens egen verksamhet

Regeringens bedömning: Studieförbund och folkhögskolor bör även fortsättningsvis kunna bidra till att människor som kommit till Sverige från andra länder får förutsättningar att använda sina resurser för att etablera sig i det svenska samhället och på arbetsmarknaden.

Skälen för regeringens bedömning: Folkbildningen kan göra insatser i breda befolkningsgrupper i Sverige för att synliggöra mångfaldens fördelar och potential samt öka kunskaper och förståelse hos medborgarna om lokala och globala samband. Folkbildningen kan vidareutveckla kompetens, metodik och strategier till exempel ifråga om lärande möten, studier och kulturella uttrycksformer som bidrar till ökad kunskap och förståelse bland deltagare och till ökad kompetens i den egna organisationen och hos samarbetsparters. Folkbildningen kan i ökad utsträckning ta tillvara kompetenser och erfarenheter som migrationen gjort tillgängliga inom landet för att öka kunskapen om och förståelsen för förhållanden i andra länder och kulturer. Tidigare i denna proposition (se avsnitt 3.3.3) beskrivs hur folkbildningen på ett bättre sätt än idag kan bidra till den regionala kompetensförsörjningen och arbetet inom de regionala kompetensplattformarna. Integration och mångfald ska i ökad grad främjas inom de regionala kompetensplattformarna fram till år 2020. Att bättre ta tillvara kompetensen hos personer med utländsk bakgrund är en förutsättning för att skapa hållbar tillväxt och klara den demografiska utmaningen. Ett aktivt regionalt arbete på integrationsområdet kan dessutom öka inflyttningen av utrikes födda med efterfrågad kompetens. Här har folkbildningen en central roll.

Svensk folkbildning kan också själv dra nytta av mångfalden i Sverige för sin kapacitetsuppbyggnad. Genom att vara förankrade i lokalsamhället och det ideella föreningslivet är studieförbund och

Prop. 2013/14:172 folkhögskolor särskilt väl lämpade när det gäller att få till stånd mötesplatser, studier och kulturaktiviteter som ger ökad kunskap och medvetna förhållningssätt. Att skapa mötesplatser mellan människor med olika bakgrund och erfarenheter är särskilt angeläget. Därmed stärks uppslutningen kring ett samhälle som baseras på alla människors lika värde och social inkludering. Civilsamhällets medverkan i den processen är avgörande.

Regeringen har tidigare beslutat om etableringsinsatser vid folkhögskolor 2014–2017 genom ett särskilt uppdrag till Arbetsförmedlingen (se avsnitt 3.2.4). Folkbildningens, studieförbundens och folkhögskolornas geografiska spridning över landet är en viktig faktor för denna bedömning, liksom de nära banden till civilsamhällets organisationer och nätverk. Folkbildningen kan bland annat erbjuda samhällsintroduktion och kompetensutveckling, kanalisera det rika kulturella kapital som finns runt om i landet, synliggöra erfarenheter och perspektiv och erbjuda lärande mötesplatser.

6.6 Folkbildningen är en viktig del av kulturlivet

<p>Regeringens bedömning: Det är även fortsättningsvis angeläget med ett gott samspel mellan kulturpolitiska insatser och folkbildningen.</p>
--

Skälen för regeringens bedömning: I statens kulturpolitiska mål nämns bland annat att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet samt att kulturpolitiken ska främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor. En av kulturpolitikens viktigaste länkar med det civila samhället har sedan lång tid utgjorts av folkbildningen. Folkbildningen främjar förekomsten av ett starkt kulturliv i hela landet och verkar för regional rättvisa och kvalitet. Kulturaktiviteterna växer och dominerar numera i studieförbundens cirkelverksamheter och naturligtvis i kulturprogrammen.

Folkbildningen är av stor vikt för kulturområdet av flera skäl. För det första organiseras och finansieras stora delar av amatörkulturen i Sverige inom ramarna för folkbildningens organisationer. För det andra svarar folkbildningen för en stor del av kursverksamheten inom kulturområdet, både i form av konst- och kulturutbildningar vid folkhögskolor och studieförbund och som utbildningsstöd för civilsamhällets kulturorganisationer. Ett tredje skäl är att folkbildningen, och då särskilt folkhögskolorna, också svarar för en stor del av utbildningen av professionella kulturskapare, både i form av förberedande och fullständiga utbildningar.

I stora delar av Sverige, i synnerhet utanför de större städerna och på landsbygden, spelar folkbildningen, föreningslivet och annan ideell buren verksamhet inom civilsamhället en stor roll för kulturlivet. I januari 2011 trädde en ny modell för fördelning av statligt kulturstöd i kraft – kultursamverkansmodellen. Modellen innebär att varje region ska anta en treårig regional kulturplan som grund för fördelning av det statliga stödet. Från och med 2013 inbegriper kultursamverkansmodellen

Enligt kartläggningen Folkbildning och regionala kulturplaner (Thomas Östlund på uppdrag av Folkbildningsrådet, Folkbildningsrådet 2014) visar intervjuer med företrädare för både folkbildning och regioner en närmast samstämmig uppfattning om att folkbildningen har stor betydelse i det lokala och regionala kulturlivet och att de har en given plats i de regionala kulturplanerna. Folkbildningens roll som en central del av infrastrukturen i det lokala kulturlivet lyfts fram, där studieförbunden beskrivs som ”möjliggörare”. Studieförbunden har en mer framträdande roll än folkhögskolorna i kulturplanerna.

Regeringen bedömer att det är fortsatt angeläget med ett gott samspel mellan kulturpolitiska insatser och folkbildningen. I det närmaste perspektivet är det angeläget att finna former för ett bra samspel mellan de kulturpolitiska insatserna, folkbildningen och kulturorienterade insatser inom den civila sektorn.

6.7 Folkbildningens ansvar för jämställdhet

Regeringens bedömning: Folkbildningsrådet bör genomföra en studie om jämställdhet i folkbildningen. Syftet med studien bör vara att undersöka hur jämställdhetsperspektivet är integrerat inom ramen för folkbildningen samt hur folkbildningen förhåller sig till de jämställdhetspolitiska målen. Studien ska även kunna tjäna som underlag för en bedömning av om det finns behov av ytterligare insatser inom folkbildningen på jämställdhetsområdet.

Skälen för regeringens bedömning: Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Jämställdhet mellan kvinnor och män handlar om att riva hinder, vidga möjligheter och förändra de normer och beteenden som begränsar människors utveckling. Varje flicka och pojke, kvinna och man ska ges förutsättningar att utvecklas utan att hindras av fördomar och stereotypa föreställningar.

En av de mer centrala frågorna inom jämställdhetspolitiken är jämställdhet i utbildningen. Förskolan, skolan och högskolan har en viktig uppgift att bidra till flickors och pojkars samt kvinnors och mäns lika möjligheter att utvecklas kunskapsmässigt utifrån sina förmågor och intressen oberoende av könstillhörighet. Samhällets behov av att ta tillvara den bästa kompetensen gynnas av studerandes möjligheter att göra studieval utifrån sina preferenser och oberoende av stereotypa könsroller. Folkbildningen utför en viktig uppgift i sin påverkan på kvinnors och mäns grundläggande värderingar om bl.a. människors lika värde och jämställdhet mellan könen. Folkbildningens verksamhet bör därför bedrivas med utgångspunkt i kvinnors och mäns behov och intressen. Regeringen har tidigare beslutat om särskilda insatser för att på olika sätt stimulera och stärka jämställdhet inom ramen för folkbildningen i syfte att nå särskilda grupper i samhället. Regeringen gav bl.a. Uppsala universitet i uppdrag att genomföra studier i syfte att

Prop. 2013/14:172 bättre kunna fånga upp minoritetskvinnor som vill stärka sin roll i samhället för att på så sätt stärka sina rättigheter och egenmakt (IJ2008/886/DISK). Liknande riktlinjer har även getts till Folkbildningsrådet för att inom ramen för folkbildningen genomföra insatser på jämställdhetsområdet, bl.a. med fokus på att stärka kvinnors entreprenörskap (U2010/423/SV).

En sammanställning av deltagande inom folkbildningen visar på skillnader mellan kvinnor och män i fråga om såväl val av studier som längden på studier. Kvinnorna är i dag fler än männen inom folkbildningen. År 2012 var 57 procent kvinnor och 43 procent män av deltagarna inom folkbildningen medan proportionerna inom studiecirkelarna var 63 procent kvinnor respektive 37 procent män. Kvinnor och män söker sig också till olika utbildningar och aktiviteter inom folkbildningen. Av deltagare i folkhögskolans långa kurser, från en termin och uppåt, var andelen kvinnor under hösten 2012 större än andelen män på samtliga kursinriktningar utom musik och scenisk konst. Samtidigt var 42 procent kvinnor och 58 procent män av deltagarna i de studiemotiverande folkhögskolekurserna. Sammanställningen visar också att andelen studerande kvinnor och män skiljer sig åt mellan olika typer av utbildningar och aktiviteter. Kvinnor tenderar att vara i majoritet inom traditionellt ”kvinnliga” utbildningar med inriktning på dans, klädsömnad och handarbete medan detsamma gäller för män inom traditionellt ”manliga” utbildningar med fokus på träslöjd, skogsbruk och fiske.

Regeringen bedömer därför att Folkbildningsrådet bör genomföra en studie om jämställdhet i folkbildningen i syfte att undersöka hur jämställdhetsperspektivet är integrerat i folkbildningen samt hur folkbildningen förhåller sig till de jämställdhetspolitiska målen. Studien ska även kunna tjäna som underlag för en eventuell senare insats inom folkbildningen på jämställdhetsområdet. Regeringen bedömer att studien om folkbildningens jämställdhetsarbete kan bidra till ökade kunskaper om kvinnors och mäns deltagande inom ramen för folkbildningen.

7 Tolkutbildningar

7.1 Tolkutbildningar inom folkbildningen

En grundläggande förutsättning för att barndomsdöva, vuxendöva och hörselskadade personer samt personer med dövblindhet ska kunna vara fullt delaktiga på lika villkor som alla andra är att det finns tillgång till tolkar. Tolkning utförs främst av teckenspråkstolkar men även av skrivtolkar och dövblindtolkar. Det finns också ett växande behov av så kallade kontakttolkar, vars verksamhet syftar till att stödja personer som talar ett invandrar- eller minoritetsspråk. Utbildning av tolkar bör ske i olika delar av landet så att det finns tillgång till tolkar där behoven finns.

Utbildning av kontakttolkar och av tolkar för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade eller personer med dövblindhet sker främst inom folkbildningen. Utbildning av tolkar för dessa grupper benämns

fortsättningsvis teckenspråkstolkutbildning även om utbildningen omfattar flera typer av tolkar. Prop. 2013/14:172

Tolkutbildningar är kostnadskrävande utbildningar. Utöver det bidrag till folkbildningen som Folkbildningsrådet fördelar, fördelas även ett särskilt bidrag av Myndigheten för yrkeshögskolan.

Utbildningen till kontakttolk och teckenspråkstolk har genomförts vid folkhögskolor och studieförbund under närmare femtio år. 1968 inleddes en försöksverksamhet med utbildning av tolkar för invandrare, s.k. kontakttolkar, i form av kortare kurser på Biskops Arnö folkhögskola. Året därefter startade den första utbildningen av tolkar för döva vid Västanviks folkhögskola i form av en några veckor lång försöksverksamhet. Tolkutbildningarna utformades enligt dåvarande Skolöverstyrelsens riktlinjer. När Skolöverstyrelsen avvecklades 1991 kom det sammanhållna ansvaret för såväl finansiering som styrning av utbildning av tolkar för döva, vuxendöva och hörselskadade personer samt personer med dövblindhet att delas mellan Tolk- och översättarinstitutet (TÖI) och Folkbildningsrådet. TÖI hade det övergripande ansvaret medan respektive utbildningsinstans svarade för den lokala utformningen av tolkutbildningen. TÖI hade ansvaret för finansiering, utveckling och tillsyn av tolkutbildningarna fram till den 1 juli 2012 då dessa uppgifter fördes över till Myndigheten för yrkeshögskolan på grund av att TÖI:s funktion som ett statligt institut avvecklades.

7.2 Teckenspråkstolkutbildningen

7.2.1 Teckenspråkstolkutbildning genomförs vid folkhögskolor

Utbildning till tolk för barndomsdöva, vuxendöva och hörselskadade personer samt personer med dövblindhet (här benämnd teckenspråkstolkutbildning) genomförs i dag vid sju folkhögskolor. För tillträde till utbildning till teckenspråkstolk krävs gymnasiekompetens eller motsvarande med mycket goda kunskaper i svenska. Antagningsförfarandet kan skilja något mellan folkhögskolorna beroende på olika upplägg av utbildningen. Utbildningen till teckenspråkstolk är en fyraårig utbildning men anordnas även som en komprimerad teckenspråks- och dövblindtolkutbildning på tre år. Vidare anordnas en ettårig skrivtolkutbildning. Under 2011 utnyttjades 314 årsstudieplatser i teckenspråkstolkutbildningar och 51 tolkar slutförde sin utbildning.

Regeringens bedömning: Dimensioneringen av och innehållet i teckenspråkstolkutbildningen, liksom behovet av en teckenspråkstolk-läraryr utbildning, behöver ses över.

Skälen för regeringens bedömning

Dimensioneringen av teckenspråkstolkutbildningen

Intresseorganisationer för döva och hörselskadade personer m.fl. framförde 2009 önskemål om att teckenspråkstolk-, dövblindtolk- och skrivtolkutbildning skulle genomföras på högskolenivå för att bland annat säkerställa utbildningens kvalitet och forskningsanknytning och att internationellt samarbete skulle kunna främjas (U2009/1421/UH). Mot bakgrund av bland annat detta förslag har regeringen möjliggjort för högskolan att anordna teckenspråkstolkutbildning. Stockholms universitet tillförs därför från och med 2013 medel från bidraget för teckenspråkstolkutbildning för att anordna ett kandidatprogram i teckenspråkstolkutbildning med 40 utbildningsplatser.

Stockholms universitet har hösten 2013 gjort en första antagning på kandidatprogrammet för teckenspråkstolkutbildning och en andra antagning planeras till hösten 2015. Därefter planeras antagning varje höst. Antalet studerande på utbildningen uppgick i oktober 2013 till 45.

Det är positivt att en teckenspråkstolkutbildning på högskolenivå kan genomföras. Detta ökar teckenspråkstolkutbildningens forskningsanknytning och möjligheterna till internationellt samarbete inom området. Utbildningen vid Stockholms universitet finansieras delvis genom medel från det statliga bidrag för teckenspråkstolkutbildning som lämnas till folkhögskolorna. Detta innebär att det bidrag som kan lämnas för folkhögskolornas teckenspråkstolkutbildning successivt minskar. År 2011 räckte bidraget för teckenspråkstolkutbildning till 385 årsstudieplatser på folkhögskolorna medan det bidrag som beräknas från och med 2017 räcker till 190 årsstudieplatser. Det totala antalet årsstudieplatser i teckenspråkstolkutbildning som kan finansieras genom bidraget för teckenspråkstolkutbildning minskar genom att högskoleutbildningens helårsstudieplatser tilldelas högre belopp jämfört med folkhögskolornas. Därmed minskar det totala utrymmet för teckenspråkstolkutbildning (vid folkhögskolor och inom kandidatprogram) från 385 till 230 årsstudieplatser.

Folkbildningsrådet har i en skrivelse till Utbildningsdepartementet (U2013/4101/UC) framfört att antalet folkhögskolor som anordnar teckenspråkstolkutbildning kommer att minska genom högskoleutbildningens genomförande. Enligt Folkbildningsrådet kommer det nuvarande och framtida behovet av teckenspråkstolkar inte att kunna tillgodoses eftersom betydligt färre tolkar kommer att utbildas framöver. Folkbildningsrådet menar att den minskade dimensioneringen av teckenspråkstolkutbildningen kommer att leda till att brukarnas tillgång på utbildade tolkar blir tydligt försämrade.

Regeringen anser att kandidatprogrammet även fortsättningsvis till viss del bör finansieras genom bidraget för teckenspråkstolkutbildning. Mot

bakgrund av att bidraget för folkhögskolornas teckenspråkstolksutbildning nu successivt minskar bör det dock göras en översyn av teckenspråkstolksutbildningens omfattning och finansiering mot bakgrund av samhällets och brukarnas behov av teckenspråkstolkar.

Teckenspråkstolksutbildningens innehåll

Regeringen anser att det bör övervägas om det behöver tydliggöras vilka kunskaper och färdigheter teckenspråkstolkar ska ha utöver kunskaperna i själva teckenspråket. En jämförelse kan göras med kontakttolksutbildningen som genomgick betydande förändringar under 2006 då den sammanhållna grundutbildningen infördes. Den sammanhållna kontakttolksutbildningen har sedan dess haft fastställda nationella kunskapsmål och nationella realiaprov.

Kontakttolksutbildningen är även föremål för en tydligare reglering i förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk än teckenspråkstolksutbildningen.

Mot bakgrund av de positiva erfarenheterna av den sammanhållna grundutbildningen till kontakttolk anser regeringen att det bör övervägas om det även bör tydliggöras vilka kunskaper och färdigheter teckenspråkstolkar ska ha utöver kunskaperna i själva teckenspråket. Prov, validering eller examination visar på en tolks kunskaper och färdigheter och utgör därmed en gradering av kvaliteten som är av intresse för såväl tolk som användare. Det finns behov av underlag för närmare överväganden om även teckenspråkstolksutbildningen bör bli föremål för en tydligare styrning, t.ex. genom att kursmål och nationella prov införs.

Teckenspråkstolksutbildningen bör därför ses över. I översynen bör ingå att utvärdera de olika teckenspråkstolksutbildningarna och göra överväganden om vilket innehåll som utbildningen bör ha med beaktande av teckenspråkstolkningens kvalitet, genomströmning i utbildningen och resursanvändning. Översynen bör även omfatta en bedömning av behovet av statlig styrning i form av t.ex. kursmål, prov, examination och validering av kunskaper för teckenspråkstolkar. Vidare bör det ses över vilka former av teckenspråkstolksutbildning som bör finnas för att tillgodose samhällets behov av olika tolkar för barndomsdöva, vuxendöva och hörselskadade personer samt personer med dövblindhet. I sammanhanget bör övervägas om utbildningen i teckenspråk bör separeras från teckenspråkstolksutbildningen så att kunskaper i teckenspråk i stället ska utgöra ett antagningskrav för att kunna bli antagen till teckenspråkstolksutbildning. I dessa överväganden bör hänsyn tas till de studerandes möjligheter till finansiering av studierna.

Behovet av en teckenspråkstolkutbildning

Många av folkhögskolornas lärare i teckenspråkstolkning kommer att gå i pension under de närmast kommande åren. Det uppstår därmed ett stort behov av nya teckenspråkstolkutbildare. För närvarande finns ingen utbildning av teckenspråkstolkutbildare. Det har tidigare funnits utrymme att inom bidraget för teckenspråkstolksutbildning stödja viss pedagogisk utbildning för teckenspråkstolkutbildare i studiecirkelform. Dessa kurser genomförs inte längre och det finns inte heller något utrymme för att

Prop. 2013/14:172 anordna sådan utbildning, eftersom det statliga bidraget för folkbildningens teckenspråkstolkutbildning successivt minskar.

Regeringen anser därför att även behovet av utbildning av teckenspråkstolk lärare bör ses över. Översynen bör även omfatta vilka former och vilket innehåll en teckenspråkstolk lärarutbildning bör ha. I sammanhanget bör övervägas fördelar och nackdelar med att anordna fördjupningskurs inom folkhögskola respektive studieförbund. Kostnaderna för olika utbildningsalternativ bör beräknas.

7.3 Kontakttolkutbildningen

Regeringens bedömning: Myndigheten för yrkeshögskolan bör få i uppdrag att utöver pågående översyn av kontakttolkutbildningens innehåll även se över kontakttolkutbildningens omfattning.

Skälen för regeringens bedömning

Kontakttolkutbildningen behöver följa samhällets förändringar

Kontakttolkutbildningen reformerades 2006 till en sammanhållen grundutbildning om två terminer med fastställda nationella mål och realiprov. Kontakttolkutbildning genomförs i dag vid sex folkhögskolor och fyra studieförbund. Fyra folkhögskolor och tre studieförbund anordnar den sammanhållna grundutbildningen.

För att bli antagen till utbildningen till kontakttolk krävs utbildning som motsvarar gymnasienivå och goda kunskaper och färdigheter i svenska samt i tolkspråket.

Utbildning till kontakttolk genomförs i form av en sammanhållen grundutbildning under ett år på halvfart eller två år på kvartsfart. Därutöver anordnas fördjupningskurser bland annat i rättstolkning och tolkning för barn. Under 2011 deltog 327 kvinnor och män i sammanhållen grundutbildning. Samma år fick 96 kvinnor och män utbildningsbevis efter genomgången sammanhållen grundutbildning med godkänt resultat.

Som nämnts ovan genomgick kontakttolkutbildningen betydande förändringar under 2006 då den sammanhållna grundutbildningen infördes. Förändringarna hade sin grund i vad som hade föreslagits i betänkandet Tolkutbildning – nya former för nya krav (SOU 2005:37).

I takt med att samhället förändras bör tolkutbildningarnas inriktning, innehåll och omfattning stämmas av i förhållande till samhällets aktuella behov. Mot bakgrund av samhällets utveckling kan det finnas anledning att göra förändringar i tolkutbildningarna, bland annat vad avser innehåll och omfattning.

Statskontoret redovisade 2012 på regeringens uppdrag rapporten En tolkningsfråga – Om auktorisation och åtgärder för fler och bättre tolkar (Statskontoret 2012:2). När det gäller utbildningens innehåll ansåg Statskontoret att den kursplan som används bör ses över och utbildningen anpassas till förändrade krav. Statskontoret menar bl.a. att det bör föras in mer övning i praktisk tolkning på bekostnad av realia och att mer övning i videotolkning bör införas.

Enligt förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk får Myndigheten för yrkeshögskolan, när det gäller sådan kontakttolkutbildning som bidrag lämnas för, meddela föreskrifter om nationella förkunskapskrav, nationella kursmål, nationella prov och intyg för dem som gått utbildningen med godkänt resultat. Myndigheten för yrkeshögskolan har påbörjat en översyn av kursmålen för den sammanhållna grundutbildningen.

Samhällets behov av kontakttolkar har ökat väsentligt i takt med den ökade invandringen till Sverige. Bland antalet asylsökande talar de allra flesta ett språk som den svenska befolkningen inte har den minsta kunskap om. För att möjliggöra en väl fungerande etablering av det ökande antalet invandrare behövs kontakttolkar med kompetens att tolka inom ett antal olika samhällsområden. Regeringen anser därför att det även bör ses över vilka behov det finns av kontakttolkar i dagens Sverige och om samhällets behov av kontakttolkar kan tillgodoses.

Myndigheten för yrkeshögskolan bör därför även få i uppdrag att se över kontakttolkutbildningens omfattning i förhållande till samhällets behov av kontakttolkar samt vid behov föreslå vilka förändringar som krävs för att samhällets behov av kontakttolkar ska kunna tillgodoses.

8 Kunskap om folkbildningen

8.1 Behovet av folkbildningsforskning

Folkbildningen har spelat en viktig roll i utformningen av det moderna samhället. Med fokus på demokrati, deltagarinflytande, personlig utveckling och alternativa undervisningsformer har de folkbildande verksamheterna med tiden utvecklat särdrag som kvarstår än i dag. Lärandeprocessen sker ofta i socialt samspel i grupp och med inslag av deltagarinflytande vilket ger deltagarna goda möjligheter att medverka i stärkandet och utvecklandet av demokratin i samhället.

I takt med samhällsutvecklingen har folkbildningens förutsättningar och roll förändrats. Det finns därför ett ständigt behov av forskning om folkbildningen och dess förutsättningar. Vad utgör folkbildningens särart i dag och vilken roll i samhället kommer folkbildningen att spela framöver?

Sedan 1950-talet har forskning med folkbildning i fokus stadigt ökat. Under 1950-talet skrevs några enstaka avhandlingar om folkbildning. Mellan 1991 och 2010 skrevs sammanlagt 74 doktorsavhandlingar varav de flesta, 30 avhandlingar, i ämnet pedagogik men även ämnen som idéhistoria, historia, sociologi samt litteratursociologi, etnologi och genusvetenskap fanns representerade (Forskning om folkbildning, Laginder 1/2011).

8.2 Flera aktörer bidrar med kunskap om folkbildning

År 1990 fick Linköpings universitet i uppdrag av regeringen att ta ett nationellt ansvar för folkbildningsforskningen. Som ett led i detta inrättade Linköpings universitet ett nationellt program för folkbildningsforskning som kallas Mimer. Mimer är organiserat som ett nätverk av folkbildningsforskare från olika discipliner och lärosäten samt av folkbildare från hela Sverige. Mimer arrangerar årliga konferenser och publicerar forskningsartiklar och nyhetsbrev. Linköpings universitetsbibliotek har dessutom ett nationellt ansvar för den retrospektiva ämnesbibliografin Svensk folkbildningsbibliografi (1859–1950) som är en del av den totala LIBRIS-databasen.

I samband med att Mimer bildades, bildades även Föreningen för folkbildningsforskning vars syfte är att synliggöra folkbildningsforskning samt att skapa tillfällen för diskussion om folkbildning och folkbildningsforskning. Detta åstadkommer föreningen genom att anordna seminarier och möten och genom utgivning av medlemsskrift och årsbok. Målgrupperna för Mimer och Föreningen för folkbildningsforskning skiljer sig något åt då Mimers målgrupp i huvudsak utgörs av forskare medan Föreningen för folkbildningsforskning främst består av folkbildningspraktiker.

Även Folkbildningsrådet har en viktig funktion beträffande kunskap om folkbildning. Folkbildningsrådet genomför ett flertal undersökningar, uppföljningar och utvärderingar om folkbildningen varje år, ibland på uppdrag av regeringen men även på eget initiativ. Under 2014–15 kommer Folkbildningsrådet att genomföra en metautvärdering av återkommande karaktär där den nya kunskap som tillkommit de senaste fem åren inom folkbildningen sammanfattas och stäms av mot statens fyra syften för statsbidrag till folkbildningen.

8.3 Folkbildningen synliggörs i befolkningsstudie

Ersta Sköndal högskola har sedan tidigt 1990-tal genomfört fyra befolkningsundersökningar med avsikt att studera omfånget av och formen för svenskarnas ideella engagemang och frivilligarbete. Under 2014 kommer den femte befolkningsundersökningen och med den kommer ytterligare en dimension att tillföras i form av ett folkbildningsperspektiv. Det innebär att forskarna kommer att ta hänsyn till hur folkbildningen har format det medborgerliga engagemanget i Sverige. Genom att kombinera civilsamhällesforskningen med folkbildningsperspektivet hoppas forskarna kunna beskriva och karaktärisera engagemanget i folkbildningen och därmed kunna placera in de individer som engagerar sig samt de insatser och aktiviteter som genomförs inom folkbildningen i ett större sammanhang. Forskarna avser också att undersöka till vilken grad de individer som engagerar sig i folkbildningen även engagerar sig i andra delar av det civila samhället. Genom att beskriva vilka medborgare som engagerar sig i folkbildande verksamhet samt ideellt och frivilligarbete hoppas de även kunna

klargöra vad som karaktäriserar de grupper som står utanför båda typerna av engagemang. Genom projektet hoppas således forskarna kunna undersöka vem som engagerar sig, hur dennes samhällsförståelse gestaltar sig samt vad den engagerade individen uppger för motiv för sitt engagemang.

I det andra syftet för statsbidraget till folkbildningen framgår det att folkbildningen ska göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation och uppmuntra deltagande i samhällsutvecklingen (se avsnitt 4.4). I och med genomförandet av Ersta Sköndal högskolas nästa befolkningsstudie bör kunskap genereras om vad som utmärker personer som inte är engagerade i det civila samhället och folkbildningsverksamhet. Detta ger möjlighet att identifiera vägar att nå den del av befolkningen som tidigare inte deltagit i folkbildningens verksamhet.

8.4 Tre antologier som belyst folkbildningens nytta, pedagogik och roll i det civila samhället

I folkbildningspropositionen Lära, växa, förändra (prop. 2005/06:192), aviserade regeringen en särskild satsning inom folkbildningsforskningen. Vetenskapsrådet fick i uppdrag att disponera medlen och tilldelades genom 2007 års budgetproposition 5 miljoner kronor årligen att fördela under 2007, 2008 och 2009.

Vetenskapsrådets utbildningsvetenskapliga kommitté fick därefter ansvaret att fördela dessa medel till olika forskningsprojekt. I utlysningen efterfrågades forskning med fokus på folkbildningens betydelse och forskning med inriktning på metod- och teoriutveckling inom folkbildning. 14 ansökningar kom in till Vetenskapsrådet varav tre tilldelades medel. Samtliga projekt pågick mellan 2007 och 2010 och resultatet går i dag att ta del av i form av tre publicerade antologier; Folkbildningens nytta – en studie om kapitalformer i folkbildande verksamhet, Mobiliseringsdidaktik samt Studieförbund och civilsamhälle.

I Folkbildningens nytta – en studie om kapitalformer i folkbildande verksamhet vidgar forskarna begreppen nytta och kapital till något annat än ekonomisk gränsnytta och ekonomiskt kapital. På så vis kan bildning, och inte bara utbildning, framstå såsom samhällsekonomiskt effektivt och det blir möjligt att undersöka och belysa folkbildningens mervärde. Studien tar upp olika typer av kapital, såsom kulturellt, symboliskt, socialt, medialt, hälsokapital och teknologiskt kapital.

Projektet mynnade också ut i en bok, Nyttan med folkbildning (red. Gustavsson och Wiklund, 2013). I publikationen bidrar 11 forskare med olika infallsvinklar på folkbildningen och dess villkor i dag. Syftet med att söka samhällsnyttan med folkbildning inom olika områden har varit att kunna få grepp om den samlade samhällsnyttan i ett fördjupat perspektiv och belysa hur folkbildning kan bidra med kunskap till formell utbildning i ett pedagogiskt och socialt avseende.

Det andra forskningsprojektet som fick medel från Vetenskapsrådet, Mobiliseringsdidaktik, handlar om dilemman i mobiliserande folkbildning. Folkbildning diskuteras utifrån begreppen didaktik, design

Prop. 2013/14:172 och dilemman. Genom att studera utformningen av undervisning och utbildning i olika folkbildande verksamheter hoppas forskarna kunna bidra med kunskap om verktyg för att nå målen med verksamheterna.

Projektet bestod av tre delstudier där forskarna undersökte hur tre olika folkbildande verksamheter bedrevs utifrån kursledarnas eller lärarnas didaktiska design samt hur kursledaren eller läraren valde att hantera de dilemman som uppstod i undervisningen. Verksamheterna som undersöktes omfattades alla av målsättningen att få deltagarna att reflektera över hur de kan påverka sin egen livssituation liksom hur livssituationen relaterar till övergripande samhällsfrågor. Projektet resulterade i antologin *Folkbildning för förändring: Dilemman i politiskt mobiliserande didaktik* (Eriksson, Larsson, Lundberg och Nordvall, 2013).

I det tredje projektet, Studieförbund och civilsamhälle, studerar ett antal forskare relationen mellan studieförbund och det civila samhället, vilken kan beskrivas som något komplex. Svensk folkbildning betraktas ofta som en del av det civila samhället men den frihet och frivillighet som ska prägla folkbildningen kan enligt forskarna ifrågasättas då folkbildningen sedan länge har tilldelats och på så vis har blivit beroende av offentligt stöd. De folkbildande verksamheterna har även behövt anpassas till den öppna marknaden för att konkurrera med andra aktörer inom området för utbildningar och aktiviteter. Studien visar att studieförbunden blir alltmer professionaliserade samt att de på olika sätt rör sig bort ifrån sin historiska folkrörelseförankring.

Resultaten av forskningen har presenterats i antologin *En mosaik av mening, om studieförbund och civilsamhälle* (red. von Essen och Sundgren, 2012) där författarna diskuterar studieförbundens historiska och nutida utveckling i förhållande till civilsamhället.

8.5 Övriga aktuella studier

I början av 2010 beslutade Folkbildningsrådet på eget initiativ att genomföra en utvärdering av bidragsmodeller för studieförbund och folkhögskolor. Utvärderingen presenteras i tre delrapporter varav två redan är utgivna. Dessa är *Ett system som alla kan leva med* (delrapport 1, 2012) och *Implementering av nya bidragsmodeller* (delrapport 2, 2013). Slutrapporten förväntas komma under 2014. Del ett fokuserar på arbetet med att revidera bidragsmodellerna, del två handlar om förberedelserna och genomförandet av modellerna och slutrapporten kommer att redogöra för effekterna av de reviderade bidragsmodellerna som började tillämpas under 2012. Hur statliga bidrag påverkar civilsamhällets organisationer är den övergripande frågan i projektet.

Delrapport ett handlar, som nämns ovan, om hur arbetet med att ta fram nya modeller för utvärdering gick till. Enligt forskarna kan processen med att revidera bidragsmodellerna klassas som demokratisk. Folkbildningsrådets medlemmar fick nominera ledamöter och kunde därmed direkt påverka arbetet. Studieförbunden och folkhögskolorna, det vill säga bidragsmottagarna, kunde också påverka genom konferenser, överläggningar och remissvar. Dock framgår det att Folkbildningsrådets

sammansättning påverkar utformningen av fördelningssystemen. Eftersom medlemmarna utgörs av representanter från olika studieförbund och folkhögskolor menar forskarna att det finns en uppenbar risk att de främst bevakar sina egna intressen. Dessutom är beredningsgrupperna något homogent sammansatta vilket enligt forskarna kan skapa grupp tänkande och brist på mer radikala idéer. Förslagen som beredningsgrupperna tagit fram följer i stort sett direktiven från staten men förväntningarna på att fördelningssystemen ska innehålla kvalitativa element infrias inte. Det föreslagna fördelningssystemet innehåller inte några kvalitativa mått av den typ som regeringen har efterfrågat. Detta förklaras till viss del genom en organisatorisk åtskillnad mellan kvalitetsfrågorna och fördelning av statsbidragen. Studieförbunden vill inte blanda samman kvalitetsfrågor med bidragsfördelningen. Forskarna ställer sig även frågan om bidragssystemet bör vara kopplat till kvalitetskriterier då detta inte är något som förespråkas av folkbildningens aktörer. Forskarna förklarar att grundprincipen är att varje folkhögskola och studieförbund ansvarar för sitt eget kvalitetsarbete men de påpekar att ska detta fungera måste aktörerna bli bättre på att själva utvärdera sin verksamhet.

I delrapport två undersöker forskarna närmare hur effekterna av systemen för fördelningen av statsbidrag skiljer sig åt inom de olika studieförbunden. Till skillnad från folkhögskolorna, där systemet för fördelningen av bidrag motsvarar Folkbildningsrådets system, kan studieförbunden på förbunds nivå efter tilldelat statsbidrag ändra på hur pengarna fördelas till avdelningsnivå. Filtreringen på förbunds nivå ger förbundsstyrelsen makt att påverka och förändra systemet och det faktum att styrelsen har kontroll över medlen ger den också möjlighet att styra de lokala och regionala avdelningarna.

Slutrapporten kommer att fokusera på de lokala och regionala avdelningarna och undersöka på vilket sätt det statliga bidraget används som en del av styrningen av verksamheten.

Vid sidan om utvärderingen av nya bidragsmodeller genomför Folkbildningsrådet ytterligare ett tiotal utvärderingar under perioden 2010–2014.

Folkbildningens deltagare undersöks i tre utvärderingar. I Folkhögskoledeltagarundersökning 2010 (Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2011) beskrivs folkhögskolans deltagare i långa kurser i demografiskt avseende och deras erfarenheter och värdering av folkhögskolestudierna redovisas. I utvärderingen uppmärksammas särskilt deltagare med funktionsnedsättning. En uppföljande undersökning av folkhögskolans deltagare genomförs under 2014, med fokus på deltagare i studiemotiverande folkhögskolekurs. Under 2014 redovisas även en undersökning bland studieförbundens cirkeldeltagare, i första hand bland deltagare som är 65 år eller äldre.

Folkbildningens pedagoger uppmärksammas i två utvärderingar. I rapporten Att vara folkhögskollärare (Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2013) analyseras folkhögskollärares förutsättningar för sitt arbete, deras kompetensbehov och tidsanvändning. De olika studieförbundens cirkelledare beskrivs i en rapport som publicerades i mars 2014 och deras roll inom studieförbunden analyseras.

Prop. 2013/14:172 Tre utvärderingar har ägnats åt studieförbundens kulturprogram. I dessa rapporter har kulturprogrammen utvärderats vad avser deras betydelse för det lokala samhället, för deltagarna och för de medverkande.

Folkhögskolornas relationer till sina huvudmän har analyserats i rapporten Tradition, resurs eller nödvändighet? (Folkbildningsrådet utvärderar No 2 2012).

En metautvärdering genomförs under 2014 och 2015. I denna analyseras resultaten av periodens samtliga utvärderingar i relation till statens fyra syften med statsbidraget till folkbildningen.

9 Svensk folkbildning i internationellt perspektiv

9.1 Internationellt engagemang inom folkbildningen

Sverige har en relativt lång tradition av internationellt engagemang inom folkbildning och det är framför allt värden som demokrati och solidaritet som från svenskt håll har legat till grund för internationella och transnationella samarbeten. De största är International Council for Adult Education (ICAE), European Association for the Education of Adults (EAEA) och Nordiska ministerrådet.

I regeringens förra folkbildningsproposition Lära, växa, förändra (prop. 2005/06:192), har ett av de sju verksamhetsområdena rubriken Folkhälsa, hållbar utveckling och global rättvisa. Enligt Folkbildningsrådets rapport Gränsöverskridande folkbildning – om resurser, nätverk och transnationellt engagemang 2011 har studieförbund och folkhögskolor motiverat parten av sina internationella och transnationella aktiviteter med detta sjunde verksamhetsområde.

De transnationella samarbetena utgör en stor del av folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet och flertalet folkbildningsorganisationer är medlemmar i globala och regionala samverkansorgan.

I Sverige förknippas folkbildningens folkhögskolor och studieförbund med i stort sett hela befolkningen som målgrupp. I internationella sammanhang används ofta uttrycket ”Adult Education” för att beskriva folkbildande verksamhet. Som uttrycket antyder riktar sig dock vuxenutbildning till en mer specifik målgrupp än vad svenskans ”folkbildning” gör. En översättning som möjligtvis når närmare innebörden av det svenska uttrycket folkbildning är ”Popular Education” som knyter an till den rörelsebaserade folkbildningstradition som finns i Sverige. Att de större internationella aktörerna inom folkbildning väljer att använda uttrycket ”adult education” för med sig att fokus hamnar på vuxenutbildning och att det är individens möjligheter till personlig utveckling och vidareutbildning som används som motiv snarare än demokrati- och inflytandefrågor.

Ett flertal rapporter har sedan mitten av 00-talet sammanställts i syfte att undersöka och kartlägga folkbildningens internationella nätverk. År 2006 skrevs på uppdrag av Folkbildningsrådet rapporten Kartläggning och analys av folkbildningens internationella kontaktnät, vilken följdes upp av rapporten Gränsöverskridande folkbildning – om resurser, nätverk och transnationellt engagemang. Även folkhögskolornas intresseorganisation FOLAC (Folkbildning – Learning for Active Citizenship) har bidragit till forskningen om internationella samarbeten inom folkbildning i och med den rapport om folkhögskolornas internationella kontakter som sammanställdes 2010 under titeln I den globala rättvisans tjänst – om folkhögskolornas medverkan i politiken för global utveckling. I rapporten framgår att det utmärkande för utbyten med studenter vid folkhögskolor är att deltagarna i huvudsak reser till länder med låg BNP per capita medan högskolestuderande åker till före detta kolonialmakter med hög BNP per capita. På detta område särskiljer sig därmed folkbildningens studenter från högskolornas.

9.2 Folkbildningsorganisationer är aktiva på den internationella arenan

Sedan folkbildningspropositionen Lära, växa, förändra har mycket hänt på den internationella arenan för folkbildning. I och med framväxten och utvecklingen av det internationella samarbetet i organisationer som EAEA (European Association for the Education of Adults) och ICAE (International Council of Adult Education) har folkbildningens samhällsvärden erkänts och utforskats i allt större utsträckning världen över.

ICAE är en global folkbildnings- och vuxenutbildningsorganisation. Den har funnits sedan 1973 och består av fler än 700 medlemsorganisationer i över 140 länder. Från Sverige finns tre folkbildningsorganisationer representerade i ICAE. Dessa är Folkbildningsrådet, Folkbildningsförbundet och Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO). ICAE:s fokusområden är jämställdhet och hållbar utveckling och organisationen arbetar med alltifrån livslångt lärande till grundläggande hälsovård samt fredsfrågor och mänskliga rättigheter. Organisationen arbetar för att vuxnas lärande ska betraktas som ett verktyg för att få medvetna och samhällsengagerade medborgare. ICAE är ett formellt rådgivande organ till UNESCO (FN:s organ för utbildning, forskning och kultur) och är även rådgivande till ECOSOC (FN:s ekonomiska och sociala råd) i dess arbete.

Som ett led i det ökade intresset för internationella samarbeten som uppstod i Europa efter andra världskriget bildades vad som idag är Europas största samarbetsorgan beträffande folkbildning, EAEA. Organisationen fick dock sin nuvarande form och sitt nuvarande namn först på 90-talet. I dag är 116 organisationer från 43 länder medlemmar i EAEA. Sverige står för fem av organisationerna: Folkbildningsrådet, Folkbildningsförbundet, Rörelsefolkhögskolornas riksförbund (RIO), Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet (NBV) samt Svenska folkhögskolornas lärarförbund (SFHL). EAEA är en lobbyorganisation

Prop. 2013/14:172 som driver frågor som handlar om att vuxenutbildning och livslångt lärande ska finnas på agendan i EU-sammanhang. Organisationen samarbetar även med andra internationella organisationer på internationell nivå, såsom ICAE. Genom medlemskapet i EAEA strävar de svenska folkbildningsorganisationerna efter att påverka beslutsfattandet i EU.

I Hamburg finns UNESCO:s institut för livslångt lärande (UNESCO Institute for Lifelong Learning, UIL) som arbetar med forskning, dokumentation och policyutveckling inom fältet för vuxnas lärande. Institutet prioriterar frågor som berör analfabetism men arbetar även för att statusen på icke-formell utbildning och alternativ pedagogik i utbildningen för marginaliserade och utsatta grupper ska höjas. Institutet fungerar också som stöd till medlemsstaterna och då främst länder i Afrika, utvecklingsländer samt E9-länder. E9-länderna utgörs av nio befolkningsrika länder med hög andel analfabeter, exempelvis Mexiko, Kina, Indien, Bangladesh och Nigeria. Trots att UIL har valt att prioritera utvecklingsländer har institutet även genomfört en av de första undersökningarna om läskunnighet i Europa och arbetar för tillfället med att främja projekt i Europa där läskunnighet och livslångt lärande knyts samman. UIL följer även upp internationella åtaganden såsom milleniemålen, Education for all (EFA – en global överenskommelse som ger barn, unga och vuxna rätt till kvalitativ utbildning), och åtaganden som tas fram genom UNESCO:s egna vuxenutbildningskonferenser CONFINTEA.

9.3 Nordiska länder samarbetar kring folkbildning

Det finns även aktörer med nordiska samarbeten som utgångspunkt. Nordiska folkhögskolerådet, som bildades 1956, är nordens äldsta folkbildningsnätverk. Det arbetar på uppdrag av Nordiska ministerrådet för att stärka och underlätta samarbetet mellan de nordiska folkbildningsaktörerna och har som syfte att främja folkbildningens roll i samhället. Arbetet baseras på Nordiska ministerrådets strategiplan för utbildning och forskning samt den årliga handlingsplan som tas fram gemensamt av Styrgruppen för Vuxnas Lärande (SVL) och ordförandelandet i Nordiska ministerrådet.

Nordiska ministerrådet har även två andra samsamarbetsorgan som arbetar för folkbildning, Nordiskt nätverk för vuxnas lärande (NVL) och Nordplus vuxen. NVL är ett projekt vars verksamhet också utgår ifrån den ovan nämnda strategiplanen för utbildning och forskning som Nordiska ministerrådet tagit fram samt den årliga handlingsplan som upprättas av SVL och värdlandet. NVL har en roll som ligger mellan policy och praxis i form av en plattform för projekt och miljöer. Genom att främja dialog och utbyte mellan de nordiska länderna ska det nordiska kunnandet fördjupas och samarbetets effekter ska sträckas ut till Nordens närområden och övriga Europa.

Fokus för Nordplus vuxen är att skapa samarbeten, förnyelse och utveckling inom vuxenutbildningen. Nätverket arbetar i dag med att skapa möjligheter för samarbeten, praktik och utbildning i de nordiska

länderna men även i de baltiska länderna och på Grönland, Färöarna och Åland.

FOLAC bildades av de 150 folkhögskolorna gemensamt och har till uppgift att främja skolornas deltagande i internationellt och europeiskt arbete. Uppdraget initierades av RIO och Sveriges kommuner och landsting (SKL) som ett projekt inom ramen för Folkbildningsrådets arbete och leds av en ledningsgrupp med representanter från båda organisationerna. I dag bedriver FOLAC EU-politisk bevakning och försöker genom påverkansarbete förbättra det långsiktiga, gränsöverskridande samarbetet mellan folkbildningsverksamheter i olika länder och öka möjligheterna till internationellt folkbildningsarbete. FOLAC ser även till att delta i EAEA:s och NRF:s arbete, aktivt följa vad som händer i ICAE samt bevaka folkhögskolornas roll inom Sveriges politik för global utveckling (PGU). Utöver lobbyverksamhet anordnar FOLAC även nätverksträffar med fokus på erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling och är på så vis en viktig aktör i Sverige när det gäller internationella samarbeten inom folkbildningsverksamhet.

Folkbildningsrådet har ansvar för myndighetsrelaterade frågor på området för internationell folkbildning. Rådet följer därför utvecklingen och samarbeten i EU och på ett internationellt plan när det gäller folkbildningsfrågor. Folkbildningsrådet bevakar även folkbildningsfrågor i olika organ med nordisk, europeisk och global anknytning och deltar i möten med Utbildningsdepartementet inför rådsmöten i EU.

9.4 Världskonferens om vuxenutbildning hölls i Malmö

För Sveriges del kulminerade engagemanget för det internationella samarbetet inom folkbildnings- och vuxenutbildningsområdet år 2011, då ICAE höll sin åttonde världskonferens i Malmö under temat A World Worth Living In; Adult Learning and Education – a Key to Transformation. Värddar för konferensen var Folkbildningsrådet, Folkbildningsförbundet, RIO och SKL. Konferensen lockade cirka 700 deltagare, däribland framstående politiker och forskare och den omgavs av andra stora evenemang med fokus på det internationella samarbetet kring folkbildning. Bland annat sammanträdde Europas samarbetsorgan EAEA i sin årliga generalförsamling dagen före världskonferensen och svenska liksom andra nordiska aktörer höll i seminarier om folkbildning och vuxenutbildning under de dagar som konferensen pågick (ICAE Activity report 2011).

Konferensen hade fyra teman. Det första, Literacy – And So What, handlade om internationella åtaganden angående vuxnas lärande och uppföljningar av den internationella FN-konferensen om vuxenutbildning samt FN:s utbildnings- och millenniemål. Det andra temat var The Future in Who's Hands? och berörde vilken roll utbildning och lärande kan ha i frågor om hållbar utveckling och klimatförändringar. Tredje temat handlade om vilken roll informellt, icke-formellt och formellt lärande har för arbetslivets utveckling och hade rubriken Learning for What Work? Det fjärde temat som gick under namnet The Northern Enlightenment

Prop. 2013/14:172 hade nordisk prägel och handlade om att lära av den nordiska folkbildningstraditionen för att möta dagens globala utmaningar.

9.5 Den svenska folkbildningen i internationell kontext

Eftersom folkbildningen har haft en så betydande del i utvecklingen av det svenska moderna samhället utmärker sig den svenska folkbildningstraditionen ofta från andra. Detta uppmärksammas i boken *Popular Education, Power and Democracy* (red. Nordvall, Laginder och Crowther, 2013). Det är den första internationella antologin utgiven av Mimer och den är tryckt vid det engelska förlaget NIANCE, som också är Storbritanniens största organisation för vuxenutbildning. Boken fokuserar på svensk folkbildningstradition och beskriver även den politiska kultur som den verkar i. I Sverige är folkbildningen förknippad med demokrati- och inflytandefrågor, inte enbart med att erbjuda vidareutbildning i syfte att öka den enskildes anställningsbarhet. Fokus ligger inte på individen som person utan som medborgare och del av sitt sammanhang. Antologin är i huvudsak skriven av olika folkbildningsforskare från Sverige men den innehåller även en redovisning av hur svensk folkbildning har spridit sig utanför rikets gränser. Internationella forskare beskriver folkbildningsverksamhet i Japan, USA och Tanzania som inspirerats av svensk folkbildning och ett kapitel ägnas även åt att jämföra folkbildningens utveckling och förutsättningar i Sverige och Storbritannien.

Nordiska folkhögskolan i Genève

1931 grundades Genève-skolan, en nordisk folkhögskola i Schweiz. Genève-skolan anordnar en fyra veckor lång kurs varje år med deltagare från olika fackföreningar och folkrörelser i Norden. Skolans verksamhet syftar till att skapa bättre förutsättningar för det nordiska samarbetet och ämnar bidra till en större gemenskap mellan de nordiska länderna. Syftet med skolan är även att sprida kunskap om de nordiska frågorna och Nordens roll i en allt mer globaliserad värld. Verksamheten ska fungera som ett stöd för folkrörelser och fackföreningar i mötet med internationaliseringens effekter. Under vistelsen i Genève får deltagarna möta hela världens arbetsliv i och med den internationella konferensen om arbetslivet som anordnas av FN-organet ILO (International Labour Organization) i juni varje år.

Statlig finansiering av internationell verksamhet

Enligt Folkbildningsrådets rapport *Gränsöverskridande folkbildning – om resurser, nätverk och transnationellt engagemang* (2011) är folkbildningens internationella verksamhet primärt beroende av statlig finansiering. Folkbildningsanslaget finansierar tillsammans med medel från Sida drygt 60 procent av verksamheterna. Vidare är det tydligt att folkbildningsanslaget i huvudsak finansierar den mer reguljära och långsiktiga verksamheten i form av deltagarutbyten, kursverksamhet och studieresor, medan Sida, Nordiska Ministerrådet samt ESF (Europeiska

sociala fonden) står för finansiering av projektverksamhet. Folkhögskolornas verksamhet finansieras i huvudsak av folkbildningsanslaget medan Sida främst finansierar studieförbundens verksamhet. Enligt rapporten stod folkbildningsanslaget för huvudfinansieringen av 43 procent av de inrapporterade aktiviteterna från Folkhögskolorna och Sida för 24 procent. I studieförbundens verksamhet visade siffrorna näst intill det motsatta då Sida var huvudfinansiär i 43 procent av de inrapporterade aktiviteterna och folkbildningsanslaget stod för 18 procent. Underlaget från studieförbunden var dock ofullständigt enligt rapporten.

10 Konsekvensbeskrivningar

10.1 Konsekvenser för staten, kommuner och landsting

I denna proposition lämnas förslag till mål för folkbildningspolitiken. Regeringen föreslår också en ändring i ett av syftena för statsbidraget till folkbildningen samt att verksamhetsområdena ska upphävas. Dessa förslag sammantagna förtydliga statens intentioner med bidraget till folkbildningen. Det föreslagna målet och syftena skapar en tydlig struktur som förbättrar förutsättningarna för uppföljning och redovisning till riksdagen. Förslagen är inte avsedda att förändra den totala omfattningen av folkbildningens verksamhet och medför därför inga statsfinansiella konsekvenser.

Regeringen föreslår också en ny modell för oberoende statlig utvärdering av folkbildningen. Tidigare har användningen av statsbidraget till folkbildningen främst redovisats kvantitativt. Genom den föreslagna modellen för statlig utvärdering kan effekterna av statsbidraget till folkbildningen redovisas och bedömas i förhållande till de syften som riksdagen har fastställt.

Utvärderingen kommer att finansieras inom ramen för befintliga anslag inom utgiftsområde 17. Även övriga åtgärder som aviseras i propositionen kommer att finansieras inom ramen för befintliga anslag. Förslagen medför därför inga ökade kostnader för staten.

10.2 Konsekvenser för enskilda och företag

Förslag och bedömningar som presenteras i propositionen bedöms ha positiva effekter för enskilda. Folkbildningen präglas redan av demokratiska värden och ett inkluderande arbetssätt. Ändring i ett av syftena med statsbidraget till folkbildningen understriker att folkbildningens inriktning bör vara att ytterligare öka mångfalden, vilket förväntas få till följd att människor i hela Sverige som inte tidigare varit aktiva inom folkbildningen blir det. Det får dessutom till följd att de

Prop. 2013/14:172 redan aktiva får en lärandemiljö som mer präglas av samhällets sammansättning i övrigt.

Regeringen bedömer att förslagen och bedömningarna inte kommer att få konsekvenser för företaget.

10.3 Konsekvenser för jämställdhetspolitiken och integrationspolitiken

Regeringen bedömer att det mål som föreslås för folkbildningspolitiken – Folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället – innebär att det blir tydligare än tidigare hur folkbildningspolitiken bör bidra till arbetet för de jämställdhetspolitiska målen. För att främja jämställdhet är det bland annat angeläget att insatser görs för att komma till rätta med olika typer av utbildningsklyftor.

Folkbildningen tar ett stort ansvar för att nya svenskar ska få ett sammanhang och en lärandemiljö som främjar nyanländas etablering och integration. Genom att ett av syftena med statsbidraget till folkbildningen ändras kommer ytterligare kvinnor och män som är utrikes födda att ta del av folkbildningens verksamhet, att lära sig svenska och komma i sysselsättning och arbete. Förslaget medför således en förstärkning av arbetet för de integrationspolitiska målen.

10.4 Övriga konsekvenser

Regeringens förslag och bedömningar i denna proposition har inte betydelse för det kommunala självstyret.

Förslagen bedöms inte ha någon påverkan på miljön. Inte heller bedöms förslagen ha några effekter på det brottsförebyggande arbetet.

Sammanfattning av betänkandet Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering (SOU 2012:72)

Prop. 2013/14:172
Bilaga 1

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 för att besvara denna fråga. 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 hårddraget gör Folkbildningsutredningen bedömningen att de tidigare utvärderingarna koncentrerat sig mer på formerna 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

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.

påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen; 3) bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället och 4) bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

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. Utredningen vill därför förorda att de fyra syftena i huvudsak behålls i sin nuvarande form. Enligt utredningen balanserar 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 vidare 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 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 Analys, IFAU, samt Myndigheten för kulturanalys. Både IFAU och Myndigheten för kulturanalys har expertkompetens inom utbildningsområdet, respektive kulturområdet. Vidare har båda

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

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 huruvida den står i överensstämmelse med de syften som anges för det statliga stödet till folkbildningen.

Folkbildningsutredningen föreslår slutligen att Folkbildningsrådet får ett förtydligt 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. Där 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.

Förteckning över remissinstanserna, betänkandet Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering (SOU 2012:72)

Efter remiss har yttrande över betänkandet avgetts av Riksrevisionen, Konsumentverket, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete – Sida, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, Arvsfondsdelegationen, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Statskontoret, Nämnden för statligt stöd till trossamfund – SST, Statistiska centralbyrån, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Ungdomsstyrelsen, Myndigheten för yrkeshögskolan, Högskoleverket, Uppsala universitet, Göteborgs universitet, Förvaltningsinstitutionen, Stockholms universitet, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Gymnastik- och idrottshögskolan, Malmö Högskola, Vetenskapsrådet, Naturvårdsverket, Statens kulturråd, Myndigheten för Kulturanalys, Nämnden för hemslöjdsfrågor, Riksantikvarieämbetet, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering – IFAU, Bromölla kommun, Luleå kommun, Skellefteå kommun, Stockholms kommun, Umeå kommun, Gävleborgs läns landsting, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting – SKL, Amatörkulturens samrådsgrupp, Centrum för Idrottsforskning, Civilsamhällets organisationer i samverkan – Civos, Ersta Sköndal Högskola, Folkbildningsförbundet, Folkbildningsrådet, Handikappförbundens Samarbetsorgan, Hela Sverige ska leva, Hyresgästernas riksförbund, Riksförbundet för Social och Mental Hälsa – RSMH, Riksförbundet för sexuellt likaberättigade – RFSL, Riksförbundet Sveriges museer, Riksföreningen för Folkmusik och Dans – RFoD, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation – RIO, SIOS – Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, SISU Idrottsutbildarna, Svensk biblioteksforening, Svensk Scenkonst, Svenska kyrkan, Sveriges Civilförsvarsförbund, Sveriges Kristna Råd, Sveriges Kvinnolobby, Sverok – Spelhobbyförbundet, Våra Gårdar, Västerbottens läns bildningsförbund, Blekinge läns folkhögskola, Botkyrka folkhögskola, Dalsslands folkhögskola, Göteborgs folkhögskola, Härnösands folkhögskola, Jakobsbergs folkhögskola, Kvarnby folkhögskola, Kvinnofolkhögskolan, Röda korsets folkhögskola, Sigtuna folkhögskola, Vimmerby folkhögskola, Wendelsbergs folkhögskola, Arbetarnas Bildningsförbund, Folkuniversitetet, Ibn Rushd studieförbund, Kulturens Bildningsverksamhet, Nykterhetsrörelsens Bildningsverksamhet, Sensus Studieförbund, Studieförbundet, Studieförbundet Bilda för kyrka och samhälle, Studieförbundet Medborgarskolan och Studieförbundet Vuxenskolan.

Utänför remisslistan har dessutom Svenska folkhögskolornas lärarförbund – SFHL, Sveriges Utbildningsradio AB – UR, Agnesbergs folkhögskola, Landstinget i Uppsala län, Stiftelsen Sankt Ignatios, Föreningen för folkbildningsforskning och Bildningsförbundet Östergötland kommit in med yttranden.

Länsstyrelsen i Jämtlands län, Statens skolverk, Örebro universitet, Statsvetenskapliga institutionen, Sametinget, Krokoms kommun, Malmö kommun, Norrköpings kommun, Rättviks kommun, Värnamo kommun, Jönköpings läns landsting, Stockholms läns landsting, Västerbottens läns landsting, Arbetsgivarorganisationen KFO, Bygdegårdarnas Riksförbund, Coompanion, Folkets Hus och Parker, Forum Syd, Forum – Idéburna organisationer med social inriktning, Fritidsodlingens riksorganisation, Ideell Arena, Ideell kulturallians, IOGT-NTO, KFUK-KFUM, Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd, Kontaktnätet – Riksorganisation för ideella kulturföreningar, Körsam, Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer – LSU, Musikarrangörer i samverkan, Riksförbundet för sexuell upplysning – RFSU, Riksförbundet Romer i Europa, Riksförbundet Unga Musikanter, Riksidrottsförbundet RF, Riksteatern, Röda Korset, Stiftelsen Arbetets museer, Stockholms läns bildningsförbund, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Samernas riksförbund, Svenska scoutförbundet, Svenska hemslöjdsföreningarnas riksförbund, Sveriges allmänna Konstförening, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Muslimska Råd, Vuxenstuderandes intresseorganisation – VIO, Gotlands läns folkhögskola, Hyllie Park folkhögskola, Hällefors folkhögskola, June folkhögskola, Litorina folkhögskola, Ljungskile folkhögskola, Medlefors folkhögskola, Molkoms folkhögskola, Mora folkhögskola, Nordiska folkhögskolan, Runö folkhögskola, Skarpnäcks folkhögskola, Solviks folkhögskola, Tärna folkhögskola, Vindelns folkhögskola, Wiks folkhögskola, Österlens folkhögskola och Östra Grevie folkhögskola har inbjudits att lämna synpunkter men har avstått från att yttra sig.

Prop. 2013/14:172 **Utbildningsdepartementet**

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 2014

Närvarande: Vice statsministern Björklund, ordförande, och statsråden Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Arnholm, Svantesson

Föredragande: statsrådet Arnholm

Regeringen beslutar proposition 2013/14:172
Allas kunskap – allas bildning