

# Folkbildningens samhällsvärden

*– En ny modell för statlig utvärdering*

*Betänkande av Folkbildningsutredningen*

*Stockholm 2012*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2012:72

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på

<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23818-9  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Nyamko Sabuni

Regeringen beslutade den 20 oktober 2011 att bemyndiga statsrådet Nyamko Sabuni att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera det statliga stödet till folkbildningen (dir. 2011:93).

Med stöd av bemyndigandet förordnades Erik Amnå, professor i statskunskap vid Örebro universitet, den 1 november 2011 som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Folkbildningsutredningen.

Den 1 december 2011 förordnades departementssekreteraren Marie Ericsson och departementssekreteraren Jeanna Andreen som sakkunniga i utredningen.

Den 1 december 2011 anställdes fil.dr Pia Brundin som sekreterare i utredningen.

Folkbildningsutredningen överlämnar härmed betänkandet *Folkbildningens samhällsvärden. – En ny modell för statlig utvärdering* (SOU 2012:72). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm den 18 oktober 2012

Erik Amnå

/Pia Brundin

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>13</b>
1.1 Bildning för folket .....	13
1.2 Folkbildningen som samhällskraft.....	15
1.3 Behovet av en reviderad utvärdering av folkbildningen .....	19
1.4 Huvudfrågor för utredningen .....	20
1.4.1 Avgränsningar.....	22
1.5 Utredningsarbetet.....	22
1.6 Disposition.....	23
<b>2 Folkbildning i Sverige</b> .....	<b>25</b>
2.1 Staten och folkbildningen.....	26
2.1.1 Folkbildningens särart.....	27
2.2 Folkbildningens verksamhet .....	28
2.2.1 Folkhögskolorna.....	28
2.2.2 Studieförbunden .....	29
2.2.3 Nuvarande och framtida utmaningar för folkbildningen.....	31
2.3 Folkbildningens effekter .....	32
2.3.1 Folkbildningen i ett samhällsekonomiskt perspektiv – resultat av en samhällsekonomisk studie .....	33

<b>3</b>	<b>Statens stöd och styrning .....</b>	<b>37</b>
3.1	Folkbildningsanslagets syften och verksamhetsområden.....	37
3.2	Folkbildningsrådets roll och verksamhet.....	41
3.2.1	Myndighet och medlemsföreträdare.....	42
3.3	Folkbildningsrådets fördelningssystem .....	44
3.3.1	Statligt stöd till studieförbunden .....	44
3.3.2	Statligt stöd till folkhögskolor .....	45
3.3.3	Justeringar inom fördelningssystemet.....	46
3.4	Synpunkter som framkommit på fördelningen av statligt stöd till studieförbund .....	49
<b>4</b>	<b>Utvärdering av folkbildningen .....</b>	<b>53</b>
4.1	Vad är utvärdering? Kort begreppsdiskussion .....	54
4.2	Utvärdering av offentlig verksamhet .....	56
4.3	Utvärdering av folkbildningen .....	57
4.3.1	Statens utvärdering av folkbildningen 1996 .....	58
4.3.2	Statens utvärdering av folkbildningen 2004 .....	59
4.4	Folkbildningsrådets utvärderingar .....	61
4.4.1	Sakkunskap eller oberoende .....	62
4.5	Synpunkter som framkommit på statens utvärdering av folkbildningen .....	64
4.6	Regelbundenhet och fördjupning – önskemål inför kommande statliga utvärderingar .....	66
4.7	Utvärdering av statens stöd till idrotten – en jämförelse.....	70
4.7.1	Utvärdering och uppföljning inom idrotten .....	71
4.8	Några principiella riktmärken inför kommande statliga utvärderingar av folkbildningen .....	73
<b>5</b>	<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>75</b>
5.1	Syftena fungerar i huvudsak väl.....	77

5.2	Behov av en syftesorienterad utvärdering av folkbildningen .....	78
5.3	Indikatorer för utvärdering av folkbildningens kvaliteter .....	82
5.3.1	Alternativ 1: Statliga utvärderingar behålls inom kommittéväsendet, med vissa justeringar.....	86
5.3.2	Alternativ 2: En oberoende forskningsinstitution får uppdraget att utvärdera folkbildningen .....	88
5.3.3	Alternativ 3: Utvärderingen av folkbildningen genomförs av statliga analysmyndigheter .....	89
5.4	Folkbildningsutredningens förslag .....	92
5.4.1	Separat utvärdering av studieförbund och folkhögskolor.....	94
5.4.2	Myndigheter som föreslås utvärdera folkbildningen.....	94
5.4.3	Tidsintervall för kommande utvärderingar .....	96
5.4.4	Ett förtydligt uppföljningsansvar för Folkbildningsrådet.....	98
5.4.5	Kostnads- och konsekvensanalys .....	101
	<b>Särskilt yttrande .....</b>	<b>103</b>
	<b>Bilaga 1 Kommittédirektiv .....</b>	<b>105</b>

# Sammanfattning

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

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

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

om motiven för samhällets stöd till folkbildningen kvarstår.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> I enlighet med de avgränsningar som gjorts har utredningen i strikt mening inte genomfört någon egen utvärdering av folkbildningen. Istället har utredningen haft att bedöma i vilken utsträckning tidigare utvärderingar av folkbildningen ägnas åt denna fråga. Folkbildningsutredningens slutsats är att hittillsvarande utvärderingar av folkbildningen inte har uppmärksammat folkbildningens syftessuppfyllelse 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 hårdraget gör Folkbildningsutredningen bedömningen att de tidigare utvärderingarna koncentrerat sig mer på formerna för, än på resultaten av, folkbildningens verksamhet.

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

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

---

<sup>1</sup> SOU 2004:30, s. 324.

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

<sup>3</sup> Dir. 2011:93, Utvärdering av det statliga stödet till folkbildningen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Folkbildningsutredningen föreslår slutligen att Folkbildningsrådet får ett 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. För att öka transparensen i den decentraliserade självstyrelsen bör rådet också redovisa sin bedömning av inkomna ansökningar om statsbidrag från nya organisationer. Vidare bör Folkbildningsrådet ange vilka effektiviserings- och rationaliseringsåtgärder man vidtagit för att frigöra mer resurser från administration till lokal folkbildningsverksamhet.

# 1 Inledning

*Det som drev Key att våga sig upp i talarstolen var en känsla av en grundläggande orättvisa i samhället. "Det är inte er mat och era kläder som vi avundas er", minns hon att en ung arbeterska en gång yttrade, "det är alla de andliga njutningar, som stå er så mycket lättare till buds än oss."<sup>1</sup>*

## 1.1 Bildning för folket

Folkbildningen i Sverige, i bemärkelsen studieförbund och folkhögskolor, engagerar årligen ett stort antal människor i sin verksamhet.<sup>2</sup> Dess historiska rötter sträcker sig tillbaka till 1800-talet, då folkbildningen växte fram i nära anknytning till de folkrörelser som bidragit till att forma vårt samhälle av i dag. Ellen Key var, av skäl som anges i citatet ovan, en av flera dåtida namnkunniga föreläsare för folkbildningen som ett sätt att integrera landet och motverka att samhällets klasser gled isär. Fackföreningsrörelsen, nykterhetsrörelsen, kvinnorörelsen bonderörelsen och frikyrkorörelsen bidrog gemensamt till att befästa demokratin som politiskt system i landet, genom att i sin föreningsverksamhet bland breda befolkningslager fungera som skolor i demokrati. Studieverksamheten, genom de folkhögskolor och studieförbund som de antingen själva ägde eller på annat sätt stod i förbindelse med, erbjöd viktiga former för deras medlems- och ledarutveckling liksom för en mer vittsyftande utbildning i kunskaper och tekniker som samhällsutvecklingen inte minst inom lantbruket påkallade.

---

<sup>1</sup> Ambjörnsson, Ronny (2012) "Ellen Key – en europeisk intellektuell", Stockholm: Albert Bonniers förlag, s. 214.

<sup>2</sup> Folkbildningsrådet anger i "Fakta om Folkbildning 2012" att de tio studieförbunden årligen arrangerar ca 280 400 studiecirkel med totalt nära 2 miljoner människor, varav ca 683 000 unika personer. Vidare anordnas ca 331 800 kulturprogram med nära 17 miljoner besökare/deltagare. Ca 61 000 arrangemang anordnas i s.k. annan folkbildningsverksamhet med ca 727 000 deltagare, varav ca 392 000 unika personer. I folkhögskolorna deltar 27 600 personer i långa kurser, medan 50 000 personer deltar i korta kurser varje termin.

Folkbildningsbegreppet gjorde sitt inträde i den politiska diskussionen i samband med den tidiga industrialiseringen under 1800-talets mitt, då man diskuterade behovet av en grundläggande utbildning för landets befolkning. Till att börja med var det landsbygdsbefolkningen som ansågs ha störst behov av folkbildningen. I ett senare skede, och som en följd av den tilltagande urbaniseringen, riktades folkbildningen mot den växande arbetarklassen. I sin tidiga fas fyllde folkbildningen en viktig funktion eftersom det saknades kapacitet för att utbilda stora delar av befolkningen inom det formella utbildningssystemet. I dag sägs folkbildningen skilja sig från den formella utbildningen bland annat genom att bygga på frivillighet och inkludera deltagare med varierande bakgrundskunskaper i sin verksamhet.

Begreppet folkbildning definieras i Nationalencyklopedin som ”ett samlingsbegrepp för människors insikter och orientering på områden utanför deras egna specialiteter och yrkeskunskaper.” Folkbildningen eftersträvar att vidga deltagarnas perspektiv och därigenom höja livskvaliteten för den enskilde och öka toleransen inför det obekanta inom kollektiv och samhälle. I folkbildningspropositionen från 1991 definierades folkbildning som ”folkets fria kunskapssökande”.<sup>3</sup> I föreliggande utredning avses med begreppet folkbildning den utbildning och verksamhet som bedrivs via landets folkhögskolor och studieförbund, som också är de som uppbär stöd för denna verksamhet genom det statliga stödet till folkbildning.

Ett nyckelbegrepp för folkbildningen sägs vara att den är ”fri och frivillig”, något som myntades redan av 1944 års folkbildningsutredning och som har kommit att få stor betydelse för relationen mellan staten och folkbildningen. Att folkbildningen är fri och frivillig innebär att staten inte utformar utbildningen, utan att detta görs av folkbildningens egna aktörer. Detta synsätt var även en utgångspunkt då den statliga styrningen av folkbildningen 1991 genomgick en omfattande organisatorisk förändring, genom att Skolöverstyrelsen lades ned och dess styrsystem ersattes av den ideella föreningen Folkbildningsrådet. Staten skulle fortsättningsvis endast fastställa syftena för bidragsgivningen, medan folkbildningens egna aktörer skulle besluta om målen för verksamheten.

Det statliga anslaget till folkbildningen uppgår i dag till 3,3 miljarder kronor. Drygt hälften av anslaget (1,66 miljarder kronor) går till landets studieförbund, medan knappt hälften (1,6 miljarder

---

<sup>3</sup> Prop. 1990/91:82, Om folkbildning.

kronor) fördelas till landets folkhögskolor. Storleken på anslaget för stöd till folkbildningen kan förstås utifrån ett folkrörelseperspektiv, men även utifrån ett jämlikhets- och demokratiperspektiv.

Utöver det statliga anslaget för stöd till folkbildningen skjuter även landets kommuner och landsting till medel till folkbildningsverksamhet. Ett av de främsta motiven till statens stöd till folkbildningen är antagandet om att folkbildningen bidrar till en demokratisk grundsyn och utveckling i samhället.

Politiskt har det sedan länge funnits en medvetenhet och samstämmighet kring folkbildningens värde. Därutöver är ju också de politiska partierna och närstående folkrörelser i hög grad själva gynnade, genom att delar av deras studie- och kulturverksamheter erhåller en delfinansiering genom anslaget för stöd till folkbildningen.

Inom folkbildningen framhålls ofta den särart som man menar sig kunna erbjuda i förhållande till det formella utbildningsväsendet. Genom att vara öppen för alla och erbjuda undervisning som organiseras på alternativa sätt, jämfört med det formella utbildningsväsendet, eftersträvar folkbildningen att nå ut brett, också till dem som av olika skäl valt att inte ta del av det formella utbildningsväsendet. Diskussionen kring de påstådda särdragen har kommit att bli något av ett varumärke för folkbildningen, och möjligen även ett sätt att lyfta fram sin egenart i förhållande till såväl det formella utbildningssystemet som privata aktörer.<sup>4</sup> Samtidigt har folkbildningens roll ändrats under årens lopp, genom att det formella utbildningssystemet övertagit allt fler av de uppgifter som folkbildningen tidigare ansvarat för och även pedagogiskt tagit intryck av folkbildningens metoder. Så, de faktiska skillnaderna mellan folkbildningens olika studie- och kulturverksamheter jämfört med andra privata och offentliga utbildningsanordnare kan inte utan vidare sammanfattas så enkelt, varken när det gäller dess innehåll, former eller effekter.

## 1.2 Folkbildningen som samhällskraft

När det gäller vilka förutsättningar som numera föreligger för folkbildningens samhällsroll vill utredningen först uppmärksamma några viktiga faktorer i folkbildningens omvärld. På olika sätt illustrerar de nämligen både de svårigheter och de potentialer som är för-

---

<sup>4</sup> Von Essen, Johan (2012): "Från folkrörelse till kartell" i von Essen, Johan och Sundgren, Gunnar (red) *En mosaik av mening. Om studieförbund och civilsamhälle*. Göteborg: Daidalos.

knippade med folkbildningens nuvarande organisering och dess politiska inbäddning. Utredningen menar att ett nytt utvärderings-system bör utformas med beaktande av de delvis förändrade förutsättningar som nu gäller för folkbildningen och dess möjligheter att vara ett prioriterat politiskt projekt för att fördjupa demokratin, förstärka bildningen, samt motverka den utbildningsmässiga och kulturella ojämlikheten. För det första påtalas i dag från flera håll ett växande behov av bildningsprocesser för enskilda, för samman slutningar och för samhället i sin helhet.<sup>5</sup> Bildningens särart i förhållande till annan utbildning handlar om att utveckla en personlig, rentav sinnlig relation till kunskap där till och med fantasin kan rymmas. Det sker genom en process som tidigare utbildningsminister Bengt Göransson hävdar har byggt på ”erövrans kultursyn, att det fanns värden utanför den egna personen och den egna samhällsklassen att erövrade.”<sup>6</sup> Karakteristiskt för sådana bildningsprocesser är att där överkorsas de traditionellt upprätthållna gränserna mellan akademi och samhälle, teori och praktik samt mellan humaniora och andra vetenskapsfält. Visdom, allmänbildning och klokskap har använts som beteckningar på detta slags insikter och perspektiv som en person kan förvärva. Det är kvaliteter som människor liksom företag och andra organisationer kanske särskilt söker i tider av oöverblickbarhet, komplexitet, kulturell mångfald och högteknologiska innovationer. De kan behövas som beslutsunderlag eller ha sin mening i blotta glädjen i att förstå och till och med finna förklaringar på dittills gåtfulla samband.

Mot denna bakgrund är det desto allvarigare att, för det andra, de stora kunskapsinstitutioner som byggts upp för bland annat dessa ändamål i dag tycks brottas med problem att nöjaktigt tillgodose dessa behov. Kritiken gör gällande att universitet och högskolor i allt mindre utsträckning förmår att tillmötesgå studenternas sökande efter sådana bildningsprocesser för att på ett djupare plan bli förtrogna med den här typen av sammanhang.

Visserligen studerar allt fler på högskolenivå. Det ligger i linje med det politiska kunskapsekonomiska projektet om det livslånga lärandet. Försöken att skola om de gamla trögröriga akademierna till strategiska aktörer för att skapa regional tillväxt och global

---

<sup>5</sup> Avsnittet bygger bl.a. på Gustavsson, Bernt: *Bildning i vår tid; Om bildningens möjligheter och villkor i vår tid*. (Stockholm: Wahlström & Widstrand 1996), Liedman, Sven-Eric: *Ett oändligt äventyr* (Stockholm: Albert Bonniers förlag 2001); och Kristensson Ugglå, Bengt: *Gränspassager. Bildning i tolkningens tid*. Stockholm: Santérus förlag 2012).

<sup>6</sup> Göransson, Bengt (2012): ”Om mina möten” i Ilshammar, Lars (red) *ABF hundra år – och sedan?* Stockholm: Kata.

konkurrenskraft tycks ha medverkat till att försätta universitet och högskola i en identitetskris. ”Informationssökning ersätter basfakta och retorik väl underbyggd argumentation.”<sup>7</sup> Inte bara på svenska lärosäten upplever lärarna en växande klyfta mellan å ena sidan ekonomiska och organisatoriska realiteter, å andra sidan ständigt stegrade förväntningar om att bidra till landets och Europas konkurrenskraft. I en sådan miljö är det inte ägnat att förvåna att bildningsuppdraget, tvärtemot mångas professionella önskan, måste prioriteras ned, bland annat i brist på en förmåga att presentera dessa värden:

Om man inte kan formulera sina bidrag också i samhällsrelevanta dimensioner så kan man inte heller utveckla dem eller få till stånd en infrastruktur som systematiskt värderar och gynnar också insatser på dessa områden. Det är en säker strategi för att inte utveckla vare sig humaniora eller samhället på det sätt som vore möjligt med en mer öppen strategi för att utveckla värden.<sup>8</sup>

Den tredje faktorn som i hög grad är en del i folkbildningens yttre sammanhang är den svenska skolans problem att fullgöra sitt basuppdrag. Allt fler unga människor lämnar grundskola och gymnasium utan slutbetyg eller behörighet att läsa vidare. Här är inte platsen att analysera orsakssambanden, utan bara att konstatera två saker. En växande andel av befolkningen får inte de elementära kunskaper som vi menat att var och en som bor i landet har både en rätt och en skyldighet att förvärva. Om de utbildningspolitiska målen ska gälla, påkallar denna utveckling institutioner som kan ge dessa ungdomar en andra chans till utbildning – men i former som har bättre förutsättningar att anpassas efter deras individuella behov.

Sedan en tid pågår, för det fjärde, ett slags omförhandling av var gränserna ska dras för statliga, privata och ideella driftsformer inom olika välfärdsuppdrag. Så kallade överenskommelser sluts mellan offentliga huvudmän och ideella organisationer inom bland annat socialt arbete, utbildning och integration. Givet att sårarterna kan säkerställas öppnar politikens nya inriktning möjligheter för folkhögskolor och studieförbund att engagera sig, om än på andra villkor, för att lösa samhällsproblem delvis utanför sina upparbetade verksamhetsformer, ibland till priset av en begränsning av deras

---

<sup>7</sup> Brattström, Ebba Witt (2012) ”I högskolan har bildningen försvunnit”, i Ehrling, Gabriel och Rebas, Karin (red) *Bildningsvesan*, Stockholm: Bertil Ohlin Förlag, s. 19.

<sup>8</sup> Brändström, Dan & Aronsson, Peter (2011) ”Humaniora utan värde”, *Universitetslära* nr 17.

autonomi<sup>9</sup> Det tycks vara så att folkbildningens rådande regelsystem om storlek på grupper och frekvenser för deras sammankomster här har en konserverande och för syftet en rentav kontra-produktiv funktion. Flera folkbildningsorganisationer har sedan en tid dock engagerat sig inom ramen för vad som kallats det nya samhällskontraktet. De ansvarar numera för bland annat såväl kulturskolor som grundskolor och gymnasier, rehabilitering, integrationsprojekt och personalutbildning.

En femte faktor anknyter till folkbildningens organiska knytning till betydande medborgarsammanslutningar som folkrörelser och politiska partier. De flesta av dem brottas i dag med problem att motivera medlemskap och vinna medborgarnas förtroende. Samtidigt tränger nya rörelser och organiseringar fram för att fånga, förtydliga och kanalisera delvis andra, dittills oorganiserade medborgarintressen. Det handlar också om andra medborgargrupper i det nya svenska landskapet med dess mångfald av religiösa, etniska och kulturella identiteter. Inom ramen för sina anslag har folkbildningens etablerade aktörer i någon utsträckning gett plats för dem. Sedan 1991 har 23 nya folkhögskolor och två nya studieförbund fått del av statens anslag till folkbildningen. Att inte alla bedömer den införlivningen av nya folkbildningsaktörer som särskilt imponerande eller ens rimlig har nyligen lett forskare till att karakterisera studieförbundens organisering i termer av ”kartell”<sup>10</sup> respektive ”grindvakt”.<sup>11</sup> Kritiken handlar bland annat om den fara som ligger i folkbildningens traditionella organisering och statsanslagets konstruktion av ett nollsummespel. Därtill kan läggas att studieförbunden de facto har delat upp ”marknaden” mellan sig; det finns en informell överenskommelse om att inte konkurrera med varandra inom den del av verksamheten som genomförs i samarbete med studieförbundens medlemsorganisationer. Tillsammans kan det få till effekt att man säkerställer en trygghet för de redan inkluderade medan betydande medborgargrupper och -intressen i stort behov av folkbildningens olika möjligheter inte ges tillgång

---

<sup>9</sup> Amnå, Erik (2012): ”Från självständig idébärare till kontrakterad serviceleverantör – en reflektion i överenskommelsernas tid”, i *ABF bundra år – och sedan?*, red. Lars Ilshammar. Stockholm: Kata; Reuter, Marta (2012) ”Överenskommelsen som spegel och arena. Beträktelse över ett avtal i tiden.” i Filip Wijkström (red.) *Civilsambället i samhällskontraktet*. Stockholm: European Civil Society Press.

<sup>10</sup> Von Essen, Johan och Sundgren, Gunnar (red) (2012) *En mosaik av mening. Om studieförbund och civilsambälle*.

<sup>11</sup> Harding, Tobias (2012) ”Folkbildningens grindvakter. En studie i organisatorisk isomorfi” i Filip Wijkström (red.) *Civilsambället i samhällskontraktet* Stockholm: European Civil Society Press.

till stödet utan förfördelas, med betydande legitimitetsförluster för folkbildningsanslaget som sannolika följder:

Folkbildningens korporativa organisering av statusen som (statsbidragsberättigat) studieförbund skapar ett starkt organisatoriskt tryck på de nya organisationer som söker denna status. Detta organisatoriska tryck leder till en ökad likformighet (isomorfi) i folkbildningens organisationer.<sup>12</sup>

Utredningen menar att ett nytt kvalitetsbefrämjande utvärderings-system bör utformas så att det kan bidra till att klargöra vad folkbildningens organisationer gemensamt och var för sig faktiskt åstadkommer, liksom vad som kan förklara framgångar och misslyckanden utifrån statsmakternas förväntningar. Det gäller inte minst förmågan att vara en resurs för olika medborgargrupper, antingen inom ramen för befintliga institutioner eller genom tillskapandet av nya. Detta skulle inte bara ge regering och riksdag utan också folkhögskolor och studieförbund ett solidare kunskapsunderlag för att precisera de framtida villkoren för svensk folkbildning inom ramen för den självstyrelsemodell statsmakterna önskar bevara.

### **1.3 Behovet av en reviderad utvärdering av folkbildningen**

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.<sup>13</sup> 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 men samtidigt mer regelbundet återkommande statlig utvärdering av folkbild-

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> SOU 2004:30, s. 324.

ningen.<sup>14</sup> Detta var också en av utgångspunkterna vid tillsättandet av Folkbildningsutredningen 2011. Folkbildningsutredningen har fått till uppdrag att överväga hur kommande statliga utvärderingar av folkbildningen ska genomföras. Utredningens arbete finns sammanfattat i föreliggande betänkande. Nedan beskrivs utredningens huvudfrågor och tillvägagångssätt.

#### 1.4 Huvudfrågor för utredningen

Kommittédirektivet för Folkbildningsutredningen anger att en särskild utredare ska utvärdera det statliga stödet till folkbildningen. I uppdraget ingår bland annat att

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

Enligt de övriga uppdrag som nämns i direktivet ska utredaren också

- Beakta de samlade bedömningar som Folkbildningsrådet gör i sina nationella utvärderingar av hur statsbidraget medverkat till att folkbildningens syften har uppnåtts,

---

<sup>14</sup> Prop. 2005/06:192, Lära, växa förändra. Regeringens folkbildningsproposition.

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

Vidare ska utredningen

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

Regeringen har angett att den nya modellen för utvärdering av den statligt finansierade folkbildningen bör innefatta nya metoder och tillvägagångssätt som säkerställer att kommande utvärderingar ger ett gott beslutsunderlag för riksdag och regering, när det gäller användningen av det statliga stödet till folkbildningen. Några vik-

tiga utgångspunkter som anges i kommittédirektivet är att utvärderingarna ”ska göras såväl på ett övergripande plan som i form av fördjupningar inom avgränsade områden. De ska utföras av aktörer som är oberoende gentemot den verksamhet och de aktörer som ska utvärderas. Utvärderingarna ska även göras långsiktigt och med frekventa intervall”.<sup>15</sup>

#### 1.4.1 Avgränsningar

Folkbildningsutredningen har gjort följande avgränsningar i sitt arbete. Till att börja med utvärderar inte Folkbildningsutredningen folkbildningen, vare sig dess verksamhet eller måluppfyllelse. Av direktivet framgår att Folkbildningsutredningen ska utvärdera och analysera i vilken utsträckning de syften som har beslutats för statsbidraget har uppnåtts. Utredningen har 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.

En andra avgränsning har gjorts i utredningsarbetet som en följd av att Folkbildningsrådet i november 2011, i samband med en skrivelse till regeringen förordar att de sju verksamhetsområden som anges för folkbildningsanslaget ska utgå.<sup>16</sup> Av detta skäl har utredningen inte på nytt utrett nyttan med de sju verksamhetsområdena. Däremot har utredningen beaktat de motiv som Folkbildningsrådet påtalat som grund för sitt förslag om att avveckla verksamhetsområdena, samt även gjort en egen bedömning av verksamhetsområdenas användbarhet.

### 1.5 Utredningsarbetet

Det har framstått som angeläget för Folkbildningsutredningen att bedriva utredningsarbetet i dialog med folkbildningens aktörer. Två regionala hearingar har anordnats i samarbete med länsbildningsförbunden i Västerbotten respektive Stockholm, för att presentera utgångspunkterna för utredningens arbete, samt för att inhämta

---

<sup>15</sup> Dir. 2011:93, Utvärdering av det statliga stödet till folkbildningen, s. 9–10.

<sup>16</sup> ”Redovisning av regeringsuppdrag avseende verksamhetsområden i folkbildningsförordningen (1991:977)”, Folkbildningsrådet, 2011-11-15, Dnr 212-2011-090.

synpunkter. Såväl folkhögskolor som studieförbund har medverkat vid dessa hearingar. Därutöver har utredningen medverkat vid RIO:s årsmöte, som samlar representanter för landets samtliga rörelsedrivna folkhögskolor samt Studieförbundets mellanårskonferens. Utredningen har även träffat representanter för de offentligt finansierade folkhögskolorna vid SKL, Folkbildningsförbundet, enskilda studieförbund samt grupper av folkhögskolor, liksom ordföranden i Svenska Folkhögskolans Lärarförbund. Vidare har utredningen konsulterat forskare vid Göteborgs universitet och Örebro universitet. Utredningen har även träffat representanter för myndigheten för Kulturanalys, samt Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU. I enlighet med vad som anges i direktivet har utredningen överlagt med Folkbildningsrådet vid ett flertal tillfällen. Under den senare fasen av utredningsperioden har utredningen även anordnat en slutlig hearing i Stockholm för att presentera utredningens slutsatser och förslag samt motta synpunkter från de berörda. Hearingen har genomförts i samarbete med Folkbildningsrådet, som bistått med teknik för att förmedla hearingen via videolänk till ett stort antal aktörer inom folkbildningen. Företrädare för folkbildningen har haft möjlighet att ge synpunkter dels i samband med hearingen, dels skriftligen i efterhand.

Folkbildningsutredningen har även låtit genomföra en studie inför en samhällsekonomisk analys av folkbildningens effekter, under ledning av Lars Hultkrantz, professor i nationalekonomi, tillika ledamot i Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO.<sup>17</sup> Resultaten av studien sammanfattas i betänkandets kapitel 2.

## 1.6 Disposition

Betänkandet är disponerat enligt följande. I kapitel 2 redogörs kortfattat för folkbildningens framväxt, samt för den verksamhet som bedrivs inom landets folkhögskolor och studieförbund. Vidare diskuteras relationen mellan staten och folkbildningen, samt folkbildningens samhällseffekter. Kapitel 3 redogör för statens stöd och styrning inom folkbildningsområdet. Därutöver diskuteras Folkbildningsrådets verksamhet och roll, liksom fördelningen av det statliga stödet till folkbildningen. I kapitel 4 diskuteras den

---

<sup>17</sup> Sjöblom, Bonnie; Fagerberg, Tobias och Hultkrantz, Lars (2012) Folkbildningen i ett samhällsekonomiskt perspektiv.

ökade användningen av utvärderingar inom statsförvaltningen. Resultaten av de två hittillsvarande statliga utvärderingarna redovisas i korthet. Vidare redogörs för de önskemål som framförts inför kommande statliga utvärderingar av folkbildningen. I kapitel 5 redovisas Folkbildningsutredningens överväganden och förslag gällande en reviderad utvärdering av folkbildningen. Dessutom redovisas en kostnads- och konsekvensanalys av de lagda förslagen.

## 2 Folkbildning i Sverige

Statligt stöd till folkbildningen har fördelats alltsedan dess framväxt på 1800-talet. Folkhögskolornas statsbidrag infördes 1872. År 1884 instiftades ett statligt stöd till populärvetenskaplig föreläsningssverksamhet, medan folkbiblioteken uppbär statligt stöd sedan 1905. Genom 1912 års biblioteksreform ställdes statliga medel till förfogande för föreningar med rikstäckande verksamhet och fler än 20 000 medlemmar. Denna reform utgjorde grunden till flera av dagens studieförbund, då åtskilliga mindre föreningar slog sig samman för att kunna ta del av statsbidraget, vilket bland annat resulterade 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 nu kunde starta på en högre nivå och möta delvis nya behov. Även folkhögskolorna expanderade kraftigt under denna period.

Folkbildningen kan traditionellt sägas ha tre funktioner; dels som folkrörelseorgan som tillkommit i nära anslutning till olika medlemsorganisationer för att utveckla och sprida kunskap, dels i sin roll som vuxenutbildare, dels som kulturbärare.<sup>1</sup> Folkbildningen uppfattas också som en form för att motverka utanförskap bland de grupper som inte deltar i formella utbildningar, och därigenom som ett sätt att försöka utjämna utbildningsklyftor i samhället.

I detta kapitel ges en kort bakgrundsteckning av folkbildningens framväxt, samt relationen mellan staten och folkbildningen. Vidare redogörs kort för den verksamhet som bedrivs av landets studieförbund och folkhögskolor, som är föremål för det statliga stödet till folkbildningen. Därefter diskuteras folkbildningens samhällseffekter och hur dessa kan analyseras.

---

<sup>1</sup> SOU 1996:159.

## 2.1 Staten och folkbildningen

Folkbildningen utgör en del av det svenska civilsamhället, och dess koppling till landets folkrörelser kan betecknas som stark. Relationen mellan staten och civilsamhället i Sverige har sedan lång tid tillbaka präglats av ett långtgående samförstånd, vilket även gäller relationen mellan staten och folkbildningen. Denna samförståndsanda har flera historiska kopplingar. Framväxten och befastandet av demokratin i Sverige skedde parallellt med, och delvis tack vare, folkrörelsernas framväxt. Många av de människor som engagerade sig politiskt under denna tidsperiod 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 sedan lång tid tillbaka präglats av politisk konsensus. I princip samtliga politiska partier är och har varit överens om folkbildningens värde. Stödet till folkbildningen har setts som ett stärkande av demokratin, vilket även återspeglas i statens förstnämnda syfte för det statliga stödet till folkbildningen, om att stärka och utveckla demokratin. Av både reala och symboliska skäl åtnjuter därför folkbildningsanslaget ett betydande och brett partipolitiskt stöd. Omvänt kan man säga, litet hårdraget, att den som ifrågasätter svensk folkbildning kan komma att ifrågasättas för att sätta själva den svenska demokratins historia, funktionssätt och främsta företrädare ifråga. 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 utgöra en oberoende motpart till statsmakten.

Rågången mellan staten och folkbildningen var delvis något som man sökte stärka genom omorganiseringen 1991, då statens detaljstyrning av folkbildningen genom Skolöverstyrelsen upphörde och ersattes med målstyrning, genom inrättandet av den ideella föreningen Folkbildningsrådet. Härigenom gavs folkbildningen en friare roll gentemot staten än vad man tidigare haft. Genom att staten inte detaljstyr stödet till folkbildningen, utan överlämnar åt Folkbildningsrådet att själv fördela statsbidraget till sina medlemmar

utifrån de övergripande syften som riksdagen beslutat om, upprätthålls också i varje fall en formell gräns mellan staten och folkbildningen.

### 2.1.1 Folkbildningens särart

Folkbildningens särart är ett begrepp som ofta återkommer när verksamheten beskrivs av folkbildningens egna aktörer. 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 sägs också bestå av lärare som brinner för sin uppgift, och möjligheten inom folkhögskolan att fokusera på sina deltagare utifrån ett helhetsperspektiv. I det färskaste idédokumentet Vägval och vilja, som utarbetats av Folkbildningsrådet och dess medlemsorganisationer, anges att

det är framför allt den idémässiga grunden, pedagogiken och självständigheten som ger folkbildningen en särställning i förhållande till andra utbildningsanordnare.<sup>2</sup>

Betoningen av folkbildningens särart och mervärde har sannolikt fått en allt mer framträdande roll under senare årtionden, i takt med att det formella utbildningsväsendet byggts ut och övertagit uppgifter som tidigare omfattades av folkbildningen. Huruvida denna särart är unik just för folkbildningen kan emellertid diskuteras. Det formella skolväsendet har också utvecklat sin pedagogik och erbjuder i dag ett flertal olika inriktningar. Även inom det formella utbildningsväsendet finns många lärare som brinner för sin uppgift, och eftersträvar att se sina deltagare som hela individer. Inom vissa kommuner sker samtidigt i dag en utveckling där studieförbunden återtar eller övertar kulturverksamheter för barn och unga som under en tid bedrivits helt i kommunal regi. Med tanke på dessa bitvis radikala förändringar av marknadsförutsättningar kan folkbildningens särart framstå som huvudsakligen känslomässigt och idéarvmässigt grundad, utgående från det historiska arv från folkbildningens tidiga år, då man 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 deltagarstyrda och -drivna har

<sup>2</sup> Folkbildningsrådet (2012) "Folkbildningens vägval och vilja", Remissmaterial, s. 22.

folkbildningen möjlighet att stärka människors upplevelse av egenmakt och förmåga att påverka sin livssituation. Folkbildningen har också en delvis större möjlighet att fånga upp de människor som av olika skäl inte deltar i det formella utbildningssystemet genom en mindre formbundenhet vad avser bland annat förkunskaper, studieformer som examinationsformer.

## 2.2 Folkbildningens verksamhet

Folkbildningen har traditionellt sett innefattat fyra grenar; folkbibliotek, folkhögskolor, föreläsningsföreningar och studieförbund. Anslaget för stöd till folkbildningen tilldelas dock enbart folkhögskolor och studieförbund, vars verksamhet kort redogörs för i det följande.

### 2.2.1 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 våra nordiska grannländer, 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. Grundtvig, och dennes tankar om pedagogik som ”det levande Ord”, vilka innebar att undervisningen skulle baseras på lärarens fria muntliga föreläsningar och samtal med deltagarna.

I dag finns 150 folkhögskolor, varav en majoritet har anknytning till någon av landets folkrörelser. Utöver de nationella folkrörelsedrivna 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 statligt studiestöd kan sökas för att ta del av undervisningen. Folkhögskolorna har friheten att utforma sin undervisning utifrån sin speciella profil och inriktning, vilket också medför möj-

ligheter för kursdeltagarna att påverka undervisningens upplägg utifrån sina behov och förkunskaper.

En bred kursverksamhet bedrivs av folkhögskolorna 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 vissa yrkesutbildningar, exempelvis till journalist, dramapedagog, fritidsledare och kantor.

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.<sup>3</sup>

### 2.2.2 Studieförbunden

Studieförbunden har vuxit fram under 1900-talet, och tillhandahåller ett brett utbud av kurser för sina deltagare, som på fritiden väljer att förkovra sig inom vissa ämnesområden eller utveckla sina intressen. Följande tio studieförbund uppstår numera stöd från statsbidraget till folkbildningen:

- 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 182

---

<sup>3</sup> Folkbildningsrådet (2012) Fakta om folkbildning.

lokalavdelningar. Studiecirkeln utgör den vanligast förekommande verksamhetsformen inom studieförbunden. Årligen arrangeras cirka 280 000 studiecirkel i Sverige, med nära 1,8 miljoner deltagare. Andelen unika deltagare uppgår dock till 683 000 personer, vilket visar att åtskilliga väljer att delta i flera studiecirkel.<sup>4</sup> Studiecirkel med inriktning mot konst, musik och media dominerar med 61 procent. Därutöver utgörs 15 procent av studiecirkelerna av humanistiska ämnen som språk och historia, medan 6 procent av studiecirkelerna har en inriktning mot samhälls- och beteendevetenskap. Ämnet Improvisatorisk musik samlar flest deltagare av samtliga studiecirkel, omkring 185 000, och utgör det enskilt största ämnet, med närmare 2,5 miljoner av totalt drygt 11 miljoner studietimmar.

Förutom studiecirkelverksamheten är landets studieförbund också aktiva med att anordna kulturprogram, exempelvis föreläsningar, sång- och musikprogram. Årligen arrangeras omkring 331 800 kulturprogram, med nära 17 miljoner deltagare.<sup>5</sup> Studieförbunden arbetar främst med fritidsverksamhet för sina deltagare, men har också, i likhet med folkhögskolorna, engagerats i större statliga utbildningsinsatser, exempelvis Kunskapslyftet, som infördes under den höga arbetslöshet som rådde under 1990-talet.

Utöver de tio studieförbunden finns även SISU Idrottsutbildarna, som är idrottens studieförbund. I regeringens vårproposition för 2012 (prop. 2011/12:100) föreslogs att finansieringen för SISU istället för att uppbära stöd från anslag 1:15 *statligt stöd till vuxenutbildning* under utgiftsområde 16, Utbildning och forskning, bör behandlas inom ramen för folkbildningen, under utgiftsområde 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid. Förslaget innebär att utgiftsområde 17 ökat med 160 555 000 kronor och att utgiftsområde 16 minskat med motsvarande belopp. År 2011 beviljades knappt 155 miljoner kronor för denna verksamhet. Av dessa medel har SISU fördelat 105 miljoner kronor till de olika distrikten, samt 15 miljoner kronor enligt särskilda fördelningskriterier. SISU är huvudman för Bosöns idrottsfolkohögskola. Totalt arrangerade SISU 97 225 studiecirkel 2011 (jämfört med 95 279 under 2010). Antalet deltagare uppgick till knappt 738 300 personer. SISU genomförde också 15 912 kulturevenemang (jämfört med 15 295 under 2010). Inom SISU tas för närvarande fram förslag till en ny bidragsmodell för fördelning av statsbidrag till distrikten, som ska gälla från och med 2013.

---

<sup>4</sup> Folkbildningsrådet (2012) Fakta om folkbildning.

<sup>5</sup> Ibid.

### 2.2.3 Nuvarande och framtida utmaningar för folkbildningen

Som redogjorts för ovan engagerar folkbildningen åtskilliga människor i sin verksamhet. Samtidigt finns tecken på förändringar som kan påverka folkbildningens inriktning och verksamhet. Dels är deltagarantalet avtagande inom åtskilliga studieförbund. Något som kommit att bli en utmaning för folkbildningen under senare år är dess relation till kommuner och landsting. De kommunala bidragen till folkbildningen har på vissa håll sjunkit med närmare 50 procent under senare år. Skälen till de minskade bidragen sägs bero på ansträngda kommunala budgetar, samt en hårdare konkurrens mellan olika kommunala verksamheter.

En annan utmaning som folkbildningen ställts inför är att det formella utbildningssystemet kommit att överta en allt större del av de uppgifter som tidigare omfattats av folkbildningen. Andelen privata utbildningsanordnare har också vuxit under senare år. Sammantaget har detta skapat en konkurrenssituation för folkbildningen som dels gäller inbördes, främst mellan olika studieförbund, dels i förhållande till privata näringsidkare inom utbildningsområdet. Något som hittills har skilt folkbildningens aktörer från privata företag på utbildningsmarknaden är att de förra är idéburna, samt deras demokratiska organisationsform. Samtidigt är inte gränserna glasklara, 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 en produktionslogik som gör studieförbunden mer företagslika. En sådan så kallad hybridisering av studieförbunden skulle, enligt vissa bedömare, på sikt kunna medföra att den ideella karaktären hos studieförbunden undermineras.<sup>6</sup> Utifrån ett alternativt perspektiv kan dock utvecklingen mot en större 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.

---

<sup>6</sup> Essen, Johan von (2012). "Från folkrörelse till kartell", i Johan von Essen och Gunnar Sundgren (red) *En mosaik av mening. Om studieförbund och civilsamhälle*, Göteborg: Daidalos. Se även i samma antologi Åberg, Pelle (2012) "Den vilda jakten på legitimiteten".

Utöver externa dilemman av det slag som berörts ovan har dock folkbildningen även att hantera interna utmaningar. Huvudmännen bakom folkhögskolor och studieförbund har exempelvis intresse av att ge medlemmarna den skolning och kompetens som krävs för att utveckla sina idéfrågor. På folkhögskolorna är det därför viktigt att det finns en mångfald deltagare från både allmänna och särskilda kurser, till stöd särskilt för deltagare med låg studiemotivation. En pluralism inom varje folkhögskola ter sig önskvärd.

Många av landets studieförbund utgör vidare paraplyorganisationer, ofta bestående av 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 naturlig förändringsprocess som gäller för folkbildningen såväl som inom andra samhällsområden. Liksom för folkhögskolorna påtalas allmänt en försvagad styrning från medlemsorganisationerna, dvs. en otydlighet vad avser studieförbundens mål och inriktning.

Dessutom har de statliga anslagen inte helt kompensert för pris- och löneomräkningar. Det innebär att studieförbund och folkhögskolor verkar under hårdare ekonomiska villkor, vilka delvis kan förklara de etiskt tvivelaktiga åtgärder som uppdragats under senare år, i form av oegentligheter i samband med rapporteringen av deltagaruppgifter.

I konkurrens med en rad andra viktiga utgiftsområden, handlar den kanske viktigaste utmaningen ur statens synvinkel om att klarlägga vilka behov av folkbildning som i dag finns i det svenska samhället, samt med vilken effektivitet som just folkhögskolor och studieförbund försöker att lösa dem.

### 2.3 Folkbildningens effekter

En fråga som tillmätts större uppmärksamhet under senare år är vilka samhälleliga effekter som kan knytas till folkbildningen. Intresset för folkbildningens effekter kan dels ses som en följd av mer ansträngda offentliga finanser, men också som en följd av en generellt sett ökande betoning på utvärdering i samhället i dag.

Låter det sig då 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. I de aspekter där folkbildningens samhällseffekter går att mäta kan de dessutom bidra till att synliggöra folkbildningens arbete, och därigenom kvalificera och nyansera argumentationen för det fortsatta stödet 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 som en följd av att folkbildningen kommit att betraktas som en fritidsverksamhet bland många andra.

Folkbildningsrådet sammanställer årligen folkbildningens effekter på en övergripande nivå, som en del av sin årsredovisning. Sedan 2011 publicerar man även ett särtryck om Folkbildningens samhällseffekter, vilket utgör en sammanställning av de utvärderingar och studier som rådet beställt och/eller genomfört under året. Folkbildningens effekter har också analyserats kvalitativt i de statliga utvärderingar som genomfördes 1996 och 2004, vars innehåll och tillvägagångssätt beskrivs närmare i kapitel 4.

### **2.3.1 Folkbildningen i ett samhällsekonomiskt perspektiv – resultat av en samhällsekonomisk studie<sup>7</sup>**

De två hittillsvarande statliga utvärderingarna av folkbildningen har haft en tonvikt på folkbildningens pedagogiska verksamhet, samt dess betydelse för deltagarna. Med syftet att lyfta fram fler exempel på hur effekterna av folkbildningen kan studeras har Folkbildningsutredningen låtit 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.

I rapporten konstateras bland annat att sammansättningen av deltagarna i folkhögskolornas allmänna kursers 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 fånga upp individer som av olika skäl inte deltar i det for-

---

<sup>7</sup> Sjöblom, Bonnie, Fagerberg, Tobias och Hultkrantz, Lars (2012) Folkbildningen i ett samhällsekonomiskt perspektiv.

mella utbildningssystemet. Denna effekt kan betecknas som positiv både för de enskilda individerna och för samhället. Att fler människor ges möjligheten att läsa upp till gymnasiekompetens kan på längre sikt generera en högre bruttolön för de individer som berörs, och därmed högre välfärdseffekter. Vidare kan folkbildningen bidra till att förebygga ohälsa genom att individer är kulturellt aktiverade och socialt aktiva.

I rapporten framhålls att folkbildningens roll som mötesplats kan bidra till att motverka segregation, utanförskap och diskriminering. Dessa tillstånd leder till ineffektivitet i samhället då individer och grupper därigenom inte kan utnyttja till sin fulla potential. Utanförskap kan i sin tur leda till oönskade konflikter och oroligheter som genererar ytterligare samhällskostnader. Om folkbildningen kan fungera som en plattform där förståelse och tolerans skapas kan dess aktiviteter förebygga fientlighet och våld både innanför och utanför folkbildningens väggar. Rapportförfattarna konstaterar emellertid, utifrån tillgänglig statistik, att sammansättningen av deltagare inom folkbildningen alltjämt 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 av kurserna ser ut.

Studien lyfter fram att folkbildningen har en förmåga att fånga upp individer som av olika skäl inte deltar inom det formella utbildningssystemet. Folkbildningen kan även stärka människors möjligheter att påverka sin livssituation, samt erbjuda kulturverksamhet. Rent praktiskt är dock dessa värden svåra att utvärdera, varför den absoluta effekten av folkbildningen inte går att uttyda. Däremot framhåller man att folkbildningen, för att generera störst möjliga samhällseffekt, når 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 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 att påverka sin livssituation.

En av de slutsatser som dras i studien är att det är näst intill omöjligt att utvärdera de direkta värden som folkbildningen för-

medlar. Dessa värden kan beskrivas som "mjuka värden" såsom ökad självkänsla och delaktighet, vilka är svåra att uppskatta då de inte genererar direkta samhällseffekter. För att på ett rättvisande sätt kunna utvärdera folkbildningens samhällsekonomiska nytta behövs, enligt författarna, data över deltagare som stärker 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, välmående som kulturella engagemang över tid.

## 3 Statens stöd och styrning

### 3.1 Folkbildningsanslagets syften och verksamhetsområden

Stödet till folkbildningen förändrades genom riksdagsbeslut 1991. Förändringen gjordes med avsikten att minska den statliga detaljstyrningen av folkbildningen, och istället övergå till målstyrning. I samband därmed lades Skolöverstyrelsen ned, och den ideella föreningen Folkbildningsrådet inrättades i myndighets ställe, med uppgiften att fördela bidrag till studieförbund och folkhögskolor enligt förordningen om statsbidrag till folkbildningen.<sup>1</sup> Folkbildningen fick därigenom frihet att styra sig själv utifrån de syften för anslaget till folkbildningen som riksdagen beslutat om.

I samband med riksdagsbeslutet preciserades även de syften som ska gälla för stödet till folkbildningen. 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 till folkbildningen, nämligen utbildningsmässigt, socialt eller kulturellt missgynnade personer, invandrare samt personer med funktionshinder. 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, medan arbetslösa tillkom som ytterligare en prioriterad målgrupp för statsbidraget.<sup>2</sup> I dag har målgrupperna utgått och istället anges följande fyra syften för statens stöd till folkbildningen:

---

<sup>1</sup> SFS 1991:977 med ändring 1992:737, 1998:973, 2000:1451 samt 2006:1499. Se även prop. 1990/91:178, bet. 1990/91:UbU18, rskr. 1990/91:358.

<sup>2</sup> Prop. 2005/06:192, s. 24.

- 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 (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen.<sup>3</sup> Verksamhetsområdena ersatte de målgrupper som tidigare framhållits som särskilt prioriterade för folkbildningen. De sju verksamhetsområdena skulle, enligt regeringen, i särskilt hög grad utgöra motiv för statens stöd, och är som följer:

- 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.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Prop. 2005/06:192, bet. 2005/06:KrU14, rskr. 2005/06:322.

<sup>4</sup> Prop. 2005/06:192, s. 25.

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 konstaterar i sin skrivelse till regeringen att verksamhetsområdena skapat en viss otydlighet i folkbildningens arbete. 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 drar 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.<sup>5</sup>

Utifrån detta resonemang menade Folkbildningsrådet att statens stöd till folkbildningen borde utgå från de fyra syftena, men att det inte finns något skäl att ange specifika verksamhetsområden för folkbildningen. Istället för de sju verksamhetsområdena kunde, enligt Folkbildningsrådet, de fyra syftena förstärkas och utvecklas med kompletterande skrivningar som belyser demokratiska utmaningar i dagens samhälle.<sup>6</sup> De utmaningar som anges av Folkbildningsrådet gäller bland annat alla människors lika värde, hållbar utveckling och globalt ansvarstagande samt ett mångkulturellt samhälle.

När det gäller verksamhetsområdena föreslår Folkbildningsrådet att dessa bör tas bort, då det inte finns behov av att ange särskilda verksamhetsområden i förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen. Skälen för att ta bort verksamhetsområdena är, enligt Folkbildningsrådet, att dessa redan täcks in av syftena för 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 bör enligt Folkbildningsrådet istället

<sup>5</sup> Folkbildningsrådet (2011) ”Redovisning av regeringsuppdrag avseende verksamhetsområden i folkbildningsförordningen (1991:977), Dnr 212-2011-090, 2011-11-15, s. 4.

<sup>6</sup> Ibid.

vara sådan att staten anger syftena för statsbidraget, medan organisationerna fastställer mål och verksamhetsinriktning utifrån de fyra syftena.

Folkbildningsutredningen ställer sig bakom Folkbildningsrådets förslag om att verksamhetsområdena bör utgå. Utifrån de möten och hearingar som utredningen anordnat tycks det finnas en bred uppslutning bland folkbildningens företrädare kring förslaget om att verksamhetsområdena bör tas bort. Utredningen har inte haft anledning att komma till någon annan slutsats i denna fråga. Folkbildningen tycks enligt utredningens bedömning få en tillräcklig styrfart och frihet i sin verksamhet genom de fyra syftena för anslaget för stöd till folkbildningen. Genom den målstyrning som infördes i folkbildningen 1991 står det också folkbildningen fritt att utforma sin verksamhet som den bedömer det vara lämpligt. Med utgångspunkt i denna princip finns det enligt Folkbildningsutredningen fog för förslaget om att avveckla verksamhetsområdena. Utredningen 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

Folkbildningsutredningen 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 drar utredningen slutsatsen att det finns behov av att Folkbildningsrådet fortsättningsvis tydligare redovisar hur statens syften uppnås (för en fördjupad diskussion av dessa aspekter, se avsnitt 3.4, samt kapitel 5).

Utredningen är emellertid av uppfattningen att en förstärkt tonvikt på såväl syften som verksamhetsområden kan riskera att leda till en ökad detaljstyrning av folkbildningen. En syftesorienterad styrning framstår som en tillräcklig detaljeringsgrad. Att ytterligare

---

<sup>7</sup> Riksrevisionen (2011) Statens stöd till studieförbunden, rapport 2011:12, s. 60.

<sup>8</sup> Ibid, s. 61.

detaljstyra genom att räkna upp verksamhetsområden kan förvisso få styrkraft. Men utredningen befarar att en ökad detaljeringsgrad inte skulle ta hänsyn till – eller ta vara på – den ideologiska, sociala och kulturella mångfald som folkhögskolornas och studieförbundens medlemsorganisationer representerar. 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. Ett tänkbart, komplementärt handlingsalternativ för regeringen vore emellertid att i efterhand inhämta information beträffande de nuvarande verksamhetsområdena eller andra centrala politiska kategorier, dels genom Folkbildningsrådets uppföljningar, dels i samband med kommande statliga utvärderingar.

### 3.2 Folkbildningsrådets roll och verksamhet

Folkbildningsrådet verkar för att genomföra den politik som har beslutats av riksdag och regering gällande folkbildningen. Därigenom innehar Folkbildningsrådet myndighetsuppgifter, samtidigt som rådet också utgör en branschorganisation för sina medlemmar och medlemsorganisationer. Dessa dubbla roller har tidvis kritiserats, men har vid de tillfällen då de bedömts, bland annat i de två statliga utvärderingar som genomförts av folkbildningen, ändå ansetts fungera väl.

Statens styrning av Folkbildningsrådet sker genom de riktlinjer som regeringen anger.<sup>9</sup> Riktlinjerna skiljer sig från de regleringsbrev som regeringen vanligen anger för myndigheters verksamhet genom att de inte innehåller några mål för verksamheten. Dessa ska istället utformas av folkbildningen själv, genom Folkbildningsrådet. I samband med omorganiseringen av folkbildningen framhöll regeringen vikten av att folkbildningen själv formulerar målen för sin verksamhet, medan staten som bidragsgivare anger de syften som gäller för statsbidraget till folkbildningen.<sup>10</sup> 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 åter-

---

<sup>9</sup> Riktlinjer för 2012 för Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslaget 14:1 Bidrag till folkbildningen inom utgiftsområde 17, Regeringsbeslut II:12, 2011-12-15 U2011/7057/SAM (delvis, U2011/7079/UC).

<sup>10</sup> Prop. 1990/91:82, s. 9–10.

rapporteringskrav 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 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.

### 3.2.1 Myndighet och medlemsföreträdare

Folkbildningsrådets dubbla roller som myndighet och ideell förening som företräder sina medlemmars intressen har varit föremål för diskussion vid ett flertal tillfällen.<sup>11</sup> Statskontoret konstaterade i en rapport som genomfördes 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.<sup>12</sup> Regeringen konstaterade i folkbildningspropositionen 1998 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.<sup>13</sup>

I den följande folkbildningspropositionen från 2006 anger regeringen att ordningen med Folkbildningsrådet som ideell förening med både myndighets- och medlemsuppdrag bör bestå. Båda de två statliga utvärderingar som genomförts av folkbildningen 1996 och 2004 gjorde bedömningen att Folkbildningsrådet fungerade väl i sitt uppdrag som ideell organisation med myndighetsuppgifter. Därför finns det, enligt regeringen, inte några skäl att ompröva Folkbildningsrådets roll. Samtidigt menar man att det

faktum att styrelsens ledamöter indirekt sitter på mandat från de organisationer som är mottagare av statsbidragen behöver uppmärksammas. Medlemmarna skall företräda den samlade folkbildningens intres-

<sup>11</sup> Se bland annat Riksrevisionsverket (1999) *Folkbildning – styrning och kontroll* 1999:44; SOU 2003:125 "Folkbildningsrådets myndighetsroll"; Riksrevisionen (2004) "Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen" rapport 2004:15; Riksrevisionen (2011), "Statens stöd till studieförbunden", rapport 2011:12.

<sup>12</sup> SOU 2003:125 "Folkbildningsrådets myndighetsroll".

<sup>13</sup> Prop. 1997/98:115, s. 22.

sen i förhållande till såväl staten som medlemsorganisationerna. Risker för lojalitetskonflikter och kollegiala hänsyn finns. Det kan inte utslutas att konstruktionen hämmar Folkbildningsrådet i dess agerande.<sup>14</sup>

Med avsikten att stärka Folkbildningsrådets i dess myndighetsroll förespråkade regeringen att rådet skulle få rätten att återkalla statsbidrag till folkbildningen som man bedömer inte uppfyller statens villkor. Vidare förespråkade regeringen att Folkbildningsrådet skulle få rätten att omfördela de bidragsmedel som återkallats. Båda förslagen beslutades av riksdagen.<sup>15</sup>

Riksrevisionen konstaterar i en rapport från 2011 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 arbetsätt. 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.<sup>16</sup>

Folkbildningsrådet initierade 2010 en utvärdering av bidragsmodeller för studieförbund och folkhögskolor.<sup>17</sup> Utvärderingen genomförs av externa utvärderare och pågår under perioden 2010–2014, och resultaten kommer att redovisas i tre delrapporter. Den första delrapporten 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 arbetsätt påverkat utformningen av fördelningssystemen.<sup>18</sup>

Sammantaget kan det konstateras att Folkbildningsrådets dubbla roller som myndighet och medlemsföreträdare bär på en inbyggd konflikt som visserligen tycks ha hanterats relativt väl av rådet över tid, men som ändå med jämna mellanrum återkommer och tydliggörs i de fall då det råder motstridiga åsikter bland rådets medlemmar. I dessa lägen uppstår lätt låsningar och rådet tycks få svårt att agera handlingskraftigt och effektivt som myndighet.<sup>19</sup> Samtidigt är det tveksamt om staten bör åtgärda denna inbyggda svaghet genom

---

<sup>14</sup> Prop. 2005/06:192, s. 53.

<sup>15</sup> Prop. 2005/06:192, bet. 2005/06:KrU14, rskr. 2005/06:322.

<sup>16</sup> Riksrevisionen (2011) Statens stöd till studieförbunden, 2011:12.

<sup>17</sup> Dnr 53, 2010, 052.

<sup>18</sup> Folkbildningsrådet (2012), "Ett system som alla kan leva med – delrapport 1 i utvärderingen av nya bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor", Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2012.

<sup>19</sup> Ibid, s. 86–97.

ett stärkt inflytande över Folkbildningsrådet. Detta eftersom en distansering från folkbildningen och ett stärkande av rådets myndighetsuppgifter kan medföra andra typer av problem, av det slag som en gång föranledde inrättandet av rådet och avskiljandet av folkbildningen från staten. Problemen kan möjligen anses utgöra det pris de inblandade får vara beredda att betala för den förvaltningspolitiska originaliteten att vara både myndighet och medlemsföreträdare, på gränsen mellan stat och civilsamhälle.

### 3.3 Folkbildningsrådets fördelningssystem

Folkbildningsrådet fördelar årligen drygt 3,3 miljarder kronor till landets studieförbund och folkhögskolor. Det nuvarande fördelningssystemet trädde i kraft den 1 januari 2012, efter beslut av Folkbildningsrådet 2010, och ersatte det system som tidigare gällt under 2007–2011. I det följande beskrivs kort hur bidragen fördelas inom respektive folkbildningsverksamhet, samt vilka kriterier som används för att bevilja statsbidrag.

#### 3.3.1 Statligt stöd till studieförbunden

Det finns för närvarande 10 studieförbund som uppbär statsbidrag för folkbildning genom Folkbildningsrådet.<sup>20</sup> År 2012 fördelades cirka 1,66 miljarder kronor till studieförbunden, vilket utgör lite drygt hälften av det samlade statsbidraget till folkbildningen.

Statsbidraget till studieförbunden är indelat i ett grundbidrag och ett rörligt bidrag. 75 procent av statsbidraget fördelas som ett grundbidrag, som ligger fast i två år och beräknas utifrån ett genomsnitt av de totala utbetalade verksamhetsbidragen för de två senaste åren. Syftet med grundbidraget är att ge studieförbunden stabila förutsättningar för sitt arbete över tid. Utöver grundbidraget fördelas även ett rörligt bidrag om 25 procent, vilket i sin tur består av ett förstärkningsbidrag och ett verksamhetsrelaterat bidrag. Det verksamhetsrelaterade bidraget syftar till att underlätta anpassningar av studieförbundens verksamhet efter omvärldsförändringar, som kan medföra såväl ökade som minskade verksamhetsvolymmer. Fördelningen av statsbidrag till studieförbunden har

---

<sup>20</sup> Därtill kommer SISU, som beviljas bidrag från folkbildningsanslaget, men ej från Folkbildningsrådet.

kritiserats för att i allt för stor utsträckning premiera redan genomfört arbete, vilket anses gynna stora studieförbund på bekostnad av mindre, nyare förbund.<sup>21</sup>

Folkbildningsrådets kriterier för beviljande av statsbidrag till studieförbunden innefattar bland annat studieförbundens ansvar för och roll som anordnare av folkbildningsverksamhet. Ett annat kriterium gäller bidragets användning och avgränsning, där det bland annat anges att utbildningar som utförs på uppdrag av någon annan för en avgränsad målgrupp, och/eller som bygger på någon form av obligatorium för deltagarna, inte omfattas av statsbidraget. Detta eftersom villkor av det slaget inte överensstämmer med målet om den fria och frivilliga folkbildningen.<sup>22</sup>

Det kan noteras att Folkbildningsrådets kriterier för att fördela statsbidrag till studieförbunden inte utgår från de fyra syftena för anslaget för stöd till folkbildningen. Detta har ifrågasatts tidigare, av bland andra Riksrevisionen:

Riksrevisionen har vid sin granskning inte hittat några kvalitativa kriterier av det slag riksdagen efterlyst i det system som används för att fördela statsbidraget. Grundbidraget till studieförbunden bygger på hur mycket statsbidrag som betalats ut tidigare år och verksamhetsbidraget är baserat på verksamhetens volym. De kriterier som Folkbildningsrådet har angivit för att få statsbidrag rör framför allt verksamhetens form. Det enda kriterium som mer direkt rör verksamhetens innehåll är den restriktion som anger att spel, lek och idrott inte berättigar till statsbidrag. Enligt Riksrevisionens bedömning är detta dock inte ett kvalitativt kriterium som anknyter till statens syften med statsbidraget.<sup>23</sup>

Utredningen återkommer till denna fråga i betänkandets kapitel 5.

### 3.3.2 Statligt stöd till folkhögskolor

Det finns i dagsläget 150 folkhögskolor i landet som beviljats statsbidrag för folkbildning genom Folkbildningsrådet. År 2012 uppgick statsbidraget till folkhögskolor till nära 1,6 miljarder kronor, vilket utgör knappt hälften av det samlade statsbidraget till folkbildningen.

---

<sup>21</sup> Riksrevisionen (2011) Statens stöd till studieförbunden, rapport 2011:12.

<sup>22</sup> Folkbildningsrådet (2012) Statsbidrag till studieförbund 2012. Kriterier och fördelningsprinciper.

<sup>23</sup> Riksrevisionen (2011) Statens stöd till studieförbunden, rapport 2011:12, s. 41.

Folkbildningsrådets villkor och kriterier för att bevilja statsbidrag till folkbildningsverksamhet vid folkhögskolor omfattar bland annat grundvillkor om att folkhögskolorna ska erbjuda olika lärandeformer, att de ska ha tydliga former för studerandeinflytande och en tydlig ordning för hantering av studeranderättsliga frågor. Vidare ska varje folkhögskola årligen lämna in en beskrivning av sitt systematiska kvalitetsarbete och resultatet av detta.

Den statsbidragsberättigade verksamheten innefattar bland annat långa och korta högskolekurser, kulturprogram och öppen folkbildning, det vill säga folkhögskoleverksamhet som anordnas i mindre reglerade former än kurser. Denna verksamhet omfattas sammantaget av ett volymbidrag, som tilldelas varje folkhögskola, och baseras på det antal deltagarveckor som varje folkhögskola planerar att genomföra. Ingångsvärdet för volymbidraget varierar mellan folkhögskolorna och är historiskt betingat. Utöver volymbidraget fördelas ett basbidrag som är avsett att täcka kostnader för administration och liknande, och som utgår med samma summa (570 000 kronor) till varje folkhögskola. Därutöver fördelas ett förstärkningsbidrag till folkhögskolor som anordnar utbildning och/eller annan verksamhet för deltagare med funktionsnedsättning. Slutligen beviljas även ett så kallat utvecklings- och profileringsbidrag om 300 000 kronor till varje folkhögskola, vilket syftar till att bistå folkhögskolorna i deras ideologiska profilering och folkrörelseanknytning.<sup>24</sup>

I likhet med vad som är fallet för studieförbunden utgår inte Folkbildningsrådets kriterier för att bevilja statsbidrag till folkhögskolorna från de syften som riksdagen beslutat om för stöd till folkbildningen för folkhögskolorna. I det följande beskrivs kortfattat de viktigare justeringar och förändringar som har gjorts inom Folkbildningsrådets fördelningssystem sedan det inrättades 1991.

### 3.3.3 Justeringar inom fördelningssystemet

Fördelningssystemet är och har varit omdiskuterat bland folkbildningens aktörer. Eftersom anslaget storlek inte förändrats i någon större utsträckning över tid har kritik förts fram om att ökade anslag till ett studieförbund eller till folkhögskolor innebär minskade anslag till andra aktörer inom folkbildningen. Detta bidrar till

---

<sup>24</sup> Folkbildningsrådet (2011) Statsbidrag till folkhögskolor 2012. Kriterier och fördelningsprinciper.

lösningar mellan förbunden, vilket försvårar arbetet med att genomföra förändringar i fördelningssystemet. Trots detta har emellertid Folkbildningsrådets fördelningssystem genomgått ett antal förändringar sedan folkbildningen omorganiserades och Folkbildningsrådet upprättades 1991. Folkbildningsrådets fördelningssystem till studieförbunden har vid de olika justeringarna varannan gång fått ett ökat grundbidrag, och varannan gång ett minskat grundbidrag. Detta kan sägas illustrera svårigheten att inrätta ett fördelningssystem som samtliga parter inom studieförbunden är nöjda med.<sup>25</sup>

Regeringen förespråkade i folkbildningspropositionen 2006 att ett systematiskt kvalitetsarbete behöver utvecklas på alla nivåer inom folkbildningen. Man framhöll att ”kvalitativa kriterier behöver tillföras de modeller för fördelning av statsbidrag som tillämpas på olika nivåer inom folkbildningen”.<sup>26</sup> I samma folkbildningsproposition nämnde regeringen även exempel på kvalitativa kriterier som kunde vara intressanta att analysera. Utöver de syften och verksamhetsområden som gäller för statsbidraget för stöd till folkbildningen framhålls som ett exempel att verksamheten genomsyras av en ideologisk profil, vilket tillför en dimension till folkbildningen som det formella utbildningsväsendet saknar. Att folkbildning bedrivs i hela landet lyfts fram som ytterligare ett kriterium.<sup>27</sup>

I början av 2009 beslutade Folkbildningsrådets styrelse att en beredningsgrupp skulle tillsättas, med syftet att göra en översyn av den rådande modellen för fördelning av bidrag till studieförbund och folkhögskolor, samt föreslå ett nytt fördelningssystem som ska gälla från och med 2012. Bakgrunden till översynen av bidragssystemen var att man från rådets sida ville inkludera de skrivningar från regeringen som antogs i samband med folkbildningspropositionen 2006, där de nu gällande syftena och verksamhetsområdena för folkbildningen anges.<sup>28</sup> Beredningsgruppen valde emellertid att inte inkludera kvalitativa indikatorer för bidragsfördelningen, eftersom man bedömde att detta inte skulle vara genomförbart.<sup>29</sup>

Riksrevisionen lyfte i sin granskning av studieförbunden 2011 på nytt fram avsaknaden av kvalitativa kriterier i Folkbildnings-

---

<sup>25</sup> Riksrevisionen (2011) Statens stöd till studieförbunden, 2011:12, s. 40.

<sup>26</sup> Prop. 2005/06:192, ”Lära, växa, förändra” s. 47.

<sup>27</sup> Prop. 2005/06:192, ”Lära, växa, förändra” s. 49.

<sup>28</sup> Folkbildningsrådet (2012), ”Ett system som alla kan leva med – delrapport 1 i utvärderingen av nya bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor”, Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2012.

<sup>29</sup> Riksrevisionen (2011) Statens stöd till studieförbunden, 2011:12, s. 39.

rådets bidragsfördelning, och påpekade att det rådande systemet ger studieförbunden incitament att producera stora verksamhetsvolymer till så låga kostnader som möjligt. Revisionen påpekade att det faktum att fördelningen av statsbidraget inte tar hänsyn till om verksamheten uppfyller statens syften medför en risk för snedvridning och även en risk för att viss verksamhet inte kommer till stånd.<sup>30</sup> Regeringen anger dock i sin skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport att

Regeringen ser ingen anledning att frånga den nuvarande roll- och ansvarsfördelningen genom att styra hur Folkbildningsrådet ska fördela statsbidraget. Regeringen kommer dock att fortsätta att hålla sig informerad i frågan och överväga om kvalitetsaspekten i Folkbildningsrådets riktlinjer avseende användningen av anslaget till folkbildningen ytterligare bör betonas.<sup>31</sup>

I en intern utvärdering från 2012 konstateras att det föreslagna bidragssystemet inte innehåller några kvalitativa element av det slag som efterfrågats av regeringen eftersom studieförbunden inte önskar att kvalitetsfrågorna ska blandas samman med fördelningen av statsbidraget. Genom att staten inte har drivit på vidare i frågan har inte incitamenten varit tillräckligt starka för att förändra systemet i riktning mot mer kvalitativa kriterier.<sup>32</sup>

Avslutningsvis kan det noteras att folkbildningen även mottar bidrag från landets kommuner och landsting. En aspekt som framkommit vid flera tillfällen under utredningsarbetets gång är att de kommunala kriterierna för stöd till studieförbunden är mer preciserade än de statliga, vilket medför att de kan bli mer styrande för verksamheten än det statliga stödet. Riksrevisionen framhåller i sin granskning av studieförbunden från 2011 att en majoritet av landets kommuner (75 procent) önskar att studieförbunden ska anordna aktiviteter för barn, medan det statliga stödet tydligt avser verksamhet för vuxna och ungdomar.<sup>33</sup> Utvecklingen kan ses som en process som pågått sedan 1990-talets början, då de kommunala bidragen till folkbildningen i större utsträckning började ifrågasättas. Det försämrade ekonomiska läget under 1990-talet utgjorde ett viktigt skäl till att många kommuner fick prioritera hårdare bland

---

<sup>30</sup> Ibid, s. 42.

<sup>31</sup> Skr. 2011/12:6, Riksrevisionens rapport om statens stöd till studieförbunden.

<sup>32</sup> Folkbildningsrådet (2012), "Ett system som alla kan leva med – delrapport 1 i utvärderingen av nya bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor", Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2012.

<sup>33</sup> Riksrevisionen (2011) Statens stöd till studieförbunden, 2011:12.

de verksamheter som man fördelade bidrag till. Att dagens politiker inte primärt har en utbildningsbakgrund från folkbildningen har också förts fram som en förklaring till att de kommunala bidragen till folkbildningen på flera håll minskat och kommit att ifrågasättas.<sup>34</sup> Folkbildningen har i flera kommuner kommit att betraktas som en fritidsverksamhet bland många andra, och det har därmed inte längre framstått som självklart att stödja den i samma utsträckning som tidigare.

### 3.4 Synpunkter som framkommit på fördelningen av statligt stöd till studieförbund

Under utredningsarbetets gång har det vid upprepade tillfällen framkommit synpunkter på Folkbildningsrådets fördelning av statligt stöd till studieförbunden. Några motsvarande synpunkter har inte väckts av folkhögskolorna.

Studieförbundens främsta invändning tycks vara att bidragssystemet har en konserverande effekt, eftersom det utgår från den verksamhet som förbunden har bedrivit två år tillbaka i tiden, enligt vad som beskrivits ovan. Det argument som har använts för fördelningssystem är att det är trygghetsskapande. Folkbildningsrådet anger att

[g]enom grundbidraget ges studieförbunden stabila arbetsförutsättningar för långsiktiga satsningar där varje studieförbunds profil och ideologiska särart kan tydliggöras.<sup>35</sup>

Ett argument som framförts mot det nuvarande fördelningssystemet är att det gynnar de stora förbunden på bekostnad av de små, och förhindrar mindre och yngre förbund från att växa och utöka sin verksamhet.<sup>36</sup> Systemet medför att den ersättning som betalas ut för antalet genomförda studietimmar varierar mellan olika studieförbund, med följderna att små förbund har mindre att vinna på att utöka sin verksamhet. Denna problematik har lyfts fram vid flera tillfällen, utan att några mer genomgripande förändringar har gjorts. Bland annat anförde den senaste statliga utvärderingen SUFO 2, följande:

---

<sup>34</sup> Sveriges kommuner och landsting (2007) Kommunerna och studieförbunden, s. 24.

<sup>35</sup> Folkbildningsrådet (2012) Statsbidrag till studieförbund 2012 – kriterier och fördelningsprinciper, s. 7.

<sup>36</sup> Se till exempel Riksrevisionen (2011) Statens stöd till studieförbunden, 2011:12, s. 37–38.

Beträffande studieförbunden visar vår genomgång att bidragstilldelningen inte kan sägas ha följt verksamhetsutvecklingen. Bidragsmodellen har en inbyggd ”seghet” som gör att ”studieförbund med växtkraft och med en verksamhet som ligger väl i linje med målen för statsbidraget” (prop. 1990/91) fått stå tillbaka till förmån för verksamheter som planat ut eller gått tillbaka. Vi är medvetna om att det behövs en grundtrygghet i systemet så att en kortvarig nedgång för ett förbund inte behöver innebära en betydande minskning av statsbidraget, men den eftersläpning som vår analys visar kan inte anses tillfredsställande.<sup>37</sup>

Även Riksrevisionen påpekar skevheter i bidragstilldelningen till studieförbunden i sin granskning från 2011. Utöver de nackdelar som ett fördelningssystem innebär för små och nyare studieförbund pekar man på att ersättningen för studietimmar varierar mellan olika förbund:

Stora skillnader mellan studieförbunden har konstaterats när det gäller statsbidrag per studietimme. Dessa skillnader beror inte på att studieförbunden genomför verksamhet som Folkbildningsrådet bedömer ha olika kvalitet eller kräver mer ekonomiska resurser utan på att en stor del av bidraget baseras på tidigare års bidrag. Det innebär att förutsättningarna för att bedriva folkbildningsverksamhet skiljer sig åt trots att fördelningssystemet framför allt bygger på kvantitativa och inte kvalitativa parametrar.<sup>38</sup>

I anslutning till citatet ovan kan noteras att det studieförbund som får mest ersättning för sina studietimmar får drygt 54 procent mer per studietimme än det som får minst.<sup>39</sup>

En annan synpunkt som förts fram till Folkbildningsutredningen är att den administrativa överbyggnaden är stor inom studieförbunden.<sup>40</sup> Kraven från Folkbildningsrådet gäller med lika villkor för alla studieförbund, och mindre studieförbund anser sig inte ha resurser att motsvara den administration som finns upprättad inom de stora studieförbunden. Krav på en omfattande administration medför även att andelen medel som kan avsättas till folkbildningsverksamhet blir mindre. Ytterligare en återkommande synpunkt är att Folkbildningsrådet inte utgår från statens syften med stödet till folkbildningen.

Eftersom folkbildningen är självstyrande genom Folkbildningsrådet skulle det kunna hävdas att det ankommer på folkbildningen

---

<sup>37</sup> SOU 2004:20, s. 100.

<sup>38</sup> Riksrevisionen (2011), ”Statens stöd till studieförbunden”, Rapport 2011:12, s. 43.

<sup>39</sup> Ibid, s. 34.

<sup>40</sup> Minnesanteckningar från möte 2012-06-12, E-postmeddelande 2012-06-19.

själv att lösa problemet. Samtidigt försvårar Folkbildningsrådets dubbla roller, som varande både myndighet och ideell förening, i vissa lägen dess möjlighet att utföra sitt myndighetsuppdrag på ett effektivt och handlingskraftigt sätt. När meningsmotsättningar uppstår mellan rådets egna medlemmar får Folkbildningsrådet svårt att agera, vilket är en uppfattning som görs gällande av flera av varandra oberoende bedömare.<sup>41</sup>

Förutom de synpunkter som ovan redovisats gällande fördelningen av statsbidrag till studieförbunden kan även fördelningen mellan studieförbund och folkhögskolor diskuteras. Utifrån den samhällsekonomiska studie som Folkbildningsutredningen låtit genomföra, och vars resultat sammanfattades i betänkandets kapitel 2, kan det ifrågasättas om bidragsfördelningen mellan folkhögskolor och studieförbund även framgent ska vara uppdelad så att den ena hälften av statsbidraget avsätts till folkhögskolor medan den andra hälften går till studieförbunden. Om man istället anlägger ett perspektiv inriktat mot grad av samhällsnytta, skulle det kunna hävdas att folkhögskolorna har en större andel deltagare med lägre utbildningsnivå än studieförbunden. Härigenom skulle folkhögskolorna kunna ha större förutsättningar att motverka utbildningsklyftor och bidra till att fler personer blir behöriga till att söka sig till högre utbildning eller till arbete. Utifrån detta bidragssyfte framstår inte en mekanisk hälften/hälften-fördelning som skälig.

---

<sup>41</sup> Prop. 2005/06:192, s. 53; Riksrevisionen (2011), "Statens stöd till studieförbunden", 2011:12, s. 64. Se även Folkbildningsrådet (2012), "Ett system som alla kan leva med – delrapport 1 i utvärderingen av nya bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor", Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2012.

## 4 Utvärdering av folkbildningen

Utvärdering har kommit att utgöra ett allt viktigare inslag i styrningen och reformeringen av den offentliga sektorn, i Sverige såväl som i andra länder. Vissa bedömare menar att fenomenet är så utbrett att det finns fog för att tala om ett utvärderingssamhälle, eller vad som på engelska beskrivs som *audit society*. En viktig del-förklaring till denna utveckling står att finna i den ändrade inriktning som har skett inom statsförvaltningen sedan 1990-talet, då man stegvis övergått från regelstyrning till målstyrning. Istället för att inrikta styrningen av förvaltningen mot regler och procedurer har man eftersträvat att formulera övergripande mål för verksamheten. Utvärdering har sedan kommit att få en viktig roll för att studera om resultaten av offentlig verksamhet överensstämmer med de mål som ställts upp för densamma. Sedan 1990-talet har även det samhällsekonomiska läget bidragit till stärkta krav på resurseffektivitet inom offentlig verksamhet. Statsvetaren Evert Vedung har omnämnt utvecklingen som ”utvärderingsböljan”<sup>1</sup>, medan statsvetaren Lena Lindgren använder sig av begreppet ”utvärderingsmonstret” för att illustrera det allmänna tryck som i dag råder på utvärdering. Enligt Lindgren utgör utbildningsområdet ett av de politikområden där normen om ständig granskning är särskilt tydlig.<sup>2</sup>

Tre drivkrafter har lyfts fram för att förklara utvecklingen mot ett allt större inslag av utvärdering; dels framväxten av New Public Management inom offentlig verksamhet, med inspiration hämtad från näringslivet och med inslag som resultatstyrning, konkurrensutsättning och utkontraktering; dels de ökade krav som ställs på kostnadseffektivitet inom offentlig sektor, och dels kritiken av den

---

<sup>1</sup> Statskontoret 2011: ”Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?”, s. 23, Skriftserien Om offentlig sektor.

<sup>2</sup> Lindgren, Lena (2006): ”Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn”, s. 20, Lund: Studentlitteratur.

representativa demokratins alltför långa avstånd mellan väljare och producenter av offentliga tjänster.<sup>3</sup>

Sverige var tidigt ute, även internationellt, inom området utvärdering. Från att inledningsvis främst ha utgjort en akademisk företeelse spred sig utvärdering sedan snabbt till offentlig förvaltning. Tidsandan av utvärderingar präglar den offentliga sektorn som helhet, men börjar också göra sig gällande inom annan verksamhet som uppstår stöd från offentliga medel, såsom ideella organisationer och folkrörelser.

#### 4.1 Vad är utvärdering? Kort begreppsdiskussion

I takt med att utvärdering kommit att bli allt mer utbrett väcks frågan om hur utvärdering mer specifikt kan förstås och definieras. Definitioner av begreppet utvärdering är i regel relativt likartade, men med varierande tonvikt fäst till olika delar av utvärderingsprocessen. Utvärdering definieras av Evert Vedung som

noggrann bedömning i efterhand av utfall, slutprestationer, förvaltning och beslutsinnehåll samt organisering av offentlig verksamhet, vilken tänkes spela en roll i praktiska beslutssituationer.<sup>4</sup>

Tonvikten i Vedungs definition ligger därmed på utvärdering som underlag och vägledning för kommande beslut. Lena Lindgren, som bland annat har utvärderat verksamhet inom folkbildningen, definierar utvärdering som

aktiviteter vilka på ett eller annat sätt går ut på att kritiskt granska en företeelse genom att samla information om den på ett systematiskt sätt och göra någon form av jämförelse eller bedömning.<sup>5</sup>

I Lindgrens definition läggs därmed en större tonvikt på genomförandet av en utvärdering, medan Statskontoret definierar utvärdering som

en systematiskt genomförd undersökning för att få fram tillförlitliga och användbara resultat om värdet eller förtjänsterna av en given aktivitet i ett givet sammanhang.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Statskontoret 2011: "Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?", s. 23, Skriftserien Om offentlig sektor.

<sup>4</sup> Vedung, Evert (2009): "Utvärdering i politik och förvaltning", s. 22, Lund: Studentlitteratur.

<sup>5</sup> Lindgren, Lena (2006): "Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn", s. 9. Studentlitteratur, Lund.

Utvärdering kan handla både om pågående och avslutad verksamhet, men ska vara *systematisk* till sin karaktär. Med detta menas att man inom utvärdering ska använda sig av vetenskapliga metoder för att införskaffa och systematisera data, liksom för att redovisa kunskap om sitt objekt.<sup>7</sup> Centralt för utvärdering är även det *värderande* inslaget, vilket framgår av de definitioner som återgivits ovan. Utvärdering skiljer sig därmed från exempelvis *uppföljning*, genom att utvärdering värderar utfallet av den studerade verksamheten, medan uppföljning syftar till att samla in data och föra statistik, men inte relatera dessa till några värderingskriterier. Samtidigt bör det framhållas att gränsen mellan utvärdering och uppföljning inte är helt entydig. Kvalificerad uppföljning kan exempelvis låna drag av utvärdering, och innehålla värderande inslag även om uppföljning vanligtvis inte syftar till värdering.

Det huvudsakliga syftet med utvärdering kan vara antingen kontrollerande eller främjande. Utvärderingar som genomförs i kontrollsyfte kan handla om att undersöka huruvida en viss lag eller föreskrift har följts, eller om en specifik verksamhet har uppnått de mål som ställts upp för den. Utvärderingar som genomförs i ett främjande syfte avser däremot att förbättra den granskade verksamheten, genom att analysera en viss verksamhet och förslå åtgärder för att komma till rätta med eventuella brister. Ytterligare ett syfte med att utvärdera kan vara en önskan om att utveckla grundkunskap inom ett område, vilket också kan vara en slags biprodukt till kontrollerande och främjande utvärderingar.<sup>8</sup>

Samtliga myndigheter i Sverige ansvarar, enligt förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, för att följa upp sin verksamhet. Bland annat ska myndigheterna i sina årsredovisningar redovisa hur resultaten av deras verksamhet förhåller sig till de mål som formulerats av regeringen i respektive myndighets instruktion och regleringsbrev. Därigenom innehåller även årsredovisningarna ett värderade inslag. Inom ramen för sin resultatredovisning ska exempelvis myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till vad regeringen, i förekom-

---

<sup>6</sup> Statskontoret 2011: "Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?", s. 12, Skriftserien Om offentlig sektor.

<sup>7</sup> Lindgren, Lena (2009), Effekter och evidens. En metautvärdering inom folkbildningsområdet", s. 13.

<sup>8</sup> Ibid. s. 25.

mande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut.<sup>9</sup> Hur utvärdering av offentlig verksamhet är organiserad varierar dock åtskilligt, vilket beskrivs närmare i det följande.

## 4.2 Utvärdering av offentlig verksamhet

Utvärdering av offentlig verksamhet sker på flera olika sätt, och varierar mellan olika samhällssektorer. Till att börja med finns inom vissa politikområden myndigheter med ett specifikt utvärderingsansvar inom respektive politikområde. Exempel på sådana myndigheter är Naturvårdsverket, Skolverket och Socialstyrelsen. Vidare finns två fristående centrala utvärderingsmyndigheter, närmare bestämt Statskontoret, som är underställt regeringen, och Riksrevisionen, som är underställd riksdagen. Vissa departement, däribland Utbildningsdepartementet, har egna analysenheter. Därutöver har regeringen möjlighet att inom ramen för kommittéväsendet upprätta utredningar samt andra former av tillfälliga utvärderingsorgan.

Utvärdering som verksamhet har också kommit att renodlas i specifika myndigheter. Under senare år har sju nya fristående utvärderingsmyndigheter inrättats inom olika samhällssektorer. Förekomsten av utvärderingsmyndigheter inom olika politikområden har under senare år blivit så vanlig att detta i sig kommit att utgöra argument för att upprätta nya myndigheter.<sup>10</sup>

Regeringen kan även använda kommittéformen för att inrätta långsiktiga forskningsfinansierande organ som kan beställa utvärderingar och analyser. Ett exempel på ett sådant organ är Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Slutligen kan även privata konsulter samt forskare vid landets högskolor och universitet anlitas för utvärderingsuppdrag inom offentlig förvaltning.

De aktörer som utvärderar verksamheten bör idealt sett vara oberoende i förhållande till den verksamhet som de utvärderar, något som dock kan vara svårt att efterleva i praktiken.<sup>11</sup> Avväg-

<sup>9</sup> Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, 3 kap. Resultatredovisning, 1 §.

<sup>10</sup> Sätillvida framhöll Kulturutredningen 2008 att snart sagt alla större politikområden hade egna utvärderingsmyndigheter, och att man därför även borde inrätta en utvärderings- och analysmyndighet inom kulturområdet, vilket föranledde inrättandet av Myndigheten för kulturanalys. Se Statskontoret (2011): "Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?", Skriftserien Om offentlig sektor.

<sup>11</sup> Statskontoret 2011: "Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?", s. 25–26, Skriftserien Om offentlig sektor.

ningen mellan sakkunskap om den aktuella verksamheten och strikt opartiskhet kan också vara svår att göra. En myndighet som utvärderar sina egna åtgärder kännetecknas i allmänhet av en hög sakkunskap, men kan å andra sidan riskera att brista i opartiskhet. Utvärderingar som genomförs med en större distans till utvärderade verksamheten har lättare att förhålla sig opartiska, om än med en lägre sakkunskap.<sup>12</sup> Denna avvägning, mellan oberoende och sakkunskap, måste göras vid val av aktör för utvärdering av en viss verksamhet. Syftet med utvärderingen bör vara av avgörande betydelse för om den huvudsakliga tonvikten ska läggas på sakkunskap eller opartiskhet. Exempelvis kan det vara av betydelse om utvärderingen har ett främjande eller kontrollerande syfte.

### 4.3 Utvärdering av folkbildningen

Utvärdering av folkbildningen genomförs på tre olika nivåer; dels bland folkbildningens egna aktörer (folkhögskolor och studieförbund), dels genom Folkbildningsrådets utvärderingar, och dels genom statens utvärdering. Hittills har den statliga utvärderingen av folkbildningen skett i form av offentliga utredningar inom kommittéväsendet.

Medan de utvärderingar som genomförs av folkbildningen själv, och delvis även av Folkbildningsrådet, bär en relativt intern prägel, har den statliga utvärderingen inriktats på att vara oberoende i förhållande till den utvärderade verksamheten. Inför omorganiseringen av folkbildningen 1991 framhöll regeringen att övergången till målstyrning inom folkbildningen förutsatte en förbättrad uppföljning och utvärdering på alla nivåer, både för statsmakterna och folkbildningen själv.<sup>13</sup> Utöver Folkbildningsrådets och folkbildningens egna utvärderingar bedömde regeringen det som betydelsefullt att bedriva ett utvärderingsarbete som var frikopplat från folkbildningen:

Ett sådant arbete kan ske genom att regeringen lägger ut tidsbegränsade uppdrag t.ex. till en särskild utredare eller till en forskningsinstitution. Statens fördjupade utvärdering av folkbildningsverksamheten bör göras vart tredje år. Genom ett sådant förfarande tillgodoses

---

<sup>12</sup> Ibid s. 27.

<sup>13</sup> Prop. 1990/91:82, Om folkbildning, s. 40–41.

även önskemål om att utvärderingen bör göras åtskild från dem som är ansvariga för verksamhetens genomförande.<sup>14</sup>

Två statliga utvärderingar av folkbildningen har genomförts sedan 1991, vilka beskrivs närmare i det följande.

#### 4.3.1 Statens utvärdering av folkbildningen 1996

Den första statliga utvärderingen av folkbildningen tillsattes 1994, då en särskild utredare tillkallades med uppgift att planera och genomföra en utvärdering av folkbildningen.<sup>15</sup> Av direktivet för utredningen framgår att regeringen önskade en helhetsbild av folkbildningens verksamhet.<sup>16</sup> Utredningen antog namnet Statens utvärdering av folkbildningen 1996 (SUFO 96), och engagerade ett antal forskare i sitt arbete. Utredningen resulterade i sex delbetänkanden och ett slutbetänkande; Folkbildningen – en utvärdering (SOU 1996:159).<sup>17</sup>

De två och ett halvt år som utredningen arbetade får betecknas som en lång arbetstid för en statlig utredning. Detta var också något som konstaterades i utredningens slutbetänkande, samtidigt som man framhöll att tidsbegränsningen hela tiden varit ett av utredningens problem. Man argumenterade därför för att framtida statliga utvärderingar borde pröva andra former än kommittén vid genomförandet:

Vad som enligt SUFOs mening bör eftersträvas är en *fastare organisation* som har möjligheter att arbeta mera långsiktigt än den av tid och direktiv låsta kommittén. Det skulle då bli större möjligheter till successiva beslut om forskningsprojekt med bättre tid för planering av projekten tillsammans med institutioner och enskilda forskare. [...] Inte minst viktigt är att en sådan organisation förmodligen skulle stimulera till ökad folkbildningsforskning inom våra vetenskapliga institutioner och därmed både få till stånd en utveckling av den kritiska analysen av folkbildningen och, på sikt, vidgade möjligheter att rekrytera goda unga forskare till kommande utvärderingar.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Prop. 1990/91:82, Om folkbildning, s. 41.

<sup>15</sup> Dir. 1994:12.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Delbetänkandena utgjordes av rapporterna Folkbildning och vuxenstudier (SOU 1995:141), Cirkelsamhället (SOU 1996:47), Värden i folkhögskolevärlden (SOU 1996:75), Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande (SOU 1996:122), Folkbildningens institutioner (SOU 1996:127) samt Tre rapporter om studiecirklar (SOU 1996:154).

<sup>18</sup> SOU 1996:159, s. 165–166.

Som framgår av citatet ovan hade SUFO 96 en tydlig forskningsinriktning, vilket bidrog till att utredningen blev mer tidkrävande än en vanlig utredning. Forskningsinriktningen och den långsträckta arbetstiden var dock inte något som i sig problematiserades av utredningen, utan präglade istället förslaget om kommande utvärderingar, i form av bättre forskningsförutsättningar.

Det kan noteras att någon komplett utvärdering av folkbildningen inte gjordes av SUFO 96. Istället koncentrerade man sig på studieförbundens verksamhet, utifrån motivet att studieförbunden engagerar betydligt fler människor än folkhögskolornas kurser, och också är mindre kartlagd än folkhögskolornas verksamhet. Regeringen framhöll emellertid i sin efterföljande folkbildningsproposition att det skulle

ha varit värdefullt om särskilt kulturprogramverksamheten och verksamheten med funktionshinder med mera hade behandlats i samband med den statliga utvärderingen.<sup>19</sup>

Trots att man alltså inte genomfört någon heltäckande analys bedömde SUFO 96 att landets studieförbund och folkhögskolor bedrev en folkbildande verksamhet som stod i god överensstämmelse med de statliga målen för statsbidragen, och att det därmed fanns skäl för staten att även fortsättningsvis anslå medel till folkbildningen.<sup>20</sup>

Folkbildningsutredningen menar att det får betecknas som anmärkningsvärt att SUFO 96 uteslöt folkhögskolornas verksamhet från sin analys. Möjligheten att på detta sätt avgränsa bort utvärdering av verksamhet som bekostas av halva statsanslaget till folkbildningen framstår som svårmotiverad, och bör inte kvarstå inför kommande statliga utvärderingar.

#### 4.3.2 Statens utvärdering av folkbildningen 2004

I budgetpropositionen för 2001 föreslog regeringen att en ny statlig utvärdering av folkbildningen borde inledas. Regeringen redovisade även i propositionen om *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen* ett antal områden som borde ingå i en statlig utvärdering av folkbildningen.<sup>21</sup> Därmed påbörjades den andra stat-

---

<sup>19</sup> Prop. 1997/98:115, Folkbildning, s. 15–16.

<sup>20</sup> SOU 1996:159, s. 169.

<sup>21</sup> Prop. 2000/01:72, bet. 2000/01:UbU15, rskr, 2000/01:229.

liga utvärderingen av folkbildningen i oktober 2001, med uppdraget att bedöma i vilken utsträckning statens syften med statsbidraget till folkbildningen uppfyllts.

I direktivet för utredningen framgår att utredarens uppdrag är att göra en samlad bedömning av i vilken mån statens syften med statsbidraget till folkbildningen infriats, avseende de områden som studerats. Där anges också att utvärderingen i allt väsentligt ska genomföras i form av delstudier vid forskningsinstitutioner och andra lämpliga uppdragstagare på utredarens uppdrag.<sup>22</sup>

För att genomföra uppdraget anlätades, i likhet med den föregående utvärderingen, forskare vid universitet och högskolor, men även andra uppdragstagare, för olika typer av undersökningar och kartläggningar. Sammanlagt resulterade utredningen i fem delbetänkanden, som publicerades under åren 2003–2004, samt ett slutbetänkande 2004.<sup>23</sup>

Utredningen valde att fokusera områden som inte behandlats av den föregående statliga utvärderingen. Denna inriktning valdes dels av resursskäl, dels eftersom man bedömde att de områden som täckts in av SUFO 96 fortfarande kunde anses belysa frågeställningarna för SUFO 2 på ett tillfredsställande sätt.<sup>24</sup> Den sammanfattande bedömningen av utredningen var att statens intentioner med statsbidraget till folkbildningen uppfylls:

Utvärderingen visar att statsbidragen har stor betydelse för att verksamheten kommer till stånd. Det finns starka skäl för ett fortsatt statligt stöd till folkbildningen.<sup>25</sup>

Regeringen konstaterade i den folkbildningsproposition som följde på utredningen 2006 att arbetet med de statliga utvärderingarna kommer att få en allt större betydelse framöver. Därför fanns, enligt regeringen, ett behov av att utveckla de nuvarande formerna för att utvärdera folkbildningen, och att analysera hur väl verksamheten uppfyller de krav som ställts upp för statsbidraget till folkbildningen.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Dir. 2001:74, Utvärdering av folkbildningen.

<sup>23</sup> Folkbildningens särart? (SOU 2003:94), Folkbildning och integration (SOU 2003:108), Deltagares upplevelse av folkbildning (SOU 2003:112), Fyra rapporter om folkbildning (SOU 2003:125) samt Folkbildning och lärande med IKT-stöd (SOU 2004:8).

<sup>24</sup> SOU 2004:30, s. 25.

<sup>25</sup> Ibid s. 334.

<sup>26</sup> Prop. 2005/06:192, s. 55.

## 4.4 Folkbildningsrådets utvärderingar

Av förordningen om statsbidrag till folkbildningen framgår att Folkbildningsrådet kontinuerligt ska följa upp och utvärdera folkbildningen i förhållande till de syften som angivits för statens stöd till folkbildningen och de villkor som föreskrivits för att statsbidrag ska utgå.<sup>27</sup> I samband med att folkbildningen omorganiserades framhöll regeringen att den nya målstyrning som man avsåg att införa förutsatte en förbättrad uppföljning och utvärdering på alla nivåer.<sup>28</sup> Som exempel på frågor som staten önskade få utvärderade av (det ännu inte formellt upprättade) Folkbildningsrådet återfanns bland annat vilka ämnesområden och aktiviteter som i första hand varit föremål för statligt stöd, och vilka gränser man satt upp mot oönskad verksamhet.<sup>29</sup>

Fram till år 2007 fanns det ingen separat utvärderingsenhet vid Folkbildningsrådet, utan utvärderingen av folkbildningen genomfördes inom ramen för den övriga verksamheten. Det lades ut forskningsuppdrag, men man ansåg från rådets sida att man inte hade tillräcklig möjlighet till inflytande över de utvärderingar som genomfördes.<sup>30</sup> Därför upprättades 2007 en separat enhet för utvärderingar vid Folkbildningsrådet. Utöver utvärderingsenheten tillstattes även en rådgivande expertgrupp, bestående av externa forskare från universitet och högskolor, representanter för de tre medlemsorganisationerna RIO, Folkbildningsförbundet och SKL samt en ledamot från riksdagens kulturutskott. Expertgruppen ska fungera som rådgivare till Folkbildningsrådets enhet för nationella utvärderingar, bland annat genom att fastställa en flerårig utvärderingsstrategi.<sup>31</sup>

Utvärderingsenheten vid Folkbildningsrådet tilldelas årligen 5,5 miljoner kronor i verksamhetsmedel av rådets styrelse, och rekryterar externa forskare för att genomföra utvärderingsuppdragen.<sup>32</sup>

I folkbildningspropositionen 2006 förordar regeringen att Folkbildningsrådets egna utvärderingar i större utsträckning än vad som tidigare varit fallet bör utnyttjas för bedömningen av om statens syften med statsbidraget uppnåtts.<sup>33</sup> Inom ramen för sin årsredovis-

<sup>27</sup> Förordning (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen, 3 § 3 st.

<sup>28</sup> Prop. 1990/91:82, Om folkbildning, s. 40.

<sup>29</sup> Ibid, s. 41.

<sup>30</sup> Intervju vid Folkbildningsrådet den 15 november 2011.

<sup>31</sup> Bakgrund och strategi för Folkbildningsrådets nationella utvärderingar 2010–2014, Dnr 189, 2009, 052.

<sup>32</sup> Intervju vid Folkbildningsrådet den 15 november 2011.

<sup>33</sup> Prop. 2005/06:192, s. 56.

ning gör Folkbildningsrådet sedan år 2005 en samlad bedömning av effekterna av folkbildningens insatser. Bedömningen utgår från den statistik och de utvärderingar av folkbildningen som rådet årligen genomför. Under årens lopp har den samlade bedömningen utökats och publiceras sedan 2011 som ett särtryck av Folkbildningsrådet.<sup>34</sup>

I regeringens riktlinjer till Folkbildningsrådet 2012 anges att rådet ska redovisa resultatet av de uppföljnings- och utvärderingsinsatser som man genomfört, och att man särskilt ska kommentera de uppföljnings- och utvärderingsinsatser som görs när det gäller folkbildningsverksamhetens kvalitet.<sup>35</sup>

#### 4.4.1 Sakkunskap eller oberoende

En bärande tanke med de utvärderingar som Folkbildningsrådet initierat sägs vara att de forskare som genomför utvärderingarna ska ha insikt om och respekt för vad folkbildningen är, och att det primära syftet med rådets utvärderingar inte är att försöka styra upp och kontrollera folkbildningen.<sup>36</sup> Av Folkbildningsrådets strategi för utvärderingar, framgår att varje utvärdering ska förses med en utvärderargrupp av lämpliga experter som företräder relevanta forskningsinriktningar och berörda samhällssektorer, liksom personer förtrogna med folkbildningen.<sup>37</sup> En fördel med utvärderingar som initieras av en aktör som är delaktig i, eller på annat sätt står nära den verksamhet som utvärderas, är förvisso att det finns en stor sakkunskap kring den utvärderade verksamheten. Samtidigt finns en risk att dessa utvärderingar kan komma att brista i opartiskhet, också genom sin närhet till beställaren, i detta fall Folkbildningsrådet. Folkbildningsrådets utvärderingar har härigenom kommit att få en visserligen initierad, men ändå något av en intern karaktär, då de i första hand inriktas på att följa upp den verksamhet som bedrivs inom folkbildningen, snarare än att kritiskt granska om den lever upp till de syften som riksdagen fastslagit för verksamheten. Uppföljningsansvaret utgör dock en del av Folkbildningsrådets uppdrag, och fyller en viktig funktion genom att ge

---

<sup>34</sup> Folkbildningsrådet (2012) Samlad bedömning av folkbildningens samhällseffekter 2011.

<sup>35</sup> Riktlinjer för 2012 för Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslaget 14:1 Bidrag till folkbildningen inom utgiftsområde 17, Regeringsbeslut II:12, 2011-12-15, U2011/7057/SAM (delvis), U2011/7079/UC, s. 3–4.

<sup>36</sup> Intervju vid Folkbildningsrådet den 15 november 2011.

<sup>37</sup> Bakgrund och strategi för Folkbildningsrådets nationella utvärderingar 2010–2014, Dnr 189, 2009, 052.

en kontinuerlig bild av folkbildningens verksamhet till regering och riksdag.

Statsvetaren Lena Lindgren genomförde 2009 på Folkbildningsrådets uppdrag en metautvärdering av de utvärderingsrapporter som finansierats av rådet. Utvärderingen innefattade totalt 48 rapporter, varav 27 rapporter publicerats av Folkbildningsrådet och 21 rapporter hämtats från SUFO:s betänkanden. Den tidsperiod som analyserades var åren 1994–2008. Av metautvärderingen framgår att Folkbildningsrådets utvärderingar under de aktuella åren haft en hög grad av likriktning. Utvärderingarna har använt sig av likartade metoder och även kommit fram till likartade resultat. Ett närliggande skäl till detta kan vara att de forskare som anlitas för utvärderingsuppdragen till övervägande delen har liknande ämnesmässig bakgrund; av 33 författare till de totalt 48 utvärderingsrapporterna hade 28 tillhörighet inom samma ämnesområde, nämligen pedagogik.<sup>38</sup> Även om ämnesområdet är underordnat i sammanhanget skulle en större ämnesmässig spridning bland uppdragstagarna för utvärderingarna kunna ge en bredare bild av folkbildningens verksamhet och effekter.

Det bör framhållas att metautvärderingen genomfördes för tre år sedan och att de rapporter som låg till grund för utvärderingen genomfördes senast år 2008. Eftersom metaanalysen även innefattade SUFO:s delrapporter kan slutsatsen dras att kommande utvärderingar av folkbildningen bör eftersträva en större mångfald i metodval och infallsvinklar än vad som hittills varit fallet. Under senare år har Folkbildningsrådet renodlat sin verksamhet inom utvärderingar, vilket medfört ett kvalitativt lyft av verksamheten. I sin nya utvärderingsstrategi har Folkbildningsrådet också ambitionen att i större utsträckning än tidigare belysa folkbildningens samhällseffekter.<sup>39</sup> I kraft av sin roll har Folkbildningsrådet en mycket ingående kunskap om folkbildningen. Samtidigt är det ett ofrånkomligt dilemma när det gäller utvärderingar att rådet utgör en del av folkbildningen. Resultatet av metautvärderingen understryker därför behovet av utvärderingar som präglas av både sakkunskap och oberoende.

---

<sup>38</sup> Lindgren, Lena (2009), "Effekter och evidens. En metautvärdering inom folkbildningsområdet".

<sup>39</sup> Bakgrund och strategi för Folkbildningsrådets nationella utvärderingar 2010–2014, Dnr 189, 2009, 052.

## 4.5 Synpunkter som framkommit på statens utvärdering av folkbildningen

Som nämnts var båda de statliga utvärderingar som genomförts av folkbildningen forskningsorienterade, och bestod i båda fallen av ett flertal delbetänkanden som engagerade forskare och utredare under flera års tid. I kölvattnet av den första utvärderingen, SUFO 96, framhöll regeringen att den statliga utvärderingen byggte på obundna bedömningar då den genomförts av fristående forskare. Genom den statliga utvärderingen hade folkbildningen, enligt regeringen, blivit granskad, prövad och belyst i en omfattning som kanske aldrig tidigare. Inför kommande statliga utvärderingar ansåg dock regeringen att utvärderingen borde förnyas och breddas

så att den dels får ett tydligt parlamentariskt inflytande, dels bidrar till en mångsidig genomlysning av folkbildningens betydelse för samhället.<sup>40</sup>

Även om fristående forskning tillförsäkrar den statliga utvärderingen en hög grad av oberoende är det en tidkrävande uppgift att besvara frågor för en statlig utvärdering genom forskning. Som framgått ovan har förväntningarna på utvärderingarna också skilt sig åt mellan regeringen å ena sidan och de forskare som utfört utvärderingen å den andra. Medan regeringen uttryckt önskemål om en utvärdering som ger en helhetsbild av folkbildningen har den forskning som genomförts för att besvara de statliga utvärderingarna haft andra drivkrafter, där det framgår att vare sig en helhetsbild eller en utvärdering av folkbildningen varit primära.

Båda de statliga utredningarna ansåg sig ha haft för kort tid på sig för att genomföra de planerade forskningsprojekten inom ramen för utvärderingarna. I SUFO 96 framhölls även att det fanns en risk för att statliga utvärderingar kunde uppleva sig fastlåsta av kommittédirektiv.<sup>41</sup> Man framhöll värdet av att använda forskningsresultat som utgångspunkt för den statliga utvärderingen av folkbildningen, men pekade även på dess brister, främst utifrån en forskningssynvinkel:

En svaghet är dock att den begränsade utredningstiden dels ger små möjligheter att identifiera forskningsbehov, dels leder till att forskningsprojekten måste genomföras på kort tid. Vi bedömer att en kommande utvärdering behöver ha tidsutrymme för att skaffa sig överblick över forskningsläget och bedöma behovet av ny forskning i rela-

---

<sup>40</sup> Prop. 1997/98:115 "Folkbildning", s. 23.

<sup>41</sup> SOU 1996:159, s. 165–166.

tion till utvärderingens huvudfrågor. Det bör också vara möjligt att genomföra något eller några forskningsprojekt av större omfattning än de vi kunnat göra.<sup>42</sup>

Utredningen påbörjades 2001 och avslutades 2004, vilket får betecknas som en lång arbetstid för en statlig utredning.<sup>43</sup> Trots fördelarna med att använda sig av kommittéformen för statliga utvärderingar konstaterade även regeringen i folkbildningspropositionen 2006 att 1991 års modell för utvärdering hade vissa brister:

Även om SUFO 96 och SUFO 2 disponerat betydande resurser och tagit flera år att genomföra, har endast ett urval frågor kunnat belysas varje gång. Åtterrapporering till riksdagen har inte kunnat ske varje mandatperiod. [...] Mot denna bakgrund föreslår regeringen, att det 1991 beslutade systemet med återkommande statliga utvärderingar av folkbildningen modifieras. Statens utvärdering bör fortsättningsvis utformas som tätare återkommande studier av mer begränsad omfattning, som vid behov kan kompletteras av mer sammanfattande analyser. På så sätt kan regeringen regelbundet återkomma till riksdagen i budgetpropositionen med redovisning av hur olika delar av statens syften uppnåtts. Mer heltäckande analyser kan redovisas när förutsättningar för och behov av detta finns.<sup>44</sup>

Citaten ovan kan sägas illustrera de motstridiga förväntningar som man haft på utvärderingen av folkbildningen från respektive håll. Syftet med statliga utvärderingar från regeringens sida inte främst varit att finansiera forskning, utan istället att få svar på huruvida de syften som riksdagen beslutat för folkbildningsanslaget uppfylls. För de forskare som deltagit i de statliga utvärderingarna har istället andra drivkrafter varit primära, och man har i vissa fall värt sig emot att ens definiera sina delstudier som utvärderingar. Utvärdering uppfattas sålunda inte alltid som en legitim eller meriterande forskaruppgift.

Det likartade urvalet av forskare till de statliga utvärderingarna kan också ha bidragit till att en viss uppsättning frågor belysts tydligare än andra, genom likartade metodval. En nackdel med en sådan likartad inriktning har blivit att metod och tillvägagångssätt för att analysera folkbildningen inte varierar eller ifrågasätts i tillräcklig utsträckning, och att utvärderingarna därmed får en

---

<sup>42</sup> SOU 2004:30, s. 326.

<sup>43</sup> Amnå, E. (2010): "Speaking Truth to Power?". *Statsvetarna och kommittéväsendet*. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 112 (5), sid. 552–567.

<sup>44</sup> Prop. 2005/06:192 s. 55–56.

ensartad och likriktad karaktär.<sup>45</sup> Detta kan förefalla anmärkningsvärt, eftersom statens syften med statsbidraget till folkbildningen kan förväntas påkalla en mångfald ämneestetiska och metodologiska perspektiv för att belysas.

I följande avsnitt sammanfattas de synpunkter och önskemål som framkommit inom offentligt tryck inför kommande statliga utvärderingar av folkbildningen.

#### 4.6 Regelbundenhet och fördjupning – önskemål inför kommande statliga utvärderingar

Den statliga utvärderingen av folkbildningen ska genomföras regelbundet. Enligt riksdagsbeslut i samband med omorganiseringen av folkbildningen 1991 skulle statliga utvärderingar av folkbildningen genomföras vart tredje år. Skälet till detta tidsintervall var att statsbidraget till folkbildningen omfattas av den normala treårscykeln för statliga anslag. Folkbildningsrådet förväntades inkomma med en fördjupad anslagsframställan vart tredje år:

Utan att det uttryckligen sägs i det statliga beslutet har det varit underförstått att de i beslutet fastlagda målen för statsbidragen till folkbildningen också skulle gälla i princip under en treårsperiod, dvs. från juli 1991 till juni 1994. Senast under våren 1994 skall regering och riksdag på nytt ta ställning till storleken på bidragen och målen för dem inför en ny treårsperiod. Ställningstagandet skall bl.a. grunda sig på en **utvärdering av verksamheten** under den pågående treårsperioden.<sup>46</sup>

I 1998 års folkbildningsproposition föreslog dock regeringen att de statliga utvärderingarna fortsättningsvis skulle genomföras vart femte år, vilket även beslutades av riksdagen.<sup>47</sup> Även den följande utvärderingen, SUFO 2, argumenterade för ett tidsintervall om fem år för de statliga utvärderingarna:

Statliga utvärderingar bör genomföras med viss kontinuitet. Vårt arbete inleddes fem år efter det att den förra utvärderingen lämnade sitt slutbetänkande. Vi bedömer detta vara en rimlig tidsperiod.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Ibid, s. 37.

<sup>46</sup> SOU 1993:64, Frågor för folkbildningen, s. 7.

<sup>47</sup> Prop. 1997/98:115, s. 23, bet. 1997/98:KrU17, rskr. 1997/98:258.

<sup>48</sup> SOU 2004:30, s. 326.

Motivet till det nya tidsintervallet för utvärderingar preciserades inte närmare än så, vare sig i propositionen eller i utredningen. Kulturutskottet konstaterar i ett betänkande 2005 att det ursprungliga principbeslutet om statliga utvärderingar avsåg att dessa skulle genomföras vart tredje år, ”men så har av främst praktiska skäl inte blivit fallet.”<sup>49</sup>

I en granskning av Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet 2004 menade Riksrevisionen att riksdagen fick bristfällig information om hur anslagen användes.<sup>50</sup> Riksrevisionens styrelse föreslog därför att återrapporteringen av bidragsanvändningen till riksdagen borde förbättras, vilket fick medhåll av riksdagens kulturutskott:

Kulturutskottet delar styrelsens uppfattning att återrapporteringen till riksdagen av bidragsanvändningen bör förbättras. Det kan som Riksrevisionen förordar ske genom att regeringen i budgetpropositionen redovisar utvärderingar inom avgränsade delar av området där uppnådda resultat ställs mot de mål som berörda institutioner ställt upp för verksamheten. Det kan också ske genom en mer utbyggd resultatinformation som spänner över en period på flera år och som belyser hur verksamheten inom olika delområden utvecklats sett i skenet av de syften som riksdag och regering angett för stödet.<sup>51</sup>

Utskottet menade att även om fördjupade undersökningar av folkbildningen är av stort värde, och därmed bör genomföras även i fortsättningen, bör de kompletteras med en mer frekvent lämnad resultatinformation. Utskottet ansåg sig ha behov av rapporter gällande bidragsanvändningen inför sin årliga budgetbehandling, och menade att detta kunde ske genom att regeringen i budgetpropositionen redovisar utvärderingar inom avgränsade delar av folkbildningen där uppnådda resultat ställs mot målen för verksamheten. Man kunde även tänka sig en mer utbyggd resultatinformation över en flerårsperiod som belyser hur verksamheten utvecklats inom olika delområden jämfört med riksdagens och regeringens syften för stödet.<sup>52</sup>

I samband med folkbildningspropositionen 2006 föreslog regeringen att statens utvärdering av folkbildningen fortsättningsvis

---

<sup>49</sup> Kulturutskottets betänkande 2004/05:KrU6, ”Riksrevisionens granskning av stödet till idrottsrörelsen och folkbildningen”, s. 12–13.

<sup>50</sup> Riksrevisionen 2004:15, ”Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen.”

<sup>51</sup> Kulturutskottets betänkande 2004/05:KrU6, ”Riksrevisionens granskning av stödet till idrottsrörelsen och folkbildningen.”

<sup>52</sup> Kulturutskottets betänkande 2004/05:KrU6, ”Riksrevisionens granskning av stödet till idrottsrörelsen och folkbildningen”, s. 13.

skulle utföras som tätare återkommande studier av mer begränsad omfattning jämfört med tidigare. Man konstaterade att

de två statliga utvärderingar som hittills genomförts har gett tillfälle till en mer djuplodande och inträngande genomlysning av folkbildningen och dess betydelse för enskilda och för samhället. Kommande statliga utvärderingar bör inriktas på att ge underlag för att kunna bedöma i vilken utsträckning motiven för statens stöd till folkbildningen har fortsatt relevans.<sup>53</sup>

Regeringen framhöll att Folkbildningsrådet alltjämt bör svara för uppföljningen av folkbildningens verksamhet, och därtill säkerställa att folkbildningen själv genomför utvärderingar såväl nationellt som lokalt.<sup>54</sup> Däremot menade man att den statliga utvärderingen borde modifieras i riktning mot

tätare återkommande studier av mer begränsad omfattning, som vid behov kan kompletteras av mer sammanfattande analyser. På så sätt kan regeringen regelbundet återkomma till riksdagen i budgetpropositionen med redovisning av hur olika delar av statens syften uppnåtts. Mer heltäckande analyser kan redovisas när förutsättningar för och behov av detta finns.<sup>55</sup>

Utifrån regeringens förslag i folkbildningspropositionen från 2006 menade riksdagen att dess tidigare tillkännagivande om en förbättrad återrapportering av folkbildningsanslaget besvarats av regeringen. Kulturutskottet ställde sig i sitt betänkande positivt till propositionens förslag om tätare återkommande studier, som vid behov kompletteras med mer sammanfattande analyser.<sup>56</sup>

Riksrevisionen konstaterade i sin granskning av statens stöd till studieförbunden 2011 att ”systemet för fördelning, uppföljning, utvärdering och kontroll behöver förändras och förbättras så att användningen av statsbidraget för folkbildningen kan styras bättre mot de syften och prioriteringar som riksdagen har beslutat om”.<sup>57</sup> Enligt Riksrevisionen behövdes en bättre styrning och kontroll över vilka verksamheter statsbidraget går till. Vidare förespråkade man en utvecklad uppföljning som underlag för en bättre styrning av studieförbunden. Dessutom ansåg revisionen att det skulle behövas en mer effektiv kontroll som bygger på oberoende gransk-

---

<sup>53</sup> Prop. 2005/06:192, s. 55.

<sup>54</sup> Ibid, s. 54.

<sup>55</sup> Ibid, s. 56.

<sup>56</sup> Kulturutskottets betänkande 2005/06:KrU14, Folkbildningsfrågor, s. 34.

<sup>57</sup> Riksrevisionen 2011:12, Statens stöd till studieförbunden.

ning och riskanalyser, samt en tydligare åiterrapportering till riksdagen.

Ytterligare en synpunkt som lyftes fram i Riksrevisionens rapport var att kvalitet inte prioriteras tillräckligt i dagsläget, och att det borde finnas kvalitativa kriterier som anknyter till statens syften och prioriterade verksamhetsområden. Man framhöll även att det för närvarande finns tydliga kommunala kriterier för beviljande av bidrag till folkbildning, vilka delvis skiljer sig från de statliga kriterierna. Då de statliga kriterierna för beviljande av stöd till folkbildningen är av mer övergripande karaktär finns möjligheten att de kommunala kriterierna blir mer styrande för vilken typ av verksamhet som bedrivs av studieförbund och folkhögskolor. I sin skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport anger regeringen att man delvis instämmer i de iakttagelser som Riksrevisionen gjort, och att man avsåg att utveckla sina riktlinjer till Folkbildningsrådet i en mer kvalitativ riktning.<sup>58</sup>

Utifrån vad som framkommit ovan kan det konstateras att önskemålen inför kommande statliga utvärderingar av folkbildningen är omfattande och delvis motstridiga. Sätillvida ska kommande utvärderingar vara både övergripande och regelbundna samt inrymma möjligheten till mer djupgående studier vid behov. Vad som menas med regelbundenhet är inte närmare preciserat. Utifrån tidigare önskemål har ett tidsintervall om fem år framhållits som rimligt för statliga utvärderingar, men samtidigt har synpunkter förts fram om att utvärderingar borde presenteras för riksdagen under varje mandatperiod. Dessutom efterfrågas en mer utbyggd information om folkbildningens verksamhet inom ramen för regeringens budgetpropositioner.

Mot bakgrund av de många och varierande önskemål som framförts inför kommande statliga utvärderingar bedömer Folkbildningsutredningen det som nödvändigt att strukturera och dela upp önskemålen på flera nivåer för att kunna tillgodose dem på ett rättvisande sätt, vilket diskuteras närmare i utredningens kapitel 5.

Valet av tillvägagångssätt vid en statlig utvärdering av folkbildningen väcker frågan om hur statliga utvärderingar hanteras inom andra samhällsområden, jämförbara med folkbildningen. Ett sådant område är idrotten, som uppvisar vissa likheter med folkbildningens organisering. Statliga medel fördelas genom den ideella föreningen Riksidrottsförbundet, som också har till uppgift att redo-

---

<sup>58</sup> Skr. 2011/12:6, Riksrevisionens rapport om statens stöd till studieförbunden.

visa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de riktlinjer som angetts av regeringen. I följande avsnitt redogörs för utvärderingen av statsbidraget till idrotten.

#### 4.7 Utvärdering av statens stöd till idrotten – en jämförelse

Riksdagen antog i maj 2009 mål för statens stöd till idrott.<sup>59</sup> Mål och syfte med bidraget är att ge möjligheter för flickor och pojkar, kvinnor och män att motionera och idrotta för att främja en god folkhälsa, att stödja en fri och självständig idrottsrörelse samt att ge flickor och pojkar, kvinnor och män positiva upplevelser av idrott som underhållning. Stöd till barn och ungdomar ska lämnas till verksamhet som bedrivs ur ett barnrättsperspektiv. Stöd kan även lämnas till verksamhet som stärker idrottsutövares internationella konkurrenskraft. År 1999 inrättades en särskild förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet (SFS 1999:1177), som preciserar mål och syften med statens idrottspolitik. I förordningen anges även förutsättningar för bidragsfördelning, återrapportering med mera. I samband med prop. 2008/09:126 kompletterades statens syften dels med barnperspektivet, utifrån FN:s barnkonvention, dels med elitidrottsperspektivet. Statsbidraget till idrotten ska därmed stödja verksamhet som

1. Bidrar till att utveckla barns och ungdomars intresse och benägenhet för motion och idrott,
2. Bedrivs ur ett barnrättsperspektiv, bland annat genom att öka barns och ungdomars inflytande över och ansvar för sitt idrottande,
3. Gör det möjligt för alla människor att utöva idrott och motion,
4. Bidrar till att väcka ett livslångt intresse för motion och därmed främjar en god hälsa hos alla människor.
5. Syftar till att ge flickor och pojkar respektive kvinnor och män lika förutsättningar att delta i idrottsverksamhet,
6. Utvecklar samverkan mellan organisationer som arbetar med idrottsverksamhet, skolan och andra som bedriver arbete för att främja fysisk aktivitet och goda motionsvanor.

---

<sup>59</sup> Prop. 2008/09:126, bet. 2008/09:KrU8, rskr. 2008/09:243.

7. Främjar integration och god etik, och
8. Aktivt motverkar dopning inom idrotten.

Statsbidraget till idrotten fördelas genom den ideella föreningen Riksidrottsförbundet, i enlighet med regeringens bestämmelser. Det totala statliga idrottsstödet uppgick år 2012 till 1 704 851 miljoner kronor. De idrottspolitiska målen fastställs dels genom regeringens årliga budgetproposition, dels genom regeringens riktlinjer till Riksidrottsförbundet, dels genom det regleringsbrev som regeringen ställer till Kammarkollegiet, och i vilket bidragets anslagsposter och andra särskilda villkor anges.<sup>60</sup>

#### 4.7.1 Utvärdering och uppföljning inom idrotten

En statlig utvärdering av idrotten genomfördes 2008, i form av en statlig utredning. Utredningen hade tre övergripande uppdrag; dels att utvärdera om effekterna av statens stöd till idrotten överensstämmer med den statliga idrottspolitikens syften, dels att föreslå en framtida inriktning på statens stöd till idrotten, och dels att föreslå utformning av lämpliga indikatorer för att mäta det statliga stödets effekter.<sup>61</sup>

Utredningen föreslog att Centrum för idrottsforskning skulle få regeringens uppdrag att följa upp statens stöd till idrotten, vilket även beslutades i samband med att riksdagen antog regeringens proposition om statens stöd till idrotten 2009.<sup>62</sup> Centrum för idrottsforskning (CIF) är statens sektorsorgan för idrottsforskning, och har, utöver sitt uppföljningsuppdrag, även till uppgift att initiera, samordna, stödja och informera om forskning inom idrottsområdet. Regeringen motiverade sitt förslag enligt följande:

Centrum för idrottsforskning (CIF) bör ansvara för att genomföra en regelbunden och långsiktig uppföljning av statens idrottsstöd. Uppföljningen bör göras i form av en fortlöpande bevakning av forskningsresultat med relevans för statens stöd till idrotten.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Centrum för idrottsforskning (2010) "Uppföljning av statens stöd till idrotten 2010", s. 14.

<sup>61</sup> SOU 2008:59, Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten.

<sup>62</sup> Prop. 2008/09:126, bet. 2008/09:KrU8, rskr.2008/09:243.

<sup>63</sup> Prop. 2008/09:126, s. 31.

Uppföljningen av statsbidraget till idrotten ska dels bestå av en analys av det statliga idrottsstödet betydelse utifrån ett antal indikatorer, dels av tematiska fördjupningsstudier i teman som regeringen bestämmer samt bevakning av forskningsresultat med relevans för statens stöd till idrotten. För år 2010 hade CIF exempelvis uppdraget att, inom ramen för den ordinarie uppföljningen av statsbidraget till idrotten, utifrån Barnkonventionen göra en fördjupad analys av barnrättsperspektivet. För år 2011 har CIF tilldelats två fördjupningsämnen. Dels ska man studera stödet till och organisationen kring svensk elitidrott, dels delaktigheten i idrott bland människor med annan kulturell och etnisk bakgrund.<sup>64</sup>

I sin uppföljning av statens stöd till idrotten använder sig Centrum för idrottsforskning av 22 indikatorer. Avsikten med indikatorer för uppföljning är att bedöma utvecklingen inom ett område genom kontinuerlig uppföljning av en begränsad uppsättning data.<sup>65</sup> De indikatorer som används inom idrotten är fördelade inom följande fem målområden:

1. Idrotten som folkrörelse
2. Idrottens betydelse för folkhälsan
3. Alla flickors och pojkars, kvinnors och mäns lika förutsättningar till deltagande
4. Skolning i demokrati, ansvarstagande och etik
5. Idrottens internationella konkurrenskraft.

Det kan noteras att CIF fått till uppgift att *följa upp* idrotten, istället för att *utvärdera* dess verksamhet. Detta motiveras på följande sätt:

De statliga målen för idrottspolitikerna är till sin natur övergripande och långsiktiga. Den statliga styrningen av statsbidraget är generell utan detaljstyrning. Det är därför mer lämpligt att tala om en långsiktig uppföljning av stödets betydelse än om utvärdering.<sup>66</sup>

När det gäller uppdraget om uppföljning skiljer sig med andra ord idrotten från folkbildningen, där utvärderingar genomförs på tre nivåer; inom folkbildningen själv, av Folkbildningsrådet samt stat-

---

<sup>64</sup> Centrum för idrottsforskning (2010) "Uppföljning av statens stöd till idrotten 2010", s. 112.

<sup>65</sup> Ibid, s. 48.

<sup>66</sup> Prop. 2008/09:126, s. 32.

liga utvärderingar. Detta trots att de fyra syften som anges för statens stöd till folkbildningen kan betecknas som väl så långsiktiga, med mål om att stärka demokratin, bidra till att stärka människor att påverka sin livssituation, utjämna utbildningsklyftor och bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet. Vidare är den statliga styrningen av statsbidraget, i likhet med vad som anges för idrotten, generell utan detaljstyrning. En skillnad återfinns också i hur man lagt tonvikten på kvantitativa mått inom idrotten, medan de utvärderingar som hittills gjorts inom folkbildningen främst haft en kvalitativ tonvikt. Gällande idrotten har Riksidrottsförbundet fått ansvaret

att återrapportera till regeringen hur statsbidraget till idrotten fördelats och använts. Återrapporteringen ska ha sin utgångspunkt i olika bidragsformers mål eller syften och huvudsakligen baseras på kvantitativa mått. Staten ska själv ansvara för att följa upp och analysera om idrottspolitikens mål och syften uppnåtts. Analysen ska ha sin utgångspunkt i målen för statens stöd till idrotten och innehålla kvalitativa bedömningar av stödets resultat och betydelse. Regeringen anser att en förutsättning för att staten ska kunna medge stor självständighet till idrottsrörelsen i fördelningen av statens idrottsstöd är att detta balanseras av att staten själv åtar sig att bedöma bidragets betydelse för idrottspolitikerna.<sup>67</sup>

Sammanfattningsvis kan det konstateras att statens utvärdering av idrotten skiljer sig från dess utvärdering av folkbildningen. Distinktionen mellan uppföljning och utvärdering är, som tidigare beskrivits, inte alltid uppenbar eller enkel att genomföra. I vissa fall kan skillnaden snarast vara av semantisk karaktär. När det gäller idrotten och folkbildningen finns dock en påtaglig skillnad i det faktum att man inom idrotten valt att följa upp verksamheten genom kvantitativ rapportering i form av statistiska indikatorer, vilket kan jämföras med den huvudsakligen kvalitativa utvärdering som sker inom folkbildningen.

#### **4.8 Några principiella riktmärken inför kommande statliga utvärderingar av folkbildningen**

Frågan om vad som kännetecknar en god utvärdering kan väntas variera, beroende på vilken typ av utvärdering som avses. Som en summering av den diskussion som förts i detta kapitel framstår det

---

<sup>67</sup> Prop. 2008/09:126, s. 32.

emellertid som angeläget att här ange några principiella riktmärken med särskild relevans inför kommande statliga utvärderingar av folkbildningen.

Till att börja med är det angeläget att den som genomför utvärderingen har en *oberoende ställning* i förhållande till den verksamhet som utvärderas. Detta är av särskild vikt för den statliga utvärderingen av folkbildningen, som huvudsakligen kan sägas ha ett kontrollerande syfte. Vikten av oberoende har framhållits av regeringen vid ett flertal tillfällen, och utgör även en viktig utgångspunkt för föreliggande utredning.

Ett annat grundläggande kännetecken på en god utvärdering är att den genomförs på ett *vetenskapligt tillfredsställande sätt*, och med beprövade analysmetoder. För att understryka utvärderarens oberoende kan det också vara värdefullt med ett *flervetenskapligt* perspektiv, där företrädare för olika discipliner och ämnesbakgrunder kan komma i fråga för uppgiften som utvärderare. Härigenom finns också möjligheten till en mer allsidig genomlysning av den utvärderade verksamheten, och att därmed undvika repetitiva analyser av det slag som tidigare förekommit inom utvärderingen av folkbildningen.

Utvärdering inom offentlig förvaltning fyller i många fall en viktig funktion som *underlag för beslutsfattande*. Utvärderingen ska med andra ord inte bara värdera den verksamhet som redan genomförts, utan också fungera som vägledning inför kommande politiska beslut. Av detta följer att utvärderingen måste uppfylla vissa grundläggande krav, bland annat att den genomförs *systematiskt* och med viss *regelbundenhet*, samt att den ger en *helhetsbild* av den utvärderade verksamheten. Detta behöver inte utesluta fördjupade analyser av vissa aspekter. Däremot framstår det som viktigt att fallstudierna inte görs på bekostnad av helhetsbilden. Kommande statliga utvärderingar bör vidare genomföras som just utvärderingar, och inte som i första hand forskningsprojekt, som endast delvis belyser den verksamhet som bedrivs inom folkbildningen. Vidare bör det i framtida statliga utvärderingar inte heller finnas möjlighet att i sin helhet avgränsa bort studieförbunden eller folkhögskolorna från analysen på det sätt som tidigare skett.

Nämnda riktmärken utgör en viktig utgångspunkt för Folkbildningsutredningens överväganden och förslag, som presenteras i betänkandets kapitel 5.

## 5 Överväganden och förslag

Statens stöd till folkbildningen är indraget i ett i vissa avseenden ordinärt förvaltningspolitiskt styrsystem med syfte beslutat av riksdagen, riktlinjer för verksamheten angivna av regeringen, överläggningar med departementet och krav på återrapportering. Samtidigt går det inte att förstå folkbildningen som helhet utan att också erinra sig den partipolitiska uppslutning, de symbolvärden och den organisatoriska autonomi som folkhögskolor och studieförbund gemensamt också åtnjuter, och som vi berört ovan.

I ljuset av de förändringsprocesser som pågått i samhället och inom utbildningsområdet under de senaste årtiondena kan det konstateras att folkbildningen kännetecknas av en överväldigande kontinuitet. Studieförbundens verksamheter är alltjämt populära, liksom folkhögskolorna. Deras typ av folkbildning har visat sig ha en god överlevnadsförmåga genom decennierna, låt vara under skydd av sitt anslag. I takt med att det formella utbildningsväsendet byggts ut och i några fall också släppt gamla målgrupper, och privata marknadsaktörer vuxit fram på utbildningsområdet, har folkbildningen kommit att få en förändrad roll som utbildningsanordnare. Exempelvis bedriver studieförbund i dag gymnasieskola. Samtidigt har, som påpekats i kapitel 1, den allmänna skolans problem med att ge alla elever betyg och grundläggande behörighet aktualiserat särskilt folkhögskolornas möjligheter att erbjuda en andra utbildningschans. Omvandlingen av universitet och högskolor har å sin sida, enligt flera bedömningar, minskat utrymmet för bildningsprocesser.<sup>1</sup> Hur folkbildningens framtida roll kommer att gestalta sig, som huvudsakligen en marknadsaktör bland andra, eller som upprätthållare av ett fortsatt bildnings- och utbildnings-

---

<sup>1</sup> Alvesson, Mats (2012) "Skapa kvalitetstryck uppåt" i Ankarloo, Daniel och Friberg, Torbjörn (red) *Den högre utbildningen. Ett fält av marknad och politik*, Möklinta: Gidlunds förlag; Sörlin, Sverker och Ekström Anders (2012) *Alltings mått – Humanistisk kunskap i framtidens samhälle*. Stockholm: Norstedts.

uppdrag för att stärka demokratin och utjämna utbildningsklyftor, återstår att se.

Det tycks inte saknas utmaningar för svensk folkbildning. Inom vissa delar av folkbildningen finns svårigheter att nå nya medborgargrupper. Inom studieförbunden tycks folkbildningens klassiska bildningsärenden under senare år ha kommit i skymundan till förmån för en allt mer volymorienterad verksamhet. En påskyndande faktor kan ha varit att anslagens reala värde sjunkit medan antalet studietimmar fortsatt att öka. Eftersom den självvalda bidragsfördelningen till studieförbunden baseras på antalet redovisade studietimmar finns, sedan många år tillbaka, en tendens att andelen lättförtjänta timmar ökar mest inom studieförbundens verksamhet; ”den verksamhet som är mest bidragsgrundande prioriteras på bekostnad av satsningar som är svårare att genomföra, men som skulle kunna ge bättre resultat...”<sup>2</sup> Huvudsakligen rör sig dessa jämförelsevis lättförtjänta timmar om improvisatorisk musik, det vill säga studiecirkel bestående av musikgrupper som övar tillsammans och redovisar timmar för detta. Motsatsförhållandet mellan å ena sidan en marknadsorienterad volymjakt och å andra sidan en mer traditionellt orienterad bildningssträvan utgör en utmaning för särskilt studieförbunden att hantera. I detta läge kan det vara frestande att prioritera de enklare målgrupperna. Drivkrafterna till omprövning och förändring i riktning mot att skapa nytt med nya grupper av deltagare tycks vara svagare än drivkrafterna för att göra ännu mer för gamla deltagare. Därtill finns en ofta, och under lång tid ifrågasatt eftersläpningseffekt som riskerar att urholka legitimiteten i fördelningsprinciperna och försvaga de innovativa incitamenten. Utformningen av statsbidragsfördelningen till folkbildningen och styrningen av Folkbildningsrådet spelar en viktig roll i detta avseende.

I detta kapitel presenteras de överväganden som Folkbildningsutredningen gjort, dels gällande syftena för anslaget, dels för en ny statlig utvärderingsmodell. Utredningen lämnar tre alternativ till hur kommande statliga utvärderingar av folkbildningen kan genomföras, jämte de för- och nackdelar som kan tänkas följa med respektive alternativ. Därefter preciserar utredningen sitt förslag till en ny modell för statens utvärdering, med avseende på vem som ska utvärdera, hur ofta och på vilket sätt. Slutligen presenteras en kostnads- och konsekvensanalys av utredningens förslag.

---

<sup>2</sup> Rutgersson, Thor (2012), ”Folkbildning i förändring” sid 45, Folkbildningsförbundet.

## 5.1 Syftena fungerar i huvudsak väl

De fyra syften som i dag anges för statsbidraget uppbär ett brett stöd bland folkbildningens aktörer. Regeringen konstaterar i folkbildningspropositionen 2006 att tidigare utredningar inte föreslagit några förändringar av statens syften med bidragsgivningen till folkbildningen, och framhåller även att få remissinstanser lämnat synpunkter på statens syften med statsbidraget i samband med den senaste statliga utvärderingen av folkbildningen 2004.<sup>3</sup> Stödet för de fyra syftena för statens stöd till folkbildningen överensstämmer även med de synpunkter som framkommit under arbetet med föreliggande utredning. Representanter för såväl studieförbund som folkhögskolor har vid de hearingar och andra möten som Folkbildningsutredningen anordnat eller deltagit i, gett uttryck för att de syften som anges för statens stöd till folkbildningen fungerar väl.

Utredningen vill därför förorda att de fyra syftena behålls i sin nuvarande form, medan verksamhetsområdena tas bort. Enligt utredningen uttrycker syftenas nuvarande detaljeringsnivå väl den styrning av områden och tema som statsmakterna åsyftar inom ramen för folkbildningens självstyre.

Med tanke på den relativa självständighet som utmärker folkbildningens förvaltningsmodell kan syftenas övergripande karaktär också bidra till att ge utrymme för meningsfulla prioriteringar och innovationer. Däremot bedömer utredningen att en förstärkt tonvikt på både syften och verksamhetsområden kan riskera att leda till en ökad detaljstyrning av folkbildningen, enligt vad som argumenterats för i betänkandets kapitel 3.

En aspekt som framkommit under utredningsarbetet är emellertid att studieförbunden visserligen når ut till stora grupper av människor i samhället, men att de framför allt vinner deltagare bland dem som redan är aktiva inom folkbildningen. Dessa personer stärker sitt deltagande genom att exempelvis engagera sig i flera studiecirkel och/eller studieförbund, medan andra grupper engagerar sig i betydligt mindre utsträckning i folkbildningen. Mot bakgrund av detta har Folkbildningsutredningen övervägt en mindre justering av det andra statliga syftet för stöd till folkbildningen. I dagsläget ser syftet ut som följer:

---

<sup>3</sup> Prop. 2005/06:192, s. 24.

- bidra till att göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen,

Ett förslag till ändrat syfte skulle kunna vara följande:

- bidra till att göra det möjligt för *fler* människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen,

Förslaget till syftesjustering skulle enligt Folkbildningsutredningen vara motiverat för studieförbunden eftersom staten därigenom tydliggör betydelsen av att erbjuda fler människor folkbildning, snarare än att förstärka engagemanget hos de grupper som redan är aktiva deltagare. Ett sådant förslag skulle även stämma väl med det tredje syftet för statligt stöd till folkbildningen, om att utjämna utbildningsklyftor. Att folkbildningen ges ett tydligare incitament att söka sig till nya kategorier av deltagare torde inte medföra någon uppenbar risk för en ökad volymjakt, av det slag som beskrivits ovan. Snarare skulle en mer heterogen sammansättning av deltagare på sikt kunna generera nya, och även smalare satsningar inom folkbildningens verksamhet. Men eftersom en sådan formulering framför allt skulle vara relevant för studieförbunden och inte för folkhögskolan, väljer utredningen att avstå från att lägga ett sådant förslag. Problemet att nå andra målgrupper får lösas inom ramen för de redan formulerade syftena. Utredningen vill istället föreslå att Folkbildningsrådet får till uppgift att följa upp i vilken utsträckning folkbildningen når ut till fler människor än de redan engagerade. Detta förslag beskrivs närmare i avsnitt 5.4.4.

## 5.2 Behov av en syftesorienterad utvärdering av folkbildningen

Av direktivet framgår att Folkbildningsutredningen ska utvärdera och analysera i vilken utsträckning de syften som har beslutats för statsbidraget har uppnåtts. I enlighet med de avgränsningar som gjorts (se avsnitt 1.4.1) har utredningen i strikt mening inte genomfört någon egen utvärdering av folkbildningen. Istället har utredningen haft att bedöma i vilken utsträckning tidigare utvärderingar av folkbildningen ägnas åt denna fråga. Folkbildningsutredningens slutsats är att hittillsvarande utvärderingar av folkbild-

ningen inte har uppmärksammat folkbildningens syftessuppfyllelse i tillräckligt stor utsträckning.

De fyra syften som i dag gäller för anslaget till folkbildning infördes i samband med folkbildningspropositionen 1998, och kan därmed inte anses fullt tillämpbara på den första statliga utvärderingen, SUFO 96. Den andra statliga utvärderingen, SUFO 2, fick till uppdrag av regeringen att göra en samlad bedömning av om syftena uppnåtts<sup>4</sup>, vilket också gjordes. Huruvida underlaget för SUFO 2 kan anses tillräckligt för att besvara denna fråga kan dock diskuteras. Som redovisas i kapitel 4 bedömer Folkbildningsutredningen att de hittillsvarande statliga utvärderingarna har genomförts alltför sällan, och tagit stora resurser i anspråk, tidsmässigt och ekonomiskt. Trots detta har utvärderingarna inte kunnat redovisa effekterna eller nyttan av folkbildningens samlade verksamhet på en övergripande nivå. Något hårdtaget gör Folkbildningsutredningen bedömningen att de tidigare utvärderingarna koncentrerade sig mer på formerna för, än på resultaten av, folkbildningens verksamhet. Ett skäl till detta är att utvärderingarna genomförts i form av ett antal separata forskningsprojekt, vilka drivits av de medverkandes vetenskapliga intressen snarare än av en ambition om att utvärdera och redovisa folkbildningens verksamhet på ett så heltäckande och rättvisande sätt som möjligt. Folkbildningsutredningen vill därför förorda att kommande statliga utvärderingar fäster en större vikt vid de fyra syften som beslutats för anslaget för stöd till folkbildningen.

När det vidare gäller Folkbildningsrådets utvärderingar konstaterar utredningen att de, föga förvånande, hittills primärt haft ett främjande syfte, snarare än ett oberoende och kontrollerande. Detta understryker behovet av att genomföra oberoende statliga utvärderingar av folkbildningens verksamhet. Eftersom Folkbildningsrådet både representerar folkbildningen och fungerar som myndighet för densamma har dess utvärderingar länge haft något av en intern karaktär.<sup>5</sup> Samtidigt bör det framhållas att rådet sedan 2009 tillämpar en ny strategi för sina utvärderingar 2010–2014, där en större tonvikt fästs till utvärderarens oberoende.<sup>6</sup> Vidare kan det konstateras att Folkbildningsrådet sedan 2005 gör en samlad bedömning av effekterna av folkbildningens insatser, utgående från

<sup>4</sup> Dir. 2001:74, Utvärdering av folkbildningen, s. 2.

<sup>5</sup> Lindgren, Lena (2009), "Effekter och evidens. En metautvärdering inom folkbildningsområdet."

<sup>6</sup> "Bakgrund och strategi för Folkbildningsrådets nationella utvärderingar 2010–2014, Folkbildningsrådet, Dnr 189, 2009, 052, 2009-11-09.

den statistik och de utvärderingar av folkbildningen som rådet årligen genomför. Denna redovisning kan dock behöva förtydligas, vilket diskuteras närmare i avsnitt 5.4.4.

Det ansevärdiga belopp som årligen avsätts i anslaget för stöd till folkbildningen bör staten med jämna mellanrum långsiktigt utvärdera och stämma av mot utvecklingen inom folkbildningen. All statlig verksamhet kan och bör synas utifrån vad den åstadkommer; folkbildningens särart och historiska band ger inte skäl för immunitet i detta avseende. Däremot förutsätter en statlig utvärdering av folkbildningen en politisk beredskap att inte enbart ställa relevanta frågor, utan också aktivt ta hand om de svar som framkommer. I ett tidevarv då utvärderingar genomförs allt mer frekvent inom offentlig förvaltning bör det finnas en tydlig tanke med varför utvärderingen genomförs, och hur dess resultat ska tillvaratas. Inte sällan utförs utvärderingar vars resultat endast används i ringa, om ens i någon omfattning. Denna bristande förmåga att tillvarata utvärderingars resultat bör vägas mot det faktum att utvärderingar ofta tar stora resurser i anspråk för att genomföras.

Det bör framhållas att syftena för statens stöd till folkbildningen i strikt mening aldrig har varit avsedda att utvärderas för sina samhällseffekter; dessa har snarare tagits för givna. Folkbildningsutredningen vill därför tona ned förväntningarna på vad en reviderad statlig utvärdering kan betyda i den slutliga politiska beslutsalkyl. Folkbildning rör sig om en långsiktig och komplicerad verksamhet, vars effekter för enskilda och samhället inte enkelt låter sig mätas och inte heller är de enda som ger folkbildningen legitimitet. Anslaget för stöd till folkbildningen har funnits till, om än i något varierande former, sedan hundra år tillbaka. Effekterna av vad folkbildningen åstadkommer bör, enligt Folkbildningsutredningen, inte utvärderas i ett forcerat tempo, eftersom dessa inte alltid låter sig avläsas med önskvärd tydlighet på kort sikt. Här skulle istället tillgången till longitudinella data, som följer människor över lång tid, kunna spela en intressant roll. Att till exempel jämföra de som deltar med de som inte deltar för att se individeffekterna är dock inte enkelt. Det är tvärtom svårt att alltid härleda en viss effekt till en viss insats. Med andra ord kan det vara komplicerat att visa att det var just deltagandet i en folkhögskolekurs – av allt det som hände individen under en viss period – som ledde till att han eller hon kunde etablera sig på arbetsmarknaden. Därutöver kan även folkbildningens eftersökta, specifika roll i att stärka och utveckla demokratin vara svår att påvisa, liksom i vilken

utsträckning dess deltagare anser sig ha fått bättre möjligheter att kunna påverka sin livssituation och ett ökat engagemang i samhällsutvecklingen.

Även om statliga utvärderingar av folkbildningen inte bör genomföras i alltför forcerad takt är det dock rimligt att de i framtiden genomförs mer regelbundet än vad som hittills varit fallet. Att endast två statliga utvärderingar har genomförts av folkbildningen sedan den omorganiserades 1991 får betecknas som anmärkningsvärt.

Centralt för den statliga utvärderingen av folkbildningen är att den genomförs externt, av en utvärderare som står oberoende i förhållande till folkbildningen, men även såtillvida att utvärderaren gör självständiga val av metoder, analyser, slutsatser och rekommendationer. Eftersom den statliga utvärderingen ska fungera som underlag för beslutsfattande är det även angeläget att den genomförs systematiskt och eftersträvar en helhetsbild av folkbildningens verksamhet. Denna ambition förhindrar inte möjligheten till fördjupningar i utvalda aspekter inom folkbildningen. Däremot bör det inom den statliga utvärderingen fortsättningsvis inte vara möjligt att i sin helhet avgränsa bort studieförbundens eller folkhögskolornas verksamhet från analysen. Här har som tidigare beskrivits en problematik uppstått i hittillsvarande statliga utvärderingar av folkbildningen. Den första statliga utvärderingen, SUFO 96, valde, som tidigare beskrivits, att helt avgränsa bort folkhögskolorna från sin analys. Även om avgränsningar av detta slag kan framstå som rationella och motiverade utifrån den enskilda utredningens horisont medför de en risk för att regeringen, och i förlängningen även riksdagen, får alltför sporadisk information om centrala delar av folkbildningens verksamhet.

Med beaktande av de uppenbara svårigheter att klarlägga orsaksamband mellan folkbildningsinsatser och såväl individ- som samhällseffekter menar Folkbildningsutredningen att det är synnerligen angeläget att göra ett systematiskt och kvalificerat försök att nu börja utveckla ett samhällsvetenskapligt trovärdigt utvärderingsystem av svensk folkbildning.

### 5.3 Indikatorer för utvärdering av folkbildningens kvaliteter

I direktivet anges att Folkbildningsutredningen ska föreslå lämpliga indikatorer för att följa upp om syftena med statsbidraget har uppnåtts.<sup>7</sup>

Indikatorer utgör statistiska mått som anger tillståndet inom ett visst samhällsområde, och som kan indikera eventuella förändringsprocesser inom verksamheten. Vid utvärdering inom offentlig förvaltning har inslaget av indikatorer kommit att bli relativt vanligt under senare år. Exempelvis utvärderas det statliga stödet till idrotten och folkhälsan delvis med hjälp av indikatorer.

Indikatorer kan fylla en funktion för att konkretisera och därmed underlätta utvärderingen av verksamhet som styrs av breda, övergripande samhällsmål. Samtidigt finns en risk att de indikatorer och/eller nyckeltal som formuleras kan komma att bilda norm för vad som är viktigt att mäta i en viss verksamhet. Vid utformningen av indikatorer eftersträvas i många fall relativt enkla statistiska mått, som fångar verksamheten på ett tillförlitligt sätt. Detta medför att man framför allt mäter de aspekter av en verksamhet som går att kvantifiera. Mer komplexa samband och resultat av en verksamhet är däremot svårare att fånga upp med hjälp av indikatorer, och riskerar att hamna i skymundan. Härigenom kan indikatorer i vissa fall komma att utgöra nya mål för verksamheten, och på så sätt riskera att snedvrída och begränsa den.<sup>8</sup> Analysen av indikatorer bör därför göras med vetskapen om att de endast anger läget för en begränsad del av den aktuella verksamheten. Alltför få eller alltför enkla indikatorer riskerar att ge en ytlig bild av verksamheten. Vissa indikatorer kan vara lämpliga, men ändras inte i någon större utsträckning från år till år. En årsvis rapportering via indikatorer uppvisar därmed inte alltid några större variationer från det ena mättillfället till det andra.

Mot bakgrund av resonemanget ovan vill Folkbildningsutredningen förespråka att användningen av indikatorer vid utvärdering av folkbildningen sker med försiktighet, och med medvetenhet om att indikatorer endast ger en begränsad bild av verksamheten. Vidare vill utredningen förorda en användning av indikatorer som tar fasta på mer långsiktiga, komplexa samband av folkbildningen,

<sup>7</sup> Dir. 2011:93, Utvärdering av det statliga stödet till folkbildningen, s. 8.

<sup>8</sup> Lindgren, Lena (2008) *Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.

och som kan förväntas tillföra kvalitativt ny kunskap om hur folkbildningen uppfyller de syften för anslaget som riksdagen angett. Några exempel på mer komplexa indikatorer som skulle kunna komma ifråga för framtida statliga utvärderingar har hämtats från aktuell forskning och innefattar

- Samhällsnytta
- Individutveckling
- Socialt kapital
- Kulturell delaktighet

Folkbildningens *samhällsnytta* (framför allt vad beträffar det tredje syftet) skulle kunna beskrivas genom longitudinella data, det vill säga statistik som följer samma människor över lång tid och genomförs vid upprepade tillfällen. Med longitudinella data skulle man ha möjlighet att kartlägga de långsiktiga effekterna av en viss kurs eller utbildning för deltagare inom folkbildningen, till exempel när det gäller att komma ur sin arbetslöshet. På så sätt kan man härleda utbildningens långsiktiga effekter för exempelvis deltagarnas kommande yrken, inkomster, välmående och kulturella engagemang.<sup>9</sup> Utgångspunkten här är en alternativ arena för utbildning, som kan minska utanförskap och brottslighet men också generera kollektiva nyttigheter som en höjd allmän utbildnings- och bildningsnivå i samhället. En annan aspekt gäller huruvida folkbildningsverksamheten lyckas erbjuda grupper av medborgare en chans att överkomma en tidigare informationsbrist senare i livet genom utbildning för gymnasiekompetens, vidareutbildning och omskolning.

På liknande vis kan folkbildningens bidrag till *individutveckling* (framför allt med bäring på det andra syftet) 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. 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 mäta effekterna av att deltagarna exempelvis påbörjar, fortsätter eller avslutar kurser eller utbildningar inom

---

<sup>9</sup> Sjöblom, Bonnie, Fagerberg, Tobias och Hultkrantz, Lars (2012) "Folkbildningen i ett samhällsekonomiskt perspektiv".

folkbildningen.<sup>10</sup> Dessa indikatorer kan i samhällsekonomiskt språkbruk rubriceras som ökad självkontroll. I det sammanhanget kan man också kartlägga hur individernas folkhälsa påverkats av att de deltagit i folkbildningens verksamheter; har deras verktyg för att ta kontroll över sina liv och påverka sin livssituation förbättrats?

*Socialt kapital* (som en indikation på framför allt det första syftet) utgör ett statsvetenskapligt begrepp som beskriver den mellanmänskliga tillit som finns, skapas eller förstörs när människor interagerar med varandra, vilket i sin tur kan bidra till att stärka demokratin. Föreningsaktiviteter anses exempelvis vara tillitsskapande och i förlängningen bidra till att stärka demokratin.<sup>11</sup> På samma sätt kan folkbildningen antas bidra till att skapa tillit och socialt kapital mellan individer. Sambandet mellan deltagande i studiecirkel och utvecklingen av socialt kapital analyseras i en kommande statsvetenskaplig studie. Utifrån enkätdata som inhämtades vid två tillfällen, dels vid studiecirkelns start, dels vid dess avslut, undersöktes socialt kapital utifrån tre huvudsakliga perspektiv; sociala nätverk, tillit och solidaritet. Resultatet av studien visade att studiecirkeldeltagarna tycktes bära på ett föreningsengagemang som var något starkare än hos befolkningen i stort. Likaså var deltagarnas tillit till andra högre än inom övriga befolkningen. En slutsats som dras i studien är att kortsiktigt deltagande i studiecirkel inte tycks ha någon mer framträdande påverkan på det sociala kapitalet. Däremot har långvarig och återkommande medverkan i studiecirkel en positiv påverkan på det sociala kapitalet. De mest erfarna studiecirkeldeltagarna uppvisade både ett starkare föreningsengagemang, mätt i antalet medlemskap och aktivitetsgrad, och en högre generell tillit än mindre vana deltagare.<sup>12</sup> Även samhällsekonomi anses gynnas av att människor blir aktiva och tillitsfulla.<sup>13</sup> Att undersöka folkbildningens eventuella bidrag till det sociala kapitalet framstår alltså som intressant ur skilda politiska synvinklar.

Utöver socialt kapital kan även etablerade demokratiindikatorer användas för att utvärdera det första syftet för statsbidraget till

---

<sup>10</sup> Stattin, Håkan och Özdemir, Metin (2012) "Konsekvenser av att börja, fortsätta eller sluta idrotta. En longitudinell studie av ungdomars psykologiska och beteendemässiga anpassning" i Hvenmark, Johan (red) *Är idrott nyttigt? En antologi om idrott och samhällsnytta*. Stockholm: Sisu idrottsböcker.

<sup>11</sup> Putnam, Robert D. (2001) *Bowling Alone: The collapse and revival of American community*, London: Simon & Schuster.

<sup>12</sup> Arensmeier, Cecilia (kommande) "Studiecirkel och socialt kapital", i Gustavsson, Bernt (red) *Folkbildningens nytta*.

<sup>13</sup> Sjöblom, Bonnie, Fagerberg, Tobias och Hultkrantz, Lars (2012) "Folkbildningen i ett samhällsekonomiskt perspektiv".

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 vad avser aktivt medborgarskap ogynnsam familjebakgrund (korttidsutbildade föräldrar till exempel) är här intressant att undersöka genom att följa dimensioner som samhällskunskaper, 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 engagemang via exempelvis sociala medier i frågor gällande globalt och lokal samhälls- och kulturliv. Samtidigt förtjänar det upprepas att folkbildningens specifika bidrag till stärkandet av demokratin kan vara komplicerat att kartlägga, och därför bör kompletteras med fler dimensioner.

Slutligen vad beträffar *kulturell delaktighet* (det fjärde syftet) skulle man 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. Det handlar om att via surveyundersökningar fånga in deltagarnas subjektiva erfarenheter av sitt deltagande. Över en längre tid kan man också mäta från tiden före deltagandet till en tid därefter hur, om alls, deras personliga intresse för kulturlivet utvecklats.<sup>14</sup>

Som diskuterats tidigare är inte användningen av indikatorer och longitudinella individdata vid kartläggningen av orsakssamband mellan folkbildningen å ena sidan och individ- och samhällseffekter å den andra oproblematiske. För utredningen utgör det emellertid inte skäl nog att avstå från att inleda ett systematiskt försök att med hjälp av bland annat indikatorer fånga folkbildningens effekter. Även om utredningen inte föreställer sig att det går att finna ett enda system som slutligt preciserar folkbildningens samlade samhällsvärden bedömer vi att utvärdering inom strategiskt utvalda analysområden långsiktigt har förutsättningar att utveckla värdefull kunskap om folkbildningens faktiska värden för det politiska beslutsfattandet.

---

<sup>14</sup> Myndigheten för kulturanalys (2012) "Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik. Redovisning av ett regeringsuppdrag", Rapport 2012:2.

När det gäller den praktiska organiseringen framträder enligt utredningen principiellt tre tänkbara alternativ, vilka presenteras närmare i det följande.

### 5.3.1 Alternativ 1: Statliga utvärderingar behålls inom kommittéväsendet, med vissa justeringar

Ett första handlingsalternativ är att kommande statliga utvärderingar behålls inom kommittéväsendet. Härigenom kan kommittéväsendets oberoende ställning tillvaratas, medan vissa justeringar blir nödvändiga för att undvika de nackdelar som hittills förekommit. En sådan justering bör vara mer preciserade kommittédirektiv från regeringen. Direktiven bör vara tydligare knutna till de fyra syftena för anslaget samt de indikatorer som regeringen bedömer vara intressanta.

Vidare bör tillvägagångssättet med forskningsinriktade utredningar, som tidigare tillämpats vid statliga utvärderingar, ses över. Möjligen skulle istället en parlamentariskt sammansatt kommitté kunna övervägas vid framtida statliga utvärderingar av folkbildningen. Därigenom skulle man bättre kunna tillvarata den partipolitiska samsyn som råder kring folkbildningen, men också stimulera en mer preciserande politisk analys och debatt av folkbildningens faktiska betydelse i ljuset av statens syften. Idén om ett tydligare parlamentariskt inflytande vid statliga utvärderingar av folkbildningen är inte ny, utan har framförts även i tidigare sammanhang. I folkbildningspropositionen från 1998 förespråkas exempelvis att den statliga utvärderingen borde förnyas och breddas med ett tydligt parlamentariskt inflytande, samt en mångsidig genomlysning av folkbildningens betydelse för samhället.<sup>15</sup> Stöd för idén om en parlamentarisk kommitté har även framkommit bland företrädare för folkbildningen i samband med den avslutande hearing där Folkbildningsutredningen presenterade sina preliminära slutsatser och förslag.

Mot denna idé talar emellertid risken för att de politiska partierna kommer att nominera företrädare som står folkbildningsintressena alltför nära för att kunna göra en allsidig bedömning och sammanvägning av folkbildningens samhällsvärden.

Som redovisats och diskuterats i kapitel 4 har de två statliga utvärderingar av folkbildningen som genomförts sedan 1991 utgått

---

<sup>15</sup> Prop. 1997/98:115, "Folkbildningen", s. 23.

från folkbildningsforskning för att besvara utvärderingens frågeställningar. Tillvägagångssättet har varit grundligt, men har även inneburit vissa nackdelar. Bland annat har utvärderingarna tagit lång tid att genomföra, och kostnaderna för dem har blivit höga. Vidare har utvärderingarna, trots deras i kommittésammanhang långa tidsutdräkt, ändå inte kunnat besvara alla de frågor om folkbildningens verksamhet som regeringen efterfrågat. Det övergripande perspektivet som regeringen efterlyst har saknats i de utvärderingar som hittills gjorts, något som även konstaterades i folkbildningspropositionen 2006.<sup>16</sup>

Skälen till att de hittillsvarande utvärderingarna inte fungerat tillfredsställande är flera. Till att börja med kan det i vissa fall vara en svår uppgift att bedriva forskning, som i regel är en tidkrävande verksamhet, för att besvara frågeställningar för en utvärdering, som ska slutföras i rimlig tid och vara vägledande för framtida politiska beslut. I de två statliga utvärderingar som hittills genomförts har endast ett urval aspekter och frågor kunnat belysas, istället för den helhetsbild som regeringen efterfrågat. Därmed tillgodoses inte regeringens önskemål om en övergripande bild av folkbildningens verksamhet, och rapporteringen till riksdagen blir som en följd härav mer begränsad. Då endast två statliga utvärderingar av folkbildningen hittills har genomförts sedan 1991 har rapporteringen inte heller genomförts lika frekvent som önskat. Därutöver förefaller vissa av de forskare som gjort utvärderingen delvis ha haft andra primära drivkrafter för sitt arbete än den statliga utvärderingen.

Folkbildningsutredningen vill understryka att resonemanget ovan ingalunda ska tolkas som att forskning generellt är olämplig som underlag för framtida statliga utvärderingar av folkbildningen. Däremot bör man vara medveten om att vad som är intressant utifrån en vetenskaplig synvinkel inte alltid sammanfaller med de utgångspunkter staten har för att få veta om folkbildningen bedrivs i enlighet med de syften som riksdagen fattat beslut om, vilket riskerar att leda till en målkonflikt.

Att rekrytera rätt personer framhölls som ett tidkrävande arbete av den första statliga utvärderingen av folkbildningen, SUFO 96, som menade att tidsbegränsningen varit ett problem under hela dess arbetsperiod. Av detta skäl argumenterade man för inrättandet av en fast organisation för kommande statliga utvärderingar, som

---

<sup>16</sup> Prop. 2005/06:192.

skulle ha möjlighet att arbeta mer långsiktigt ”än den av tid och direktiv låsta kommittén”.<sup>17</sup> SUFO 96 argumenterade vidare för att knyta forskare till en sådan fast organisation:

Inte minst viktigt är att en sådan organisation förmodligen skulle stimulera till ökad folkbildningsforskning inom våra vetenskapliga institutioner och därmed både få till stånd en utveckling av den kritiska analysen av folkbildningen och, på sikt, vidgade möjligheter att rekrytera goda unga forskare till kommande utvärderingar.<sup>18</sup>

En liknande argumentation fördes av SUFO 2, som också ansåg att kommittéformen för statliga utvärderingar hade sina begränsningar:

En svaghet är dock att den begränsade utredningstiden dels ger små möjligheter att identifiera forskningsbehov, dels leder till att forskningsprojekten måste genomföras på kort tid.<sup>19</sup>

Vems bästa som utredningarna hade för ögonen i citaten ovan, folkbildningsforskningen eller den statliga utvärderingen av folkbildningen, framgår inte närmare. Utredningen bedömer sammanfattningsvis att de tidigare utvärderingarna ibland oavsiktligt kommit att blanda ihop forsknings- och utvärderingsintressen. Kanske har man också utgått från att forskning i allmänhet och särskilt den till folkbildningen närstående pedagogiska forskningen skulle kunna ge verksamheten en särskild legitimitet i beslutsfattarnas ögon.

Folkbildningsutredningens bedömning utifrån vad som framkommit ovan är att kommittéformen för statlig utvärdering alltså framstår som användbar, men att den i så fall bör organiseras på ett annat sätt än vad som hittills varit fallet.

### 5.3.2 Alternativ 2: En oberoende forskningsinstitution får uppdraget att utvärdera folkbildningen

Ett andra alternativ till kommande statliga utvärderingar av folkbildningen är att regeringen, i likhet med vad som är fallet inom idrotten, uppdrar åt en oberoende forskningsinstitution att genomföra de statliga utvärderingarna. Fördelarna med ett sådant tillvägagångssätt är att utvärderingen genomförs av till regeringen oberoende forskare. Genom att utvärderingsuppdraget tilldelas en fast forskningsinstitution uppnås den kontinuitet i verksamheten som

---

<sup>17</sup> SOU 1996:159, s. 165.

<sup>18</sup> U 1996:159, s. 166.

<sup>19</sup> SOU 2004:30, s. 326.

tidigare utvärderingar uppgett sig sakna. Dessutom skulle en forskningsinstitution präglas av hög sakkunskap om folkbildningen som verksamhet. Alternativ 2 kan därmed sägas utgöra den forskningsorganisation som efterlysts av de båda tidigare statliga utvärderingarna, SUFO 96 och SUFO 2, enligt vad som redogjorts för i avsnittet ovan.

En nackdel med en fast forskningsinstitution kan å andra sidan vara att sakkunskapen bidrar till ett minskat oberoende, genom att forskare med en nära relation till folkbildningen som verksamhet genomför de statliga utvärderingarna. I sådana fall finns en risk för repetitiva forskningsresultat av den karaktär som tidigare beskrivits. Genom att de statliga utvärderingarna hittills i relativt hög grad har styrts av de anlitade forskarnas egna intresseområden blir nedslagen i folkbildningens verksamhet inte tillräckligt systematiska, och bidrar inte till den helhetsbild som skulle behövas av folkbildningens verksamhet. Därigenom får utvärderingarna svårt att fungera som beslutsunderlag för regeringen. Ansvaret för detta kan dock inte enbart lastas utföraren. Regeringen bör i egenskap av beställare även noggrannare precisera vilken typ av information om folkbildningen som man är intresserad av.

Folkbildningsutredningen vill även framhålla betydelsen av att den svenska folkbildningen analyseras utifrån en större mångfald av metoder och vetenskapliga perspektiv än vad som hittills varit fallet. Genom att fler discipliner kan komma i fråga för uppgiften att utvärdera folkbildningen ökar möjligheten till en bredare genomlysning av dess verksamhet. I det fall en specifik forskningsinstitution tilldelas uppdraget att utvärdera folkbildningen finns en risk för att denna önskvärda mångfald av metoder och vetenskapliga perspektiv inte utnyttjas i tillräckligt hög utsträckning. Sammanfattningsvis vill Folkbildningsutredningen avråda regeringen från att tilldela en forskningsinstitution uppdraget att utvärdera folkbildningen.

### **5.3.3 Alternativ 3: Utvärderingen av folkbildningen genomförs av statliga analysmyndigheter**

Ett tredje handlingsalternativ är att utvärderingen av folkbildningen genomförs av en eller flera statliga analysmyndigheter. Fördelen med detta alternativ är att analysmyndigheterna står oberoende i förhållande till folkbildningens verksamhet. De statliga analysmyn-

digheterna har en bred kompetens uppbyggd kring utvärdering som metod, och har även en befintlig infrastruktur med tillgång till värdefulla registerdatabaser för att kunna genomföra utvärderingar. Genom sin fasta organisation kan analysmyndigheterna dessutom bidra till den kontinuitet i bemanningen som tidigare utvärderingar efterlyst.

Regeringen har, genom att vända sig till en analysmyndighet, möjlighet att formulera ett detaljerat utvärderingsuppdrag utifrån sina önskemål om en övergripande bild av folkbildningens verksamhet, med eventuella fördjupningar. Det kan visserligen hävdas att analysmyndigheter inte har nödvändig detaljkunskap om folkbildningens verksamhet. Å andra sidan kan just detta faktum bidra till att kommande utvärderingar kan upprätthålla ett oberoende i förhållande till den utvärderade verksamheten, trots att de inte genomförs av oberoende forskare. En annan invändning skulle kunna vara att en analysmyndighet genomför relativt endimensionella analyser av folkbildningen, utifrån sitt eget specialområde och utifrån de metoder och tillvägagångssätt som man vanligtvis använder sig av. Denna risk skulle dock kunna förebyggas med en tydlig uppdragsbeskrivning från regeringen om vilka frågor man önskar få besvarade om folkbildningen.

Utvärdering av folkbildningen som genomförs av en eller flera statliga analysmyndigheter kan organiseras på flera tänkbara sätt, vilka beskrivs närmare nedan.

#### *En nämnd får ansvaret för den statliga utvärderingen av folkbildningen*

Ett tänkbart tillvägagångssätt kan vara att en nämnd inrättas vid en lämplig analysmyndighet (vilka myndigheter som kan komma i fråga för utvärdering av folkbildningen diskuteras under avsnitt 5.4.2). Nämnden får uppdraget av regeringen att utvärdera folkbildningen och säkerställer att underlag inhämtas vid värmyndigheten och i förekommande fall även från andra analysmyndigheter. Därefter bearbetar nämnden de inkomna underlagen och utformar en utvärderingsrapport som överlämnas till regeringen. Fördelen med en nämnd är att den skulle kunna fungera som en tydlig mottagare till utvärderingsuppdraget. I dialog med regeringen/departementet skulle nämnden kunna säkerställa att kommande statliga utvärderingar av folkbildningen genomförs och besvaras utifrån

regeringens önskemål. En nämnd skulle också kunna rekrytera utredare med gedigna kunskaper om såväl utvärdering som folkbildning. Vid rekryteringen av personal till en nämnd av detta slag skulle man aktivt kunna eftersträva en bred kompetens i form av utredare med olika ämnesmässiga bakgrunder och infallsvinklar på folkbildningen. Härigenom skulle man ha möjligheten att undvika den relativt snäva ämnesmässiga inriktning på utvärderingen av folkbildningen som hittills förekommit. En möjlig invändning mot inrättandet av en nämnd som får ansvara för den statliga utvärderingen av folkbildningen skulle å andra sidan kunna vara att den utgör en onödig och inte helt kostnadseffektiv överbyggnad i förhållande till den utvärdering som genomförs av analysmyndigheterna.

*En parlamentarisk kommitté uppdrar åt myndigheterna att utvärdera folkbildningen*

Ett annat tillvägagångssätt som skulle kunna komma ifråga är att en parlamentarisk kommitté får uppdraget av regeringen att utvärdera folkbildningen. Kommittén formulerar i sin tur ett uppdrag åt en eller flera statliga analysmyndigheter att utarbeta rapporter som kan användas som underlag för en utvärdering av folkbildningen. Myndigheterna kan även bistå kommittén med en eller flera delrapporter, som kan användas som underlag i kommittéarbetet. Kommittén får uppgiften att sammanställa underlagen från analysmyndigheterna och överlämna sin analys med slutsatser och rekommendationer till regeringen. Fördelen med en parlamentarisk kommitté är att det finns utrymme för en politisk flexibilitet, genom att man kan ta hänsyn till omvärldsförändringar och eventuella ändrade politiska prioriteringar. Argumentet mot en parlamentarisk kommitté är delvis detsamma som mot en nämnd, nämligen att den riskerar att utgöra en icke kostnadseffektiv överbyggnad i förhållande till analysmyndigheternas utvärdering. En annan invändning är att kommitténs tillfälliga natur kan medföra en bristande kontinuitet i kunskapsuppbyggnaden gällande utvärderingen av folkbildningen. Denna risk skulle möjligen kunna kompenseras genom att de analysmyndigheter som anlitas för att bidra med underlagsrapporter till kommittén istället ackumulerar kunskap kring folkbildningen på myndighetsnivå. Ett måhända tyngre argument mot en partipolitiskt sammansatt kommitté kan dock vara att

dess oberoende gentemot folkbildningsintressena sätts ifråga, i enlighet med de nära band mellan stat och folkbildning som diskuteras i kapitel 2.

#### *Regeringen fördelar utvärderingsuppdraget till statliga analysmyndigheter*

Ett tredje alternativ är att uppdraget att utvärdera folkbildningen ges direkt av regeringen till en eller flera statliga analysmyndigheter, i form av ett regeringsuppdrag. Man går därmed miste om fördelarna med ett partipolitiskt bredare sammanhang för analys och diskussion. Fördelen med denna modell är dock att den är kostnadseffektiv, eftersom varken en nämnd eller en parlamentarisk kommitté står som mellanhand. En annan, tyngre fördel är att regeringen kan kommunicera direkt med myndigheterna utifrån sina specifika behov från tid till annan. I de fall då flera myndigheter får uppgiften att utvärdera finns en tänkbar risk att ärendet kan bli svårt att samordna och genomföra på ett tillfredsställande sätt. För att undvika en sådan situation behöver man finna en lösning på hur själva samordningen av analysmyndigheternas arbete ska ske, kanske genom att låta en av analysmyndigheterna få huvudansvaret för att genomföra och rapportera utvärderingen till regeringen, med hjälp av underlag från andra myndigheter. Alternativt skulle man kunna inrätta en funktion på Regeringskansliet med uppgiften att beställa och motta myndigheternas utvärdering av folkbildningen.

## **5.4 Folkbildningsutredningens förslag**

I direktivet anges att kommande statliga utvärderingar av folkbildningen ska göras såväl på ett övergripande plan som i form av fördjupningar inom avgränsade områden. De ska utföras av aktörer som är oberoende gentemot den verksamhet och de aktörer som ska utvärderas. Utvärderingarna ska även göras långsiktigt och med frekventa intervall.<sup>20</sup> Utifrån bland annat dessa utgångspunkter har utredningen formulerat sitt förslag som redovisas nedan.

I enlighet med de riktmärken för kommande statliga utvärderingar av folkbildningen som Folkbildningsutredningen diskuterat

---

<sup>20</sup> Dir. 2011:93, Utvärdering av det statliga stödet till folkbildningen, s. 9–10.

ska ett nytt utvärderingssystem 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. För att komma till rätta med de svagheter som behäftat tidigare utvärderingar bör den nya generationen utvärderingsstudier enligt utredningen även knytas tydligare till de fyra syften som riksdagen beslutat om gällande statsbidraget för stöd till folkbildningen.

Folkbildningsutredningen förordar att kommande utvärderingar av folkbildningen genomförs av två statliga analysmyndigheter, vars uppdrag ges av en interdepartemental arbetsgrupp.

Den interdepartementala arbetsgruppen bör vara sammansatt utifrån de politikområden där folkbildningens samhällsvärden i första hand förväntas bli realiserade, såsom utbildning, arbetsmarknad, kultur, folkhälsa och civilsamhälle. Gruppen bör ledas av en ordförande som är oberoende gentemot folkbildningens intressen. Syftet med arbetsgruppen är att tillföra den beställarkompetens som krävs för att formulera de frågor regeringen vill få svar på gällande folkbildningens verksamhet. Arbetsgruppen kan även bidra med en mottagarkompetens som innebär att resultaten av utvärderingen tas bättre tillvara. Därmed fyller arbetsgruppen samma funktion som en nämnd, enligt det alternativ som beskrivits ovan, men utgör en mer kostnadseffektiv lösning, med en närmare koppling till regeringen.

Folkbildningsutredningens förslag tillgodoser efterfrågan på syftesrelaterade utvärderingsdata med relevans för de olika politikområden där folkbildning förväntas vara en samhällskraft. Till skillnad från vad som varit fallet med forskarstyrda utvärderingar skapas därigenom en större möjlighet att precisera utvärderingsuppdraget, vilket kan leda till en större kontinuitet i de analyser som genomförs. Kommande utvärderingar bör ge en övergripande bild av den verksamhet som bedrivs inom folkhögskolor och studieförbund, men ska även kunna bestå av mer tematiska fördjupningar i exempelvis ett eller flera av de fyra syften som riksdagen fastställt för anslaget till folkbildningen.

Förslaget medför möjligheter för en kontinuerlig kunskapsuppbyggnad gällande folkbildningen vid befintliga analysmyndigheter.

Förslaget är också kostnadseffektivt såtillvida att utredningen inte förordar upprättandet av en ny analysmyndighet för folkbildning, utan bedömer att redan tillgänglig kompetens istället bör tillvaratas inför kommande utvärderingar.

#### 5.4.1 Separat utvärdering av studieförbund och folkhögskolor

Folkbildningsutredningen föreslår att en åtskillnad görs mellan studieförbund och folkhögskolor i kommande statliga utvärderingar av folkbildningen.

Landets studieförbund och folkhögskolor bedriver verksamhet som i stor utsträckning skiljer sig åt vad gäller deltagare och inriktning. Såtillvida samlar studieförbunden i större utsträckning något äldre deltagare, ofta personer med akademisk utbildning, medan deltagarna i folkhögskolornas verksamhet har en lägre genomsnittsålder, deltar i längre utbildningar och oftare saknar en akademisk utbildning. Utredningen menar att framtida utvärderingar av folkbildningen i större utsträckning bör ta fasta på skillnaderna i folkhögskolornas respektive studieförbundens verksamhet, och att dessa därför bör utvärderas som separata enheter. Den hittillsvarande ambitionen att regelmässigt hålla dem samman kan olyckligtvis ha undanskymt väsentliga olikheter och särarter både vad avser former, resurser och effekter och därmed bidragit till att ge en mer ensartad bild av folkbildningen än verkligheten ger anledning till.

#### 5.4.2 Myndigheter som föreslås utvärdera folkbildningen

Utredningen har övervägt två statliga analysmyndigheter som skulle kunna komma i fråga för att genomföra kommande statliga utvärderingar av folkbildningen, nämligen Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) samt Myndigheten för kulturanalys. Skälet till att förordna två myndigheter är att de är specialiserade inom var sitt område; utbildning respektive kultur. Därigenom kan skillnaderna mellan studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet beaktas i större utsträckning i kommande utvärderingar. Vidare kan en uppdelning mellan studieförbund och folkhögskolor i utvärderingen medföra att båda verksamheterna utvärderas mer frekvent.

Folkbildningsutredningen föreslår att Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU, får till uppdrag att utvärdera framför allt de utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska värden som folkbildningen förväntas skapa. Vidare föreslår Folkbildningsutredningen att Myndigheten för kulturanalys får till uppgift att utvärdera framför allt det samlade kulturuppdraget för folkbildningen, det vill säga den kulturverksamhet som bedrivs av såväl studieförbund som folkhögskolor.

IFAU har från och med fastställandet av budgetpropositionen för 2012 till uppgift att genomföra utvärderingar inom utbildningsområdet. Det tidigare utbildningsuppdraget i instruktionen för IFAU gällde utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet.<sup>21</sup> Sedan den 12 januari 2012 har IFAU till uppgift att genomföra utvärdering av effekter av olika reformer och åtgärder inom utbildningsväsendet, samt utvärderingar av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet.<sup>22</sup> Utbildningsuppdraget för IFAU skulle enligt Folkbildningsutredningen kunna breddas till att även omfatta folkbildningens bildnings- och utbildningsvärden. En särskild fördel med förslaget är att den för en långsiktig utvärdering särskilt värdefulla tillgången till individdata över tid (paneldata) säkras genom IFAU:s särställning därvidlag. Detta underlättar möjligheten att studera folkbildningens långsiktiga effekter, utifrån de tillvägagångssätt som exemplifierades i avsnitt 5.3, om indikatorer. IFAU har i dag dock inte tillgång till den individstatistik kring folkhögskolor som finns hos SCB. För att kunna få tillgång till detta underlag krävs att en del juridiska och resursmässiga problem löses.

Enligt vad som anges i det fjärde syftet för folkbildningsanslaget ska folkbildningen bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet. I instruktionen för Myndigheten för kulturanalys anges att myndigheten, med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen, ska utvärdera, analysera och redovisa effekter av förslag och genomförda åtgärder inom kulturområdet. I uppgiften ingår även att analysera utvecklingen både inom detta område och inom andra samhällsområden som har betydelse för kulturlivet.<sup>23</sup> Uppdraget

<sup>21</sup> Prop. 2011/12:1, Utgiftsområde 16, s. 56.

<sup>22</sup> SFS 2012:16, Förordning om ändring i förordningen (2007:911) med instruktion för Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, 1 §.

<sup>23</sup> Förordning (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys, 1 §.

för Myndigheten för kulturanalys skulle enligt Folkbildningsutredningen kunna vidgas till att även gälla den samlade folkbildningens kulturfrämjande verksamhet. Det kan framhållas att Myndigheten för kulturansvar redan i dag har ansvar för det officiella statistikområdet Studieförbund.

Både IFAU och Myndigheten för kulturanalys har expertkompetens inom utbildningsområdet, respektive kulturområdet. Vidare har båda myndigheterna en väl uppbyggd analys- och metodkompetens. IFAU och Myndigheten för kulturanalys framstår därför som väl lämpade för uppgiften att självständigt genomföra utvärderingar av det statliga stödet till folkbildningen. I dessas uppdrag bör också ingå att följa utvecklingen av de administrativa kostnaderna. Ett resurstillskott till dem båda är motiverat utifrån behovet att fortlöpande utveckla särskild kompetens att analysera folkbildningens effekter inom deras respektive specialistområden.

Den interdepartementala arbetsgruppen anger vid varje utvärdering vilka frågor som ska fokuseras. Därmed kan bidraget från respektive myndighet variera mellan olika utvärderingstillfällen, beroende på vilken tonvikt som regeringen och/eller arbetsgruppen vill lägga vid olika aspekter av de fyra syftena för anslaget till folkbildningen. Båda myndigheterna bör dock delta vid varje utvärderingstillfälle, eftersom en syftesrelaterad utvärdering påkallar båda myndigheternas specialkompetenser, såväl när det gäller studieförbundens som folkhögskolornas verksamheter.

Den föreslagna utvärderingsorganisationen har också potentialer för att studera effekterna av särskilda satsningar. Om folkbildningens organisationer beslutar om experiment eller försöksverksamheter, till exempel nya regler för deltagandet, möjliggör den nya utvärderingsorganisationen systematiska studier av värdena av dessa. På så sätt skulle utvärderingen också kunna spela en roll för en mer innovativ och kunskapsbaserad utveckling av folkbildningsverksamheterna.

### 5.4.3 Tidsintervall för kommande utvärderingar

Som tidigare berörts avsågs de statliga utvärderingarna av folkbildningen till en början genomföras vart tredje, och senare vart femte år. Så blev dock av olika skäl inte fallet. Mer frekventa utvärderingar har efterlysts vid ett flertal tillfällen av såväl regering som

riksdag, liksom av Riksrevisionen.<sup>24</sup> Det framstår som rimligt att en statlig utvärdering av folkbildningen genomförs med ett sådant tidsintervall att det kan förväntas ha skett kvalitativa förändringar av verksamheten sedan den föregående utvärderingen. Samtidigt bör det inte gå alltför lång tid mellan varje statlig utvärdering.

Utifrån föresatsen att kommande utvärderingar ska vara av mer begränsad karaktär vill Folkbildningsutredningen förordna att en statlig utvärdering av folkbildningen genomförs vart tredje år.

Inom ramen för den statliga utvärderingen bör det finnas möjlighet att göra tematiska nedslag och fördjupningar vid behov. Exempelvis skulle något eller några av de fyra syftena för stödet till folkbildningen kunna fokuseras vid varje utvärderingstillfälle. Det huvudsakliga syftet 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 tjänar de syften som anges för det statliga stödet till folkbildningen. Förslaget om ett treårigt utvärderingsintervall bör förstås utifrån perspektivet att utvärderingar som genomförs alltför frekvent och utan ett tydligt fokus riskerar att ta åtskillig tid och kraft i anspråk från den utvärderade verksamheten. I sådana fall riskerar utvärderingen att bli kontraproduktiv. 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.

Folkbildningsutredningen förordar att analysmyndigheterna, eventuellt genom en ändring i deras respektive myndighetsinstruktioner, ges ett kontinuerligt uppdrag att utvärdera folkbildningen. På så sätt möjliggörs beslutsunderlag av hög kvalitet som kan förväntas utveckla folkbildningspolitiken. Inom ramen för uppdraget kan myndigheterna göra statistiska sammanställningar och tematiska fördjupningar som löpande avrapporteras till arbetsgruppen. Vart tredje år presenterar myndigheterna den av arbetsgruppen beställda fördjupade utvärderingen av folkbildningen.

---

<sup>24</sup> Riksrevisionen (2011) Statens stöd till studieförbunden, rapport 2011:12.

#### 5.4.4 Ett förtydligt uppföljningsansvar för Folkbildningsrådet

Folkbildningsrådet följer årligen upp verksamheten inom folkbildningen. Regeringen anger i sina riktlinjer att Folkbildningsrådet senast två veckor efter överlämnandet av årsredovisningen ska redovisa hur statsbidraget bidragit till att folkbildningens syften har uppnåtts. Vidare ska Folkbildningsrådet redovisa resultatet av de uppföljnings- och utvärderingsinsatser som rådet har genomfört samt den försöks- och utvecklingsverksamhet som bedrivs inom folkbildningen.<sup>25</sup> Detta står även i överensstämmelse med vad regeringen anförde i folkbildningspropositionen 2006, om att Folkbildningsrådets egna utvärderingar i större utsträckning bör tas tillvara för bedömningen av om statens syften med statsbidraget uppnåtts.<sup>26</sup>

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

Folkbildningsrådets förtydligade uppdrag innebär att regeringens riktlinjer kan ändras utifrån de önskemål som finns om en mer samlad information kring folkbildningen, som kan användas som underlag för regeringens redovisning till riksdagen om verksam-

<sup>25</sup> Riktlinjer för 2012 för Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslaget 14:1 Bidrag till folkbildningen inom utgiftsområde 17, Regeringsbeslut II:12, 2011-12-15 U2011/7057/SAM (delvis), U2011/7079/UC, s. 3.

<sup>26</sup> Prop. 2005/06:192, s. 56.

heten inom folkbildningen. Folkbildningsrådet bör fortsättningsvis redovisa folkbildningens verksamhet med en ännu tydligare koppling till de fyra syftena för anslaget till folkbildning, samt till de effekter som folkbildningen bidrar till i relation till dessa. Regeringen kan exempelvis under ett år uppdra åt rådet att särskilt redovisa utbildningsbakgrunden för olika deltagare, ett annat den geografiska spridningen av folkbildningens verksamheter, ett tredje år hur man arbetat mot främlingsfientlighet, etcetera, – allt utifrån de aktuella politiska behoven inom ramen för de fyra syftena.

I syfte att öka genomsynligheten i folkbildningens decentraliserade självstyrelse bör rådet årligen redovisa hur man behandlat nya ansökningar om att få del av folkbildningsanslaget. Det bör bland annat gälla vilka bevekelsegrunder man haft för att bifalla, respektive avslå ansökningarna. Inte minst handlar det om hur rådet bedömer och avvägt allmänintresset om allsidighet, tolerans och mångfald inom varje institution mot minoritetsgruppers anspråk på egna identitetsfördjupande bildningsinstitutioner.

Vidare bör Folkbildningsrådet få till uppgift att analysera i vilken utsträckning folkbildningen lyckas nå ut till fler medborgargrupper, i enlighet med det behov av justerad syftesformulering som diskuterades ovan. Det skulle till exempel kunna gälla att analysera utvecklingen av antalet unika individer som deltar i folkbildningsverksamheter. På detta sätt inskräps Folkbildningsrådets sammanfattande uppföljningsansvar som inkluderar både kvantitativa data över deltagare och deras bakgrund men också kvalitativa bedömningar av folkbildningsorganisationernas prestationer med avseende på syftena. Här kan man inte ställa lika höga krav på mätbarhet som för utvärderingen.

Som redovisats i kapitel 3 finns synpunkter bland flera studieförbund om Folkbildningsrådets fördelning av statsbidrag till studieförbunden. Utredningen vill förorda att Folkbildningsrådet får till uppdrag att utarbeta förslag till en mer rättvis fördelning av statsbidraget till studieförbunden. Rådet utgår i dag i allt för stor utsträckning från historiska värden i sin bidragsfördelning till studieförbunden. Som berörts i tidigare kapitel löper Folkbildningsrådet risk för att skapa en konserverande effekt på studieförbundens utformning och verksamhet, vilket möjligen kan försvåra organisatoriska förändringar för att mer skyndsamt parera föränd-

ringar i omvärlden. Detta har tidigare konstaterats i flera sammanhang under en följd av år.<sup>27</sup>

Folkbildningsrådet bör också överväga att i sin anslagsfördelning skapa incitament för att uppmuntra och belöna kvalitativt framgångsrik verksamhet vad avser de fyra syften som anges för det statliga stödet till folkbildningen. På så sätt skulle man också kunna stävja den volymfixering som studieförbunden brottas med sedan lång tid tillbaka.<sup>28</sup> Beträffande det första syftet (demokrati) skulle det kunna handla om att uppmuntra närvaro i sådana områden där deltagandet i de allmänna valen, inte minst i de kommunala valen, är lågt. Det andra syftet (om att påverka sin livssituation och skapa engagemang i samhällsutvecklingen) skulle kunna förstärkas genom uppgifter om unika deltagare samt stimulera folkhögskolor och studieförbund att nå fler medborgare och nya medborgargrupper. En drivkraft som tar sikte mot det tredje syftet (om att minska utbildningsklyftor och höja bildningsnivån) kunde gälla att särskilt involvera dem som saknar gymnasiekompetens. Kulturverksamheterna (det fjärde syftet) framstår i dagsläget som stadda i stark expansion och kan därför bedömas vara i mindre behov av dylika kvalitativt orienterade stimulansåtgärder.

Folkbildningsutredningen konstaterar också att den administrativa överbyggnaden inom folkbildningen i dag är stor och växande. Särskilt mindre studieförbund och folkhögskolor upplever de administrativa krav som ställs från Folkbildningsrådets sida, exempelvis vad gäller kvalitets- och säkerhetsfrågor, som betungande pålagor. Flera av dessa krav förefaller i sin tur motiverade av nya redovisningskrav från statsmakterna. Folkbildningsrådet bör enligt utredningen redovisa hur man ser på sina nuvarande krav om administrativ uppbyggnad inom studieförbund och folkhögskolor. Därutöver bör Folkbildningsrådet överväga möjligheten att regelbundet ompröva och redovisa de administrativa krav som man riktat mot folkbildningens institutioner. Genom rationaliseringar skulle en större andel resurser kunna frigöras till lokal folkbildningsverksamhet.

I det följande redovisas beräkningar av kostnaderna för utredningens förslag. Dessutom diskuteras förslag till finansiering av kommande statliga utvärderingar av folkbildningen.

---

<sup>27</sup> SOU 2004:30, s. 100; Riksrevisionen (2011) Statens stöd till studieförbunden, rapport 2011:12.

<sup>28</sup> Se exempelvis RRV 1999:44, Folkbildning. Styrning och kontroll s. 13.

### 5.4.5 Kostnads- och konsekvensanalys

I enlighet med vad som anges i 14–16 §§ kommittéförordningen har utredningen kartlagt de ekonomiska och andra konsekvenser som blir följden av utredningens förslag. I det följande sammanfattas till att börja med de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag, därefter andra konsekvenser.

Folkbildningsutredningen uppskattar kostnaderna för den statliga utvärderingen till ungefärligen 7 miljoner kronor per år.

Beräkningen baseras på kostnaden för två utredare per analysmyndighet samt medel för att bekosta statistik från SCB. Inom beloppet ryms också kostnader för mindre forsknings- och utvärderingsuppdrag. Sammantaget blir det 6 miljoner kronor för ett årligt tillskott till de båda analysmyndigheterna. Resterande 1 miljon kronor ställs till den interdepartementala arbetsgruppens förfogande.

Finansieringen av utvärderingen kan göras på flera olika sätt. Man skulle kunna hävda att folkbildningen bör bära sina egna kostnader för utvärderingen av sin verksamhet, och att utvärderingen därför bör bekostas enbart av folkbildningsanslaget. Samtidigt bortser man då från det faktum att folkbildningens verksamhet berör långt fler politikområden än enbart bildning och utbildning. Exempelvis antas folkbildningen bidra till att etableringen på arbetsmarknaden underlättas för vissa grupper. Vidare åsyftar folkbildningsverksamheterna en utveckling av människors välbefinnande. Folkbildningen, och i synnerhet studieförbunden är de ojämförligt största organisationerna av statligt finansierad amatörkultur, vilket inte minst Kulturutredningen erinrade om 2009. Den lyfte också fram de skrivarkurser och författarutbildningar som folkbildningsorganisationerna bedriver.<sup>29</sup>

Mot denna bakgrund har Folkbildningsutredningen bedömt att, utöver folkbildningsanslaget, bör utvärderingen även finansieras av de utgiftsområden där folkbildningsarbetets effekter mest tydligt ska uppnås utifrån de fyra syftena för folkbildningsanslaget; nämligen folkhälsa, arbetsmarknad, utbildning, civilsamhälle och kultur. Utredningen föreslår därför att 20 procent, eller 1,4 miljoner kronor avsätts från vardera av följande utgiftsområden:

- Utgiftsområde 9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg, Anslag 1:6, Bidrag till folkhälsa och sjukvård.

---

<sup>29</sup> SOU 2009:16, s. 52 ff.

- Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv, Anslag 1:3, Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser.
- Utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning, Anslag 1:14, Statligt stöd till vuxenutbildning.  
Utgiftsområde 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid, Anslag 13:6, Insatser för den ideella sektorn, 1:4 Forskning och utvecklingsinsatser inom kulturområdet, samt Anslag 1:6, Bidrag till regional kulturverksamhet.
- Utgiftsområde 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid, Anslag 14:1, Bidrag till folkbildningen.

Utöver de ekonomiska konsekvenserna har utredningen även analyserat andra konsekvenser utifrån de aspekter som anges i 15 § kommittéförordningen. Det rör sig om den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företag, jämställdheten mellan kvinnor och män samt möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Utredningen har även övervägt förslagets konsekvenser för den personliga integriteten. De aspekter som framstår som relevanta för utredningens vidkommande är till att börja med den kommunala självstyrelsen. Utredningens förslag till en ny modell för statlig utvärdering av folkbildningen inkluderar inte kommunernas bidrag till folkbildningen, eftersom ett sådant förslag kunde utgöra en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. I respekt för den kommunala självstyrelsen menar utredningen därför att de eventuella konflikter som kan uppstå mellan skilda syften och utvärderingsmodeller inte kan eller bör lösas genom en av staten anbefalld modell. Utredningens förslag anknyter vidare till de integrationspolitiska målen, genom att Folkbildningsrådet föreslås få till uppgift att kartlägga i vilken utsträckning folkbildningen lyckas nå ut till fler medborgargrupper än de som redan är aktiva inom folkbildningen. När det gäller aspekten om personlig integritet förutsätter utredningen att kommande statliga utvärderingar följer Personuppgiftslagen och andra etiska riktlinjer vid datainsamling gällande folkbildningens samhällsvärden och dess effekter för människor i olika delar av samhället.

# Särskilt yttrande

## **Särskilt yttrande av sakkunniga Jeanna Andreen**

Enligt direktiven ska utredaren bland annat föreslå en ny modell för utvärdering av det statliga stödet till folkbildningen. Utredaren föreslår att kommande utvärderingar av folkbildningen genomförs av en eller flera statliga analysmyndigheter.

Jag delar utredningens bedömning att oberoende regelbundna utvärderingar av folkbildningsanslaget bör genomföras. Dock instämmer jag inte i utredningens förslag om hur finansieringen av utvärderingen ska ske. Jag anser att kostnaderna för utvärderingen, i likhet med vad som gäller för andra områden, ska bäras helt inom ramen för det anslag som ska utvärderas dvs. i detta fall av anslaget för folkbildningen.

# Kommittédirektiv



## Utvärdering av det statliga stödet till folkbildningen

Dir.  
2011:93

---

Beslut vid regeringssammanträde den 20 oktober 2011

### Sammanfattning

En särskild utredare ska utvärdera det statliga stödet till folkbildningen.

I uppdraget ingår bl.a. att

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

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2012.

## Styrning och statligt stöd

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

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

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

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

*Tidigare statliga utvärderingar*

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

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

SUFO 96 koncentrerade sitt arbete på studieförbunden och berörde i mindre grad folkhögskolorna. Ett skäl var att studiecirkelverksamheten berör betydligt fler människor än folkhögskoleverksamheten. SUFO 96 konstaterade sammanfattningsvis att studieförbund och folkhögskolor i Sverige bedriver en folkbildande verksamhet som står i god överensstämmelse med de statliga målen för statsbidragen (SOU 1996:159). Med utgångspunkt i resultaten och slutsatserna av SUFO 96 gjorde regeringen i propositionen Folkbildning (prop. 1997/98:115) bedömningen att folkbildningen genomfört en verksamhet som låg i linje med de uppsatta målen. Studieförbund och folkhögskolor hade enligt propositionen också bedrivit en verksamhet som till sin omfattning motsvarade vad staten kunde förvänta sig av statsbidragsgivningen. Regeringen konstaterade att det, mot denna bakgrund, var motiverat att ge folkbildningen fortsatt stöd. En förändring var att syftena med statsbidraget till folkbildningen, fastlagda av riksdagen 1991, utökades. Ytterligare två syften skulle enligt propositionen vara vägledande för fördelningen av statsbidraget, nämligen att bidra till att stärka och utveckla demokratin och att bidra till att bredda kulturintresset i samhället. Vidare gavs Folkbildningsrådet ett fortsatt ansvar för att fördela statsbidraget till studieförbund och folkhögskolor utifrån de övergripande syftena med bidraget. Riksdagen godkände regeringens förslag om dels syftet med statsbidraget till folkbildningen,

dels ändrade grunder för Folkbildningsrådets fördelning av statsbidrag till folkhögskolan (bet. 1997/98:KrU17, rskr. 1997/98:258).

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

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

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

Riksdagen godkände också att sju verksamhetsområden skulle fastställas för folkbildningen. Verksamhetsområdena ersatte de tidigare prioriterade målgrupperna utbildningsmässigt, socialt eller kulturellt missgynnade personer, invandrare, personer med funktionshinder och arbetslösa. De sju verksamhetsområdena är: den gemensamma värdegrunden och alla människors lika värde och jämställdhet mellan könen, det mångkulturella samhällets utmaningar, den demografiska utmaningen, det livslånga lärandet, kulturen, tillgängligheten och möjligheterna för personer med funktionshinder samt folkhälsa, hållbar utveckling och global rättvisa.

Vidare ska enligt riksdagens beslut statens utvärdering av folkbildningen utformas som tätare återkommande studier av mer begränsad omfattning för att regeringen regelbundet ska kunna redovisa till riksdagen hur syftena med statsbidragen har uppnåtts.

I propositionen betonades behovet av ett systematiskt kvalitetsarbete, liksom vikten av uppföljning, utvärdering och forskning.

### *Riksrevisionens granskning*

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

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

### **Behovet av regelbunden utvärdering av folkbildningen**

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

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

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

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

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

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

I Folkbildningsrådets nationella utvärderingar ligger fokus på folkbildningens mer generella roll och betydelse i samhället där syftena med statens bidrag till folkbildningen ställs i centrum. Folkbildningsrådet genomför också utvärderingar som är mer specifikt inriktade på exempelvis vissa deltagargrupper. Baserat på olika

uppföljningar, verksamhetsstatistik, externa forskningsresultat och de nationella utvärderingarna gör Folkbildningsrådet en samlad bedömning av om och hur syftena med statsbidraget har uppnåtts.

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

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

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

### **Uppdraget att utvärdera det statliga stödet till folkbildningen**

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

#### *Statsbidragets syften*

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

En särskild utredare ska

- utvärdera och analysera i vilken utsträckning de syften som framgår av förordningen om statsbidrag till folkbildningen har uppnåtts,
- överväga om de angivna syftena med statsbidraget är relevanta och ändamålsenliga,

- beakta de samlade bedömningar som Folkbildningsrådet gör i sina nationella utvärderingar av hur statsbidraget medverkat till att folkbildningens syften har uppnåtts,
- vid behov föreslå förändrade syften,
- föreslå lämpliga indikatorer för att följa upp om syftena med statsbidraget har uppnåtts, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

#### *Prioriterade verksamhetsområden*

De sju prioriterade verksamhetsområden som i dag finns angivna i statsbidragsförordningen bör regelbundet ses över i syfte att säkerställa att prioriteringarna är ändamålsenliga och relevanta. I Folkbildningsrådets riktlinjer för 2011 avseende användningen av anslaget till folkbildningen har Folkbildningsrådet fått i uppdrag att lämna förslag på nya verksamhetsområden som i särskilt hög grad ska utgöra motiv för statens stöd. Folkbildningsrådets arbetet ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 30 november 2011.

Utredaren ska

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

### *Ny modell för utvärderingen*

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

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

Utredaren ska

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

### **Arbetsformer och redovisning av uppdraget**

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

De förslag som utredaren lämnar ska rymmas inom befintliga budgetramar.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2012.

(Utbildningsdepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2012

*Kronologisk förteckning*

---

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju
56. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. M.
57. Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Ju.
58. Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Ku.
59. Nya villkor för public service. Ku.
60. Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. Fi.
61. Högre ersättning vid mastupplåtelse. Ju.
62. Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. A.
63. Små företag – stora möjligheter med it. N.
64. Förstärkt försäkringstagarskydd. Fi.
65. Läsandets kultur. Ku.
66. Skatteincitament för forskning och utveckling. Fi.
67. Förvaltare av alternativa investeringsfonder. Fi.
68. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. N.
69. Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. A.
70. Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. N.
71. Tomträttsavgäld och friköp. Ju.
72. Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering. U.

# Statens offentliga utredningar 2012

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadelag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
- Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. [49]
- Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]
- En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. [55]
- Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. [57]
- Högre ersättning vid mastupplåtelse. [61]
- Tomträttsavgäld och friköp. [71]

### Försvarsdepartementet

---

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]
- Maritim samverkan. [48]

### Socialdepartementet

---

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]

- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]
- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]
- Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]

### Finansdepartementet

---

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]
- Nystartszoner. [50]
- Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. [52]
- AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. [53]
- Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. [60]
- Förstärkt försäkringstagar skydd. [64]
- Skatteincitament för forskning och utveckling. [66]
- Förvaltare av alternativa investeringsfonder. [67]

### Utbildningsdepartementet

---

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
- Högskolornas föreskrifter. [5]
- Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
- Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]

- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor; Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]
- Kvinnor och barn i rättens gränsland. [45]
- Folkbildningens samhällsvärden  
– En ny modell för statlig utvärdering [72]

### **Miljödepartementet**

---

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012  
– långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
- Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
- Mål för rovdjuren. [22]
- Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]
- Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. [56]

### **Näringsdepartementet**

---

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
– den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
- Nationella patent på engelska? [19]
- Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. [21]
- Färdplan för framtiden  
– en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]
- Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]
- Dammsäkerhet  
Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]
- Återvinning av fartyg  
– underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. [54]
- Små företag – stora möjligheter med it. [63]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
– förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. [68]
- Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. [70]

### **Kulturdepartementet**

---

- Läsarnas marknad, marknadens läsare  
– en forskningsantologi. [10]

- Att angöra en kulturbygga  
– för stöd till nyskapande kultur. [16]
- Mindre våld för pengarna. [23]
- Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]
- Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. [58]
- Nya villkor för public service. [59]
- Läsandets kultur. [65]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

- Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. [4]
- Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]
- Sänkta trösklar – högt i tak  
Arbete, utveckling, trygghet. [31]
- Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. [62]
- Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. [69]