

Remissvar

Datum 2024-12-09

Darienummer: 2024-82

Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid (SOU 2024:42)

Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys) har beretts möjligheten att lämna synpunkter på ”Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid”, betänkande av Folkbildningsutredningen, SOU 2024:42.

Remissvaret inleds med en sammanfattning av Kulturanalys ställningstaganden till de förslag i betänkandet som Kulturanalys förhåller sig till. Därefter sker, under separata rubriker, en mer utförlig redovisning och motivering av Kulturanalys olika ställningstaganden.

Sammanfattning

Kulturanalys övergripande bedömning är att betänkandet på ett utmärkt sätt sammanfattar folkbildningens historiska framväxt och samtida funktion i Sverige. I relation till utredningens förslag kring folkbildningspolitikens framtida utveckling delar Kulturanalys bedömningen att modellen för såväl intern som extern uppföljning och utvärdering av folkbildningspolitiken behöver utvecklas. Kulturanalys tillstyrker betänkandets förslag att Kulturanalys får det övergripande ansvaret för att utvärdera, analysera och redovisa resultat och effekter av folkbildningspolitiken i relation till de folkbildningspolitiska målen. Kulturanalys anser dock att ansvaret för studieförbundsstatistiken i sådana fall bör föras över till myndigheten. Kulturanalys ser också behov av att ytterligare tydliggöra gränserna mellan den interna och externa utvärderingen och mellan IFAU:s och Kulturanalys respektive utvärderingsuppdrag.

Kulturanalys generella intryck är att utredningen på ett förtjänstfullt sätt tagit sig an uppgiften att nå fram till en ny balanspunkt som både värnar folkbildningens frihet och statens behov av insyn och villkor i relation till det statliga stödet till folkbildningen. Kulturanalys ser dock också risker i relation till mängden förslag och bedömningar som förs fram i betänkandet i syfte att förstärka kontrollen av statsbidraget till folkbildningen. Framför allt riskerar den administrativa bördan för folkbildningens aktörer öka på ett sätt som tar resurser från kärnverksamheten.

Det är därför viktigt att framgent värdera olika åtgärder i relation till både nytta och kostnader.

Kulturanalys tillstyrker förslaget att självförvaltningsmodellen behålls och instämmer i de skäl som utredningen anger. Kulturanalys ser detta som särskilt viktigt för upprätthållandet av armlängds avstånd i relation till folkbildningens centrala aktörer och till bidragsgivningen. Vidare ser Kulturanalys positivt på utredningens förslag om en ny målstruktur för folkbildningspolitiken. Dock bedömer Kulturanalys att såväl mål som delmål bör justeras för att tydligare värna folkbildningens särart och undvika en för stark slagsida mot volymökningar i termer av deltagare och aktiviteter.

Förslag på ny målstruktur för folkbildningspolitiken (12.3.1)

Kulturanalys tillstyrker utredningens förslag om en ny målstruktur för folkbildningspolitiken. Förslaget till målstruktur som redovisas i utredningen (s. 277) tydliggör hur övergripande mål, delmål, folkbildningens verksamhet och statens syfte med statsbidraget till folkbildningen hänger samman som en helhet. Kulturanalys ser positivt på utredningens förslag att göra en tydligare åtskillnad mellan *mål och delmål* för folkbildningspolitiken å ena sidan och *syftet* med statsbidraget till folkbildningen å den andra. Kulturanalys bedömer att målstrukturen som helhet skapar förutsättningar för uppföljning och utvärdering av folkbildningspolitiken. Samtidigt har Kulturanalys synpunkter på målstrukturens olika delar, vilket utvecklas under nedan rubriker.

Förslag på nytt övergripande mål för folkbildningspolitiken samt förslag på nya delmål för folkbildningspolitiken (12.3.2 och 12.3.3)

Kulturanalys ser positivt på flera av intentionerna i förslaget till övergripande mål och delmål för folkbildningspolitiken och ser positivt på att varken mål eller delmål pekar ut särskilt prioriterade grupper utan i stället betonar betydelse av att nå olika målgrupper och personer med olika bakgrund. Detta bedömer Kulturanalys bättre kan anpassas till olika verksamheters skilda förutsättningar och utvecklingsbehov.

Kulturanalys anser att det finns skäl att överväga justeringar i såväl övergripande mål som delmål för att bättre spegla folkbildningens särart och roll i arbetet för delaktighet, demokrati och människors bildning och utbildning. För det *första* bedömer vi, till skillnad från utredningen, att det finns goda skäl att i det övergripande målet hänvisa till folkbildningens specifika arbetssätt. Kulturanalys anser att den tidigare formuleringen att folkbildningen ska erbjuda alla möjligheter att ”tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning” fungerat som ett sätt att

tydliggöra hur folkbildningen utmärker sig gentemot andra insatser, exempelvis på utbildningsområdet. Att folkbildningen är grundad i tankar om gemenskap och dialogprocesser påpekas också i utredningen på flera ställen (se t.ex. s. 73, 280, 283). Folkbildningens övergripande metodik kan ses som ett kärnvärde och som en del av folkbildningens essens. Kulturanalys bedömning är därför att den nuvarande övergripande målformuleringen i flera avseenden bättre speglar folkbildningen särskilda bidrag på exempelvis bildnings- och utbildningsområdet.

För det *andra* anser Kulturanalys att mål och delmål har en något för stark slagsida mot volymökningar när det gäller både verksamhet och deltagare. Tre av fyra delmål kan tolkas som att målet framför allt är att fler människor ska nås av folkbildningens insatser. Detta kan på många sätt vara en önskvärd utveckling men riskerar att leda till ett fokus på nya snarare än befintliga deltagare i såväl verksamheternas utveckling som i rapportering och uppföljning. Detta riskerar också att leda till den volymjakt som utredningen själv ser som problematisk och som kan ha bidraget till det fusk och de oegentligheter som tidigare uppdragets inom folkbildningen. Detta är också något som Folkbildningsrådet velat minska risken för genom införandet av det nya resursfördelningssystemet för studieförbunden, vilket har ett tydligare fokus på verksamheters kvalitet och profilering och ett minskat fokus på kvantitativa mått som grund för fördelning av bidrag. Kulturanalys föreslår att mål och delmål ses över i syfte att i större utsträckning betona kvaliteten i folkbildningens existerande och kontinuerliga arbete.

Förslag på nytt syfte med statsbidraget till folkbildningen (12.3.4)

Kulturanalys tillstyrker förslaget på nytt syfte med statsbidraget till folkbildningen. Syftet är tydligt formulerat och tydliggör statens övergripande ansvar för folkbildningens nationella infrastruktur.

SISU Idrottsutbildarna bör inkluderas i den officiella statistiken för studieförbunden (13.1.4)

Kulturanalys tillstyrker utredningens förslag att statistik om SISU idrottsutbildarna inkluderas i den officiella statistiken om studieförbunden. Men Kulturanalys ställer sig inte bakom utredningens utgångspunkt att statistikansvaret för studieförbundsstatistiken ska ligga kvar hos SCB. I det fall Kulturanalys får uppdraget att analysera och utvärdera statens stöd till folkbildningen bedömer vi att ansvaret för studieförbundsstatistiken bör föras över till Kulturanalys. Det föreslagna analys- och utvärderingsuppdraget till Kulturanalys för med sig att myndigheten kommer att behöva kontinuerlig tillgång till primärdata om folkbildningen. Kulturanalys behöver även bygga upp kunskap om

folkbildningsdata. Vi menar därför att det, i det fall Kulturanalys får det analys- och utvärderingsuppdrag som utredningen föreslår, finns effektivitets- och synergivinster med att statistikansvaret för studieförbunden förs över till Kulturanalys. Under förutsättning att IFAU får uppdraget att genomföra utvärderingar inom folkhögskoleområdet bedömer Kulturanalys att statistikansvaret för folkhögskolor kan ligga kvar hos SCB. Se även synpunkter på förslag 15.8.

Nya mål för folkbildningen behöver belysas med nya indikatorer (13.3)

Kulturanalys delar utredningens bedömning att indikatorer behövs för att belysa måluppfyllelsen och att nuvarande indikatorer behöver utvecklas och delvis ersättas. Kulturanalys bedömer att flera av de indikatorer som föreslås i utredningen är relevanta i ett framtida uppföljningsarbete, men bedömer också att indikatorerna kan behöva utvecklas ytterligare. Möjligheten att utveckla indikatorerna lyfts också fram i utredningens förslag till ny modell för uppföljning och utvärdering (se sid 391).

Utredningen föreslår att självförvaltningsmodellen behålls (14.3)

Kulturanalys tillstyrker utredningens förslag att självförvaltningsmodellen behålls och instämmer i de skäl som utredningen anger som grund för förslaget. Den nuvarande modellen bygger på idealet om ett tydligt armlängdsorgan där folkbildningens centrala aktörer tillåts organisera sig själva utifrån mål som satts upp av politiken. Att ersätta självförvaltningsmodellen med att en eller flera myndigheter tar över ansvaret för fördelning, uppföljning och kontroll skulle öka möjligheterna till politiskt inflytande och styrning när det handlar om folkbildningens innehåll, former och prioriteringar. Inom ett område där det offentliga önskar stödja civilsamhällets aktörer i syfte att bidra till fri åsiktsbildning, fri debatt, personliga bildningsresor och kulturell och demokratisk delaktighet bör möjligheterna för detaljerad politisk styrning fortsatt vara begränsade.

En ny modell för uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen ska införas (15.3)

Kulturanalys tillstyrker huvuddragen i den föreslagna modellen för uppföljning och utvärdering av statens stöd till folkbildningen. Kulturanalys delar utredningens bedömning att det bör utvecklas en stadigvarande och långsiktig struktur för en externt oberoende utvärdering av folkbildningspolitiken.

Utredningen föreslår att Folkbildningsrådet och SISU, utöver att ansvara för löpande verksamhetsuppföljning, även ska genomföra utvärderingar i förhållande till de av riksdagen beslutade målen för folkbildningspolitiken. Kulturanalys uppfattar detta uppdrag som snarlikt det föreslagna utvärderingsuppdraget till den aktör som ska ansvara för den externa utvärderingen. Kulturanalys menar därför att gränsdragningen gällande roller och ansvarsområden mellan Folkbildningsrådet, SISU Idrottsutbildarna och den externa aktör som får ansvaret att utvärdera folkbildningspolitiken behöver tydliggöras.

Myndigheten för kulturanalys ska utvärdera effekterna av statens stöd till folkbildningen (15.4)

Kulturanalys tillstyrker förslaget att myndigheten få uppdraget att utvärdera och analysera statens stöd till folkbildningen. Vi delar utredningens bedömning att uppdraget bör tilldelas en befintlig analys- och utvärderingsmyndighet och anser, i likhet med utredningen, att Kulturanalys är det mest naturliga valet.

Folkbildningspolitiken har flera kopplingar till kulturpolitiken och Kulturanalys har i tidigare utredningar belyst frågor om folkbildning, vilket framgår i betänkandet. Dessutom har Kulturanalys en väl etablerad organisation med resurser för både kvalitativ och kvantitativ analys. Kulturanalys har även erfarenhet av den typ av uppdrag som föreslås i utredningen, dvs att analysera och utvärdera regeringens politik och bidragsgivning.

Hur stora resurser som behöver tillföras Kulturanalys är avhängigt regeringens behov av utvärdering och andra kunskapsunderlag. Kulturanalys bedömer att uppdraget kräver utökade resurser motsvarande minst tre årsarbetskrafter.

IFAU ska genomföra utvärderingar inom folkhögskoleområdet (15.5)

Kulturanalys ser positivt på att IFAU utvärderar utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska effekter av folkhögskolor. Till skillnad från utredningen anser dock Kulturanalys att det inte är tydligt att utvärdering av folkbildningsverksamhet vid folkhögskolor redan ingår i IFAU:s uppdrag. Kulturanalys bedömer därför att det behövs ett tillägg i IFAU:s instruktion för att säkerställa att utredningens förslag realiserar samt för att förtydliga gränsdragningen mellan Kulturanalys och IFAU:s respektive uppdrag.

Centrum för idrottsforskning ska följa upp och utvärdera statsbidraget till folkbildningen som hanteras av SISU Idrottsutbildarna (15.6)

Kulturanalys tillstyrker förslaget att Centrum för idrottsforskning ska följa upp och utvärdera statsbidraget till folkbildningen som hanteras av SISU Idrottsutbildarna.

Myndigheten för kulturanalys, IFAU och Centrum för idrottsforskning ska ha tillgång till relevant underlag (15.8)

Kulturanalys tillstyrker förslaget att Kulturanalys, IFAU och Centrum för idrottsforskning ska ha tillgång till relevant data från Folkbildningsrådet, SISU Idrottsutbildarna samt från de som tar emot statsbidrag till folkbildningen.

Att det utvärderande aktörerna får tillgång till uppgifter enligt utredningens förslag är en förutsättning för att uppdragen ska kunna genomföras. Kulturanalys och övriga aktörer behöver även fortlöpande tillgång till studieförbundens verksamhetsregister som administreras av SCB samt de uppgifter som SCB samlar in direkt från folkhögskolorna. Det behov av snabb och flexibel datatillgång som uppstår om Kulturanalys får det föreslagna analys- och utvärderingsuppdraget är ytterligare ett skäl för att föra över ansvaret för studieförbundsstatistiken till Kulturanalys. Kulturanalys erfarenhet är att långa väntetider ofta uppstår vid beställningar av data från SCB.

Förstärkt kontroll av statsbidraget till folkbildningen (16)

Kulturanalys instämmer i utredningens bedömning att det finns behov av förstärkt kontroll av statsbidraget till folkbildningen och ser också att detta kan balansera upp det behov av statlig insyn som i viss mån försvåras av självförvaltningsmodellen. Kulturanalys noterar samtidigt att utredningens bedömningar och förslag om förstärkt kontroll är omfattande och inbegriper åtgärder som kommer att öka den administrativa bördan för folkbildningens aktörer på olika nivåer. Utökade krav på kontroll och rapportering bör för varje enskild åtgärd vägas mot den utökade kontrollens och rapporteringens nytta, de kostnader den är förenad med, och i vilken utsträckning det riskerar att ta resurser från folkbildningens kärnverksamhet.

Utredningen gör också bedömningen att förordningen om statsbidrag bör utökas med ett demokrativillkor liknande det som i dag gäller för stöd ur Allmänna Arvsfonden (se 16.5.2). Kulturanalys vill i relation till denna bedömning betona vikten av att demokrativillkoret för folkbildningen utformas så att det inte riskerar att kringskära verksamheters möjligheter att bidra till fri debatt, fri åsiktsbildning och konstnärlig frihet.

Beslut i detta ärende har fattats av Myndighetschef Mats Granér. Utredare Pelle Amberntsson har varit föredragande.

Mats Granér
Myndighetschef

Pelle Amberntsson
Utredare