



FOLKBILDNINGSRÅDET UTVÄRDERAR — NO 2 2016

Folkbildningens frihet och värde

Metaperspektiv på folkhögskolor och studieförbund

Publicerad av Folkbildningsrådet

FÖRFATTARE: Kenneth Abrahamsson, Cecilia Bjursell, Johan von Essen, Lena Lindgren,
Henrik Nordvall, Anna Nørholm Lundin, Rolf Sandahl, Lars Svedberg

OMSLAGSILLUSTRATION: Emma Hanquist

TRYCKERI: Billes Tryckeri, 2016

ISBN: 978-91-88692-61-0

www.folkbildningsradet.se

Förord

I *Folkbildningens frihet och värde. Metaperspektiv på folkhögskolor och studieförbund* presenterar Folkbildningsrådet ett antal samhällsanalyser av folkbildningen. Analyserna handlar om den betydelse som deltagande i folkbildning har, om styrning och finansiering, om studieförbundens och folkhögskolornas arbete i förhållande till statens förväntningar, och om produktionen av kunskap – genom uppföljning och utvärdering – inom folkbildningsområdet.

Rapporten bygger på Folkbildningsrådets nationella utvärderingar 2010–2014. Författarna lyfter och vidareutvecklar frågor som väckts i dessa och som är centrala för den fria och frivilliga folkbildningen i ett samhällsperspektiv. Därmed utgör rapporten också en värdefull utgångspunkt för Folkbildningsrådets framtida utvärderingar och uppföljningar.

Folkbildningens frihet och värde utgör även en sammanfattning av, och slutpunkt för, det arbete som Folkbildningsrådets expertgrupp för nationella utvärderingar ansvarat för under perioden. Expertgruppens uppgift har varit att ge utvärderingsverksamheten riktning och fylla den med ett relevant innehåll. Det är expertgruppen som har utarbetat förslag på vilka utvärderingar som ska genomföras och på utvärderingsfrågor som behöver besvaras. Gruppen har även deltagit i kvalitetssäkringen av utvärderingsrapporterna.

I expertgruppen har företrädare för Folkbildningsrådets medlemmar och forskare från olika universitet och forskningsdiscipliner ingått. Gruppens ordförande har varit Anne Marie Brodén, f.d. riksdagsledamot och bland annat ledamot i riksdagens kulturutskott.

Stockholm i april 2016
Britten Månsson-Wallin
Generalsekreterare

Innehåll

Förord	3
Inledning	7
Folkbildningsanslaget och statens syften	8
Folkbildningsrådets uppdrag	11
Rapportens disposition	13
Folkbildningen i samhället	15
Folkbildningens frihet och värde	19
Litteratur	22
1 Folkbildningen – en medborgaraktivitet bland andra	23
Inledning	23
Cirkeldeltagande och medborgerligt engagemang	26
En studie av folkhögskoledeltagare och deras engagemang	37
Vad händer med perspektivförskjutningen?	48
Litteratur	52
2 Folkbildningens förutsättningar att verka – de många intressenas arena	55
Inledning	55
Den politiska styrningen	56
Folkbildningsrådet	61
Studieförbund och folkhögskolor	71
Folkbildningen – de många intressenas arena	78
Litteratur	82

3	Folkbildningen och statens fyra syften	85
	Inledning	85
	Hur behandlas statens syften i Folkbildningsrådets utvärderingar?	87
	Uppfyller folkbildningen statens syften?	98
	Vad är det som utvärderingarna inte säger?	111
	Litteratur	130
4	Samtida och framtida uppföljning och utvärdering av folkbildning	137
	Inledning	137
	Utgångspunkter för beskrivning och analys	139
	Utvärderingsuppdraget över tid	143
	Folkbildningsrådets uppföljning	145
	Folkbildningsrådets utvärdering	150
	Folkbildningsrådets visavi statens uppföljning och utvärdering	160
	Förslag och funderingar	169
	Litteratur	174
	Bilaga 1	177
	Underlag för metaanalysen	177
	Bilaga 2	179
	Expertgruppens medlemmar 2007–2015	179
	Författare	180

Inledning

Cecilia Bjursell och Henrik Nordvall

I Sverige finns en omfattande folkbildningsverksamhet. En stor andel av landets medborgare har någon gång deltagit i en studiecirkel. Detsamma kan sägas om de kulturprogram i form av föreläsningar, debatter, utställningar eller uppträdanden som organiseras av landets studieförbund och folkhögskolor. Genom folkhögskolan har många skaffat sig ett yrkeskunnande, högskolebehörighet eller fördjupat sig i ett intresse som en del i den personliga utvecklingen.

Den svenska staten stödjer denna verksamhet ekonomiskt med syfte att folkbildningen ska bidra till stärkt demokrati, mångfald, engagemang i samhället, minskade utbildningsklyftor, höjd bildningsnivå och deltagande i kulturlivet. I blickfånget för denna rapport står frågan om huruvida folkbildningen lever upp till de syften som staten har med stödet till folkbildningen.

I den här rapporten anläggs ett metaperspektiv på de utvärderingar och kartläggningar som genomförts enligt Folkbildningsrådets utvärderingsstrategi för perioden 2010 till 2014. Genom att lyfta analysen till en övergripande nivå får vi dels en sammantagen och aktuell bild av folkbildningen, dels ett underlag för att kritiskt diskutera hur utvärderingsprocessen har gått till och hur den kan utvecklas. Rapporten avser alltså både att synliggöra folkbildningens roll i samhället och att bidra med insikter av relevans för framtida utvärdering av folkbildningen.

Rapporten utgör därmed också en slutredovisning av det uppdrag som Folkbildningsrådet gett till den expertgrupp som under nämnda period varit knuten till rådets utvärderingsverksamhet. Detta uppdrag bestod bland annat av att genomföra en samlad analys på metanivå av genomförda utvärderingar. Det är resultatet från denna analys som presenteras i den här rapporten.

Rapportens angreppssätt

För att på ett strukturerat sätt kunna göra en analys av Folkbildningsrådets utvärderingsarbete 2010–2014, har vi anlagt ett metaperspektiv på de utvärderingar och kartläggningar som är relaterade till utvärderingsstrategin.

Den analys som har genomförts under beteckningen metaperspektiv är en form av metautvärdering som sker genom att göra en syntetisering av befintliga utvärderingar. Det här skapar en översiktlig kunskap om folkbildningens betydelse i samhället. Det ger också ett underlag för att bedöma i vilken utsträckning, och på vilket sätt, som statens fyra syften uppfylls.¹

Åren 2014 och 2015 har, i enlighet med utvärderingsstrategin, ägnats åt en samlad analys på metanivå av 17 utvärderingar och kartläggningar som har genomförts. Det totala underlaget finns beskrivet i bilaga 1 och det utgörs av utvärderingar, större kartläggningar och förberedande kartläggningar som har initierats av expertgruppen, samt inkluderar även ett par studier från Folkbildningsrådet som ej har initierats av expertgruppen. Anledningen till att den sista kategorin finns med är att dessa studier bidrar med översikter och faktakunskaper som är nödvändiga för att förstå övrigt material.

FOLKBILDNINGENS ANSLAGET OCH STATENS SYFTEN

Ansvaret att fördela det statliga folkbildningsanslaget till folkhögskolor och studieförbund enligt statens syften vilar på Folkbildningsrådet, en ideell förening med myndighetsansvar som grundades 1991 och som har tre medlemmar: Studieförbunden i samverkan (Studieförbunden), Sveriges kommuner och landsting (SKL) samt Rörelsefolk högskolornas intresseorganisation (RIO).² I Folkbildningsrådets uppgifter ingår också att följa upp, utvärdera och återrapportera till regeringen om folkhögskolor och studieförbund bidrar till de samhällseffekter som staten efterfrågar med sitt stöd.

Folkbildningens totala finansiering

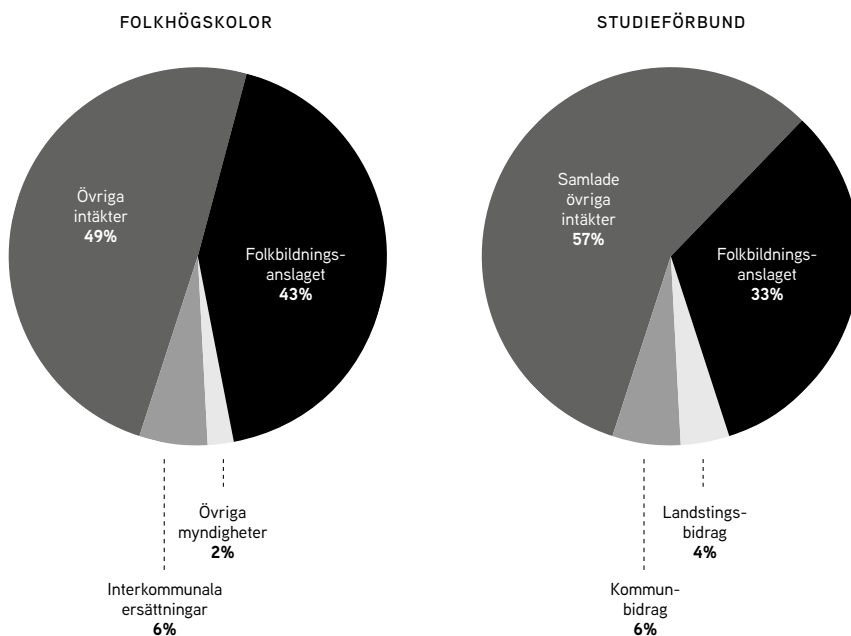
Det är viktigt att påminna om att studieförbundens och folkhögskolornas folkbildningsverksamhet finansieras på flera olika sätt och att Folkbildningsrådet enbart hanterar statens anslag. Om man gör en ekonomisk genomlysning av folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet framgår att folkbildningsanslaget, till vilka statens syften är knutna, står för 43 procent av folkhögskolornas totala intäkter och 33 procent av studieförbun-

1 Syntetisering kan förstås som ett av flera sätt att göra en metautvärdering. Andra former kan handla om att analysera befintliga utvärderingars produktkvalitet (till exempel avseende design och metoder), täckningsgrad (vad i en verksamhet som befintliga utvärderingar omfattar eller inte omfattar) och användning (om och hur utvärderingar använts och användningens konsekvenser). Metautvärdering kan också avse en analys av en organisations utvärderingssystem (exempelvis med avseende på hur utvärderingar planeras, genomförs och används).

2 Studieförbunden i samverkan hette före 2016 Folkbildningsförbundet.

dens. Variationen mellan folkhögskolor, vad gäller folkbildningsanslagets andel av den totala finansieringen, är emellertid mycket stor. Även skillnaden mellan studieförbunden är avsevärd. För den folkhögskola där folkbildningsanslaget utgör den största andelen motsvarar det 89 procent av den totala finansieringen, att jämföra med 12 procent för den folkhögskola där anslaget utgör lägst andel. Bland studieförbunden varierar folkbildningsanslagets andel mellan 59 och 10 procent. Diagram 1.1 visar hur den totala finansieringen ser ut sammantaget för folkhögskolor respektive studieförbund.

Diagram 1.1. Folkbildningsanslagets andel i förhållande till övrig finansiering för folkhögskolor och studieförbund 2014.



Folkbildningsanslaget utgör alltså bara en del av de totala resurser som möjliggör folkbildningen. De utvärderingar som ligger till grund för denna rapport berör den del av verksamheten som finansieras av folkbildningsanslaget. Utöver folkbildningsanslaget får folkhögskolor och studieförbund även skattemedelsfinansierade intäkter från kommuner och landsting. Vi kan även se att staten i betydande utsträckning ger riktade anslag till folkbildningen som går utöver folkbildningsanslaget och som villkoras av andra syften. Dessa

övriga samhälleliga stöd till folkbildning är inte föremål för det utvärderingsarbete som berörs i denna rapport.

Det är emellertid viktigt att notera att folkbildningsanslagets betydelse för folkhögskolorna och studieförbunden på intet sätt är oberoende av de andra stödformerna. När den gällande ordningen för statsanslag till folkbildningen som infördes 1991, som bland annat innebar att Folkbildningsrådet övertog det ansvar som dessförinnan legat hos dåvarande Skolöverstyrelsen, underströk regeringen att den utgick ifrån att ”bidragen från kommuner och landsting skall minst vara av den omfattning de har i dag, och att de förändringar som nu föreslås i den statliga bidragsgivningen inte skall medföra negativa effekter inom detta område”.³ I efterhand kan vi konstatera att utvecklingen inte har gått i den riktning regeringen förutsatte, speciellt för studieförbunden där bidrag från kommuner och landsting/regioner har minskat avsevärt.⁴ Detta större sammanhang av olika bidragskällor och förändringar över tid bör nämnas, även om det faller utanför denna rapportens inriktning, eftersom det ger en kontext till den diskussion som förs i rapporten.

Även stabiliteten i statens stöd till folkbildningen bör kommenteras i detta sammanhang eftersom det kan sägas utgöra ett kännetecken för svensk folkbildning – nämligen att folkbildning åtnjuter ett brett politiskt stöd. Stödet till folkbildningen har inte påverkats i större omfattning av om det suttit socialdemokratiskt eller borgerligt ledda regeringar vid makten. Det har rått en bred politisk enighet rörande folkbildningens värde för samhället.

Statens syften med stödet till folkbildningen

I den förordning för statens stöd till folkbildningen, som tillkom 1991 och som har reviderats i omgångar sedan dess, framgår att staten har fyra syften med stödet till folkbildningen. Anslaget ska användas för att:

3 Proposition 1990/91:82, s 17.

4 För studieförbunden har kommunernas bidrag halverats från 643,5 miljoner 1992 till 321,5 miljoner 2014. Landstingens/regionernas bidrag har samtidigt minskat från 323 miljoner till 276 miljoner under samma period. Samtidigt har statens anslag varit stabilt och till och med ökat något under samma period. Denna ökning motsvarar emellertid inte alls den minskning som skett när det gäller stöd från kommun och landsting/regioner till studieförbunden. Bilden för folkhögskolor ser något annorlunda ut. Folkbildningsrådets uppföljning, som sträcker sig tillbaka till 2002, visar på en ökning från 509 mkr till 666,7 mkr 2014. Stödet från landsting/regionerna fördelar sig dock mycket olika mellan landstingsfolkohögskolor och rörelsefolkohögskolor. 415,7 mkr av landstingens stöd gick till landstingets/regionernas egna folkohögskolor. 165,5 mkr gick till rörelsefolkohögskolorna i det egna länet och 85,5 mkr bestod av ersättningar för deltagare från egna länet vid folkohögskola i annat län. Uppgifterna är från Folkbildningsrådets rapporter Kommunernas och landstingens/regionernas bidrag till Studieförbunden 2015 och Folkohögskolornas ekonomi 2014.

1. stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin,
2. bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald av 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, och
4. bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Dessa fyra syften utgör utgångspunkten när vi i denna rapport gör en sammanvägd bedömning av folkbildningens samhällsbetydelse och diskuterar formerna för utvärdering.

Utvärderingsperioden som fokuseras i den här rapporten karaktäriseras av ett antal förändringar. Exempelvis fanns under periodens inledning sju prioriterade verksamhetsområden som numera har lyfts ur målstrukturen.⁵ Det har även pågått en intensiv politisk debatt om hur statens fyra syften ska formuleras men endast mindre ändringar har faktiskt skett. Slutligen kan nämnas att i regeringens proposition 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning* formuleras för första gången ett särskilt mål för folkbildningspolitiken: ”Folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället.” Det kan också nämnas att det i skrivande stund pågår förändringar gällande förutsättningarna i och med att en ny förordning, som anger villkor för det statliga stödet till folkbildningen, trädde i kraft den 15 maj 2015. Förordningen tillämpas för första gången från och med 2016.

FOLKBILDNINGSRÅDETS UPPDRAG

Mellan 1919 och 1990 var det i huvudsak Skolöverstyrelsen (SÖ) som ansvarade för fördelningen av statens stöd till folkbildningen. Inom SÖ utvecklades olika principer för att hantera gränsdragningsproblematiken och detta genomfördes vanligtvis i dialog med folkbildningsorganisationerna. Härigenom utvecklades förhållandevis detaljerade riktlinjer som bland annat kunde bestå av upprättade listor över ämnen och studiematerial som ansågs som olämpliga att använda i studiecirklar.

5 De sju verksamhetsområdena var: 1 Den gemensamma värdegrunden, 2. Det mångkulturella samhällets utmaningar, 3. Den demografiska utmaningen, 4. Det livslånga lärandet, 5. Kulturverksamhet, 6. Personer med funktionshinder och 7. Folkhälsa, hållbar utveckling och global rättvisa.

Statens stöd till, och styrning av, folkbildningen genomgick en omfattande förändring i början av 1990-talet. I likhet med andra förvaltningsreformer vid denna tidpunkt handlade det om en övergång från detaljstyrning till målstyrning. Regeringen överlät därmed till folkbildningens organisationer att själva, genom Folkbildningsrådet, fördela och ange villkor för statens stöd till folkbildningen. Folkbildningsrådet ansvarar sedan dess för vissa myndighetsuppgifter gentemot sina medlemmar, så som att:

- fördela statsbidrag till studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet,
- lämna budgetunderlag och årsredovisningar,
- följa upp och utvärdera verksamheten.

I arbetet med utvärdering och uppföljning ska Folkbildningsrådet säkra att statsbidraget används på det sätt som staten avser. Detta uppdrag betonades i proposition 2005/06:192: Lära, växa, förändra, som låg till grund för Folkbildningsrådets utvärderingsstrategi 2010–2014, och har sedan dess markerats ytterligare i proposition 2013/14:172 Allas kunskap – allas bildning.

Som utvärderande organisation har Folkbildningsrådet två särskilda utmaningar att hantera: dels att kombinera utvärderingsuppdraget med medlemsorganisationernas perspektiv utan att utvärderingarnas självständighet sätts ur spel, dels att skapa förutsättningar för oberoende utvärderingar som även kan innebära att Folkbildningsrådets eget arbete granskas.

Den strategi som gällde för Folkbildningsrådets utvärderingar 2010–2014 utformades med utgångspunkt i dessa förutsättningar. Här bestämdes en ansvars- och arbetsfördelning som innebar att ingen enskild aktör hade mandat att kontrollera eller styra hela utvärderingsprocessen. Beslutsansvar, problemformuleringsansvar och genomförandansvar fördelades strategiskt inom och utanför organisationen. Som ett stöd i utvärderingsarbetet inrättades en rådgivande expertgrupp.

Expertgruppens uppdrag och arbete

En del i Folkbildningsrådets nationella utvärderingsverksamhet har varit bildandet av en expertgrupp som knutits till verksamheten. Expertgruppen har bestått av en ordförande från riksdagen, tre ledamöter från forskarsamfundet och tre ledamöter från Folkbildningsrådets tre medlemsorganisationer.⁶

⁶ I bilaga 2 presenteras expertgruppens medlemmar 2007–2015.

Expertgruppens roll har varit rådgivande gentemot Folkbildningsrådets enhet för nationella utvärderingar. Expertgruppen har medverkat i utformningen av, och utgått från, den utvärderingsstrategi som Folkbildningsrådet har beslutat. Strategin utgår från ett genomförande över en femårsperiod, där de första fyra åren har ägnats åt årliga utvärderingar som är relaterade till de fyra syften som anges för folkbildningsanslaget till folkhögskolor och studieförbund.

Folkbildningsrådet och expertgruppen har berett förslag på utvärderingar och formulerat utvärderingsplaner för varje enskild utvärdering. Planerna har innehållit programteoretiska utgångspunkter, frågeställningar, metod samt förslag på utvärderargruppens sammansättning. Därefter har en extern utvärderargrupp tillsatts för respektive utvärdering. Som utförare av utvärderingar och kartläggningar har externa utvärderare (forskare, företrädare för folkbildning och utvärderare med annan relevant expertis) anlåtts och de har utfört sitt uppdrag i enlighet med de utarbetad utvärderingsplanerna. Utvärderarna har självständigt ansvarat för analys och slutsatser i utvärderingsrapporterna.

RAPPORTENS DISPOSITION

Denna rapport följer en tematisk struktur som syftar till att både synliggöra folkbildningens roll i samhället och till att bidra med insikter inför framtida utvärderingar av folkbildningen. För att förstå de särskilda villkor som präglar folkbildningen i Sverige är det nödvändigt, menar vi, att beakta dess relation till både civilsamhälle och stat. Därför inleds rapporten med en belysning av temat folkbildningens roll i det civila samhället. Folkbildningsrådet har tidigare genomfört en rad deltagarundersökningar som indikerat ett betydande medborgerligt engagemang bland deltagarna.⁷ Den undersökning som presenteras i den här rapporten tar fasta på dessa indikationer och vidgar perspektivet genom att synliggöra folkbildningsdeltagarnas relation till det övriga civilsamhället. Därefter behandlas statens styrning och möjliggörande av folkbildningen. Efter att folkbildningens relation till dessa två samhällsfärer behandlats, analyseras vilka aspekter av statens syften med stödet till folkbildningen som har granskats i de utvärderingar som har genomförts. I det sista kapitlet förs en framtidsorienterad diskussion om

7 Folkhögskoledeltagarundersökning 2010. Folkbildning för alla?, Cirkeldeltagare efter 65 – livskvalitet och aktivt medborgarskap, Kulturprogrammets betydelse för deltagarna.

hur folkbildningen, med sin särskilda ställning i relation till både stat och civilsamhälle, i framtiden ska kunna utvärderas på ett givande sätt. För varje tema har externa utvärderare anlåtats för att i självständiga kapitel genomföra analyserna.

Varje kapitel var för sig

Lars Svedberg och Johan von Essen har författat kapitlet *Folkbildningen – en medborgaraktivitet bland andra*: Det har alltid funnits en koppling mellan folkbildning och folkrörelser, men den bild som har erbjudits har ofta haft en historisk slöja. I en aktuell undersökning har befolkningens ideella engagemang, med särskild inriktning mot folkbildningens roll, kartlagts. Svedberg och von Essen för ett resonemang kring folkbildningens samhällsbetydelse i ett civilsamhällessammanhang. Relationen mellan folkbildning och demokrati kan förstås genom folkbildningens betydelse som en infrastruktur för det övriga civilsamhället som på så vis bidrar till det stabila och höga folkliga deltagandet i ideellt arbete som påvisats i Sverige.

Rolf Sandahl har författat kapitlet *Folkbildningens förutsättningar att verka – de många intressenas arena*: Den fria och frivilliga folkbildningen finansieras och styrs i avsevärd utsträckning av staten. Det här är något av en paradox och här går Sandahl djupare in på relationen mellan stat och folkbildning för att klarlägga styrningen och dess konsekvenser för folkbildningens organisatoriska, politiska och ekonomiska förutsättningar att verka. Sandahl visar i sitt kapitel att det verkar som om varken de statliga utvärderingar som har gjorts, eller den utvärderingsverksamhet som bedrivits av Folkbildningsrådet, har haft någon avgörande betydelse för stat och regering i bemärkelsen att resurstilldelning minskat eller regelverk skärpts. Slutsatsen blir att det har fungerat ”gott nog” för att involverade parter ska vara nöjda.

Anna Nørholm Lundin och Kenneth Abrahamsson har författat kapitlet *Folkbildningen och statens fyra syften*: Det här kapitlet har en tillbakablickande och empirinära ansats för att granska de utvärderingar som Folkbildningsrådet har genomfört under utvärderingsperioden. Utgångspunkten är folkbildningen i relation till statens fyra syften. Nørholm Lundin och Abrahamsson går igenom hur statens fyra syften har uttolkats, vilka samhällseffekter som kan utläsas utifrån detta och författarna reflekterar också över vad det är som olika utvärderingar inte uppmärksammat. I kapitlet redogörs för påvisbara effekter av folkbildningen som kan ses som stärkande och utvecklande av demokratin. Samtidigt finns det aspekter av folkbild-

ningens betydelse för demokratin där befintliga utvärderingar inte ger någon vägledning.

Lena Lindgren har författat kapitlet *Samtida och framtida uppföljning och utvärdering av folkbildning*: Kapitlet inleds med en beskrivning av utvärderingsfältet inom folkbildningen, för att sedan gå över i en framåtsyftande analys för att klargöra vilka frågor och områden som bör kunna ge en inriktning för framtida utvärderingar av folkbildningen. Lindgren tar även upp hur Folkbildningsrådets framtida utvärderingar kan genomföras på ett systematiskt sätt i relation till den egna uppföljningsverksamheten, statens utvärderingar och annan granskande verksamhet. Lindgren menar att det kan finnas skäl att utveckla mått i form av indikatorer inom folkbildningen, eftersom alternativet kan vara att sådana indikatorer utvecklas externt med inspiration från andra sektorer, med tveksam relevans för folkbildningen.

Innan vi går över till rapportens olika kapitel presenteras nedan en bakgrund till folkbildningens roll i samhället, hur det nutida folkbildningslandskapet ser ut samt en diskussion om folkbildningens frihet och värde. Det ger en historisk kontext samtidigt som det visar att folkbildning inte är något statistiskt, utan hela tiden ett område i rörelse.

FOLKBILDNINGEN I SAMHÄLLET

Folkbildningens framväxt

Kännetecknande för framväxten av den organiserade folkbildningen i Sverige är dess starka koppling till det som idag kallas det civila samhället (folkrörelser och frivilligorganisationer) och till staten.⁸ Folkrörelser och frivilliga krafter har sedan slutet av 1800-talet organiserat aktiviteter som benämnts som folkbildning och tilldelats statligt stöd i olika former. Det statliga stödet till folkbildning har över tid haft ett förhållandevis brett politiskt stöd, även om motiven varierat mellan de socialistiska, liberala och konservativa lägren. Åtskilliga politiker har också haft en bakgrund inom folkbildningen. Inte minst folkhögskolan har historiskt sett varit en viktig bildningsväg för många riksdagsledamöter.⁹

Folkhögskolor har funnits i landet sedan slutet av 1860-talet, då de första etablerades för att erbjuda i huvudsak yngre män ur välbärgade bonde-

⁸ Rubenson 2013.

⁹ Edquist 2015.

familjer en utbildningsmöjlighet. Från och med 1874 har folkhögskolorna mottagit statsbidrag. Föreläsningsverksamhet, som idag ingår i benämningen kulturprogram, har erhållit statsbidrag från och med 1884. Från och med 1912 har studiecirklar beviljats statsbidrag, givet att de var kopplade till ett bibliotek och organiserade i en nationell organisation med mer än 20 000 medlemmar. Detta krav uppmuntrade bildandet av särskilda studieförbund. Samma år bildades exempelvis det studieförbund som än i dag är det största – Arbetarnas bildningsförbund (ABF). 1947 beslöts att studiecirklar i sig var berättigade till statsbidrag.¹⁰

Vad som av staten har räknats till folkbildning har över tid varierat. Biblioteken sågs, fram tills dess att kommunerna tog över den huvudsakliga driften, som en naturlig del i folkbildningen. Även den verksamhet som universitetet har bedrivit med inriktning mot allmänheten har tidigare räknats till folkbildningen. Olika gränsdragningsdiskussioner har pågått över tid där staten på olika sätt har försökt att peka ut skillnader mellan folkbildning och annan verksamhet, till exempel yrkesutbildning, formell vuxenutbildning och fritidsverksamhet.

De motiv som staten åberopat för sitt stöd till folkbildningen har också varierat över tid. Det första statliga stödet till folkhögskolorna motiverades exempelvis med hänvisning till behovet av kunskapsutveckling hos bondebefolkningen. Aktuella motiv för ökat stöd till folkbildning handlar om inkludering av grupper i utanförskap. Det motiv som har framträtt tydligast över en längre tid är dock tanken om folkbildningens betydelse för demokratin. I såväl propositioner som inom samhällsdebatt och forskning finner man en utbredd föreställning om att folkbildning har spelat en central roll för utvecklingen av den svenska demokratin.

Folkbildningslandskapet i nutid

Det svenska folkbildningslandskapet kan porträtteras på olika sätt. Själva begreppet folkbildning är mångtydigt och kan syfta på en rad olika verksamheter, men i den här rapporten utgår vi från de aktörer och verksamheter som är organiserade i förhållande till Folkbildningsrådet och som omfattas av statens folkbildningsanslag. Det innebär att vi talar om studieförbund och folkhögskolor som representerar olika profiler och ideologier, men som har sin grund i en gemensam folkbildningstradition.

¹⁰ Edquist 2015.

Folkbildningens aktörer

Tio studieförbund får statsbidrag via Folkbildningsrådet.¹¹ Under 2015 arrangerades genom dessa drygt 270 000 studiecirklar, med totalt nära 1,7 miljoner deltagare samt mer än 370 000 kulturprogram med nästan 20 miljoner besökare och deltagare.¹²

Runt om i landet finns från och med juli 2016 154 folkhögskolor som ägs och drivs av folkrörelser eller andra organisationer, inklusive en mindre del som ägs och drivs av regioner, landsting eller kommuner. Folkhögskolorna rapporterade hösten 2015 nästan 29 000 deltagare i långa kurser, 41 000 deltagare i korta kurser och nästan 91 000 deltagare i kulturprogram.¹³

Verksamhet och deltagare

Staten har över tid, på olika vis, uppmanat till bredd inom folkbildningen när det gäller verksamhet och målgrupper. Vissa målgrupper (till exempel deltagare med funktionsnedsättning, utrikesfödda och arbetslösa) och verksamhetsområden utpekades tidigare som prioriterade i statens syften för sitt stöd. Numera avgör folkbildningen själva hur de hanterar detta, givet att en ”mångfald av människor” nås, som det formuleras i den senast antagna folkbildningspropositionen.

Utgår vi från den beskrivande statistisk som finns om folkbildningens verksamhet och deltagare, framträder också bilden av ett sammanhang präglad av stor mångfald både vad gäller verksamhet och deltagare. I studiecirklar, kulturprogram och folkhögskolekurser samlas människor för att lära sig mer om allt från konsthantverk, politik och språk till yrkesrelaterade ämnen och musik. Kvinnor och män med olika utbildningsbakgrund, från olika länder och i olika åldrar finns representerade bland deltagarna. Dessutom finns många deltagare med funktionsnedsättning och framför allt deltagarna med psykiska eller neuropsykiatriska funktionsnedsättningar har blivit fler under senare år.

Folkhögskolornas deltagare är i allmänhet yngre än studieförbundens och deltagarna i Allmän kurs är yngst. Under 2015 var medelåldern i allmän

11 Arbetarnas bildningsförbund (ABF), Folkuniversitetet, Ibn Rushd studieförbund, Kulturens Bildningsverksamhet, Medborgarskolan, Nykterhetsrörelsens Bildningsverksamhet (NBV), Sensus studieförbund, Studieförbundet Bilda och Studieförbundet Vuxenskolan.

12 Därutöver tillkom 60 000 arrangemang i annan folkbildningsverksamhet, som samlade nästan 740 000 deltagare. Samtliga uppgifter kommer från Fakta om folkbildning 2016.

13 Folkhögskolans långa kurser delas upp i allmän kurs och särskild kurs.

kurs 28 år och i den särskilda kursen 34 år. Sett i ett längre tidsperspektiv har deltagarnas medelålder sjunkit i allmän kurs och stigit i särskild kurs. I studieförbunden ser det annorlunda ut. Under 2015 var 62 procent av studieförbundens cirkeldeltagare 45 år eller äldre, alltså en betydligt större andel än inom folkhögskolan.

Det ska dock påpekas att den stora mångfald som finns inom folkbildningen som helhet, kan se annorlunda ut i enskilda delar av verksamheten där man ibland kan se en tydlig uppdelning mellan olika deltagargrupper. Vi ser exempelvis en klar övervikt av yngre män i musikcirklar och av äldre kvinnor i hantverksgrupper. Att studieförbunden och folkhögskolorna har olika idégrunder och länkar till olika delar av det civila samhället, påverkar i sin tur också vilka deltagargrupper som söker sig till vilka sammanhang. Intressegemenskaper är en förutsättning för ett frivilligt deltagande. Samtidigt kan det ses som en utmaning för folkbildningen framåt om man vill verka för en mångfald, i bemärkelsen att gränser mellan människor och grupper överkrids och olika perspektiv och idéer får möjlighet att mötas.

Folkbildningens gemensamma värdegrund

Beskrivningen av aktörer, verksamheter och deltagare visar på att folkbildningen inrymmer mångfald och olikheter som kommer till uttryck i självständiga studieförbunds och folkhögskolors skiftande profiler och ideologiska inriktning. Samtidigt som folkbildningen präglas av en högst diversifierad verksamhet finns samtidigt bland folkbildningens aktörer en utbredd föreställning om att det finns en gemensam värdegrund och ett sammanhållande perspektiv som särskiljer folkbildning från annan utbildningsverksamhet. I skriften *Folkbildningens Vägval & Vilja*¹⁴, som är gemensamt framtagen av Folkbildningsförbundet, rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation och Sveriges kommuner och landsting, kommer tanken om folkbildningens kännetecken till uttryck, bland annat genom fem principer som avser vara vägledande för den som vill arbeta folkbildningsmässigt:¹⁵

- Lärandet relateras till människans hela livssituation. Det är en holistisk syn på människor och kunskap, på bildningsprocessen som en livslång resa som leder till personlig utveckling.

¹⁴ Skriften publicerades av Folkbildningsrådet 2013.

¹⁵ I *Folkbildningens Vägval & Vilja* presenteras även fem övergripande prioriteringar för den samlade svenska folkbildningen inför framtiden, vilka benämns: Bildning & sammanhang, Tillgänglighet & delaktighet, Medborgare & civilsamhälle, Arbetsliv & livslångt lärande, Kultur & kreativitet.

- Kunskap och bildning har ett egenvärde. Sammanhang, insikt och personlig utveckling betonas. Detta kontrasterar mot en renodlat instrumentell kunskapssyn där kunskap inhämtas och förmedlas utifrån ett givet syfte.
- Folkbildningen är fri och frivillig. Människor deltar av fri vilja i lärandeprocesser som inbegriper socialt samspel, samarbete, diskussion och reflektion – frivilliga möten som utvecklar både människor och samhällen.
- Deltagaren är aktiv medskapare. Självorganisering, deltagarinflytande och demokrati praktiseras i verksamheten utifrån tron på människans förmåga till ansvarstagande och försvar för människors lika värde.
- Samhällsengagemang stimuleras och kanaliseras genom folkbildningens förankring i folkrörelser och föreningsliv, men också genom förmågan att flexibelt och okonventionellt möta nya behov och nya frågeställningar som engagerar människor i samhället, lokalt och globalt.¹⁶

Principerna utgör ett konkret exempel på hur folkbildningens särart kan uttolkas i relation till den verksamhet studieförbund och folkhögskolor bedriver. Utan att försöka peka ut något som skulle kunna vara folkbildningens kärna, dess grundläggande särart, kan vi konstatera att det finns en kollektivt förhandlad och formulerad förståelse hos studieförbund och folkhögskolor om vad som bör ses som kännetecknande gemensamma drag för folkbildningen i Sverige idag. Om dessa drag också återfinns i alla delar av den mångfacetterade folkbildningsverksamheten är givetvis en annan fråga, men det finns alltså en överenskommen idé som sägs brygga över studieförbundens och folkhögskolornas sinsemellan olika ideologier och profiler.

FOLKBILDNINGENS FRIHET OCH VÄRDE

Vad kan vi då säga om huruvida folkbildningen bidrar till de samhällsvärden som staten förväntar sig? De studier som presenteras i den här rapporten utgör ett gediget kunskapsmaterial kring den folkbildningsverksamhet som finansieras av folkbildningsanslaget och som sker genom folkhögskolor och studieförbund. Samtidigt är frågan om verksamhetens relation till statens syften komplex. Även om folkbildningen sedan 1991 präglas av en styrning, där staten inte ger detaljerade uppgifter för hur verksamheten ska organiseras, har det inte utvecklats någon allmänt vedertagen definition av vad som ska indikera att syftena är uppfyllda. Att så är fallet beror delvis på att

¹⁶ Folkbildningens Vägval & Vilja.

innebörden i statens syften, så som exempelvis att ”utveckla demokratin”, i sig är starkt perspektivberoende.

Vad gäller styrningen så har folkbildningen fått ett stort förtroende att själva organisera sin verksamhet, utan att staten utvecklat någon tydlig kontrollinstans. Staten tycks oavsett regering ha varit tillfreds med den verksamhet som därigenom utvecklats. Det stora förtroendet medför samtidigt ett stort ansvar för folkbildningen och dess organisationer att själva säkerställa att det som görs verkligen är rimligt och relevant i relation till de förväntningar som uttrycks genom statens syften. Till ansvaret hör att utveckla relevanta strategier och metoder för att utvärdera och följa upp verksamheten. Här skulle man kunna dra en parallell till tanken om styrning genom överlåtelse av inflytande till professionen som sker i andra branscher. Det verkar ha funnits en bedömning att folkbildningens medlemmar är förmögna att själva utforma och bedriva verksamhet, utan några externt definierade kvantitativa indikatorer att eftersträva. Avsaknaden av tydliga statliga kontrollinstrument verkar alltså ha främjat ett system präglad av omfattande förtroende snarare än av omfattande kontroll. Hela denna rapport kan för övrigt ses som ett sätt att hantera detta ansvar, eftersom ambitionen är att rannsaka både om den statsfinansierade folkbildningen lever upp till statens syften, och om den utvärderingsverksamhet som bedrivits av Folkbildningsrådet har varit ändamålsenlig och hur den kan utvecklas.

Hur står det då till med folkbildningens resultat i relation till de syften staten angivit för verksamheten? Lever folkbildningen upp till det förtroende som getts? Den här rapporten visar att det bedrivs ett arbete som tycks stärka och utveckla demokratin. Det är dock viktigt att understryka att det som har utvärderats är i flera fall aspekter av verksamheten som tolkas inom ramen för specifika, teoretiska perspektiv. Det kan handla om teoretiska antaganden om att betydelser på individnivå kan överföras till en samhällsnivå. Om exempelvis folkbildningen på individnivån utvecklar ett förtroende för andra människor eller en ökad självkänsla hos enskilda individer, antas det representera en positiv betydelse för demokratin på samhällsnivån.

Det historiska perspektivet används ofta för att lyfta fram hur folkbildningen bidragit till framväxten av det demokratiska systemet i Sverige. Detta bidrag anses bland annat ha bestått av att tillhandahålla arenor för medborgarna så att de på ett demokratiskt och jämlikt sätt kunnat utveckla kunskap och värderingar i dialog med andra. De analyser av den nutida folkbildningen som framträder i rapportens olika kapitel visar på att folkbildning i flera

avseenden tycks lämna bidrag till utvecklingen och upprätthållandet av en demokrati, både via dessa förväntade arenor men även via ett omfattande deltagande i det civila samhället.

Med tanke på den statliga finansieringen, och verksamhetens omfattning och karaktär, finns det skäl att kontinuerligt undersöka och analysera vilken roll folkbildningen har, och kan tänkas få, i ett ständigt föränderligt samhälle. En viktig del i den här rapporten är att peka på hur det fortsatta utvärderingsarbetet kan utvecklas. Varje kapitel, som är självständigt skrivna av respektive forskare, lämnar angelägna uppslag gällande framtida utvärderingar. De presenterar dessutom en empiriskt väl underbyggd bild av det samtida svenska folkbildningslandskapet. ■

LITTERATUR

- Andersson, E., Bernerstedt, M., Forsmark, J., Rydenstam, K. & Åberg, P. (2014). *Cirkeldeltagare efter 65 – livskvalitet och aktivt medborgarskap*. Folkbildningsrådet utvärderar No 3, 2014. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Börjeson, M., Dahlin, A., Ekström, V. & Rydenstam, K. (2011). *Folkhögskoledeltagarundersökning 2010. Folkbildning för alla?* Folkbildningsrådet utvärderar No 1, 2011. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Edquist, S. (2015) (2015). Demarcating popular education with government subsidies: Sweden 1911–1991. *Nordic Journal of Educational History*. Vol. 2, nr 1, s 73–96.
- Fakta om folkbildning* (2016) Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Folkbildningens Vägval & Vilja: Om studieförbundens och folkhögskolornas roll och uppgifter i dagens och morgondagens samhälle* (2013) Stockholm: Folkbildningsförbundet, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation, Sveriges kommuner och landsting och Folkbildningsrådet.
- Folkhögskolornas ekonomi 2014*. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Harding, T., Håkansson, P. (2014). *Kulturprogrammets betydelse för deltagarna. Utvärdering 2 av studieförbundens kulturprogram*. Folkbildningsrådet utvärderar No 2, 2014. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Kommunernas och landstingens/regionernas bidrag till Studieförbunden 2015*. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Proposition 1990/91:82 *Om folkbildning*.
- Proposition 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning*.
- Rubenson, K. (2013). Towards lifelong learning for all in Europe: Understanding the fundamental role popular education could play in the European Commission's strategy. I Laginder, A-M, Nordvall, H. & Crowther, J. (red) *Popular Education, Power and Democracy: Swedish Contributions and experiences*. Leicester: NIACE. ■■

1 Folkbildningen – en medborgaraktivitet bland andra

Johan von Essen och Lars Svedberg

INLEDNING

Vi vill i detta kapitel undersöka om människors deltagande och aktiviteter inom folkbildningen bidrar till att förklara varför medborgerligt engagemang i det svenska samhället är så stabilt som det är. Vi är också intresserade av hur deltagande i folkbildning förhåller sig till annat medborgerligt engagemang. Empiriskt kommer vi att undersöka hur deltagande i studiecirkelar och folkhögskolekurser förhåller sig till ideellt arbete.

Inledningsvis kommer vi att ange några grundläggande uppgifter om människors ideella arbete och vad som karaktäriserar dem som engagerar sig. Därefter presenterar vi uppgifter från två undersökningar; en om cirkeldeltagande, därefter en undersökning om folkhögskoledeltagare och avslutar med en längre övergripande kommentar.

Vår ansats är att se folkbildning som en del av civilsamhället. Att relatera folkbildningen till det mer abstrakta civilsamhällesbegreppet istället för till folkrörelsebegreppet, är inte självklart. Civilsamhället har tidigare varit ett omstritt begrepp, både för att det är mångtydigt och för att det kopplades samman med politiska positioner.¹

Kapitlet befinner sig i gränslandet mellan folkbildnings- och civilsamhällesforskning eftersom deltagande i folkbildningen studeras som ett sätt att agera i det civila samhället.

Medborgarnas ideella engagemang

Vi har i ett antal så kallade befolkningsundersökningar visat att det ideella arbetet är mycket omfattande och uppvisar en häpnadsväckande stabilitet,

1 Här används begreppet för att avgränsa en samhällsfär vid sidan om familj, stat och näringsliv.

trots kriser och påtagliga samhällsförändringar. Det finns med andra ord ett starkt medborgerligt engagemang i det svenska samhället. Detta engagemang har sina rötter i en svensk och nordisk folkrörelsetradition som fortfarande påverkar utformningen, inriktningen och innehållet på engagemanget. Den nationella befolkningsstudie vi genomförde 2014 visade att mer än 50 procent av befolkningen arbetar ideellt och ytterligare drygt 25 procent hade arbetat ideellt tidigare. Eftersom en så stor andel av befolkningen är eller har varit engagerad, har ideellt arbete varit kraftfullt klassöverskridande och utgör en erfarenhet som de flesta grupper i det svenska samhället delar.

Det ideella arbetet i det svenska samhället karaktäriseras av två huvuddrag. Det första och mest utmärkande draget är den *anmärkningsvärda stabiliteten* och det andra är de *samtidiga förändringarna*. Här finns det skäl att lyfta fram det organisatoriska landskap som utgörs av alla organisationer som tillsammans stabiliserar och strukturerar människors ideella insatser. Förutom de ideella organisationerna bidrar även traditioner och kultur till att göra det ideella arbetet till en del av många människors vardag. Tillsammans bidrar dessa tre faktorer till att göra det ideella arbetet så stabilt som befolkningsundersökningarna visar att det är.

Resultaten visar inte att det sker omvälvande och snabba förändringar i det ideella engagemanget och dess förutsättningar. Ett exempel är kopplingen mellan att göra insatser och att också vara medlem i den organisation där insatserna görs. Forskningen har spekulerat i att detta samband skulle bli allt svagare och att betingelserna skulle komma att likna gängse internationella förhållanden. Men de facto är medborgarna fortfarande medlemmar i de organisationer där de arbetar ideellt. I 2014 års befolkningsstudie uppgick andelen som var medlemmar i den organisation där man var engagerad till 87 procent.²

Det finns dock förändringar som verkar vara av större vikt, inte minst när de pekar mot en fortsatt utveckling som på lite sikt kan få avsevärd betydelse för det ideella arbetets inriktning och dess utformning. De direkt socialt inriktade insatserna till exempel har ökat en hel del under de senaste 20 åren. Detta förhållande pekar möjligen på en utveckling mot en något mer kontinental eller angloamerikansk modell. I den inriktning av medborgerligt engagemang, som under lång tid präglat det svenska samhället, har intresse-

2 Det hindrar förstås inte att det totala antalet medlemskap i föreningar och organisationer har sjunkit från att i ett internationellt jämförande perspektiv ha varit på en anmärkningsvärt hög nivå.

organisering förenats med socialt engagemang. Resultaten antyder emellertid en viss förskjutning från det politiska mot direkta sociala insatser och andra tjänster och service.

Att det inte sker några snabba eller omvälvande förändringar när det gäller ideellt arbete utesluter dock inte att det skett förändringar inom den ideella sektorn och dess organisationer. Dock visar inte befolkningsundersökningarna att sådana förändringar entydigt påverkar det konkreta engagemanget i de insatser som görs på gräsrotsnivå.

Tillgång till sociala resurser

Forskningen pekar på att resurser, tillgång till sociala nätverk och traditioner verkar vara relevanta utgångspunkter för att försöka förstå vad som underlättar för människor att arbeta ideellt.

De som arbetar ideellt och gör så kallade informella insatser är inte jämnt spridda bland befolkningen. Tvärtom visar studier att de personer som gör en typ av frivillig insats ofta också gör andra insatser. Människor arbetar till exempel ofta både ideellt och gör informella insatser. Dessutom har de som arbetar ideellt en större benägenhet att påverka politiker och tjänstemän samt att skänka pengar. Forskningen har också kunnat visa att de personer som gör större insatser i ideellt arbete ofta är väletablerade i den meningen att de förvärvsarbetar, lever i en familj och är relativt välutbildade. De som aldrig har arbetat ideellt har tvärtom ofta en lösare förankring på arbetsmarknaden, är lågutbildade och ensamstående. Dessutom är de personer som arbetar ideellt ofta exponerade på sociala arenor, där de både får sociala resurser och blir tillfrågade om att komma med i nya sammanhang.

I och med att vi här diskuterar ett så utbrett samhällsfenomen är det svårt att urskilja det som åtskiljer dem som arbetar ideellt från dem som inte gör det. Det är först när vi jämför extremgrupper, exempelvis de som aldrig har arbetat ideellt med dem som gör mycket stora insatser, som skillnader blir tydliga. Om man ändå ska visa på vad som utmärker dem som arbetar ideellt måste vi kombinera socioekonomiska resurser som utbildning, att växa upp i hem där föräldrar är föreningsaktiva och att man deltar i nätverk. I den mån som de som arbetar ideellt skiljer sig från dem som inte gör det är det alltså fråga om att ha tillgång till en kombination av socioekonomiska resurser, sociala sammanhang, traditioner och vanor.

Vårt bidrag

Vårt bidrag i detta kapitel blir att utgå från den tidigare omnämnda befolkningsstudien om medborgerligt engagemang i Sverige som gjordes 2014. Avdelningen för forskning om det civila samhället vid Ersta Sköndal högskola har sedan 1992 genomfört sex befolkningsstudier om medborgerligt engagemang. Alla omfattar hela befolkningen i Sverige men en av dem utgjorde också en del i en internationell jämförande studie. I 2014 års studie ställdes för första gången frågor som specifikt behandlar deltagande i studiecirklar och dessutom gjorde vi samma år en speciell studie om medborgerligt engagemang bland folkhögskoledeltagare. Därmed har vi kunnat fånga upp aktiviteter i folkbildningen utifrån de perspektiv som vi anlägger i befolkningsstudierna. Det gör att vi kan jämföra aktiviteterna inom folkbildningen med andra former av medborgerligt engagemang i det svenska civilsamhället. På så sätt kan vi studera hur deltagande i studiecirklar och folkhögskolekurser förhåller sig till ideellt arbete, eftersom vi kan se om det är samma slags personer som är aktiva inom både folkbildning och ideellt arbete. Vi kan också pröva om socioekonomiska resurser och sociala arenor verkar spela samma roll för deltagande i folkbildningen som de gör för ideellt arbete. Med hjälp av vårt empiriska material kan vi dessutom resonera kring frågan om deltagande i folkbildningen är ett sätt att uttrycka och gestalta medborgarskapet och delta i samhällsutvecklingen.

CIRKELDELTAGANDE OCH MEDBORGERLIGT ENGAGEMANG

Vi vill här resonera om deltagande i studiecirklar kan bidra eller leda till annat samhällsengagemang, genom att redovisa resultaten för de specifika frågor om cirkeldeltagande som ställdes i 2014 års befolkningsstudie samt undersöka hur cirkeldeltagande och annat medborgerligt engagemang förhåller sig till varandra. Frågan är om det finns kopplingar mellan att delta i en cirkel och att arbeta ideellt som tyder på att cirkeldeltagande förmerar eller fördjupar medborgerligt engagemang i form av ideellt arbete.

Eftersom studieförbundens verksamheter liksom ideellt arbete berör en betydande del av befolkningen i det svenska samhället, har vi här att göra med två betydande samhällsfenomen.

De cirkelaktiva och de som vid något tillfälle deltagit i en cirkel

I befolkningsstudien svarade drygt 14 procent att de deltog i en cirkel eller hade gjort så under de senaste 12 månaderna och mer än 57 procent svarade

att de någonsin hade deltagit i en cirkel. Det visar alltså att 14 procent av befolkningen deltar i cirklar eller – som vi här kallar dem – är cirkelaktiva.³

Enligt befolkningsundersökningen är kvinnor något överrepresenterade bland de cirkelaktiva. Även de fem så kallade deltagarundersökningar som gjorts under 1990- och 2000-talet visar att kvinnor är något överrepresenterade bland cirkeldeltagare.⁴ Bland den stora grupp som vid åtminstone ett tillfälle deltagit i en cirkel är könsfördelningen emellertid jämnare. Befolkningsstudien visar också att bland de cirkelaktiva är de yngre underrepresenterade medan de äldre är överrepresenterade.⁵ De cirkelaktiva visar därmed upp ett annorlunda köns- och åldersmönster än den del av befolkningen som arbetar ideellt.⁶

Att vara cirkelaktiv

I befolkningsstudien ställdes några frågor till de cirkelaktiva om de cirklar de deltagit i under de senaste 12 månaderna. Den första frågan gällde den roll de hade haft i cirkeln och nästan 15 procent av de cirkelaktiva svarade att de var cirkelledare vilket motsvarar drygt två procent av befolkningen. Cirkelledarna är ofta äldre men könsfördelningen är tämligen jämn. Den andra frågan rörde hur cirkeln kom till stånd. Därmed kunde vi studera om studiecirkelarna var sprungna ur civilsamhället. Tabell 1.1 nedan redovisar svaren på denna fråga:

Tabell 1.1. Vad stämmer bäst in på den cirkel du deltog i?

I procent av alla cirkelaktiva. 2014.

Vi var en grupp som själva tog initiativ till cirkeln (<i>kamratscirkel</i>)	31
Cirkeln var en del av verksamheten i en förening/organisation (inkl. arbetsplats) (<i>föreningscirkel</i>)	35
Cirkeln fanns i studieförbundets program (<i>annonscirkel</i>)	32
Vet ej	2
Totalt	100

³ Det innebär att våra resultat skiljer sig från vad de deltagarlistor som rapporteras in av studieförbunden till Folkbildningsrådet visar. För ett klagörande av dessa skillnader hänvisas till "Mer engagemang? Folkbildningen i det svenska civilsamhället" sid. 69–70.

⁴ Andersson 2008, s. 47.

⁵ Se Andersson 2008 för ett liknande resultat.

⁶ Bland de som arbetar ideellt är män och personer i medelåldern (30–64 år) överrepresenterade.

Svaren fördelar sig tämligen jämnt mellan ”kamratcirkeln”, ”föreningscirkeln”, som är integrerad i någon organisations verksamhet och ”annonscirkeln” som utannonseras som en del av studieförbundens utbud.⁷ Ser vi till skillnader mellan deltagarna i de tre grupperna visar det sig att äldre cirkeldeltagare deltar i föreningscirkel i något högre utsträckning.⁸ Yngre män tar oftare egna initiativ till cirkeln medan kvinnor oftare svarade att cirkeln ingick i ett studieförbunds utbud. Som väntat är de som arbetar ideellt överrepresenterade bland dem som deltog i en föreningscirkel. Vidare fick de cirkelaktiva frågan varför de deltog i cirkeln.⁹ Tabell 1.2 redovisar de cirkelaktivas svar.

Tabell 1.2. Varför deltog du just i den här cirkeln?

Medelvärde skala 1–7 av dem som deltar i studiecirkele. 2014.

	Medelvärde
Gemenskapen	5,4
Skaffa dig kunskaper/färdigheter inom ett speciellt intresseområde	5,4
Förbättra dina allmänkunskaper	5,0
Möta nya människor	4,8
Skaffa dig kunskaper/färdigheter för ditt yrke/arbete	3,1
Skaffa dig kunskaper/färdigheter för föreningsarbete eller fackligt arbete	2,7

Gemenskapen och att skaffa sig kunskaper inom ett speciellt intresseområde värderades högst, därefter att förbättra sina allmänkunskaper, och något lägre att möta nya människor.¹⁰ Om man tänker sig att ett medelvärde över fyra indikerar att de som svarar till övervägande del ”instämmer i påståendet” uppfattades de fyra alternativ som fångar upp cirkelns sociala och lärande funktioner som positiva. De cirkelaktiva värderade däremot de två återstående alternativen väsentligt lägre. Motivet att delta i en cirkel för att stärka eller bidra till aktiviteter i civilsamhället värderades alltså lägst av alla alternativ. Detta betyder att det påstående som mest direkt avser att stärka människor när de agerar i civilsamhället värderades lågt.

⁷ Se också Andersson 2008, s. 59.

⁸ Se också Andersson m.fl. 2014, s. 57.

⁹ De svarande fick rangordna ett antal alternativ på en skala mellan 1 och 7. 1 innebar att de helt tog avstånd från påståendet, 4 att de inte hade någon bestämd uppfattning och 7 att de instämde helt och fullt i påståendet.

¹⁰ Se Andersson 2008, s. 41 för ett liknande resultat.

Att skaffa sig kunskaper/färdigheter inom ett speciellt intresseområde är det enda alternativ som män värderar högre än kvinnor. Det betyder att kvinnor värderar cirkelns sociala dimension högre än vad män gör. Vidare visar det sig att de som är cirkelaktiva och arbetar ideellt värderar alla alternativ högre än vad de som inte arbetar ideellt gör. Som väntat värderar de som också arbetar ideellt att skaffa sig kunskaper för föreningsarbete eller fackligt arbete särskilt högt.¹¹

Detta resultat påminner om det värderingsmönster som framträder i studier om ideellt arbete. Nämligen att de som är ideellt aktiva tenderar att värdera ideellt arbete högre än de som inte arbetar ideellt.¹² Det kan tyckas vara självklart eftersom de valt att arbeta ideellt. En annan möjlig förklaring är emellertid att människor socialiseras in i ett sätt att se och värdera engagemang i civilsamhället genom att arbeta ideellt.¹³ I så fall är det så att de som har socialiserats in i civilsamhällets organisationer genom ideellt arbete värderar att delta i cirklar högre. Det indikerar att ideellt arbete och att delta i studiecirklar inte är två parallella, sociala sammanhang som är skilda åt, utan att de uppfattas höra ihop och förstärker varandra. Slutligen frågade vi hur mycket de cirkelaktiva har använt sig av det de lärt sig i cirklarna och i vilka sammanhang de har använt sina kunskaper eller färdigheter.

Tabell 1.3. Hur mycket har du använt av de nya kunskaper/färdigheter som du fick genom cirkeln? I procent av alla cirkelaktiva. 2014.¹⁴

	Som aktiv i förening, församling, annan organisation	I ett nätverk där man ingår	Som utövare i kulturlivet	I yrkeslivet
Mycket	19	18	14	14
Till viss del	37	23	21	14
Inte alls	22	27	27	19
Inte aktuellt	23	33	38	53
Vet ej	0	1	0	1
Totalt	100	100	100	100

¹¹ Se även Andersson m. fl. 2014, s. 61.

¹² Svedberg, von Essen & Jegermalm 2010; von Essen, Jegermalm & Svedberg 2015.

¹³ Jfr. Hooghe 2003.

¹⁴ Procenttalen är avrundade till heltal och kolumnerna behöver därför inte summera till 100 procent.

Det svar som får starkast stöd är att de cirkelaktiva har använt sina kunskaper mycket eller till viss del som aktiva i förening, församling eller annan organisation. Det innebär att den enskilt största gruppen cirkelaktiva menar att de fått mest nytta av sina kunskaper i civilsamhällets organisationer. Detta trots att det svagast värderade skälet till att delta i en cirkel var att skaffa sig kunskaper för föreningsarbete eller fackligt arbete. Därefter svarar de cirkelaktiva att de använt sina kunskaper i ett nätverk där de ingår, som utövar i kulturlivet och sedan i yrkeslivet. Den enskilt minsta gruppen har använt sådant de lärt sig i bostadsområdet. Det finns inga skillnader i hur män och kvinnor svarar. Däremot svarar som väntat de som arbetar ideellt i högre utsträckning än andra att de har haft mer nytta av sina kunskaper i en förening, församling eller annan organisation där de är aktiva.

Cirkeldeltagande och ideellt arbete

Ett argument för att cirkeldeltagande kan bidra till medborgerligt engagemang är att i studiecirkeln kan människor lära sig att agera inom civilsamhället. Där förväntas människor vara engagerade, påverka sin livssituation samt stärka och utveckla demokratin. Inte minst var det ett viktigt argument när folkrörelserna växte fram, och studiecirkel och folkhögskolor sågs som ett sätt att ge kunskap åt dem som tidigare inte hade innefattats i ståndssamhällets utbildningsinstitutioner.¹⁵ Vi har redan kunnat konstatera att det framför allt är de som arbetar ideellt som menar att de har användning av det de lärt sig i cirkelarna i de föreningar där de är aktiva. De som arbetar ideellt tycks alltså mena att folkbildningen genom studiecirkel bidrar till medborgerligt engagemang.

Tidigare forskning har visat att det finns ett positivt samband mellan att vara aktiv i föreningslivet/arbete ideellt och att delta i cirkel.¹⁶ Frågan är nu om vårt material kan visa att cirkeldeltagande som sådant bidrar till medborgerligt engagemang och närmare bestämt till att arbeta ideellt. För att svara på den frågan ska vi börja med att se om det finns något samband mellan att vara cirkelaktiv eller att någonsin ha deltagit i en cirkel och att arbeta ideellt. Tabell 1.4 visar resultatet av denna analys.

¹⁵ Andersson 1980; Runesdotter 2010.

¹⁶ Andersson m. fl. 2014, s. 60; Arensmeier 2013, s. 140.

Tabell 1.4. Samband mellan cirkeldeltagande och att arbeta ideellt. I procent av cirkelaktiva, av dem som någonsin deltagit i cirkel och av befolkningen i sin helhet. 2014.

	ARBETAR INTE IDEELLT			ARBETAR IDEELLT		
	Kvinna	Man	Alla	Kvinna	Man	Alla
Cirkelaktiva	29	16	23	71	84	77
Någonsin deltagit i cirkel	54	41	48	46	59	52
Befolkningen	50	43	47	50	57	53

Den majoritet av befolkningen som någonsin deltagit i en cirkel har inte arbetat ideellt i större omfattning än vad befolkningen som helhet har gjort. Det kan bero på att det är ett så allmänt samhällsfenomen och inbegriper så många olika grupper, att de inte är specifikt kopplat till ideellt arbete. Däremot finns det ett statistiskt säkerställt samband mellan att vara cirkelaktiv och att arbeta ideellt. 77 procent av alla cirkelaktiva arbetar ideellt, vilket är en väsentligt större andel än för befolkningen som helhet.¹⁷

Ser vi till skillnader mellan könen är män klart överrepresenterade bland de cirkelaktiva som arbetar ideellt. Även bland dem som någonsin deltagit i en cirkel är män överrepresenterade bland dem som arbetar ideellt, medan kvinnor är underrepresenterade. För män finns det alltså generellt ett starkare samband mellan att delta i cirkel och arbeta ideellt än vad det gör för kvinnor.

Att det finns ett samband mellan att vara cirkelaktiv och att arbeta ideellt utesluter dock inte att det kan finnas andra faktorer som både gör att man arbetar ideellt och deltar i en cirkel. Såväl svenska som internationella studier visar till exempel att människor med en eftergymnasial utbildning både arbetar ideellt och deltar i cirklar oftare.¹⁸ Det tyder på att cirkeldeltagande och ideellt arbete kan påverkas av samma faktorer. För att se hur cirkelaktiva och de som någonsin deltagit i cirkel förhåller sig till socioekonomiska resurser och andra betingelser, prövade vi dem mot några vanliga bakgrundsvariabler som enligt tidigare forskning ofta påverkar människors benägenhet att arbeta ideellt. Vi börjar med att redovisa vilka bakgrundsvariabler vi har använt för att pröva om de påverkar benägenheten att delta i cirkel.

¹⁷ Våra frågeställningar gör inte åtskillnad på olika typer av cirklar. Denna studie kan alltså inte visa om det finns större benägenhet att arbeta ideellt om man deltar i en viss cirkel jämfört med någon annan typ av cirkel.

¹⁸ Andersson, 2008, s. 35f.; Smith 1994; von Essen, Jegermalm & Svedberg 2015.

Inkomst och utbildning fångar upp socioekonomiska resurser som ofta samvarierar med ideellt arbete. Även demografiska variabler som *kön* och *ålder* är viktiga eftersom de visar sig påverka om människor arbetar ideellt.¹⁹ Förhållandet mellan *landsbygd* och *stad* har visat sig vara viktigt eftersom inflyttning till städer kan medföra att människor lösgörs ur traditionella strukturer och handlingsmönster, vilket kan påverka medborgerligt engagemang.²⁰ Vidare har de svenska befolkningsundersökningarna visat att det finns ett starkt samband mellan att ha vuxit upp i ett hem med *föreningsaktiva föräldrar* och att själv arbeta ideellt, vilket tyder på att benägenhet att arbeta ideellt är något som förs över mellan generationer.²¹ Vidare visar det sig att personer som lever tillsammans med en partner och har egna barn oftare arbetar ideellt.²² Därför kontrollerade vi om man *lever ensam* eller inte, och om man har *hemmavarande barn* eller inte, påverkar benägenheten att delta i cirklar. Slutligen kontrollerade vi om att vara *utrikesfödd* påverkar sambandet mellan cirkeldeltagande och ideellt arbete.

Undersöker man dessa variabler var och en för sig visar det sig att de har ett positivt samband med cirkeldeltagande. Det föreligger ett svagt samband mellan att vara cirkelaktiv och att ha en universitets- eller högskoleutbildning. För dem som någonsin deltagit i en cirkel är detta positiva samband starkare. De cirkelaktiva är dessutom något överrepresenterade bland dem som har en årsinkomst över 250 000 kronor. Det råder ett svagt positivt samband mellan att växa upp i ett hem där föräldrarna varit föreningsaktiva och att vara cirkelaktiv. Vidare har de som någonsin deltagit i en cirkel något oftare vuxit upp på landsbygden eller i en mindre tätort. Detta samband är emellertid inte statistiskt säkerställt.

Det finns alltså samband mellan vissa av de bakgrundsvariabler vi valt och att delta i cirkel. Men eftersom det också finns ett positivt samband mellan dessa bakgrundsvariabler och ideellt arbete, vet vi inte om sambandet mellan cirkeldeltagande och att arbeta ideellt håller oberoende dessa bakgrundsvariabler. För att pröva om sambandet mellan ideellt arbete och cirkeldeltagande gäller oberoende bakgrundsvariablerna gjorde vi en logistisk regressionsanalys.²³

19 Wilson 2000

20 Se t. ex. Hustinx 2003; Putnam 2000.

21 Svedberg, von Essen & Jegermalm 2010; von Essen, Jegermalm & Svedberg 2015.

22 A.a.

Regressionsanalysen visar att sambandet mellan att arbeta ideellt och att vara cirkelaktiv eller att någonsin deltagit i en cirkel kvarstår, även då vi tagit hänsyn till relevanta bakgrundsvariabler. Sambandet är starkare mellan att vara cirkelaktiv och arbeta ideellt än vad det är mellan att någonsin deltagit i cirkel och att arbeta ideellt. Ser vi till hur människor agerar finns det alltså ett direkt samband mellan deltagande i folkbildning och ideellt arbete.

De cirkelaktiva som medborgerligt engagerade

När vi nu har konstaterat att det finns ett direkt samband mellan att delta i cirklar och att arbeta ideellt ska vi koncentrera oss på dem som både är cirkelaktiva och som arbetar ideellt. Denna grupp, som utgör nästan en fjärdedel av alla som arbetar ideellt, skulle kunna vara de kompetenta, demokratiska medborgare som aktivt deltar i demokratiarbete och som folkbildningen förväntas fostra.²⁴ Vad utmärker denna grupp och hur förhåller de sig till medborgerligt engagemang i vidare mening?

Män och kvinnor är tämligen jämnt fördelade bland de cirkelaktiva som arbetar ideellt, men de som är äldre än 60 år är klart överrepresenterade. Ser vi hur de cirkelaktiva som arbetar ideellt förhåller sig till dem som endast arbetar ideellt, visar det sig att de cirkelaktiva har fler åtaganden än de som bara arbetar ideellt. De som endast arbetar ideellt har oftare bara ett åtagande och bland dem med två åtaganden är fördelningen jämn. Men bland dem som har tre eller fler åtaganden är de som också är cirkelaktiva klart överrepresenterade. Det visar sig också att de som är cirkelaktiva arbetar ideellt i genomsnitt nästan 20 timmar i månaden medan de som bara arbetar ideellt är aktiva drygt 13 timmar i månaden. Som väntat ingår de som både arbetar ideellt och är cirkelaktiva i den grupp vi har kallat *civilsamhällets kärntrupp*.²⁵

Vidare är de cirkelaktiva som arbetar ideellt överrepresenterade i organisationer med social inriktning, kulturorganisationer, religiösa organisationer, sociala rörelser och politiska organisationer samt intresseorganisationer och fackföreningar. Däremot är det mer sällan som de arbetar ideellt inom idrottsorganisationer. De cirkelaktiva arbetar alltså ofta ideellt inom organisationer

23 En logistisk regressionsanalys är en form av statistisk analys som visar hur stor förklaringskraft enskilda variabler har var och en för sig, oberoende av andra variabler. Se också metodkommentarer i boken "Mer engagemang? Folkbildningen i det svenska civilsamhället" sid 61–62.

24 Prop. 1997/98:115 s. 7.

25 Svedberg, von Essen & Jegermalm 2010; von Essen, Jegermalm & Svedberg 2015.

som kännetecknas av socialt engagemang samt politiska eller religiösa övertygelser.

De som är cirkelaktiva har också en större benägenhet att göra vissa typer av insatser när de arbetar ideellt. Framför allt är de förtroendevalda eller ägnar sig åt penninginsamling. Att de cirkelaktiva ofta är förtroendevalda passar väl in på det faktum att de ingår i det civila samhällets kärntrupp. Sammantaget framstår de cirkelaktiva som en grupp som ofta är förtroendevalda och sitter i de ideella organisationernas styrelser och som ofta är engagerade i organisationer som är präglade av socialt engagemang samt politiska eller religiösa övertygelser. Det visar då att de är en grupp som ofta finns i organisationer som ägnar sig åt samhällspåverkan och att de har möjlighet att påverka beslut i de organisationer de är aktiva i.

Medborgerligt engagemang kan ta sig uttryck även i andra former än att arbeta ideellt. Enligt statens syften med folkbildningen ska den bidra till att stärka och utveckla demokratin samt skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen. Dessa formuleringar syftar på den aktive medborgaren som tar ansvar för och del i demokratiarbetet. De cirkelaktiva som arbetar ideellt tycks ofta vara sådana aktiva medborgare, då befolkningsundersökningen visar att de oftare än andra har deltagit i namnsamling eller upprop, demonstrerat samt kontaktat politiker för att påverka beslut.²⁶

Motiv till och värderingar om ideellt arbete

Så långt handlingar, men hur värderar de som både arbetar ideellt och deltar i cirklar ideellt arbete och hur ser de på det ideella arbetets ställning och roll i samhället? För att få en uppfattning om hur de som arbetar ideellt värderar sina insatser bad vi dem att ta ställning till ett antal motiv. För att se om de som både är cirkelaktiva och arbetar ideellt värderar ideellt arbete annorlunda än de som bara arbetar ideellt ska vi jämföra svaren från dessa båda grupper.²⁷

Alternativen nedan är tänkta att fånga upp överordnade motividimensioner som uttrycker grundläggande psykologiska behov som människor kan tillfredsställa genom att arbeta ideellt.²⁸

²⁶ Se Andersson m. fl. 2014, s. 67 för ett liknande resultat.

²⁷ Alternativen är hämtade från "The Volunteer Function Inventory (VFI)". Clary & Snyder 1998.

²⁸ Intervjupersonerna fick frågan: Nu kommer några motiv till att arbeta frivilligt/ideellt. Dessa motiv kan vara mer eller mindre viktiga för dig. Ange hur viktiga de är för dig på en skala från 1 till 7. 1 betyder att motivet INTE betyder något för dig, och där 7 betyder, att detta motiv betyder MYCKET för dig. På en skala från 1–7, hur viktigt är det för dig, ...

Tabell 1.5. Motiv till ideellt arbete. Angivet i medelvärden för cirkeldeltagare respektive icke-deltagare. 2014.

Hur viktigt är det för Dig ...	Cirkel-aktiva som arbetar ideellt	Arbetar endast ideellt
... att du deltar i ett gott sammanhang eller gemenskap när du arbetar frivilligt?	6,0	5,6
... att du som frivillig kan göra något konkret inom det område som du är engagerad i?	5,7	5,5
... att du kan lära dig mer om det du arbetar frivilligt med?	5,4	5,1
... att du som frivillig får visa medkänsla med dem som har det sämre än vad du har?	5,4	4,8
... att du som frivillig blir mer tillfreds med dig själv?	5,4	5,1
... att du känner dig behövd när du arbetar frivilligt?	5,3	5,4
... att du har vänner som du arbetar frivilligt tillsammans med?	5,3	4,7
... att du lär dig något genom de praktiska erfarenheter som du får av att arbeta frivilligt?	5,2	5,1
... att du kan få kontakter som kan hjälpa dig i arbetslivet?	3,3	3,6
... att kunna skriva i ditt CV eller ha ett intyg på att du har arbetat frivilligt?	2,4	2,8
... att du upplever ett tvång eller förväntan från andra att arbeta frivilligt?	2,2	2,2

Med några undantag värderar de som både är cirkelaktiva och arbetar ideellt alternativen högre än de som endast arbetar ideellt. Bland de alternativ som de cirkelaktiva värderar lägre återfinner vi instrumentella och egennyttiga motiv. Båda grupperna ger påståendet att de upplever ett tvång att arbeta ideellt liten betydelse.

De alternativ som ger uttryck för värderingar, lära sig något, ha en gemenskap samt stärka sin självbild och få tillfredsställelse, värderar de som både är cirkelaktiva och arbetar ideellt högre än vad de som endast arbetar ideellt gör. Skillnaden är större för motiven att få visa medkänsla och att ha vänner som man arbetar frivilligt tillsammans med. Det ger ett intryck av att de cirkelaktiva som arbetar ideellt betonar altruistiska och kollektiva värderingar starkare än vad de ideella i allmänhet gör. Bland de cirkelaktiva tycks det oftare finnas traditionella altruistiska motiv och en kollektivistisk syn på människa och samhälle. Det som avviker från detta mönster är att de cirkelaktiva värderar att känna sig behövd något lägre än vad de som bara arbetar ideellt gör.

Hur de som är cirkelaktiva och arbetar ideellt, och hur de som endast arbetar ideellt värderar ideellt arbete, visar ett mönster som framträder i svaren på frågan om motiv till att delta i en cirkel (se tabell 1.2). De som både är

cirkelaktiva och arbetar ideellt värderar motiven till ideellt arbete högre än vad de som bara arbetar ideellt gör. En möjlig förklaring är att de som både är cirkelaktiva och arbetar ideellt socialiseras så att de värderar ideellt arbete högre. Är man då både cirkelaktiv och arbetar ideellt torde man vara mer inkluderad och hemmastadd i de sociala sammanhang där både ideellt arbete och cirkeldeltagande värderas högt.²⁹

Hur ser då de cirkelaktiva som arbetar ideellt på det frivilliga arbetets ställning och roll i samhället och skiljer sig deras uppfattningar från dem som bara arbetar ideellt? Eftersom det här rör frågor som inte förutsätter att man har erfarenheter av att arbeta ideellt ska vi också se hur de som någonsin deltagit i en cirkel svarar på dessa frågor.

Tabell 1.6. Uppfattningar om det frivilliga arbetets samhälleliga ställning. Cirkelaktiva som arbetar ideellt, de som någonsin deltagit i cirkel samt de som endast arbetar ideellt. I procent av de svarande inom respektive grupp som bejakar följande påståenden. 2014.

	Cirkelaktiva som arbetar ideellt	Någonsin deltagit i en cirkel	Arbetar ideellt
Frivilliga aktiva ger något annat än det som avlönad, professionell personal erbjuder	82	74	71
Om stat, kommun och landsting tog sitt fulla ansvar skulle det inte finnas något behov av frivilligt arbete	30	38	28
Alla har en moralisk skyldighet att göra frivilliga insatser någon gång i sitt liv	49	43	43
Frivilligt arbete är ett hot mot avlönat arbete och används för att göra nedskärningar i samhällets utgifter	17	24	16
Engagemang i frivilligt arbete hjälper människor att ha en aktiv roll i ett demokratiskt samhälle	93	85	29

De som både är cirkelaktiva och arbetar ideellt har en väsentligt mer positiv syn på det frivilliga arbetets samhälleliga ställning och roll än de andra två grupperna. Framförallt är det en mycket större andel av de cirkelaktiva som också arbetar ideellt som menar att frivilligt arbete ger något annat än vad avlönad personal erbjuder.

²⁹ Hooghe 2003. Se von Essen & Wallman Lundåsen 2015 för ett liknande resultat.

Mot den bakgrunden är det förvånande att det är något fler bland de cirkelaktiva som stämmer in i de påståenden som är kritiska mot det ideella arbetets roll i samhället jämfört med hur de som endast arbetar ideellt svarar. Skillnaderna mellan de två grupperna är som synes mycket små, men eftersom vi skulle kunna vänta oss det motsatta förhållandet finns det ändå skäl att notera denna oväntade kritiska hållning. En möjlig förklaring kan vara att bland dem som deltar i folkbildningen finns en större andel personer med en traditionell syn på statens och det offentliga ansvar och den roll ideella organisationer bör ha i samhället, till exempel för välfärd och social omsorg. Detta antagande stöds av det faktum att de som vid minst något tillfälle deltagit i en cirkel men som inte arbetar ideellt, är mest kritiska till det ideella arbetets ställning i samhället. Fullföljer vi vårt resonemang ovan skulle det innebära att denna grupp inte riktigt har den positiva syn på ideellt arbete som ideellt aktiva har utan att de intar den något mer kritiska hållning till ideellt arbete som i viss mån också återfinns bland de cirkelaktiva.

Så långt har vi studerat förhållandet mellan cirkeldeltagande och ideellt arbete, för att undersöka om människors deltagande och aktiviteter inom folkbildningen bidrar till att förklara varför medborgerligt engagemang i det svenska samhället är så stabilt. Vi har funnit att det finns samband som visar på att cirkeldeltagande och ideellt arbete ömsesidigt förstärker varandra och att dessa samband både gäller människors handlingar och värderingar. Men folkbildning tar sig också andra former, därför går vi vidare och studerar hur folkhögskoledeltagare förhåller sig till medborgerligt engagemang.

EN STUDIE AV FOLKHÖGSKOLEDELTA GARE OCH DERAS ENGAGEMANG

Den undersökning vi här kortfattat kommer att presentera bygger på intervjuer med ett representativt urval av dem som gick på så kallade långa folkhögskolekurser under hösten 2013.³⁰ Långkurserna består av det som kallas allmänna kurser, som bland annat ger tillträde till fortsatta studier, respektive särskilda kurser som varierar mycket till både omfång och innehåll men ibland består av yrkesinriktning och påbyggnadsutbildning. De som intervjuats i denna studie är ett slumpmässigt urval av deltagare i de två kursstyperna.

30 För en mer ingående beskrivning av studien och dess resultat se "Mer engagemang? Folkbildningen i det svenska civilsamhället", en rapport från Folkbildningsrådet 2015.

I de långa kurserna utgör andelen kvinnor numer en tydlig majoritet. Under vår undersökningsperiod uppgick antalet deltagare i långkurser till knappt 30 000 per termin.³¹ Andelen utrikes födda ökar inom folkhögskolans långa kurser och utgör numera omkring en fjärdedel av alla deltagare.

Låt oss ännu en gång betona att fokus för intresset ligger på folkhögskoledeltagarnas engagemang i form av insatser, både i och utanför det traditionella föreningslivet. Vi kommer att jämföra de svar som folkhögskoledeltagarna gett med uppgifter från den tidigare beskrivna nationella befolkningsstudien. Direkta jämförelser blir möjliga då vi ställt likadana frågor i båda studierna.

Några grundläggande uppgifter om folkhögskoledeltagarna

Folkhögskoledeltagarna är som man kan förvänta sig mycket yngre än genomsnittet i vår nationella befolkningsstudie. Den kompakta majoriteten folkhögskoledeltagare består av unga människor, mer än tre fjärdedelar är yngre än 29 år. Den så kallade medianåldern för folkhögskoledeltagarna är endast 23 år.³²

Dessa uppgifter visar att en mindre andel bland folkhögskoledeltagarna skulle vara aktiva i ideellt arbete, eftersom färre unga vuxna generellt gör ideella insatser i jämförelse med de medelålders, där de mest omfattande insatserna görs bland befolkningen i allmänhet, något vi redan tidigare påpekat. Att det är en klar majoritet av kvinnor bland folkhögskoledeltagarna skulle också tala för att man i mindre utsträckning gör ideellt arbete än män, eftersom detta gäller för kvinnor i allmänhet och inte minst för unga kvinnor mellan 18–29 år.

Med denna åldersstruktur är det naturligt att den så kallade hushållstyp som dominerar är ensamstående utan barn och att gruppen med barn är liten, både relativt och absolut sett. I befolkningen som helhet är ensamstående utan barn de minst aktiva medan sammanboende eller gifta med barn är de mest aktiva.

I den här studien är nästan var fjärde av de folkhögskolestuderande födda i ett annat land än Sverige. I befolkningsstudien är motsvarande andel 15 procent. Allmänt kan sägas att utrikes födda generellt gör ideella insatser i något mindre utsträckning än personer som är födda i Sverige.³³

Det råder av naturliga skäl starka, statistiskt signifikanta, skillnader när det gäller utbildningsnivå mellan folkhögskolestuderande och deltagarna i den nationella befolkningsstudien.

31 SCB, Statistiska meddelanden UF 22 SM 11401.

32 Motsvarande medianvärde för alla folkhögskolestuderande som deltar i långkurser på landets samtliga folkhögskolor är 22 år enligt Folkbildningsrådets årsredovisning för 2014.

Anmärkningsvärt kanske ändå är att nästan en tredjedel av alla i undersökningsgruppen endast har grundskolekompetens. Här skiljer sig de som går de olika inriktningarna åt en del. Det är vanligare med en mycket låg utbildningsnivå bland dem som går allmän kurs i jämförelse med dem som går särskild kurs.³⁴ Eftersom utbildningsnivå i våra tidigare studier är den faktor som i statistiska bearbetningar gett det starkaste enskilda utfallet när det gäller samband – alltså ju högre utbildning desto mer omfattande ideellt arbete – pekar också detta på att det borde vara en lägre engagemangsnivå bland folkhögskoledeltagarna.

Boendeform och inkomst har en parallell ställning med utbildning i så måtto att det är självklart att man har en ”sämre” ställning genom att man oftast är ung och studerar vid intervjutillfället. Det är förväntat stora skillnader och de är starkt statistiskt signifikanta. En observation värd att göra är att människor som bor i villa eller eget hus, i allmänhet gör ideella insatser i större utsträckning än de som inte gör det. En påfallande liten andel i undersökningsgruppen bor dock på detta sätt. Boende i villa eller eget hus är helt enkelt en av de faktorer som ger tillträde till sociala arenor, genom vilka man lättare får tillgång till, alternativt dras in i, olika civilsamhällesaktiviteter.

Skillnaderna tycks inte vara särskilt stora när det gäller de undersökta gruppernas självskattade hälsa. De individer som säger sig må ”dåligt” eller ”mycket dåligt” är få – omkring fem procent i båda grupperna. En kommentar till detta är att å ena sidan är folkhögskoledeltagarna i genomsnitt yngre och borde därför vara mindre utsatta för fysiska hälsobekymmer. Å andra sidan finns tydliga tecken på att de som söker sig till folkhögskola och som inte bara går kortkurser eller är tillfälligt involverade, är en mer utsatt grupp – ibland med rätt så kraftfulla funktionsnedsättningar av olika slag. Det här intrycket bekräftas genom den statistik som finns tillgänglig. Omkring 20 procent av alla deltagare i långkurser har en registrerad funktionsnedsättning av något slag.³⁵ Men enligt deltagarnas egna uppskattningar av sitt ”allmänna

33 Enligt Folkbildningsrådets årsredovisning 2014 utgörs en minskande andel av folkhögskoledeltagarna av dem som brukar kallas etniska svenskar men fortfarande utgör de tre fjärdedelar av alla, som vi redan påpekat. De resterande är därmed födda i ett annat land. Den sistnämnda gruppen blev inte underrepresenterad i urvalet men utgör ändå bara tio procent av de intervjuade. Vi vet att åtta procent inte kunde intervjuas på grund av språksvårigheter men vi måste återigen och i linje med resultatet från den nationella befolkningsstudien konstatera att andelen utrikes födda är underrepresenterade bland de svarande i undersökningen.

34 Våra uppgifter ligger helt i linje med de data som Statistiska Centralbyrån presenterar för folkhögskoledeltagare på långa kurser, se SCB, UF 22 SM 1401.

35 Se Folkbildningsrådets årsredovisning 2014 samt SCB UF 22 SM 1401.

hälsotillstånd” verkar med andra ord dessa funktionsnedsättningar och möjligen andra bekymmer få ett begränsat genomslag på den självskattade hälsan.

Vi har i tidigare studier visat att det finns ett tydligt positivt samband mellan hälsa och ideellt arbete, i meningen att ju mer ideellt arbete desto bättre hälsa. Men detta positiva samband tycks framförallt gälla bland äldre och ger inte något tydligt utslag bland unga i allmänhet. Möjligen skulle detta tala för att hälsan i just detta sammanhang inte skulle spela någon avgörande roll för om människor är engagerade eller inte.³⁶

Vi har nu presenterat några grundläggande uppgifter om undersökningsgruppens betingelser och belägenhet, som också visat sig ha betydelse för om man gör ideella insatser eller inte. Dessa pekar å ena sidan relativt entydigt på att gruppen borde ha ett lägre engagemang i det civila samhället än befolkningen i allmänhet. Å andra sidan vill vi betona folkbildningens traditioner, värderingar och ideal, som skulle tala för att det finns ett visst engagemang bland folkhögskoledeltagarna, inte minst under studietiden.

Hur ser då engagemanget ut, i och utanför föreningslivet?

Mot bakgrund av det vi hittills presenterat vore det, som redan nämnts, inte konstigt om det ideella engagemanget bland de folkhögskolestuderande skulle vara lägre än för befolkningen i övrigt. Men så är inte fallet, utan tvärtom är det, som vi ska se, mycket omfattande.

Tabell 1.7. Ideellt engagemang 2014 i procent av deltagarna i befolkningsstudien och av folkhögskoledeltagarna, samt i antal timmar.

Andel samt omfattning	Deltagare i befolkningsstudien	Folkhögskoledeltagare
Andel i befolkningen/bland folkhögskoledeltagarna som gjort ideella insatser	53	58
Andel män bland de som gjort ideella insatser	57	40
Andel kvinnor bland de som gjort ideella insatser	43	60
Antal insatstimmar per månad bland de som gjort ideella insatser	15	20
Andel i befolkningen som någonsin gjort ideella insatser	79	71

³⁶ Se t. ex. Lundåsen "Frivilliga insatser och hälsa". Observera dock att vi inte alls diskuterar orsaksamband utan enkom samband.

En så pass stor andel som 58 procent av de folkhögskolestuderande säger sig alltså vid minst ett tillfälle under föregående år ha gjort en ideell insats i en organisation, förening eller klubb av något slag. Av dessa utgörs 60 procent av kvinnor och 40 procent av män.³⁷ Ett viktigt konstaterande är att kvinnorna inte bara är aktiva i förhållande till sin andel bland folkhögskoledeltagarna, utan i än högre grad. Så är det inte alls i befolkningen i övrigt. För att ytterligare spä på intrycket av ett omfattande engagemang, gör de som är involverade i ideellt arbete insatser, inte bara i 1,0 utan i 1,5 organisationer. I befolkningen är motsvarande siffra 1,4. Det visar att i genomsnitt engagerar sig varannan aktiv folkhögskoledeltagare i ytterligare ett sammanhang.

Undersökningsgruppen gör i genomsnitt ideella insatser under 20 timmar per månad. Motsvarande tal för de aktiva i befolkningen är 15 timmar. När vi undersöker om de tillfrågade i befolkningsstudien någonsin gjort ideella insatser svarar 79 procent att så är fallet. Motsvarande uppgifter bland folkhögskoledeltagarna är 71 procent. Den enkla förklaringen till skillnaderna är antagligen att folkhögskoledeltagarna är så mycket yngre.³⁸

Andelen aktiva är som allra störst bland de allra yngsta i undersökningsgruppen, alltså bland dem mellan 18–24 år. Detta är inte som förväntat då den allra mest aktiva gruppen i befolkningsstudien är den mellan 30–44 år. Precis som i den nationella befolkningsstudien är andelen aktiva bland de utrikes födda något lägre än för de övriga folkhögskoledeltagarna. Andelen kvinnor och män som också är medlemmar i den organisation där de gör en insats är identiskt lika, det vill säga 77 procent. Det är visserligen tio procent lägre än för de aktiva i befolkningen i sin helhet, men intressant nog en exakt lika stor andel som för motsvarande åldersgrupp i befolkningsstudien.

Det är anslående uppgifter vi presenterar och som entydigt visar på vilken stor omfattning och utbredning traditionellt ideellt arbete har bland de folkhögskolestuderande som vi intervjuat. Vi kan med andra ord lägga fast att denna grupp med flera mått mätt, både i absolut och relativ mening, är en mycket engagerad och aktiv skara medborgare. Detta går på tvärs mot våra

37 Detta motsvarar i stort den könmässiga fördelningen bland folkhögskoledeltagarna med en liten övervikt för kvinnor. Mönstret i befolkningsstudien att män är överrepresenterade när det gäller ideella insatser återfinns med andra ord inte här.

38 Det bör i detta sammanhang nämnas att det finns betydande skillnader mellan olika deltagargrupper inom folkhögskolan. Även om denna studie inte haft till syfte att kartlägga sådana skillnader, visar det sig att andelen som gör insatser bland de som gått allmän kurs är betydligt lägre än andelen av de som gått särskild kurs. Detta ser vi som en viktig frågeställning som bör undersökas i framtida studier av medborgerligt engagemang bland folkhögskoledeltagarna.

egna förutsägelser i detta kapitel. Det verkar alltså inte riktigt vara så, att de allmänna samband som finns mellan vissa betingelser och att vara en engagerad och aktiv medborgare, riktigt håller streck när vi kommer till de folkhögskoledeltagare vi intervjuat.

Vi har både i avsnittet om de cirkelaktiva och i inledningen på detta avsnitt om de folkhögskolestuderande, betonat att det finns samband mellan enskilda socioekonomiska faktorer eller variabler och att vara engagerad. Men för att granska hur samspelet och påverkan ser ut mellan de olika variablerna vill vi på samma sätt som tidigare använda oss av binära, logistiska regressionsanalyser. Analyserna syftar till att mäta vilken betydelse varje variabel för sig har vid kontroll av övriga variabler. Vi kan konstatera att kön är en särskiljande variabel i den nationella befolkningsstudien men att den däremot inte får något genomslag bland folkhögskoledeltagarna. Även om kvinnorna i högre utsträckning är engagerade än männen i den sistnämnda gruppen, ger detta alltså inte något genomslag och könsdimensionen har därmed inte samma starka betydelse bland de folkhögskolestuderande. Högre utbildning har kommit att bli en viktig faktor som ett stabilt givit utslag i studie efter studie när det gäller de nationella befolkningsundersökningarna. Denna faktor ger dock inte något utslag bland folkhögskoledeltagarna, trots att man kanske kunde förvänta sig det. Men vi har också sett hur dominerande grundskole- och gymnasiekompetens är bland de sistnämnda.³⁹

När vi tittar närmare på våra data är det kvinnornas utbildningsnivå som verkar spela en avgörande roll i den nationella befolkningsstudien. När det däremot gäller tillgång till nätverk så är det männen som i betydligt högre grad har tillgång till sådana, både bland deltagarna i den nationella befolkningsstudien och bland folkhögskoledeltagarna. Bland de sistnämnda får också boendeform ett tydligt utslag och det är den relativt lilla grupp bland de folkhögskolestuderande som bor i eget hus eller villa och som i exceptionellt hög grad är engagerade och gör insatser. Det vi här beskrivit pekar på en hel del olikheter mellan å ena sidan folkhögskoledeltagarna och deras betingelser och å den andra sidan befolkningen i stort. En del av förklaringen varför det är så få variabler som ger utfall bland folkhögskoledeltagarna kan vara att engagemanget har en ännu större utbredning bland de sistnämnda och att

39 När det gäller långa kurser visar författarna Nylander och Dalberg (2015) i en akademiskt högtidlig, men mycket intressant artikel, på de stora skillnader som kan råda mellan anspråken på och betingelserna för att gå på olika kurser.

faktiskt en klar majoritet är engagerade, oberoende av bakgrundsvillkor och olika betingelser i övrigt.

Var är man engagerad och vad för slags insatser görs?

Mönstren skiljer sig också åt, som vi ska se, när det gäller var man engagerar sig och vad man gör mer konkret.

Tabell 1.8. Insatser i olika organisationskategorier. I procent av deltagarna i befolkningsstudien samt av folkhögskoledeltagarna. 2014⁴⁰.

Organisationskategorier	Deltagare i befolkningsstudien	Folkhögskoledeltagarna
Organisationer med social inriktning	13	28
Religiösa organisationer	7	18
Kulturorganisationer	6	15
Intresseorganisationer och fackliga organisationer	12	15
Idrottorganisationer	17	12
Ideella insatser utanför ideella organisationer	7	10
Sociala rörelser, politiska organisationer	5	8
Fritidsorganisationer	12	6
Boendeorganisationer	12	4
"Annan förening"	4	2
Kooperativ av olika slag	1	1

De flesta insatserna gör folkhögskoledeltagarna i organisationer med social, religiös och kulturell inriktning samt med inriktning på vad vi kallar "intresseorganisationer och fackliga organisationer". Det här skiljer sig mycket från hur det ser ut bland de aktiva medborgarna i allmänhet. Vid en första anblick kan denna tydliga skillnad synas förvånansvärd, men vid närmare beaktande kanske man snarare kan se den som ett uttryck för en vital och livaktig folkhögskoletradition med gamla anor. I denna tradition har ett humanitärt och socialt engagemang hållits högt och varit livaktigt. En någorlunda omfattande nivå på engagemanget var därför att vänta men det måste sägas vara oväntat stort, både i jämförelse med befolkningen i allmänhet, men också absolut sett. Det sker både i traditionella organisationer och i lokala grupper samt kring lokala initiativ.

⁴⁰ Indelningen i organisationskategorier bygger på en analytisk orienterad ansats men mot varje sådan kan naturligtvis invändningar resas. För en mer specifik redovisning av indelningen hänvisas till "Folk i rörelse – medborgerligt engagemang 1992–2014" sid. 24–25.

Det finns inte några skillnader mellan könen när det gäller engagemang i socialt inriktade organisationer. Engagemanget är också som störst bland de allra yngsta. Även de två sistnämnda uppgifterna skiljer ut folkhögskoledeltagarna från befolkningen i övrigt.

Värt att betona är också att folkhögskoledeltagarnas engagemang i nykterhets- eller antidrogrörelser är påfallande mycket större än bland medborgarna i allmänhet, även om detta inte är märkligt med tanke på den inriktning och traditioner som finns på vissa folkhögskolor.

Andelen som gjort ideella insatser i ett religiöst sammanhang är, som vi också ser, frapperande hög. Det är betydligt fler kvinnor än män, liksom fler bland de yngsta som är aktiva. I den här antydda längre traditionen har en del folkhögskolor under lång tid haft en direkt religiös anknytning, men framförallt (sam)verkar man i en lokal omgivning där bland annat Svenska kyrkan, men också andra trosinriktningar, finns närvarande med sitt församlingsarbete och andra religiöst grundade verksamheter. Det finns med andra ord en tradition och en uppbyggd stabil infrastruktur för religiöst anknutna aktiviteter, vid eller i nära anknytning, till en hel del folkhögskolor. Men det här omfattande engagemanget kan naturligtvis också påverkas av att det är specifika individer med öppenhet för religiösa frågor som söker sig till folkhögskolevärlden.

Det finns en rätt så stor grupp som inte alls är engagerad i religiöst inriktade organisationer men deltar i religiöst inriktade aktiviteter. Vi har anledning, som redan antytts, att tro att detta har en koppling till en lokal folkhögskolevärld med starka band till lokalsamhället och en lokal social och kulturell infrastruktur. Det är samtidigt viktigt att påpeka att gruppen utrikes födda deltagare inte tycks påverka detta faktum; det religiöst orienterade engagemanget bland de utrikes födda folkhögskoledeltagarna är nämligen försumbart.

Det finns också en tradition i folkhögskolevärlden där man satsat mycket på kulturutbildningar, lokal kultur och kulturevenemang. Andelen i undersökningsgruppen som gör insatser i kultur, musik, dans och teatersammanhang är närmast tre gånger så stor som för befolkningen i sin helhet. Könsskillnaderna är mycket små och det är bland de yngre som det stora engagemanget tycks finnas. Också detta omfattande kulturengagemang knyter an till både en folkbildningskultur i allmänhet och en folkhögskolekultur i synnerhet.

En fjärde grupp av organisationer där det görs påfallande stora insatser är bland dem vi kallar intresseorganisationer och fackliga organisationer.

Där ingår bland annat handikapp- och patientföreningar, studentföreningar, föräldraföreningar samt fackföreningar. Framförallt i de två första är engagemanget omfattande och mycket större än i befolkningen i sin helhet. Till en del är det här förmodligen en naturlig konsekvens av betingelser som folkhögskolegruppen lever under.

En närstående organisationskategori är den vi kallar ”sociala rörelser och politik”. Insatser i politiska partier är visserligen lika få bland folkhögskoledeltagarna som för resten av befolkningen, det vill säga tre procent. I ett lite längre perspektiv är detta anmärkningsvärt lågt, men det politiska engagemanget och intresset för att påverka synes ändå vara mycket större än bland befolkningen i allmänhet. Om vi för ett ögonblick vänder blicken från insatser och istället tittar på politiskt engagemang i en lite vidare mening blir detta tydligt när vi tittar på följande tabell.

Tabell 1.9. Engagerat sig eller deltagit i politisk aktivitet och som försökt påverka. Insatser i olika organisationskategorier. I procent av deltagarna i befolkningsstudien samt av folkhögskoledeltagarna. 2014.

Aktivitet	Deltagare i befolkningsstudien	Folkhögskoledeltagarna
Namninsamling	30	46
Bojkott	9	16
Demonstrerat	5	22
Kontaktat tjänsteman	9	7
Kontaktat politiker	10	9

Undersökningsgruppen har i starkt signifikant större utsträckning deltagit i demonstrationer, namninsamlingar och upprop samt i bojkotter eller köpstrejck under det senaste året. Medan skillnaderna när det gäller att påverka något sammanhang, genom att kontakta en politiker eller tjänsteman, är mycket små. Sammantaget pekar dessa uppgifter tydligt på att folkhögskolemiljön utgör en mylla för samhällsengagemang, men rimligtvis också på att folkhögskoledeltagarna i sig är en grupp engagerade aktiva medborgare.

För att återgå till inom vilka organisationskategorier insatser görs, kan vi konstatera att undersökningsgruppen gör betydligt mindre insatser inom idrott och boende än vad andra gör. Det gäller också för traditionella engagemangsområden som till exempel motorsport och jakt. Att insatserna i till exempel boende är begränsat förefaller naturligt med tanke på vilken livsfas en

stor del av undersökningsgruppen befinner sig i. När det gäller idrotten kan vi konstatera att den inte alls har den dominerande ställning som den vanligtvis intar. Till en del kan detta ha att göra med att kvinnor dominerar bland de aktiva i undersökningsgruppen, då de generellt är mindre aktiva inom idrotten och gör mindre insatser.

Vid en jämförelse mellan folkhögskoledeltagarna och deltagarna i den nationella befolkningsstudien, framträder ett tydligt och intressant drag. De förstnämnda som har varit engagerade i idrott, boende och fritidsorganisationer, har i långt högre grad också deltagit i de slags politiska aktiviteter som vi här beskrivit, än motsvarande grupp i befolkningsundersökningen. Det är värt att understryka att dessa skillnader i huvudsak kvarstår även efter det att vi korrigerat för åldersskillnader mellan deltagarna i befolknings- respektive folkhögskoledeltagarstudien.⁴¹ Sammanfattningsvis har vi fog för att påstå att folkhögskoledeltagarna inte bara skiljer sig från deltagarna i befolkningsstudien genom sin mycket mer omfattande politiska aktivism, utan också genom att i mycket högre grad kombinera traditionellt ”apolitiskt” engagemang i föreningsliv med politisk aktivism.

Sannolikt är både engagemangets stora omfattning och inriktning till en del uttryck för att den traditionella, aktiverande folkhögskoletraditionen fortsätter att ge utslag. Det omfattande sociala, religiösa, kulturella och intressepolitiska engagemang som vi ser ger stöd för ett sådant här resonemang. Sammanfattningsvis och återigen kan vi med visst eftertryck understryka att folkhögskoledeltagarna inte bara är ovanligt aktiva utan att deras engagemang till ganska stor del skiljer sig från den övriga befolkningen.

Nätaktivism och syn på ideellt arbete

Efter denna presentation av det mer traditionella engagemanget och de uttryck detta tar sig, riktas ofrånkomligen blicken mot det vi kallar nätaktivism.

Vi kan konstatera att folkhögskolegruppen nästan undantagslöst är mer aktiv inom varje delområde av nätaktivism än befolkningen i allmänhet och att det gäller för både män och kvinnor. När det gäller det totala engagemanget kan vi också konstatera att könsskillnaderna är små. Vi ser också hur det är starkt signifikanta skillnader mellan folkhögskoledeltagarna och den övriga befolkningen både när det gäller politiskt engagemang, som när det gäller att

⁴¹ Detta påpekande bör göras då politiskt inriktad aktivitet av de slag vi här diskuterar ofta är förknippade med yngre människor.

sprida och dela information. Den här relativt sett mycket höga engagemangsnivån på internet förstärker intrycket av en mycket aktiv och engagerad folkhögskolegrupp. När vi kontrollerar för kön och ålder mellan de två undersökningsgrupperna kvarstår de stora skillnaderna. Och återigen är både det politiska och det sociala engagemanget relativt sett rätt så omfattande och mycket större bland folkhögskoledeltagarna.

För att vidga perspektivet en aning har vi till sist ställt några frågor om hur folkhögskoledeltagarna ser på frivilligt eller ideellt arbete i ett vidare sammanhang. Vi har redan tidigare i detta kapitel redovisat hur de cirkelaktiva ser på dessa frågor.

Tabell 1.10. Syn på frivilligt/ideellt arbete i sig, dess betydelse och roll för samhället. I procent, andel av deltagarna i befolkningsstudien samt bland folkhögskoledeltagarna som bejakar följande påståenden. 2014.

Attitydfrågor	Deltagare i befolknings- studien	Folkhögskole- deltagare
Frivilligt aktiva ger något annat än det som professionell personal erbjuder	65	75
Om stat, kommun och landsting tog sitt fulla ansvar skulle det inte finnas behov av frivilligt arbete	31	36
Alla har en moralisk skyldighet att göra frivilligt arbete någon gång i sitt liv	41	43
Frivilligt arbete är ett hot mot avlönat arbete och används för att göra nedskärningar i samhällets utgifter	18	18
Engagemang i frivilligt arbete hjälper människor att ha en aktiv roll i ett demokratiskt samhälle	81	87

Vad vi har velat fånga upp med dessa frågor är hur människor värderar frivilligt eller ideellt arbete i sig, men också hur man ser på det och på dess plats i ett större samhällssammanhang. Först och främst kan vi konstatera vissa likheter i svaren mellan befolkningen i allmänhet och folkhögskoledeltagarna samt med de cirkelaktiva. Men också att det finns ett än mer uttalat stöd från folkhögskoledeltagarna för det frivilliga arbetets egenvärde. Detta gäller också för de cirkelaktiva. Samtidigt svarar mer än en tredjedel av folkhögskoledeltagarna jakande på påståendet: "Om stat, kommun och landsting tog sitt fulla ansvar skulle det inte finnas behov av frivilligt arbete". Svaren ger

ett aningen motsägelsefullt intryck hos såväl medborgarna i allmänhet som hos folkhögskoledeltagarna i synnerhet. En möjlig delförklaring är att de intervjuade kopplar ihop den mer allmänna frågan om samspelet mellan det offentliga ansvar och det frivilliga frivilliga/ideella arbetet med den ständigt aktuella debatten om den offentligt finansierade välfärdens räckvidd och begränsningar, men inte minst dess tillkortakommanden. Detta försök till förklaring bygger i sin tur på ett underliggande antagande om att de intervjuade inte är benägna eller skulle vilja stödja en utveckling där professionella insatser inom till exempel vård och omsorg ersätts med frivilliga. Om så skulle vara fallet löses en del av det till synes motsägelsefulla upp, då det sistnämnda ställningstagandet knappast kan kopplas till den enskildes syn på frivilligt/ideellt arbete i allmänhet.

VAD HÄNDE MED PERSPEKTIVFÖRSKJUTNINGEN?

Ett grundläggande intresse har varit att granska hur deltagande i folkbildning förhåller sig till annat medborgerligt engagemang. Genom att intressera oss för deltagande i folkbildningen som en form av aktivitet i civilsamhället, har vi velat förskjuta perspektivet från folkbildningens organisationer och praktiker till att försöka se folkbildningen i ett bredare samhällsperspektiv.

Ser vi då till människors motiv för att delta i studiecirkel finns det inte någon särskilt stark koppling till att stärka ett medborgerligt engagemang. Dessutom har de flesta cirkel inte sitt ursprung i ett föreningsengagemang. Att civilsamhällets organisationer tar initiativ till studiecirkel och att människor väljer att delta i cirkel för att stärkas i sitt medborgerliga engagemang, är alltså inte särskilt framträdande. Men när vi går vidare och studerar vilka människor som arbetar ideellt, och hur människor värderar ideellt arbete samt cirkeldeltagande, framträder däremot ett direkt samband mellan att delta i en cirkel och att arbeta ideellt. Bland dem som deltar i cirkel är det mycket mer vanligt att man arbetar ideellt än bland befolkningen i stort. De som både arbetar ideellt och deltar i cirkel värderar både ideellt arbete och cirkeldeltagande mycket högre än de som bara ägnar sig åt en av dessa aktiviteter.

Det är emellertid inte möjligt att slå fast vad som är orsak och verkan. Ideellt arbete kan leda till cirkeldeltagande liksom det omvända. Det går heller inte att säga om man värderar dessa aktiviteter högre för att man tillägnar sig värderingar och samhällsperspektiv av att umgås med andra som är aktiva i ideella organisationer, eller om man blev aktiv för att man redan hade dessa värderingar.

För våra syften spelar det dock inte så stor roll, dessa två kategorier av handlingar tycks förstärka varandra och på samma sätt tycks det alltså vara med människors värderingar. Är man både cirkelaktiv och arbetar ideellt värderar man alltså båda dessa aktiviteter högre. Därmed tycks cirkeldeltagande förmera medborgerligt engagemang, här i form av ideellt arbete.

Vi har när det gäller folkhögskoledeltagarnas engagemang antytt den starka tradition och de ideal som finns i folkhögskolevärlden och att vi därför väntade oss ett engagemang bland folkhögskoledeltagarna, trots gruppens sämre socioekonomiska betingelser. Men att engagemanget skulle vara så stort som det är var knappast förväntat. Vi har kunnat visa att resultaten till viss del är förväntade och ganska lika de vi tidigare funnit i den nationella befolkningsstudie vi också kortfattat presenterat, men också att det finns påfallande olikheter som både är stora och oväntade. En sådan påfallande olikhet är att engagemanget tar sig tydliga och mer omfattande politiska uttryck än det gör i befolkningen i övrigt, om än inte alltid i traditionella former. Den avgörande delen av engagemanget sker dock genom traditionella kanaler och med traditionella folkrörelseförtecken. Det hindrar dock inte att det finns ett mer omfattande engagemang över internet än bland medborgarna i allmänhet. Det traditionella och det synnerligen samtida tycks alltså leva sida vid sida bland folkhögskoledeltagarna.⁴²

Ett viktigt syfte med den svenska statens stöd till folkbildningen är att den ska bidra till att stärka och utveckla demokratin. Idealet är den aktive medborgaren som tar ansvar för och del i demokratiarbetet. Det kan göras genom traditionellt ideellt arbete men kan naturligtvis också uttryckas i andra former. Vi har kunnat visa att både folkhögskoledeltagarna och de cirkelaktiva, alltså redan aktiva, i högre utsträckning än medborgarna i allmänhet också deltar i demonstrationer, namninsamlingar och bojkotter än medborgarna i allmänhet.

Sammanfattningsvis utgör folkhögskoledeltagarna en särpräglad grupp av individer med ett omfattande engagemang på många olika arenor och de tycks leva upp till rätt mycket av de högstämde idealen som präglat, och fortsätter att prägla, både folkbildningen i allmänhet och folkhögskolevärlden i synnerhet.

⁴² Återigen vill vi dock peka på de skillnader i engagemang som föreligger mellan deltagarna i allmän och särskild kurs. Att granska dessa skillnader har inte ingått i denna studie men är ett viktigt ämne för fortsatta studier av folkhögskoledeltagarna.

Så här långt har vi lyft fram några viktiga aspekter av det vi funnit när vi studerat cirkel- och folkhögskoledeltagare. Avslutningsvis vill vi kortfattat redovisa några ytterligare rön. Det ideella arbetet har legat på en hög och stabil nivå i det svenska samhället under de dryga tjugo år som forskningen systematiskt har studerat det. Med tanke på de samhällsförändringar som ägt rum både i Sverige och i omvärlden väcker denna stabilitet frågor. En del av förklaringen till den stora stabiliteten är med stor sannolikhet att det ideella arbetet fogas in i, samtidigt som det utgör en bas för, de mer än 200 000 ideella organisationerna i det svenska civilsamhället samt folkrörelsetraditionens engagemangsformer och värderingar. Frågan är då om även folkbildningen kan bidra till att förklara varför det medborgerliga engagemanget är så stabilt som det är. Vi har visat att de som deltar i såväl studiecirkelar som folkhögskolekurser är personer som också arbetar ideellt i högre grad än befolkningen i genomsnitt. Med tanke på folkbildningens långa historia, att den varit så välorganiserad och att den omfattat en så stor del av den svenska befolkningen, finns det därför goda skäl att anta att folkbildningen ingår i de praktiker, organisationer och traditioner som tillsammans stabiliserar det medborgerliga engagemanget i det svenska samhället.

Utifrån våra teoretiska utgångspunkter menar vi att det finns en tydlig *kumulativitet*, eller ansamling, i det folkbildningsanknutna engagemanget. Med det menar vi att deltagande i ett studiecirkelsammanhang ökar möjligheterna till att man också är engagerad i ideellt arbete (och vice versa). Denna kumulativitet innebär också att den som redan är engagerad i dessa verksamheter verkar ha en benägenhet att göra mer. De samband vi urskiljt visar helt enkelt att en typ av engagemang ofta tycks vara förutsättningen för, eller effekten av, ett annat. Med tanke på den mycket stora omfattning som deltagande i studiecirkelar har menar vi att dessa slags aktiviteter med stor sannolikhet bidrar till att skapa en infrastruktur för engagemang som direkt understödjer den anmärkningsvärda stabilitet som kännetecknar befolkningens engagemang i ideellt arbete. Mer specifikt visar också studien av folkhögskoledeltagarna och deras medborgerliga engagemang med all önskvärd tydlighet på vikten av att å ena sidan ha *tillgång till sociala arenor* och å den andra sidan vikten av *visioner, traditioner* och specifika *kulturella betingelser* för att människor ska bli delaktiga och inkluderas i det medborgerliga engagemanget. Folkhögskolemiljön erbjuder en potentiell tillhörighet som i högre grad än många andra miljöer verkar uppmuntra till och inte sällan skapa direkta möjligheter till engagemang.

Att en aktivitet i civilsamhället leder till en annan och att människor socialiseras in i dessa sammanhang är naturligtvis eftersträvansvärt, om man menar att ett vitalt samhälle kännetecknas av ett omfattande och stabilt, medborgerligt engagemang. Att vara medborgerligt engagerad ger dessutom människor större möjligheter att påverka sina liv och den lokala och nationella demokratin. Men låt oss antyda en annan verklighet. Mer än tre fjärdedelar av befolkningen har visserligen vid något tillfälle gjort ideella insatser och mer än hälften har någon gång deltagit i en studiecirkel. Samtidigt har omkring tio procent av befolkningen varken arbetat ideellt eller deltagit i folkbildningen. Vi vet att en större andel av dessa än genomsnittet av befolkningen har sämre tillgång till socioekonomiska resurser. Utifrån detta kan vi dock inte säga att gruppen i sin helhet skulle bestå av utsatta eller av människor med en marginell ställning. Vissa vill helt enkelt bara inte delta i sådana sammanhang som vi här beskrivit. Vad vi visat är dock att för många tycks folkhögskolemiljön ge en potentiellt viktig möjlighet och bli till en stödjepunkt, eftersom deltagarna inkluderas i en miljö som uppmuntrar och ganska ofta leder till medborgerligt engagemang. ■

LITTERATUR

- Andersson, E. (2008). *Studiecirkeldeltagare. En studie om deltagare i studieförbundens studiecirkelverksamhet*. Folkbildningsrådet utvärderar no 2, 2009. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Andersson, E.; Bernerstedt, M; Forsmark, J.; Rydenstam, K. & Åberg, P. (2014). *Cirkeldeltagare efter 65 – livskvalitet och aktivt medborgarskap*. Folkbildningsrådet utvärderar no 3, 2014. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Arensmeier, C. (2013). Studiecirklar och socialt kapital. Gustavsson, B. & Wiklund, M. (red:). *Nyttan med folklig bildning. En studie av kapitalformer i folkbildande verksamhet*. Lund: Nordic Academic Press.
- Clary, E. G. & Snyder, M. (1998) Understanding and Assessing the Motivations of Volunteers: A Functional Approach. *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 74, sid. 1516–1530.
- von Essen, J.; Jegermalm, M.; & Svedberg L. (2015). *Folk i rörelse – medborgerligt engagemang 1992–2014*. Arbetsrapport no 84. Ersta Sköndal Högskola.
- von Essen, J. & Wallman Lundåsen, S. (2015). Medborgerligt engagemang – klassresa eller klassklyfta? *Forskarvolym till 2014 års Demokratiutredning*. Justitiedepartementet.
- Folkbildningsrådet (2015). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2014*.
- Hooghe, M. (2003). Participation in Voluntary Associations and Value Indicators: The Effect of Current and Previous Participation Experiences. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. vol. 32, s. 47–69.
- Hustinx, L. (2003). *Reflexive Modernity and Styles of Volunteering. The Case of the Flemish Red Cross Volunteers*. (Diss.) Faculteit Sociale Wetenschappen, Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Lundåsen, S. (2005). *Frivilliga insatser och hälsa*. Statens Folkhälsoinstitut 2005:47.
- Nylander, E. & Dahlberg, T. (2015). Jazzklass. Folkhögskolan som intermediär utbildningsinstitution. *Pedagogisk forskning i Sverige*, vol. 20, s. 100–126.
- Proposition 1997/98:115 Folkbildning*.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Runesdotter, Caroline. (2010). *I otakt med tiden? Folkhögskolorna i ett föränderligt fält*. Diss. Göteborgs universitet.

- Smith, D. H. (1994). Determinants of Voluntary Association Participation and Volunteering: A Literature Review. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 23. s 243–263.
- Statistiska centralbyrån (2014) *Statistiska meddelanden UF 22 SM 11401*.
- Svedberg, L. & von Essen, J. (2105). *Mer engagemang? Folkbildningen i det svenska civilsamhället*. En rapport från Folkbildningsrådet.
- Svedberg, L.; von Essen, J. & Jegermalm, M. (2010). *Svenskarnas engagemang är större än någonsin – insatser i och utanför föreningslivet*. Rapport till regeringskansliet.
- Wilson, J. (2000). Volunteering. *Annual Revue of Sociology*. vol. 26, s. 215–240. ■

2 Folkbildningens förutsättningar att verka – de många intressenas arena

Rolf Sandahl

INLEDNING

Staten kan förverkliga sin politik på olika sätt. Antingen låter man de egna myndigheterna sköta denna uppgift eller också överlåter man detta till andra organisationer. Att överlåta dessa uppgifter till andra organisationer brukar beskrivas som den svenska korporativa modellen. Modellen innebär att:

Organisationer har givits befogenhet att genomföra en offentlig politisk handlingslinje och fått ekonomisk ersättning av staten för det. Ofta har de haft möjlighet att utföra arbetet med en ansevärd grad av handlingsfrihet.¹

Folkbildningsrådet, som fått den uppgiften inom folkbildningen, befinner sig således ”i myndighets ställe”², det vill säga i ett gränsland mellan att vara en myndighet och att vara en del av civilsamhället. När Wijkström, Einarsson och Larsson (2004) beskriver olika idétraditioner i statlig bidragsgivning till civilsamhället ser de också tydliga spår av denna korporativa modell. De menar att statens bidragsgivning till folkbildningen är en del av en idétradition där organisationerna i det närmaste ses som ”integrerade folkrörelser” i staten. Genom det mycket nära samarbete som folkbildningens organisationer utvecklat med statsapparaten ses de som integrerade, men inte helt upplösta, i staten. De får bidrag eftersom deras uppgifter och verksamheter närmast

1 Rothstein 1992, s. 102, Rothstein & Trägårdh 2007.

2 Lindgren 2001.

anses vara en del av de statliga åtagandena. Folkbildningen ses helt enkelt som en del av den svenska välfärdsstaten.³

Ett motiv till att ge Folkbildningsrådet uppdraget att ta hand om bidragsfördelningen var att detta skulle underlätta förankringen av besluten. Folkbildningen själva var insatta i frågorna och kunde se helheten.⁴ Den korporativa modellen innebär både ett ansvar för Folkbildningsrådet och dess medlemmar att följa de riktlinjer som regering och riksdag ställer upp men också en viss frihet att förverkliga sina egna ambitioner. Denna dubbelhet innebär en balansgång som i hög grad påverkar folkbildningens förutsättningar att verka, såväl när det gäller Folkbildningsrådets bidragsfördelning som för den verksamhet som studieförbund och folkhögskolor bedriver. Men dubbelheten eller balansgången påverkar inte bara folkbildningens egna organisationer utan faller också tillbaka på regeringens och riksdagens eget beslutsfattande. Man ska både styra och inte styra.

I det här kapitlet diskuteras några av de förutsättningar eller ramar som folkbildningen har att verka utifrån. Jag diskuterar den syn och de förväntningar som riksdag och regering har på folkbildningen och de krav som ställs via de ekonomiska bidragen. Hur Folkbildningsrådet ska förhålla sig till den statliga styrningen och till kraven från medlemmarna, liksom hur folkhögskolor och studieförbund, slutligen, ska förhålla sig statens, Folkbildningsrådets, huvudmannens och deltagarnas krav och förväntningar diskuteras också. Underlaget är i huvudsak hämtat från de rapporter som tagits fram inom ramen för Folkbildningsrådets nationella utvärderingar. Låt oss börja med den politiska nivån och därefter ta oss an Folkbildningsrådet respektive folkhögskolorna och studieförbunden.

DEN POLITISKA STYRNINGEN

Folkbildningspoesin

Det är ingen överdrift att säga att statens anslag till folkbildningen åtnjuter ett starkt och betydande partipolitiskt stöd i Sveriges riksdag. Erik Amnå skriver i folkbildningsutredningen hur stödet till folkbildningen har setts som en demokratistärkande åtgärd:

³ Wijkström, Einarsson & Larsson 2004.

⁴ Prop. 1990/91:82, s. 36.

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.⁵

Det verkar också finnas en särskild "folkbildningspoesi" som i hög grad hänger samman med uppfattningen om folkbildningens särart. Gunnar Sundgren, en av författarna till en rapport om just folkbildningens särart, menar att särartsföreställningarna syftar till att hålla samman och skapa legitimitet för den "föreställda gemenskapen". Han argumenterar för hur särarten kan förstås som en social och språklig konstruktion snarare än essentiell. Talet om särarten kan då ses som ett varumärke som fungerar i marknadsföringssyfte. Den här särarten är samtidigt svårfångad. Kan hända är det anpassningen till omvärlden som är folkbildningens särart. Kanske är det frånvaron av särart som är särarten?⁶

Ser vi till riksdagsdebatten är föreställningen om folkbildningens särart stark och antagandet är att folkbildningen per definition gör gott i samhället. I en riksdagsdebatt om folkbildning uttrycker sig Lars Ohly (v) på följande vis:

Jag tycker att folkbildning är väldigt vackert. Jag kommer med emfas att fortsätta att protestera så fort någon säger någonting negativt om folkbildningen som sådan.⁷

Lars-Axel Nordell (kd) menar att folkhögskolan inte är vilken utbildningsform som helst, "... utan den har en särart som vi måste vara rädda om och ta till vara. Det handlar om den idémässiga grunden, om pedagogiken och om självständigheten som ger folkbildningen en särställning i förhållande till andra utbildningsanordnare."⁸

5 SOU 2012:72, s. 26.

6 SOU 2003:94, s. 73 och 115 f.

7 Riksdagen. Riksdagens protokoll 2013/14:130. Lars Ohly (v) anförande 112.

8 Riksdagen. Riksdagens protokoll 2013/14:130. Lars Axel Nordell (kd) anförande 120.

Den dubbla rollen

Samtidigt som det finns en politisk uppslutning och enighet över partigränserna om det goda med folkbildningen inser politikerna samtidigt att det politiska beslutsfattandet inte är okomplicerat. Maria Arnholm, tidigare jämställdhets- och biträdande utbildningsminister uttrycker denna komplexitet på följande sätt i en riksdagsdebatt:

Folkbildningen utgör en del av det svenska civilsamhället. Dess koppling till landets folkrörelser är alltså stark. Relationen mellan staten och civilsamhället i Sverige har präglats av en ömsesidig respekt, vilket även gäller relationen mellan staten och folkbildningen. Även om den är nära och samförståndsriktad kan den också vara lite komplicerad. Folkbildningsorganisationerna lever i en dubbel roll. De är skattefinansierade och förväntas samtidigt bevara oberoende och självständighet i förhållande till statsmakten. Vi i den här kammaren har lite samma dubbla roll. Vi finansierar med skattebetalarnas pengar huvuddelen av folkbildningens verksamhet samtidigt som vi önskar slå fast en inriktning där man hela tiden håller en armlängds avstånd till en fri och fristående folkbildning. Vi gör alla den här avvägningen. Ibland kanske det skiljer sig lite åt, men jag tror att vi alla inser att det är den här balansgången vi måste gå.⁹

Hur rollerna skulle fördelas mellan staten respektive folkbildningens anordnare fastslogs redan i 1990/91 års proposition, ”Om folkbildning”. Här sades att folkbildningens anordnare själva skulle lägga fast målen för verksamheten, medan riksdag och regering lade fast målen för bidragsgivningen.¹⁰ Statsbidraget skulle fortsättningsvis innehålla mindre regler och på ett tydligare sätt knytas till målen för folkbildningen, det vill säga man skulle helt enkelt införa mål- och resultatstyrning för folkbildningen, vilket präglade hela statsförvaltningen vid den här tidpunkten.¹¹

Längre fram i propositionen kan vi läsa:

Inom de gränser som riktlinjerna ställer upp, bör folkbildningen själv få bestämma inriktningen på sin verksamhet. Detta leder enligt min me-

⁹ Riksdagen. Riksdagens protokoll 2013/14:130. Maria Arnholm (fp) anförande. 97.

¹⁰ Prop. 1990/91:82, s. 6.

¹¹ Ibid., s. 4.

ning till att statsbidragets roll som styrinstrument för verksamheten kraftigt bör tonas ned. Statsbidraget bör således inte knytas till ett omfattande regelsystem som i stor utsträckning styr verksamheten.¹²

Regeringen utvecklade och förtydligade vad man menade med att folkbildningen skulle vara *fri och frivillig*. Den skulle vara:

... obunden av stat och marknad, skild från samhällets läroplansstyrda utbildning och arbetsgivarnas produktionsanpassade personalutbildning. Den skall vara ett forum där deltagarna själva väljer ämne och arbetsformer och där de egna erfarenheterna och behoven styr studierna. En nära relation till människors vardagliga miljöer och gemenskaper av ideologisk och kulturell karaktär är naturlig.¹³

Även om denna rågång mellan statsmakternas och folkbildningens ansvarsområden verkar tydlig är den inte alltid lika tydlig. I förordningen om statsbidrag till folkbildningen anges bland annat de fyra syftena med statsbidraget:¹⁴ Till dessa syften har det under årens lopp fogats antingen grupper av personer eller verksamhetsområden som i särskilt hög grad utgjort motiv för statens stöd. I nästa stund har dessa emellertid tagits bort eftersom detta ansetts strida mot principen att folkbildningen själv ska få bestämma över verksamhetens inriktning utifrån sin ideologiska profil och värdegrund.¹⁵

När regeringen ville ta bort villkoret att folkhögskolans undervisning till form och arbetssätt skulle skilja sig från det offentliga skolväsendet och högskolan, vilket tidigare tagits bort när det gällde studieförbunden, var motivet att man inte ville styra folkbildningens former och arbetssätt. Samtidigt räknade emellertid regeringen med "... att folkbildningen själv tar ansvar för att all utbildning som anordnas med statsbidrag präglas av folkbildningens kännetecken."¹⁶

Den svåra balansgången mellan att styra eller inte styra blir kanske särskilt tydlig när det gäller frågan om kvalitet. Regeringen har ända sedan

¹² Ibid., s. 29 f.

¹³ Ibid., s. 8. Man talar även om frihet i betydelsen oberoende av arbetsgivare, donatorer och institutioner av konfessionell eller politisk art.

¹⁴ SFS 1991: 977. Den senaste lydelsen, som citeras ovan, är SFS 2015: 218.

¹⁵ Prop. 2013/14:172, s. 28.

¹⁶ Prop. 1997/98:115, s. 28.

Folkbildningsrådet bildades 1991 påpekat hur viktigt det är att koppla kvaliteten till bidragsgivningen. I Riksrevisionens senaste granskning av studieförbunden menar man att Folkbildningsrådet haft svårigheter att skapa ett system som tydligare styr statsbidraget mot de syften som riksdagen har beslutat. En förklaring skulle, enligt Riksrevisionen, vara rådets arbets sätt. 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.¹⁷

Även regeringen menade, i likhet med Riksrevisionen, att Folkbildningsrådets redovisning i högre grad skulle omfatta kvalitativa mått. I skrivelsen från regeringen till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport kan vi emellertid läsa:

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.¹⁸

Vi kan, trots regeringens ständiga påpekanden om hur viktigt det är att bidragssystemet innehåller kvalitativa element, konstatera att man endast skulle "fortsätta att hålla sig informerad i frågan och överväga om kvalitetsaspekten ... ytterligare bör betonas." Regeringen var således inte beredd att bli mer konkret i denna fråga. Att gå ifrån en markering till att peka ut viktiga kvalitetsaspekter är att gå för långt enligt regeringen, inte bara för att själva kvalitetsaspekterna är svåra i sig att ta ställning till, utan också risken att störa den balans där regeringen förmedlar sina syften medan Folkbildningsrådets uppdrag är att lösa de mer konkreta frågorna.

Även i fråga om utvärdering finns en ambivalens i regeringens agerande. Regeringen påstår vid varje tillfälle att folkbildningen uppfyller statens syften:

Regeringen bedömer att folkbildningen uppnår de syften som formuleras samtidigt som folkbildningen når en mycket bred målgrupp och dessutom

¹⁷ Riksrevisionen 2011:12, s. 41.

¹⁸ Regeringens skrivelse 2011/12:26, s. 5.

förmår stödja grupper med särskilda behov som funktionsnedsatta och utrikes födda deltagare. ... Folkbildningen är med sin pedagogiska inriktning och särart en viktig del av utbildningsväsendet och en viktig aktör för att höja kunskapsnivån i samhället. Genom dess idémässiga grund och dess organisatoriska självständighet skapar den möjligheter för människor att växa och utvecklas samt att kunna ta sig vidare från en utsatt situation. Folkbildningen har därmed en viktig roll att verka mot utanförskap och för demokrati och delaktighet.¹⁹

Trots att folkbildningen ständigt verkar uppfylla statens syften tillsätts ändå nya utvärderingar. I den senaste tillsatta utvärderingen skulle folkbildningen med stolthet kunna "... visa vad de bidrar med och hur de positivt skiljer sig från andra delar av utbildningssystemet", enligt den tidigare jämställdhets- och biträdande utbildningsministern Maria Arnholm.²⁰ Men var det inte detta som utvärderingen skulle undersöka?

Frågan inställer sig därför om utvärderingarna tillkomst bara är en ritual? Lindgren konstaterade redan 1996 att: "Det finns inga tydliga tecken på att resultaten av de centrala och lokala utvärderingarna används som styrmedel för verksamheternas fortsatta inriktning eller att de påverkar Folkbildningsrådets beslut om fördelning av statsbidragen."²¹ Ungefär samma slutsats dras i rapporten Att styra eller icke styra?²² Hur ska då Folkbildningsrådet förhålla sig till och tolka de dubbla styrsignaler som staten ger?

FOLKBILDNINGSRÅDET

Folkbildningsrådet fördelar ungefär 3,4 miljarder kronor till studieförbund och folkhögskolor under 2015. Knappt hälften går till de för närvarande 154 bidragsberättigade folkhögskolorna och drygt hälften till de 10 bidragsberättigade studieförbunden. Folkbildningsrådet har en stor frihet i att själva utforma systemen för hur och utifrån vilka grunder som statens bidrag ska fördelas mellan studieförbunden och mellan folkhögskolorna.

Ramarna för Folkbildningsrådets uppdrag att hantera statens bidrag ges i förordningen om statsbidrag. Folkbildningsrådets manöverutrymme

19 Prop.2013/14:1 Utgiftsområde 17, s. 202 f. Regeringen hänvisar till Folkbildningsrådets senaste kvalitetsrapport (2012).

20 Riksdagen. Riksdagens protokoll 2013/14:130. Maria Arnholm (fp) anförande 97.

21 SOU 1996:159, s. 161 f.

22 Sandahl & Sjöstrand 2014.

begränsas i någon mån av de riktlinjer som regeringen årligen meddelar i anslutning till regleringsbrevet för folkbildningsanslaget. Rådet ska också lämna en årsredovisning och ett budgetunderlag till regeringen samt följa upp och utvärdera verksamheten²³

Utgångspunkter för Folkbildningsrådets bidragsfördelning

Det finns fler olika typer av utgångspunkter för bidragsfördelningen till folkhögskolor och studieförbund. En typ av utgångspunkter är Folkbildningsrådets utfärdade administrativa och tekniska kriterier och fördelningsprinciper som folkhögskolor och studieförbund måste uppfylla för att bland annat erhålla statsbidrag. I dessa dokument beskrivs typer av bidrag, bidragsstorlekar, verksamhetsformer etcetera.

I princip är det volymen på verksamheten och hur många deltagare som finns i den som styr fördelningen. I viss begränsad utsträckning används systemet för att styra mot specifika målgrupper genom förstärkningsbidraget. Detta är dock begränsat till personer med invandrarbakgrund och personer med funktionsnedsättning. Att diskussionerna om fördelningsmodellernas utformning låser sig till dessa fördelningsgrunder begränsar möjligheterna att använda den ekonomiska resursfördelningen för att i någon större utsträckning styra annat än formen på verksamheten. När de nuvarande fördelningsmodellerna diskuterades försökte man inledningsvis beröra frågan om hur man på bästa sätt skulle skapa en bidragsmodell som styrde studieförbunden och folkhögskolorna mot statens syften. Det visade sig dock i slutändan hur svårt det var att frigöra sig från de gamla systemen. Det blev ungefär samma grunder för fördelning av bidrag som tidigare, man skruvade bara lite på andelarna²⁴

Att styra form och fördela utifrån volym är legitim styrning inom folkbildningen. Det går att administrativt följa upp och mäta. Att börja värdera om en viss verksamhets innehåll eller verksamhet riktat till specifika målgrupper, på ett bättre sätt än andra skulle bidra till att uppfylla statens syften, verkar vara att gå för långt enligt folkbildningens organisationer.²⁵ Det är förmodligen inget som folkbildningens parter ens själva tillsammans med staten, på den för ändamålet skapade arenan Folkbildningsrådet, skulle kunna enas om.

²³ SFS 1991:977 och SFS 2015:218.

²⁴ Sandahl m. fl. 2012.

²⁵ Sandahl & Sjöstrand 2014, s. 129.

Att bedöma vilka som har bäst behov av folkbildningens verksamhet, och genom vilka ämnesområden som folkbildningen bäst möter samhällets behov, är upp till varje folkhögskola och varje studieförbund att själva avgöra. I korporativistisk anda är ju studieförbunden och folkhögskolorna själva experterna och de som bäst kan avläsa behoven.

Utifrån denna logik är det inte förvånande att det är svårt att alla gånger se en direkt överensstämmelse mellan studieförbundens interna modeller för fördelning och statens syften och förväntningar på vad folkbildningen ska lösa. Fördelningsmodellernas främsta syften blir då att fördela ekonomiska medel som ger förutsättningar för mottagarna att utifrån sin expertkunskap på området bedriva en folkbildningsverksamhet som gagnar de individer som deltar och i förlängningen samhället i stort. Men hur hanterar Folkbildningsrådet exempelvis kraven på kvalitet som regeringen ständigt betonat?

Efter 2005/06 års folkbildningsproposition inledde Folkbildningsrådet ett kvalitetsarbete med syfte att stödja, följa upp och redovisa folkbildningens kvalitetsarbete. En referensgrupp tillsattes som ordnade konferenser och möten för att diskutera kvalitetsfrågor och ta fram förslag. Trots olika förslag fattade Folkbildningsrådet emellertid inget beslut om att anta dessa kvalitetsindikatorer:

I det utvecklingsarbete som sedan tog vid (det vill säga efter det kvalitetsarbete som beskrivits ovan, förf. anm.) blev det tydligt att det handlade om processer som inte kan skyndas fram eller tryckas på "uppifrån". Varje folkhögskola och studieförbund måste äga sin egen process utifrån sina egna förutsättningar.”²⁶

Beslutet innebar alltså inte att kvalitetsarbetet var avslutat, det skulle fortsättningsvis ske lokalt och inte bestämmas centralt. Men hur stämde detta beslut med regeringens önskemål? Kvalitetsfrågor har diskuterats mycket inom folkbildningen. Flera gånger har det upprepats från både studieförbund och folkhögskolor att kvalitetsfrågorna måste hållas isär från fördelningen av statsbidrag. ”Kvantifiering av kvalitet kan vara livsfarligt”, eftersom det är svårt att hitta tydliga och rättssäkra kriterier, vilka dessutom kan leda till likriktning.²⁷

²⁶ Folkbildningsrådet. Nationell redovisning av folkbildningens kvalitetsarbete 2010, s. 7.

²⁷ Folkbildningsrådet. Sammanställning av statsbidragsdiskussionerna vid Folkhögskolekonferenserna i Malmö och Nacka mars 2010. 2010-04-27.

Ska bidragen fördelas utifrån de uppnådda resultaten eller enligt faktorer som man anser gynna kvaliteten, frågar sig Tage Johansson, som i många år arbetat som rektor och utvecklat nätverket FB Kvalitet där ett stort antal folkhögskolor ingår. Om man väljer det första perspektivet, vem ska göra denna bedömning? Är det deltagarna, personalen eller utomstående bedömare? Hur ska en sådan osäker bedömning ge en rättvis fördelning?

Det är dock lika osäkert att gå den andra vägen, menar Johansson. Hur säkert är sambandet mellan hög kvalitet och exempelvis internat, bibliotek, samarbete med omvärlden etcetera?

[Det finns] inga styrkta samband mellan dessa enskilda faktorer och god kvalitet – oavsett vilket kvalitativt perspektiv som man väljer. Allt grundas på gissningar, lösa antaganden och favoritföreställningar om vad som skapar måluppfyllelsen. Inget är styrkt.²⁸

Särkoppling

Kvalitetsarbetet har resulterat i en särkoppling mellan kvalitetsarbete och statsbidragsmodeller. Särkoppling kan beskrivas som ett sätt för organisationer att hantera de krav som ställs från omgivningen. När sådana krav står i motsättning till organisationens interna krav och synsätt kan vi förvänta oss att organisationen utvecklar separata strukturer och processer för de olika kraven. Dessa verkar sedan parallellt inom organisationen utan att störa varandra och kan på detta sätt ses som särkopplade.²⁹ Detta innebär inte att modellerna är helt rena från ”kvalitetsindikatorer”. Studieförbunden fördelar exempelvis en viss procent av det rörliga bidraget för verksamhet som bedrivs för personer med funktionsnedsättning och deltagare med utländsk bakgrund och för folkhögskolorna finns en miniminivå för lärartätheten, andel redovisad verksamhetsvolym etcetera. Utgångspunkten är dock en organisatorisk särkoppling mellan kvalitetsarbete och statsbidragsmodeller. Att bidragsmottagarna på detta sätt vill minimera statsbidragets styrande effekt, och på så sätt värna sin egen handlingsfrihet, är inget som bör förvåna någon. Frågan om kvalitet handlar egentligen inte så mycket om att man är motståndare till kvalitet i sig. Man påstår ju att folkbildningen har en jämn och hög kvalitet vilket ju borde innebära att kvalitet går att mäta. Det man är motstånd-

²⁸ Johansson 2011, s. 11.

²⁹ Se exempelvis Meyer & Rowan 1977 och Brunsson 2002.

dare till är att någon centralt ska bestämma vad kvaliteten är, hur den ska mätas och sedan använda detta i en bidragsfördelning.

Att i förväg fördela bidrag efter kvalitetsindikatorer är således ingen väg som Folkbildningsrådet valt. Men hur förhåller det sig att i efterhand påverka bidragsfördelningen? Folkbildningsrådet ska, enligt förordningen om statsbidrag, kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till de syften som angivits. Folkbildningsrådet genomför en mängd olika uppföljningar och utvärderingar liksom uppföljningsbesök på olika folkhögskolor och studieförbund. Vid dessa besök tittar rådet på organisationen och verksamheten, exempelvis hur verksamheten planeras och arbetet med kvalitetsfrågor, hur studieförbundet eller folkhögskolan når upp till statens syften samt hur de följer upp administrationen och ekonomi.

Hur används denna information? Enligt Folkbildningsrådet används resultaten från uppföljningsverksamheten. ”... förutom i återrapporteringen till regeringen, som underlag för bidragsfördelning, vid uppföljning och justering av bidragsvillkor, i arbetet med att upptäcka och förebygga felaktig bidragsanvändning ... liksom ... bidra till forskning och annan kunskapsutveckling inom folkbildningsområdet.”³⁰

Eftersom studieförbunden har en annan organisatorisk profil än folkhögskolorna, med flera led innan bidragen når ut i organisationerna, finns en internkontroll för att följa upp avdelningarnas användning av bidraget. Internkontrollen ledde 2013 till att ungefär 2,5 promille av antalet studietimmar justerades bidragsmässigt. Justeringarna är överlag få även för tidigare år.³¹ För folkhögskolorna finns inte denna typ av internkontroll utan det är de enskilda folkhögskolornas ansvar att bygga upp rutiner för uppföljning och utvärdering. Brister upptäcks därför på annat sätt, exempelvis via Folkbildningsrådets egna uppföljningar av statsbidraget.³² Man kan säga att denna kontroll i stort avser att justera direkta och eventuella felaktigheter i förhållande till de formella krav som finns för att erhålla statsbidrag.

Det är emellertid varje folkbildningsorganisation som tar emot statsbidrag som har det fulla ansvaret för att följa upp, granska och kontrollera att statsbidragsbestämmelserna följs. Folkbildningsrådets ansvar

³⁰ Folkbildningsrådet. Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2013, s. 14 f.

³¹ Folkbildningsrådet. Samlad bedömning av folkbildningens samhällsbetydelse 2013, s. 34.

³² Ibid., s. 36.

... är att säkra att organisationerna utför den egna kontrollen av statsbidragsanvändningen på ett sätt som tryggar att fel inte begås, eller att fel upptäcks och rättas till. [...] Studieförbundens och folkhögskolornas kvalitetsarbete hör nära samman med rätten att uppbära statsbidrag. En bedömning av det systematiska kvalitetsarbetet ingår både i Folkbildningsrådets prövning av nya statsbidragsmottagare, och vid granskningar som initieras vid misstanke om felaktig användning av statsbidraget som kan leda till återtagande av statsbidrag och i förlängningen till att rätten till statsbidrag upphör.³³

Vi kan konstatera att "felaktig användning av statsbidraget" i det här fallet inte innebär att den faktiska verksamheten som sådan är utvärderad och felaktig, utan snarare om exempelvis ett kvalitetsarbete pågår eller inte. Den uppföljning och utvärdering som gäller verksamheterna används framför allt i ett stödjande syfte, inte för att "straffa" eller "belöna" bidragsmottagare. Bidragsmodell och verksamhetsresultat är således särkopplade. Sammanfattningsvis uppfyller således folkbildningens parter inte riktigt regeringens önskemål om en fördelning av bidragen utifrån kvalitativa kriterier. Men eftersom man ändå arbetar med kvalitet och regeringen bara ska "hålla sig informerad i frågan", känns nog inte trycket tillräckligt hårt från regeringshåll för att uppfylla denna önskan fullt ut.

Det finns dessutom andra utgångspunkter än nu nämnda för Folkbildningsrådets bidragsgivning, nämligen hänsynstaganden av mer intern karaktär, exempelvis att systemet måste uppfattas som legitimt och rättvist.

Vikten av ett legitimt och rättvist system

Fördelningsmodellens utformning är ingen "garant" för folkbildningens legitimitet, men den får inte riskera att skada legitimiteten eller hota uppdraget att folkbildningen själv, genom Folkbildningsrådet, får fördela medel till medlemmarna. Om riksdag och regering inte uppfattar modellerna som legitima skadar detta förtroendet för folkbildningen i sin helhet och därmed den externa legitimiteten menar man. Att Folkbildningsrådet är det organ som bör ha ansvar för hanteringen av statsbidrag förefaller ha stort stöd hos Folkbildningsrådets medlemmar. Anledningen till detta verkar vara att den här lösningen antas ge en större frihet för folkbildningens organisationer att

³³ Folkbildningsrådet. Samlad bedömning av folkbildningens samhällsbetydelse 2013, s. 32 f.

bestämma hur pengarna ska fördelas och hur de får användas och återrapporteras, än om en myndighet hade haft samma uppdrag. En studieförbundsrepresentant uttrycker det på följande vis:

Det är viktigt att vi kan komma överens, det är en stor styrka om vi kan vara enade. Vi får ett väldigt generöst bidrag, vi får jävligt mycket pengar, det säger vi här men inte utanför detta rum, därför måste vi försöka.³⁴

Att hålla ihop ”inom familjen” och visa enighet utåt anses viktigt. Vidare uppfattas det som viktigt att bidragsmodellerna uppfattas som legitima av kommuner och landsting. De behöver ha förtroende för att den nationella modellen är en bra modell för att fördela bidrag till folkbildningen så att de fördelar medel enligt samma modell. Detta för att i så hög utsträckning som möjligt undvika att andra bidragsgivare bygger in andra styrsignaler i sina fördelningsmodeller och för att administrationen hos studieförbunden och folkhögskolor inte behöver bli större än nödvändigt.

Ett uttryck vi bär med oss är en modell alla kan leva med, en modell som håller mot regering och riksdags motiv och som gynnar en utveckling och utväxt av folkbildning.³⁵

På liknande sätt anses det viktigt att studieförbunden uppfattar modellens utformning som legitim och användbar så att de kan använda den i sin vidare fördelning av statsbidraget internt i organisationen, det vill säga att upprätthålla den *interna legitimiteten*. Detta är också ett sätt att visa att folkbildningen håller ihop och samlat står upp för Folkbildningsrådets sätt att hantera statsbidraget. Därför blir det problematiskt att studieförbunden använder olika modeller för intern fördelning. Folkbildningsrådet konstaterade med anledning av detta, att nuvarande statsbidragsmodell verkar ha svag legitimitet hos studieförbunden.³⁶

En annan aspekt på bidragsmodellernas utformning handlar om rättvisa. Det finns studieförbund som menar att det finns en inbyggd ”orättvisa” i fördelningsmodellen som gynnar vissa studieförbund och missgynnar andra.

³⁴ Sandahl m. fl. 2012, s. 78.

³⁵ Ibid., s. 50.

³⁶ Sjöstrand m. fl. 2013 och Folkbildningsrådet. Översyn av system för statsbidrag till studieförbund. 2014-02-04. Handling till punkt 10, Styrelsen 2014-02-20.

Orättvisan anses ligga i att bidragsmodellerna inte fullt ut tar hänsyn till dagens verksamhet utan snarare fungerar som ”ett bonussystem för historiska bedrifter”. Effekten har blivit en oerhörd volymjakt:

Effekter av att man med administrativa åtgärder kunde öka sitt statsbidrag, det här med arrangemang till exempel. Man delade cirklar; i stället för att ha en lång hade man tre små och fick tre gånger så mycket pengar i den delen.³⁷

Denna diskussion förs inte bara på förbunds nivå bland studieförbunden utan finns även lokalt bland avdelningarna. Skillnaderna mellan studieförbundens statsbidrag per studietimme uppkommer på grund av att den största delen (75 procent) av statsbidraget fördelas utifrån hur mycket bidrag respektive studieförbund tidigare har fått och endast en mindre del (25 procent) baseras på aktuell verksamhetsvolym. Det gör att storleken på det bidrag som ett studieförbund får idag delvis baseras på förhållanden dryga tio år tillbaka i tiden.

Interna kritiker menar att dessa skillnader innebär att systemet är orättvist. De menar att folkbildningens legitimitet skadas eftersom statsbidraget bör präglas av rättvisa och att alla förbund bör behandlas lika. Det kan vara legitimt med skillnader i statsbidrag per timme, menar exempelvis Riksrevisionen, om detta baseras på att Folkbildningsrådet bedömt att de olika förbunden genomförde verksamhet med olika kvalitet eller att vissa förbund bedrev en mer resurskrävande verksamhet. Några sådana skillnader i verksamhet kan dock inte Folkbildningsrådet redovisa.³⁸

Inom folkhögskolorna har frågan om ett rättvist system inte handlat om att betalningen för samma prestation varit olika. En deltagarvecka på folkhögskolorna har ett specifikt och lika värde för alla folkhögskolor. Däremot har modellen, precis som i studieförbundsfallet, ett historiskt inslag enligt principen, som en folkhögskolerepresentant uttryckte det, ”... åt den som har skall varda givet”. Den typ av orättvisa som istället diskuterats bland folkhögskolorna är att skolorna kan ha olika förutsättningar för att bedriva sin verksamhet, bland annat beroende på vilken huvudman skolan har.

RIO-skolorna menar att de har andra förutsättningar än SKL-skolorna att bedriva verksamheten eftersom de, till skillnad mot SKL-skolorna, exempelvis inte kan dra av moms.

³⁷ Sandahl & Sjöstrand 2014, s. 46.

³⁸ Ibid., s. 102 och Riksrevisionen 2011:12, s. 43.

Varför ser man över bidragsmodellerna?

Om det inte är verksamheterna som sådana som föranleder översyner av fördelningsmodellerna, varför görs då dessa översyner?³⁹ En viktig förklaring till varför modellerna ses över är naturligtvis den ekonomiska betydelsen som bidragssystemet utgör och att det, som vi berört ovan, ska vara rättvist. Modellerna för fördelning av bidrag både till studieförbunden och till folkhögskolorna är utformande på ett sätt som gör det svårt (för folkhögskolorna i det närmaste omöjligt) att genom egna bedrifter öka sin andel statsbidrag. Det är helt enkelt svårt att växa inom ramen för modellerna. Detta gör att en, för den egna folkhögskolan eller studieförbundet, framgångsrik omförhandling av hela fördelningsmodellens utformning är den kanske största möjligheten att kapa åt sig en större andel av statsbidraget. I rapporten *Ett system som alla kan leva med* beskrivs processen med att ta fram nya bidragsmodeller som ”kriget om resurserna”.⁴⁰

Men även *missnöje* påtalas som ett skäl till en ny översyn av bidragsmodellerna:

*Efter förra systemet blev det väldigt mycket så att det var några som vann och det var andra som förlorade och att rådet körde över sex stycken studieförbund och gick på tre studieförbunds åsikt.*⁴¹

Men det finns också de som menar att det finns en utbredd *misstänksamhet*. Denna misstänksamhet späder på oenigheten om huruvida systemet var bra eller dåligt utformat. Syftet med en ny översyn handlar då om att täppa till eventuella kryphål eller förtydliga regelverket.

*Vi är misstänksamma inom folkbildningen, speciellt inom familjen. Vad gör de där andra för att hamna på grön kvist? Varför ska inte vi göra så här när alla andra gör det? De allra flesta har ambitionen att både göra en verksamhet man brinner för och att inte göra fel. Sen gör grannen något som man själv upplever som förbjudet. Ofta bygger man på myter om vad grannen gör istället för att prata med grannen.*⁴²

³⁹ Sedan 1991 då Folkbildningsrådet fick ansvar för att fördela statsbidraget har nya modeller införts 1994, 1997, 1998, 2001, 2007 och 2012. Även löpande justeringar har gjorts under denna tid.

⁴⁰ Sandahl m. fl. 2012, s. 67.

⁴¹ Sandahl m. fl. 2012, s. 68.

⁴² Ibid.

Systemet skapar ”kreativa lösningar” för att lindra regelsystemets verkningar:

Alla skolledningar tvingas att manipulera regelsystemet. Skolledningar fuskar inte. Skolledningarna ljugar inte. Men man hanterar systemet, för att det skall täcka kostnaderna i den verksamhet som man tack vare de olika intressenternas mål och verklighetens förutsättningar, måste genomföra. Över tid kommer varje ansvarskännande skolledning att försöka ”lindra effekterna” av regelsystemet.⁴³

Det verkar också finnas en ”evig oro” från folkbildningens organisationer, där översyner eller korrigeringar är ett sätt för studieförbund och folkhögskolor att känna att ”något nytt är på gång”, som kanske leder till en något bättre position nästa gång. Det nuvarande bidragssystemet trädde i kraft 2012, men redan året efter fattades beslut om en ny översyn av bidragssystemet för studieförbunden och en översyn av bidragssystemet för folkhögskolor påbörjades hösten 2015.⁴⁴ Folkbildningsrådets styrelse har nu fattat ett beslut om att nya bidragssystem för studieförbund och folkhögskolor kommer att träda i kraft 2017.

Skillnaderna mellan de system som nu kommer att träda i kraft och de gamla systemen handlar delvis om förtydliganden och nedbantad text, vissa justeringar i bidragsformerna, som även ändrat namn, men också en starkare knytning av verksamheternas inriktning till statens fyra syften. Att fördelningen styrs hårdare mot exempelvis så kallade unika deltagare och funktionshinder i studieförbundens fall innebär däremot inte, liksom tidigare, att själva innehållet i verksamheten styrs. Nedan beskrivs hur studieförbund och folkhögskolor påverkats av den styrning som staten och Folkbildningsrådet utövar och vilka övriga faktorer som påverkar förutsättningarna.

⁴³ Ibid., s. 53.

⁴⁴ Folkbildningsförbundet. Dnr 49, u2013, 7 arl. Stockholm 2013-09-19; Folkbildningsrådet. Styrelsemöte 2014-05-28 Handling till punkt 9;. Folkbildningsrådet. Statsbidrag till studieförbund 2017. Villkor och fördelningskriterier. Fastställda av Folkbildningsrådets styrelse 16 december 2015, dnr 18, 2015, 092; Folkbildningsrådet. Statsbidrag till folkhögskolor 2017 – villkor och fördelningskriterier. Handling till styrelsemöte 27 januari 2016.

STUDIEFÖRBUND OCH FOLKHÖGSKOLOR

Studieförbunden

Om vi börjar med studieförbundens ekonomiska situation utgjorde statsbidraget 2013 i genomsnitt 33 procent av förbundens totala intäkter. En stor del av verksamheten finansieras således på annat sätt. Det kan exempelvis handla om friskoleverksamhet, svenska för invandrare eller olika former av uppdragsutbildning. Beräkningar visar att den senare typen av verksamheter ökat från drygt 700 till drygt 1 150 miljoner kronor från 2005 till 2011 (i 2011 års penningvärde), en ökning med 63 procent. Under samma period har de totala intäkterna på avdelningsnivå för folkbildningsverksamheten minskat med 6 procent.

Sammantaget innebär detta att andelen intäkter för annan verksamhet än den statsbidragsberättigade folkbildningen under dessa sex år har ökat från 18 till 28 procent. Intäkterna från denna verksamhet verkar alltså spela en allt större roll för studieförbundens ekonomi. I detta sammanhang är det dock viktigt att poängtera att det är stora skillnader mellan studieförbunden när det gäller andel intäkter som avser den folkbildningsverksamhet som är berättigad till statsbidrag jämfört med annan verksamhet. För det studieförbund som redovisar högst andel intäkter från annan verksamhet kommer hela 64 procent av intäkterna 2011 från denna kategori, medan studieförbundet med lägst intäkter redovisar knappt 1 procent (medianvärde 12 procent). På samma sätt som att statsbidragets andel av studieförbundens totala intäkter skiljer sig åt kraftigt, ser det mycket olika ut också i olika avdelningar inom ett och samma förbund.

Samtidigt som en allt större del av studieförbundens avdelningars intäkter kan kopplas till annan verksamhet än den statsbidragsberättigade folkbildningsverksamheten, är det inte så att statsbidraget blivit mindre viktigt för studieförbunden. För även om de totala intäkterna för den statsbidragsberättigade folkbildningsverksamheten har minskat med sex procent sedan 2005, så har statsbidraget under denna tid ökat med 18 procent. De minskade intäkterna för folkbildningsverksamheten kan istället i huvudsak förklaras med lägre deltagar- och försäljningsintäkter och minskade kommunbidrag. Detta innebär sammantaget att statsbidragets andel av intäkterna för folkbildningsverksamheten under dessa sex år har ökat från 38 till 48 procent. Statsbidraget blir alltså en allt viktigare inkomstkälla för studieförbundens folkbildningsverksamhet.⁴⁵

⁴⁵ Sandahl & Sjöstrand 2014, s. 89.

Vad och vem styr studieförbundens verksamhet?

I rapporten *Folkrörelseanknytningar och marknadsrelationer* menar många studieförbundsrepresentanter, som ofta har en bakgrund i någon medlemsorganisation, att man inte kan leda ett studieförbund om man inte delar värderingar hämtade från medlemsorganisationerna” ... jag tror inte du kan leda ABF om du inte delar arbetarrörelsens värderingar, det tror jag är jättesvårt.” Studieförbundsrepresentanterna menar också att särskilt grundorganisationerna ”... ger dem ideologisk legitimitet i statens och myndigheternas ögon, men också i förhållande till kommuner och andra aktörer.”⁴⁶ Samtidigt kan den ideologiska kopplingen uppfattas som ett problem för studieförbunden eftersom det kan avskräcka deltagare från att delta i exempelvis en studiecirkel ”... om du har en politisk organisation som medlem, vilket vi har, missuppfattas det många gånger av kunder norr om Dalälven, då säger man ofta ’ni är ju moderater’.”⁴⁷

På studieförbunds nivå upplevs en viss ambivalens där studieförbunden både ska vara ett instrument för medlemsorganisationernas behov och en självständig organisation med en egen agenda.⁴⁸ Förutom den interna dubbelheten ska man också att ta hänsyn till statens önskemål:

*Jag brukar säga att vi har två uppdrag. De uppdragen är precis lika viktiga och de måste gå att förena. Det ena uppdraget är att serva våra ägare, tillgodose de utbildnings- och fortbildningsbehov som våra medlemmar har. Det andra skälet till varför vi finns det är att vi ska uppfylla statens syften. Och det är vårt samhällsuppdrag ... Som en folkrörelse, som detta ändå är, måste vi både kunna serva medlemssyftet och statens syfte. Samtidigt tycker jag att motsättningarna inte är så stora, i alla fall inte i vårt förbund, mellan de här två.*⁴⁹

I rapporten *Att styra eller icke styra?* redovisas en enkät till lokala studieförbundschefer där frågan ställdes om i vilken grad de anser att ett antal olika aktörer eller företeelser påverkar de lokala verksamheterna. Cheferna fick därför skatta i vilken grad de ansåg att avdelningen påverkades av 20 olika aktörer eller företeelser på en skala från noll till fyra, där noll stod för ”påverkar inte alls” och fyra för ”påverkar i hög grad”.

⁴⁶ von Essen & Åberg 2009, s. 58 ff.

⁴⁷ Ibid., s. 66.

⁴⁸ Ibid., s. 100.

⁴⁹ Ibid., s. 94.

De tre faktorer i studien som får högst medelvärde är ”statsbidraget som helhet”, ”Folkbildningsrådets regelverk kring de tre verksamhetsformerna” samt ”statens fyra syften med stödet till folkbildningen”. Dessa hör tydligt ihop med statens bidrag till studieförbunden. Det verkar alltså finnas en utbredd upplevelse hos studieförbunden att statsbidraget och statens syften med bidraget är med och styr arbetet.

Däremot hamnar kommunernas och landstingens regler och fördelningsmodeller för bidrag bland de faktorer som anses påverka minst av de undersökta aktörerna. Kommunerna anses dock påverka mer än landstingen. Den diskussion som förts om att kommunerna tydligare skulle styra studieförbundens verksamhet genom finansiering av riktade uppdrag, på bekostnad av de mer övergripande statliga målstyrningen, får alltså inget tydligt genomslag i den här undersökningen.⁵⁰

Intressant att notera är att den interna påverkan inte anses påverka mer än statens syften. Den lokala avdelningsstyrelsens prioriteringar samt förbunds nivåns (nationella) prioriterade områden eller verksamhetsplan är alla områden som har stor påverkan, nästan i lika hög grad som statens syften. Att det nationella studieförbundets prioriteringar uppfattas påverka i så pass hög grad kan hänga ihop med den roll förbunds nivå har i mottagandet av statsbidraget, vilket ger förbundet en viss maktposition gentemot avdelningarna. Jämfört med den traditionella svenska folkrörelsemodellen, där lokalavdelningar ses som ”ägare” av det nationella förbundet, verkar det inom studieförbunden finnas tendenser till omvänt förhållande. Förbunden har makt över de lokala avdelningarna och har därmed stora möjligheter att påverka deras verksamhet.⁵¹

Bidragssystemets styrkraft?

På förbunds nivå verkar studieförbunden, enligt rapporten *Att styra eller icke styra?* vara relativt överens om att bidragsmodellen är med och styr organisationerna och verksamheten. Detta framkommer i intervjuer och det syns också tydligt i motiven för de interna bidragsmodellerna. Förbunden som använder sig av Folkbildningsrådets bidragsmodell gör detta för att deras avdelningar inteskaprioriteraverksamhetersomgermindrestatsbidrag, medan de övriga har egna modeller just för att man vill styra avdelningarna i en något

⁵⁰ Sandahl & Sjöstrand 2014, s. 91.

⁵¹ Ibid., s. 90 ff.

annorlunda riktning än vad Folkbildningsrådets modell skulle ha gjort. Den interna styrningen handlar alltså i vissa fall om att öka förbundets verksamhetsvolym och i vissa fall om att försöka styra vilka verksamheter som genomförs. En förbunds företrädare menar exempelvis:

Ja, vi styrs av statsbidraget. Vilka uppgifter vi redovisar styrs till viss del av vilken verksamhet som bedrivs. Alla är beroende av pengar, den pott som har mycket pengar får mycket verksamhet. Skulle FBR säga att alla skulle ha bruna skor så skulle studieförbunden rikta in verksamheten på det. Det styrs inte till 100 procent men det påverkar.⁵²

En genomgång av de interna bidragsmodellerna visar att det inte alltid går att se någon direkt länk mellan Folkbildningsrådets fördelningsmodell, de styrsignaler den innehåller och vilka styrsignaler som i slutändan når ut till avdelningarna. Den förhandling mellan studieförbunden om hur Folkbildningsrådets bidragsmodell ska konstrueras verkar sedan fortsätta in i studieförbunden där nya förhandlingar inom respektive studieförbund leder till om- och nykonstruktioner av modellen. Genom detta "laddas" bidragsmodellen med delvis nya styrsignaler och prioritetsordningen mellan de signaler som hänger med förändras.

Att statens ekonomiska stöd i fallet med studieförbunden "filtreras" genom studieförbundens nationella nivå gör dessutom att den statliga ekonomiska styrningen ser olika ut i olika studieförbund. Enkätundersökningen visar att Folkbildningsrådet i sin roll som förmedlare av statsbidrag till studieförbunden främst styr formen för verksamheten, medan verksamhetens innehåll och målgrupper i huvudsak styrs av interna faktorer inom studieförbunden och den lokala efterfrågan på folkbildningsverksamhet som studieförbunden möter från individer och lokala föreningar. Bilden bidrar till att statsbidraget ger stort utrymme för studieförbundet själv att forma sin verksamhet då det inte verkar finnas någon stor konflikt mellan statens syften och förbundens egen ideologi och prioriteringar.

I kompletterande intervjuer med avdelningschefer ges bilden att statens syften är rätt så välkända i organisationerna men att de är så pass allmänt hållna att de inte fungerar för en direkt styrning av eller prioritering mellan verksamheter.

⁵² Sjöstrand m.fl., s. 41.

Folkhögskolor

För folkhögskolorna är den ekonomiska situationen annorlunda jämfört med studieförbunden. Statsbidraget utgjorde ungefär 53 procent av de totala intäkterna 2013. 76 procent av folkhögskolornas intäkter kan kopplas direkt till folkhögskoleverksamheten varav det statliga bidraget till denna verksamhet i genomsnitt utgjorde 63 procent av dessa intäkter.⁵³ Jämfört med studieförbunden kan vi inte här se någon större variation över åren, utan den statliga andelen av finansieringen varierar endast marginellt. Variationen mellan skolorna är dock stor, allt ifrån skolor vars totala intäkter är kopplade till folkbildningsverksamheten till skolor där de endast utgör 20 procent. Folkhögskolornas resterande intäkter utgörs av uppdragsverksamhet (11 procent), konferensverksamhet (10 procent) och arbetsmarknadsprojekt (3 procent). Även för dessa intäkter är variationen stor.

Det är värt att lyfta upp skillnaderna mellan RIO-skolor och SKL-skolor. RIO-skolorna är mer beroende av externa uppdrag och konferensverksamhet än SKL-skolorna och statens bidrag utgör också en större andel hos RIO-skolorna.⁵⁴ Om vi ser till folkhögskolornas ekonomi år 2011 var det 49 folkhögskolor (38 RIO-skolor och 11 SKL-skolor) som gick med underskott, 2012 var det 37 skolor (26 RIO-skolor och 11 SKL-skolor) och 2013 var det 47 skolor som gick med underskott (36 RIO-skolor och 11 SKL-skolor).⁵⁵ Sammantaget går folkhögskolorna med en liten vinst, trots att folkhögskoleverksamhetens del går med förlust.⁵⁶

Under senare år har emellertid staten gett folkhögskolorna extra medel för särskilda satsningar. Medel har fördelats av Folkbildningsrådet till Studiemotiverande folkhögskolekurser och Etableringskurser. De studiemotiverande kurserna riktar sig till arbetssökande som saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskola och gäller dels ungdomar mellan 16 och 24 år, dels deltagare i jobb och utvecklingsgarantin som fyllt 25 år. Etableringskurs på folkhögskola riktar sig till vissa nyanlända invandrare och främst till dem med kort utbildningsbakgrund. Dessutom har 60 miljoner fördelats under

53 Folkbildningsrådet. Folkhögskolornas ekonomi 2013, s. 15.

54 Folkbildningsrådet. Folkhögskolornas ekonomi 2012. Folkbildningsrådet. Samlad bedömning av folkbildningens samhällsbetydelse 2013, s. 17.

55 Folkbildningsrådet. Folkhögskolornas ekonomi 2011, s. 17 ff.; 2012, s. 15 ff. och 2013, s. 13 f.

56 Om vi ser till studieförbunden visade folkbildningsverksamheten, precis som för folkhögskolorna, ett underskott. Folkhögskoledelen går alltså med underskott medan övrig verksamhet totalt sett går med överskott. Sex studieförbund haft ett överskott medan fyra studieförbund, totalt sett, har ett underskott. Folkbildningsrådet. Studieförbundens ekonomi 2013, s. 3 f och s. 15.

2014 till 1000 nya platser vid folkhögskolornas allmänna kurser, riktat till deltagare som genomgått Studiemotiverande folkhögskolekurser och därefter fortsätter på den behörighetsgivande Allmänna kursen.⁵⁷

Vad och vem styr folkhögskolornas verksamhet?

Liksom för studieförbunden, där dessa hade att ta hänsyn till medlemsorganisationernas önskemål, finns en liknande situation för folkhögskolorna, nämligen skolornas relation till sin huvudman. I rapporten *Tradition, resurs eller nödvändighet*, som handlar om huvudmannens relation till folkhögskolorna, fick rektorerna frågan om vilka de viktigaste relationerna var för att bedriva sin verksamhet. De flesta rektorer ansåg att relationen till Folkbildningsrådet var den viktigaste relationen medan relationen till andra folkhögskolor var den minst viktiga. Delar vi upp frågan på typ av folkhögskolor så värderas Folkbildningsrådet högst av rörelsefolkhögskolor och de skolor som von Essen och Åberg benämner som lokala folkhögskolor, medan landstingsfolkhögskolorna värderar huvudmannen högst. På frågan vad de får ut av relationen till sin huvudman anges främst den ideologiska profileringen och att detta gör skolan till en del av en större rörelse. Rektorer vid landstingsfolkhögskolorna svarade dock oftare att huvudmannen är viktig för skolans ekonomi. De senare får också mer ekonomiskt stöd av huvudmannen än RIO-skolorna.⁵⁸

Rektorerna menade vidare att huvudmannen borde vara mer aktiv i verksamheten och bidra med mer resurser men inte mer aktiv i styrningen av folkhögskolan. Makten över ekonomin och ideologin ligger enligt rektorerna hos styrelsen eller huvudmannen, medan rektorn och kollegiet har makten över den löpande verksamheten och pedagogiken. Kring frågor om kursutbud och målgrupper menar rektorerna att beslutsmakten är jämt fördelad mellan rektorn och kollegiet, styrelsen och huvudmannen.⁵⁹

Eftersom man inte kan överleva som folkhögskola om man enbart sysslar med den verksamhet som är initierad av huvudmannen, måste man, enligt rektorerna förhålla sig till statens och Folkbildningsrådets uppdrag:

... eftersom de [huvudmännen] inte kan det [bidra med större ekonomiska resurser] så måste vi anpassa oss till det bidragssystem som finns

⁵⁷ Folkbildningsrådet. Folkbildningsrådets årsredovisning med verksamhetsberättelse 2014, s. 8 f.

Under 2014 har 4706 personer deltagit i de studiemotiverande kurser och 1089 i etableringskursen.

⁵⁸ von Essen & Åberg 2012, s. 56, 65 och 67 f.

⁵⁹ Ibid., s. 63 och 71.

och det styr i praktiken mer än huvudmannens ideologi, i det dagliga, praktiska arbetet.”⁶⁰

Precis som i studieförbundsfallet finns således flera hänsyn att ta. Man ska både lyssna på och ta hänsyn till huvudmannens önskemål, men samtidigt inte låta detta påverka folkhögskolans praktiska arbete för mycket. Det finns också en viss dubbelhet gentemot det statliga uppdraget. Å ena sidan ska folkhögskolan erbjuda en allmän medborgerlig bildning, man arbetar åt det offentliga, å andra sidan ska man vara profilerad, man arbetar åt det ideella. Det finns ju nämligen ett särskilt utvecklings- och profileringsbidrag. Att man är profilerad innebär emellertid inte att man ”... måste evangelisera på lektionerna” menade en av rektorerna. Samtidigt ställs frågan om den ideologiska kopplingen kan fortsätta om exempelvis hälften av verksamheten för vissa skolor är konferensverksamhet.⁶¹

I rapporten *Att vara folkhögskollärare* får vi insikt om vilket genomslag statens syften har inom folkhögskoleverksamheten. I den konstateras att såväl rektorersom lärare håller med om betydelsen av folkbildningens grundläggande idéer och statens syften med statsbidraget, även om det varierar vilken vikt man lägger vid olika aspekter av dessa syften. Exempelvis ser lärare vid allmän kurs relevansen med syftet om att utjämna utbildningsklyftor, medan lärare vid särskilda kurser lägger större vikt vid syftet som handlar om kulturlivet. Även om rektorerna i intervjuerna tydligt lyfter fram folkbildningens idégrund och statens syften så anger en stor del av lärarna att de känner ett förhållandevis litet behov av kunskap om statens förväntningar på verksamheten.⁶² Äldre lärare, i högre grad än yngre lärare, anser det viktigt med kunskap av statens förväntningar och har dessutom mer kunskap om dessa syften.⁶³

Rapportförfattarna ser också en risk att folkbildningstänkandet, och i detta även statens specifika syften med sitt stöd för folkbildningen, kommer få mindre utrymme om den process fortgår som vissa lärare och rektorer beskriver som en ”gymnasifiering” av folkhögskolan, och då framförallt av den allmänna kursen.

Vi kan dock notera två saker med anledning av denna rapport. Att kunskap om exempelvis statens syften anses som mindre viktigt än många andra

⁶⁰ Ibid., s. 112.

⁶¹ Ibid., s. 93 ff och 133 f.

⁶² Andersson m. fl. 2013, s. 108.

⁶³ Ibid., s. 35 och 44.

frågor, innebär inte att denna kunskap inte är viktig, utan bara relativt sett mindre viktig i förhållande till många andra frågor. I enkätsvaren anser nämligen knappt 80 procent att kunskap om statens syften är viktigt i mycket eller i ganska hög grad.⁶⁴ Samtidigt anser ungefär 35 procent av lärarna att de i ganska liten grad eller i mycket liten grad har kunskap om statens syften (vilket i stort också gäller för Folkbildningsrådets och huvudmannens förväntningar).⁶⁵ Det är emellertid inte särskilt märkligt att lärare anser att kunskap om hur man lägger upp och genomför sin undervisning, liksom kunskap inom sitt ämne, anses viktigare än kunskap om statens syften.

I en enkät som skickats till RIO-folkhögskolornas styrelseledamöter tillhör diskussioner om skolans ansvar för statens syften med statsbidraget de lägst prioriterade områdena, och områden där man anser att det egna arbetet på detta område inte är särskilt bra (värde 39 på en skala till 100). Om vi jämför med uppföljningen av skolans ekonomiska utveckling anser man att man där gör ett bra arbete (värde 91 av 100).⁶⁶

Låg kunskap om exempelvis statens syften innebär inte att dessa syften saknas i det praktiska arbetet. I en fråga till lärarna om vilka faktorer som är viktiga i folkhögskolearbetet, där faktorerna grupperats efter statens fyra syften, anses alla dessa faktorer överlag som viktiga i mycket eller i ganska hög grad. De faktorer som relativt sett får ett lägre värde är att bidra till deltagarnas intresse för och delaktighet i kulturlivet och att ge deltagarna inflytande över undervisningen.⁶⁷ Att statens syften och den praktiska verksamheten går hand i hand beror naturligtvis på att staten inte utformat dessa syften på egen hand utan de ligger väl i linje med de syften som folkbildningen själv formulerat sedan länge.

FOLKBILDNINGEN – DE MÅNGA INTRESSENAS ARENA

Hur ska vi då sammanfatta folkbildningens förutsättningar att verka? Att befinna sig i en position där man har att ta hänsyn till olika viljor eller intressen ger både förutsättningar men också begränsningar för agerandet. Denna position kan sägas gälla både för staten, Folkbildningsrådet och för de enskilda studieförbunden och folkhögskolorna. Staten har ett förtroende för folkbildningen och behöver inte ta politisk strid om stödet eftersom inget politiskt

⁶⁴ Ibid., s. 33.

⁶⁵ Ibid., s. 42.

⁶⁶ Rörelsefolkhögskolornas. Intresseorganisation. Styrelseutvärdering 2010–2014.

⁶⁷ Andersson m. fl. 2013, s. 63 f.

parti motsätter sig vare sig detta stöd eller folkbildningen som idé. ”Den som ifrågasätter svensk folkbildning kan komma att ifrågasättas för att sätta själva den svenska demokratins historia, funktionssätt och främsta företrädare ifråga”, skriver Folkbildningsutredningen i sitt betänkande. Att ”lägga sig i” mer konkret hur folkbildningen ska hantera detta stöd vill staten inte gärna göra, även om folkbildningen liksom alla andra bidragsmottagare måste visa att de uppfyller de syften som staten ställer upp för att vara berättigade till dessa bidrag.

Samtidigt har staten, tack vare det kontinuerliga stödet till folkbildningen, också tillgång till en befintlig organisation för andra insatser, exempelvis särskilda arbetsmarknadssatsningar för unga arbetslösa. Sett utifrån regeringens horisont kan man nog påstå att det finns ganska goda förutsättningar för att bedriva folkbildningspolitik. Man behöver inte heller vara mer precis i sin styrning än att ange de syften som de kommer till uttryck i bidragsförordningen, dels för att det inte finns någon önskan från något politiskt parti att vara mer precis, dels för att denna uppgift har överlåtits till Folkbildningsrådet. Att regeringen beslutar att folkbildningen ska utvärderas innebär inte att denna utvärderingsinformation behöver användas som ett styrverktyg, utan utvärdering utgör ett rutinmässigt inslag i dagens förvaltningspolitik.

Folkbildningsrådets förutsättningar är, åtminstone vid en första anblick, lite mer komplicerade. Det finns en press både uppifrån; från regering och riksdag, och underifrån; från studieförbund och folkhögskolor. Det gäller att presentera resultat uppåt, det vill säga att visa att statens syften uppnås, samtidigt som man nedåt i möjligaste mån försöker frikoppla bidrag och verksamhet, med andra ord att skapa förutsättningar för verksamheten men inte styra den. Den interna processen för bidragsfördelning skapar således en viss ”återhållsamhet” i förändringsbenägenheten. Det innebär också att effekterna av de nya bidragsförändringarna blir små.⁶⁸ Samtidigt finns kvalitetsmätningar bland exempelvis folkhögskolor där man bland annat frågar deltagarna om deras upplevelse av utbildningen och där resultatet visar på att ”folkhögskolans kvalitet är varaktigt hög, jämn och robust”.⁶⁹

I sin position mellan staten och medlemmarna försöker Folkbildningsrådet att gå båda parter till mötes och hantera bidragsgivarens och bidragsmottagarnas delvis motstridiga förväntningar. Folkbildningsrådet kan

68 Sjöstrand m. fl. 2013, s. 51 ff.

69 Johansson 2011.

argumentera gentemot riksdag och regering att de arbetar med kvalitetsfrågor, samtidigt som de tillämpar principen om särkoppling genom att inte låta detta inverka på bidragsmodellen. Utifrån statens ambivalens uppfattas förmodligen inte heller "trycket" från regeringen som så starkt att det skulle äventyra bidraget eller anseendet om Folkbildningsrådet inte går dem helt till mötes. Detta, enligt rapporten Att styra eller icke styra?, förklarar förmodligen att Folkbildningsrådet kan göra en särkoppling mellan kvalitetsfrågor och bidragsmodeller.

Denna särkoppling leder också till att man endast får små justeringar i verksamheten och där olika volymmått är det viktigaste kriteriet för fördelning. Eftersom all verksamhet anses lika viktig då mångfalden är central blir det endast små justeringar vid varje ny bidragsmodell. Om man inom folkbildningen inte vill prioritera mellan verksamheter, och om målet att åstadkomma konsensus är överordnat, kommer inte heller frågan om den övergripande fördelningen av medel mellan studieförbund och folkhögskolor att kunna diskuteras mer reellt. Den är idag ungefär "50/50" och har varit så sedan Folkbildningsrådet bildades 1991. "Det verkar som om denna fördelning mellan studieförbunden och folkhögskolorna är upphöjd till lag, eftersom den inte förändras", uttrycker sig en folkhögskolerepresentant.⁷⁰ Man måste naturligtvis inte genomföra förändringar, en verksamhet kan ju fungera bra. Men att redovisa hur bra, är väl en av de utmaningar som Folkbildningsrådet ständigt står inför. Folkbildningsrådet har fler viljor att hantera än regering och riksdag, men samtidigt goda förutsättningar eftersom vare sig regering och riksdag eller folkhögskolor och studieförbund kan se något bättre alternativ.

Folkhögskolorna, och i än högre grad studieförbunden, finansierar både sin folkbildningsverksamhet och sin övriga verksamhet även med andra intäktskällor utanför statsbidraget. Statens syften med bidraget till folkbildningsverksamhet måste alltså samsas med andra finansiärers krav och förväntningar på studieförbunden och folkhögskolorna. Redan här har alltså staten konkurrens i styrningen av folkbildningen. Som vi sett ovan spelar syftena roll för studieförbund och folkhögskolor men betraktas samtidigt som så vida att de inte är så styrande. Folkbildningsrådet är viktigt för studieförbund och folkhögskolor eftersom Folkbildningsrådet är den part som kan påverka medelsfördelningen. Samtidigt upplever många folkhögskolor och studieför-

⁷⁰ Sandahl m. fl. 2012, s. 52.

bund att de måste finansiera själva folkbildningsdelen med andra intäktskällor. Att Folkbildningsrådet exempelvis godkänner fler folkhögskolor är inte alltid så populärt eftersom det innebär att det blir fler som ska dela på samma statsanslag.

Folkhögskolorna och studieförbunden är de som har flest hänsyn att ta i sin verksamhet. De ska inte bara uppfylla regeringens och riksdagens krav, utan även Folkbildningsrådets, huvudmännens och deltagarnas krav och förväntningar. Eftersom de arbetar med den praktiska verksamheten har de, förutom att den ska gå ”ihop” såväl ekonomiskt som ideologiskt, också att hantera de demografiska och geografiska förutsättningarna som ständigt förändras. För folkhögskolornas del ökar andelen yngre ständigt över tid, folkhögskolorna skaffar sig filialer i städerna eller flyttar dit, vilket minskar andelen deltagarveckor i glesbefolkade områden.⁷¹ De praktiska utmaningarna är förmodligen större för såväl studieförbund och folkhögskolor än de som kommer till uttryck i den politiska styrningen. ■

⁷¹ Ibid., s. 30 och 38 f.

LITTERATUR

- Andersson, P., Rudberg, K., Rydenstam, K. & Svensson, L. (2013). *Att vara folkhögskollärare: förutsättningar, kompetensbehov och tidsanvändning*. Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2013. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy: Talk, decisions and actions in organizations*. Second edition. Oslo: Abstrakt forlag.
- Folkbildningsförbundet. Dnr 49, u2013, 7 arl. Stockholm 2013-09-19.
- Folkbildningsrådet. Folkhögskolornas ekonomi 2011.
- Folkbildningsrådet. Folkhögskolornas ekonomi 2012.
- Folkbildningsrådet. Folkhögskolornas ekonomi 2013.
- Folkbildningsrådet. Nationell redovisning av folkbildningens kvalitetsarbete 2010.
- Folkbildningsrådet. Sammanställning av statsbidragsdiskussionerna vid Folkhögskolekonferenserna i Malmö och Nacka mars 2010. 2010-04-27.
- Folkbildningsrådet. Samlad bedömning av folkbildningens samhällsbetydelse 2013.
- Folkbildningsrådet. Statsbidrag till folkhögskolor 2017 – villkor och fördelningskriterier. Handling till styrelsemöte 27 januari 2016.
- Folkbildningsrådet. Statsbidrag till studieförbund 2017. Villkor och fördelningskriterier. Fastställda av Folkbildningsrådets styrelse 16 december 2015, dnr 18, 2015, 092.
- Folkbildningsrådet. Studieförbundens ekonomi 2013.
- Folkbildningsrådet. Styrelsemöte 2014-05-28. Handling till punkt 9.
- Folkbildningsrådet. Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2013.
- Folkbildningsrådet. Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2014.
- Folkbildningsrådet. Översyn av system för statsbidrag till studieförbund. 2014-02-04. Handling till punkt 10, Styrelsen 2014-02-20.
- Johansson, T. (2011-01-12). Folkhögskolans kvalitet är varaktigt hög, jämn och robust. *FB Kvalitet/Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation*.
- Lindgren, L. (2001). *Varken privat eller offentligt. Folkbildningsrådet "i myndighets ställe"*. Göteborgs universitet: CEFOS.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977) *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. American Journal of Sociology, 1977, Vol. 83, No.2, s. 340–363.
- Prop. 1990/91:82. *Om folkbildning*.
- Prop. 2013/14:172. *Allas kunskap – allas bildning*.
- Prop. 1997/98:115. *Folkbildning*.

- Prop.2013/14:1. Budgetpropositionen. Utgiftsområde 17.
- Regeringens skrivelse 2011/12:26. *Riksrevisionens rapport om statens stöd till studieförbunden.*
- Riksdagen. Riksdagens protokoll 2013/14:130. Maria Arnholm (fp) anförande 97.
- Riksdagen. Riksdagens protokoll 2013/14:130. Lars Ohly (v) anförande 112.
- Riksdagen. Riksdagens protokoll 2013/14:130. Lars Axel Nordell (kd) anförande 120.
- Riksrevisionen 2011:12. *Statens stöd till studieförbunden.* Stockholm: Riksrevisionen.
- Rothstein, B. (1992). *Den korporativa staten: intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*, I:a uppl. Stockholm: Nordstedts juridik.
- Rothstein, B & Trägårdh, L. (2007). "The state and civil society in a historical perspective: the Swedish case", i *Nothern Europe: the Swedish model reconsidered*. S. 229–253. New York: Berghahn books.
- Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation. Styrelseutvärdering 2010–2014.
- Sandahl, R., Sjöstrand, E., Wiberg, U. & Eriksson, I. (2012). *Ett system som alla kan leva med. – delrapport 1 i utvärderingen av nya statsbidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor.* Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2012. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Sandahl, R & Sjöstrand, E. (2014). *Att styra eller icke styra? Slutrapport i utvärderingen av bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor.* Folkbildningsrådet utvärderar No 5 2014. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- SFS 1991: 977. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen.*
- SFS 2015:218. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen.*
- Sjöstrand, E., Sandahl, R., Einarsson, T. (2013). *Implementeringen av nya bidragsmodeller– Delrapport 2 i utvärderingen av bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor.* Stockholm: Folkbildningsrådet utvärderar No 3 2013. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- SOU 1996:159. *Folkbildningen – en utvärdering.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2003:94. *Folkbildningens särart? Offentlighet, forskning och folkbildningens självförståelse.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2012:72. *Folkbildningens samhällsvärden. En ny modell för statlig utvärdering.* Stockholm: Fritzes.
- von Essen, J. & Åberg, P.(2009). *Folkrörelseanknytningar och marknadsrelationer.* Folkbildningsrådet utvärderar No 3 2009. Stockholm: Folkbildningsrådet.

- von Essen, J. & Åberg, P. (2012). *Tradition, resurs eller nödvändighet. Om relationen mellan folkhögskolor och huvudmän*. Folkbildningsrådet utvärderar No 2 2012. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Wijkström, F. Einarsson, S. & Larsson, O. (2004). *Staten och det civila samhället: idétraditioner och tankemodeller i den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer*. Stockholm. Socialstyrelsen. ■

3 Folkbildningen och statens fyra syften

Kenneth Abrahamsson och Anna Nørholm Lundin

INLEDNING

I det här kapitlet analyseras Folkbildningsrådets utvärderingar och större kartläggningar som har framtagits inom ramen för, eller i anslutning till, Folkbildningsrådets utvärderingsstrategi. Analysen avser att ta reda på hur statens syften med folkbildningsanslaget uttolkats i Folkbildningsrådets utvärderingar och vilka resultat och samhällseffekter som utvärderingarna visar. Till det kommer frågan om vad som *inte* uppmärksammas i Folkbildningsrådets utvärderingar, det vill säga vilka områden saknar vi kunskap om. Kapitlets frågeställningar blir därmed:

1. Med den inriktning som utvärderingarna har – Vilken innebörd har statens fyra syften givits i rapporterna? Hur har statens fyra syften uttolkats?
2. Med den innebörd som syftena givits – Vad säger utvärderingarna om studieförbundens och folkhögskolornas verksamheter i relation till statens fyra syften? I vilka avseenden uppnås dessa? I vilka avseenden uppnås de *inte*? Vilka samhällseffekter går alltså att utläsa ur utvärderingarna?
3. Med den innebörd som syftena givits – Vad är det som utvärderingarna *inte* säger? Vad är det som *inte* uppmärksammas?¹

Utvärdering av samhällseffekter

Som nämndes i det inledande kapitlet så är statens syften med stödet till folkbildningen centrala i Folkbildningsrådets arbete med utvärdering och uppföljning. Analysen i det här kapitlet utgår från statens fyra syften med stödet till folkbildning och varje syfte har här fått ett kortare namn för att vi enklare ska kunna göra kopplingar till enskilda syften:

¹ I analysen redovisas en närläsning och analys av utvärderingarna, metoden är textanalytisk. Förutom ovan nämnda frågor så finns ett fokus på innehåll, argumentation och tendenser i materialet. Vi har valt att avgränsa oss ifrån mer konkreta metodfrågor (intervju, enkät etc.), även om dessa nämns några gånger.

- Demokratisyftet (stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin).
- Påverkanssyftet (bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen).
- (Ut-)bildningssyftet (bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället).
- Kultursyftet (bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet).

Folkbildningsrådets utvärderingsstrategi innebar även att folkbildningens förutsättningar, processer och resultat belystes – det vill säga olika steg i en tänkt effektkedja. Bland utvärderingsforskare förespråkas just denna bredd, till skillnad från ett alltför snävt fokus på resultat och effekter². I utvärderingsstrategin gavs utvärderingarna tre olika inriktningar:

- syftesinriktade utvärderingar (huvuddelen av utvärderingarna),
- allmänna utvärderingar (belyser förutsättningar för folkbildningen som är av betydelse för att statsbidragets syften ska nås),
- metautvärdering (summerar resultat och lärdomar från övriga utvärderingar).

Som komplement till utvärderingarna genomfördes även ett antal kartläggningar. Syftet med dessa var att belysa områden inom folkbildningen mer generellt, som underlag för eventuella framtida utvärderingar.

Olika definitioner av statens syften i utvärderingarna

I strategin lyftes behovet av indikatorer som grund för operationalisering av syftena fram. Däremot ingick ingen gemensam eller överordnad uttolkning av statens syften i själva strategin. Ansvaret för att fylla syftena med innebörd har lagts på respektive utvärderargrupp. I varje utvärderingsplan som expertgruppen och Folkbildningsrådet formulerat har ingått krav på att utvärderarna ska knyta sina utvärderingsresultat till statens fyra syften. Detta har varit den gemensamma utvärderingsfrågan, samtidigt som arbetssättet har inneburit att syftena har tolkats på olika sätt i olika utvärderingar.

² Lindgren 1996, 2008.

Varje utvärderingsrapport innehåller dessutom två separata resonemang kring syftena. Utöver experternas analys och diskussion, har Folkbildningsrådet fogat ett avsnitt kallat *Folkbildningsrådets reflektioner* som en inledning till rapporterna. Här formulerar Folkbildningsrådet en folkbildningspolitisk analys av utvärderingsresultaten – i relation till statens fyra syften.

HUR BEHANDLAS STATENS SYFTEN I FOLKBILDNINGSRÅDETS UTVÄRDERINGAR?

Det material som beskrivs och analyseras i detta kapitel består av 17 utvärderingar och kartläggningar.³ Rapporterna och deras innehåll kommer inte att presenteras innan de används som exempel, men genomgången kommer att ge en viss orientering av innehållet. Som en introduktion till materialet finns dock nedan en tabell där följande ingår: rapporternas titlar, år för publikation samt beskrivande nyckelord.

3 Se referenslista

Tabell 3.1. Folkbildningsrådets utvärderingar och kartläggningar.

Rapport och år	Nyckelord
Folkrörelseanknytningar och marknadsrelationer. Studieförbunden och deras grundorganisationer, medlemsorganisationer och samverkansorganisationer (2009).	Studieförbund Folkrörelse och marknad Förutsättning
Folkhögskoledeltagarundersökning 2010. Folkbildning för alla? (2011).	Folkhögskola Deltagare Förutsättning, process/resultat
Mångfaldig (folk)bildning för det offentliga samtalet? Tre minoritetens egna bildningsverksamheter (2011).	Studieförbund, folkhögskola Minoritet Förutsättning, process/resultat
Folkbildning i Sveriges kommuner. Spridning och relation till socioekonomiska strukturer (2011).	Studieförbund, folkhögskola Kartläggning Kommun Utbud, deltagande, ekonomi och socioekonomi
Gränsöverskridande folkbildning – om resurser, nätverk och transnationellt engagemang. 2011	Folkhögskola, studieförbund Kartläggning Förutsättning, process
”Ett system som alla kan leva med” – delrapport 1 i utvärderingen av nya bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor (2012).	Bidragssystem Förutsättning, process
Implementering av nya bidragsmodeller. Delrapport 2 i utvärderingen av nya bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor (2013).	Bidragssystem Förutsättning, process
Att styra eller inte styra? Slutrapport i utvärderingen av nya bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor (2014).	Bidragssystem Förutsättning, process
Tradition, resurs eller nödvändighet? Om relationerna mellan folkhögskolor och deras huvudmän (2012).	Bidragssystem Förutsättning, process

Rapport och år	Nyckelord
Att vara folkhögskollärare. Förutsättningar, kompetensbehov och tidsanvändning (2013).	Folkhögskola Lärare Förutsättning, process
Kulturprogrammets betydelse för lokalsamhället. Utvärdering 1 av studieförbundens kulturprogram (2013).	Studieförbund Kulturprogram Förutsättning, process, resultat Lokalsamhälle
Kulturprogrammets betydelse för deltagarna. Utvärdering 2 av studieförbundens kulturprogram (2014).	Studieförbund Kulturprogram Förutsättning, process, resultat Deltagare
Kulturprogrammets betydelse för kulturutövarna. Utvärdering 3 av studieförbundens kulturprogram (2014).	Studieförbund Kulturprogram Förutsättning, process, resultat Utövare
Cirkelledare – folkbildningens fotfolk och drivkraft (2014).	Studieförbund Cirkelledare Förutsättning, process
Cirkeldeltagare efter 65 – livskvalitet och aktivt medborgarskap (2014).	Studieförbund Deltagare Förutsättning, process, resultat
Steget vidare – undersökning bland folkhögskolans deltagare 2013 (2015).	Folkhögskola Deltagare Förutsättning, process, resultat
Mer engagemang? Folkbildningen i det svenska civilsamhället? (2015).	Studieförbund, folkhögskola Förutsättning, process, resultat

Tydligare inriktning mot statens syften

Större fokus på syften över tid

I Folkbildningsrådets utvärderingar har ansvaret för att fylla syftena med innebörd – att uttolka dem – lagts på respektive utvärderargrupp. Detta har inneburit en utmaning för utvärderarna i den aktuella analysen eftersom uttolkningarna varierar.

Sammantaget kan konstateras att i nästan samtliga av Folkbildningsrådets utvärderingar ställs resultaten i relation till statens syften med statsbidraget. I det material som granskats syns dessutom ett mer uttalat fokus på syftena, och även på fler av syftena, över tid. Statens intentioner blir en allt mer central fråga. Folkbildningsrådets reflektioner och sammanfattande bedömningar fyller samtidigt en allt mer uttalad funktion för att förtydliga politisk relevans och kunskapsbidragets relevans. En annan tendens är att utvärderingarna efter hand utformas så att de kan komplettera varandra.⁴

Syften mer eller mindre centrala

Statens syften – intentioner – med statsbidraget finns närvarande både explicit och implicit – genom definitioner av folkbildning och resonemang som så att säga kan läsas in mellan raderna. I synnerhet i de tre utvärderingarna av studieförbundens kulturprogram och i *Cirkeldeltagare efter 65* är syftena centrala utgångspunkter. Även i undersökningen av folkhögskolans deltagare, *Stegget vidare*, så fyller syftena en central roll. De uttolkas med hjälp av tidigare studier och jämförs sedan med det empiriska materialet. Även i studien av folkbildningen i civilsamhället *Mer engagemang?* finns en tydlig koppling till statens syften, förstått som medborgerligt och ideellt engagemang. I kartläggningen Gränsöverskridande folkbildning är statens syften och de då aktuella verksamhetsområdena en central utgångspunkt. Fokus i kartläggningen är på global rättvisa, folkhälsa och hållbar utveckling.

I en något mindre andel av utvärderingarna är statens syften mer perifera. Istället för att utgå från syftena så är till exempel folkbildningens tradition av fri- och frivillighet eller dess folkrörelsegrund centrala. Andra utgångspunkter är folkhögskollärares och cirkelledares kunskaper och engagemang eller utmaningar som folkbildningens står inför. I de tre utvärderingarna av de nya bidragssystemen som sammanfattas i *Att styra eller inte styra?*

4 Några belyser syftena mer tydligt, andra ger en bredare bild av förutsättningar och processer.

fungerar syftena som referenspunkt i analysen av folkbildningens styrningsmekanismer.

I andra utvärderingar anknyter utvärderarna visserligen till syftena i analysen, men de blir centrala framförallt genom en teoretisk operationalisering där empirin förstås med hjälp av begrepp, till exempel genom fokus på socialt kapital som teoretiskt ses som centralt för en fungerande demokrati. I *Folkbildning i Sveriges kommuner* uttolkas syftena dels som ett övergripande syfte och dels som särskilda värden knutna till verksamheten. Med hjälp av teori förstärks bilden av folkbildningens potential som motor för regional tillväxt. Bara delvis kan tesen om att sociala kapital kan stärkas bevisas.

Starkare fokus på nytta och effekt

Statens syften handlar om folkbildningens roll och påverkan på samhället. Med starkare inriktning mot syftesuppfyllelse följer att utvärderingarna sammantagna kommer att ägna allt mer uppmärksamhet åt folkbildningens resultat och effekter. Bidraget till demokratin och samhället, som bygger på eller så att säga aggregeras ur individens nytta, är ett starkt tema. När det gäller exempelvis utvärderingarna av studieförbundens kulturprogram, men även folkbildningen överlag, finns ett tydligt mervärdestänkande – att här ska man få valuta för pengarna. Kulturen ska ge något mer än kulturupplevelser, de ska bidra till demokratin.

Det är rimligt att anta att detta innebär en styrning av uppmärksamheten som riskerar att missgynna studieförbundens och folkhögskolornas verksamheter, till exempel mobiliserande processer som inte lika tydligt kan knytas till tydliga effekter.⁵

Förutsättningar vid sidan av resultat och effekter

Att belysa statens syften innebär inte bara att titta på olika typer av utfall. I de flesta utvärderingarna uppmärksammas även olika förutsättningar för syftesuppfyllelse och i något fall olika folkbildande processer. Också i utvärderingar som placerats i denna kategori finns en tendens till att syftena blir mer synliga över tid och att utvärderingar med olika utformning tillåts komplettera varandra.

I exempelvis rapporten *Cirkelledare – folkbildningens fotfolk och drivkraft* utgör statens syften framförallt en fond, en förväntan, som beskrivs som

5 Jmf. Larsson, 2013.

högstämmd. Istället är cirkelledargruppens sammansättning och cirkelledarnas kompetens i fokus, som förutsättningar för att syftena ska uppfyllas. Enligt utvärderarna är mångfald bland cirkelledarna en förutsättning för att demokratisyftet ska uppnås.

I *Att vara folkhögskollärare* nämns statens syften med stödet till folkbildningen inledningsvis och i den avslutande diskussionen. Dock är de inte centrala i sig, utan även här är det förutsättningarna för att syftena ska kunna uppfyllas som är i fokus, i det här fallet lärarnas kunskap och inställning. I rapporten beskrivs folkhögskolans lärare och deras syn på sitt arbete. Även skolledningarnas perspektiv redovisas. Folkbildningens idégrund och statens syften framhålls som viktiga av både lärare och rektorer, samtidigt som lärarna uttrycker ett starkare fokus på folkbildningens idégrund än på statens syften.

Tre utvärderingar har handlat om medelstilldelning och styrning av studieförbund och folkhögskolor: *Ett system som alla kan leva med*, *Implementering av nya bidragsmodeller* och *Att styra eller icke styra?*. I dessa betraktas statens syften och Folkbildningsrådets utvärderingar som kanske främst ideologiska instrument i styrningen av folkbildningen, och därigenom som avgörande för folkbildningens förutsättningar att verka. Samtidigt som bidragssystemen och förhandlingarna kring dem har fått en konkret betydelse i verksamheten. Statens konstanta ambivalens när det gäller frågan om att styra eller inte styra studieförbundens och folkhögskolornas arbete problematiseras.⁶

I kartläggningen *Gränsöverskridande folkbildning* belyses den internationellt engagerade folkbildningen och de synsätt som präglar utbytet. Själva synsätten och de kunskaper som genereras i utbytet kan ses som indirekta förutsättningar för att statens syften uppfylls.

Andra värden än statens

I flera rapporter problematiserar utvärderarna, eller markerar avstånd, mot statens syften. Detta kan förstås både som ett motstånd mot samhällsliga tendenser till effektsökande i mer krass mening, och som en ovilja att värdera folkbildningen (enbart) inom de ramar som knyts till den statliga finansieringen. Folkbildningens värden ska inte begränsas till mätbara effekter och folkbildning är större och vidare än statens intentioner med statsanslaget. Den bredare reflektionen kring både folkbildningen och själva utvärderings-

6 Hänvisning till del 2 i metautvärderingen.

uppdraget kan antas bero på forskarnas förförståelse, med grund i empiriskt och teoretiskt arbete.

Istället är det andra värden som lyfts fram – som alternativ till statens syften eller som komplement. Analyser som på olika sätt belyser folkbildningens fri- och frivillighet, folkrörelsemässigheten och folkhögskolan som utbildningsform återkommer i flera rapporter.

I exempelvis *Att vara folkhögskollärare* är fri- och frivilligheten liksom lärarnas kompetens och arbetsvillkor mer centrala frågor än statens syften.⁷ Syftena anges inledningsvis och återkommer i slutdiskussionen. Här studeras även hur lärarnas förhåller sig till folkbildningens idégrund och statens syften. Mer centrala begrepp är dock kompetens, tidsanvändning och profession. Utvärderarna tar upp sådant som folkbildningens fri- och frivillighet och hur den utmanas av nya deltagargrupper och en så kallad gymnasifiering av skolformen.

I *Folkhögskoledeltagarundersökning 2010* ser utvärderarna det som befoгат att, i jämförelse med det formella utbildningssystemet, anlägga ett fokus på rättvisasppekter snarare än tillväxtaspekter. Även tillgänglighet för alla lyfts fram som ett av folkhögskolans stora värden. Utvärderarna betonar att de studerar folkhögskolans betydelse för deltagarna. De undersöker alltså *inte* vilken betydelse statens stöd till folkhögskolan har haft för deltagarna. Denna distinktion har, enligt utvärderarna, sin grund i synen på folkhögskolan som en fri och i förhållande till staten åtminstone delvis oberoende utbildningsform.

I *Cirkeldeltagare efter 65* problematiseras relationen mellan statens syften med stödet till folkbildningen visavi den praktiska verksamheten i exemplet studiecirkclar. Statens tanke om att folkbildningen ska vara fri och frivillig framhålls som möjlighet att arbeta efter sina egna mål: ”De enskilda studiecirkclar ser knappast som sin uppgift att uppfylla statens syften. Deltagarnas engagemang finns i huvudsak för ett ämne och i gruppen som gemenskap (s 19).”

Även den självklarhet varmed folkbildningens rörelsekaraktär framhålls i rapporterna *Tradition, resurs eller nödvändighet* och *Rörelseanknytningar och marknadsrelationer*, kan förstås som ett subtilt inlägg i diskussionen om folkbildningens autonomi respektive bidrag till samhället. Det vill säga en

7 Även i *Cirkelledare – folkbildningens fotfolk och drivkraft* och *Gränsöverskridande folkbildning* belyses ledares/lärares kompetens och engagemang som ett värde som går utanför eller är en förutsättning för att statens syften uppfylls.

markering i en pågående diskussion om vad som utgör värdefull folkbildning och kunskap om denna.

Helhetssyn på folkbildningen

Syftena beskriver en helhet

I de flesta utvärderingarna uppmärksammas samtliga fyra syften. De bildar en helhet. Resultat och effekter i relation till enskilda syften bedöms som svåra att urskilja, kanske framför allt när det gäller demokratisyftet och påverkanssyftet.

Detta markeras exempelvis i utvärderingarna *Mångfaldig (folk)bildning för det offentliga samtalet?* och *Cirkeldeltagare efter 65*. Här har utvärderarna uttolkat statens syften i bred mening. Dessa ses som sammanhängande, med ett övergripande syfte att bidra till alla medborgares möjlighet att delta i olika aspekter av samhällslivet på jämlik och demokratisk grund.

Även i de tre utvärderingar som har gjorts av studieförbundens kulturprogram utgör statens samtliga syften utgångspunkter som återkommer i analys och diskussion, även om kultursyftet ges extra uppmärksamhet i den första utvärderingen och påverkanssyftet i den andra och tredje.

Demokratin är överordnad

I de undersökta utvärderingarna framstår demokratisyftet över tid som allt mer överordnat, det vill säga som den grund till vilka de andra syftena antas kunna bidra. Det här är i linje med statens motiv till folkbildningens stöd, nämligen att den bidrar till en demokratisk utveckling av samhället.

I exempelvis rapporten *Cirkeldeltagare efter 65* menar utvärderarna att syftena kan betraktas som staplade på varandra, men väljer att istället se dess samband. De sammanfattar att samtliga syftesformuleringar då kan anses vara kopplade till ett övergripande syfte om att bidra till att öka alla medborgares möjligheter att delta i olika aspekter av samhällslivet på jämlik och demokratisk grund. Relationen kan uttryckas som att demokratisyftet är övergripande – där samhällsengagemanget ingår, utbildning bidrar och kultur handlar om att inkludera en verksamhet som finns och är en resurs.

Ett antagande som görs i den tredje utvärderingen av studieförbundens kulturprogram, *Kulturprogrammets betydelse för kulturutövarna*, är att om kulturprogrammen stärker det sociala kapitalet, både för enskilda och i samhället i stort, så innebär det att de är relevanta för att utveckla demokratin.

Detta för att göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation och för att skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen.

I Folkbildningsrådets reflektioner kring *Kulturprogrammets betydelse för lokalsamhället* sägs att kultur ska bidra till en bredare medborgarbildning, det vill säga att det finns ett överordnat demokratisyfte till vilket de andra syftena förväntas bidra.

Likaså i deltagarundersökningen *Steget vidare* resonerar författarna kring de fyra syftena som tätt förbundna. Kultursyftet tolkas något annorlunda än i rapporterna ovan. Det ses som både knutet till demokratisyftet och som något som står för sig själv. Enligt författarna bör det därför förstås på en aggregerad nivå snarare än att det kan förväntas genomsyra all verksamhet.

Folkbildning i relation till andra samhällsområden

I flera utvärderingar framträder en bred bild av folkbildningen som går utanför både statens syften och själva folkbildningen.

Det betyder till exempel att statens syften med stödet till folkbildningen även tolkas i relation till begreppet civilsamhälle och den betydelse och förväntan som finns på folkbildningen att ge röst åt olika grupper, skapa gemenskap, ge demokratiska erfarenheter och producera tjänster. Folkbildningens relation till, och betydelse för, det svenska civilsamhället uppmärksammas i *Tradition, resurs eller nödvändighet* och *Rörelseanknytningar och marknadsrelationer*.

Även studien av folkbildningen i civilsamhället *Mer engagemang?* tar utgångspunkt i att cirkeldeltagare kan förstås i ett bredare sammanhang, där deltagande i studiecirklar och andra civilsamhälleliga organisationer hänger ihop och tillsammans bidrar till ökat medborgerligt och ideellt engagemang.

Folkbildningsrådet knyter även i sina reflektioner an resultaten som presenteras i *Cirkelledare – folkbildningens fotfolk och drivkraft* till begreppet civilsamhället, det vill säga inom ramen för en bredare kontext.

Kulturpolitik och kulturliv i bred mening uppmärksammas i utvärderingarna av studieförbundens kulturprogram. Förutsättningar för kulturlivet beskrivs, till exempel politik, ekonomi och organisation. I ett antal studerade kommuner analyseras såväl förutsättningar för, som bidrag till, det lokala kulturlivet. Även kulturprogrammets relevans för utövarnas arbetsmarknad och bidrag till att de kulturpolitiska målen uppfylls lyfts fram.

I Folkbildningsrådets reflektioner kring den andra av de tre rapporterna om kulturprogrammen lyfts bidraget till demokrati och samhälle fram.

Intresset kretsar kring förändrade relationer i civilsamhället och vikten av att folkbildningen är öppen för nya behov, huvudmän, medlemsorganisationer och samverkansorganisationer.

Individ, grupp, organisation, samhälle – hur hänger det ihop?

Statens syften talar om processer och förändringar på samhällsnivå. I de statliga styrdokumenterna, framför allt i de båda folkbildningspropositioner som regeringen presenterat under den senaste tioårsperioden, finns dock ett starkare fokus på individ än på samhälle. Motivtexterna i styrdokumenterna tar nästan undantagslöst avstamp i enskilda deltagares erfarenheter och personliga utveckling.

Detta både avspeglas och uppmärksammas i Folkbildningsrådets utvärderingar. Ungefär hälften av dessa har ett tydligt deltagarfokus. I analyserna utgår utvärderargrupperna i huvudsak från enskilda deltagare, för att därefter vidga perspektivet. Ofta rör man sig mellan två analysnivåer – från individ till samhälle. Här görs antaganden om folkbildning som process, där individens perspektiv kan breddas och fördjupas och personligheten kan utvecklas, och där värdet på samhällsnivå består i de sociala kapital som skapas i en folkrörelse- och civilsamhällestradition.

Statens intentioner uttolkas i kulturprogramutvärderingarna med utgångspunkt i avtryck och förändring på individnivå som sprids till samhället. Individens upplevelser och vanor aggregeras upp till samhällsnivå. Det är inte deltagarnas upplevelser av kultur i sig som blir viktiga, utan att genom kulturen skapa sociala och politiska fora för inflytande och påverkan.

Fokus i de båda inledande utvärderingarna är deltagarnas kulturvanor jämfört med övriga befolkningens och i relation till begreppet socialt kapital och statens syften. I den tredje utvärderingen, *Kulturprogrammets betydelse för utövarna*, studerar utvärderarna kulturvanor i relation till socioekonomiska faktorer och social bakgrund. Kulturell bildning förstås som en tolknings- och omtolkningsprocess präglad av lärande, reflektion och möten med känt och okänt. På så sätt uttolkas statens syften med stödet till folkbildningen i relation till deltagande, utjämning, personlig utveckling och mötesplatser.

I *Folkhögskoldeltagarundersökning 2010* är statens syften med stödet till folkbildningen en utgångspunkt. Deltagares omedelbara upplevelser studeras och jämförs med annan utbildning och knyts an till tidigare forskning. En bred bild av deltagares upplevelser ges och problematiseras i relation till frågan om tillgänglighet för alla.

I deltagarundersökningen *Steget vidare* ses folkhögskolemiljön som på olika sätt bidragande till att individer kan bli stärkta till exempel genom ökad kompetens och förbättrat självförtroende. Detta kan i sin tur leda till bättre förutsättningar i arbetsliv och fortsatta studier. Individens förmåga att våga säga sin mening och kompetens i samhällsfrågor kan i förlängningen bidra till ett ökat deltagande i samhällets demokratiska processer. Utvärderarna konkluderar att studien inte ger möjlighet att fullt ut bedöma folkbildningens måluppfyllelse i relation till statens syften. Dock bedöms verksamheten till stora delar vara framgångsrik i att följa intentionerna i syftena. Genom att ge förutsättningar för individuell utveckling kan även en samhällsnytta uppnås.

Andra utvärderare vill vidga statens fokus på individuell utveckling och individens delaktighet till att omfatta civilsamhällets organisationer som redskap för individer såväl som intressen på kollektiv nivå. I *Cirkeldeltagare efter 65* lyfter utvärderarna fram att det civila samhällets organisationer kan vara ett redskap för individer såväl som intressen på kollektiv nivå. Utvärderarna ser det inte som möjligt att ge ett entydigt svar på frågan om i vilken mån som enskilda studiecirkelar bidrar till att uppfylla statens syften. Däremot går det att resonera om på vilka sätt studiecirkelarna, inte var och en för sig men som en sammantagen verksamhet, bidrar till att uppfylla syftena.

En utvärdering utgår i analysen från deltagargrupper snarare än enskilda deltagare. I *Mångfaldig (folk)bildning för det offentliga samtalet?* är en av utgångspunkterna att demokratisyftet kan uppnås genom att olika kulturer möts. Utvärderarna definierar folkbildning som en samhällelig delaktighetsprocess, med utgångspunkt i dess mer radikala historia. Även i *Gränslös folkbildning* belyses omvärldskunskap som ett värde och en indirekt förutsättning för att statens syften uppfylls. På samma sätt kan ett folkbildande förhållningssätt förstås som betydelsefullt. Som inte bara går ut på att ge, men också på att lära och samverka.

Sex utvärderingar inriktas direkt mot folkbildningens organisationer eller andra förutsättningar, snarare än mot dess deltagare eller anställda. Kunskap om de nya bidragssystemen innefattar även en viss analys av styrning och vilken roll statens syften spelar som styrinstrument. Dessa sex hör till gruppen allmänna utvärderingar, det vill säga de är avsedda att belysa förutsättningar för folkbildningen som är viktiga för att statsbidragets syften ska kunna nås. Utvärderingsresultaten relateras inte till folkbildningens betydelse på samhällsnivå.

UPPFYLLER FOLKBILDNINGEN STATENS SYFTEN?

Bland forskare finns olika sätt att se på hur resultat och effekter bör beskrivas, som lite förenklat kan beskrivas som två poler. Den ena förespråkar mätbarhet, jämförbarhet och nyckeltal, medan den andra talar om begrepp som effekt och nytta i bredare mening och förespråkar kvalitetsgranskning, ny-tokapital och mening.^{8,9} Med hjälp av teori och empiri görs enligt det senare synsättet antaganden om hur folkbildningens innebörd och betydelse kan förstås och förklaras.

Tyngdpunkt på innebörd och betydelse

Det är alltså ansatsen att tala om effekt och nytta i bredare mening som dominerar i Folkbildningsrådets utvärderingar. I rapporten *Cirkeldeltagare efter 65* framhåller exempelvis utvärderarna att den frihet som uppskattas av cirkeldeltagarna inte är förenlig med den rikriktning som skulle krävas för att verksamheten skulle vara mer tydligt mät- eller jämförbar.

I deltagarundersökningen *Steget vidare* betonar författarna att de, genom studiens design, inte har möjlighet att fullt ut eller i kvantifierbar mening bedöma folkbildningens måluppfyllelse i relation till staten. Mot bakgrund av en grundlig uttolkning av statens syften och deltagares upplevelser kan de dock bedöma de förutsättningar som ges för att syftena ska kunna uppfyllas.

Gemensamt för de granskade utvärderingarna är att någon form av empiri jämförs och tolkas i relation till annan utbildning, övrig befolkning, tidigare forskning och undersökningar samt teori. De teoretiska begrepp som används, till exempel demokrati, civilsamhälle, socialt kapital och lärande, bidrar till att definiera vad folkbildning är och hur de utvärderade verksamheterna bidrar till syftesuppfyllnad.

Fritt sökande efter kunskap

Inom ramen för respektive utvärderingsuppdrag tillåts experterna att söka kunskap relativt fritt. I utvärderingarna finns exempel på att akademisk problematisering så att säga vävs samman med värdering och policyresonemang – på ett till synes självklart sätt. Detta kan förstås som uttryck för den typ av argumentation som präglar folkbildningsforskningen över lång tid, det utgör närmast en genre.¹⁰

8 Folkbildningsutredningen, 2012.

9 Lindgren, 2008.

Forskare har visat att det finns en risk med att alltför entydigt fokusera folkbildningens instrumentella nytta.¹¹ Forskarna exemplifierar sitt resonemang genom att beskriva studiecirklar som *offentligheter i civilsamhällets meningsgivande dimension*. Det är mening deltagarna möter snarare än möjligheter till samhällsförändring och fördjupning av demokratin. Denna frizon har betydelse för individen och därmed även för samhället.

I utvärderingarna ges exempel på olika kunskapssyner. Det handlar bland annat om att vilja förstå deltagares erfarenheter med hjälp av teori, där avstånd markeras mot mät- och jämförbarhet (*Cirkeldeltagare efter 65*). Teori kan även användas för att ge en bild av folkbildningens potentiella bidrag till samhällsutvecklingen (*Kulturprogrammets betydelse, 3 rapporter*). Teori ger argument både för och emot tanken att folkbildningen kan uppfylla statens syften (*Mångfaldig (folk)bildning för det offentliga samtalet?*).

I studien av folkbildningen i civilsamhället *Mer engagemang?* ges även exempel på hur omfattande empiriska studier, där en jämförelse med övrig befolkning över tid är möjlig, kan ge tydliga belägg för cirkeldeltagandets betydelse för medborgerligt och ideellt engagemang. Det kan också vara frågan om en bredare kartläggning, som i fallet med *Gränslös folkbildning*. Denna har genomförts i samarbete mellan Folkbildningsrådet och Mimer nationellt center för folkbildningsforskning.

Uttolkningen styr resultaten

Den uttolkning av syftena som utvärderarna gör får betydelse för vilka resultat som framträder – och även för definitionen av folkbildning. Det kan till exempel vara fråga om en bred definition där betydelser av individuellt och kollektivt slag ingår (*Cirkeldeltagare efter 65*). Där exempelvis stärkt självförtroende och ökad kompetens ger bättre förutsättningar i fortsatta studier och arbetsliv (*Steget vidare*). Att tränas i att säga sin mening och att få ökad kunskap i samhällsfrågor kan bidra till ett ökat deltagande i samhällets demokratiska processer.

En annan uttolkning lyfter fram begrepp som process, bildning, lärande, gemenskap, röst och forum ingår (*Kulturprogrammets betydelse, 3 rapporter*). Folkbildningens tradition framstår som en möjlighet, men också med inbyggda motsättningar, för demokratiutveckling (*Mångfaldig (folk)bildning*

10 Lundin, 2008.

11 von Essen, Larsson, Nordzell, Sundgren & Åberg, 2013.

för det offentliga samtalet?). Vidare kan det handla om att betona tillgänglighet, rättvisa samt fri- och frivillighet som folkbildningens potentiella bidrag (Folkhögskoledeltagarundersökning 2010).

Andra uttolkningar går ut på att folkbildningens tradition av att verka för personlig utveckling och stärka samhället genom aktiva medborgare, förstås som en lång tradition som idag uttrycks i statens syften (Mer engagemang?). Folkbildningen förstås som en del av civilsamhället, av stor betydelse för medborgerligt och ideellt engagemang. I kartläggningen *Gränslös folkbildning* tas fasta på de verksamhetsområden som är särskilt aktuella, nämligen global rättvisa, hållbar utveckling och folkhälsa. Det empiriska materialet jämförs och analyseras i relation till dessa.

I flera utvärderingar görs ingen tydlig uttolkning av statens syften (*Tradition, resurs eller nödvändighet, Rörelseanknytningar och marknadsrelationer, Cirkelledare – folkbildningens fotfolk och drivkraft, Att vara folkhögskollärare, Att styra eller inte styra?*). Syftena berörs då kortfattat eller inte alls. De kan exempelvis utgöra en referenspunkt i diskussionen men problematiseras eller uttolkas inte av utvärderarna.

Folkbildningsrådets tolkning kontra utvärderarnas

Utvärderingarna och Folkbildningsrådets reflektioner – utvärderingsresultat och policy – tycks komplettera varandra. Utvärderarna tillåts mer fritt söka kunskap medan Folkbildningsrådet står för politiska resonemang och förtydliganden om syftena och på vilka sätt de uppfylls. På så sätt kan Folkbildningsrådet sägas stå som en översättare mellan det generella kunskapsbidraget i utvärderingen och de samhällsvärden som berörs. I Folkbildningsrådets reflektioner finns ofta mer uttalade policyresonemang än i utvärderingsrapporterna, och även klagöranden kring hur kvalitet och samhällseffekt hänger ihop.

Även om statens syften är perifera i några utvärderingar så finns frågan närvarande ändå, genom Folkbildningsrådets reflektioner som fogas till varje rapport. I exempelvis de båda utvärderingarna *Tradition, resurs eller nödvändighet* och *Rörelseanknytningar och marknadsrelationer* är syftena närmast en icke-fråga, och forskarperspektiv tillåts styra utformningen. Relationen till samhället och statens intentioner lyfts i detta fall fram av Folkbildningsrådet i de inledande reflektionerna.

Resultat på individnivå

Syftesuppfyllelse analyseras i många utvärderingar med utgångspunkt i folkbildningens deltagare. Resultat på organisations- och samhällsnivå härleds dessutom i första hand ur *individuella* erfarenheter och handlingar. Mer sällan startar analysen i utvärderingsresultat på grupp- eller kollektiv nivå.

Mening, personlig utveckling och delaktighet

Att folkbildningen kan bidra till ett meningsfullt liv visas i Folkbildningsrådets utvärderingar. I *Cirkeldeltagare efter 65* är det enligt utvärderarna uppenbart att för den absoluta majoriteten av cirkeldeltagarna är erfarenheten positiv. Deltagarna har fått kunskaper och färdigheter, större sociala nätverk, nya vänner – värden som kan knytas till folkbildningens meningsgivande dimension. Folkbildningens värde betraktas ur ett brett nyttoperspektiv som inbegriper upplevelse, mening och långsiktig betydelse. Enligt utvärderarna kan statens syften anses vara uppfyllda då deltagandet ger mening och i ett långre perspektiv bidrar till demokrati.

I Folkbildningsrådets reflektioner kring *Cirkeldeltagare efter 65* framhålls att det faktum att studieförbunden når ut till landets äldre innebär ett proaktivt arbete för att stärka folkhälsa och välbefinnande i de här åldrarna. Ungefär nittio procent av deltagarna i utvärderingen menar att studiecirkeln lett till att de upplevt ökad trivsel och välmående.

I deltagarundersökningen från folkhögskolan år 2013 beskrivs en utveckling där fler deltagare med funktionshinder och deltagare som är utrikes födda, även fler män och yngre deltagare, tillkommer (*Steget vidare*). Deltagare uppger att de överlag är nöjda med sin tid på folkhögskola, att studierna ger bättre förutsättning för fortsatta studier och på arbetsmarknaden. I undersökningen finns ett fokus på så kallade gränsöverskridare, som går vidare till andra folkhögskole- eller högskolestudie. Deltagare ger uttryck för att studierna har bidragit till ett förbättrat självförtroende som kommer till uttryck i exempelvis att våga säga sin mening och att ta initiativ. Statens syften kan på så sätt antas vara uppfyllda.

Deltagande i folkbildning innebär ofta personlig utveckling. Det framkommer i samtliga tre utvärderingar av studieförbundens kulturprogram. Självkänslan uppges stärkas, liksom tron på den egna förmågan. Sammantaget bedömer utvärderarna att kulturprogrammen bidrar till att människor, genom nya erfarenheter och stärkt socialt kapital, i högre grad kommer att tro på sig själva, sin egen kreativitet och sin förmåga att prestera och bidra till samhället.

Folkbildningens sociala dimension, att människor lär känna varandra, känner sig delaktiga och trygga med varandra, framhålls. *Tillit och socialt kapital* är begrepp som återkommer. Ett centralt resultat i *Kulturprogrammets betydelse för deltagarna* handlar om den sociala samvaron och det sociala kapitalet, av både sammanbindande och överbryggande art. Det vill säga verksamheten bidrar till att stärka befintliga, och skapa nya, gemenskaper. Utvärderarna argumenterar för att deltagandet bidrar till föreningsaktivitet, att ömsesidighet fostras och att tillit skapas mellan människor.

I den tredje kulturprogramsutvärderingen, *Kulturprogrammets betydelse för utövarna*, uttolkas syftena brett, liksom i den tidigare deltagarrapporten. Om verksamheten bidrar till det sociala kapitalet på individ- och samhällsnivå, så antas den även bidra till demokratin och statens övriga syften.

Kunskaper och aktivitet

För många ingår deltagande i folkbildning i en större livsplan som innefattar arbete, studier och privatliv.

Resultat som har med deltagare att göra handlar om höjd bildnings- och utbildningsnivå, samhällsengagemang och personlig utveckling. Dessa teman återkommer i samtliga tre utvärderingsrapporter som handlar om folkhögskolans deltagare: *Folkhögskoledeltagarundersökning 2010*, *Steget vidare – undersökning bland folkhögskolans deltagare 2013* och *Mer engagemang – Folkbildningen i det svenska civilsamhället*. De syften som handlar om höjd bildnings- och utbildningsnivå och ökat samhällsengagemang anses uppfylla. Slutsatserna bygger på att deltagarna har fått kunskaper och behörigheter, vidgade perspektiv, tränats i kritiskt tänkande, utvecklat en större handlingskraft samt att de erbjudits arenor för engagemang och påverkan.

En utmaning som betonas i *Folkhögskoledeltagarundersökning 2010* är att för deltagare med funktionshinder och utrikesfödda deltagare tycks inte folkhögskolestudierna ha påverkat förutsättningarna i samhället och på arbetsmarknaden i lika stor utsträckning. De är oftare än andra arbetslösa eller sjukskrivna efter att de lämnat folkhögskolan.

Gruppen cirkeldeltagare är jämförelsevis välutbildad, och för dessa framstår meningsfull sysselsättning i ett socialt sammanhang som ett primärt intresse (*Cirkeldeltagare efter 65*). I den meningsfulla sysselsättningen ingår att få nya kunskaper. Cirkelarna beskrivs även som demokratiskolor där deltagarna tränas i inflytande och ansvarstagande, ges medborgerlig kompetens, för samtal om samhällsfrågor och får kunskap om modern teknik. Som ett

resultat skapas, enligt utvärderarna, ett kumulativt medborgarskap, sociala nätverk, överbryggande socialt kapital och samhällsengagemang.

Deltagarundersökningen från folkhögskolan år 2013 visar att deltagandet upplevs positivt och att det ger ett mervärde i fortsatta studier, arbetsliv och deltagande i samhällets demokratiska processer (*Steget vidare*).

I Folkbildningsrådets reflektioner kring *Cirkelledare – folkbildningens folk och drivkraft* poängteras hur omfattande cirkelverksamheten är, med cirka 100 000 cirkelledare totalt i landet, och hur det stora antalet cirkelledare blir en resurs i samhället och för arbetslivet. Ämneskunskaper beskrivs som viktiga, men viktigare är den sociala kompetensen ”att kunna engagera, dela med sig, lyssna, leda, samtala, lyfta, delegera och att vara flexibel och öppen för förnyelse (s. 5)”. Att så många engagerar sig, och att engagemanget ingår i mönster av högre aktivitet i föreningar, bidrar till att statens syften uppfylls och att det demokratiska samhället kan utvecklas.

I Folkbildningsrådets reflektioner kring *Kulturprogrammets betydelse för lokalsamhället* betonas att en syn på kultur som ska bidra till medborgarbildning tycks väl förankrad inom studieförbunden.

I den andra utvärderingen, *Kulturprogrammets betydelse för deltagarna*, tolkas statens syften som en fråga om att ge tillgång till kultur, och om att inom ramen för kulturverksamheten skapa utrymme för aktivitet i sociala och politiska forum. Individens aktivitet och delaktighet sprider sig som ringar på vattnet – menar utvärderarna – vilket gagnar såväl individ som samhälle.

Den tredje kulturprogramsutvärderingen handlar om de medverkande, det vill säga om de som framträder i kulturprogrammen. Resultaten visar att utövarna har ett högt socialt kapital och omfattande kulturvanor. En av utvärderarnas slutsatser är att kulturprogrammen ger möjlighet till deltagande i kultur, samtidigt som utövarna redan är aktiva inom kulturområdet när de söker sig till folkbildningen. Många av utövarna är unga, vilket framhålls som positivt då ungdomars föreningsaktivitet avtar. Att en övervägande del är män anses problematiskt med avseende på könsstrukturer med män på scenen och kvinnor i publiken. Resultaten visar att kulturutövare har nytta av studieförbunden som stöd i sin verksamhet. Utvärderarna menar att en mer medskapande relation mellan utövare och studieförbund vore positiv, därför att det skulle bidra ytterligare till kulturprogrammets kvalitet.

I rapporten *Mångfaldig (folk)bildning för det offentliga samtalet?* visas på det positiva för minoritetsgrupper i att ha tillgång till en ”egen” organisation. Verksamheterna uppfyller flera behov, till exempel att värna språk och kultur,

ge tillgång till utbildning, sprida kunskap utåt sett och bidra till förändring. Alla tre minoritetsgrupper som ingår i studien anger att man behöver en verksamhet med fokus på de egna frågorna, en plattform utifrån vilken man kan stärka den kollektiva identiteten. Detta känns igen, skriver utvärderarna, från folkbildningens bakgrund. Verksamheten bidrar till demokratisk utveckling för individen, som blir stärkt i att ta för sig på ett tydligare sätt, att bli en del av ett större sammanhang och individen stärks i gemenskap med de egna. I kartläggningen *Gränslös folkbildning* är synsätt och kunskaper en viktig fråga – som något att dela och samverka kring.

Studien av cirkeldeltagande och dess relation till medborgerligt och ideellt engagemang visar att det finns ett positivt samband, en kumulativitet i deltagandet (*Mer engagemang?*). De som deltar får tillgång till påverkansmöjligheter i civilsamhället. De cirkelaktiva, som en grupp som ofta befinner sig bland de förtroendevalda och fattar beslut i de ideella organisationernas styrelser, och som ofta är engagerade i organisationer som är präglade av politiska, sociala eller religiösa ideologier eller övertygelser. Det tyder på att de är en grupp som ofta finns i organisationer som ägnar sig åt samhällspåverkan och som har möjlighet att påverka beslut i de organisationer de är aktiva i.

Resultat på organisations- och samhällsnivå

Fördelningsmodeller och statens syften

Statens syften är långt borta och mycket nära i folkbildningen. De spelar en central roll i formering av folkbildningspolitik i regering och riksdag. Syftena har en strategisk och värdeskapande funktion i den återkommande dialogen och förhandlingen om folkbildningens inriktning mellan Folkbildningsrådet och företrädare för studieförbund och folkhögskolor. De utgör en viktig idémässig ram och har en given plats i organisationsutveckling inom folkbildningen.

I rapporten *Att styra eller icke styra?* och i de båda delrapporter som föregick denna, *Ett system som alla kan leva med* och *Implementering av nya bidragsmodeller*, analyseras styrning och resursallokering inom folkbildningen. Utgångspunkten är en utvärdering av utveckling och tillämpning av nya bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor. Enligt författarna sker en särkoppling mellan vad bidragsmodeller ska åstadkomma och vad verksamheten ska göra. Statens syften beskrivs som välkända inom studieförbund och folkhögskolor men uppfattas så vida att de inte ger vägledning för prio-

ritering. Snarare fungerar bidragssystemen, och förhandling och konkurrens om medel, som tydliga styrfaktorer inom folkbildningen. Resultatet pekar på en ambivalens både från statens och Folkbildningsrådets sida när det gäller vilka styrningsprinciper som ska tillämpas, vilket också kommenteras i Folkbildningsrådets samlade bedömning.

Betydelsen av idémässig förankring

Studieförbundens och folkhögskolornas förankring i de värden som huvudmän och medlemsorganisationer står för, är central för att skapa legitimitet och handlingsutrymme för en fri och frivillig folkbildning. Dessa frågor behandlas i rapporterna *Tradition, resurs eller nödvändighet* och *Folkrörelseanknytningar och marknadsrelationer*. Utvärderarna visar att begreppet huvudman inte är entydigt och att det har olika funktioner och värderas på olika sätt. Huvudmannens inflytande manifesteras ofta i den direkta verksamheten även om det finns skillnader mellan rörelseskolor, landstingsägda skolor och så kallade lokala folkhögskolor. När det gäller studieförbunden visas hur samspelet med medlemsorganisationer och samarbetsorganisationer är av betydelse för utbudet av studiecirklar och kulturverksamhet.

I Folkbildningsrådets reflektioner kring *Tradition, resurs eller nödvändighet?* knyts utvärderingsresultaten till statens syften. Folkbildningsrådet framhåller att folkhögskolornas bidrag till demokrati och samhällspåverkan sker i samverkan med medlemsorganisationer och huvudmän. Därutöver kan enskilda deltagares engagemang kanaliseras via föreningsmedlemskap:

Förankringen i idéburet arbete, i det civila samhällets organisationer och i det omgivande lokalsamhället gör den till en betydande kulturaktör och kanal för individers och organisationers demokratisträvanden. I dessa roller är folkhögskolornas anknytning till huvudmännen avgörande (s 7).

Även när det gäller studieförbunden och rapporten *Rörelseanknytningar och marknadsrelationer* betonar Folkbildningsrådet folkrörelse- och föreningsförankringen som en avgörande grund.

Studien av folkbildningen i civilsamhället *Mer engagemang?* visar att ett omfattande medborgerligt och ideellt engagemang finns bland cirkeldeltagare. Intressant nog visar sig detta mer i form av statistiska belägg kring deltagandet, snarare än i de skattningar som deltagarna själva gör kring medborgerligt och ideellt engagemang. Forskarna konkluderar att med tanke på hur många

människor som deltar, så bidrar folkbildningen på så sätt till att skapa en stabil infrastruktur för ideellt och medborgerligt engagemang och bidrar sannolikt till den stabilitet som kännetecknar den svenska befolkningens engagemang i ideellt arbete.

Folkbildningens betydelse för kulturpolitik och kulturliv

I samtliga tre utvärderingar av studieförbundens kulturprogram relateras folkbildningens kultur till samhällets kulturliv och kulturpolitik i bredare mening.

Viktiga bidrag som utvärderarna lyfter fram är att kulturprogrammen når ut och kompletterar landets övriga kulturutbud. Bidragen består även av ny kunskap, nya perspektiv samt av den betydelse som kulturprogrammen har för kultur- och föreningsliv. Enligt utvärderarna så har kulturprogrammen tydliga styrkor i och med studieförbundens fristående position och kopplingar till det civila samhället. I *Kulturprogrammets betydelse för utövarna* beskrivs särskilt hur programmen fungerar som arbetsmarknad, praktiskt stöd och möjlighet till bildning och lärande för kulturutövare. De fungerar även som arena för utbyte av och stärkande av idéer och perspektiv.

Även i Folkbildningsrådets reflektioner framhålls att kulturprogrammen ger mer än kulturupplevelser – att deras betydelse är större än så. Verksamheten anses svara emot människors nutida former av deltagande, av mer kortsiktig karaktär. Att programmen är lättillgängliga framstår som positivt. Effekter på såväl individuell som samhällelig nivå lyfts fram även i reflektionerna.

I kartläggningen *Folkbildning i Sveriges kommuner* betonas möjligheten att stärka ett socialt kapital genom att erbjuda mötesplatser och alternativ till traditionell utbildning. Tesen motbevisas delvis, då det finns ett negativt samband mellan högt deltagande och ofördelaktiga ekonomiska och socioekonomiska strukturer. Utvärderarna menar fortsatt att det sociala kapitalet kan ha stärkts men att det inte fått genomslag i de aktuella kommunerna. Här ingår folkbildning dessutom i ett större sammanhang, där geografisk position får allt större betydelse för tillväxt samtidigt som folkbildning har ett demokratiskt uppdrag att verka i hela landet.

Statens syften uppfylls inte alltid

I de flesta utvärderingarna har experterna förhållit sig till statens syften. Detta har inneburit att de sökt något slags beständigt avtryck, förändring eller

positiv upplevelse i empirin och att detta har bedömts i relation till statens syften. Utvärderarna har visat på resultat och analysen har i princip handlat om huruvida och på vilket sätt dessa resultat kan ses som uttryck för syftesuppfyllelse.

Denna orientering mot uppfyllelse har enligt vår analys vissa brister. Ett fokus på uppfyllelse av statens syften har inneburit att de motsatta frågorna sällan har ställts uttalat, till exempel i vilka avseenden som statsbidraget inte används i enlighet med statens syften? Eller om det finns syften som inte uppfylls i tillräcklig utsträckning? Den typen av problematiserande resultat har presenterats mer indirekt men är ett område som kan utvecklas i fortsatta utvärderingar.

Samhällsförändringar som utmanar folkbildningen

I *Att vara folkhögskollärare* framkommer resultat som utmanar folkhögskolan som utbildningsform. Dessa förändringar kan på sikt innebära att det blir svårare för folkhögskolan att leva upp till statens syften. Utvärderarna frågar sig i vilken utsträckning som det kommer att finnas utrymme för "folkbildningstänkande" när folkhögskolan anpassas efter det formella utbildningssystemet och lärarnas professionalitet förändras som ett resultat av detta? Och vad betyder det för folkhögskolan när förändringar i deltagarpopulationen leder till att lärarnas insatser allt mer kommer att handla om att ge socialpedagogiskt och specialpedagogiskt stöd?

I rapporten *Kulturprogrammets betydelse för lokalsamhället* pekar utvärderarna på att endast fem procent av kommunernas medel till kultur gick till studieorganisationer 2011 och att denna andel har minskat under senare år. Studieförbunden blir allt mer beroende av statliga medel, något som kan innebära att verksamheternas lokala förankring hotas. Frågor av detta slag är viktiga att fortsatt följa.

Kumulativt medborgarskap – utanförskap

I de utvärderingar som handlar om studieförbundens deltagare i studiecirklar och kulturprogram visas hur stor och mångfacetterad denna grupp är; *Cirkeldeltagare efter 65*, *Kulturprogrammets betydelse för deltagarna*, *Kulturprogrammets betydelse för kulturutövarna*, *Mer engagemang?* I rapporterna visar utvärderarna hur denna bredd bidrar till att statens syften uppfylls. Dock finns tendenser till att det sociala kapital som stärks är mer av

sammanbindande än överbryggande art. Där redan befintliga nätverk, ofta mellan ”likar”, stärks snarare än att nya skapas.¹²

Samtidigt påpekar utvärderarna att sammantaget utgör studieförbundens deltagare en relativt resursstark grupp. Deras utbildningsnivå är högre än genomsnittet i befolkningen och deras samhällsengagemang och deltagande i kulturlivet är större. I flera av rapporterna används begreppet *kumulativt medborgarskap*. I *Mer engagemang?* framhåller utvärderarna dessutom att ungefär tio procent av den vuxna befolkningen varken har jobbat ideellt eller deltagit i folkbildningen. Det innebär att dessa har sämre tillgång till socioekonomiska resurser och sämre möjligheter än andra att påverka sitt liv och den lokala demokratin.

I deltagarundersökningen av folkhögskolan år 2013 beskriver författarna en studiemiljö som bidrar till utveckling av individer och i förlängningen av det en samhällsnytta (*Steget vidare*). Samtidigt finns en andel deltagare som inte upplever att studierna ger så mycket. Är det så att yngre män med svagare utbildningsbakgrund och från mer utsatta sociala förhållande inte upplever att studierna på folkhögskola bidrar lika mycket när det gäller självförtroende och ett ökat intresse för samhällsfrågor, så borde detta uppmärksammas, menar utvärderarna. Även de deltagare som väljer att inte studera vidare borde uppmärksammas mer, menar de. Dessa frågor är fortsatt viktiga att följa.

Inkludering – exkludering

En fråga som är nära besläktad med frågan om vilka personer som deltar och inte deltar i folkbildningen, och som tar del av folkbildningens resurser, handlar om vilka *grupper* som släpps in.

I rapporten *Mångfaldig (folk)bildning för det offentliga samtalet?* är det i huvudsak positiva resultat som lyfts fram. Folkbildning, som en samhällelig delaktighetsprocess, utgör en referenspunkt eller ideal – mot vilket minoritetsgruppernas upplevelser ställs.

Samtidigt framkommer det att det är förenat med stora utmaningar att starta och driva nya folkbildningsorganisationer. Utvärderarnas ansats är kritisk och man söker synliggöra de hinder som finns för att statens syften uppfylls. De lyfter fram att i folkbildningens historia finns en motsättning

12 Även i rapporten om internationellt och gränsöverskridande arbete ”Gränsöverskridande folkbildning – om resurser, nätverk och transnationellt engagemang” syns tendenser till att folkbildare som reser ut i världen har ett etnocentriskt perspektiv. Det vill säga att de vill sprida sin syn och sina arbetssätt snarare än att lära något själva.

mellan att ge plats och inte ge plats till nya grupper – en parallell till dagens situation. I utvärderingen problematiseras i vilken mån folkbildningen är tillgänglig och kan vara en plattform för minoritetsgrupper. Resultaten visar att verksamheten bidrar till integration men att den paradoxalt även har segregande inslag.

I kartläggningen *Gränslös folkbildning* visas att det finns tendenser till ett etnocentriskt synsätt i det transnationella arbete som finns inom folkbildningen. Detta synsätt går ut på att svensk folkbildning ska spridas i världen, på ett ensidigt sätt.¹³ Samtidigt som det också finns ett utbyte som tycks präglas av en ömsesidighet.

Marknadisering och ekonomistyrning

Marknadisering och ekonomins betydelse i styrningen av folkbildningen tas upp i fem utvärderingar.

Ett problem som på olika sätt lyfts fram i rapporterna *Att styra eller icke styra?*, *Ett system som alla kan leva med* och *Implementering av nya bidragsmodeller*, är volymjakten och studieförbundens och folkhögskolornas sätt att redovisa verksamheter för att få optimal tillgång till statsbidraget. Den fråga som väcks är om bidragsmodeller och redovisningssystem på så sätt får en starkare styrfunktion än statens syften och det övergripande folkbildningspolitiska målet.

I *Rörelseanknytningar och marknadsrelationer* visas hur studieförbunden under senare år knutit till sig ett stort antal organisationer som gör det möjligt för dem att expandera sina verksamheter, och till vilka man har mer marknadsmässiga än värdemässigt grundade relationer. Utvärderarna beskriver det som en central utmaning att balansera behovet av expansion mot behovet att bibehålla sin legitimitet genom kopplingen till sina grundar- och medlemsorganisationer.

I *Tradition, resurs eller nödvändighet?* beskrivs folkhögskolan som ett instrument för en grupp eller rörelse som vill uttrycka eller sprida sin ideologi utan vinstsyfte. Huvudmannen bidrar med en demokratisk struktur och ett ideologiskt sammanhang. Samtidigt beskrivs folkhögskolorna som arenor för motstridiga intressen och identiteter. När de rektorer som ingick i utvärderingen angav vilken relation som var viktigast för att kunna bedriva sin

13 Bland enkätsvar finns mindre fokus på deltagare med funktionsnedsättning och frågor om den demografiska utmaningen.

verksamhet, värderade de flesta inte huvudmannen högst utan Folkbildningsrådet. Rimligen, menar utvärderarna, *värderade de relationerna efter de resurser som var knutna till dem*. Vissa rektorer talade om att folkhögskolorna blir alltmer kommersiella – i bemärkelsen att man ökar den andel av verksamheten som ligger utanför folkbildningsuppdraget – i takt med att de ekonomiska förutsättningarna försämras.

Bedömning av syftesuppfyllnad

I analysen av de utvärderingar som har genomförts har vi uppmärksammat resultat på individnivå och på organisations- och samhällsnivå. Översikten har visat på att statens syften förekommer i de flesta utvärderingarna men att betoningen skiljer sig åt, beroende på respektive utvärderings fokus och även vilket år utvärderingen gjordes. Syftet att främja demokrati är centralt och de övriga syftena bidrar på olika sätt till att stärka individens sociala kapital, medborgerliga förmågor och personliga utveckling. Utvärderingarna lägger en starkare tonvikt på individmål och personlig utveckling än på samhällseffekter. Man kan också skönja en strävan att lyfta fram alternativ till ett instrumentellt indikatorstänkande, vilket bland annat yttrar sig i att frågor som mening, tillit och socialt kapital betonas i hög grad. Deltagarnas bedömning av värdet av sitt deltagande i folkbildning är i de flesta fall mycket positiv. Bilden av förutsättningarna att arbeta i folkbildningen visar på stora variationer både inom och mellan studieförbund och folkhögskolor. Cirkelledare verkar i hög grad ideellt i anslutning till sina organisationer, andra gör det på deltid och få är anställda. Folkhögskolans lärare utsätts för en ökad arbetsbörda genom att skolan läggs på nya uppgifter och nya grupper av studerande med andra krav.

Begreppet kunskap ges en vid innebörd. Den demokratiska skolningen bygger i många fall på ett erfarenhetsbaserat lärande där arbetsformerna blir lika viktiga som innehållet. Statens fyra syften utgör en idémässig ram och definierar en spelplan för det statliga stödet till folkbildningen men är särkopplad från själva fördelningen av statsbidraget. Den direkta styrningen sker i samband med tillämpning av det särskilda regelverket för resursallokering till studieförbund och folkhögskolor genom att staten anger formerna för stödet. Mer generellt kan sägas att utvärderingar knyter an till folkbildningens roll i det civila samhället, folkrörelser och organisationer samt betydelsen av ideellt arbete och ideella hjälpinsatser.

Mot den här bakgrunden går vi nu över till att analysera vad det är som inte sägs i existerande utvärderingar.

VAD ÄR DET SOM UTVÄRDERINGARNA INTE SÄGER?

I detta avsnitt avser vi att besvara frågorna: *Med den innebörd som syftena givits – vad är det som utvärderingarna inte säger? Vad är det som inte uppmärksammas?* Först analyseras varje syfte för sig och därefter behandlas utvärderingarna ur ett jämförande perspektiv på systemnivå. Vidare görs utblickar mot vad folkbildningen betyder i förhållande till närliggande politikområden, såsom utbildning, arbetsmarknad, välfärd och folkhälsa. Avslutningsvis diskuteras folkbildningens roll för ett socialt hållbart samhälle.¹⁴

Statens syften i teori och praktik

Målet för folkbildningspolitiken är enligt beslut i Riksdagen 2013/14(KrU8; sid.7):

...Folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning. På så sätt bidrar folkbildningen till ökad personlig bildning och delaktighet i samhället.

Fokus är här individens personliga bildning och delaktighet i samhället tillsammans med andra. Statens fyra syften riktas både till individens villkor men också till strukturer och institutioner i samhället.

Demokratisyftet

Om man ser till språkbruk och begrepp i utvärderingarna används begreppet demokrati mycket flitigt. Vad är det då som utvärderingarna inte belyser när det gäller syftet att stärka och utveckla demokratin? Begreppet jämlikhet är mer sällan förekommande, med några undantag (*Cirkeldeltagare efter 65, Folkhögskoledeltagarundersökningen 2010*). Jämställdhet förekommer rätt ofta men begreppet genus är mer sällsynt.

Ett sätt att bedöma utvärderingarna i sin helhet är att anknyta till kvalitetsaspekter på begreppet demokrati. Strömbäck (2015) lyfter fram tre centrala kriterier på demokratins kvalitet nämligen; politisk jämlikhet, effektivt deltagande och upplyst förståelse.

När det gäller effektivt deltagande och upplyst förståelse är det intressant att belysa hur samspelet mellan olika delar i folkbildningen bidrar till att

¹⁴ Det är viktigt att skilja mellan vad utvärderingarna inte säger eller inte uppmärksammar utifrån sina givna uppdrag, och vilka frågor och behov som därutöver aktualiseras för framtida insatser.

främja det demokratiska syftet. Vad vet vi om samverkan mellan yttre förutsättningar, arbetsformer och innehåll? I flera utvärderingar (*Cirkeldeltagare efter 65, Folkhögskoledeltagarundersökningen 2010*) och rapporterna om kulturprogrammen, ges en bild av hur folkbildningen kan fungera som demokratiskolor och en arena för att utveckla förmågor att tala inför publik, att hävda sin uppfattning och att påverka samhället. Hur förhåller sig den erfarenhetsbaserade dialogen till vad som ovan kallas en upplyst förståelse? Här finns en spänning mellan folkbildningens bidrag till en ökad participation och kravet på politisk jämlikhet eftersom det ofta är välutbildade och kunskapsstarka grupper som har bättre förutsättningar att föra sin talan.

En annan fråga som väcks i genomgången av utvärderingarna är vilka återverkningarna blir gentemot den politiska demokratin. Folkbildningen och folkrörelser har i sig många demokratiska rum (*Mer engagemang*) och då blir frågan om samspelet med de politiska arenorna central. Hur folkbildningen idag bidrar till den politiska skolningen i olika partier kunde beredas mer utrymme. Även hur dialog och möten mellan olika uppfattningar och idéer främjas är av principiellt intresse. Har det över tid skett en förändring från ett politiskt medborgarskap till ett mer vardagsnära medborgarskap, där man fokuserar enskilda frågor på bekostnad av allmän medborgerlig bildning (Amnå och Ekman, 2014)?

På ett allmänt plan diskuteras folkbildningens och folkrörelsernas avtagande roll som motkraft i samhället samtidigt som det är svårt att göra jämförelser över tid. Denna problematik speglas även i tesen om en förskjutning från "röst" till "service" i folkbildningens organisationer (Wijkström (2013), *Mer engagemang?*). Hur klarar folkbildningen och folkrörelser uppgiften att skapa en mot-expertis gentemot en ökad maktkoncentration inom politiken och ett växande expertsamhälle med komplexa planeringsproblem (Fronesis 2009)?

Det har legat utanför utvärderingsuppdraget att belysa hur folkbildningens förutsättningar påverkas av medieutvecklingen men frågan förtjänar att aktualiseras. I slutrapporten för den tidigare regeringens framtidskommission *Svenska framtidsutmaningar* (Ds 2013:19), betonas att medieutvecklingen i många avseenden varit positiv men att den också för med sig många utmaningar och risker när det gäller kvaliteten i demokratin och riskerna för nya kunskapsklyftor (Ds 2013:19; sid. 184–185).

...En utmaning handlar om risken för ökade kunskapsklyftor. En andra om risken för ökade deltagandeklyftor, och en tredje handlar om risken

för ökad polarisering av åsikter och verklighetsuppfattningar. En fjärde utmaning handlar om att de gemensamma offentliga arenorna både krymper och blir färre; betydelsen av nischmedier ökar medan antalet massmedier blir färre samtidigt som färre människor använder sig av de medier som når flest.

Användningen av internet och sociala medier har utvecklats snabbt senaste åren men det är fortfarande en miljon medborgare som inte använder internet (Findahl, 2015). Dessa utmaningar har belysts i både utvärderingar (*Cirkeldeltagare efter 65*) och bakgrundsrapporter (*Digital delaktighet och flexibelt lärande i folkbildningen 2014*). Betydelsen av digital utveckling för att främja demokratiska värden har också framhållits av regeringens digitaliseringskommission i delbetänkandet *Gör Sverige i framtiden – digital kompetens* (SOU 2015:28; sid.88):

Digital kompetens i samhällslivet tar sin utgångspunkt i demokratins utveckling, social sammanhållning och aktivt medborgarskap. När allt fler tjänster i samhället blir digitala blir en bred tillgänglighet en viktig förutsättning. Det handlar bland annat om möjligheten att delta i samhällslivet och att kunna utöva sina rättigheter och skyldigheter som medborgare.

Den digitala utvecklingen förändrar i grunden det pedagogiska landskapet med nya bildningsgemenskaper och arenor för offentliga samtal. Här finns både möjligheter och begränsningar som bör identifieras. Digitaliseringen öppnar bland annat nya vägar att kommunicera för människor med funktionsnedsättning.

Påverkanssyftet

Detta syfte tas upp i deltagarundersökningarna för folkhögskolan och cirkelverksamheten samt i en av de tre kulturstudierna. Resultaten är mycket positiva för de flesta grupper där man tycker att man ökat sina kunskaper för att mer aktivt kunna delta i samhället. En återkommande problematik när det gäller att påverka sin livssituation är samspelet mellan strukturer och institutionella villkor å ena sidan och individens förmågor och handlingsutrymme å den andra (Coté, 2013). Analyser av hur strukturer och institutioner i samhället påverkar folkbildningens agenda och individens handlingsutrymme ligger

inte inom utvärderingsuppdraget. Likväl är det en central förutsättning för studier av folkbildningens samhällsförändrande roll. Varje samhälle kännetecknas av en social skiktning och stratifiering när det gäller medborgarnas uppväxtvillkor, inkomster, hälsa, utbildning, boende och inflytande.

Boken *Ojämlighetens dimensioner. Uppväxtvillkor, arbete och hälsa i Sverige* (Evertsson & Magnusson, red, 2014) ger en bred exposé över levnadsvillkor och medborgarnas utveckling i Sverige. Den bygger på levnadsnivåundersökningen (LNU) från 1968, 1974, 1981, 2000, och 2010. Analysen visar också att den ekonomiska utsattheten och den sociala segregationen negativt påverkar deltagandet i det civila samhället (Jonsson & Mood, 2014, sid. 324)

...Det är också ett viktigt fynd att ekonomisk utsatthet därutöver tycks påverka engagemanget i det civila samhället, här speglat i deltagande i fackföreningar, politik och andra organisationer – detta resultat talar för att en ökad fattigdom åtminstone i någon mån undergräver demokratin.

Social och ekonomisk ojämlikhet påverkar förutsättningarna för politiskt och annat samhällsdeltagande (Alm m. fl. 2011).

Ett annat område som inte uppmärksammas i utvärderingarna är språkets betydelse för social tillhörighet, gemenskap och påverkan av egna och andras livssituation. 2014 räknades omkring 16 procent av befolkningen som utrikes födda och över hundra språk talas i Sverige idag. Språkets betydelse som hinder för aktivt deltagande i folkbildning i form av studiecirklar och folkhögskolekurser bör ytterligare uppmärksammas.

En mer grundläggande fråga för utvärderingarna gäller på vad sätt folkbildningen bidrar till ökad livskvalitet (OECD 2013). I utredningen *Får vi det bättre? Om mått på livskvalitet* (SOU 2015:56) behandlas fyra sätt att se på livskvalitet, nämligen livskvalitet som välbefinnande, livskvalitet som lycka, livskvalitet som meningsfullhet och till sist livskvalitet som handlingsfrihet. Individens påverkan på sin livssituation speglas i alla dessa fyra innebörder. Livskvalitet som välbefinnande handlar i huvudsak om sociala och materiella resurser, under det att livskvalitet som lycka och meningsfullhet innebär en subjektiv bedömning från individens sida. Utredaren föreslår själv livskvalitet som handlingsfrihet (SOU 2015:56; sid. 53.).

Livskvalitet som handlingsfrihet avser i vilken mån människor har resurser till att styra sina liv efter egna värderingar och önskemål. Man

behöver då inte ta ställning till vilket målet är, individerna kan själva avgöra hur de vill använda sina resurser.

Detta synsätt är väl förankrat i svensk välfärdsforskning och anknyter även till Amartya Sens diskussion av förmågor eller *capabilities* och dess förhållande till omgivande förutsättningar (SOU 2015:56; sid. 53). Sett från folkbildningens perspektiv är det av intresse att belysa hur individens handlingsfrihet verkar i olika sociala gemenskaper och hur det stärker individens samhällsengagemang. Frågor av detta slag berörs i rapporterna om folkhögskoledeltagare och cirkeldeltagare (*Folkhögskoledeltagare 2010* och *Cirkeldeltagare efter 65*). Innebörden i begreppet samhällsengagemang behandlas av Ekman och Amnå (2010) som skiljer på politiskt deltagande, samhällsengagemang och samhällsinvolvering. Medborgarna kan ha ett latent samhällsengagemang som inte alltid tar sig uttryck i politiskt handling eller deltagande. Amnå (2008) har tidigare använt begreppet jourhavande medborgare och har senare myntat begreppet *stand-by citizens* (Amnå and Ekman, 2014). Graden av involvering varierar utifrån olika bakgrundsfaktorer, vilket också påvisats i befolkningsstudierna.

Samhällsengagemanget kan också tolkas som ”känslan för det allmänna” (Jacobsson, 2010). I likhet med Berggren och Trädgårdh (2006) pekar Jacobsson på att den individuella autonomin är central i det medborgerliga medvetandet och hon menar att individens autonomi utgör en förutsättning för samhällskänslan. Med utgångspunkt i World Value Study ställer Dalton och Welzel (2014) två medborgarideal mot varandra, nämligen *allegiant citizens* och *assertive citizens*, vilket i förenklad form kan sägas vara den till det politiska systemet lojale medborgaren och den ifrågasättande och kritiske medborgaren. De nordiska länderna, och särskilt Sverige, ligger högt när det gäller individens autonomi och ett aktivt, ifrågasättande medborgarskap som dock inte alltid kanaliseras via politiska kanaler (Dalton och Welzel, 2014).

(Ut-)bildningssyftet

En grundläggande skillnad när det gäller att utjämna utbildningsklyftor och främja jämlikhet i utbildning, är om man diskuterar lika möjligheter att delta i utbildning, eller om man även ska eftersträva lika resultat (Atkinson, 2015). Det förra målet bör vara möjligt att pröva under att det senare inte är förenligt med folkbildningens värdegrund om att verka fritt och frivilligt. Har då alla individer lika möjligheter att delta i folkbildning som medverkar till att

utjämna klyftor? Även om det görs riktade insatser för prioriterade grupper som utrikes födda eller individer med funktionsnedsättning, aktualiserar utvärderingarna problemet med att folkbildningen inte alltid når ut till de mest utsatta grupperna i samhället (*Cirkeldeltagare efter 65, Folkhögskoledeltagarundersökningen 2010, Mer engagemang*). I den senaste deltagarundersökningen för folkhögskolan redovisas dock mer positiva resultat (*Steget vidare*).

Även det tredje syftet kan utvärderas både ur individens synvinkel och med hänsyn till förändringar av strukturer i samhället. Forskning om social skiktning, marginalisering och effekter av olika fördelningspolitiska insatser har en lång tradition inom svensk samhällsvetenskap¹⁵ Idag är studier av institutionella, sociala och psykologiska hinder för deltagande i vuxenutbildning och folkbildning mer ovanliga och har delvis ändrat karaktär (Fejes 2015). De senaste tjugo årens utveckling vad gäller ojämlikhet i levnadsförhållanden, välfärd och folkhälsa, har sannolikt också inverkan på utbildningsklyftan i samhället.

Utvärderingarna belyser hur studiecirkel och folkhögskolekurser kan vidga individens kunskapsgränser, engagemang och deltagande i samhället. Vidare visas på hur folkhögskolan kan vara en väg till fortsatt utbildning på högskolenivå eller yrkesverksamhet (*Cirkeldeltagare efter 65, Folkhögskoledeltagarundersökningen 2010*). Frågan om i vilken grad folkbildningen bidrar till en utjämning av utbildningsklyftor i en mer generell mening, beaktas endast i en begränsad utsträckning och framförs mer i form av ett antagande. Det finns en stor skillnad mellan att utjämna utbildningsklyftor som kan handla om skillnader på årsbasis i utbildningsnivå mellan olika individer och grupper, och att mer generellt höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället (ISCED).¹⁶ Däremot finns ett starkt stöd för att folkbildningen bidrar till att höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället och stärker individens tilltro till egna kunskaper och erfarenheter. Att utjämna utbildningsklyftor är

15 Sedan slutet av 1960-talet har det genomförts låginkomstutredningar, maktutredningar och välfärdspolitiska bokslut och på europeisk nivå görs jämförelser baserade på EU-SILC (The European Union Statistics on Income and Living Conditions) och European Social Survey, ESS och andra databaser. Sverige har också haft en lång tradition av forskning om fördelningspolitiska aspekter på deltagande vuxenutbildning och folkbildning (Rubenson; SOU 1996:154).

16 När det gäller den formella utbildningsnivån i samhället mäts den enligt en internationell standard, ISCED, som anpassats till svenska förhållanden i SUN 2000. ISCED 1 och 2 motsvarar grundskolan, ISCED 3 gymnasial utbildning, ISCED 4 eftergymnasial utbildning utanför högskolan och ISCED 5 högskoleutbildning. Att mäta i vilken grad folkbildningen påverkar den formella utbildningsklyftan i samhället skulle kräva en longitudinell uppföljning av folkhögskoleelever under en längre tidsperiod.

också en fråga om hur olika slags kunskaper – formella och informella – värderas i samhället (Abrahamsson, 2008).

Kultursyftet

Kulturbegreppet är i sig mycket brett och kan ges olika definitioner. I rapporten *Kulturprogrammets betydelse för lokalsamhället* utvecklas tankar om kulturbegreppets innebörd. Författarna betonar skillnaden mellan ett antropologiskt eller partikulärt kulturbegrepp och ett estetiskt kulturbegrepp. Det förra handlar om människors livsformer, språk, värdesystem och den form av praktik som människor identifierar sig med i sin vardag. Det senare avser ett fält där professionella kulturutövare eller konstnärer verkar. Dessa tre utvärderingar beskriver gränspassager av olika slag; mellan amatörer och professionella, mellan ideellt arbete och kortare anställningar, mellan kommuners kulturverksamhet och studieförbundens kulturprogram samt mellan rollerna som utövare och deltagare. Kulturprogrammen ses som en form av demokratiträning och ett erfarenhetsbaserat lärande.

Utvärderingen av kulturprogrammen görs i två medelstora städer och två mindre kommuner vilket var ett medvetet val från utvärderarna och avsikten var inte att belysa kulturens villkor i större städer eller i utsatta förorter. Analysen ger därför en inte helt fullständig bild av den lokala kulturverksamheten.¹⁷ Utvärderingen av kulturutövare (konstnärer) och deltagare/medagerande bygger på ett begränsat empiriskt material som också speglar svårigheterna med publik- och deltagarundersökningar.

På uppdrag av Kulturrådet (2015) har Andersson analyserat forskning om läsfrämjande insatser i rapporten *Med läsning som mål. Om metoder och forskning på det läsfrämjande området* och konstaterar (sid. 17).¹⁸

...Merparten av de läsfrämjande projekt och program som bedrivs i Sverige utvärderas överhuvudtaget inte, och flera forskare har konstaterat att det råder brist på kritiskt och analyserande utvärderingar och rapporter om biblioteksprojekt. Detta gäller i högsta grad också folkbildningens olika läsfrämjande verksamheter.

¹⁷ Frågan om folkbildningens och kulturens roll i utsatta förorter har dock nyligen analyserats av Edling (2015) och Austin (2015).

¹⁸ http://www.kulturradet.se/Documents/publikationer/2015/med_lasning_som_mal.pdf,

Behovet av läsfrämjande insatser har i olika sammanhang betonats av Folkbildningsrådet, exempelvis i rapporten *Läslust – läsfrämjande insatser inom folkbildningen 2014*. Kulturrådets översikt pekar på svårigheten att få en överblick över bibliotekens roll som kulturarena och kulturbärare.

I regeringens proposition 2009/10:3 *Tid för kultur* betonas också samspelet mellan kulturpolitiken, folkbildning och civilt samhälle (sid.112).

I den politiska styrningen förordar vi att kulturpolitiken och folkbildningen får en närmare knytning till varandra. Administrativa och organisatoriska lösningar som gör att frågor om kultur, folkbildning, livslångt lärande och utbildning kan ses i ett samlat perspektiv bör sökas.

Den statligt finansierade folkbildningens effekter för individ och samhälle kan relateras till statliga insatser inom angränsande politikområden.

Jämförande aspekter på systemnivå

Utvärderingarnas resultat längs effektkedjan

En samlad bild av utvärderingarna är att de kompletterar varandra och ger en fördjupad bild av folkbildningens betydelse för individ och samhälle. De redovisar även en översikt av idébakgrund, institutionella villkor och styrningspraxis. Frågan är om det ens är möjligt att ge en samlad och fördjupad jämförelse mellan olika delar av verksamheten. Det finns ett behov att belysa variationen i resultat både inom och mellan studieförbund och folkhögskolor sett i ljuset av folkbildningens uppgifter att främja demokratin, vidga bildningen och stärka den kulturella delaktigheten och det egna skapande. Här presenteras trots detta ett försök till jämförelse på systemnivå.

Flera av de genomförda utvärderingarna lyfter fram förutsättningar för folkbildning genom att beskriva idébakgrund, framväxt och volym i folkbildning genom studieförbund och folkhögskolor. Däremot ägnas mindre uppmärksamhet åt pedagogiska verktyg och processer i folkhögskolor och studiecirkel. Hur organiseras verksamheten? Vad är fungerande pedagogiska metoder? Finns det idag en särskild folkbildningspedagogik – ett steg vidare från den tidigare vuxenpedagogiken? Begreppet lärande används ofta och tycks ibland ha fått en självförklarande status. Hur kunskap förmedlas, byggs, delas och utvecklas i folkbildningen är i sig ett intressant område som kan förtjäna ytterligare uppmärksamhet (Fejes 2013 och Fejes 2015).

En stor del av utvärderingarna bygger på självskattningar och bedömningar av folkbildningens betydelse för den enskilde och för gruppen. När det empiriska underlaget är svagt förstärks ibland analysen genom anknytning till tidigare undersökningar, forskning och teoretiska utsagor som exempelvis skett i kulturrapporterna. Effekter på individ och samhällsnivå blir därmed svårare att belägga eftersom de antas förekomma eller växa fram ur specifika förutsättningar. I några av utvärderingarna framhålls svårigheterna att göra långtgående tolkningar av resultaten. Det beror inte bara på problem rörande urval och representativitet utan också att det i de flesta fall är svårt att belägga kausala effekter mellan insatser och utfall. En annan svårighet med att genomföra långsiktiga effektstudier är den begränsade förekomsten av register och databaser på individnivå. Anledningen är att detta är problematiskt ur integritetssynpunkt.

Då det gäller idéer om hur utvärderingar av folkbildningen ska ske landar det ofta i en diskussion om vad som är mätbart och hur det mätbara förhåller sig till olika mål. En alltför stark betoning av instrumentellt inriktade effektvariabler i form av stabila och robusta indikatorer innebär sannolikt att man inte kommer åt många av de praktisknära och kontextbaserade läroprocesserna. Om folkbildningen kan ses som en växande praktikgemenskap – ett *community of practice* där man socialiseras in i över tid för att successivt utveckla sin kunskap, bildning och aktiva medborgarskap – ter sig studier av förändring intressantare än att belysa enstaka tillstånd.

Folkbildning som regional och lokal företeelse

Sammantaget ger utvärderingarna av folkbildningen en intressant bild av Sverige som ett lärande landskap med en socialt skiktad topografi (med hänsyn till kön, utbildning, ålder, etnicitet, utländsk bakgrund, ort etc.), men också med mönster som inte alltid kunde förväntas.

Kartläggningsrapporten *Folkbildning i Sveriges kommuner. Spridning och relation till socioekonomiska strukturer* (2011) visar på ett intressant komplementärt förhållande mellan deltagande i studiecirkel och socialt, ekonomiskt och hälsomässigt utsatta områden. Vissa socialt utsatta grupper präglas av en relativt hög andel deltagande i studieförbundsverksamhet, vilket visar på folkbildningens sociala och meningsskapande roll. Kanske finns det en sådan folkbildningszon i ett antal mindre kommuner i Västerbotten och Norrbotten. En intressant fråga är på vilket sätt folkbildningen kan skapa mening och tillhörighet i orter som präglas av ett socialt vakuum när det gäller

arbete, utbildning och andra resurser. Är folkbildningen en del av ortens eller regionens platsmarknadsföring (Syssner, 2012)? En angränsande fråga är om det är möjligt att dela in Sverige i områden som kan anses som starka och svaga folkbildningszoner och hur utbud och tillgänglighet varierar efter geografiska kriterier.

Även om regionalpolitiken har sitt fokus på tillväxt, näringsliv och ekonomisk utveckling berör den också viktiga förutsättningar för folkbildningens olika verksamheter. Regeringen har nyligen beslutat om *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020* som innefattar följande prioriteringar; innovation och företagande, attraktiva miljöer och tillgänglighet, kompetensförsörjning och internationellt samarbete.

Regionalpolitiken är ett område som också har betydelse för folkbildning, kultur och lärande (*Folkbildningen och regionala kulturplaner och Folkhögskolor, studieförbund och regionala kompetensplattformar*). Den förra rapporten analyserar folkbildningens roll i den regionala kultursamverkansmodellen och finner att folkbildningen mer fungerar som utövare än aktör på den regionala kulturarenan. Samspelet mellan folkbildningen och den regionala utvecklingen ter sig fortfarande relativt svagt, vilket visar i rapporten *Folkhögskolor, studieförbund och regionala kompetensplattformar*. En bidragande orsak till en relativt låg profil från folkbildningen kan vara att kompetensplattformarna i hög grad har fokus på arbetsmarknad, tillväxt och regional utveckling.

Studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet vid sidan av statsbidraget
Utvärdering av studieförbundens och folkhögskolornas verksamheter vid sidan av det statsbidragsberättigade stödet ingick inte i utvärderingen, men har indirekt betydelse för folkbildningens möjligheter att förverkliga sitt uppdrag. När den nya folkbildningsreformen sjösattes år 1991 fanns en institutionell gränsdragning mellan vuxenutbildningens olika delar bestående av folkbildning, kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildning. Idag har arbetsmarknadsutbildning vid så kallade AMU-centra i stort sett upphört och drivs nu av olika utbildningsföretag. Fortfarande utgör likväl personalutbildning och arbetsplatslärande en av de största arenorna för vuxnas lärande. Den tidigare gränsdragningen mellan folkbildning och kommunal vuxenutbildning finns kvar på politisk nivå och har förstärkts genom att de olika formerna för vuxnas lärande har separata mål.

Studieförbund och folkhögskolor har i ökad utsträckning blivit aktörer och entreprenörer på en utbildningsmarknad där de utöver folkbildning kan

erbjuda kommunal vuxenutbildning på uppdrag åt kommuner, bedriva annan uppdragsutbildning åt myndigheter, företag och organisationer samt fungera som mötesplatser för konferenser. Dessutom bedriver både studieförbund och folkhögskolor yrkesutbildning i form av ledarutbildning, medlemsskolning och yrkesutbildning eller förberedande yrkesutbildning inom musik, konst och andra ämnen. Utbildning ges även för kommande yrkesverksamhet som journalist, fritidsledare, behandlingsassistent, kantor och teckentolk.

Därtill tillkommer att både studieförbund och folkhögskolor får nya uppdrag från regering, riksdag och av regionala och lokala aktörer. Frågan är om hur folkbildningsuppdraget påverkas av att studieförbund och folkhögskolor ges ett ökande antal olika uppdrag från staten. Tendensen att studieförbund och folkhögskolor blir mångsysslare på en växande utbildningsmarknad berörs i en del utvärderingar, men kunde på sikt bli föremål för en mer grundläggande analys.

Folkbildning som självbildning och informella läroprocesser

Utvärderingarna avser i huvudsak verksamheter inom den statsfinansierade folkbildningen i studieförbund, folkhögskolor och kulturverksamheter. Fokus på folkbildning inom och utanför ramarna handlar främst om exempel bedömningar rörande gränsdragning och kriterier för att erhålla statsbidrag (*Ett system vi kan leva med, Mångfaldig folkbildning*). En särskild utmaning är att belysa dels vilken inverkan den statsfinansierade folkbildningen har på andra former av lärande och kunskapsbyggande, dels vilka former av folkbildning som sker utanför det statsbidragsberättigade området. Det kan innefatta allt från egna vardagserfarenheter, olika former av självstyrkt lärande, forskningscirkel, läsning, kulturkonsumtion, internetbaserat lärande och sociala medier till deltagande i annan form av vuxenutbildning eller högre studier.

En vanlig form av folkbildning, som det är svårt att sätta siffror på, är läsecirkel. I många fall kan de vara knutna till ett studieförbund men det finns också många cirklar, träffar och berättarkaféer som verkar i andra sammanhang. Social läsning i form av boksamtal i grupp eller bokcirkel förekommer både i traditionella och digitala former. Till social läsning hör också litteraturdiskussioner på olika nätforum och bloggar. Stadsvandringar är en annan form av bildning som arrangeras av museer, föreningar och kommuner.

Självstyrkt lärande ökar också med tillgången till nya digitala verktyg. I SCB-rapporten *Nu för tiden* inom levnadsnivåundersökningar visas på förskjutningar i medborgarnas tidsanvändning de två senaste decennierna. Tid

för social samvaro och för läsning har minskat något medan man ägnar mer tid åt hobbies och datorer där internetanvändning ingår. Studien *Svenskarna och internet* (Findahl, 2015) belyser också nya vägar för det informella lärandet. I perspektivet livslångt lärande är det av intresse att belysa vad deltagandet i folkbildning, föreningsliv och ideellt arbete betyder för att främja socialt kapital i form av långvariga, uthålliga och meningsskapande bildningsgemenskaper (Wallman Lundåsen & Trädgårdh 2015). Vidare har Edquist (2015) pekat på problemen att dra tydliga gränser mellan vad han kallar den ideala folkbildningen och den organisatoriska folkbildningen. Kanske är det just i gränsområdet dem emellan som folkbildningens mervärde utvecklas?

Folkbildning i andra länder

Rapporten om folkhögskolans internationalisering (*Gränsöverskridande folkbildning*) tar ett internationellt jämförande perspektiv i utvärderingen. Det finns stora likheter, men också skillnader, mellan folkbildning i de nordiska länderna. En gemensam faktor är dock att den i de flesta fallen ursprungligen bygger på folkrörelser och folkligt deltagande i bildningsprocesser. Här finns en skillnad med folkbildning i anglosaxiska länder som ofta utgår från universitetens så kallade extramurala verksamhet. När det gäller folkbildningens betydelse i det civila samhället och samspelet mellan sociala rörelser, organisationer och olika former av kollektivt och individuellt lärande är det svårare att göra jämförelser.

Det finns ett etablerat nordiskt samarbete både när det gäller vuxenutbildningen och folkbildningen. Det finns skäl att belysa hur samhällskontraktet och förhandlingen om folkbildningens framtid utvecklas i våra grannländer. Ytterligare en jämförande aspekt är hur folkbildningens ekonomiska förutsättningar utvecklas i olika länder. Jämförelser med andra europeiska länder, och även vissa utomeuropeiska länder, är också av intresse.

I de länder som saknar statsbidrag till folkbildningen kan det vara intressant att belysa hur folkbildande processer, mötesplatser och kunskapsbyggande förhåller sig till staten och till det civila samhället. En vanlig distinktion går mellan att verka och samarbeta inom det politiska systemet (insider strategin) eller att verka utanför och i motsättning till det politiska (outsider strategin) (Wallman Lundåsen och Trädgårdh, 2015). I boken *Popular Education, Power and Democracy* (Laginder, Nordvall & Crowther eds. 2013) görs försök att spegla svensk folkbildning i förhållande till utvecklingen i andra länder; främst Japan, Storbritannien, Tanzania och USA.

Statens syften – utblickar mot andra politikområden

För att ytterligare bredda analysen sker här en positionering av folkbildning i förhållande till utbildning i en vidare bemärkelse, till arbetsliv och till välfärd och folkhälsa. Utifrån dessa områden diskuteras frågan om folkbildningens mervärde i samhället. Dessa mervärden är bidrag både på individuell och på samhällelig nivå som ligger utöver vad som beskrivs i statens fyra syften. I det perspektivet kan folkbildning ses som en social investering för att öka den sociala sammanhållningen och gemenskapen, att minska utanförskap och segregering, att stärka folkhälsan och att göra människor och grupper med beredda att möta förändringar i samhälle, arbetsliv och vardag.

Utbildningsväsendet och vuxnas lärande

Utvärderingarna tangerar frågor om folkbildningens gränssytor till formell utbildning inom ungdomsskolan, formell vuxenutbildning och högskolan. Folkbildningen utgör en viktig komponent i det livslånga lärandet. Mot den bakgrunden finns det skäl att analysera hur kunskaper, erfarenheter och socialt lärande flätas samman genom deltagande i olika former av formell och icke-formell utbildning i ett livsloppsperspektiv. Det finns exempel på olika pedagogiska gränspassager. Ett sådant gränsfält gäller samspelet mellan deltagande i gymnasieutbildning och allmänna kurser på folkhögskolan. Från tid till annan har folkhögskolans kompensatoriska roll för att åtgärda brister i det offentliga skolväsendet aktualiserats. Många ungdomar söker folkhögskola som ett svar på systemmisslyckande i grundskola och gymnasieskola. Ett mer konkret sätt att möta dessa behov är satsningen på studiemotiverande folkhögskolekurser och att öka kursvolymen för folkhögskolan. Regeringen har också nyligen presenterat en proposition om en nationell referensram för kvalifikationer i anslutning till livslångt lärande.¹⁹ I detta system ska man kunna jämföra formella utbildningar med icke formella utbildningar i syfte att underlätta nationella och internationella jämförelser.

Relationen till högskolan handlar inte bara om vidgat tillträde och alternativa bildningsvägar. Det finns också gränssytor när det gäller utbudet av kurser och utbildningar och i relation till högskolans tredje uppgift och samhällsupdrag. I betänkandet *Högre utbildning under 20 år* (SOU 2015:70)

¹⁹ <http://www.regeringen.se/contentassets/4bf9e2c5cf5b43758f8238dd4eeac745/vissa-fragor-med-anledning-av-inforandet-av-en-nationell-referensram-for-kvalifikationer-for-livslangt-larande-prop.-201415107>.

ges en bred belysning av högskolans utbildningsvägar. Viktiga resultat är att andelen med minst tre års högre utbildning ökat från 17 procent år 2001 till 27 procent år 2012 samt att kvinnor är i majoritet. Utredaren pekar på att högskolans omfattande utbud av fristående kurser också styrs av ett folkbildningsideal (SOU 2015:70, sid. 250). Denna utveckling är av intresse vid analyser av det tredje syftet om att motverka utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället.

Gränserna mellan universitet och högskolor och folkbildning har också förskjutits över en längre tidsperiod, dels som en tydligare profilering mellan de olika verksamheterna, dels i form av en "avakademisering" av vissa delar av folkbildningen. Å andra sidan finns det tecken på en "gymnasifiering" av folkhögskolan, eftersom den för många elever utgör en väg till behörighet för fortsatta studier inom högskolan. Man kan också säga att folkbildningen, främst studieförbund men även folkhögskolor, genomgår en "kulturalisering" där medverkan eller deltagande i olika kulturprogram ger utrymme för en kulturell bildningsprocess och i många fall ett kulturellt medskapande.

Arbetsmarknad, välfärd och social inkludering

Folkbildningens relation till arbetsmarknaden är ett annat perspektiv som har relevans men som legat utanför utvärderingarna. Tonvikten ligger på det aktiva medborgarskapet, att motverka utbildningsklyftor och stärka den kulturella delaktigheten. Folkbildningens betydelse för arbetsmarknad, yrkesval och framtida försörjning är dock central på olika sätt. För det första ger folkbildningen, kanske främst för deltagare i folkhögskolan, möjligheter att navigera i kunskapssamhället, stärka sin egen tillit och kompetens för att senare söka sig vidare till fortsatt utbildning eller arbetsliv. För det andra finns som ovan påpekats, ett antal yrkesutbildningar inom folkhögskolan som också banar väg för fortsatt yrkesverksamhet. För det tredje är arbetsmarknaden och arbetslivet en del av studieförbundens och folkhögskolornas kunskapsinnehåll. Till sist har folkbildningen en central roll för att både motverka arbetslöshet men också ge mening, innehåll och social kompetens i vardagen för stora grupper som står utanför arbetsmarknaden.

En del av utvärderingarna riktar sig till deltagare i studiecirkel och kurser i folkhögskolan och försöker på olika sätt att analysera medborgarnas motiv, intresse och förutsättningar att delta i folkbildning. I befolkningsstudierna kunde man visa att det, stora samhällsförändringar till trots, varit en förvänsansvärd stabilitet i medborgarnas ideella engagemang och till viss del även

i ideella hjälpinsatser. Det fanns också en stark samvariation mellan ideellt engagemang och deltagande i studier, men svårigheten är att visa på orsak och verkan. Därutöver pekade man på att omkring en av tio av befolkningen varken utfört ideellt arbete, gjort hjälpinsatser eller deltagit i studier. Fördjupande deltagarstudier är angelägna. En viktig grupp att ytterligare belysa är personer med bristande nätverk och låg utbildning. Ett annat område för folkbildningen är de stora utmaningarna i förorter med hög grad av social segregation, låg utbildningsnivå och hög arbetslöshet.

Mer principiellt är det viktigt att analysera hur folkbildningen förhåller sig till faktorer som påverkar social inkludering och social exkludering. I detta sammanhang talas det också om *prekariatet* och ett beskuret medborgarskap som en följd av marginalisering och utanförskap (Standing, 2013). Begreppet prekariat används både för att beskriva otrygga och temporära anställningar och för att visa på nya anställningsformer med en växande grupp egenanställda. Totalt var hälften av ungdomarna i de mest utsatta områdena utan jobb (Edling, 2015). En relaterad grupp är ungdomar som benämns NEET (Not in Employment, Education or Training), (Olofsson 2014, Alm, Bäckman, Gavnas& Nilsson (red.) (2011) och som varken studerar eller arbetar.

Folkbildningen delar på många sätt intressen med den Europeiska socialfonden (ESF), vars fokus är att främja deltagande på arbetsmarknaden för långtidsarbetslösa och utveckling i arbetslivet för anställda (*Folkbildningen och Europeiska socialfonden*). Det är verksamheter som traditionellt sett ligger utanför folkbildningens område, men som samtidigt har inslag av lärande, kompetensutveckling och att stärka individens tillit och utveckling i ett förändringsperspektiv. Folkbildningsrådets kartläggning visar att studieförbund och folkhögskolor under ESFs förra programperiod tilldelades en halv miljard kronor till 172 projekt, ofta för att nå ut till grupper som står långt från arbetsmarknaden. Satsningar inom den Europeiska socialfonden anknyter främst till det andra syftet att påverka sin livssituation, och i detta sammanhang i första hand anknytningen till arbetsmarknad och arbetsliv. En jämförelse med socialfonden är intressant eftersom det finns stora skillnader i upplägg, men också vissa likheter i syften och utveckling av utvärdering och effektmått.

Samspelet mellan folkbildning och folkhälsa

Utvärderingarna ger några exempel på folkbildningens betydelse för folkhälsan och människors välbefinnande (*Cirkeldeltagare efter 65 och de tre*

kulturrapporterna). Det påpekas att studiecirklar och även folkhögskolekurser har en viktig social funktion för äldre och pensionärer och därigenom bidrar till att skapa mening i tillvaron. Den tidiga folkbildningen lade stor vikt vid hälsofrågor, att undvika dryckenskap, leva skötsamt och att odla den egna bildningen. Inom folkhälsopolitiken tillämpas både samhällsinterventioner och interventioner riktade mot individer. Det kan handla om att utveckla livsstilen, att motionera eller att äta hälsosam och nyttig kost. Den tränings- och motionskultur som utvecklats under senare decennier har blivit en folkrörelse i sig även om inslaget av folkbildning kan tyckas begränsat. Ett av folkhälsopolitikens elva målområden lyfter fram delaktighet och inflytande i samhället och socialt och kulturell delaktighet, vilket innefattar både folkbildningens påverkanssyfte och kultursyfte samt indirekt demokratisyftet och (Ut-) bildningssyftet.

Folkbildningen får en växande betydelse när det gäller människors hälsa, funktionsförmåga och känsla av trygghet och gemenskap (*Cirkeldeltagare efter 65, Folkhögskoldeltagare 2010*). Regeringen har tillsatt en kommitté för jämlik hälsa (Dir 2015:60).²⁰ Ur välfärdssynpunkt finns det likartade perspektiv när det gäller sociala bestämningsfaktorer för utbildningsklyftor och för hälsoklyftor. Medborgarnas position i samhället och levnadsförhållanden påverkar utbildningsnivån och utbildningen i sig har också betydelse för folkhälsa och välbefinnande. Ojämlighet i hälsa och studier av skillnader i livslängd och livskvalitet mellan olika grupper har uppmärksammats i allt högre grad under det senaste decenniet och som bland annat redovisats i rapporten *Öppna jämförelser 2014. Folkhälsa* (Socialstyrelsen 2014).²¹ Folkbildningen blir därmed en viktig arena i folkhälsoarbetet genom att den kan skapa nya utvecklingsmöjligheter för ungdomar och vuxna med tillfälligt eller kroniskt nedsatt funktionsförmåga, psykisk ohälsa eller oro och ängslan inför framtiden.

Folkbildningens roll för socialt hållbar utveckling

Folkbildningens huvuduppgift är att stärka demokratin och ge människor förutsättningar för att forma sina liv, vidga sina horisonter genom (ut-) bildning och sitt samhällsengagemang samt att främja kulturell delaktighet. Det är sådana frågor som befintliga utvärderingar har lyft fram på olika sätt, även

²⁰ http://www.regeringen.se/contentassets/3a3df1fa77af4a93b8a8238ab0a5a36c/dir2015_6owebb.pdf.

²¹ <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19549/2014-12-3.pdf>.

om man inte kan dra en rak linje från statens syften till verksamheter i enskilda bildningsfält eller föreställningar hos individer. Statens syften fungerar mer som en allmän värdegrund och en fond i verksamhetens utveckling i ett vidare perspektiv. De kan också användas för att göra bestämmningar om vilka verksamheter som ska kunna erhålla statsbidrag. Folkbildningens roll för att skapa en hållbar social utveckling berörs indirekt i utvärderingarna.

Ett alternativt sätt att utvärdera folkbildningens nytta är att utgå från samhällsekonomiska faktorer. I boken *Att utvärdera sociala investeringar* resonerar Hultcrantz (2015 a) om innebörden i samhällsekonomiska analyser. ”Vid samhällsekonomiska analyser av sociala investeringar behöver man bedöma både vad en viss insats kostar och hur den påverkar framtida offentliga kostnader.” (sid. 10). Man kan då förstå satsningar på folkbildning som förebyggande insatser för att undvika utanförskap, arbetslöshet, ensamhet och andra företeelser som skapar stora kostnader både för individ och för samhälle.

Det går att göra enkla tankeexperiment om höga kostnader för utanförskap både på individnivå och för samhället i stort. Nilsson, Wadeskog, Hök och Sanandaji (2014) har gjort sådana preliminära beräkningar utifrån ett fiktivt exempel och kommer fram till en samhällskostnad på 12 miljoner för en 25-årig man som hamnar ”utanför samhället”. Om vi gör tankeexperimentet att 100 individer i samma situation kan bryta sitt utanförskap genom att delta i folkbildning, blir ”vinsten” för samhället en tredjedel av det statliga stödet till folkbildningen. Gustafson (2013) analyserar folkbildningens effekter ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Hon menar exempelvis att studiecirkel är mycket produktiva i ett samhällsperspektiv, eftersom kostnaden per individ är endast en bråkdel av vad motsvarande aktiviteter skulle kosta om de bedrevs i kommunal regi. Vidare argumenterar Gustafson för att folkbildning i studiecirkelns form kan utöver bildningsaspekten, bidra till både social nytta och hälso nytta och därmed minska samhällets kostnader. Vidare menar hon att folkbildning kan generera kulturell och teknologisk nytta och på så sätt öka samhällets intäkter.

Folkbildningsrådets utvärderingar av statens syften har sett demokratimålet som en övergripande funktion. Därutöver har också betydelsen för utbildning uppmärksamats men i mindre grad. Frågan om folkbildningens roll för att skapa ett socialt hållbart samhälle har inte berörts på samma sätt. En viktig utmaning i detta sammanhang är hur man kan skapa en bättre social sammanhållning och undvika ett två-tredjedels-samhälle, där stora grupper står utanför politik och samhällsliv. Folkbildningens roll för känslan för det

allmänna och den samhälleliga gemenskapen är en aspekt som borde ges mer uppmärksamhet.

Demokratifrågan i ett vidare perspektiv

Demokratibegreppet har varit ett återkommande tema i de utvärderingar som har genomförts, och i denna avslutande kommentar återkommer vi även i detta kapitel till demokratifrågan. En grundläggande fråga är själva innebörden i begreppet demokrati. Vanligen skiljer man mellan representativ demokrati, där folket representeras av valda ombud, och direktdemokrati där alla medborgare förutsätts ha möjligheten att delta. Flera utvärderingar anknyter till en så kallad deliberativ demokratimodell med inslag av jämlika samtal, gemensamt berättande och tillits- och kunskapsbyggande funktioner. De innefattar både folkbildning som demokratiskolor, arbete i folkrörelser och föreningar som demokratiska uppdrag.

Utvecklingen av den svenska demokratin har varit föremål för en rad utredningar och omfattande forskning under senare år (Amnå 2008, SOU 2000:1, SOU 2012:30, Dir 2014:111, SOU 2015:96). Det har bland statsvetare ibland talats om risken för en ”demokratisk alarmism” eftersom intresset för politik har sjunkit de senaste två decennierna, att medlemsantalet i de politiska organisationerna krympt och att den politiska misstron ökat (Kölln (2015) och i SOU 2015:96).

Den nyligen redovisade demokratiutredningen belyser frågor som i många avseenden knyter an till statens syften för folkbildningen. Uppgiften för demokratiutredningen handlar om *”åtgärder för att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin och för att stärka individens möjligheter till delaktighet i och inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan de allmänna valen.”* (Dir 2014:111). Utredningens målsättning speglar på så sätt även det första och det andra av statens syften med stödet till folkbildningen.

Det gäller exempelvis framväxten av lokala medborgardialoger och möjligheter till nya mötesplatser mellan civilt samhälle, politik och förvaltning (Dir 2014:11, Tahvilzadeh 2015 och Nilsson & Listerborn 2015 i SOU 2015:96). Frågan är också vilken roll folkbildningen och folkrörelser kan ta i ett offentligt samtal som i ökande grad präglas av tankesmedjor, lobbyister och policyentreprenörer (Garsten (2015) och Strömbäck (2015) i SOU 2015:96). Utredningen använder själv begreppet folkbildning endast ett fåtal gånger men brukar begreppet medborgardialoger betydligt mer frekvent. Här finns behov

av kunskapsutveckling, exempelvis genom utvärderingar och forskning, för att skapa gedigna underlag för folkbildningens framtida prioriteringar. ■

LITTERATUR

- Abrahamsson, K. (2008). En ny infrastruktur för vuxnas lärande. I Abrahamsson, K.; Edling, J.; Holmberg, C. (2008). *Det nya läroriket. Från formell vuxenutbildning till lärande regioner*. Stockholm: Premiss.
- Abrahamsson, K.; Edling, J.; Holmberg, C. (2008). *Det nya läroriket. Från formell vuxenutbildning till lärande regioner*. Stockholm: Premiss.
- Alm, S.; Bäckman, O.; Gavanas, A. & Nilsson, A. (red.) (2011). *Utanförskap*. Stockholm: Dialogos Förlag.
- Aman, R.; Eriksson, L.; Lundberg, M. & Winman, T. (2011). *Mångfaldig (folk) bildning för det offentliga samtalet? Tre minoritetens egna bildningsverksamheter*. Folkbildningsrådet utvärderar no 2, 2011. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Amná, E. (2008). *Jourhavande medborgare: samhällsengagemang i en folk rörelsestat*. Lund: Studentlitteratur.
- Amná, E. & Ekman, J. (2014). Standby Citizens. Faces of Political Passivity. *I European Political Science Review, volume 6, issue 02, pp. 261–281*.
- Andersson, E.; Bernerstedt, M.; Forsmark, J.; Rydenstam, K. & Åberg, P. (2014). *Cirkeldeltagare efter 65 – livskvalitet och aktivt medborgarskap*. Folkbildningsrådet utvärderar no 3, 2014. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Andersson, M. & Mellander, C. (2011). *Folkbildning i Sveriges kommuner. Spridning och relation till socioekonomiska strukturer*. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Andersson, P.; Rudberg, K.; Rydenstam, K. & Svensson, L. (2013). *Att vara folkhögskollärare. Förutsättningar, kompetensbehov och tidsanvändning*. Folkbildningsrådet utvärderar no 1, 2013. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Atkinson, A. (2015). *Inequality. What Can Be Done?* Cambridge: Harvard University Press.
- Austin, K. (2015). *Nya mötesplatser Kartläggning av möjligheterna att skapa nya medborgardrivna kultur- och samlingslokaler i socioekonomiskt utsatta områden i Sverige*. Stockholm: Folkets Hus och Parker.
- Barett, M. & Bruna, Z. (eds.) (2015). *Political and Civic Engagement. Multi-disciplinary perspectives*. New York: Routledge.
- Berggren, H. & Trädgårdh, L. (2006). *Är svensken människa? Gemenskap och oberoende i det moderna Sverige*. Stockholm: Norstedts.
- Bergström, Y.; Bernerstedt, M.; Edström, E. & Krih, J. (2014). *Cirkelledare – folkbildningens fotfolk och drivkraft*. Folkbildningsrådet utvärderar no 1, 2014. Stockholm: Folkbildningsrådet.

- Betänkande 2013/14:KrU8 Folkbildningsfrågor.
- Börjeson, M.; Dahlin, A.; Ekström, V. & Rydenstam, K. (2011). *Folkhögskoledeltagarundersökning 2010: folkbildning för alla?* Folkbildningsrådet utvärderar no 1 2011. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Coté, J. (2013). The importance of resources in work transitions in late-modern contexts. I Helve, H. & Evans, K. (eds.) (2013). *Youth and work transitions in changing social landscape*. London: the Tufnell Press.
- Dahlstedt, M. & Neergaard, A. (red.) (2013). *Migrationens och etnicitetens epok – Kritiska perspektiv i etnicitets- och migrationsstudier*. Stockholm: Liber.
- Dalton, R. & Welzel, C. (eds.) (2014). *The civic culture transformed. From allegiant to assertive citizens*. New York: Cambridge University Press.
- Darvishpour, M. & Westin, C. (red.) (2015). *Migration och etnicitet: perspektiv på ett mångkulturellt Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Demokrati och expertstyre*. Fronesis. Nr 29 – 30. Utgiven 2009.
- Dir. 2014:111. *Demokratisk delaktighet och inflytande över det politiska beslutsfattandet*. Kulturdepartementet.
- Dir.2015:60. *En kommission för jämlik hälsa*. Socialdepartementet.
- Ds 2013:19. *Svenska framtidsutmaningar*. Slutrapport från regeringens Framtidskommission.
- Ekman, J. & Amnå, E. (2010). ”Politiskt deltagande och andra former av samhällsengagemang: en typologi”. I Ekman, J. & Linde, J. (red.) (2010). *Politik, protest, populism – deltagande på nya villkor*. Stockholm: Liber.
- Ekman, J. & Linde, J. (red.) (2010). *Politik, protest, populism – deltagande på nya villkor*. Stockholm: Liber.
- Edling, J. (2015). *Förorterna som Moder Svea glömde*. Stockholm: Verdandi.
- Edquist, S. (2015). Det pragmatiska folkbildningsbegreppet. I Rydbeck, K. & Nordvall, H. (red.) (2015). *Perspektiv på folkbildning: Fyra forskares tankar om folkligt bildningsarbete*. Linköping: Mimers antologier.
- von Essen, J.; Larsson, T.; Nordzell, A.; Sundgren, G. & Åberg, P. (2012). Mening på marknad? I von Essen, J. & Sundgren, G. (red.) (2012a). *En mosaik av mening: om studieförbund och civilsamhälle*. Göteborg: Daidalos.
- von Essen, J. & Sundgren, G. (red.) (2012a). *En mosaik av mening: om studieförbund och civilsamhälle*. Göteborg: Daidalos förlag.
- von Essen, J. & Åberg, P. (2009). *Folkrörelseanknytningar och marknadsrelationer. Studieförbunden och deras grundarorganisationer, medlemsorganisationer och samverkansorganisationer*. Folkbildningsrådet utvärderar no 3, 2009. Stockholm: Folkbildningsrådet.

- Evertsson, M. & Magnusson, C. (red.) (2014). *Ojämlighetens dimensioner: uppväxtvillkor, familj, arbete och hälsa i samtida Sverige*. Stockholm: Liber.
- Fejes, A. (red.) (2013). *Lärandets mångfald. Om vuxenpedagogik och folkbildning*. Lund: Studentlitteratur.
- Fejes, A. (2015). *Kortutbildade och vuxenutbildning*. Underlagsrapport. Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.
- Findahl, O. & Davidsson, P. (2015). *Svenskarna och internet : 2015 års undersökning av svenska folkets internetvanor*. Stockholm: SE Stiftelsen för internetinfrastruktur.
- Folkbildningsrådet (2013). *Folkhögskolor, studieförbund och regionala kompetensplattformar*.
- Folkbildningsrådet (2014). *Folkbildning och regionala kulturplaner*.
- Folkbildningsrådet (2015). *Digital delaktighet och flexibelt lärande i folkbildningen 2014*.
- Folkbildningsrådet (2015). *Folkbildning och den europeiska socialfonden*.
- Folkbildningsrådet (2015). *Läslust – om läsfrämjande insatser inom folkbildningen 2014*.
- Garsten, C.; Rothstein, B. & Svallfors, S. (2015). *Makt utan mandat: de policyprofessionella i svensk politik*. Stockholm: Dialogos Förlag.
- Garsten, C. (2015). De policyprofessionella och demokratins framtid. I *Låt fler forma framtiden! Forskarantologi*. 2014 års Demokratiutredning, SOU 2015:96.
- Gustafson, A. (2013). Ett samhällsekonomiskt perspektiv. I Gustavsson, B. & Wiklund, M. (red.) (2013). *Nyttan med folklig bildning: en studie av kapitalformer i folkbildande verksamheter*. Lund: Nordic Academic Press.
- Gustafsson, J-E.; Lind, P.; Mellander, E. & Myrberg, M. (2014). *Lära för livet? Om skolans och arbetslivets avtryck i vuxnas färdigheter*. Stockholm: SNS Förlag.
- Gustavsson, B. & Wiklund, M. (red.) (2013). *Nyttan med folklig bildning: en studie av kapitalformer i folkbildande verksamheter*. Lund: Nordic Academic Press.
- Harding, T.; Håkansson, P. & Tannå, S. (2014). *Kulturprogrammets betydelse för kulturutövarna. Utvärdering 3 av studieförbundens kulturprogram*. Folkbildningsrådet utvärderar no 4, 2014. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Harding, T.; Tannå, S. & Lejhäll, J. (2013). *Kulturprogrammets betydelse för lokalsamhället. Utvärdering 1 av studieförbundens kulturprogram*. Folkbildningsrådet utvärderar no 2, 2013. Stockholm: Folkbildningsrådet.

- Helve, H. & Evans, K. (eds.) (2013). *Youth and work transitions in changing social landscape*. London: the Tufnell Press.
- Hultkrantz, L. (2015 a). *Att utvärdera sociala investeringar*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hultkrantz, L. (2015 b). *Sociala investeringsfonder i Sverige – fakta och lärdomar*. Stockholm: SNS Förlag.
- Håkansson, P. & Harding, T. (2014). *Kulturprogrammets betydelse för deltagarna. Utvärdering 2 av studieförbundens kulturprogram* (2014). Folkbildningsrådet utvärderar no 2, 2014. Stockholm: Folkbildningsrådet
- Jacobsson, K. (2010). Epilog: Ett medborgerligt medvetande. I Jacobsson, K. (red.) (2010). *Känslan för det allmänna: medborgarnas relation till staten och varandra*. Umeå: Borea.
- Jacobsson, K. (red.) (2010). *Känslan för det allmänna: medborgarnas relation till staten och varandra*. Umeå: Borea.
- Jonsson, J. & Mood, C. (2014). Sociala konsekvenser av ekonomisk utsatthet. Umgänge, stöd och deltagande. I Evertsson, M. & Magnusson, C. (red.) (2014). *Ojämlighetens dimensioner: uppväxtvillkor, familj, arbete och hälsa i samtida Sverige*. Stockholm: Liber.
- Kulturrådet (2015). *Med läsning som mål. Om metoder och forskning på det läsfrämjande området*. Kulturrådets skriftserie 2015:3.
- Kölln, A-K. (2015). Det sjunkande antalet partimedlemmar och demokratin. I *Låt fler forma framtiden! Forskarantologi*. 2014 års Demokratiutredning, SOU 2015:96.
- Laginder, A-M., Nordvall, H. & Crowther, J. (eds.) (2013). *Popular Education, Power and Democracy. Swedish experiences and contributions*. Leicester: NIACE
- Larsson, S.; Lundberg, M.; Nordvall, H. & Eriksson, L. (red.) (2013). *Folkbildning för förändring: Dilemman i politiskt mobiliserande didaktik*. Linköpings universitet.
- Larsson, S. (2013a). En folkbildningsdidaktik för mobilisering? I Larsson, S.; Lundberg, M.; Nordvall, H. & Eriksson, L. (red.) (2013). *Folkbildning för förändring: Dilemman i politiskt mobiliserande didaktik*. Linköpings universitet.
- Lindgren, L. (2006). *Utvärderingsmonstret – om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren, L. (2008). *Metautvärdering*. Folkbildningsrådet.

- Lundin, A. (2008). *Folkbildningsforskning som fält – från framväxt till konsolidering*. Diss. Linköping: Univ.
- Nilsson, A. & Listerborn, C. (2015). Lokala föreningar och demokrati i socialt utsatta bostadsområden. I *Låt fler forma framtiden! Forskarantologi*. 2014 års Demokratiutredning, SOU 2015:96.
- Nilsson, I.; Wadeskog, A.; Hök, L. & Sanandaji, N. (2014). *Utanförskapets pris. En bok om förebyggande sociala investeringar*. Lund: Studentlitteratur.
- Nylander, E.; Mustel, K. & Jansson, T. (2011). *Gränsöverskridande folkbildning – om resurser, nätverk och transnationellt engagemang*. (På engelska: *Folkbildning across borders*.) Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Näringsdepartementet (2015). *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*.
- OECD (2013). *How is life? 2013. Measuring well-being*. Paris: OECD Publishing.
- Olofsson, J. (red.) (2014). *Den långa vägen till arbetsmarknaden*. Lund: Studentlitteratur.
- Olofsson, J. & Germundsson, P. (2015). *Steget vidare – undersökning bland folkhögskolans deltagare 2013*. Folkbildningsrådet utvärderar no 1, 2015. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Proposition 2005/06:192 *Lära, växa, förändra*.
- Proposition 2009/10:3 *Tid för kultur*.
- Proposition 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning*.
- Rubenson, K. (1996). Studieförbundens roll i vuxenutbildningen. I *Tre rapporter om studiecirklar : Utredningen för statlig utvärdering av folkbildningen*. SOU 1996:154.
- Rydbeck, K. & Nordvall, H. (red.) (2015). *Perspektiv på folkbildning. Fyra forskares tankar om folkligt bildningsarbete*. Linköping: Mimers antologier.
- Sandahl, R.; Sjöstrand, E.; Wiberg, U. & Eriksson, I. (2012). ”Ett system som alla kan leva med” – delrapport 1 i utvärderingen av nya bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor. Folkbildningsrådet utvärderar no 1, 2012. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Sandahl, R. & Sjöstrand, E. (2014). *Att styra eller inte styra? Slutrapport i utvärderingen av nya bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor* (2014). Folkbildningsrådet utvärderar no 5, 2014. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Sernhede, O. & Tallberg Broman, I. (red.) (2014). *Segregation, utbildning och ovanliga lärprocesser*. Stockholm: Liber.

- Sjöstrand, E.; Sandahl, R. & Einarsson, T. (2013). *Implementering av nya bidragsmodeller. Delrapport 2 i utvärderingen av nya bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor*. Folkbildningsrådet utvärderar no 3, 2013. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Skolverket (2015). *Skolverkets lägesbedömning för 2015. Rapport 421: 2015*.
- Socialstyrelsen (2013). *Psykisk ohälsa bland unga*. Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013.
- Socialstyrelsen (2014). *Öppna jämförelser 2014. Folkhälsa*. Stockholm.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000- talet. Slutbetänkande från demokratiutredningen*.
- SOU 2012:30. *Vital kommunal demokrati*.
- SOU 2012:72. *Folkbildningens samhällsvärden – en ny modell för statlig utvärdering*.
- SOU 2015: 28 *Gör Sverige i framtiden – digital kompetens*. Delbetänkande Digitaliseringskommissionen.
- SOU 2015:56. *Får vi det bättre? Om mått på livskvalitet*.
- SOU 2015:70. *Högre utbildning under tjugo år*.
- SOU 2015:96. *Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. 2014 års Demokratiutredning*.
- Standing, G. (2013). *Prekariatet – den nya farliga klassen*. Göteborg: Daidalos.
- Statistiska Centralbyrån (2012). *Nu för tiden En undersökning om svenska folkets tidsanvändning år 2010/11*. Stockholm: SCB.
- Strömbäck, J. (2015). *Demokratin och det förändrade medielandskapet. Mot ökade kunskapsklyftor och deltagandeklyftor? I Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. 2014 års Demokratiutredning, SOU 2015:96*.
- Svedberg, L. & von Essen, J. (2015). *Mer engagemang? Folkbildningen i det svenska civilsamhället?* (2015). En rapport från Folkbildningsrådet. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Syssner, J. (2012). *Världens bästa plats. Platsmarknadsföring, makt och medborgarskap*. Lund: Nordic Academic Press.
- Tahvilzadeh, N. (2015). *Det våras för medborgardialoger. I Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. 2014 års Demokratiutredning, SOU 2015:96*.
- Wallman Lundåsen, S. & Trädgårdh, L. (2015). *Civilsamhälle, social sammanhållning och tillit*. Underlagsrapport. Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.
- Wijkström, F. (red.) (2013). *Civilsamhället i samhällskontraktet: en antologi om vad som står på spel*. Göteborg: European Civil Society Press.

Åberg, P. & von Essen, J. (2012). *Tradition, resurs eller nödvändighet? Om relationerna mellan folkhögskolor och deras huvudmän*. Folkbildningsrådet utvärderar no 2, 2012. Stockholm: Folkbildningsrådet. ■

4 Samtida och framtida uppföljning och utvärdering av folkbildning

Lena Lindgren

INLEDNING

Uppföljning och utvärdering av en verksamhet genererar kunskap som är viktig ur åtminstone två perspektiv.¹ Ur ett styrningsperspektiv ger kunskapen uppdragsgivare möjligheter att kontrollera om en uppdragstagare sköter sin uppgift på förväntat sätt, och om så inte sker utkräva ansvar och vidta åtgärder. Ur ett utvecklingsperspektiv ger kunskapen underlag dels för att förbättra en verksamhet, dels för att utveckla den samlade kunskapen om verksamheten ifråga. Båda perspektiven är viktiga och existerar normalt samtidigt. Hur ett utvärderingssystem inom ett område är utformat påverkas av vilket perspektiv som dominerar vid en viss tid, vilket har att göra med den sociala och politiska kontext som är rådande.² Studieobjektet i detta kapitel är de utvärderingssystem som på nationell nivå befolkar folkbildningens utvärderingsarena samt Folkbildningsrådets roll i det sammanhanget. Enskilda folkhögskolors och studieförbunds arbete med utvärdering berörs endast i direkt.

En komplex utvärderingsarena med flera spelare

Under de senaste 25–30 åren har det skett en djupgående förändring av synsätt och styrning av den offentliga sektorn, ofta benämnd New Public Management. Det här berör inte bara organisationer inom den offentliga sektorn, utan även civilsamhällets organisationer har påverkats av och tycks orientera sig själva mot ett sådant synsätt.³ I utvecklingen döljer sig en stark resultatori-

1 Utvärdering används i det följande ibland som familjenamn när både uppföljning och utvärdering åsyftas.

2 SOU 2014:12.

3 Wijkström 2014.

entering som främjat en utveckling av utvärdering i ett styrningsperspektiv. Därför är det inte förvånande att Folkbildningsrådets utvärderingsarbete varit föremål för debatt i statliga utredningar, myndighetsrapporter med mera.⁴ Diskussionen har huvudsakligen handlat om att Folkbildningsrådets utvärderingar inte ger tillräckliga svar på om statsbidragets syften uppfylls, samt att de inte används för att göra kvalitativa bedömningar som kan ligga till grund för Folkbildningsrådets bidragsfördelning.

Folkbildningsrådet är inte ensamt om att arbeta med utvärdering av folkbildningsverksamhet. Utvärdering av folkbildning genomförs på tre nivåer; i folkhögskolor och studieförbund, genom Folkbildningsrådet och genom statens utvärdering. Den senaste statliga utredningen gav regeringen anledning att fatta beslut om att pröva en ny modell för statens utvärdering av folkbildningen:⁵ ”Statskontoret bör ges i uppdrag att genomföra en första samlad utvärdering av folkbildningen. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Myndigheten för kulturanalys bör förse Statskontoret med relevanta underlag.” Samtidigt har Folkbildningsrådet fått ett förtydligt uppföljningsansvar som i större utsträckning utgår från de fyra syftena för statsbidrag till folkbildningen.⁶

Som en ideell förening med myndighetsuppgifter leds Folkbildningsrådet av en styrelse som utses av dess medlemsorganisationer, vilka också har synpunkter på rådets utvärderingsarbete. I ett av styrelsen antaget policydokument som beskriver medlemmarnas principiella syn på uppföljning och utvärdering, framhålls bland annat att man önskar en ”tydlig åtskillnad mellan ‘uppföljning’ som görs till staten och ‘utvärdering’ som ska ge folkbildningsintern nytta.” Uppföljningen bör ”betona kvalitet ... och särskilt lyfta fram de kvalitativa aspekterna och följas av en självständig bedömning av styrelsen om utvecklingen i folkbildningens organisationer i förhållande till statens fyra syften.”⁷

Folkbildningens utvärderingsarena framstår som komplex, med aktörer på olika nivåer som representerar olika intressen och med olika ansvarsrelationer kopplade till dem. Med den nya modellen vill regeringen förbättra statens utvärdering av folkbildningen, men modellen skapar samtidigt nya för-

4 Riksrevisionsverket 1999; Riksrevisionen 2004, 2011; SOU 1996:159; SOU 1999:84; SOU 2004:30; SOU 2012:72; Statskontoret 2003, 2004.

5 SOU 2012:72.

6 Prop. 2013/14:172, s. 1, 43.

7 Folkbildningsrådet 2013a, s. 5.

utsättningar för Folkbildningsrådet samt i förlängningen för folkhögskolorna och studieförbunden. Forskning om utvärderingsfunktioner, bland annat inom skolans område, visar att en komplex utvärderingsarena kan skapa problem. De organisationer vars verksamheter är föremål för utvärdering kan till exempel få svårt att förutse vilka normer för handlande som gäller om de ansvarsförhållanden som råder på utvärderingsarenan framstår som oklara.⁸ I ljuset av den komplexitet som synes råda på folkbildningens utvärderingsarena är syftet med detta kapitel att diskutera och ge vägledning inför Folkbildningsrådets framtida arbete med utvärdering. De frågor som behandlas är följande:

1. Hur har Folkbildningsrådets utvärderingsuppdrag formulerats över tid och hur förhåller sig det till den nya modell som planeras?
2. Vilken kunskap har det hittillsvarande utvärderingsarbetet genererat och hur används den?
3. Vilken inriktning bör Folkbildningsrådets utvärderingsarbete framledes ha?

Kapitlet består efter detta inledande avsnitt av ytterligare fem avsnitt som, med undantag för avsnittet nedan som beskriver några begreppsliga utgångspunkter, följer kronologin i frågorna ovan.⁹

UTGÅNGSPUNKTER FÖR BESKRIVNING OCH ANALYS

För att besvara frågorna ovan på ett systematiskt sätt behövs ett begreppsligt ramverk som ringar in vad uppföljning och utvärdering innebär, vad i folkbildningsverksamheten som kan vara föremål för dessa aktiviteter, hur statens syften med statsbidraget kan förstås i det sammanhanget, samt vad uppföljning och utvärdering kan ha för syften.

Uppföljning och utvärdering

Uppföljning är en aktivitet som görs löpande enligt fasta rutiner för att övervaka hur det står till med en verksamhet i vissa på förhand bestämda avseenden. Informationen är normalt kvantitativ (statistik, indikatorer,

⁸ Lindgren m. fl. 2016; Schillemans & Bovens 2011; Wildawsky 1979.

⁹ Underlaget till kapitlet utgörs av dokument från Folkbildningsrådet (årsredovisningar, verksamhetsberättelser, promemorior, utvärderingar med mera), intervjuer med generalsekreteraren och kanslipersonal, samt slutsatser från övriga kapitel i denna rapport. Utöver det är underlaget hämtat från offentligt tryck (betänkanden, propositioner, förordningar, regleringsbrev och riktlinjer), rapporter från Statskontoret och Myndigheten för kulturanalys, samt en intervju med Statskontorets projektledare.

nyckeltal) och hämtas från befintliga datakällor, samt inte sällan från reguljära enkätundersökningar.

Utvärdering innebär en aktivitet där man beskriver och bedömer något på ett systematiskt sätt. Den definitionen markerar dels att utvärdering använder vetenskapliga metoder för att samla in, analysera och redovisa kunskap om sitt objekt, dels att det behövs kriterier mot vilka bedömningen kan ske. Därefter skiljer sig uppfattningarna åt beträffande vad som menas med vetenskaplighet, vilka metoder som ska användas och vem som ska stå för bedömning.

Distinktionen mellan uppföljning och utvärdering är idealtypisk, att dra någon tydlig skiljelinje kan i praktiken vara svårt. En skillnad som dock brukar framhållas, som i detta sammanhang framstår som särskilt viktig, har att göra med vilken kunskap som söks och varför uppföljning respektive utvärdering behövs.¹⁰

Användning av uppföljning och utvärdering

För att det ska vara någon mening med att samla in och analysera data om olika aspekter av en verksamhet bör förstås den kunskap som genereras också användas och vara till nytta. Hur användningen ser ut beror på vilka behov som är för handen i ett givet sammanhang. Syftet med uppföljning och utvärdering kan ses från ett styrningsperspektiv och ett utvecklingsperspektiv, varvid det förra perspektivet främst brukar kopplas ihop med uppföljning och det senare med utvärdering.¹¹

Ett styrningsperspektiv förutsätter ett institutionaliserat ansvarighetsarrangemang mellan en uppdragsgivare som har rätt att kontrollera att en uppdragstagare sköter sin uppgift på förväntat sätt och hålla denne ansvarig om så inte sker. Det kan handla om att följa givna regler och procedurer samt om att uppvisa ett avsett resultat. En ansvarighetsrelation kan ha ett soft face som innebär att uppdragstagaren öppet redovisar vad som gjorts, eller ett hard face där uppdragsgivaren också utfäster sanktioner av något slag om uppdragstagaren inte uppvisar ett förväntat beteende och/eller resultat.¹²

Användning i ett utvecklingsperspektiv är nära kopplat till eller synonymt med organisatoriskt lärande. Det handlar om att se bakåt och låta kunskapen

¹⁰ Lindgren 2012.

¹¹ SOU 2014:12; Vedung 2009.

¹² Fox 2007.

påverka arbetet i organisationer så att människor hanterar nya eller gamla uppgifter på ett bättre sätt. Vad som är bättre kan variera beroende på vad de som använder kunskapen uppfattar som varande bättre. I litteratur om organisatoriskt lärande görs ofta en distinktion mellan single-loop learning och double-loop learning, anpassningsinriktat respektive utvecklingsinriktat lärande på svenska. Anpassningsinriktat lärande innebär en förändring inom givna strukturer och normer, till exempel genom modifiering av befintliga processer. Utvecklingsinriktat lärande innebär ett lärande som bryter med eller går bortom givna ramar och normer och strukturer, till exempel genom att reflektera över varför man gör som man gör.¹³ Att använda kunskap för lärande kan också innebära ett mer långsiktigt lärande där framförallt utvärdering bidrar till förståelse och förklaring av problemställningar av mer grundläggande natur, utan någon mer konkret användning i sikte. Här blir med andra ord utvärdering mer eller mindre synonymt med forskning.¹⁴

Utvärderingssystem

Utvärdering var från början en aktivitet som genomfördes vid särskilda tillfällen efter beslut av någon instans som hade behov av den. När utvärdering, som idag har institutionaliserats och utgör en reguljär aktivitet, inte längre utförs ad hoc kan man säga att ett utvärderingssystem är på plats. Med det menas strukturer och processer som etablerats för att hantera flöden av information och kunskap som genereras via uppföljning och utvärdering, och som avses spela en roll i praktiska handlingsituationer. Sådana system uppvisar vissa gemensamma drag. De förvaltas och genomförs av aktörer, från vilka delsystemen får sin legitimitet, de producerar kunskap om olika aspekter av en verksamhet som är direkt eller indirekt kopplad till tänkta användningar, vilket i sin tur antyder förekomsten av en eller flera användare.¹⁵

Programteori

För att belysa vad i folkbildningen som är föremål för utvärdering har jag tagit hjälp av en vanligt förekommande teoretisk modell som i utvärderingslitteraturen kallas programteori. En programteori delar upp en verksamhet i ett antal byggstenar (förutsättningar, aktiviteter, prestationer och effekter) som

13 Argyris & Schön 1978.

14 Vedung 2009.

15 Leeuw & Furubo 2008.

hänger samman på ett logiskt sätt. När effekter uppstår i flera led, en effekt på kort sikt som leder till en effekt på längre sikt, kallas detta effektkedja. Politiska målsättningar tar ofta sikte på effekter på längre sikt, så även statens motiv för stödet till folkbildningen, varför statens bidragssyften kan kopplas till en sådan effektkedja (se tabell 4.1).

Tabell 4.1. Folkbildningsverksamheten i relation till statens bidragssyften

Förutsättningar	Vad verksamheten har, till exempel intäkter, personal
Aktiviteter/prestationer	Aktiviteter som utförs för att uppnå mål. Aktiviteternas omfattning.
Effekter som möjliggör staten syften och därmed bidrar till att:	Den skillnad som aktiviteter/prestationer gör för verksamhetens målobjekt på kort, mellan och lång sikt. <ul style="list-style-type: none"> – I) göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen – II) bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet; – III) Utjämna utbildningsklyftor och höja bildningsnivån i samhället; – IV) stärka och utveckla demokratin

Motiven för statens bidrag till folkbildningen har modifierats, men i stora drag har de fyra syften som gäller idag sett likadana ut under lång tid. Syftenas innebörd kan som vi sett tidigare i denna rapport (kapitel tre) tolkas på olika sätt, men det råder stor enighet om att de handlar om samhällseffekter. Även deras inbördes relationer kan tolkas på olika sätt. De kan förstås som staplade på varandra utan någon egentlig inbördes relation, men de kan också förstås som en logisk helhet där tre av syftena är underordnade och bidrar till det övergripande syftet som är att stärka och utveckla demokratin.¹⁶ I detta kapitel används den sistnämnda förståelsen som utgångspunkt för analys av hur statens syften med bidraget till folkbildningen förhåller sig till de verksamhetsaspekter som är föremål för utvärdering. Enkelt uttryckt antas syfte I), II) och III) vara effekter på kort och mellanlång sikt som är viktiga för att den mer långsiktiga demokratieffekten som syfte IV) ska nås.

¹⁶ Andersson m.fl. 2009, 2014.

UTVÄRDERINGSUPPDRAGET ÖVER TID

Den förändring av Folkbildningsrådets uppföljningsuppdrag som sker i skrivande stund innebär att framledes ska förutom Folkbildningsrådet, även Statskontoret, IFAU och Myndigheten för kulturanalys vara involverade i utvärdering av folkbildning på central nivå.¹⁷ Hur Folkbildningsrådets egna samtida uppföljnings- och utvärderingsarbete ser ut, och hur den planerade nya modellen för statens utvärdering av folkbildning är tänkt att fungera, ska jag återkomma till längre fram i detta kapitel. För att sätta in förändringen i sitt sammanhang behövs en kort resumé av hur Folkbildningsrådets utvärderingsuppdrag formulerats och diskuterats över tid i statliga utredningar, myndighetsrapporter samt i de styrdokument med vilka regeringen formellt styr rådets arbete (förordningar, propositioner, regeringsbeslut, riktlinjer med mera).

I den proposition som låg till grund för Folkbildningsrådets bildande 1991 förklarar regeringen att övergången från regelstyrning till målstyrning förutsätter uppföljning och utvärdering på alla nivåer: folkhögskolor och studieförbund, Folkbildningsrådet och staten. För Folkbildningsrådet handlar det om att årligen redovisa en uppföljning baserad på kvantitativa uppgifter och att vart tredje år redovisa en fördjupad utvärdering med ”kvalitativa bedömningar och analyser av den verksamhet som genomförts samt vilka konsekvenser detta bör få för den fortsatta verksamheten.” Bedömningarna ska handla om uppfyllelsen av statsbidragets motiv, men samtidigt uppmanas folkhögskolor och studieförbund att sätta sina egna mål. Dessutom betonas vikten av att uppföljning och utvärdering inriktas på bildningsarbetets grundläggande kännetecken.¹⁸

I linje med det nu sagda gav regeringen 1997 Folkbildningsrådet i uppdrag att ”utveckla och redovisa tänkbara modeller för resultatmätt och mått för måluppfyllelse som visar hur syftet med statsbidraget till folkbildningen ... har nåtts”. Året därpå återkom regeringen med ett uppdrag som uppmanade Folkbildningsrådet att fortsätta sitt arbete med att utveckla modeller för resultatmätt och mått för måluppfyllelse.¹⁹

År 1994 tillsattes en statlig folkbildningsutredning (SUFO 1) som två år senare levererade en rad delbetänkanden och ett slutbetänkande.²⁰ Med

17 Prop. 2013/14:172; Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 17.

18 Prop. 1990/91:82, s. 40 ff.

19 Lindgren 2001, s. 72 ff.

20 SOU 1996:159.

dessa betänkanden som grund gjorde regeringen i en proposition 1998 bedömningen att folkbildningen genomfört en verksamhet som står i god överensstämmelse med statens syften, vilket motiverar fortsatt statligt stöd och inga förändringar av rådets ställning och arbetsuppgifter. Fortsatt gäller att uppföljning och utvärdering ska ske på tre nivåer, men den statliga utvärderingen bör enligt regeringen utvecklas så att den ges ett tydligt parlamentariskt inflytande, och bidrar till en regelbunden och mångsidig genomlysning av folkbildningens betydelse för samhället. ”Att främst studera volymer och andra statistiska data är inte tillräckligt och ger varken staten eller folkbildningen det underlag som är nödvändigt för att bedöma folkbildningens utveckling.”²¹

Via ett regeringsbeslut år 2000 fick Folkbildningsrådet ånyo ett uppdrag med bäring på uppföljning och utvärdering. Uppdraget innebar bland annat att Folkbildningsrådet ska redovisa vilka åtgärder man anser befogade att vidta till följd av kritik som framförts i en rapport från Riksrevisionsverket. Enligt rapporten är Folkbildningsrådets kontroll av folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet svagt utvecklad och dess styrning av statsbidraget för att främja kvalitet otillräcklig.²²

År 2001 tillsattes en andra statlig utvärdering av folkbildningen (SUFO 2). Med utgångspunkt i utredningens betänkanden och i en granskning av Riksrevisionen, gör regeringen i en proposition år 2006 återigen bedömningen att statens syften med statsbidraget till folkbildningen uppnåtts.²³ När det gäller uppföljning och utvärdering finns dock enligt regeringen behov av förändring. Ett systematiskt kvalitetsarbete behöver utvecklas inom folkbildningen, kvalitativa kriterier bör tillföras de modeller för bidragsfördelning som tillämpas, Folkbildningsrådets egna utvärderingar bör utnyttjas för bedömning av om statens syften uppnåtts och former för fristående granskning av verksamheterna bör introduceras. Ansvar för att definiera kvalitetsbegreppet måste tas av folkbildningen själv, men samtidigt betonar regeringen det som ”grundläggande ... att verksamheten bidrar till att förverkliga de syften som staten anger som anger för sitt stöd.” Ytterligare två förändringar var att statens utvärdering fortsättningsvis ska utformas som tätare, återkommande studier av mer begränsad omfattning samt att medel utöver folkbildnings-

21 Prop. 1997/98:115, s. 24.

22 Regeringsbeslut 2000.

23 SOU 2004:30; Riksrevisionen 2004; Prop. 2005/06:192.

anslaget gavs till Vetenskapsrådet för forskning för att nå en starkare vetenskaplig kunskap om folkbildningens betydelse.²⁴

En tredje statlig utredning fick år 2011 i uppdrag av regeringen att utvärdera folkbildningen. Med hänvisning till utredningens betänkande och Riksrevisionens granskning av statens stöd till studieförbunden, föreslår regeringen en ny modell för mer regelbunden och systematisk statlig utvärdering av folkbildningen.²⁵ Modellen ska utvecklas och prövas och 2018 ska regeringen ta ställning till hur statens fortsatta utvärdering av folkbildningen ska bedrivas. Grundidén går ut på att statens utvärdering av folkbildningen bör genomföras av myndigheter med en oberoende ställning till folkbildningen, och att indikatorer ska användas där det är lämpligt. Det är angeläget att utvärderingarna är relevanta som beslutsunderlag och inte i första hand utgör forskningsprojekt utan någon tydlig användning i sikte. Statskontoret får därför i uppdrag att genomföra en samlad utvärdering av folkbildningen och IFAU och Myndigheten för kulturanalys ska förse Statskontoret med relevanta underlag. Utvärderingen ska ge svar på i vilken utsträckning syftena med statens stöd till folkbildningen uppnås.²⁶

Angående Folkbildningsrådets arbete med uppföljning och utvärdering ger regeringen ett förtydligt uppdrag som bättre kan fungera som underlag för regeringens redovisning till riksdagen. Vad det innebär ska jag återkomma mot slutet av detta kapitel när den nya modellen beskrivs mera utförligt.

FOLKBILDNINGSRÅDETS UPPFÖLJNING

Från 1919 till 1990 var Skolöverstyrelsen statens förvaltningsmyndighet för folkhögskolor och studieförbund. Dåtida statliga utredningar visar att regelmässig uppföljning av statligt stödd folkbildningsverksamhet i vart fall förekommit sedan 1930-talet, och att enkätundersökningar gjordes redan på 1940-talet för att bland annat kartlägga ”föreläsningspublikens sammanfattning och karaktär”.²⁷ Sedan 1991 är det Folkbildningsrådet som med olika medel följer upp folkbildningsverksamheten.²⁸

24 Prop. 2005/06:192, s. 49 ff.

25 Riksrevisionen, 2011

26 SOU 2012:72; Prop. 2013/14:172, s. 34 ff.

27 SOU 1924:5; SOU 1946:68, s.10.

28 Där inte annat anges bygger detta avsnitt på en intervju med Folkbildningsrådets kanslipersonal.

Uppföljningens innehåll

I jämförelse med det tidiga 1990-talet har den statistik som kontinuerligt samlats in ökat avsevärt.²⁹ Det beror för folkhögskolornas del på att flera regeringsuppdrag tillkommit vid sidan av det allmänna bidraget med krav på egen redovisning, men vissa uppgifter samlas in på Folkbildningsrådets eget initiativ. Det senare gäller till exempel uppgifter om skolornas och studieförbundens ekonomi som gör det möjligt att få insyn i hur stor andel av verksamheten som finansieras med statsbidraget och med andra intäkter (kommun- och landstingsbidrag, annan utbildningsverksamhet, uppdrags- och projektverksamhet, konferensverksamhet etc.). Som framgått tidigare i denna rapport (kapitel 2) utgör statsbidraget i genomsnitt 53 procent av folkhögskolornas och 33 procent av studieförbundens totala intäkter.

Statistiken består av både registerdata (som samlas in via befintliga administrativa system) och av direktinsamlade data (som samlas in genom olika enkäter till folkhögskolor och studieförbund). Sedan 2008 insamlas uppgifter om studiecirkeldeltagares personnummer, vilket gör det möjligt att redovisa antalet så kallade unika deltagare och hämta uppgifter om kön, ålder, etnicitet och utbildningsbakgrund ur SCBs register. Tidigare har endast siffror om antalet deltagare redovisats där samma person räknas flera gånger om hen har deltagit i flera arrangemang. I tabell 4.2 har jag sorterat in alla insamlade uppgifter i en modell som visar vad i folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet som ingår i Folkbildningsrådets statistik.

²⁹ Folkbildningsrådet 1996.

Tabell 4.2. Folkhögskole- och studieförbundsstatistikens innehåll³⁰

ASPEKTER AV VERKSAMHETEN	VARIABLER	
	FOLKHÖGSKOLOR	STUDIEFÖRBUND
Förutsättningar	<ul style="list-style-type: none"> – Folkhögskolornas ekonomi. – Kommunernas och landstingens/ regionernas bidrag. – Söktryck till folkhögskolan. – Läroartjänster, läroartäthet, den pedagogiska personalens utbildning, ålder och folkbildningserfarenhet. 	<ul style="list-style-type: none"> – Studieförbundens ekonomi. – Kommunernas, landstingens/ regionernas bidrag.
Prestationer	Antal kurser/deltagare fördelade efter: <ul style="list-style-type: none"> – Kurstyp, kursinriktning, heltids/ deltidsstudier, kursdagar, kursort, kursnivå, yrkesutbildning, samverkanspart. – Deltagares kön, ålder, utbildnings- bakgrund, funktionsnedsättning, språkliga hinder, invandrare, gäststuderande, internatboende. 	Antal arrangemang/deltagare fördelade efter: <ul style="list-style-type: none"> – Arrangemangstyp, verksamhets- form, målgrupper, ämne/inriktning; antal sammankomster/studie- timmar distans, medarrangör, medverkande, kulturformer. – Deltagares kön, ålder, invandrare med brister i svenska språket, funktionshindrade.
Effekter	Avgivna studieomdömen om grundläggande behörighet för högskolestudier respektive eftergymnasial behörighet.	

Som synes handlar folkhögskolestatistiken främst om verksamhetens förutsättningar och prestationer, en enstaka variabel mäter effekter. Antal deltagare som uppnått grundläggande och eftergymnasial behörighet kan i och för sig ses som ett effektmått, men visar inte med säkerhet om den uppnådda behörigheten är en effekt av folkhögskolans kurser. Statistiken för studieförbunden mäter också förutsättningar och prestationer, men säger inget om effekter. Dock genomför Folkbildningsrådet regelbundet enkätundersökningar som kvantitativt belyser deltagares upplevelser av folkhögskolekurser respektive studiecirkel, samt samlar in uppgifter om antagna till högskolestudier. Dessa undersökningar är emellertid inte en del av Folkbildningsrådets statistik utan redovisas på annat sätt.

³⁰ Tabellen bygger på Folkbildningsrådet 2014, 2015a.

Inom ramen för sitt uppföljningsarbete samlar Folkbildningsrådet även in andra typer av data än statistik, bland annat handlingar och uppgifter som är kopplade till villkor för statsbidrag (årsredovisning, beskrivning av systematiskt kvalitetsarbete och resultatet av detta). Vidare genomför rådet varje år 30 uppföljningsbesök hos folkhögskolor, studieförbundens förbundskanslier och lokala enheter. Vid dessa besök diskuteras bland annat organisationernas kvalitetsarbete och ekonomiska förutsättningar, samt olika aktuella frågor varvid statsbidragets bidragsvillkor står i centrum.

Slutligen genomför Folkbildningsrådet också regelbundet ett varierande antal uppföljningsstudier i form av olika kvantitativa och kvalitativa undersökningar, inte sällan med hjälp av externa utredare. En del av dessa är egeninitierade, till exempel undersökningar av folkbildningsorganisationernas ekonomi, en del har sin grund i återrapporteringskrav från regeringen, såsom uppföljning av folkbildningens kvalitetsarbete och av studiemotiverande folkhögskolekurs. Mellan 2010–2015 har rådet redovisat 35 uppföljningsstudier till regeringen.

Informationsanvändning

Data som samlas in genom olika former av uppföljning är ett råmaterial som behöver analyseras för att bli information som kan användas för olika syften. När så är gjort används informationen till att börja med som underlag för Folkbildningsrådets fördelning av statsbidrag vilket, med undantag för administrativa och tekniska kriterier samt prioritering av vissa målgrupper, till övervägande delen baseras på folkhögskolornas och studieförbundens verksamhetsvolym och antal deltagare.³¹

Informationen används också för uppföljning av statsbidragsvillkor och för att förebygga och åtgärda felaktig bidragsanvändning. För studieförbunden, som själva beslutar om sin egen interna bidragsfördelning, görs rimlighetskontroller av inrapporterade data där man bland annat granskar organisationernas internkontroll och relationen mellan totalt antal deltagare och antal unika deltagare. För folkhögskolorna görs också rimlighetskontroller, men då i första hand utifrån aspekter såsom utfärdande av behörigheter och deltagarnas utbildningsbakgrund.

De uppgifter som folkhögskolor och studieförbund redovisar utgör det tredje ett viktigt underlag för Folkbildningsrådets uppföljningsbesök. Om

31 Sandahl & Sjöstrand 2014.

en organisation inte lever upp till bidragsvillkoren, lämnat oriktiga uppgifter eller använt bidraget på felaktigt vis, har Folkbildningsrådet rätt att helt eller delvis kräva tillbaka statsbidraget.³² Vid några tillfällen har kontroller lett till marginella justeringar av underlaget för framtida fördelning av statsbidrag, i enstaka fall har mer omfattande reduceringar gjorts.

För det fjärde används uppföljningsinformationen som underlag för Folkbildningsrådets återrapportering till regeringen, budgetunderlag, utvärderingar samt för rapportering till medlemsorganisationerna, till statliga myndigheter, kommuner, landsting/regioner och andra som behöver information om folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet.

Perspektiv på informationsanvändning

Sett utifrån ett styrningsperspektiv implicerar det nu sagda att det mellan Folkbildningsrådet (i rollen som uppdragsgivare) och folkhögskolor och studieförbund (som uppdragstagare), finns ett institutionaliserat arrangemang för ansvarsutkrävande som innebär ett krav på de senare att redovisa att de sköter sin uppgift på förväntat sätt. Arrangemanget kan vid en första anblick framstå som hard face i och med att folkhögskolor och studieförbund inte enbart redovisar vad de gjort, utan att också sanktioner kan förväntas för de som inte uppvisar ett förväntat beteende. Dock är sanktioner i form av efterhandsjusteringar av bidrag mycket ringa, och dessutom avser rådets kontroll av folkbildningsorganisationernas kvalitetsarbete i huvudsak procedurerna för det arbetet. Resultatet av detsamma påverkar inte bidragsgivningen.³³

Utifrån ett styrningsperspektiv kan Folkbildningsrådet också ses som uppdragstagare i förhållande till uppdragsgivaren regeringen, till vilken rådet redovisar analyser av insamlade data i sin årsredovisning och samlade bedömning av folkbildningens betydelse för samhället. I den samlade bedömningen nyttjas all uppföljningsinformation som omnämns i detta avsnitt, men även utvärderingar som underlag för ingående analyser av hur folkbildningsverksamheten bidrar till att statens syften med stödet till folkbildningen uppnåtts.³⁴ Om regeringen använder sig av Folkbildningsrådets redovisningar och samlade bedömningar som grund för styrning och ansvarsutkrävande, på

32 Förordning 2015:218.

33 Sandahl & Sjöstrand 2014.

34 Folkbildningsrådet 2015b.

ett sätt som antyder ett soft face eller hard face, är en fråga som ligger bortom syftet med detta kapitel. Dock finns, som konstaterats tidigare i denna rapport (kapitel två), få tecken på att regeringen använder Folkbildningsrådets uppföljningsinformation på något tydligt sätt.

Användning av uppföljningsinformation i ett utvecklingsperspektiv är svårare att hitta exempel på. I den aktuella förordningen, varmed regeringen styr Folkbildningsrådets arbete med uppföljning, finns inget som kan tolkas som ett utvecklingsuppdrag.³⁵ Detsamma gäller de riktlinjer som beskriver medlemsorganisationernas uppdrag till Folkbildningsrådet. Där finns en tydlig åtskillnad mellan uppföljning, som är kontrollerande och görs till staten, och utvärdering som är främjande och som ska ge folkbildningsorganisationerna nytta.³⁶

FOLKBILDNINGSRÅDETS UTVÄRDERING

Ett centralt motiv bakom Folkbildningsrådets bildande 1991 var att komma bort ifrån Skolöverstyrelsens fokus på efterlevnad av regler till förmån för målstyrning, som grundas på en fortlöpande lokal och central uppföljning och utvärdering av folkbildningsarbete. Under de första åren lades mycket resurser på idédebatt och utveckling av utvärdering på lokal nivå. Folkbildningsrådet gav ekonomiskt stöd till lokala projekt, genomförde utbildningsinsatser, arrangerade utvärderingskonferenser samt förmedlade kontakter med universitet och högskolor för metodstöd. Mer omfattande utvärderingsuppdrag gavs också till forskare. Efter hand tonades prioriteringen av den lokala nivån ner till förmån för nationella utvärderingar, en tydligare planering av utvärderingsarbetet samt mera fokus på syftena med statens bidrag till folkbildningen.³⁷

Utvärderingars innehåll

Sedan 1991 har Folkbildningsrådet initierat drygt 40-talet utvärderingar. År 2009 lät Folkbildningsrådet genomföra en metautvärdering av 48 utvärderingar mellan 1994–2008, varav 27 var utförda i Folkbildningsrådets regi och 21 var delar i statliga utredningar.³⁸ För att möjliggöra en jämförelse av innehållet i Folkbildningsrådets utvärderingar över tid redovisas nedan först

³⁵ Förordning 2015:218.

³⁶ Folkbildningsrådet 2013a.

³⁷ Folkbildningsrådet 1998; 2011; Lindgren 2001.

³⁸ Lindgren 2009.

några slutsatser från sagda metautvärdering och därefter dras motsvarande slutsatser om de utvärderingar som genomförts 2010–2014.

Tabell 4.3 är en sammanställning av några av de slutsatser som drogs i 2009 års metautvärdering. Tabellen är konstruerad i programteoriformat och visar vad i folkbildningsverksamheten (förutsättningar, aktiviteter och prestationer, effekter) som finns belyst i Folkbildningsrådets utvärderingar, samt effekter som belagts i mer än tre utvärderingar. Som synes täcks alla aspekter av folkbildningsverksamheten in av de 27 genomförda utvärderingarna, även om det finns ett starkt fokus på aktiviteter och prestationer och de som fokuserar på effekter främst rör effekter på individnivå, inte på samhällsnivå.

Tabell 4.3. Kunskaper om folkbildning i Folkbildningsrådets utvärderingar 1994–2008 i relation till statens syften.

VERKSAMHETSASPEKT	SLUTSATSER I MINST TRE UTVÄRDERINGAR 1994–2008
Förutsättningar	Cirka sju–åtta utvärderingar belyser folkningens förutsättningar, men deras slutsatser är ej föremål för närmare analys i metautvärderingen.
Aktiviteter och prestationer	Cirka 13–14 utvärderingar belyser folkbildningens aktiviteter och prestationer, men deras slutsatser är ej föremål för närmare analys i metautvärderingen.
Effekter som möjliggör statens syften och därmed bidrar till att ...	<p>Kunskaper: Odlar egna intressen och får perspektiv på dem; Perspektiv på egna tankar, nya värderingar; Formell kompetens; Studiemedvetenhet; Känsla av att veta och kunna mer; Glädje i att lära; Livserfarenheter som kommit till nytta.</p> <p>Självförtroende: Tro på den egna förmågan; Känsla av att duga och bli tagen på allvar; Våga säga saker i grupp; Mod att prova nya saker; Förändrad och mer positiv syn på den egna identiteten.</p> <p>Välmående: Mental stimulans och avkoppling; Andrum; Reflektionsmöjligheter; Bekräftelse; Drägligare vardag; Minskad oro inför livsavgörande framtidsval.</p>

... en ökad mångfald människor kan påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen;

Förbättrad livssituation: Bättre hantera situationer man tidigare kände ängslan inför; Bryta mönster i vardagen; Komma ur en problematisk situation; Inspiration att ta nya initiativ i livet. Fortsatta studier; Nytt arbete; En andra chans; Nytt perspektiv på framtiden; Biljett in till det svenska samhället.

... bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet;

Gemenskap, socialt kapital: Nya kontakter; Tillhörighet, delaktighet och gemensamma upplevelser; Arbetsgemenskap; Kvinnogemenskap; Möten med människor som är olika en själv; Möten med människor med liknande livssituation; Hantera och lösa relationsproblem i en grupp; Utveckling av redan existerande grupper; Förtroende för andra; Solidaritet och ansvarskänsla; Samförstånd.

... utjämna utbildningsklyftor och höja bildningsnivån i samhället;

Medborgerlighet: Mod att göra sin röst hörd; Kunna diskutera med människor man möter; Kunna fatta beslut; Fått en åsikt; Social kompetens och socialt engagemang; Vilja att hjälpa andra; Mer hänsynsfull mot andra; Bildande av informella och formella nätverk; Socialt engagemang; Agera tillsammans i grupp; En väg in i föreningslivet.

... stärka och utveckla demokratin.

Rekryteringen av deltagare till folkbildning är socialt jämnare än annan vuxenutbildningsnivå i samhället i stort.

2009 års metautvärdering visar att de utvärderingar som beskriver effekter utgörs av kvalitativa fallstudier vars slutsatser om effekter, enligt en konventionell vetenskapssyn, inte kan anses vara generaliserbara till folkbildningsverksamhet i stort. Dock finns slutsatser med stöd i flera utvärderingar av fallstudiekaraktär, vilket enligt en mer pluralistisk vetenskapssyn kan ses som ett relativt gott bevis för att de gäller för folkbildningsverksamheten i stort.³⁹ Likafullt handlar slutsatserna om ett observerat förändrat tillstånd hos deltagarna, vilket betyder att vi inte med säkerhet kan säga att förändringen orsakats av folkbildningens aktiviteter. Ingen av de 27 granskade utvärderingarna som fokuserar på effekter av folkbildning har tillämpat effektutvärderingsmodeller som utvecklats för att söka fastställa orsakssamband mellan folkbildningens aktiviteter och förändringar i deltagarnas tillstånd. Med enstaka undantag görs inte heller någon koppling, vare sig i frågor som ställs eller i slutsatser som dras, till statens syften med bidraget till folkbildningen. Den koppling av det slaget som återfinns i tabell 3 är en efterhandstolkning gjord av metautvärderingens författare.

År 2007 inrättade Folkbildningsrådet en separat enhet för utvärdering och samtidigt etablerades en rådgivande expertgrupp för utvärderingar, bestående av representanter från forskarvärlden, från rådets medlemsorganisationer samt en ledamot från riksdagens kulturutskott.⁴⁰ Gruppens arbete karaktäriserades de första åren av viss oklarhet, bland annat rörande dess mandat och roll. För perioden 2010–2014 har Folkbildningsrådet antagit en tydlig strategi för hur arbetet med nationella utvärderingar ska bedrivas. Som en följd därav har utvärderingsarbetet intensifierats och tydligare kopplats till statens syften, empiriskt och i vissa fall teoretiskt.⁴¹ Sammanlagt har 15 utvärderingar sett dagens ljus under den nämnda perioden.⁴²

I tabell 4.4 har jag inordnat dessa utvärderingars slutsatser i samma modell som den som använts i tabell 4.3, för att beskriva innehållet i tidigare utvärderingar.⁴³ Till att börja med kan vi konstatera att det starka fokus på folkbildningsverksamhetens aktiviteter och prestationer, som observerades i

39 Larsson, S.

40 Folkbildningsrådet 2011. Se också kapitel tre i föreliggande rapport.

41 Folkbildningsrådet 2015c.

42 En förteckning över rapporterna finns i referenslistan till kapitel tre i denna rapport.

43 Det bör dock sägas att metautvärderingen 2009 granskade, utöver innehåll, även utvärderingarnas design och metoder och drog med hänsyn till det slutsatser om folkbildningens effekter. Någon sådan granskning har inte gjorts för de 15 utvärderingar som sett dagens ljus under 2010–2014 och vars slutsatser presenteras i tabell 4.

2009 års metautvärdering, har minskat rejält till förmån för studier inriktade på förutsättningar och effekter. I många fall är det svårt att särskilja huruvida det är förutsättningar eller aktiviteter/prestationer som uppmärksammas, varför dessa verksamhetsaspekter slagits samman i tabellen. Som synes får många, för att inte säga de flesta, av de effekter som observerades i 2009 års metautvärdering stöd även här, vilket stärker säkerheten i de slutsatser som dras. Ökade kunskaper, färdigheter, självförtroende, välmående, förbättrad livssituation, gemenskap och socialt kapital skulle därmed med andra ord kunna sägas vara tämligen väletablerade effekter av folkbildningsverksamhet.

Tabell 4.4. Kunskaper om folkbildning i Folkbildningsrådets utvärderingar 2010–2014, i relation till statens syften

ASPEKTER AV VERKSAMHETEN	SLUTSATSER I 15 UTVÄRDERINGAR 2010–2014
Förutsättningar (inklusive processer och prestationer)	<ul style="list-style-type: none"> – Statsbidrag utgör i genomsnitt 53 procent av folkhögskolornas och 33 procent av studieförbundens intäkter. Intäkter med andra förväntningar spelar en ökande roll. Många folkhögskolor och (än fler) studieförbund betar sig allt mer marknadsorienterat; Folkhögskolor urbaniseras, internatboendet har minskat. – Statens otydliga och ambivalenta styrning tillsammans med folkhögskolors/studieförbunds/medlemsorganisationers tryck på "rättvis" bidragsfördelning skapar en särkoppling mellan bidrag, utvärdering och kvalitet. Bidragsmodeller och redovisningssystem har starkare styrfunktion än statens syften. – Folkhögskolemiljön är avgörande för deltagarnas utveckling; För folkhögskollärare är folkbildningens uppdrag vidare än statens syften; Lärares kompetens utmanas av ökningen av nya deltagargrupper med olika former av psykisk funktionsnedsättning och social utsatthet. – Folkhögskolornas förankring i det civila samhället och i det omgivande samhället, gör dem till en betydande kulturaktör och kanal för individers och organisationers demokratisträvanden. – Cirkelledares ämneskunskaper är viktiga, social kompetens viktigare; Studiecirklar är arenor för samtal om samhällsfrågor och engagemang och påverkan; Kulturprogram gör kultur lättillgänglig för många och kompletterar landets övriga kulturutbud.

- Cirkelaktiva har i högre grad akademisk utbildning än befolkningen; Kvinnor är något överrepresenterade.
 - Äldre studiecirkeldeltagare är en i huvudsak välutbildad grupp.
 - Folkbildningsdeltagande ger mening snarare än instrumentell nytta; Personlig utveckling; Vidgade perspektiv och kritiskt tänkande; Nya kunskaper och färdigheter; Behörigheter.
 - Kunna säga sin mening och ökad kunskap i samhällsfrågor; Handlingskraft; Stärkt självförtroende och ökad kompetens ger bättre förutsättningar i fortsatta studier och arbetsliv; Stärkt tro på egen kulturell förmåga och kreativitet, förmåga att prestera.
-

**Effekter som möjliggör
statens syften och därmed
bidrar till att...**

**göra det möjligt för en ökad
mångfald människor att
påverka sin livssituation och
skapa engagemang att delta
i samhällsutvecklingen;**

- Deltagare med funktionshinder och utländsk bakgrund är oftare arbetslösa eller sjukskrivna efter folkhögskolestudierna.
 - Nya kunskaper, till exempel om modern teknik, trivsel, välbefinnande och stärkt folkhälsa bland äldre; Meningsfullt liv.
 - Tillgång till egen organisation för invandrare, värnar språk och kultur, plattform utifrån vilken den egna identiteten kan stärkas.
 - Arbetsmarknad för kulturarbetare, praktiskt stöd och möjlighet till eget lärande, arena för utbyte av idéer och perspektiv.
 - Deltagande i folkbildning förstärker möjlighet till och förekomst av ideellt engagemang.
-

De ”nya” effekter som kan identifieras handlar om fem förhållanden, nämligen: I) studieförbundens deltagare med utländsk bakgrund ges en plattform utifrån vilken den egna identiteten kan stärkas, II) folkhögskoledeltagare med funktionshinder och utländsk bakgrund är oftare arbetslösa eller sjukskrivna efter studierna; III) folkbildningen bidrar med en arena för kultur; IV) kulturarbetare ges en arbetsmarknad och möjlighet till eget lärande; och V) folkbildning förstärker möjlighet till och förekomst av ideellt engagemang.

Alla effekter är som tidigare antytts förändringar som uppstår som en följd av något. Då de 15 utvärderingar vars slutsatser beskrivs i tabell 4.4 granskats med avseende på innehåll, inte med avseende på design och metoder, vet vi inte om någon av dem tillämpar metoder som adresserar vad i folkbildningsverksamheten som skapat de observerade effekterna.

Utvärderingars användning

Hur utvärderingar används är generellt sett inte en alldeles enkel fråga att svara på. Det beror mest på att nyttjande av utvärderingars resultat sällan eller aldrig sker så instrumentellt som idealbilden för mål- och resultatstyrning förutsätter, det vill säga att beslut helt eller delvis baseras på utvärderingars resultat.⁴⁴

I Folkbildningsrådets fall fanns de första tio åren ingen väl förberedd syn på denna fråga. Utvärderingar initierades och deras resultat publicerades och spreds på olika sätt, utan ställningstaganden från Folkbildningsrådet men med förhoppning att resultatet skulle stimulera folkhögskolor och studieförbund att utveckla sina verksamheter. Flera utvärderingar hade också en karaktär av aktionsforskning där utvärderaren fanns med som en utvecklingsagent.⁴⁵ Det tyder enligt min tolkning på att Folkbildningsrådet de första åren främst betraktade utvärdering ur ett utvecklingsperspektiv, varvid den kunskap som genererades användes för att främja folkhögskolornas och studieförbundens lärande. Om och vilket slags lärande som det gav upphov till är dock okänt.

För de utvärderingar som producerats som en följd av Folkbildningsrådets strategi för nationella utvärderingar 2010–2014 finns en något mer medveten, om än fortsatt vid, syn på användningsfrågan. Det mesta som står att läsa i strategin handlar om förutsättningar för och procedurer kring hur utvärderingar

⁴⁴ Vedung 2009.

⁴⁵ Lindgren 2001.

bör initieras och genomföras, medan frågor som rör deras användning beskrivs bara ytligt. Enligt strategin är det ”huvudsakliga syftet med utvärderingarna att kontinuerligt kunna erbjuda regeringen, riksdagen och folkbildningens aktörer oberoende och kvalificerade analyser av folkbildningens samhällseffekter”. Samtidigt betonas vikten av att utvärderingarna ”uppfattas som legitima och att resultaten är användbara för studieförbund och folkhögskolor, samt att de forskare som ingår i Folkbildningsrådets expertgrupp för utvärdering förankras i aktuell folkbildningsrelevant forskning”.⁴⁶

Perspektiv på utvärderingars användning

I förhållande till utgångspunkterna för detta kapitel kan det nu sagda tolkas som att Folkbildningsrådet bejakar alla tänkbara former av utvärderingsanvändning. Det tidigare utvecklingsperspektivet lever kvar med sitt fokus på lärande för lokal verksamhetsutveckling, men har fått ge plats för ett styrningsperspektiv som betonar kontroll och ansvarsutkrävande vilket beskrivs som det huvudsakliga syftet, även om inte just de orden används. Dessutom finns nu också en uttalad ambition att den kunskap som Folkbildningsrådets utvärderingar producerar ska bidra till den samlade vetenskapliga kunskapsmassan om folkbildning.

Som nämnts har regeringen ända sedan Folkbildningsrådet bildades påpekat vikten av utvärderingar, men trots det finns litet som tyder på att man använt utvärderingars resultat som grund för styrning, åtminstone inte på ett sätt som föranlett några sanktioner.⁴⁷ Det implicerar enligt min tolkning att ansvarsrelationen mellan regeringen och Folkbildningsrådet uppvisar ett soft face, enligt vilken det är tillräckligt att rådet kan redovisa vilket resultat som uppnåtts.

Hur Folkbildningsrådets egen användning av utvärderingsresultat är tänkt att ske är otydligt i dess utvärderingsstrategi, men att det sker visar Folkbildningsrådets årliga samlade bedömningar till regeringen. Till varje utvärderingsrapport fogas en analys av dess resultat som, tillsammans med resultat från uppföljningar och andra rapporter, utgör underlag för Folkbildningsrådets årliga samlade bedömningar. I anslutning till bedömningarna, och i förekommande fall, anger Folkbildningsrådet åtgärder som behöver vidtas. Ett exempel är iakttagelsen om bristande transparens och

⁴⁶ Folkbildningsrådet 2011, s. 4, 7.

⁴⁷ Sandahl & Sjöstrand 2014.

förekomsten av godtycke i folkhögskolornas antagnings- och urvalsprocesser, vilket föranledde riktade insatser från Folkbildningsrådet för att säkra de studerandes rättssäkerhet och verksamhetens kvalitet.⁴⁸

Det sagda indikerar att Folkbildningsrådet, i rollen som uppdragstagare i förhållande till regeringen, använder utvärderingars resultat i ett styrningsperspektiv. I förhållande till folkhögskolor och studieförbund är användningen mera utvecklingsinriktad på ett sätt som liknar anpassningsinriktat lärande, det vill säga för att åstadkomma förbättring av verksamheten inom givna ramar, normer och strukturer. Några tecken på att Folkbildningsrådet använder utvärderingar i ett styrningsperspektiv i förhållande till folkhögskolor och studieförbund är svårt att finna. Förutom de marginella justeringar av statsbidrag som tidigare nämnts och görs på basis av uppföljningsdata tycks utvärderingars resultat inte påverka Folkbildningsrådets beslut om bidragsfördelning eller föranleda andra typer av sanktioner.⁴⁹

FOLKBILDNINGSRÅDETS VISAVI STATENS UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING

Det har nu blivit dags att sammanfatta vad vi vet om Folkbildningsrådets uppföljnings- och utvärderingsarbete, samt sätta det i relation till den nya planerade modellen för statens utvärdering av folkbildningen.

En berättelse som upprepar sig

Sedan bildandet 1991 har Folkbildningsrådet haft till uppgift att följa upp och utvärdera folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet. Även om ordalydelsen i statens styrdokument med tiden modifierats, och enligt min tolkning hårdnat och blivit tydligare orienterad mot ett styrningsperspektiv, så har uppdragets kärna under alla år bestått av två logiskt sammanhängande delar; att ta fram kunskap och att använda den.

Den första delen av uppdraget handlar om att ta fram kunskap för att Folkbildningsrådet och regeringen (och i förlängningen medborgarna) ska kunna bilda sig en uppfattning om vad folkbildningsorganisationerna åstadkommer med det statliga bidraget, framförallt i förhållande till bidragets mål eller syften. Denna del av uppdraget är för övrigt ett arv från 1919 och Skolöverstyrelsens uppgift att kontrollera att de av staten utdelade medlen ”användas på ett

⁴⁸ Folkbildningsrådet 2012.

⁴⁹ Riksrevisionen 2011. Se också kapitel två i föreliggande rapport.

sätt som befördrar det med dessa understöd avsedda syftemålet”, vilket ansågs vara ”oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den bildningssökande allmänhetens eget intresse och till den kontroll över statsunderstödens användning, som staten givetvis ej kan frånhända sig.”⁵⁰

Folkbildningsrådet samlar in omfattande uppföljningsinformation som beskriver folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet, främst om dess förutsättningar och prestationer men knappt alls om dess effekter vare sig på individ- eller samhällsnivå. Då statens fyra syften med bidraget tar sikte på effekter av folkbildningen på samhällsnivå (öka delaktighet i kulturlivet, utjämna utbildningsklyftor, stärka demokratin, etc.) är det därmed inte möjligt att mer än indirekt använda denna information för att belysa syftenas uppfyllelse. Folkbildningsrådet har emellertid låtit genomföra ett 40-tal utvärderingar (inklusive flera deltagarundersökningar) som innehållsmässigt täcker in alla aspekter av folkbildningsverksamheten, även effekter på individnivå. Även om ingen utvärdering designmässigt tillämpar modeller för att belysa orsakssamband mellan folkbildningens aktiviteter och effekter, och utvärderingarna ifråga dessutom belyser effekter av folkbildning på individnivå, så är det ändå möjligt att teoretiskt dra slutsatser av dessa resultat i förhållande till statens syften som beskriver effekter på samhällsnivå.⁵¹

Vad beträffar den andra delen av uppdraget har det sedan 1991 funnits förväntningar på Folkbildningsrådet, att med utgångspunkt i den kunskap som uppföljning och utvärdering genererar, göra kvalitativa bedömningar och koppla kvalitet till bidragsgivningen. Som framgått tidigare i denna rapport (kapitel 2) har Folkbildningsrådet, trots regeringens ständiga påpekanden om vikten av kvalitativa element i bidragssystemet, haft svårigheter att åstadkomma det.⁵² Folkbildningsrådet har förvisso vidtagit en mängd åtgärder för att tillmötesgå regeringens krav, bland annat utformat policydokument som listar vad som är ”god folkbildning”⁵³, infört kvalitetsarbete som ett villkor för statsbidrag samt nogsamt följt upp att så sker⁵⁴. Man har även anordnat utbildningar och konferenser om kvalitet,⁵⁵ och tillsatt arbets- och referensgrupper med uppgift att presentera tänkbara kvalitetsmodeller

⁵⁰ SOU 1924:5, s. 105.

⁵¹ Se t.ex. Andersson m.fl. 2014, s 34–37.

⁵² Se vidare Sandahl & Sjöstrand 2014.

⁵³ Folkbildningsrådet 2001.

⁵⁴ Se t.ex. Folkbildningsrådet 2010.

⁵⁵ Folkbildningsrådet 2010.

och kvalitetsindikatorer.⁵⁶ Men vid inget av de sammanlagt sex tillfällen som Folkbildningsrådets styrelse fattat beslut om förändring av fördelnings-systemet, har kvalitet kopplats till bidragsfördelningen.⁵⁷ De huvudsakliga argumenten har varit att vad som är kvalitet bör bestämmas av folkhögskolorna och studieförbunden själva, det är svårt eller omöjligt att konstruera tydliga och rättssäkra kvalitetskriterier och därför måste kvalitetsfrågorna hållas isär från bidragsfördelningen.⁵⁸

Det betyder inte att Folkbildningsrådet inte använder sig av information och kunskap som genereras via uppföljning och utvärdering. Uppföljningsinformation används som vi sett på flera olika sätt, främst i ett styrningsperspektiv, till exempel som underlag för (volymbaserad) bidragsfördelning, bidragskontroll, uppföljningsbesök, budgetunderlag och för återrapportering till regeringen och andra intressenter. Utvärderingsbaserad kunskap används också på olika sätt, såväl i ett styrningsperspektiv, exempelvis som underlag för årliga samlade bedömningar till regeringen, och i ett utvecklingsperspektiv, till exempel för inspiration till lokal verksamhetsutveckling. Då de utvärderingar som utförs på uppdrag av Folkbildningsrådet är gjorda av experter som vanligen är forskare är det också sannolikt att forskarna använder resultatet av sitt arbete för forskningssyften och forskningssammanhang, till exempel som underlag för konferenspaper och tidskriftsartiklar.

Folkbildningsrådet bedriver således ett omfattande uppföljnings- och utvärderingsarbete som täcker in centrala aspekter av folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet. Rådet använder också den kunskap som arbetet genererar, om än inte på det sätt som regeringen vid upprepade tillfällen ställt krav på, det vill säga som grund för kvalitativa bedömningar som kopplas till bidragsgivning. Som framgått tidigare i denna rapport (kapitel två) tycks dock inte regeringen använda vare sig Folkbildningsrådets rapportering, eller de kunskaper om folkbildningen som statens egna utvärderingar gett upphov, för några kvalitativa bedömningar som ger några konsekvenser för sin bidragsgivning.

Sett ur ett styrningsperspektiv, och den ansvarsrelation som impliceras i ett sådant perspektiv, uppvisar regeringen som uppdragsgivare ett soft face i förhållande till uppdragstagaren Folkbildningsrådet. Dock har regeringen

⁵⁶ Folkbildningsrådet 1998, 2013b.

⁵⁷ Sandahl & Sjöstrand 2014.

⁵⁸ Folkbildningsrådet 1998; Lindgren 2001; Sandahl & Sjöstrand 2014.

skärpt tonläget när det gäller hur utvärdering av folkbildning i framtiden ska bedrivas. Det visar sig bland annat i att ansvaret för att definiera innebörden i kvalitetsbegreppet och kvalitativa bedömningar tycks ha flyttats från Folkbildningsrådet till Statskontoret som fått regeringens uppdrag att utforma en modell för statens utvärdering av folkbildning, företrädesvis med hjälp av indikatorer.

En ny utvärderingsmodell och utvärderingsarena

Med hänvisning till att folkbildningen har en viktig samhällsroll, och tar omfattande offentliga resurser i anspråk, har det uttryckts ett behov av oberoende utvärderare. Regeringen har bedömt det som angeläget att pröva en ny modell för regelbunden och systematisk utvärdering. Syftet är att ta fram kunskap så att regeringen bättre kan följa folkbildningens utveckling i förhållande till statens syften, med indikatorer där det är lämpligt.⁵⁹ Den nya modellen avser statens utvärdering av folkbildningen och innebär organisationsmässigt att Statskontoret ska föreslå en modell för samlad utvärdering av folkbildning som ska utvecklas och prövas fram till 2018. Enligt regeringens uppdrag till Statskontoret bör IFAU, Myndigheten för kulturanalys och Folkbildningsrådet förse Statskontoret med underlag. I det följande beskrivs kortfattat innehållet i rapporter från Statskontoret och Myndigheten för kulturanalys, något underlag från IFAU finns mig veterligt inte.

Statskontoret föreslår att arbetet sker i fyra steg. I steg ett rekonstrueras en verksamhetslogik i samarbete med folkbildningens aktörer och med stöd i befintlig forskning om och utvärdering av folkbildning.⁶⁰ En sådan logik beskriver hur folkbildningsverksamheten är tänkt att fungera i termer av insatser, omvandling, utfall, effekter och tydliggör också hur verksamheten bidrar till statens fyra syften. I steg två bryts statens syften ner och operationaliseras i aspekter med indikatorer som gör det möjligt att mäta och följa verksamhetens utveckling över tid. De exempel på indikatorer för att mäta hur folkbildningens syften uppnås, som nämns i folkbildningsutredningen och i budgetpropositionen för 2015, utgör en viktig inspirationskälla.⁶¹ I steg tre kartläggs befintliga data (Folkbildningsrådets statistik, SCBs befolkningsstatistik, SOM-undersökningen, etc.) som kan användas för att

⁵⁹ Prop. 2013/14:172; Regeringsbeslut 2014a.

⁶⁰ Verksamhetslogik är ett annat namn för det som i utvärderingslitteraturen vanligen kallas programteori.

⁶¹ SOU 2012:72; Prop. 2014/15:1.

koppla ihop deltagande i folkbildningen med nu nämnda aspekter och indikatorer. I tillägg till dessa kvantitativa data planeras även fokusgrupper med ett urval av folkhögskoledeltagare för att även få kvalitativ information som kan kopplas till de fyra syftena. På basis av ovanstående presenteras en eller flera alternativa utvärderingsmodeller, varav en väljs och tillämpas. År 2016 och 2017 görs delredovisningar av uppdraget och 2018 ska en slutlig resultatredovisning lämnas till regeringen.⁶²

Kulturanalys har på uppdrag av regeringen utformat ”förslag på hur en regelbunden utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen ska kunna utformas”.⁶³ Grunden är en modell som beskriver folkbildningen i programteoritermer, det vill säga förutsättningar, aktiviteter, prestationer och effekter samt en teoribaserad utvärdering inriktad på effekter för individ och samhälle på kort och lång sikt. Hur den teoribaserade utvärderingen ska genomföras i praktiken är inte helt tydligt, men handlar om att bedöma hur folkbildningens aktörers antaganden (så som dessa uttrycks i programteorin) står sig mot effekter som kan observeras empiriskt. Vilken empiri som kan komma ifråga är underställt vilket kunskapsintresse och vilken analysfråga som är för handen vid varje givet utvärderingstillfälle, och förutsätter därför en balans mellan kvantitativa och kvalitativa metoder för datainsamling.

Mot denna bakgrund har ett antal områden som kan bli föremål för utvärdering identifierats. Samtliga områden inbegriper jämförelser, till exempel effekter av deltagande i kulturkurser i relation till andra estetiska utbildningsprogram. Det tyder på en medveten orientering mot design för utvärdering av effekter som inbegriper en kontrafaktisk jämförelse med ett referensresultat, mot vilket effekter av deltagande i folkbildningens kulturverksamhet kan ställas.⁶⁴ Enligt Kulturanalys ska utvärderingen synliggöra folkbildningsverksamheten snarare än att kontrollera den, varför myndighetens förslag utgår från vad som beskrivs som ett ”tydligt lärandeperspektiv i syfte att utveckla de utvärderade verksamheterna”. Vem som ska använda utvärderingsresultatet för lärande framgår inte av Kulturanalys förslag.⁶⁵

⁶² Statskontoret 2015.

⁶³ Basen för förslaget har utarbetats av konsultfirman Education Analytics på uppdrag av Myndigheten för kulturanalys som lagt till sina egna ställningstaganden.

⁶⁴ Ett kontrafaktiskt referensresultat är ett tänkt resultat som visar hur resultat skulle blivit utan deltagande i folkbildningens kulturverksamhet.

⁶⁵ Myndigheten för kulturanalys 2014; Regeringsbeslut 2014a.

Med den nya modellen för statens utvärdering av folkbildning har regeringen gett Folkbildningsrådet ett förtydligat uppföljnings- och utvärderingsuppdrag. Vad det innebär beskrivs i regeringens riktlinjer för 2015 och 2016, som säger att arbetet tydligare ska utgå från syftena med statsbidraget och utifrån dessa Folkbildningsrådet göra en samlad bedömning av verksamheten. Utöver det kan Folkbildningsrådet tolka och tillämpa innebörden i det förtydligade ansvaret som man finner lämpligt. Folkbildningsrådets roll i den nya modellen har av allt att döma modifierats mellan 2015 och 2016. I regeringens riktlinjer 2015 ålades Folkbildningsrådet att ”samråda med Statskontoret och andra relevanta myndigheter om behovet av datainsamling inför utvärderingar”, men i riktlinjerna till Folkbildningsrådet för 2016 är det kravet borttaget.⁶⁶

Min beskrivning ovan indikerar att folkbildningens utvärderingsarena inom en nära framtid befolkas av flera aktörer som kommer att producera flöden av uppföljnings- och utvärderingsinformation. Sådana flöden motsvarar vad som i utvärderingslitteraturen kallas för utvärderingssystem och uppvisar vissa gemensamma drag. De förvaltas och genomförs av olika aktörer, de producerar kunskap om olika aspekter av en verksamhet som är direkt eller indirekt kopplad till tänkta användningar och användare. Med utgångspunkt i denna definition har jag i tabell 4.5 sammanställt vad vi nu vet om vilka utvärderingssystem som gör vad (vilka innehållsliga aspekter av verksamheten uppmärksammas), och i vilket syfte (vad ska kunskapen användas till), och av vem (vilka är användare) på folkbildningens utvärderingsarena.

⁶⁶ Regeringsbeslut 2014b, 2015.

Tabell 4.5. Vem gör vad och i vilket syfte på folkbildningens utvärderingsarena?

	FOLKBILDNINGSRÅDET	STATSKONTORET ¹
Innehåll	<ul style="list-style-type: none"> – Statistisk information om verksamhetens förutsättningar, aktiviteter/prestationer, och effekter. – Utvärderingsbaserad kvantitativ och kvalitativ kunskap om verksamhetens förutsättningar, aktiviteter/prestationer och effekter. 	<ul style="list-style-type: none"> – Indikatorer som mäter uppfyllelsen av statens bidragssyften, konstruerade på basis av Folkbildningsrådets statistik, – SCBs befolkningsstatistik, SOM-undersökningar och annan befintlig data. – Kvalitativa data från fokusgrupper med folkhögskoledeltagare. – Kvantitativ och kvalitativ kunskap från teoribaserade utvärderingar av kulturverksamheter.
Syften/ användning	<ul style="list-style-type: none"> – Uppföljningsinformation utgör underlag för bidragsfördelning, kontroll av bidragsvillkor och -användning, uppföljningsbesök, återrapportering till regeringen, budgetunderlag med mera. – Utvärderingsresultat utgör underlag för återrapportering till regeringen, samt kommuniceras för att bidra till utveckling och öka kunskapen om folkbildningen i samhället. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ge regeringen möjlighet att följa folkbildningens utveckling i förhållande till statens syften, företrädesvis med hjälp av indikatorer. – Synliggörande av folkbildningsverksamheten som kan användas för lärande och utveckling.
Användare	<ul style="list-style-type: none"> – Folkbildningsrådet – Regeringen – Folkhögskolor och studieförbund – Kommuner, landsting, etc. – Medborgare 	<ul style="list-style-type: none"> – Regeringen – Medborgare

¹ Myndigheten för kulturanalys förslag har integrerats i modellen.

Problematiska förhållanden

Den nya modellen syftar till att synliggöra om och hur folkbildningsverksamheten utvecklas i förhållande till statsbidragets syften och för att åstadkomma det används indikatorer. En indikator är ett indirekt mått som

används för att indikera tillståndet hos en företeelse, då inget direkt mått finns tillgängligt.⁶⁷

En indikator, eller ett set av indikatorer, mäter alltid bara en avgränsad del av företeelsen ifråga, varför det bakom varje indikator ofta döljer sig en komplex verklighet. Det är viktigt att komma ihåg, liksom det faktum att det alltid är någon aktör som valt ut vad i ett syfte eller mål som är värt att mäta och hur det ska mätas. Enligt den nya modellen är det således Statskontoret som ska ta ställning till vilka aspekter av syftena som ska mätas, samt konstruera indikatorer som mäter tillståndet för dessa aspekter i folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet.

Att efterfråga indikatorer för att underlätta förståelsen av och insyn i en verksamhet, kunna följa dess utveckling av kvalitet och resultat, är ett centralt element i den "New Public Management-trend" som råder i offentliga verksamheter världen över. Det är emellertid en trend som är förknippad med problem. En omfattande litteratur i ämnet talar till exempel om att detta slags mätning främjar standardisering på bekostnad av nytänkande, att externt utformade indikatorer minskar handlingsutrymmet för yrkesutövare att fatta beslut i det dagliga arbetet, och att förekomsten av indikatorer bidrar till att definiera vad en god verksamhet är.⁶⁸ Med tanke på den ständigt återkommande diskussionen om hur kvalitet ska förstås och mätas inom folkbildning och vem som ska definiera det, är detta ett reellt problem som Folkbildningsrådet i sitt framtida uppföljnings- och utvärderingsarbete behöver förhålla sig till.

Det sagda gäller kunskapsinnehållet i den nya modellen för utvärdering av folkbildning. En annan problematik är att det inte är givet vad kunskapen ska användas till. Syftet med modellen är att ge regeringen möjligheter att regelbundet följa folkbildningens utveckling i förhållande till statens syften, men vad regeringen mer konkret ska göra med den kunskapen framgår inte tydligt.⁶⁹ Som tabell 4.5 visar öppnar modellen för både ett styrnings- och utvecklingsperspektiv. För folkbildningens organisationer är det enligt min mening viktigt att veta hur användningen av den kunskap som den nya

67 Mått och indikator används här synonymt, vilket inte är ett helt korrekt språkbruk då ett mått (t.ex. antal deltagare av en viss typ) inte i sig självt är en indikator. Det är måttets tolkning och användning i ett givet sammanhang som gör det till en indikator.

68 En sammanställning på svenska av litteraturen ifråga finns i Lindgren 2014. Se också Bird m.fl. 2005.

69 Regeringsbeslut 2014a; Statskontoret 2015; Prop. 2013/14:172; SOU 2012:72.

modellen genererar ska ske, och vilka eventuella konsekvenser som kan tänkas vara förknippade med ett visst resultat.

En närliggande problematik är modellens otydlighet kring användning, i kombination med att utvärdering fortsatt ska ske på flera nivåer (folkhögskolor och studieförbund, Folkbildningsrådet, staten), vilket gör det svårt för folkbildningens organisationer att förutse och prioritera normer för handlande. Forskning om utvärderingars funktioner talar i det sammanhanget om risken för Multiple Accountable Disorder (MAD). MAD uppkommer när organisationer anpassar sitt beteende till ett utvärderingssystemets förväntningar utan att reflektera, eller försöker att leva upp till alla utvärderingssystemets förväntningar, vilket i slutändan innebär att man inte lever upp till några.⁷⁰ Här kan paralleller dras till en aktuell OECD-rapport som konstaterar att många länders (däribland Sveriges) system för utvärdering av skolan består av ett stort antal olika aktiviteter som inte hänger samman och där ansvarsfördelningen och kopplingen mellan olika komponenter är oklar.⁷¹

Den nya modellen för statens utvärdering av folkbildningen syftar till att ge svar på hur folkbildningsverksamheten lever upp till statsbidragets syften. Regeringen har också uppmanat Folkbildningsrådet att i sitt uppföljnings- och utvärderingsarbete tydligare utgå från statsbidragets syften. Dessa syften är inget som staten tvingat på folkbildningen. De har i mycket stor utsträckning utarbetats i nära samverkan med folkbildningens företrädare. De är också till sin karaktär vaga, vilket ger stora frihetsgrader när det gäller deras tolkning och formulering av egna lokala mål.⁷² I den starka fokuseringen på statens fyra syften kan dock en ytterligare problematik anas, nämligen det faktum att folkbildning är mer än dessa syften och att statens syften inte självklart är meningsfulla som grund för utvärdering i alla sammanhang.

Som tidigare nämnts utgör vad som kan kallas det allmänna statsbidraget idag i genomsnitt endast 53 procent av folkhögskolornas och 33 procent av studieförbundens intäkter. Intäkter med andra eller delvis andra förväntningar spelar således en ökande roll. På senare år har det till exempel vid flera tillfällen tillkommit öronmärkta pengar som styr delar av verksamheten i bestämd riktning (särskilda jämställdhetsinsatser, studiemotiverande folkhögskolekurs, läsförbättringsinsatser med flera). Detsamma gäller kommunala

⁷⁰ Lindgren m fl 2016; Schillemans & Bovens 2011; Wildawsky 1979.

⁷¹ OECD 2011.

⁷² Lindgren 2000; Sundgren 1998.

bidrag till folkbildningen som i ökande grad tenderar att ha en avtalsbaserad karaktär med krav på specifika arbetsuppgifter, vilka inte alltid entydigt kan kopplas till statens bidragssyften.⁷³ Verksamheter av kommersiell karaktär förekommer också, exempelvis i form av uppdragsutbildning, konferens- och vandrarhemsverksamhet. Att värdera framgång i delar av folkhögskolors och studieförbunds verksamhet, med utgångspunkt i deras förmåga att generera vinst, är kanske inte önskvärt, men enligt min mening är det inte självklart att framgång i folkbildningens olika ”rum” värderas på samma sätt.

FÖRSLAG OCH FUNDERINGAR

I ett nyligen antaget policydokument har Folkbildningsrådet formulerat en övergripande strategi för sitt arbete med uppföljning och utvärdering för åren 2016–2018. Enligt strategin ska det av Folkbildningsrådets uppföljning och utvärdering framgå ”... i vilken utsträckning och på vilket sätt som folkbildningens arbete och verksamheter bidrar till att statens syften kan uppfyllas.” För att säkra förankring och relevans inom det folkbildningspolitiska området och för folkbildningens aktörer, ska uttolkningen av statens syften utgå från en systematisk omvärldsanalys. Expertgruppen för utvärdering lämnar också förslag på frågor och metoder, vilka därefter bestäms och konkretiseras i dialog med de personer som anlitas för att genomföra utvärderingar.⁷⁴ Mer än så sägs inte i strategin om uppföljnings- och utvärderingsarbetets inriktning. Med utgångspunkt i strategins fokus på statens fyra syften samt de slutsatser och resonemang som framförts i detta kapitel, ska jag avslutningsvis tillhandahålla några förslag och funderingar som kan tjäna som underlag för Folkbildningsrådets och expertgruppens diskussion och beslut om innehåll och användning av framtida uppföljnings- och utvärderingsarbete under de närmaste åren.

Biten i det sura indikatoräpplet

God datakvalitet innebär bland annat att de variabler som statistiken innehåller är valida eller giltiga i förhållande till det de avser att mäta. Folkbildningsrådets statistik omfattar en mängd variabler som, betraktade en i taget, sannolikt mäter det de avser att mäta på ett giltigt sätt. Betraktade tillsammans täcker de emellertid inte in alla delar av verksamheten. Framfö-

⁷³ SKL 2012.

⁷⁴ Folkbildningsrådet 2015c.

rallt saknas mått på effekter, vilket är ett stort problem eftersom effekter är just vad statens fyra syften med bidraget till folkbildningen handlar om. Att med statistiska mått mäta effekter av komplexa verksamheter som folkbildning är erkänt vanskligt och förenat med problem.⁷⁵ Dock borde åtminstone enligt min mening en mer kraftfull diskussion än vad som hittills varit fallet kunna initieras inom folkbildningen. En sådan diskussion är viktig, inte minst därför att den är nära kopplad till den ständigt återkommande frågan om indikatorer på måluppfyllelse som tycks vara ett surt äpple för folkbildningens organisationer att bita i. Mitt första förslag till Folkbildningsrådet är att bita i det sura indikatoräpplet genom en översyn av sin statistik, som utgör en potentiell guldgruva vars innehåll kan utvecklas på flera olika sätt. Om inte folkbildningen själv ”tar ledningen och makten” i denna fråga kommer sannolikt de myndigheter som regeringen gett i uppdrag att utveckla en ny modell för regelbunden utvärdering av folkbildningen att ta hand om den.

Det finns ingen invändningsfri lösning på hur man ska konstruera indikatorer som så säkert som möjligt mäter resultat i komplexa verksamheter som folkbildning, och vars användning är helt problemfri. Det är de flesta forskare, som i utvärderingslitteraturen intresserat sig för frågor som dessa, överens om.⁷⁶ I samma litteratur finns emellertid även en mängd goda råd som kan användas i en översyn och utveckling av befintlig statistik och uppföljningssystem, för att som en författare uttrycker saken *getting more ”bang” for your performance measures*.⁷⁷

Råden handlar bland annat om att vara uppmärksam på vissa saker: Intern validitet, det vill säga om indikatorerna är representativa för den verksamhet som de avser att mäta, om de sammantaget ger en god bild av verksamheten, och om de bygger på trovärdiga samband mellan verksamhetens förutsättningar, aktiviteter/ prestationer och effekter; Extern validitet, det vill säga om den bild som indikatorerna ger av en verksamhet stämmer med verkligheten, och med den forskning som finns om verksamheten ifråga; Nyttan, det vill säga om den information som indikatorsystemet genererar är relevant som grund för att lösa de problem (användning) som är motivet till uppföljningssystemets existens.⁷⁸ Ett ytterligare råd är att risken för vanligt förekommande problem (standardisering, indikatorfixering med mera) ökar när inte de

⁷⁵ Se t.ex. Lindgren 2014; McDavid m fl 2013.

⁷⁶ Bird. M.fl. 2005.

⁷⁷ Schierer 2008.

⁷⁸ Dahler-Larsen 2013; Lindgren 2014; McDavid m fl 2013.

organisationer vars verksamhet är föremål för uppföljning har ett substantiellt inflytande i konstruktionen av ett indikatorsystem.⁷⁹

Något jag själv funderat över i sammanhanget är varför inte de statistiska uppgifter (varav vissa är personnummerbaserade) om effekter av folkbildning som ingår i de deltagarundersökningar Folkbildningsrådet genomfört tämligen regelbundet, kopplas ihop med den befintliga statistikens mått på förutsättningar och prestationer. Kanske är inte detta tekniskt möjligt och/eller inte förenligt med personuppgiftslagen, men ett sådant förfarande skulle bidra med ett gott underlag för uppföljning av effekter.

Öppna den svarta lådan

Liksom hos många andra offentligt finansierade verksamheter är statens syften med bidraget till folkbildningen att påverka individer i en viss riktning, vilket i sin tur är tänkt att bidra till positiva effekter i samhället i stort. Kraven på folkbildningen och andra verksamheter att redovisa om så skett har också blivit starkare.

I utvärderingslitteraturen finns många olika modeller för effektutvärdering, varav det med högst vetenskaplig säkerhet anses vara att göra ett experiment, eller möjligen ett kvasiexperiment, där man med olika metoder undersöker vad som skulle ha hänt om inte en viss åtgärd genomförts, alternativt om en annan åtgärd genomförts. Studier av det slaget är resurskrävande, kräver tidsserier med data, måste planeras innan en åtgärd genomförs och är sannolikt inte heller meningsfulla i folkbildningssammanhang. Här är kedjan mellan kortsiktiga effekter (till exempel ökat självförtroende) och långsiktiga effekter (exempelvis minskade utbildningsklyftor) lång och mycket händer däremellan som det inte går att ha kontroll över. Dessutom är sagda modeller inriktade på att empiriskt belägga om en viss åtgärd leder till förväntade effekter, men de förklarar inte varför (eller varför inte) det inte fungerar. Om syftet med Folkbildningsrådets utvärderingar främst är att kontrollera, och till staten redovisa att folkbildningsverksamheten fungerar som den ska, är det mindre viktigt att veta på vilket sätt det sker. Men om syftet är att utveckla folkbildningsarbetet behövs effektutvärdering som öppnar den svarta lådan och förklarar hur vissa effekter uppstår, det vill säga identifierar de mekanismer och förutsättningar som gör effekterna möjliga.

79 Bird m.fl. 2005.

För att göra det behövs en välgrundad och välmotiverad programteori som beskriver hur folkbildningens arbete kan antas generera effekter på olika lång sikt. I folkbildningens fall behöver vi inte gissa oss till hur en sådan kan se ut. Den kunskapsbas som etablerats genom Folkbildningsrådets utvärderingar, och genom annan forskning om folkbildning, är en utmärkt grund för att rekonstruera en dylik programteori (se tabell 4.3 och 4.4.). Tanken är att man genom programteorin får en referensram vars kopplingar mellan verksamhetens olika led (förutsättningar, processer/ prestationer, effekter på individ- och samhällsnivå) bildar utgångspunkt för att spåra orsakssamband och de underliggande mekanismer som genererar dessa samband. Denna modell för effektutvärdering kallas i utvärderingslitteraturen för en form av teoribase-rad utvärdering, vilken har stora likheter med det som kallas kritisk realistisk utvärdering och processspårning.⁸⁰ Då ambitionen är att försöka spåra orsakssamband och mekanismer har modellen en tydlig kvalitativ metodologisk orientering. Hur mer konkret undersökningen ska genomföras, vilka frågor som ska besvaras, vilket dataunderlag som ska användas, bestäms utifrån programteorin. Resultatet ger kunskap om hur effekter av folkbildning uppstår som kan användas för att utveckla verksamheten, samtidigt som det bidrar till den samlade kunskapen om folkbildning.

Indikatorer som mäter effekter är osäkra eftersom de bygger på lösa antaganden om samband med indikatorer som mäter förutsättningar och prestationer. Samtidigt är det angeläget för de som ska använda mätresultat att kunna dra slutsatser om samband mellan indikatorer. Dessutom, en förutsättning för att de folkhögskolor och studieförbund vars verksamhet mäts ska kunna hållas resultatansvariga, är att informationen som används är tillförlitlig. Ibland finns gedigen kunskap om samband, men i folkbildningens fall är insikterna bristfälliga. Vi vet genom ett stort antal utvärderingar att folkbildningen ger upphov till en mängd goda och eftersträvaransvärda effekter, men inte hur de uppnåtts. Genom att ta sig an frågan om mekanismer och på det sättet öppna folkbildningens svarta låda skapas också kunskap som kan användas i den översyn och utveckling av folkbildningens statistik som jag tidigare föreslagit. Med kunskap om vilka mekanismer som genererar önskade effekter blir det lättare att konstruera giltiga indikatorer.

80 En översikt av effektutvärderingsmodeller, inklusive nu nämnda finns i Vedung 2009.

Sy ihop till en sammanhängande, navigerbar helhet

Detta avslutande kapitel har gett en bild av folkbildningens centrala utvärderingsarena och de aktörer och utvärderingssystem som befolkas den. Enligt min mening behövs emellertid en mer detaljerad karta som också innefattar den lokala nivån och möjliggör navigering, det vill säga tydliggör vem som gör vad, på vems uppdrag, i vilket syfte och med vilka konsekvenser. Särskilt viktigt vore att noggrant klarlägga dels ansvarsfördelningen mellan olika system och deras ägare, dels vilka syften de olika systemen har, vad de förväntas ge svar på och varför. Det räcker enligt min mening inte att i svepande ordalag förklara att syftet är styrning och kontroll och/eller utveckling och främjande. Det krävs ett steg till som förklarar vad för slags styrning och kontroll eller utveckling och främjande som åsyftas. På så vis kan den komplexitet som idag råder på folkbildningens utvärderingsarena förhoppningsvis reduceras, dubblering av arbete undvikas och synergier mellan olika aktörers utvärderingssystem tas tillvara.⁸¹ Inte minst skulle mina egna funderingar som skrivandet av detta kapitel gett upphov till kunna få ett tydligare svar, nämligen vad som egentligen är skillnaden mellan statens och Folkbildningsrådets utvärdering av folkbildningen. ■

81 Detta förslag är inspirerat av en serie OECD-rapporter om utvärdering i olika länders skolsystem, vars slutsatser för Sveriges del utvecklats av en aktuell statlig utredning. Se OECD 2011; SOU 2014:12.

LITTERATUR

- Andersson, E., m. fl. (2014) *Cirkeldeltagare efter 65 – livskvalitet och aktivt medborgarskap*. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Argyris, C. & Schön, D.A. (1978) *Organizational Learning*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Bird, S.M. m. fl. (2005) Performance Indicators: Good, Bad and Ugly. *Journal of the Royal Statistical Society*, serie A 168 (1): 33–46.
- Dahler-Larsen, P. (2013) Evaluation as a Situational or Universal Good? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16(3): 29–46.
- Folkbildningsrådet (1996) *Redovisning av vilka statistiska uppgifter som Folkbildningsrådet inhämtar från studieförbund och folkhögskolor*.
- Folkbildningsrådet (1998) *Skrivelse till regeringskansliet om resultatmått och mått på måluppfyllelse*.
- Folkbildningsrådet (2001) *Folkbildningens kännetecken*.
- Folkbildningsrådet (2010) *Nationell redovisning av folkbildningens kvalitetsarbete*.
- Folkbildningsrådet (2011) *Folkbildningsrådets nationella utvärderingar*.
- Folkbildningsrådet (2013a) *Ett förnyat Folkbildningsråd. Förslag till riktlinjer för Folkbildningsrådets styrning, organisation och verksamhet*.
- Folkbildningsrådet (2013b) *Kvalitetsarbete inom folkbildningen*.
- Folkbildningsrådet (2014) *Variabelförteckning, folkhögskolor*.
- Folkbildningsrådet (2015a) *STUV variabelförteckning, studieförbund*.
- Folkbildningsrådet (2015b) *Folkbildningens betydelse för samhället. Folkbildningsrådets samlade bedömning 2014*.
- Folkbildningsrådet (2015c) *Folkbildningsrådets nationella utvärderingar 2010–2014. Expertgruppens utvärdering*.
- Fox, J.A. (2007) The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. *Development in Practice*, 17(4), 663–671.
- Förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.
- Intervjuer med Charlotte Andersson, Statskontoret (160108); Britten Månsson Wallin, Folkbildningsrådet (160107); Eva Åström, Folkbildningsrådet (160104); Tomas Östlund, Folkbildningsrådet (151120).
- Leeuw, F.L. & Furubo, J-E. (2008) Evaluation systems. What are they and why study them? *Evaluation*, 14(2): 157–169.
- Lindgren, L. (2001) *Varken privat eller offentligt. Folkbildningsrådet ”i myndighets ställe”*. CEFOS, Göteborgs universitet.

- Lindgren, L. (2009) Effekter & evidens. *En metautvärdering inom folkbildningsområdet*. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Lindgren, L. (2012) *Terminologihandbok för utvärdering*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren, L. (2014) *Nya utvärderingsmonstret. Kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren, L., Hanberger, A. & Lundström, U. (2016) Evaluation Systems in a Crowded Policy Space: Implications for Local School Governance. *Education Inquiry*, 7 (12).
- McDavid, J.C., Huse, I. & Hawthorn, L.R. (2013) *Program Evaluation & Performance Measurement. An Introduction to Practice*. Thousand Oaks: Sage.
- Myndigheten för kulturanalys (2014) *Förslag till utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen*.
- OECD (2011) *Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Sweden*. OECD Publishing.
- Proposition 1990/91:82 *Regeringens proposition om folkbildning*.
- Proposition 1997/98:115 *Folkbildning*.
- Proposition 2005/06:192 *Lära, växa, förändra*.
- Proposition 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning*.
- Proposition 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015*.
- Proposition 2015/17:1 *Budgetpropositionen för 2016*.
- Regeringsbeslut (2000) *Regleringsbrev för folkbildningen*.
- Regeringsbeslut (2014a) *Uppdrag att genomföra utvärdering av folkbildning*. Utbildningsdepartementet 201-12-044.
- Regeringsbeslut (2014b) *Riktlinjer för 2015 Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslaget 14:1 Bidrag till folkbildningen inom utgiftsområde 17*.
- Regeringsbeslut (2015) *Riktlinjer för 2016 Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslaget 14:3 Bidrag till folkbildningen inom utgiftsområde 17*.
- Riksrevisionsverket (1999) *Folkbildning – styrning och kontroll*.
- Riksrevisionen (2004) *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen/folkbildningen*.
- Riksrevisionen (2011) *Statens stöd till studieförbunden*.
- Sandahl, R. & Sjöstrand, E. (2014) *Att styra eller icke styra? Slutrapport i utvärderingen av bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor*. Stockholm: Folkbildningsrådet.

- Schierer, M.A. (2008) Getting More "Bang" for your Performance Measures. *American Journal of Evaluation*, 21(2): 139–149.
- Schillemans, T. & Bovens, M. (2011) *The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy Lead to Overload?* New York: ME Sharpe.
- SOU 1924:5 *Utredning och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet.*
- SOU 1946:68 *Det fria och frivilliga folkbildningsarbetet.*
- SOU 1996:159 *Folkbildningen – en utvärdering.*
- SOU 1999:84 *Civilsamhället.*
- SOU 2004:30 *Folkbildning i brytningstid.*
- SOU 2012:72 *Folkbildningens samhällsvärden – en ny modell för statlig utvärdering*
- SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer.*
- Statskontoret (2003) *Folkbildningsrådets myndighetsroll.*
- Statskontoret (2004) *Bidrag till ideella organisationer.*
- Statskontoret (2015) *Arbetsplan för utvärdering av folkbildningen.*
- Sundgren, G. (1998) *Folkbildningsforskning – en kunskapsöversikt. Om forskningsfältets historiska bakgrund, nuläge och framtid. Del 1.* Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012) *SKL och folkbildningspolitiken.*
- Vedung, E. (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning.* Lund: Studentlitteratur.
- Wijkström, F., red. (2014) *Civilsamhället i samhällskontraktet. En antologi om vad som står på spel.* Stockholm: European Civil Society Press.
- Wildawsky, A. (1979). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis.* New Brunswick, NJ: Transaction Pub ■

Bilaga 1

UNDERLAG FÖR METAANALYSEN

Utvärderingar initierade av Folkbildningsrådets expertgrupp för nationella utvärderingar

Folkhögskoledeltagarundersökning 2010. Folkbildning för alla? (2011).

Mångfaldig (folk)bildning för det offentliga samtalet? Tre minoriteternas egna bildningsverksamheter (2011).

”Ett system som alla kan leva med” – delrapport 1 i utvärderingen av nya bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor (2012).

Tradition, resurs eller nödvändighet? Om relationerna mellan folkhögskolor och deras huvudmän (2012).

Att vara folkhögskollärare. Förutsättningar, kompetensbehov och tidsanvändning (2013).

Implementering av nya bidragsmodeller. Delrapport 2 i utvärderingen av nya bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor (2013).

Kulturprogrammets betydelse för lokalsamhället. Utvärdering 1 av studieförbundens kulturprogram (2013).

Att styra eller inte styra? Slutrapport i utvärderingen av nya bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor (2014).

Cirkeldeltagare efter 65 – livskvalitet och aktivt medborgarskap (2014).

Cirkelledare – folkbildningens fotfolk och drivkraft (2014).

Kulturprogrammets betydelse för deltagarna. Utvärdering 2 av studieförbundens kulturprogram (2014).

Kulturprogrammets betydelse för kulturutövarna. Utvärdering 3 av studieförbundens kulturprogram (2014).

Utvärderingar initierade av Folkbildningsrådet

Folkrörelseanknytningar och marknadsrelationer. Studieförbunden och deras grundarorganisationer, medlemsorganisationer och samverkansorganisationer (2009).

Mer engagemang? Folkbildningen i det svenska civilsamhället? (2015).
Steget vidare – undersökning bland folkhögskolans deltagare 2013 (2015).

Kartläggningar initierade av Folkbildningsrådets expertgrupp för nationella utvärderingar

Folkbildning i Sveriges kommuner. Spridning och relation till socioekonomiska strukturer (2011).

Gränsöverskridande folkbildning – om resurser, nätverk och transnationellt engagemang. (På engelska: Folkbildning across borders.) (2011).

Bilaga 2

EXPERTGRUPPENS MEDLEMMAR 2007–2015

Ordförande

Anne Marie Brodén (M), riksdagens kulturutskott (2007–2015)

Forskarrepresentanter

Helene Ahl, Högskolan i Jönköping/Encell (2007–2012)

Ove Karlsson Vestman, Mälardalens högskola (2007–2012)

Ann-Marie Laginder, Linköpings universitet/Mimer (2007–2012)

Cecilia Bjursell, Högskolan i Jönköping/Encell (2012–2015)

Henrik Nordvall, Linköpings universitet/Mimer (2012–2015)

Lars Svedberg, Ersta Sköndal högskola (2012–2015)

Representanter från medlemsorganisationer

Stina Sundberg, RIO (2007–2011)

Eva Önneshö, RIO (2011–2015)

Lena Lundström, SKL (2007–2012)

Mats Hallberg, SKL/Region Skåne (2012–2015)

Kerstin Enlund, Folkbildningsförbundet 2007–2011, 2013–2015)

Tjia Torpe, Folkbildningsförbundet (2011–2013)

Författare

Kenneth Abrahamsson

Kenneth Abrahamsson är docent i pedagogik och adjungerad professor i arbetsvetenskap, Luleå tekniska universitet. Han har tidigare arbetat med forskningsfinansiering inom områdena utbildning, arbete, hälsa och välfärd. Vuxenutbildning, lärande i arbetslivet och mötet mellan myndigheter och medborgare är områden för några av hans tidigare böcker. Kenneth Abrahamsson sitter också med i styrelsen för Föreningen för folkbildningsforskning.

Cecilia Bjursell

Cecilia Bjursell, ekon. dr, är verksam som centrumledare för Encell – Nationellt centrum för livslångt lärande vid Högskolan för lärande och kommunikation, Jönköping University. Encells uppdrag är att arbeta med kunskaps-spridning samt forskning och utveckling inom området livslångt lärande.

Johan von Essen

Johan von Essen, docent i systematisk teologi med livsåskådningsforskning och lektor vid Ersta Sköndal högskola. Johan är verksam vid Avdelningen för forskning om det civila samhället och har främst forskat om det ideella arbetets utbredning och struktur i Sverige samt vad det betyder för de människor som utför det. Därutöver har Johan studerat hur studieförbund och folkhögskolor kan förstås som organisationer i det svenska civilsamhället.

Lena Lindgren

Lena Lindgren är docent i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Hon har mångårig erfarenhet av undervisning och forskning i policyanalys och utvärdering, och har genomfört ett flertal utvärderingar, främst inom utbildning, folkbildning och socialt arbete.

Henrik Nordvall

Henrik Nordvall är docent i pedagogik och föreståndare för Mimer – Nationellt program för folkbildningsforskning vid Linköpings universitet. Han har bedrivit forskning om framförallt folkbildning och politiska rörelser.

Anna Nørholm Lundin

Anna Nørholm Lundin är doktor i pedagogik och är verksam som fristående forskare och utvärderare med bakgrund vid Linköpings universitet. Hennes forskning handlar om kulturella och sociala fält, samt om professioner inom utbildning, civilsamhälle och kultur.

Rolf Sandahl

Rolf Sandahl är filosofie dr i statsvetenskap med mångårig erfarenhet av utvärderingsfrågor i statsförvaltningen. Han har genomfört utvärderingar åt såväl myndigheter, departement som riksdag och publicerat ett antal artiklar och böcker inom området.

Lars Svedberg

Lars Svedberg är senior professor på Ersta Sköndal högskola. Hans forskning rör de socialt inriktade delarna av civilsamhället, medborgarnas ideella engagemang samt grupper med en utsatt position.

I UTVÄRDERINGEN "Folkbildningens frihet och värde – Metaperspektiv på folkhögskolor och studieförbund" presenterar Folkbildningsrådet ett antal samhällsanalyser av folkbildningen. Analyserna handlar om den betydelse som deltagande i folkbildning har, om styrning och finansiering, om studieförbundens och folkhögskolornas arbete i förhållande till statens förväntningar, och om produktionen av kunskap – genom uppföljning och utvärdering – inom folkbildningsområdet.

Rapporten bygger på Folkbildningsrådets nationella utvärderingar 2010–2014. Författarna lyfter och vidareutvecklar frågor som väckts i dessa och som är centrala för den fria och frivilliga folkbildningen i ett samhällsperspektiv.