

MYNDIGHETEN FÖR KULTURANALYS

Förslag till utvärdering av kultur- verksamheten inom folkbildningen

Redovisning av ett regeringsuppdrag

2014-11-28

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning	5
Bakgrund	5
Uppdraget	5
Genomförande	7
Kravspecifikation	7
Externa konsulter	7
Kansliets insatser	7
Kansliets överväganden	8
Regelbundenhet	8
Utvärdering	8
Kulturverksamheten	9
Folkbildningen	10
Kansliets förslag	12
Vad ska utvärderas?	13
Hur ska det genomföras?	15
Referenser	21
Bilaga 1: Kravspecifikation gällande uppdrag om utvärdering	23

Sammanfattning

Myndigheten för kulturanalys fick i sitt regleringsbrev för år 2014 i uppdrag att ”lämna förslag på hur en regelbunden utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen ska kunna utformas”.¹ Kulturanalys beslöt tidigt att ta in externa resurser som stöd i arbetet med att utföra uppdraget. För att hitta kompetenta utförare av en särskild utredningsinsats tog kansliet fram en kravspecifikation. Kulturanalys bedömde att det anbud som sändes in av konsultfirman Education Analytics uppfyllde de uppställda kriterierna och att de konsulter som föreslogs genomföra studien hade de kvalifikationer som var nödvändiga. Utförare var fil.dr Jan Hylén och tekn.dr Johan Groth med stöd av fil.dr Tobias Harding.

Mot bakgrund av konsulternas rapport och argument som vi för i denna promemoria föreslår Kulturanalys att kulturverksamheten inom folkbildningen bör utvärderas

- med ett tydligt lärandeperspektiv och i syfte att utveckla de utvärderade verksamheterna
- mot bakgrund av folkbildningens alla fyra syften, men med särskild tonvikt på det fjärde syftet att folkbildningen ska bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet
- med en bred och över tid flexibel definition av ”kultur”, men som i varje enskild utvärderingsinsats är tydligt avgränsad och beskriven
- med särskild inriktning på verksamheternas resultat och effekter
 - för såväl individ som samhälle
 - på kort och lång sikt
 - avseende ekonomi och livskvalitet
- med balans mellan kvantitativa och kvalitativa metoder där metodvalet är underställt kunskapsintresse och analysfråga
- med s.k. teoribaserad programutvärdering som bas
- genom mer eller mindre omfattande utvärderingar som kan genomföras parallellt och vars resultat sammanfattas i syntesrapporter vart tredje år
- med ett tvärvetenskapligt förhållningssätt för att belysa fler aspekter av folkbildningen än vad som hittills varit fallet.

Kulturanalys har identifierat ett antal områden som skulle kunna bli föremål för utvärdering. Det är viktigt att dessa områden uppfattas som exempel. Var behoven av kunskap för utveckling och lärande är störst bör fastställas av utvärderaren i samråd med folkbildningens parter och beställaren. Utifrån dessa reservationer föreslår vi följande områden som utgångspunkt för fortsatt diskussion:

- studier av deltagande i folkhögskolans kulturkurser i relation till olika andra estetiska utbildningsprogram: likheter och skillnader i deltagarnas/elevernas upplevelse av hur utbildningarna bidrar till utvecklingen av deras skapande; hur väl förberedda kursdeltagarna/eleverna blir inför högre studier inom konstnärliga områden; analyser utifrån registerdata om folkhögskoleelever som går vidare till konstnärliga högskolor samt av studenter vid konstnärliga högskolor, vilka har passerat en folk-högskoleutbildning
- studier av samhällsengagemang bland personer som har deltagit i folkbildningen i relation till personer som inte har deltagit
- studier av deltagandet i folkbildningens kulturverksamhet i relation till delaktighet i kulturlivet i stort

¹ Ku2013/2461/RFS.

- studier av kostnaderna för kulturverksamheten inom folkbildningen i relation till motsvarande, exempelvis, kommunala kulturverksamhet respektive vilka skillnader som finns mellan folkbildningens kulturverksamhet och exempelvis kommunal kulturverksamhet beträffande hur pengarnas användande fördelas på olika ändamål
- jämförande studier av studieförbundens och folkhögskolornas betydelse för att kunna bli professionell konstnär/kulturarbetare i Sverige och i övriga Europa
- utvärdering av vilka resultat som uppnåtts genom användandet av de 30 miljoner kronor som anslagits för att stödja det läsfrämjande arbetet inom folkbildningen

Vid sidan av detta fokus på studier med huvudsaklig inriktning på resultat och effekter, vill vi även uppmärksamma på att behovet av studier av förutsättningar och processer fortfarande finns kvar. Av särskilt intresse är sådana utvärderingar kring förutsättningar som har med utbildningarnas och studiecirkelnas kvalitet att göra. Ett exempel på en sådan studie är en som undersöker folkhögskollärares tillgång till kompetensutveckling och andra insatser som påverkar deras arbetstillfredsställelse och möjligheter till att bedriva ändamålsenlig och varierad undervisning.

Inledning

Bakgrund

Folkbildningen har en lång historia i svenskt samhällsliv. De första folkhögskolorna bildades redan kring 1860 och de första studieförbunden tillkom i början av 1900-talet. Under 1900-talets andra hälft har folkbildningen fortsatt att expandera, samtidigt som regering och riksdag efter hand förändrat villkoren för de statliga anslagen till folkhögskolor och studieförbund. Den senaste stora förändringen kom 1991 med en ny folkbildningsförordning.² Den innebar att den statligt stödda folkbildningen blev målstyrd i stället för regelstyrd. I samband med detta bildades Folkbildningsrådet. Folkbildningsrådet har tre medlemmar: *Folkbildningsförbundet* (FBF), som representerar de tio studieförbunden, *Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL), som representerar de folkhögskolor som har landsting och regioner som huvudmän samt *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation* (RIO), som representerar de folkhögskolor som har folkrörelser och andra organisationer som huvudmän.

Enligt förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen är det *Folkbildningsrådet* (FBR) som har ansvar för fördelning av statsbidrag till [studieförbund](#) och [folkhögskolor](#) samt att utvärdera om [syftet med statens bidrag](#) till folkbildningen uppfylls. De fyra syftena riksdagen har gett folkbildningen i uppdrag är att:

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

Folkbildningsrådet sammanställer årligen en övergripande redogörelse för folkbildningens effekter som en del av sin årsredovisning. Sedan 2011 publicerar rådet även ett särtryck om folkbildningens samhällseffekter, vilket utgör en sammanställning av de utvärderingar och studier som rådet beställt eller genomfört under året. Folkbildningsrådets dubbla roller, att genomföra riksdagens politik gällande folkbildningen parallellt med att vara ett sektorsorgan för sina medlemmar, har emellanåt varit föremål för överläggningar.³

Folkbildningens effekter har också analyserats i ett antal statliga utvärderingar.⁴ Slutsatser som dragits i dessa har varit att det är näst intill omöjligt att utvärdera de direkta värden som folkbildningen förmedlar, och för att kunna utvärdera folkbildningens samhällsekonomiska nytta behövs det data över deltagare som sträcker sig över lång tid.

Regeringen har under senare år påtalat behovet av en mer begränsad men samtidigt mer regelbundet återkommande statlig utvärdering av folkbildningen.⁵ Detta ledde till tillsättandet av Folkbildningsutredningen 2011, som har fått i uppdrag att överväga hur kommande statliga utvärderingar av folkbildningen ska genomföras.

Uppdraget

Myndigheten för kulturanalys fick i sitt regleringsbrev för år 2014 i uppdrag att ”lämna förslag på hur en regelbunden utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen ska kunna utformas”.⁶ Två dokument utgör bakgrunden och utgångspunkter för detta uppdrag till Kulturanalys: Folkbildningsutredningens

² SFS 1991:977 med ändring 1992:737, 1998:973, 2000:1 451 samt 2006:1 499. Se även prop. 1990/91:178, bet. 1990/91: UbU18, rskr. 1990/91:358.

³ RRV 1999:44, SOU 2003:125, RIR 2004:15, RIR 2011:12.

⁴ SOU 1996:159, SOU 2004:30.

⁵ Prop. 2005/06:192.

⁶ Ku2013/2461/RFS.

betänkande *Folkbildningens samhällsvärden – en ny modell för statlig utvärdering*⁷ och den efterföljande propositionen *Allas kunskap – allas bildning*⁸.

Propositionen innehåller bland annat en ny målformulering för den statliga folkbildningspolitiken: ”Folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället” (s.19).⁹ Med denna formulering vill staten förtydliga sina ambitioner med politiken och markera att folkbildningens målgrupp är bredare än målgruppen för vuxenutbildningen.

Vidare presenteras i propositionen en ny modell för utvärdering av folkbildningen och dess effekter. Med hänsyn till folkbildningens viktiga roll i samhället anser regeringen att det är angeläget att regelbundet utvärdera den verksamhet som anordnas av folkhögskolor och studieförbund med stöd av statsbidraget.

Det konstateras dessutom att utvärderingen av folkbildningen bör utföras av aktörer som har en oberoende ställning i förhållande till den verksamhet och de aktörer som ska utvärderas samt att det är angeläget att utvärderingarna av folkbildningen är relevanta som beslutsunderlag och inte i första hand är ett forskningsprojekt, som har varit fallet med de tidigare större utvärderingarna av statsbidraget till folkbildningen. Det framhålls dessutom att utvärderingarna och analyserna bör ske så att jämförelser kan göras med andra statliga insatser inom motsvarande verksamhetsområden.

Regeringen föreslår i propositionen att Statskontoret ska få uppdraget att hålla samman utvärderingen av folkbildningen. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och Myndigheten för kulturanalys föreslås av regeringen att få som uppdrag att förse Statskontoret med relevanta underlag. Det anges i propositionen att de myndigheter som utvärderar folkbildningen bör utveckla modeller som kan användas för att följa utvecklingen över tid, exempelvis genom indikatorer då så är lämpligt. Regeringen anger att trots att utvärderingen generellt bör vara samlad för studieförbund och folkhögskolor, bör en åtskillnad mellan dessa två former kunna göras vid behov i kommande statliga utvärderingar.

⁷ *SOU 2012:72.*

⁸ *Prop. 2013/14:172.*

⁹ *Prop. 2013/14:172, s.19.*

Genomförande

Kravspecifikation

Kulturanalys beslöt tidigt att ta in externa resurser som stöd i arbetet med att utföra uppdraget. För att hitta kompetenta utförare av en särskild utredningsinsats tog kansliet fram en kravspecifikation som återfinns som bilaga 1. Kravspecifikationens innehåll byggde dels på den formulering som beskrev uppdraget i regleringsbrevet för Kulturanalys för 2014, dels på ytterligare att antal frågor som kansliet uppfattat som centrala i betänkande och proposition. Kravspecifikationen innehöll sammanlagt tolv frågeområden varav första hälften främst var inriktade på *vad* som ska ingå i en utvärdering, medan den andra hälften huvudsakligen var inriktade på *hur* en utvärdering skulle genomföras.

Externa konsulter

Kulturanalys bedömde att det anbud som sändes in av konsultfirman Education Analytics uppfyllde de uppställda kriterierna och att de konsulter som föreslogs genomföra studien hade de kvalifikationer som var nödvändiga. Utförare var fil.dr Jan Hylén och tekn.dr Johan Groth med stöd av fil.dr Tobias Harding.

Kansliets insatser

Med de anlitate konsulterna har vi haft ett första avstämningsmöte, ett andra mitt-i-processenmöte, ett möte där vi blev intervjuade på motsvarande sätt som andra uppgiftslämnare, ett sista avstämningsmöte och en presentation av slutsatser för hela kansliet. Vi har även haft möte med Statskontoret och har delgett Folkbildningsrådet denna rapport för synpunkter. Vidare genomlyste vi Folkbildningsrådets tidigare utvärderingar för att få kunskaper om vilka områden dessa har täckt. Utgångspunkten för genomlysningen var en programteoretisk modell som ser verksamhetens olika led i termer av förutsättningar, processer och resultat (prestationer och effekter) samt i vilken mån utvärderingarna har gjort bedömningar mot statens syften med folkbildningen. Detta gjordes både med hjälp av konsultbedömningarna och genom litteraturgenomgång.

Kansliets överväganden

Kulturanalys har gjort bedömningen att regleringsbrevets uppdragsmening kan brytas ned i flera olika delar, vilka kan användas som utgångspunkt för strukturen av redovisningen av uppdraget.

Regelbundenhet

I uppdraget ingår att vi ska ge förslag på hur en *regelbunden* utvärdering ska utformas. I tidigare skrivningar kring utvärdering av folkbildningen har synpunkter om regelbundenhet varit ett återkommande inslag. Intervaller om tre år och fem år har föreslagits, men efterlevnaden har varit bristande. Betänkandet föreslår att en begränsad utvärdering genomförs vart tredje år: ”Förslaget om ett treårigt utvärderingsintervall bör förstås utifrån perspektivet att utvärderingar som genomförs alltför frekvent och utan ett tydligt fokus riskerar att ta åtskillig tid och kraft i anspråk från den utvärderade verksamheten. I sådana fall riskerar utvärderingen att bli kontraproduktiv. Å andra sidan kan utvärderingar som genomförs med alltför långa intervall behöva inriktas på att kartlägga folkbildningen i sin helhet, vilket gör det svårare att begränsa utvärderingens omfång.”¹⁰

Regeringen har i sin proposition följt betänkandets förslag om regelbundenhet, dock utan att närmare fastslå vilka intervaller som ska gälla. ”Med hänsyn till såväl det omfattande statliga stödet till folkbildningen som folkbildningens viktiga roll i samhället bedömer regeringen att det är angeläget att mer regelbundet än tidigare utvärdera den verksamhet som anordnas av folkhögskolor och studieförbund med stöd av statsbidraget.”¹¹ Regeringens förslag är att kommande utvärderingar av folkbildningen bör göras ”med några års mellanrum” och att ”den föreslagna uppföljnings- och utvärderingsmodellen bör prövas under en femårsperiod. Därefter bör regeringen ta ställning till modellens ändamålsenlighet och hur det fortsatta arbetet för uppföljning och utvärdering ska bedrivas.”

Konsulterna lämnar två alternativ till hur ”regelbundet” kan tolkas, vilka skiljer sig i att det ena alternativet utgår från att ett bestämt ämne återkommer som utvärderingsföremål med bestämd regelbundenhet, medan det andra alternativet har själva tidsfristen mellan utvärderingarna som utgångspunkt för regelbundenheten medan temat för utvärderingen kan variera.¹²

Kulturanalys tar i sitt förslag hänsyn till frågan om regelbundenhet utifrån den diskussion som här redovisats.

Utvärdering

I uppdraget ingår att Kulturanalys ska beskriva hur en *utvärdering* [...] ska kunna utformas. En utvärdering kan göras på åtskilliga sätt beroende på vad som är syftet med utvärderingen. Vår tolkning av uppdraget har varit att huvudsyftet med kommande utvärderingar är att synliggöra verksamheten snarare än att kontrollera den. Detta innebär att vi har ett lärande- och verksamhetsutvecklande perspektiv som utgångspunkt för våra förslag. Men även då syftet är att utveckla en verksamhet, kan målet med utvärderingen vara att producera en bedömning som fastställer värdet med det som utvärderas. Detta innebär att bedömningen görs genom att tolka, beskriva och värdera utvärderingsobjektet på ett systematiskt sätt.¹³

Av betänkande och proposition framgår att det finns ett önskemål att regeringen ska få verktyg för att på ett tydligare sätt än tidigare kunna redovisa till riksdagen hur syftena med statsbidragen har uppnåtts. Statens intentioner med statsbidraget till folkbildningen uttrycks genom folkbildningspolitikens fyra syften, som riksdagen har fastställt. Enligt propositionen bör regeringens redovisning till riksdagen

¹⁰ SOU 2012:72, s. 97.

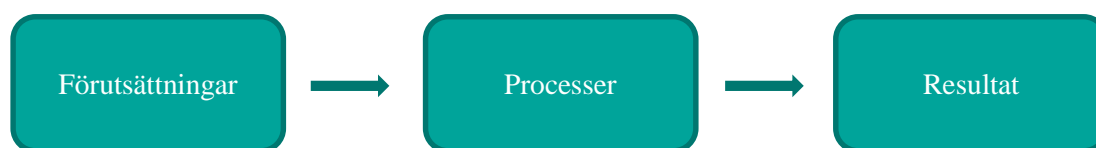
¹¹ Prop. 2013/14:172, s. 36.

¹² Groth, Harding & Hylén 2014, s. 9.

¹³ Karlsson 1999, s. 31.

framöver utgå ifrån dessa syften. Uppföljningar och utvärderingar bör därför tillhandahålla underlag till en sådan redovisning.¹⁴

Kulturanalys uppfattar det som en del av uppdraget att beskriva mot vad en bedömning av kulturverksamheten inom folkbildningen kan göras. Det är vanligt att ställa upp värdekriterier att bedöma mot. För att skapa sådana kriterier översätts verksamhetsmål, om det är genomförbart, till mätbara enheter. När vi pratar om visionsmål eller mål som är motstridiga, utan att det är klarlagt hur de ska rangordnas, kan man formulera teoretiska utgångspunkter för att ställa upp önskvärda eller möjliga utfall mellan verksamhetens förutsättningar, processer och olika resultat aspekter. En startpunkt för ett resonemang om hur en utvärdering kan genomföras kan vara ett enkelt analyschema bestående av förutsättningar, processer och resultat (figur 1).



Figur 1. Grundläggande analyschema för verksamhetsutvärdering.

Förutsättningarna ges främst av de institutionella och resursmässiga ramverken. *Processer* sätter fokus på reformers och satsningars implementering, på arbetssätt, processer i verksamheten och på prestationer. *Resultat* beskriver ett analysperspektiv där det belyses effekter av regelsystem, reformer och olika typer av förändringar i politiken. Detta analysperspektiv är närmare kopplat till folkbildningens mål. Här hanteras också förändringar och trender som inte nödvändigtvis behöver kunna kopplas till specifika politiska åtgärder eller reformer. Effekter kan uppträda på både individnivå och samhällsnivå. De kan dessutom vara avsedda eller icke avsedda. På individnivå handlar det exempelvis om hur deltagande och eget kulturellt skapande påverkar och förändrar människors känslor, attityder, värderingar och handlingsmönster. Effekter på samhällsnivå kan uppträda på lång sikt.

Kulturanalys menar att när det gäller resultat måste det fastställas vilka effekter det är som förväntas. En viktig förutsättning för att kunna utvärdera kulturverksamheten inom folkbildningen är att det utvecklas en systembeskrivning där olika insatser och deras tänkta verkan och effekter beskrivs.

Vidare anser vi att effekter på såväl kort som lång sikt samt resultat på både individnivå och när det gäller samhällseffekter ska studeras. Det finns inget antingen eller, och det ena utesluter inte det andra – tvärtom blir det viktigt att visa på det mångfacetterade resultat som folkbildningen ger. Att vissa resultat kan mätas nästan omedelbart, till exempel i antalet studenter som går vidare till högre studier, medan andra effekter kan låta vänta på sig i decennier, är ett förhållande som vi menar behöver belysas.

Kulturverksamheten

Uppdraget gäller att ta fram förslag om hur *kulturverksamheten* inom folkbildningen kan utvärderas. Det är av särskild vikt i det här sammanhanget, vid en utvärdering av kulturverksamheten, att problematisera det fjärde av folkbildningens syften, det som rör kulturverksamheten, gentemot de tre övriga. En avgörande fråga blir följaktligen vad som ska identifieras som kulturverksamhet. Här finns flera aspekter att ta hänsyn till.

För det första gäller att diskutera avgränsningarna för vad som kan anses vara kulturverksamhet. Utgångspunkten bör vara verksamheter som har med skapande och gestaltande att göra inom konstområdena ord, ljud, scen, bild och form.

För det andra krävs ett ställningstagande till huruvida det är de kurser inom studieförbundsverksamheten och folkhögskolorna som har en uttalad inriktning mot konst och kultur som i första hand ska utvärderas,

¹⁴ Prop. 2013/14:172, s. 44.

eller om utvärderingarna även ska behandla kurser som primärt har en annan inriktning men som har inslag av konstnärliga och kulturella uttryck.

Slutligen krävs även att förslaget förhåller sig till det som kallas den kulturella infärgningen – det förhållande att olika typer av kulturella uttryck är en så integrerad del av i synnerhet vissa folkhögskolemiljöer, även vid sidan av det formella kursutbudet, så att själva vistandet vid folkhögskolan blir att betrakta som att ta del av kulturverksamhet. Även inom studieförbundens verksamhet finns liknande inslag om än inte lika tydliga, då studiecirkelnas kursdeltagare inte vistas i miljöerna under lika långa sammanhängande tidsperioder som folkhögskoleeleverna. Men även studieförbundens lokaler präglas i många fall av kulturella uttryck, exempelvis i form av utställningar, som utan att vara en del av kursutbudet måste sägas utgöra en del av kulturverksamheten inom folkbildningen.

Folkbildningen

Uppdraget till Kulturanalys gäller att ta fram förslag till utvärdering av kulturverksamhet inom *folkbildningen*. Folkbildningen består i huvudsak av studieförbundens verksamhet och folkhögskolornas verksamhet. Båda dessa vilar på samma grund av bildning och demokratisk utveckling för medborgarna. Det finns många och stora likheter: Studier inom folkhögskolor eller studieförbund ingår inte i något hierarkiskt utbildningssystem, utan de är fria och frivilliga. Organisering av cirklar och kurser sker med hjälp av demokratiska arbetsformer, och lärandeprocessen sker ofta i socialt samspel i grupp och med inslag av deltagarinflytande. Inte sällan pratar man om folkbildningens egenvärde och det sammanfattas med orden friheten, frivilligheten, idéstyrningen och självständigheten.¹⁵

Samtidigt är dessa båda delar av folkbildningen ganska olika till syfte och användande: Folkhögskolorna bedriver en bred kursverksamhet på olika nivåer, med både korta och långa kurser. De långa kurserna finns att tillgå som både allmän och särskild kurs. Inom allmän kurs erbjuds folkhögskolans deltagare komplettering av grundskole- och gymnasieutbildning, medan särskild kurs erbjuds inom specialområden, bland annat inom konstnärliga ämnen såsom litteratur, konst och musik. Utbildning vid folkhögskolor utgör på så sätt en grund för studerande som har för avsikt att söka sig vidare till högre konstnärliga utbildningar. Folkhögskolorna bedriver även studiemotiverande folkhögskolekurser och vissa yrkesutbildningar, exempelvis till journalist, dramapedagog, fritidsledare och kantor. Folkhögskolornas kurser kan genom studieomdömen och behörighetsgivning ge tillträde till studier i andra utbildningsformer såsom universitet, högskola och yrkeshögskola. Folkhögskolan är som utbildningsaktör unik eftersom den når deltagare som andra utbildningsformer inte når. Folkhögskolorna är bra på att hjälpa studerande som av olika anledningar inte har lyckats inom andra utbildningsformer, vidare till arbete eller andra studier.

Studiecirkeln utgör den vanligast förekommande verksamhetsformen inom studieförbunden. En studiecirkel är en grupp människor som söker kunskap tillsammans. Syftet är att varje individ ska utvecklas. För att en studiecirkel ska vara berättigad till statsbidrag krävs minst tre och högst tolv deltagare inklusive cirkelledaren vid varje sammankomst. Studiecirkeln får ha max tre sammankomster om fyra studietimmar per vecka. Minimikravet för en studiecirkel är nio studietimmar förlagda under minst två veckor fördelade på minst tre sammankomster. En studiecirkel får löpa under max 480 studietimmar per år. Förutom studiecirkelverksamheten är studieförbunden också aktiva med att anordna kulturprogram, exempelvis föreläsningar och musikprogram. Denna verksamhetsform ska ge studieförbundet möjlighet att pröva nya former och utveckla nyskapande folkbildningsverksamhet. Sammankomsterna kan vara längre och genomföras med tätare intervall än i studiecirklar. Antalet sammankomster kan vara en eller flera. Studieförbunden arbetar främst med folkbildningsverksamhet för sina deltagare men har också, i likhet med folkhögskolorna, genomfört uppdragsutbildningar, exempelvis Kunskapslyftet (en tillfällig statlig satsning på vuxenutbildning i slutet av 1990-talet).

Dessa skillnader kan antas ha bidragit till att folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet sällan utvärderats i sin helhet trots att det redan av 1994 års direktiv för utredningen av folkbildningen framgår att regeringen önskade att få en helhetsbild av folkbildningens verksamhet.¹⁶

¹⁵ Gougoulakis, P. 2001, s.24.

¹⁶ Dir. 1994:12.

I 2012 års betänkande och efterföljande proposition sägs att inom offentlig förvaltning fyller utvärdering i många fall en viktig funktion som *underlag för beslutsfattande*. Utvärderingen ska inte bara värdera den verksamhet som redan genomförts, utan också fungera som vägledning inför kommande politiska beslut. I de två statliga utvärderingar som hittills genomförts har endast ett urval av aspekter och frågor kunnat belysas, i stället för den helhetsbild som regeringen efterfrågat. Därmed tillgodoses inte regeringens önskemål om en övergripande bild av folkbildningens verksamhet, och som en följd av det blir rapporteringen till riksdagen mer begränsad.¹⁷

Av detta skäl följer att kommande utvärderingar av folkbildningen förutom regelbundenhet och systematik även måste ge en *helhetsbild* av verksamheten. Det betonas att detta inte behöver utesluta fördjupade analyser av vissa aspekter, men att fallstudierna inte ska göras på bekostnad av helhetsbilden. Kommande statliga utvärderingar bör genomföras som utvärderingar och inte som i första hand forskningsprojekt, som endast delvis belyser den verksamhet som bedrivs inom folkbildningen. Vidare lyfts det fram att i framtida statliga utvärderingar bör det inte heller finnas möjlighet att i sin helhet avgränsa bort studieförbunden eller folkhögskolorna från analysen på det sätt som tidigare skett.¹⁸

Vår bild av folkbildningen är att verksamheterna vid folkhögskolorna och studieförbunden är så pass olikartade att de bör utvärderas var för sig, men att utvärderingarnas resultat bör vägas samman till en helhet när bedömningar görs mot de fyra syftena för folkbildningen.

¹⁷ SOU 2012:72, s.87.

¹⁸ SOU 2012:72, s.74.

Kansliets förslag

Myndigheten för kulturanalys fick i sitt regleringsbrev för 2014 i uppdrag att ”lämna förslag på hur en regelbunden utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen ska kunna utformas”.

Mot bakgrund av de resonemang och argument som vi fört ovan föreslår Kulturanalys följande:

Kulturverksamheten inom folkbildningen bör utvärderas

- med ett tydligt lärandeperspektiv och i syfte att utveckla de utvärderade verksamheterna
- mot bakgrund av folkbildningens alla fyra syften, men med särskild tonvikt på det fjärde syftet att folkbildningen ska bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet
- med en bred och över tid flexibel definition av ”kultur”, men som i varje enskild utvärderingsinsats är tydligt avgränsad och beskriven
- med särskild inriktning på verksamheternas resultat och effekter
 - för såväl individ som samhälle
 - på kort och lång sikt
 - avseende ekonomi och livskvalitet
- med balans mellan kvantitativa och kvalitativa metoder där metodvalet är underställt kunskapsintresse och analysfråga
- med s.k. teoribaserad programutvärdering som bas
- genom mer eller mindre omfattande utvärderingar som kan genomföras parallellt och vars resultat sammanfattas i syntesrapporter vart tredje år
- med ett tvärvetenskapligt förhållningssätt för att belysa fler aspekter av folkbildningen än vad som hittills varit fallet.

Kulturanalys har identifierat ett antal områden som skulle kunna bli föremål för utvärdering. Det är viktigt att dessa områden uppfattas som exempel. Var behoven av kunskap för utveckling och lärande är störst bör fastställas av utvärderaren i samråd med folkbildningens parter och beställaren. Utifrån dessa reservationer föreslår vi följande områden som utgångspunkt för fortsatt diskussion:

- studier av deltagande i folkhögskolans kulturkurser i relation till olika andra estetiska utbildningsprogram: likheter och skillnader i deltagarnas/elevernas upplevelse av hur utbildningarna bidrar till utvecklingen av deras skapande; hur väl förberedda kursdeltagarna/eleverna blir inför högre studier inom konstnärliga områden; analyser utifrån registerdata om folkhögskoleelever som går vidare till konstnärliga högskolor samt av studenter vid konstnärliga högskolor, vilka har passerat en folk-högskoleutbildning
- studier av samhällsengagemang bland personer som har deltagit i folkbildningen i relation till personer som inte har deltagit
- studier av deltagandet i folkbildningens kulturverksamhet i relation till delaktighet i kulturlivet i stort
- studier av kostnaderna för kulturverksamheten inom folkbildningen i relation till motsvarande, exempelvis, kommunala kulturverksamhet respektive vilka skillnader som finns mellan folkbildningens kulturverksamhet och exempelvis kommunal kulturverksamhet beträffande hur pengarnas användande fördelas på olika ändamål

- jämförande studier av studieförbundens och folkhögskolornas betydelse för att kunna bli professionell konstnär/kulturarbetare i Sverige och i övriga Europa
- utvärdering av vilka resultat som uppnåtts genom användandet av de 30 miljoner kronor som anslagits för att stödja det läsfrämjande arbetet inom folkbildningen

Vid sidan av detta fokus på studier med huvudsaklig inriktning på resultat och effekter, vill vi även uppmärksamma på att behovet av studier av förutsättningar och processer fortfarande finns kvar. Av särskilt intresse är sådana utvärderingar kring förutsättningar som har med utbildningarnas och studiecirkelnas kvalitet att göra. Ett exempel på en sådan studie är en som undersöker folkhögskollärares tillgång till kompetensutveckling och andra insatser som påverkar deras arbetstillfredsställelse och möjligheter till att bedriva ändamålsenlig och varierad undervisning.

Vad ska utvärderas?

Lena Lindgren, docent i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, har på Folkbildningsrådets uppdrag genomfört en metaanalys av utvärderingar av folkbildningen.¹⁹ Lindgren visar där att av de 48 utvärderingar som Folkbildningsrådet har gjort mellan 1994 och 2008, har studieförbundens verksamhet utvärderats något mer och oftare än folkhögskolornas. Någon uppdelning av kulturverksamhet och annan bildningsverksamhet förekommer inte. Vidare är det vanligast att utvärderingarna inte enbart tittar på verksamhetens effekter utan är en blandning av beskrivning av förutsättningar, aktiviteter som genomförs inom de olika verksamheterna och av några få effektvariabler (s. 17). Hälften av rapporterna, 24 stycken, innehåller kunskaper om effekter av folkbildning, och det rör sig då främst om individeffekter. Lindgren lyfter fram en enskild fråga som fått stor uppmärksamhet och som finns med i nästan alla rapporter: deltagarnas motiv för att delta i folkbildningen. Även de rapporter som är av utvärderingskaraktär saknar oftast både explicita kriterier för bedömning av resultaten och tydlig undersökningsdesign. Lindgrens slutsats är att detta förmodligen beror på att det finns en bristande överensstämmelse mellan folkbildningen som företeelse och det kunskapsteoretiska synsätt som effektutvärdering vilar på.

Ytterligare 15 utvärderingar har gjorts sedan Lena Lindgrens metaanalys. Enligt vår förståelse är mönstret detsamma som för de tidigare genomförda studierna: studieförbunden behandlas i fler rapporter än folkhögskolorna och flertalet av studierna är kartläggningar av verksamhetens förutsättningar och de aktiviteter som utmärker dem. Uppdelning av verksamhet på kultur och annan bildning förekommer inte i de nyare rapporterna heller. Nästan hälften av utvärderingarna undersöker dock verksamhetens effekter, då oftast på individnivå, medan några enstaka beskriver effekterna på det lokala samhället. Vanligt är också bland dessa rapporter, liksom i de tidigare, att inkludera några effektvariabler i beskrivningar av förutsättningar och processer. De allra senaste åren har dock effektstudier blivit mer explicita, men resultaten i dessa relateras snarare till statens kulturpolitiska mål än till folkbildningens syften.²⁰

Med utgångspunkt i att merparten av de utvärderingar av folkbildningen som hittills genomförts saknar tydligt utvärderingssyfte och tydliga kopplingar till statens syften med folkbildningen samt att så få behandlar statens fjärde syfte med folkbildningen, nämligen att den ska *bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet*, förefaller det rimligt att kommande utvärderingar tar sig an även ett sådant perspektiv.

Kulturverksamheten

Kulturanalys föreslår att den explicita kulturverksamheten, det vill säga skapande och gestaltande inom konstområdena ord, ljud, scen, bild och form) inom såväl studieförbundens som folkhögskolornas verksamhet är den som ska stå i centrum för den regelbundna utvärderingen. Med detta avses alltså såväl studiecirkel, kulturprogram som folkhögskolekurser. Exakt vilka verksamheter som ska ingå i en specifik utvärdering måste dock fastställas av den aktuella utvärderaren; utbudet av kurser och innehållet i dessa varierar i takt med konstformernas utveckling och det finns ingen anledning att slå fast en bestämd definition av vad som ska rymmas inom begreppet kulturverksamhet. Just hur utbudet av kultur-

¹⁹ Lindgren 2009, s.17.

²⁰ Håkansson & Harding 2014. Harding, Håkansson & Tannå 2014. Harding, Tannå & Lejhäll 2014. Sjöstrand, Sandahl & Einarsson 2013. Sandahl, Sjöstrand, Wiberg & Eriksson 2012.

verksamheter inom folkbildningen utvecklas och förändras skulle i sig kunna vara ett intressant föremål för utvärdering.

Vid sidan av detta bör även sådan verksamhet utvärderas som har kulturinslag men vars primära syfte inte är att förmedla konstnärliga eller kulturella uttryck eller förmågor. Detta är särskilt angeläget då en uppdelning av verksamheten på denna ledd vid tidigare utvärderingar inte varit vanlig.

Dessutom bör det vid något tillfälle göras en särskild utvärdering av det allmänna förhållningssättet till kulturella och konstnärliga uttryck inom folkbildningen, kanske framför allt inom folkhögskoleområdet, det som ibland benämns den kulturella infärgningen.

En konkret insats skulle vara att utvärdera vilka resultat som uppnåtts genom användandet av de 30 miljoner kronor som anslagits för att stödja det läsfrämjande arbetet inom folkbildningen - och för att öka samverkan mellan till exempel bibliotek och det civila samhället. De 150 folkhögskolorna fick 100 000 kronor vardera under 2014. De tio studieförbunden fick 500 000 kronor vardera samt 10 miljoner fördelade utifrån andel unika deltagare i studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet 2012. Studieförbund och folkhögskolor ska redovisa till Folkbildningsrådet hur bidraget använts och lämna exempel på läsfrämjande verksamhet. Folkbildningsrådet ska återrapportera till regeringen i februari 2015.

Ett givet och omedelbart utvärderingsområde vore att se i vilken mån denna satsning har gett effekter, om antalet samarbetsprojekt mellan bibliotek och folkbildningsverksamheten har ökat, hur deltagandet och innehållet i verksamheten har förändrats med utgångspunkt i denna satsning. Andra aspekter att utvärdera skulle vara skillnader mellan hur studieförbunden och folkhögskolorna har använt pengarna, fördelningen av olika kategorier av deltagare i satsningen, och fördelningen av konstnärsgrupper som medverkat i satsningen.

Individ och samhälle

Kulturanalys föreslår att utvärderingarna ska ha inriktning både på vilken betydelse utbildningar med kulturverksamhet har för den enskilda individen och vilken betydelse de har för samhället. När det gäller enskilda individer handlar det bland annat om att undersöka i vilken mån individens möjligheter ökar till att få nya eller ökade kunskaper, integrering i det svenska samhället, nytt och mer utvecklande arbete med mera. Det blir inte minst viktigt att undersöka i vilken mån verksamheten skapar andra typer av värden såsom deltagarnas upplevelse av mening och sammanhang, studiecirkeln eller folkhögskolekursens betydelse för den enskilde individen i dennes livssituation.

Då tidigare utvärderingar i stor utsträckning beskriver individnivån, blir det viktigt att kommande utvärderingar även mäter relevanta effekter på samhällsnivån som till exempel ökade arbetstillfällen och större samhällsdeltagande. En viktig fråga blir då att utvärdera folkbildningen mot de ekonomiska förutsättningarna. Vad får skattebetalarna för pengarna? De externa konsulterna skriver i sin rapport att det krävs något slags jämförelsepunkt för att kunna säga något meningsfullt om förhållandet mellan åtgången av ekonomiska resurser och till exempel hur stor verksamheten blev. En sådan skulle kunna vara kommunala kulturverksamheter och andra likartade verksamheter i andra länder.

Med utgångspunkt i Lindgrens analys föreslår Kulturanalys att folkbildningens samhällseffekter oftare bör belysas än vad fallet hittills har varit.

Effekter på kort och lång sikt

Utvärderingarna av kulturverksamheten inom folkbildningen bör försöka fånga de effekter som kan antas vara mätbara omedelbart eller i så gott som anslutning till genomförd kurs: till exempel hur kunskaperna används för att söka vidare till andra utbildningar, eller hur de tas tillvara i yrkeslivet på olika sätt. Men utvärderingarna bör även ta sikte på att lägga upp studier för att följa kursdeltagare under längre tid, eller återvända till individer som deltagit i kurser för många år sedan, för att se vad deltagandet kan ha haft för långsiktiga effekter. Det sistnämnda innebär en utmaning såväl resursmässigt som metodologiskt, men är av vikt då det saknas i de hittills genomförda utvärderingarna. Ett annat sätt är att göra tvärsnittsstudier (dvs. nya individer ingår i varje studie) med återkommande urvalsprinciper och undersökningsdesign samt att göra jämförelser över tid.

Förutsättningar och effekter

Resultat eller effektmätningar av folkbildningen aktualiserar frågan kring hur man mäter en verksamhets kvalitet. Kvalitet är ett svårdefinierat och mångfacetterat begrepp. Inom skolväsendet mäts utbildningens kvalitet bland annat genom graden av måluppfyllelse, prestationer i jämförande internationella kunskapsmätningar eller hur väl elever lyckas med att komma vidare till högre utbildningar. Dessa resultat förklaras dock ofta av faktorer som ligger utanför skolans område. Att mäta själva undervisningens kvalitet, det vill säga att bestämma vilken sorts undervisningsmiljö som skulle vara mest gynnsam, förefaller vara en såväl omöjlig som olämplig uppgift. Då elevers förutsättningar skiljer sig åt innebär det att begreppet gynnsam undervisningsmiljö är såväl brett som kontextberoende. Därför hänvisar man i stället till att beskriva i vilken mån lärare och rektorer ges förutsättningar för att kunna bedriva god undervisning.²¹

Samma problem uppstår då man försöker beskriva god kvalitet inom folkbildningen, och då särskilt inom kulturverksamheten. Resultatvariabler såsom andelen kursdeltagare som kommer in på en högre utbildning efter att ha deltagit i en kulturverksamhet skulle vara ett alldeles förenklat sätt att beskriva folkbildningens resultat. Själva syftet med folkbildningen – att den ska utveckla demokratin, skapa engagemang i samhället, höja bildningsnivån och bredda intresset för delaktighet i kulturlivet – gör kvalitetsaspekterna svåråtgångade. Syftena är inte formulerade så att det är möjligt att beskriva ett idealt tillstånd att uppnå och relatera resultat till det. Däremot är det möjligt att skildra tillståndet inom folkbildningen med hjälp av några nyckeltal och kvalitativa beskrivningar. Jämförelser görs då snarare över tid inom den egna verksamheten och eventuellt med andra branscher.

Effekten eller verksamhetens kvalitet kan då beskrivas med hjälp av såväl objektiv data (deltagarstatistik, antagningsstatistik, arbetsmarknadsstatistik etc.) som med hjälp av kartläggning av mänskliga upplevelser, attityder, motiv och beteenden. I ett sådant perspektiv blir det viktigt att undersöka folkbildningens effekter för såväl individen som för samhället i stort och både dess kortsiktiga och långsiktiga effekter. Undersökningarna ska anta olika perspektiv såsom livskvalitet, livslångt lärande och effektivitet.

Hur ska det genomföras?

Regelbundenhet

Mot bakgrund av redogörelser och förslag i betänkande, proposition och de externa konsulternas rapport, föreslår Kulturanalys att utvärderingen av kulturverksamheten inom folkbildningen genomförs så att det vart tredje år lämnas sammanfattande avrapporteringar av avslutade utvärderingar. Det måste understrykas att det inte kommer att vara möjligt att utan ansenlig tillgång på personal och ekonomiska resurser vart tredje år lämna en fullständig utvärdering av folkbildningens alla delar och med alla fyra syftena belysta i samma grad. I stället får man räkna med att det ackumuleras kunskap under perioderna.

Varje treårsintervall bör inledas med att en ”analysplan” upprättas, där flera frågeområden identifieras, dels sådana som är övergripande och som ska följas över längre perioder än tre år, dels sådana som är inriktade på att analysera mer specifika frågor och som ska avslutas i och med det innevarande treårsintervallet. Myndigheten instämmer i konsulternas mening att ”en rimlig utgångspunkt är att samtliga fyra syften med statsbidraget ska ha berörts under en cykel om 4–5 år”.²²

Utvärdering mot vad?

I första hand ska utvärderingen av kulturverksamheten inom folkbildningen göras mot de fyra syftena för folkbildningen. Men eftersom en sammanfattande avrapportering enligt vårt förslag ska vara uppbyggd av många enskilda utvärderingar, finns inget skäl att definitivt fastställa hur kopplingen till de fyra syftena ska göras, utan det måste lämnas öppet för att i varje enskilt fall bestämmas i detalj. Det är på motsvarande sätt inte meningsfullt att på förhand avgöra om det är förutsättningar, processer eller resultat som ska undersökas – sådana bestämmande avgränsningar ska göras i samband med problemdefinitionen för en enskild utvärdering. Det är därför viktigt att det i redovisningen av varje delutvärdering görs en redovisning av för det första på vilket sätt denna aktuella utvärdering tar hänsyn till de fyra syftena för folkbildningen,

²¹ Skolverket 2014.

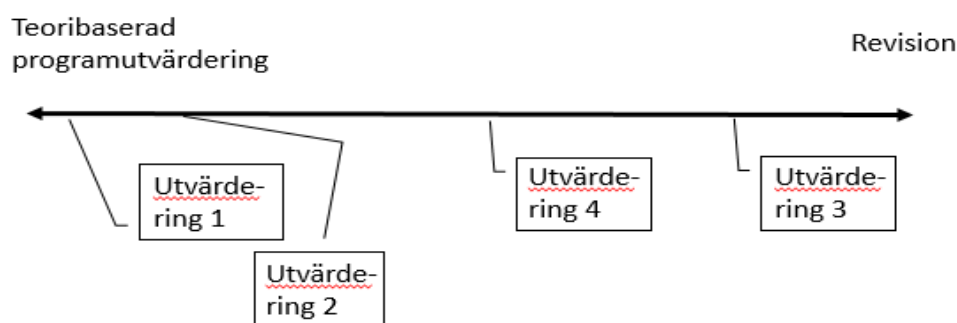
²² Groth, Harding & Hylén 2014, s. 9.

för det andra hur det fjärde syftet förhåller sig till de övriga tre och för det tredje vilket eller vilka perspektiv som anläggs i utvärderingen avseende modellen förutsättningar–processer–resultat.

Utifrån intervjuer gjorda med berörda inom folkbildningsområdet, skriver de externa konsulterna att det råder delade meningar om lämpligheten i att använda de kulturpolitiska målen som utgångspunkt för utvärderingar av folkbildningens kulturverksamhet. Konsulterna hänvisar till att detta bland annat hänger samman med frågan om i vilken utsträckning som stödet till folkbildningen är att betrakta som en del av den statliga kulturpolitiken, samt med hur gränsen mellan kulturdepartementets och utbildningsdepartementets ansvarsområden dras. Folkbildningen har en något bredare definition för kultur och bildning än de definitioner som vanligen används inom kultursektorn. Kulturanalys bedömer att kommande utvärderingar av folkbildningen i första hand ska ha sin utgångspunkt i statens syften med folkbildningen.

Utvärderingsdesign

De anlitade konsulterna föreslår att en framtida utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen använder flera olika utvärderingsmetoder men att basen bör vara en s.k. teoribaserad programutvärdering. Kommande utvärderingar kan emellertid vara av olika komplexitet och olika slag, och teoribaserad programutvärdering kan varvas med mer kontrollerande utvärderingar. I sin metautvärdering föreslår även Lena Lindgren teoribaserad programutvärdering som bas för utvärdering av folkbildningen, med motiveringen att tidigare utvärderingar ofta saknat tydlig effektinriktning, klara syften, utvärderingsfråga eller synteser där effekter som uppträder i fler studier vägts samman.



Figur 2. Schematisk beskrivning av spridning av utvärderingsmetoder.

Källa: Groth, Harding & Hylén 2014, s. 6.

Vilken typ av utvärdering som väljs i en viss situation bestäms av kunskapsbehovet vid det tillfället. Konsulterna använder en figur (figur 2) för att åskådliggöra spridningen av utvärderingsmetoder och förklarar den så här: ”Om behovet är att kunna se vad som har hänt och om vissa avsedda åtgärder genomförts samt vilka effekter dessa hade, så är det utvärderingar med bas i den högra delen av skalan som bör genomföras. Om syftet däremot är att *förstå varför* något inträffat eller inte inträffat som en följd av en insats, så bör fokus flyttas till den vänstra delen av skalan.”²³ Kulturanalys delar konsulternas uppfattning om att basen för den framtida utvärderingen bör vara teoribaserad programutvärdering.

Vad är då en *teoribaserad programutvärdering*? Det är ett verktyg för att beskriva det fenomen som ska utvärderas, ett sätt att bestämma vilka frågor som ska besvaras, vilka data som ska samlas in och vilka kriterier som ska användas för bedömning med utgångspunkt i så kallade *lokala teorier*, som är rekonstruerade ur aktörernas referensramar och föreställningar om verksamheten.

Programteori handlar om att förklara hur de som har skapat eller beslutat om en verksamhet eller infört en intervention tänker att den fungerar. Konsulterna hänvisar till EU-kommissionens definition på teoribaserad utvärdering, som betonar att så kallade lokala teorier återfinns inbäddade i en policy, och

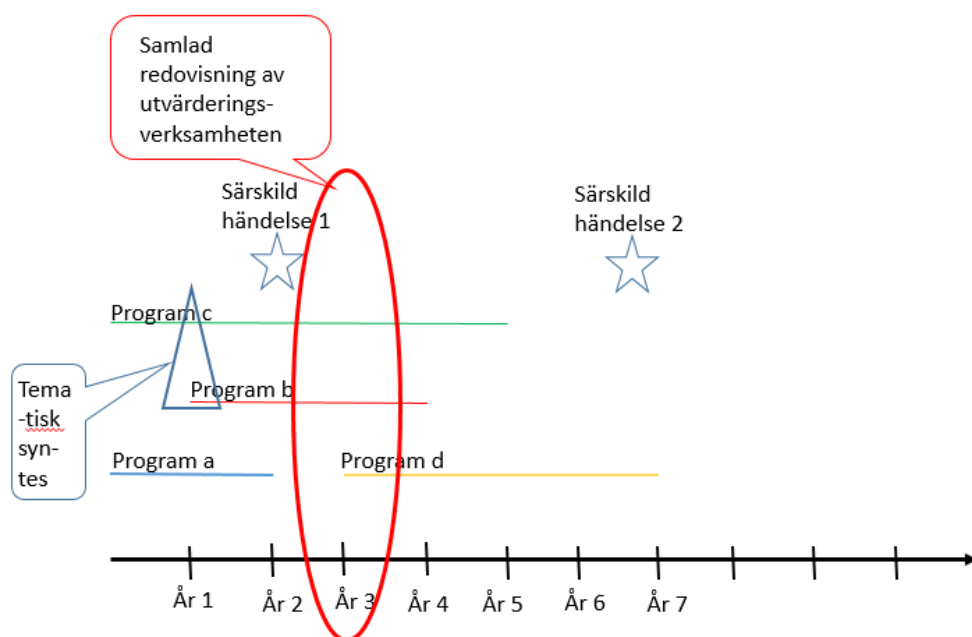
²³ Groth, Harding & Hylén 2014, s. 6.

beslutsfattare utgår från ett antal antaganden om vilka förutsättningar, mekanismer och ramar krävs för att en intervention ska fungera eller ett visst resultat ska uppnås. Konsulterna hänvisar även till betänkandet från Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan och citerar därifrån följande definition: ”Teoribaserade effektutvärderingar testar dessa antaganden mot de resultat som observeras (empiri) och undersöker även andra faktorer som kunnat påverka utfallet. Därigenom blir det möjligt att förklara varför och hur resultaten har inträffat och att bedöma i vilken mån det specifika programmet bidragit till resultaten och i vad mån andra faktorer påverkat dessa.”²⁴

Program i detta sammanhang syftar på utvärderingsobjektet, det vill säga det område eller den företeelse som ska granskas och bedömas i en utvärdering. En aspekt av regelbundenhet som diskuterats tidigare är huruvida de kommande utvärderingarna ska utgå från i förväg fastställda utvärderingsobjekt som löper över en period om exempelvis 2–5 år eller i stället försöka fånga frågor i tiden och mer i efterhand se vilka bredare teman som belysts. Dessa bredare teman kan då bli föremål för tematiska analyser.

Konsulternas förslag är att kommande utvärderingar i huvudsak utgår från i förväg fastställda utvärderingsobjekt, men de poängterar att alla resurser inte ska bindas upp till dessa, utan utrymme ska lämnas till att kunna utvärdera aktuella frågor. När det gäller i förväg fastställda utvärderingsobjekt är det möjligt att flera sådana undersöks parallellt. Då skulle utvärderaren kunna bestämma att under de närmaste tre åren fokusera till exempel frågan om breddat intresse och ökad delaktighet i kulturlivet. Samtidigt initieras ett nytt utvärderingsområde på två år om folkhögskolornas allmänna kurser och deras inverkan på människors möjlighet att påverka sin livssituation och deras engagemang för att delta i samhällsutvecklingen. Ytterligare ett område där arbetet pågår i fem år skulle dessutom kunna genomföras.

En annan aspekt är huruvida de fyra syftena med statsbidraget ska utvärderas var för sig eller om de bör ses som delar i en helhet som inte bör brytas isär. Konsulterna beskriver att de fyra syftena kan uppfattas som dimensioner i en helhet och att varje kulturaktivitet idealt sett ska innehålla samtliga fyra aspekter men att det i praktiken blir svårt att upprätthålla ett sådant förhållningssätt. Konsulterna skriver: ”Det borde vara möjligt att se de fyra syftena som delar i en helhet utan att utvärderaren för den skull alltid måste utvärdera samtliga syften i en verksamhet. Tvärtom öppnar ett isärhållande för intressanta jämförelsemöjligheter mellan olika verksamheter. Det förenklar också jämförelser med kulturverksamheter utanför folkbildningen, t.ex. inom kommunal sektor [...]”²⁵



Figur 3. Schematisk beskrivning av parallella processer i en utvärdering som redovisas samlat vart tredje år.

Källa: Groth, Harding & Hylén 2014, s. 17.

²⁴ SOU 2014:12, s.53.

²⁵ Groth, Harding & Hylén 2014, s. 10.

Ett gångbart sätt att utvärdera samtliga fyra syften med statsbidraget med hjälp av olika utvärderingsområden så att samtliga syften berörs är att göra det under en cykel på 4–5 år. I figur 3 beskrivs hur man skulle kunna ha flera utvärderingsobjekt (de benämns som program) med olika inriktning som löper parallellt men även kunna göra utsnitt ur dem samt dessutom samla annan information till den större rapportering som återkommer vart tredje år.

Fördelen med en sådan planering är ett större oberoende och en sannolikt större kontinuitet än om samtliga utvärderingar löper över tre år med samma tidpunkt för start och avslut.

Som det beskrivs tidigare i texten har de tidigare utvärderingarna av folkbildningen koncentrerat sig mest på studieförbundens verksamhet, på individnivå och på verksamhetens förutsättningar. Verksamheten har inte heller delats upp mellan kultur och annan inriktning. Några möjliga områden som belyser resultat och effekter i stället för förutsättningar, som urskiljer kulturverksamheten och som inkluderar folkhögskolor beskrivs i punktform nedan. Betonas ska dock att dessa enbart utgör exempel och att det är den blivande utvärderaren tillsammans med folkbildningens aktörer som ska bestämma vilka områden som ska prioriteras. Utifrån dessa reservationer föreslår vi följande områden som utgångspunkt för fortsatt diskussion:

- studier av deltagande i folkhögskolans kulturkurser i relation till olika andra estetiska utbildningsprogram: likheter och skillnader i deltagarnas/elevernas upplevelse av hur utbildningarna bidrar till utvecklingen av deras skapande; hur väl förberedda kursdeltagarna/eleverna blir inför högre studier inom konstnärliga områden; analyser utifrån registerdata om folkhögskoleelever som går vidare till konstnärliga högskolor samt av studenter vid konstnärliga högskolor, vilka har passerat en folkhögskoleutbildning
- studier av samhällsengagemang bland personer som har deltagit i folkbildningen i relation till personer som inte har deltagit
- studier av deltagandet i folkbildningens kulturverksamhet i relation till delaktighet i kulturlivet i stort
- studier av kostnaderna för kulturverksamheten inom folkbildningen i relation till motsvarande, exempelvis, kommunala kulturverksamhet
- jämförande studier av studieförbundens och folkhögskolornas betydelse för att kunna bli professionell konstnär/kulturarbetare i Sverige och i övriga Europa
- utvärdering av vilka resultat som uppnåtts genom användandet av de 30 miljoner kronor som anslagits för att stödja det läsfrämjande arbetet inom folkbildningen

Alla dessa utvärderingsobjekt skulle kunna relateras till något eller några av folkbildningens syften, särskilt till det fjärde syftet.

Vid sidan av detta fokus på studier med huvudsaklig inriktning på resultat och effekter, vill vi även uppmärksamma på att behovet av studier av förutsättningar och processer fortfarande finns kvar. Av särskilt intresse är sådana utvärderingar kring förutsättningar som har med utbildningarnas och studiecirkelnas kvalitet att göra. Ett exempel på en sådan studie är en som undersöker folkhögskollärares tillgång till kompetensutveckling och andra insatser som påverkar deras arbetstillfredsställelse och möjligheter till att bedriva ändamålsenlig och varierad undervisning.

Det förefaller vara viktigt att emellanåt göra *syntheser* för att särskilt belysa enstaka frågor eller områden som tidigare berörts i olika utvärderingar. En annan möjlighet är att i en syntesrapport sammanfatta flera utvärderings resultat och dra slutsatser om i vilken mån folkbildningen svarar mot alla fyra syften som staten ställt upp eller särskilt belysa det fjärde syftet, som tidigare utvärderingar inte har uppmärksammat.

De anlitate konsulterna anger i sin analys att kulturverksamheten inom folkbildningen med all sin komplexitet kräver ett *tvärvetenskapligt angreppssätt* för att kunna belysa verksamhetens olika aspekter.²⁶ Denna bedömning stärks även av den analys som Lena Lindgren gjorde i sin metaanalys av de utvärderingar som gjordes på uppdrag av Folkbildningsrådet mellan 1994 och 2008. Hon menar att i de 48

²⁶ Groth, Harding & Hylén 2014, s. 8.

granskade utvärderingarna ”lyser exempelvis samhällsekonomiska, psykologiska, folkhälsovetenskapliga, organisationsteoretiska, juridiska och företagsekonomiska perspektiv med sin frånvaro”, och att en vidgning av utvärderarperspektiv skulle få betydelse för vilken typ av utvärderingsresultat som skapas.²⁷ Kulturanalys ser det som önskvärt att tvärvetenskapligheten tillgodoses i kommande utvärderingar men att ett sådant angreppssätt tillämpas i syntesrapporter snarare än i enskilda utvärderingar.

Frågan kring *kortsiktiga eller långsiktiga effekter* samt *effekter för individer respektive på samhällsnivå* är aspekter som kommande utvärderingar ska beakta. Enligt konsulternas bedömning utgörs det bästa sättet att värdera effekter på lång sikt för enskilda individer av att använda ”någon form av longitudinella data på individnivå”. Att bygga upp sådana datamängder är mycket resurskrävande, och det tar lång tid att innan sådana data blir värdefulla. Konsulterna har undersökt om existerande datamängder som t.ex. UGU-projektets data skulle kunna vara användbara. Deras bedömning är att så inte är fallet.²⁸

I avsaknaden av detta finns två möjligheter enligt de anlitade konsulterna. Den ena är att bygga på studieförbundens och folkhögskolornas deltagarregister för att exempelvis i intervju- eller enkätform följa upp ett antal individer strax efter att de deltagit i en folkhögskoleutbildning eller någon form av kulturverksamhet inom ett studieförbund. Denna undersökning kan sedan återupprepas ett antal år senare. Därmed byggs en enklare form av paneldata upp. Metoden ger viktiga data men är resurskrävande.

Den andra metoden skulle kunna vara att göra statistiska uppföljningar med hjälp av kontrollgrupper, till exempel av personer som vid deltagartillfället varit arbetssökande, där kursdeltagare skulle jämföras med en kontrollgrupp av personer som inte deltog i kulturverksamheten, för att undersöka skillnader i långsiktiga effekter som ökat deltagande i kulturverksamhet eller återinträde på arbetsmarknaden. Svagheten med sådana undersökningar är dock att de enbart kan fastställa eventuella statistiska samband men däremot inga kausala förklaringar. Som även framhålls av Folkbildningsutredningen kan det vara svårt att i dessa sammanhang härleda en viss effekt till en viss insats.²⁹ De kvantitativa studierna skulle därför behöva kompletteras med mer kvalitativa undersökningar.

Eventuella samhällseffekter skulle kunna undersökas genom att utvärderaren använder sig av de data som finns kopplade till personnummer via deltagarregistren. Dessa skulle kunna samköras med till exempel SCB:s ULF/SILC-register, som regelbundet samlar in data om den svenska befolkningens levnadsförhållanden.³⁰ Om det är möjligt att beställa sådana samkörningar hos SCB skulle intressanta mönster kunna upptäckas mellan deltagande i kulturaktiviteter inom folkbildningen och levnadsmönster och levnadsförhållanden.³¹ Liknande samkörningar skulle kunna göras med SCB:s statistik över det civila samhället.³² Därmed skulle samvarianser i deltagande i politiska, religiösa eller andra organisationer som bedöms vara av värde för demokratiutvecklingen, kunna kartläggas. Men samkörningar av detta slag är mycket känsliga ur integritetssynpunkt och det går inte att veta om Datainspektionen skulle ge tillstånd.

Datakällor

I dag samlas uppgifter om studieförbundens verksamhet i STUV-databasen. Den rådande ordningen är att Folkbildningsrådet äger STUV-databasen och köper tjänsten att förvalta den av SCB. När någon tredje part vill göra uttag ur STUV måste den betala SCB för denna tjänst. Kulturanalys är ansvarig för officiell statistik om studieförbund i dag. Beroende på vem som fortsättningsvis ska förvalta den officiella statistiken, kan användandet av detta medföra kostnader.

Utöver STUV finns för studieförbundens del även deltagarregister med information på individnivå och för folkhögskolornas del såväl gruppdata som deltagarregister med individdata. Även dessa register förvaltas av SCB på Folkbildningsrådets uppdrag.

De externa konsulterna påpekar att de befintliga registren är utformade efter behov kopplade till bidragsfördelning. Vid utvärderingar skulle det kunna finnas behov av andra typer av data än de som i dag

²⁷ Lindgren 2009, s. 36.

²⁸ Groth, Harding & Hylén 2014, s. 12.

²⁹ SOU 2012:72, s. 80.

³⁰ Se: http://www.scb.se/Pages/List_____257686.aspx

³¹ Folkbildningsrådet har redan genomfört utvärderingar som gör den typen av analyser på kommunal nivå. Samtidigt dras sådana utvärderingar naturligtvis med svårartade metodologiska problem.

³² Se: http://www.scb.se/statistik/_publikationer/NV0117_2010A01_BR_X105BR1201.pdf

samlas in, och att insamlade data registerhålls på annat vis. Vissa data saknas helt, påpekar konsulterna, till exempel uppgifter om folkhögskolornas korta kurser.³³

Lena Lindgren framhåller i sin metaanalys vikten av att integrera arbetet med uppföljning med utvärdering för att bättre nyttja befintlig data. Hennes bedömning är att verksamhetsstatistiken och deltagarundersökningar inom folkbildningen är underanvända och de ska kunna brukas bättre. Vidare föreslår hon att det tilläggs effektvariabler till kommande datainsamlingar för verksamhetsuppföljning och deltagarundersökningar.³⁴ Kulturanalys anser detta vara en rimlig metod som också ger en naturlig samverkansytta mellan folkbildningens aktörer och den blivande ansvariga för utvärdering av folkbildningen.

Konsulterna rekommenderar att data från studieförbunden används för ett s.k. ”big data”-tänkande. Det innebär att data bör lagras i format som möjliggör sökningar utifrån aspekter som inte är på förhand definierade och som möjliggör såväl i förhand identifierade analyser som slumpmässiga eller plötsligt aktualiserade datakörningar. Beträffande användande av ”big data” är Kulturanalys mer avvaktande och menar att det behövs mer kunskap om utfallet av denna typ av analyser innan det tas in som regelmässigt vald metod för effektutvärdering.

Utvärderaren

Myndigheten för kulturanalys bedömer det som viktigt att den blivande utvärderaren ska ha specialkompetens inom folkbildningsområdet. Myndigheten delar Folkbildningsutredningens bedömning att ett uppdrag avseende en utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen skulle kräva cirka tre miljoner kronor per år.³⁵ Av dessa medel skulle två miljoner täcka personalkostnaderna för två utvärderare med såväl utförar- som beställarkompetens: förslagsvis en nationalekonom/statistiker med inriktning på statistik och ekonomiska analyser samt en samhällsvetare/humanist med inriktning på kvalitativa metoder och analyser. Ytterligare en miljon behövs för att köpa nödvändig statistik på individnivå från SCB och för att lägga ut mindre utvärderings- och forskningsuppdrag till sakkunniga inom olika specialområden.

Den kommande instansen för utvärdering bör genomföra utvärderingarna i nära samråd och i dialog med folkbildningens aktörer och med forskare som är verksamma inom folkbildningsområdet. Detta är önskvärt ur såväl kompetensförsörjnings- som ur resursperspektiv. En ytterligare anledning är att på detta sätt föra tillbaka resultaten in i organisationerna. Utvärderingarna kan på så sätt genomföras med ett direkt utvecklingssyfte, för att stödja och stärka verksamheten där så behövs.

³³ Groth, Harding & Hylén 2014, s. 17f.

³⁴ Lindgren 2009, s. 37.

³⁵ SOU 2012:72, s. 101.

Referenser

Betänkande 1990/91: UbU18. Folkbildningen. http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Folkbildningen_GE01UbU18/

Direktiv 1994:12. Statlig utvärdering av folkbildningen. http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utdredningar/Kommittedirektiv/Statlig-utvardering-av-folkbil_GIB112/

Förordning (SFS 1991:977) om statsbidrag till folkbildningen med ändring (SFS 1992:737), (SFS 1998:973), (SFS 2000:1 451) samt (SFS 2006:1 499).

Gougoulakis, Petros. 2001. Studiecirkeln. Livslångt lärande ... på svenska! Stockholm: HLS Förlag, Studies in Educational Sciences 40.

Groth, Johan, Harding, Tobias & Hylén, Jan. 2014. Tankar kring utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen. Education Analytics.

Harding, Tobias, Håkansson, Peter & Tannå, Sara. 2014. Kulturprogrammets betydelse för kulturutövarna. Utvärdering 3 av studieförbundens kulturprogram. Folkbildningsrådet utvärderar No 4 2014. Stockholm: Folkbildningsrådet.

Harding, Tobias, Tannå, Sara & Lejhall, Jens. 2014. Kulturprogrammets betydelse för lokalsamhället. Utvärdering 1 av studieförbundens kulturprogram. Folkbildningsrådet utvärderar No 2 2013. Stockholm: Folkbildningsrådet.

Håkansson, Peter & Harding, Tobias. 2014. Kulturprogrammets betydelse för deltagarna. Utvärdering 2 av studieförbundens kulturprogram. Folkbildningsrådet utvärderar No 2 2014. Stockholm: Folkbildningsrådet.

Karlsson, Ove. 1999. Utvärdering – mer än metod! Tankar och synsätt i utvärderingsforskning. Stockholm: Svenska kommunförbundets Forskningsråd.

Lindgren, Lena. 2009. Effekter & Evidens. En metautvärdering inom folkbildningsområdet. Förvaltningshögskolan: Göteborgs universitet.

Proposition 1990/91:178 om överlämnande av uppgiften att fördela statsbidrag till folkbildningen. <http://data.riksdagen.se/dokument/GE03178>

Proposition 2005/06:192. Lära, växa förändra. Regeringens folkbildningsproposition. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/06/04/33/284dc33f.pdf>

Proposition 2013/14:172. Allas kunskap – allas bildning. Förslag till riksdagsbeslut. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/57/00/3f9e078a.pdf>

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Myndigheten för kulturanalys. Ku2013/2461/RFS.

Riksdagsskrivelse 1990/91:358.

RIR 2004:15. Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen. http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/594/RiR_2004_15.pdf

RIR 2011:12. Statens stöd till studieförbunden. http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/9333/Anpassad_11_12%20Statens%20st%c3%b6d%20till%20studief%c3%b6rbunden.pdf

RRV 1999:44. *Folkbildning – styrning och kontroll*. <http://www.fbr.folkbildning.net/FAV1-0001029F/FAV1-0016ED15/FOV1-0002D324/I00C9A5D0.0/Remiss%20RRV.pdf>

Sandahl, Rolf, Sjöstrand, Erik, Wiberg, Ulla & Eriksson, Inger. 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.

Sjöstrand, Erik, Sandahl, Rolf & Einarsson, Torbjörn. 2013. *Implementering av nya bidragsmodeller. Delrapport 2 i utvärderingen av bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor. Folkbildningsrådet utvärderar No 3 2013*. Stockholm: Folkbildningsrådet.

Skolverket 2014. *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer I årskurs 7-9*. Rapport 408. <http://www.skolverket.se/publikationer?id=3293>

SOU 1996:159. *Folkbildningen – en utvärdering*. Slutbetänkande av utredningen för statlig utvärdering av folkbildningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2003:125. *Fyra rapporter om folkbildning*. Delbetänkande av Utredningen för Statens utvärdering av folkbildningen 2004. <http://www.regeringen.se/content/1/c4/03/93/20adc932.pdf>

SOU 2004:30. *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor*. Slutbetänkande av Utredningen för statens utvärdering av folkbildningen 2004. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/32/66/577abd35.pdf>

SOU 2012:72. *Folkbildningens samhällsvärden – en ny modell för statlig utvärdering*. Betänkande av Folkbildningsutredningen. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/20/27/31/38e66996.pdf>

SOU 2014:12. *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*. Slutbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/59/22/f8b595b6.pdf>

Bilaga 1: Kravspecifikation gällande uppdrag om utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen

Bakgrund

Myndigheten för kulturanalys ska lämna förslag på hur en regelbunden utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen ska kunna utformas. Förslaget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 28 november 2014. Förslaget ska bidra till Regeringskansliets bedömning av hur den samlade utvärderingen av folkbildningen ska genomföras.

Uppdrag

Uppdraget innebär att utarbeta ett förslag på hur en regelbunden utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen ska kunna utformas. Senast den 31 oktober 2014 ska uppdragstagaren presentera förslaget i form av en skriftlig slutrapport till Myndigheten för kulturanalys. Rapporten ska ha ett omfång av ca 5 000 – 20 000 ord.

Förslaget ska göras mot bakgrund av bedömningar och förslag som lämnats dels i Folkbildningsutredningens (SOU 2012:72) betänkande *Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering*, dels i regeringens proposition *Allas kunskap – allas bildning* (prop. 2013/2014:172).

Förslaget ska innehålla överväganden om hur en regelbunden utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen ska göras med avseende på de fyra syften för statsbidraget som beslutats om i Förordning (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen:

- Stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin.
- Bidra till att göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen.
- Bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja utbildnings- och bildningsnivån i samhället.
- Bidra till att bredda intresset för och delaktigheten i kulturlivet.

Förslaget ska beskriva hur kulturverksamheten inom folkbildningen ska utvärderas

- i relation till finansiering av folkbildningen via anslaget 14:1 Bidrag till folkbildningen (uo 17, anslag 14:1, ap.1)
- för att värdera dess effekter för enskilda och samhället, på kort sikt och på lång sikt
- som en del av folkbildningen i sin helhet
- med hänsyn till verksamhet i både folkhögskola och studieförbund
- för att ge en helhetsbild och samtidigt ge möjlighet till fördjupning i utvalda aspekter.

Förslaget ska dessutom beskriva

- hur en utvärderingscykel ska planeras under förutsättning att en utvärdering, i enlighet med Folkbildningsutredningens förslag, ska presenteras vart tredje år
- vilka datakällor som bör användas, och uppdragstagaren ska därmed ta ställning till om befintliga data är tillräckliga eller om nya data behöver samlas in
- hur uppdraget att utvärdera folkbildningen kan anpassas till myndighetens övriga verksamhet
- hur ”kulturverksamheten” inom folkbildningen kan avgränsas; i vilken mån kulturinslag som ingår i folkhögskolekurser eller studieförbundscurser med inriktning mot andra områden, som t.ex. miljö eller demokrati, ska omfattas av utvärderingen

- hur kulturverksamheten inom folkbildningen kan utvärderas även mot de nationella kulturpolitiska målen
- hur utvärderingen av kulturverksamheten inom folkbildningen ska göras mot bakgrund av den officiella statistiken för studieförbund.

En projektplan ska upprättas av uppdragstagaren och löpande avstämningsmöten ska hållas med Myndigheten för kulturanalys.

Under genomförandet av uppdraget bör kontakter tas med Statskontoret, IFAU, Folkbildningsrådet och andra relevanta aktörer inom området för utvärdering av folkbildningen.

Beställarens åtagande i samband med uppdraget

- Beställaren åtar sig att ge uppdragstagaren tillgång till relevant statistik avseende studieförbundens verksamhet.
- Beställaren åtar sig att förutom betänkande och proposition tillhandahålla styrdokument och andra relevant politiska underlagstexter.
- Beställaren åtar sig att hålla med lokaler för avrapporteringar och för möten med referensgrupper.

Övriga villkor

- Kännedom om utvärderingsområdet, erfarenhet av liknande uppdrag och kännedom om folkbildningsområdet kommer att bedömas och ska därför anges i underlaget.
- Förmåga att genomföra uppdraget kommer att bedömas. Underlaget ska därför innehålla
 - en projektplan med tidplan för uppdraget, där anbudsgivaren kan lämna förslag på ytterligare aspekter som förslaget bör innehålla utöver de som är nämnda i denna kravspecifikation
 - meritförteckning och CV för den eller de personer som ska genomföra uppdraget.
- Uppdragstagaren svarar för eventuella beräkningar, analyser och bearbetning av insamlat material.
- Beställaren äger och får fritt disponera de rapporter som utvärderaren presenterar. Detaljer kring beställarens och uppdragstagarens rätt att använda det material som uppdragstagaren levererar regleras i särskilt avtal.
- Slutrapporten ska lämnas digitalt i Word-format.
- Högsta pris totalt 250 000 SEK, vilket ska täcka uppdragstagarens alla kostnader.
- Betalningsvillkor 30 dagar netto från korrekt fakturas ankomstdag.
- Offertens giltighetstid ska vara 30 dagar.

Övrig information

Förfrågan och övrig information lämnas av utredaren Erik Peurell 08-52 80 20 03, erik.peurell@kulturanalys.se eller myndighetschefen Sverker Härd 08-52 80 20 01, sverker.hard@kulturanalys.se.

Avlämnande av offert

Offerten ska skickas **senast den 28 mars 2014 med e-post** till Myndigheten för kulturanalys, info@kulturanalys.se.

