



EDUCATION ANALYTICS

# Tankar kring utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen

Johan Groth, Tobias Harding & Jan Hylén

Oktober 2014

## Innehåll

Sammanfattning .....	2
Bakgrund .....	2
Genomförande och metod .....	2
Våra utgångspunkter .....	3
Folkbildningens historia .....	3
Behov av en systembeskrivning.....	4
Vilja till förnyelse .....	5
Mångfald av utvärderingsmetoder .....	5
Teoribaserad programutvärdering .....	6
Kunskapshöjande eller styrande utvärderingar.....	7
Oberoende utvärderingar .....	8
Flervetenskapliga perspektiv .....	8
Rimlig ambitionsnivå .....	8
Analys, förslag och rekommendationer.....	9
Litteraturlista .....	20
Appendix 1 Schematisk systembeskrivning.....	22

## Sammanfattning

En utmaning för den som önskar utvärdera hela eller delar av folkbildningen är att det saknas en tydlig målbild. Inom folkbildningen är uppfattningar, målbeskrivningar etc. vanligen implicita och hävdvunna: fördelarna med folkbildningen tas för givna snarare än att de tydliggörs och bevisas. Denna otydlighet vad gäller effekt- och orsakssamband inom folkbildningen talar för att det finns behov av att formulera en så kallad systembeskrivning för folkbildningsområdet.

Det är vår uppfattning att även om myndigheten väljer att använda flera olika utvärderingsmetoder så bör basen i utvärderingsuppdraget genomföras i form av teoribaserade programutvärderingar. Utvärderingarna av kulturverksamheten bör i huvudsak genomföras av från folkbildningen oberoende aktörer. Det främsta skälet är att ge legitimitet åt resultaten.

Staten bör eftersträva att utvärderingarna genomförs med flervetenskapliga perspektiv. Kulturverksamheten inom folkbildningen är en synnerligen komplex och svårångad materia. Utvärderande myndigheter bör därför redan i sin metodologiska approach försäkra sig om att utvärderarna inte genom sina utgångspunkter eller i förväg valda metoder definierar bort eller misslyckas att fånga vissa aspekter av verksamheten.

## Bakgrund

Myndigheten för kulturanalys ska lämna förslag till regeringen på hur en regelbunden utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen kan utformas. Förslaget ska bidra till Regeringskansliets bedömning av hur en samlad utvärdering av verksamheten inom folkbildningen ska genomföras.

Som en del av sitt arbete har Myndigheten för kulturanalys gett Education Analytics i uppdrag att ta fram en rapport som utifrån ett antal olika perspektiv belyser frågan om en framtida regelbunden utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen.

Rapporten innehåller överväganden och förslag på hur utvärderingen kan utformas för att göra det möjligt att värdera kulturverksamheten inom folkbildningen

- med avseende på folkbildningens fyra syften för statsbidraget,
- i relation till den statliga finansieringen av folkbildningen,
- för att värdera dess effekter för enskilda och samhället, på kort och lång sikt,
- som en del av folkbildningen i sin helhet,
- med hänsyn till verksamhet inom både folkhögskola och studieförbund,
- för att ge en helhetsbild och samtidigt en möjlighet till fördjupning inom utvalda aspekter.

Rapporten har tagits fram av Jan Hylén, Tobias Harding och Johan Groth under perioden maj – oktober 2014.

## Genomförande och metod

Rapporten baseras på en genomgång av relevanta dokument (framför allt offentligt tryck och underlag från olika aktörer inom folkbildningsområdet) och på semistrukturerade intervjuer med ett flertal personer med särskild kunskap inom områdena folkbildning och/eller utvärdering. En sammanställning av använda dokument finns i slutet på rapporten.

Intervjuerna har genomförts i form av fysiska möten och har typiskt tagit mellan 1 och 1,5 timmar. I de flesta fall har intervjuerna genomförts hos den intervjuade. Intervjuerna genomfördes i maj, juni, augusti och september 2014. Följande personer har intervjuats under arbetat med rapporten:

- Elisabet Andersson, enhetsansvarig Bidragsfrågor, Folkbildningsrådet
- Mats Bernerstedt, konsult Uppdrag Rörelse AB
- Claes-Uno Frykholm, tidigare generaldirektör på Myndigheten för kulturanalys
- Charlotte Johansson, chef för Analysenheten, Skolinspektionen
- Kenneth Lundmark, verksamhetsledare, Kulturens
- Britten Månsson-Wallin, generalsekreterare, Folkbildningsrådet
- Johnny Nilsson, förbundschef, Studieförbundet
- Göran Roos, EU-samordnare, Sveriges kommuner och landsting
- Karin Wahlström, enhetschef, Skolverket
- Nils-Olof Zethrin, handläggare, Sveriges kommuner och landsting
- Eva Åström, enhetsansvarig Nationell utvärdering, Folkbildningsrådet
- Eva Önneshj, organisationschef, Rörelsefolkshögskolorna intresseorganisation
- Tomas Östlund, Uppföljning/statistik, Folkbildningsrådet

Vidare har en workshop samt ett antal avstämningsmöten genomförts med beställaren och delar av personalen från Myndigheten för kulturanalys. Rapporten har även presenterats vid ett internt seminarium med hela myndighetens personal.

## Våra utgångspunkter

Våra förslag till hur en regelbunden utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen skulle kunna utformas baseras på ett antal utgångspunkter av praktisk eller mer principiell natur. Utgångspunkterna beskrivs i det följande utan inbördes rangordning.

### Folkbildningens historia

En utmaning för den som önskar utvärdera hela eller delar av folkbildningen är att det saknas en tydlig målbild för verksamheten. Orsakerna till att folkbildningen och dess mål aldrig beskrivits i relation till vilka effekter staten önskar uppnå via folkbildningen tycks i huvudsak vara historiska. Folkbildningen växte fram under vissa förutsättningar och formades utifrån detta. Vissa värden sattes i centrum både vad gäller metod och mål. Sedan har dessa värden, något förenklat, kommit att tolkas som *mål* och därefter, i vissa fall, som *självuppfyllande mål* eftersom organisationerna inom folkbildningen skapades med dessa värden i centrum.

Folkbildningsverksamheten har inte haft en tydlig organisatorisk form förrän det fanns skäl till att skapa en sådan, dvs. när staten började betala ut verksamhetsbidrag. Detta skedde så att staten först fastställde vad pengar kan och ska betalas ut till och först senare tog fram beskrivningar där syfte och mål med verksamheten formulerades.

Inom folkbildningen och bland folkbildningens förespråkare är uppfattningar, målbeskrivningar etc. vanligen implicita och hävdvunna: fördelarna med folkbildningen tas för givna snarare än att de tydliggörs (blir explicita) och bevisas.<sup>1</sup> Folkbildningsutredningen drar också slutsatsen att "hittillsvarande utvärderingar av folkbildningen inte har uppmärksammat folkbildningens

---

<sup>1</sup> Se t.ex. "Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering" (SOU 2012:72), sid 80: "Det bör framhållas att syftena för statens stöd till folkbildningen i strikt mening aldrig har varit avsedda att utvärderas för sina samhällseffekter; dessa har snarare tagits för givna."

syftesuppfyllelse i tillräckligt stor utsträckning”.<sup>2</sup> Denna internalisering av statens syften med stödet till folkbildningen har inneburit att syftena ofta blandas samman med andra intressenters syften, t.ex. de syften som studieförbundens medlemsorganisationer och folkhögskolornas huvudmän kan ha. Detta har sannolikt också ha bidragit till att staten framstår som en otydlig intressent med oklara krav på folkbildningen.

Först 1981 formulerade staten ett mål för folkbildningen som helhet. Det är därför inte helt ogrundat att påstå att före dess finns det ingenting att utvärdera mot på statlig nivå. Det går möjligen att argumentera för att kulturverksamheten inom folkbildningen skulle kunna ha utvärderats mot de kulturpolitiska mål som formulerades tidigare eller mot de mål som sattes upp för vuxenutbildningen.

### Behov av en systembeskrivning

Denna historiska utveckling gör att vi idag har en situation inom folkbildningen där många effekt- och orsakssamband är dolda eller bara delvis kända. En bild en kan använda är att det inom folkbildningsområdet finns områden som kan liknas vid rymdens mörka materia ("dark matter"), dvs. områden där det finns något som vi vare sig kan se eller mäta.<sup>3</sup>

Denna otydlighet vad gäller effekt- och orsakssamband inom folkbildningen talar för att det finns behov av att formulera en så kallad systembeskrivning eller interventionslogik för folkbildningsområdet.

Alternativet till detta tillvägagångssätt skulle kunna vara att välja fokus för statens utvärderingar utifrån en intuitiv och implicit förståelse av folkbildningens roll i samhället och dess funktionssätt. Nackdelen med detta är att det dels är svårare att avgöra hur systematiskt en täcker in olika aspekter av folkbildningens som helhet, dels är svårare för utanförstående att förstå hur och varför vissa utvärderingsfokus väljs framför andra. Folkbildningsutredningen gör ett konstaterande som pekar i samma riktning när utredaren skriver: "något hårdraget gör [vi] bedömningen att de tidigare utvärderingarna koncentrerat sig mer på formerna för, än på resultaten av, folkbildningens verksamhet".<sup>4</sup>

Vi anser att om Myndighetens för kulturanalys ska kunna fullgöra sitt uppdrag att utvärdera effekterna av kulturverksamheten inom folkbildningen så måste myndigheten utveckla en systembeskrivning, programteori eller interventionslogik där olika insatser och deras tänkta verkan och effekter beskrivs.<sup>5</sup> En sådan systembeskrivning kan aldrig bli fullständig och färdig men även i ett embryonalt skick kan den bidra till att skärpa diskussionen om folkbildningens insatser och resultat samt hjälpa myndigheten att välja vilka utvärderingsinsatser som är mest angelägna.<sup>6</sup>

I "Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer" beskrivs begreppet programteori på följande sätt:<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> SOU 2012:72, sid 10. Samma konstaterande görs även på sid 79.

<sup>3</sup> Se Wikipedias beskrivning av mörk materia: [http://sv.wikipedia.org/wiki/M%C3%B6rk\\_materia](http://sv.wikipedia.org/wiki/M%C3%B6rk_materia)

<sup>4</sup> SOU 2012:72, sid 10.

<sup>5</sup> Se Appendix 1 för ett enkelt exempel på hur en sådan effekt systembeskrivning skulle kunna komma att se ut. Ekonomistyrningsverkets effektkedja som återges på sid. 16 i rapporten "Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik" (2012:2) kan tjäna som utgångspunkt i ett sådant arbete.

<sup>6</sup> Ofta används termen "systembeskrivning" synonymt med "programteori". I detta sammanhang menar vi att "systembeskrivning" är mer lämpligt att använda eftersom en knappast kan tala om statens stöd till folkbildning eller till kulturverksamheten som ett "program".

<sup>7</sup> SOU 2014:12: Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer, sid 53.

”En utgångspunkt för teoribaserad utvärdering är att det går att bilda sig en uppfattning om vilka antaganden som beslutsfattaren gjort om hur reformen eller åtgärden är tänkt att verka för att uppnå avsett syfte, en s.k. programteori.

Programteori kan beskrivas som välgrundade och väl motiverade uppfattningar om hur och varför en intervention antas påverka något. Genom att redogöra för de olika sätt som en intervention kan tänkas påverka en verksamhet, en situation eller ett resultat kan en klarlägga vilka mekanismer som fungerar och hur de gör det. Programteorin ger stöd för vad som bör undersökas i utvärderingen och i vilken ordning samt är ett viktigt led i bedömningen av en eller flera effekter. Programteorin bör därför utformas samtidigt som själva utvärderingsfrågan formuleras.”

Det är vår övertygelse att en explicit systembeskrivning vore till fördel för alla aktörer inom folkbildningsfältet och att en systembeskrivning på sikt utgör en viktig grund för en djupare diskussion kring folkbildningens utveckling och framtid.

Samtidigt som detta sägs måste ett varningens finger höjas för att risken med metoden är att det sker en överförenkling av kulturbegreppet eller folkbildningsbegreppet, eller att det uppstår en långtgående förenkling av de samband som kan finnas och de eventuella effekter som kan uppstå. Trots denna risk anser vi att myndigheten bör göra allvarligt syftande försök i denna riktning.

### Vilja till förnyelse

Vissa av de företeelser som ingår i folkbildningen och som synliggörs i en systembeskrivning kommer att vara ytterst svåra, om ens möjliga, att mäta. Det gäller inte bara det svårfångade begreppet ”kultur”.

Vidare kan det vara kontroversiellt att ta fram en systembeskrivning eftersom den synliggör det osynliga. Ska systembeskrivningen och påföljande utvärderingsinsatser kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt behöver det finnas en vilja till förnyelse. Det gäller alla samhälleliga verksamheter; folkbildningen är inte unik i detta avseende. Det är vår tro att det finns en sådan vilja bland folkbildningens aktörer.

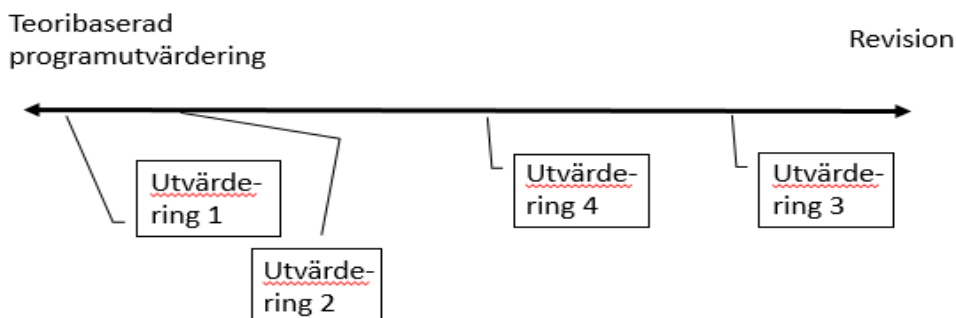
Det bör beaktas att folkbildningen genom sin historia i många fall har en nära knytning till de politiska partierna. Detta skulle kunna bidra till att influera eller skapa en gemensam världsbild och målbeskrivning som gör att beslutsfattare på olika nivåer inte upplever ett starkt behov av systematisk utvärdering.

Detta kan innebära att det visserligen uttrycks ett intresse för utvärdering, men att detta enbart är schematiskt och ”för sakens skull”. Risken finns att ingen efterfrågar resultaten eftersom de gör bilden krånglig och kan gå på tvärs mot politiskt prioriterade områden. Myndighetens uppgift kan i detta avseende bli otacksam.

### Mångfald av utvärderingsmetoder

Det är vår uppfattning att även om myndigheten väljer att använda flera olika utvärderingsmetoder så bör basen i utvärderingsuppdraget genomföras i form av teoribaserade programutvärderingar. Teoribaserad programutvärdering är något av en modeterm och kan ges många olika betydelser. Vi återkommer nedan till vår förståelse av metoden.

Vi förespråkar att myndigheten genomför utvärderingar av olika komplexitet och olika slag. Alla utvärderingar behöver inte ha ambitionen att uppfylla kraven för en teoribaserad programutvärdering. Vissa kan vara av mer kontrollerande och ”revisionsmässigt” slag. Den mångfald vi talar om kan schematiskt beskrivas i följande enkla bild.



Vägledande för vilken typ av utvärdering som väljs i en viss situation måste vara kunskapsbehovet vid det tillfället. 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 följd av en insats, så bör fokus flyttas till den vänstra delen av skalan.

Ett sätt att ytterligare förstärka argumentationen för att myndigheten bör välja olika utvärderingsmetoder vid olika tillfällen kan hämtas ur Foss Hansens beskrivning av tre olika utvärderingsskikt.<sup>8</sup> Hon menar att det är en riktigare beskrivning av utvärderingsläget idag än att tala om att utvärderingsmetodiken genomgått olika historiska faser. Det samexisterar flera olika typer av utvärderingar. De tre skikt hon beskriver återges kort i tabellen nedan.

Skikt		Typ av mål / vem sätter målen	Bakomliggande logik
<b>A</b>	Utvärdering av specifika program och reformer	Målen satta av "uppdragsgivaren", dvs. den som initierat programmet eller reformen	Har implementeringen genomförts effektivt, har uppsatta mål nåtts
<b>B</b>	System för att leda verksamheter och förbättra verksamhetens prestationer	Interna mål alt. mål satta av "uppdragsgivaren" men för den specifika verksamheten	Uppdragsgivaren (eller organisationen själv) vill säkra kvalitet, ansvar och resultat
<b>C</b>	Utvärdering genom jämförelse mellan en mångfald av organisationer och verksamheter (jmf PISA)	Externt satta mål (t.ex. av internationell organisation), alt. mål satta av "uppdragsgivaren"	Jämförelse och transparens skapar förbättrade prestationer

(Bearbetning från Foss Hansen, 2012)

Det är också viktigt i sammanhanget att utvärderingen inte enbart fokuserar på den formella beskrivningen av verksamheten sådan denna ter sig t.ex. i verksamhetsrapporteringen. Sådana underlag kan visserligen vara en viktig källa till – inte minst kvantitativ – information, men bör genomgående ses som en andrahandskälla i arbetet med att förstå en verksamhet där effekterna uppstår i mötet mellan människor i folkhögskolekurser, studiecirkel, kulturprogram och annan folkbildningsverksamhet.

### Teoribaserad programutvärdering

Begreppet teoribaserad programutvärdering beskrivs på följande sätt i SOU 2014:12:<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Foss Hansen, Hanne (2012): Systematic evaluation governance. New logics in the development of organisational fields. *Scandinavian Journal of Public Administration*.

<sup>9</sup> A.a. sid 52-53.

”De teoribaserade utvärderingsmodellerna utgår från en teoretisk referensram som beskriver utvärderingsobjektets tillkomst, organisation, mål och verksamhet, samt kopplingar mellan dessa och mellan organisationen och omvärlden.

EU-kommissionen anger att teoribaserad utvärdering fokuserar på de teorier som ligger inbäddade i en policy eller ett program, dvs. de antaganden som beslutsfattare och intressenter gör avseende de förutsättningar, mekanismer och ramar som krävs för att en intervention ska fungera. Teoribaserade effektutvärderingar testar dessa antaganden mot de resultat som observeras (empiri) i samband med de olika stegen i programteorin 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.

Kommissionen menar att det är av största betydelse för beslutsfattandet att förstå varför och under vilka förutsättningar en intervention av något slag påverkar och ger upphov till effekter. Teoribaserade utvärderingar gör det möjligt att bedöma om ett program fungerar, hur det fungerar och i vilket sammanhang. Samtidigt skapar de en ram för att bedöma effekten av komplexa program som integrerar olika interventioner och kan användas för verksamhet som inte lämpar sig för utvärderingar av kontrafaktiska effekter.”

Vi menar att det är viktigt att utvärderingsverksamheten utgår ifrån en systembeskrivning som tydliggör ”de antaganden som beslutsfattare och intressenter gör avseende de förutsättningar, mekanismer och ramar som krävs för att en intervention ska fungera”. Om myndigheten enbart inriktar sig på utvärderingar av revisionstyp eller uppföljning av nyckeltal så ges ingen helhet. Om myndighetens verksamhet enbart bygger på sådana utvärderingar riskerar en dessutom att bortse från effekter och samband som lättare uppfattas när en ser till systemet eller verksamheten som helhet. Därför behöver ett arbete påbörjas med att skissa på en sådan systembeskrivning. Som redan framhållits kan en systembeskrivning aldrig bli fullständig och färdig men redan i processen att utveckla den finns ett värde. Dessutom underlättar den arbetet med att utveckla relevanta indikatorer.

Även om vi ser stora fördelar med detta angreppssätt, som har en tydlig förklarande ambition och erbjuder goda förutsättningar för ett helhetsperspektiv på området som ska utvärderas, så vill vi åter framhålla att vi anser att en myndighet inte helt ska förlita sig på en enda utvärderingsmetod eller utvärderingsteori. I de flesta fall är pragmatism och mångfald att föredra.

### Kunskaphöjande eller styrande utvärderingar

Vi anser att om delar av utvärderingarna läggs ut på externa parter (universitet, högskolor, konsultföretag etc.) så bör det tydlig framgå i uppdragsbeskrivningen i vad mån materialet i sig ska användas som underlag för beslut och i vad mån det utgör underlag för vidare bearbetning för att kunna ingå i ett beslutsunderlag för organisationer och myndigheter. Vi upplever att det idag finns utvärderingar som har en hög metodologisk och/eller akademisk nivå men som trots detta inte ger så mycket konkret stöd i arbetet med att utvärdera ekonomiska, organisatoriska, administrativa och liknande aspekter av folkbildningen.

Samtidigt är det naturligtvis så att alla utvärderingar inte omedelbart bör utformas för att fungera som beslutsunderlag. En sådan utgångspunkt skulle vara alltför begränsande för hur utvärderingar kan utformas och av vem och hur de genomförs. Många utvärderingar har som huvudfunktion att skapa en bild av verksamheten som underlag för framtida verksamhetsutveckling eller ytterligare utvärderingar. Vi anser att det kan vara viktigt att emellanåt utgå från ett rent forskningsperspektiv



som inte nödvändigtvis har ett tydligt policyintresse för ögonen. I sådana fall blir det myndighetens uppgift att i efterhand sammanställa, dra ut det viktigaste och tolka resultaten ur ett beslutsfattarperspektiv innan material skickas till regeringen eller andra beslutsfattare.

Folkbildningsutredningen menar att eftersom folkbildningen saknar tydliga statliga mål och så bör en "tona ned förväntningarna på vad en reviderad statlig utvärdering kan betyda i den slutliga politiska beslutsalkylen".<sup>10</sup> Men vår utgångspunkt är ändå att det sannolikt är möjligt att komma längre i detta avseende än vad som hittills varit fallet.

Frågan knyter an till diskussionen om utvärdering som kunskapshöjande eller som styrande (del av ett styrsystem). I den mån det är möjligt menar vi att myndigheten bör anlägga båda perspektiven, något som vanligen inte låter sig göras i en och samma utvärdering. Detta blir med andra ord ytterligare ett skäl till metodisk pluralism.

### Oberoende utvärderingar

Utvärderingarna av kulturverksamheten bör i huvudsak genomföras av från folkbildningen oberoende aktörer. Det främsta skälet är att ge legitimitet åt resultaten. Detta utesluter inte att delar av myndighetens utvärderingsuppdrag kan genomföras i samverkan med folkbildningens aktörer, t.ex. vad gäller att ta fram och analysera statistik och genomföra mer kvalitativa studier "nära verksamheten". I sammanhanget kan det vara värt att påminna om att Folkbildningsrådet redan idag utför utvärderingar där med olika fokus och utifrån folkbildningens aktörers intressen.

### Flervetenskapliga perspektiv

Staten bör eftersträva att utvärderingarna genomförs med flervetenskapliga perspektiv. Kulturverksamheten inom folkbildningen är en synnerligen komplex och svårfångad materia. Utvärderande myndigheter bör därför redan i sin metodologiska approach försäkra sig om att utvärderarna inte genom sina utgångspunkter eller i förväg valda metoder definierar bort eller misslyckas att fånga vissa aspekter av verksamheten. I Lindgrens metautvärdering av totalt 48 utvärderingar av folkbildningen visas att perspektiv och frågeställningar varit tämligen likriktade, och därmed även kommit till likartade resultat.<sup>11</sup> Utvärderingar med olikartade ansatser skulle sannolikt ge mer nyanserade resultat och en bredare bild av folkbildningen som helhet. I frågan om vikten av att utvärderingar genomförs av en oberoende aktör och vikten av flervetenskapliga perspektiv ligger våra synpunkter helt i linje med Folkbildningsutredningens uppfattning.<sup>12</sup>

### Rimlig ambitionsnivå

Statens ambitionsnivå när det gäller utvärdering av kulturverksamheten måste vara rimlig. Myndigheten för kulturanalys har en begränsad budget samtidigt som den står inför en mycket omfattande uppgift. Vi förordar en pragmatisk hållning som bygger på tydliga avgränsningar. Om avgränsningarna ska kunna göras på ett explicit och genomtänkt sätt bör de baseras på kunskap om fältet (annars hänvisas en till formella avgränsningar, som t.ex. "vi studerar bara manliga deltagare") och på en samsyn om att det går att anlägga ett systemperspektiv på "folkbildningsfältet", inklusive en någorlunda samsyn om hur detta fält ser ut.

---

<sup>10</sup> SOU 2012\_72, sid 80.

<sup>11</sup> Lindgren, Lena (2009): "Effekter och evidens. En metautvärdering inom folkbildningsområdet". Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, 2009.

<sup>12</sup> SOU 2012:72, sid 11 samt 74.

## Analys, förslag och rekommendationer

1. Överväganden om hur en regelbunden utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen ska göras med avseende på de fyra syftena för statsbidraget

Uttrycket "regelbunden" kan tolkas på flera sätt. En första tolkning är att myndigheten regelbundet ska återkomma med utvärderingar av ett visst tema inom kulturverksamheten eller en viss organisation som utövar kulturverksamhet, alltså regelbundenhet som tidscykel. I

Folkutbildningsutredningen konstateras att tidigare statliga utredningar haft både omfattande och delvis motstridiga önskemål på den statliga utvärderingen av folkbildningen. Det är inte heller närmare preciserat i tidigare utredningar vad som menas med regelbundenhet. Utredningen landar i att statlig utvärdering av folkbildningen genomförs "med ett sådant tidsintervall att det kan förväntas ha skett kvalitativa förändringar av verksamheten sedan den föregående utvärderingen. Samtidigt bör det inte gå alltför lång tid mellan varje statlig utvärdering." Den tidsrymd som slutligen föreslås är vart tredje år. Det är med andra ord vart tredje år som myndigheten ska redovisa sin helhetsbild av folkbildningens kulturverksamhet i relation till de fyra statliga syftena. Propositionen ansluter sig till utredningens resonemang men är mindre exakt och talar om att utvärderingar bör ske "med några års mellanrum".<sup>13</sup> Men för att detta ska vara möjligt menar vi att en kontinuerlig utvärderingsverksamhet måste planeras av myndigheten.

En andra tolkning är att myndigheten "regelbundet" ska utvärdera kulturverksamheten men att myndigheten från en tidpunkt till en annan kan välja olika teman för sina utvärderingar. Det innebär inte att samma teman eller organisationer återkommer i utvärderingarna. Tvärtom kan det vara en fördel att välja nya utvärderingsteman för att sammantaget få en så bred bild som möjligt av kulturverksamheten. Utifrån gällande resursläge föreslår vi att myndigheten väljer denna tolkning av begreppet "regelbunden" (se vidare förklarande figur under punkt 7).

För att en ska ha en aning om vilken typ av effekter en ska leta efter så måste en utforma någon form av systembeskrivning eller programteori, som diskuterades ovan. Vidare behöver en utveckla indikatorer av det slag som redovisas i myndighetens rapport 2012:2. Utöver detta kan en också ta fram ett embryo till en "effektkarta" som indikerar väntade respektive oväntade effekter, liksom de önskvärda respektive oönskade effekterna.

	Väntade	Oväntade
Önskade		
Oönskade		

En effektutvärdering skulle då försöka klarlägga dels om de väntade effekterna verkligen uppstår och möjligen också i vilken grad de uppstår. Men också vilka oväntade effekter, positiva eller negativa, som politiken medfört. Utifrån den systembeskrivning som skapats blir sedan uppgiften att se om det finns åtgärder att vidta på systemnivå för att förstärka de önskade effekterna och dämpa eller minska de oönskade. Slutligen skulle en sådan kartläggning också innebära att systembeskrivningen kan vidareutvecklas genom att en får syn på en rad oväntade effekter som i nästa iteration av systembeskrivningen kan synliggöras.

En annan aspekt ifråga om regelbundenhet är om myndigheten ska utgå från i förväg fastställda utvärderingsprogram som löper över en period om t.ex. 2-5 år. I mån av resurser kan flera sådana

<sup>13</sup> Allas kunskap, allas bildning, prop. 2013/14:172, sid 40f.

program löpa parallellt. Så skulle t.ex. myndigheten kunna bestämma att den under de närmaste tre åren fokuserar frågan om breddat intresse och ökad delaktighet i kulturlivet. Samtidigt initieras ett program 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 tredje program om fem år skulle dessutom kunna genomföras (se bild under punkt 7).

En annan möjlighet är att myndigheten istället för fastställda program försöker fånga frågor i tiden och mer i efterhand se vilka bredare teman som belysts. Dessa bredare teman kan då bli föremål för tematiska analyser.

Vårt förslag är att myndigheten i huvudsak utgår från i förväg fastställda program. Dessa skulle t.ex. kunna inriktas mot jämställdhet, tillgänglighet och mångfald (regionala perspektiv, för personer med funktionshinder, ur HBTQ-perspektiv, etc.), ungas deltagande i kulturverksamhet, eller ett helhetsperspektiv på ett kulturspecifikt inslag, t.ex. musikverksamheten som sannolikt är den största kulturformen inom folkbildningen. Vidare skulle olika ekonomiska aspekter kunna stå i centrum som t.ex. kostnaderna för olika verksamhetsgrenar, hyres- och lokalkostnader eller kulturinslaget i folkhögskolekurser resp. studieförbundsverksamhet som inte är uttalade kulturverksamheter (den s.k. infärgningen, se nedan). Samtidigt bör inte alla utvärderingsresurser låsas upp i förväg. En viss flexibilitet behövs för att snabbt kunna studera aktuella frågor. Avvägningen mellan långsiktighet och flexibilitet är grannlaga och kan bara göras utifrån en god insyn i verksamhetsfältet och myndighetens kapacitet.

Som framhölls under "Våra utgångspunkter" anser vi att myndighetens utvärderingsarbete bör ha sin bas i teoribaserad programutvärdering. Det innebär att arbetet inom varje utvärderingsprogram bör inledas med att en mer detaljerad systembeskrivning utvecklas för området. Syftet är att beskrivningen ska ge hjälp i arbetet med att välja hur utvärderingarna ska riktas och designas.

Det framgår av kravspecifikationen till vårt uppdrag att vårt förslag ska innehålla överväganden hur utvärderingen av kulturverksamheten inom folkbildningen ska göras "med avseende på de fyra syftena för statsbidraget". Resonemangen gäller alltså inte de kulturpolitiska målen utan statens syften med stödet till folkbildningen i allmänhet.

Utifrån dessa utgångspunkter finns det ytterligare en aspekt att ta ställning till. Det gäller om de fyra syftena med statsbidraget kan utvärderas var för sig eller om de bör ses som delar i en helhet som inte bör brytas isär. Enligt denna senare uppfattning kan de fyra syftena uppfattas som dimensioner i en helhet och idealt sett ska varje kulturaktivitet innehålla samtliga fyra aspekter. Men då måste en också fråga sig vad det är som ska innehålla alla fyra dimensionerna: är det varje studiecirkeltimme, en studiecirkel i sin helhet, en lokalavdelnings samtliga cirklar under en termin, eller vad? Att kräva att det i varje cirkeltimme ska gå att återfinna nyanser av samtliga fyra dimensioner är sannolikt ett mycket högt ställt krav. Det är heller inte självklart att detta skulle vara det bästa sättet för verksamheten att uppfylla sina syften.

Ur utvärderingssynpunkt försvåras arbetet om de fyra aspekterna alltid behandlas samtidigt. Det borde vara möjligt att se de fyra syftena som delar i en helhet utan att myndigheten 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, vilket från tid till annan kan vara intressanta och viktiga att göra.

I arbetet med att skapa en regelbunden utvärdering gäller det också att skapa balans mellan medlemsorganisationernas mål och statens syften. Det kan vara värt att ta fram en målarkitektur som kopplar de olika verksamheternas mål mot de övergripande målen.

En ytterligare fråga som förtjänar att uppmärksammas är om det finns situationer där det kan uppstå en tvekan eller till och med motvilja mot utvärdering inom folkbildningen. Några exempel att ta i beaktande kan vara en ambitiös utvärderingsplan i samband med ett kort och intensivt arrangemang med många deltagare. De praktiska utmaningarna i en sådan situation kan verka avskräckande. Ett annat fall är om arrangemanget riktar sig mot grupper där insamling av uppgifter kan uppfattas medföra en risk för utpekande. Slutligen har vissa organisationer inom folkbildningen en så pass decentraliserad struktur att det kan finnas en risk för att inte alla medarbetare delar bilden av nyttan med uppföljning och utvärdering.

## 2. Utvärdering i relation till finansiering av folkbildningen via anslaget 14:1 Bidrag till folkbildningen (uo 17, anslag 14:1, ap.1)

Under denna punkt ställs verksamhetens utfall mot dess kostnader. Kort sagt: vad får vi som nation ut av de pengar som tilldelas folkbildningen? För att kunna säga något meningsfullt om detta behövs en jämförelsepunkt. Det är en delvis kontroversiell fråga inom folkbildningen men försök har gjorts att jämföra kostnaderna och utfallet för t.ex. kommunal kulturverksamhet med folkbildningen.<sup>14</sup> En annan möjlighet vore eventuellt att jämföra med likartade verksamheter i andra länder, t.ex. inom Norden.

Detta motsvarar utvärderingar av det slag Foss Hansen kallar det tredje skiktet, utvärdering genom jämförelse mellan en mångfald av organisationer och verksamheter, vilket bör vara ett inslag i den samlade mängden utvärderingar som myndigheten genomför. Men samtidigt som jämförelser med andra verksamheter kan tillföra nya perspektiv bör en vara aktsam för att inte jämföra ojämförbara företeelser ("äpplen och päron"). Den utbildningspolitiska diskussionen kring värdet men också begränsningarna i internationellt jämförande undersökningar som t.ex. PISA och TIMSS visar på förfaringsättets möjligheter och begränsningar.

Idag finns det en (delvis dold) koppling mellan kriterier för hur pengarna fördelas, verksamhetens utformning och utvärderingen av verksamheten. Det är inte säkert att denna triad styr på rätt sätt. Ett alltför stort fokus på det som är lätt att mäta (t.ex. studiecirkeltimmar) kan skjuta bredvid målet och syftena för folkbildningen. Ett sådant fokus kan i sig också styra verksamhetens utformning. Risken är alltså att t.ex. ett ökat intresse för kvantitativa mått påverkar verksamhetsformerna så att de, möjligen omedvetet, styrs mot former som är enkla att mäta.<sup>15</sup> Mer komplexa samband och resultat av en verksamhet är däremot svårare att fånga upp med kvantitativa mått och riskerar därför att hamna i skymundan. I detta sammanhang finns det skäl att se över vilka indikatorer som används i dagens rapportering och föra en diskussion med berörda parter (Kulturdepartementet och Folkbildningsrådet) om vilka indikatorer som är mest lämpliga.

## 3. Utvärdering för att värdera kulturverksamhetens effekter för enskilda och samhället, på kort sikt och på lång sikt

### *Effekter för enskilda*

---

<sup>14</sup> Se Gustafsson, Agneta i antologin "Nyttan med folklig bildning" (2013). Hon gör där en ekonomisk jämförelse mellan ett studieförbunds arbete och kommuners arbete. Hon konstaterar där att kommunens verksamhet kostar betydligt mer, nästan 10 ggr mer. "Nyttan med folklig bildning: en studie av kapitalformer i folkbildande verksamhet", red. Gustafsson och Wiklund, Nordic Academic Press 2013.

<sup>15</sup> Jämför motsvarande resonemang i SOU 2012:72, sid 82.

Med effekter för enskilda menar vi i detta sammanhang data som fokuserar på den enskilda individens livssituation i bred mening. Det kan t.ex. handla om att få arbete, öka sin möjlighet att påverka, öka sin kunskap eller liknande.

Det bästa sättet att värdera effekter på lång sikt för enskilda individer görs utifrån någon form av longitudinella data på individnivå, ibland kallat paneldata. Men vare sig kultursektorn i bred mening eller myndigheten själv har resurser att bygga upp sådana datamängder på egen hand. Även om det vore praktiska möjligt så skulle dessa data vara värdefulla först om 10-15 år. Vi har undersökt om existerande datamängder som t.ex. UGU-projektets data skulle kunna vara användbara.<sup>16</sup> Tyvärr är så inte fallet.<sup>17</sup>

I avsaknaden av detta finns två möjligheter. Den ena är att bygga på studieförbundens och folkhögskolornas deltagarregister (som existerar sedan 2008 men sägs vara av god kvalitet från 2010)<sup>18</sup> för att t.ex. i intervju- eller enkätform följa upp ett antal individer strax efter att de deltagit i t.ex. 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 av t.ex. personer som vid deltagartillfället sitter i fängelse för att se om de t.ex. 2, 5 respektive 10 år senare skiljer sig i något avseende (minskad kriminalitet, ökat deltagande i kulturverksamhet, återinträde på arbetsmarknaden o.s.v.) från andra personer som satt i fängelse vid samma tidpunkt men som inte deltog i kulturverksamheten (kontrollgrupp). Motsvarande undersökningar skulle kunna genomföras med personer som varit arbetslösa. Svagheten med sådana undersökningar är dock att de enbart kan fastställa eventuella statistiska samband men däremot inga kausala samband. Som även framhålls av Folkbildningsutredningen kan det vara svårt att i dessa sammanhang härleda en viss effekt till en viss insats.<sup>19</sup> De kvantitativa studierna skulle därför behöva kompletteras med mer kvalitativa undersökningar.

### *Effekter för samhället*

Med effekter för samhället menar vi aggregerade effekter som får effekter på samhällsekonomin etc. Ett exempel är att ur samhällsperspektivet är det relevant att veta att fler fått arbete medan det ur individperspektivet också är viktigt om arbetet är roligt, välavlönat, meningsfullt etc.

Eventuella samhällseffekter skulle kunna undersökas genom att utvärderaren använder sig av de data som finns kopplad till personnummer via deltagarregistren. Dessa skulle kunna samköras t.ex. med SCB:s ULF/SILC-register som regelbundet samlar in data om den svenska befolkningens levnadsförhållanden.<sup>20</sup> Om myndigheten får möjlighet att beställa sådana samkörningar hos SCB så skulle intressanta mönster förhoppningsvis kunna upptäckas mellan deltagande i kulturaktiviteter

---

<sup>16</sup> <http://www.ips.gu.se/forskning/forskningsprojekt/ugu/>

<sup>17</sup> Svar i e-post från professor Jan-Erik Gustavsson Göteborgs universitet som är forskningsledare för UGU, den 12 september 2014.

<sup>18</sup> Metoden skulle kunna användas för att fånga upp deltagare i alla folkbildningens verksamhetsformer utom kulturprogram, där deltagarna inte uppger någon information till arrangörerna i samband med deltagandet. Endast begränsad information finns därför om deltagarna i kulturprogram, även om vissa enkätundersökningar har genomförts.

<sup>19</sup> SOU 2012:72, sid 80.

<sup>20</sup> Se [http://www.scb.se/Pages/List\\_\\_\\_257686.aspx](http://www.scb.se/Pages/List___257686.aspx)

inom folkbildningen och levnadsmönster och levnadsförhållanden.<sup>21</sup> Liknande samkörningar skulle kunna göras med SCBs statistik över det civila samhället.<sup>22</sup> 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. Ett sådant arbete kommer även att kräva en hel del bearbetning av data och kompetens, intern eller extern.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för vårt uppdrag diskutera tänkbara indikatorer i utvärderingsarbetet. Folkbildningsutredningen skissar på några indikatorer som eventuellt skulle kunna användas med anknytning till statens fyra syften.<sup>23</sup> Dessa lyfts även fram i propositionen men regeringen slutliga bedömning är ändå att de myndigheter som ansvarar för utvärderingarna själva måste välja metoder och indikatorer.<sup>24</sup> Men även om propositionen ger myndigheten frihet att välja sina egna indikatorer så föreslår vi att Folkbildningsutredningens förslag till indikatorer används. Dessa är ännu skissartat beskrivna och det återstår att definiera dem närmare och utreda vilka statistiska källor som kan användas för respektive indikator.

Även om det ligger utanför vårt egentliga uppdrag så vill vi framhålla att det även vore intressant med effektundersökningar avseende organisationer inom det civila samhället. Eventuella effekter av kulturverksamhet påverkare inte bara individer och samhälle utan även det civila samhället och dess organisationer. Det hör till folkbildningens särart att dess organisationer ofta har (andra) civilsamhällesorganisationer som huvudmän. Den särskilda möjlighet till samverkan som denna civilsamhälles- och folkrörelseanknytning innebär har tidigare varit en del av motivet till stödet till folkbildningen.

#### 4. Utvärdering av kulturverksamheten som en del av folkbildningen i sin helhet *Begreppet infärgning*

En fråga som förtjänar att diskuteras är varför just kulturverksamheten ska lyftas fram och göras till föremål för särskilda utvärderingsinsatser. Något uppdrag som motsvarar det som myndigheten fått har inte lagts ut inom områdena språk, humaniora, naturvetenskap eller teknik och IT trots att dessa områden också ingår bland folkbildningens program, kurser, studiecirkel och andra arrangemang.

Vi har under arbetets gång funnit en möjlig förklaring till detta som ligger i relationen mellan kultur – bildning – demokrati. I folkbildningens barndom uppfattades inte demokratifrågan som en avskild verksamhet. Detta innebär dock inte att detta var en förbisedd aspekt av folkbildningen. Men vid denna tid sågs en ökad demokrati som en naturlig följd av ökad bildning och kunskap i kombination med deltagande i kulturverksamheter av olika slag. Först senare lyftes demokrati fram som ett syfte i sig. Kulturen uppfattades som bildande i sig, och den kulturella bildningen uppfattades som en viktig ingrediens i byggandet av ett demokratiskt samhälle.

Detta perspektiv på kultur gör att kulturverksamheten kom att bli något mer än ett av flera likvärdiga intresseområden inom folkbildningen. Kultur ses istället, tillsammans med lärandet, som en del av folkbildningens själva grund. På denna grund byggs folkbildningens hus av olika verksamheter varav mer renodlad kultur i en mera snäv mening är en.

---

<sup>21</sup> Folkbildningsrådet har redan genomfört utvärderingar som gör den typen av analyser på kommunal nivå. Samtidigt dras sådana utvärderingar naturligtvis med svårartade metodologiska problem.

<sup>22</sup> Se: [http://www.scb.se/statistik/\\_publikationer/NV0117\\_2010A01\\_BR\\_X105BR1201.pdf](http://www.scb.se/statistik/_publikationer/NV0117_2010A01_BR_X105BR1201.pdf)

<sup>23</sup> SOU 2012:72, sid 82ff.

<sup>24</sup> Prop. 2013/14:172, sid 38ff.

Vi har i denna rapport valt att kalla detta för "infärgning". Begreppet kan lättast förstås som att i all verksamhet inom folkbildningen finns en kultur-komponent. Denna kan ta sig olika uttryck, från att vara en del av verksamheten (ett band, en cirkel om akvarellmålning etc.) till att vara en del av den miljö i vilken folkbildningen bedrivs (en kurs i limnologi bedrivs på en folkhögskola där deltagarna tar del av musik, konst, medverkar i utställningar etc.).

Vår tolkning är att detta motiverar att kulturverksamheten inom folkbildningen utvärderas i särskild ordning eftersom en ämnesbaserad utvärdering skulle riskera att osynliggöra infärgningen. Kulturella ämnen utgör idag huvuddelen av studieförbundens verksamhet och att fokusera på kulturell verksamhet i utvärderandet av folkbildningen är alltså inte orimligt.

### *Begreppet kultur*

Hela myndighetens uppdrag kräver att det finns ett genomtänkt och välargumenterat svar på vad som avses med "kultur". Frågan ställs på sin spets under denna punkt. Vi har under utredningens gång stött på olika förhållningssätt i detta sammanhang. De kan något förenklat destilleras ner till två olika positioner. Vissa menar att det behövs en relativt entydig definition av kulturbegreppet så att såväl de utvärderade verksamheterna som mottagarna av myndighetens rapporter vet vad myndigheten avser.

Andra menar att en bör undvika en sådan läsning och istället ha ett flexibelt och kontextuellt betingat kulturbegrepp. Då blir innehållet i begreppet beroende av i vilket sammanhang som en utvärdering genomförs. En kan då t.ex. ha operationella definitioner av kultur: "detta räknar vi som kultur i detta sammanhang, i ett annat sammanhang något annat". Det finns exempel på sådant förhållningssätt från andra myndigheter, t.ex. dåvarande Ungdomsstyrelsen som i ett sammanhang hade flera olika kulturbegrepp i samma utredning: frågan till ungdomarna var vad de själva ansåg vara kultur och sedan utgick utredarna ifrån det.

Båda förhållningssätten har fördelar och nackdelar. Det entydiga kulturbegreppets fördelar är framför allt tydligheten och konsekvensen. Möjligen ger ett fasthållande vid en och samma definition av begreppet möjligheter att bli mer utförlig och nyanserad i sin beskrivning och analys av begreppet.

Den främsta nackdelen är att ett sådant kulturbegrepp riskerar att bli statistiskt och konserverande, att en missar eller helt enkelt definierar bort nya kulturformer och/eller kontroversiella former av kultur. Så kämpar ju t.ex. flera folkbildningsverksamheter idag om att bli erkända som kulturföreteelser. Det flexibla eller operationella begreppet har till fördel att det kan fånga in nya kulturformer och att det inte skapar en situation där staten kan uppfattas godkänna vissa företeelser som kultur medan andra får en lägre status när de inte erkänns. En tydlig nackdel med det flexibla kulturbegreppet är att det kan göra det svårare att förändra inriktningen på en verksamhet. Det är t.ex. svårare att komma till slutsatsen att organisationerna av en viss verksamhet själva anser att deras verksamhet är kultur, men att detta på goda grunder kan ifrågasättas av myndigheten och att därför bör verksamheten förändras (för att få fortsatt statligt stöd).

Vår slutsats efter att ha diskuterat frågan med ett antal intervjupersoner, är ändå att det flexibla kulturbegreppet är att föredra. Vi lever i en globaliserad värld med en allt mer heterogen befolkning, många nya kulturmöten och snabba förändringar, vilket gör det allt svårare att nå konsensus om vad som bör ingå i begreppet kultur. Om myndigheten väljer att utgå från ett mer flexibelt kulturbegrepp innebär det att myndigheten i de flesta sammanhang måste vara tydlig med hur begreppet definieras och används i det aktuella sammanhanget. Sannolikt kan ett sådant förhållningssätt kombineras med ett inslag av sunt förnuft, det vill säga att om en stöter på verksamheter som ligger mycket långt ifrån det som de flesta förknippar med kultur och som enbart några få menar är kultur, så kan

myndigheten förhålla sig skeptisk. Därmed bör den tydligaste nackdelen med detta förhållningsätt kunna minska i betydelse.

## 5. Utvärdering av kulturverksamheten med hänsyn till verksamhet i både folkhögskola och studieförbund

Det finns två aspekter att ta hänsyn till under denna punkt. Den ena är att fånga hur ett syfte med statsbidraget fullföljs och den andra vilka delar av respektive verksamhet som i olika avseenden bidrar till att fullfölja syftena.

Det finns skillnader mellan folkhögskolor och studieförbund i vad de erbjuder för verksamhet och hur de är organiserade. Båda dessa aspekter påverkar hur myndigheten kan och bör organisera utvärderingar. Folkhögskolorna är ca 150 till antal och erbjuder kortare eller längre utbildningar på plats eller på distans. Den begränsade mängden och den relativt långa varaktigheten på kurserna, vanligen minst en termin, gör utvärderingssituationen gynnsam. Vissa av dessa kurser har en tydlig inriktning mot kultur och kulturverksamhet medan andra, som de allmänna kurserna, inte har samma självklara kulturanknytning. Kurser med tydlig kulturell inriktning bör kunna utvärderas relativt enkelt utifrån ansatser som annan skolutvärdering använder.

Folkhögskolorna själva menar att även deltagare i allmänna kurser åtnjuter kultur genom den speciella miljö och pedagogik som erbjuds deltagarna i kurserna som gör att de är "inbäddade" eller "infärgade" av kultur. Utvärdering denna typ av infärgning är fullt möjligt men kräver sannolikt användning av etnografiska metoder, vilket är fullt möjligt men resurskrävande.

Studieförbundens verksamhet består främst av studiecirklar, men också av kulturprogram och annan folkbildningsverksamhet. Verksamheten organiseras av studieförbundens 100-tals distrikt och lokalavdelningar. Cirkelarna och de övriga arrangemangen är många tusen till antalet och av betydligt kortare karaktär än folkhögskolornas kurser – cirkelarna är ofta bara någon eller några månader, medan övriga verksamhetsformer handlar om enskilda tillfällen. Medan folkhögskolornas kurser leds av anställda lärare så leds studieförbundens verksamheter oftast av frivilliga ledare som inte alltid har speciellt nära koppling till förbundet ifråga och kanske inte är speciellt intresserade av att lägga tid på utvärderingar. Studieförbundens verksamhet är med andra ord betydligt svårare att fånga. Här blir en utvärderare mer hänvisad till att utgå från den statistik som genereras genom verksamhetsrapporteringen.

Samtidigt bör skillnaderna mellan verksamheterna inte betonas för mycket. Det får inte uppfattas som att folkhögskolor enbart ger utbildning medan studieförbunden ägnar sig åt kulturverksamhet, ofta uppfattad som mer av en fritidsverksamhet. Folkhögskolorna betonar kraftfullt att alla som går på en folkhögskola är en del av och får del av den kultur som själva skolan ger. Folkhögskolorna talar, som nämnts, om att t.ex. de allmänna kurserna "färgas in" av den allmänna kulturen på skolan. Därtill har en stor del av folkhögskolornas kurser inriktning mot specifika kulturformer och de fyller en funktion som specialutbildning inom många konstformer. På motsvarande sätt är studieförbunden noga med att påpeka att de också förmedlar kunskap; de ägnar sig inte enbart åt fritidsverksamhet. Därför kan det vara en viktig signaleffekt att koppla samman båda organisationstyperna men även att hålla samman de fyra syftena i samma utvärderingar.

Ytterligare en aspekt att beakta är om det enbart är folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet som ska vara föremål för granskning eller om myndigheten även bör studera själva organisationerna. Detta kan knappast bli ett dominerande inslag men eftersom både framgångsrika verksamheter och mindre lyckade insatser kan ha organisatoriska orsaker, så bör myndigheten inte väja för att ge sina utvärderingar organisatoriska inslag.



Vi anser att det är viktigt att utvärdera verksamheterna lika och fokusera på folkbildning som grund. Organisation är en aspekt, inte något som särskiljer hur utvärderingen kan och bör genomföras.

#### 6. Utvärdering av kulturverksamheten för att ge en helhetsbild och samtidigt ge möjlighet till fördjupning i utvalda aspekter

Som diskuterades under punkt 1 föreslår vi att myndigheten i huvudsak utgår från i förväg fastställda utvärderingsprogram som löper över en period om t.ex. 2-5 år. I mån av resurser kan flera sådana program löpa parallellt. Exempel på möjliga program kunde vara tillgänglighet och nya målgrupper, nya konstformer och konstnärliga uttryck, relation mellan den kultur som utövas inom folkbildningen och de former och format folkbildning satt för sin verksamhet etc.

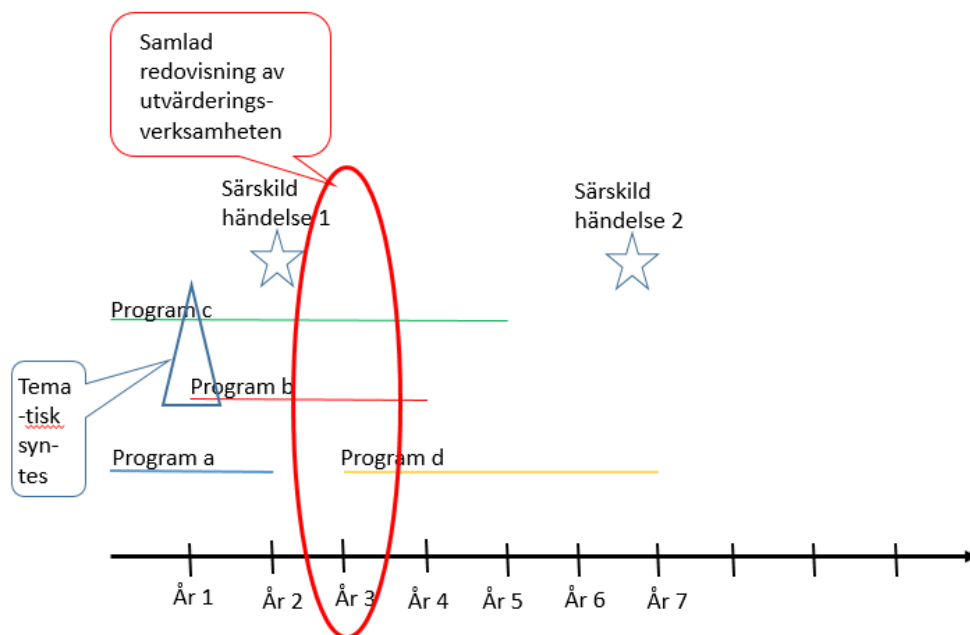
Samtidigt kan inte alla resurser låsas i programmen. En viss flexibilitet behövs för att snabbt kunna studera aktuella frågor. Andra punktinsatser kan också bli aktuella. Fokus för punktinsatserna kan hämtas ur två källor. Den ena är en sorts loggbok där medarbetare för in idéer och tankar som väcks under arbetet med andra områden. Dessa tankar kan gemensamt en eller två gånger per år diskuteras och prioriteras. Den andra källan kan vara aspekter som dyker upp ur bearbetningen av större datamängder (se punkt 12. nedan).

Tanken med detta förfaringsätt är att data utgör grunden i de program som nämn i styckets inledning. Data skapar långsiktighet och visar trender men behöver kompletteras med riktade kvalitativa utvärderingar och/eller djupa och smala kvantitativa studier.

Vi vill också lyfta möjligheten att emellanåt göra synteser för att särskilt belysa enstaka frågor eller områden som tidigare berörts i olika utvärderingar. Men här liksom i flera andra avseenden gällande myndighetens ambitionsnivå, så sätter givetvis ekonomin gränser för vad som är möjligt.

#### 7. Hur ska en utvärderingscykel planeras under förutsättning att en utvärdering, i enlighet med Folkbildningsutredningens förslag, ska presenteras vart tredje år

Det är inte meningsfullt att utanförstående konsulter föreslår exakt längd eller tematik för utvärderingsprogrammen. Men en rimlig utgångspunkt är att samtliga fyra syften med statsbidraget ska ha berörts under en cykel om 4-5 år. I bilden nedan beskrivs också hur myndigheten skulle kunna ha flera utvärderingsprogram med olika inriktning som löper parallellt men kunna göra utsnitt ur dem samt samla även annan information till den vart tredje år återkommande större rapporteringen.



Fördelen med en sådan planering är ett större oberoende och sannolikt större kontinuitet än om samtliga utvärderingsprogram löper över tre år med samma tidpunkt för start och avslut. Det är sannolikt också en fördel att inte försöka anpassa utvärderingscyklerna till riksdagens mandatperioder, återigen av skäl som kontinuitet och oberoende.

I samband med dessa frågor vill vi även lyfta några för- respektive nackdelar med in- respektive outsourcing, dvs. att genomföra utvärderingar inom den egna organisationen eller lägga ut dem på externa aktörer. De främsta fördelarna med att den egna personalen genomför utvärderingar är kompetensuppbyggnad och kontinuitet. Fördelarna med att utomstående aktörer kontrakteras är främst möjligheten att anlita experter inom olika områden, tematiska eller metodiska. Det förtjänar också att påpekas att möjligheten att göra synteser inom myndigheten är beroende av att det finns tillräcklig kompetens inom organisationen. Annars måste även detta läggas ut på externa parter. Saknas egen utvärderingskompetens i organisationen blir det på sikt också svårt med upphandling av utvärdering och att kunna lämna snabba besked i akuta frågor t.ex. till regeringen.

En idé för att möjligen öka myndighetens egen utvärderingskapacitet är att stötta folkbildningsorganisationerna med utvärderingsstudier. Det skulle kunna innebära att en av folkbildningsorganisationerna ges huvudansvaret för en utvärdering inom det egna verksamhetsområdet och genomför de mesta av arbetet med egen personal men Myndigheten för kulturanalys bistår som metodexperter och medverkar i analysen.

#### 8. Vilka datakällor som bör användas, och uppdragstagaren ska därmed ta ställning till om befintliga data är tillräckliga eller om nya data behöver samlas in

I dag finns fyra huvudsakliga datakällor som, ur ett kvantitativt och longitudinellt perspektiv, beskriver verksamheten inom folkhögskolorna och studieförbunden: Statistikrapport och Deltagarregister långa kurser respektive STUV - Studieförbundens verksamhetsredovisning<sup>25</sup> och Studieförbundens deltagarregister. De två första registren i varje grupp utgår från rapportering av arrangemang. Detta innebär att det är möjligt att utläsa olika typer av gruppdata (t.ex. uppskattad andel kvinnor eller andel personer med funktionsnedsättning). Däremot är det inte möjligt att utläsa individanknutna samband (t.ex. andelen kvinnor med en viss typ av funktionsnedsättning). De mer

<sup>25</sup> <https://www.h2.scb.se/stuv/>

individanknutna uppgifterna finns i de bägge senare registren. Samtliga register förvaltas av SCB på uppdrag av Folkbildningsrådet.

Insamlade data används i dag bland annat för bidragsfördelning, som budgetunderlag och i flera olika årliga och andra rapporter. Statistiken vidareutnyttjas i interna och externa utvärderingar och statistiksamlingar som utges av statliga myndigheter. En webbaserad statistiktjänst erbjuds regioner, landsting och kommuner.

Utöver nämnda datakällor samlar Folkbildningsrådet in statistik om folkhögskolelärares pedagogiska utbildning, antalet tjänster inom folkhögskolan, studieomdömen, söktryck, kvalitetsarbete inom folkbildningen samt olika typer av ekonomiska data.

Enligt uppgift sker kvalitetskontrollen av data hos studieförbunden innan rapportering sker till SCB. Folkbildningsrådet bedömer att överlag är data av god kvalitet och rimligt komplett.

Vi kan konstatera att kvantitativa data om folkbildningen i allmänhet finns tillgängliga via Folkbildningsrådets allmänna och mer specialiserade datainsamlingar. Detta är en god grund att bygga vidare på.

Samtidigt har vi identifierat ett antal utmaningar när det gäller befintliga datakällor och data. Den första är att insamlingen av data i övervägande utsträckning styrs av vilka bidragsmodeller som används (och inte med tanke på utvärdering av verksamheten). Detta innebär att insamlade data inte nödvändigtvis vare sig till omfattning eller till format och struktur motsvarar behoven som ställs i utvärderingsarbetet.

Vidare saknas idag mer generella insamlingar av semi-kvalitativa data av typen nöjd brukar-data. Med andra ord vet vi att x personer medverkat i en studiecirkel men inte hur nöjda de är med detta.

En mer allvarlig invändning är att data om såväl kulturevenemang som folkhögskolans korta kurser saknas i insamlade data (utöver att antalet deltagare vid kulturevenemang uppskattas av arrangören). Här krävs med andra ord ett utvecklingsarbete för att alls kunna följa och utvärdera dessa verksamheter.

Det saknas också idag möjlighet att i data mäta och värdera den "inbäddade" kulturen. För att komma åt denna aspekt på kulturverksamheten inom folkbildningen krävs sannolikt ett omfattande arbete för att på ett strukturerat sätt identifiera och beskriva för att slutligen "tagga" mätdata med information om halt och form på kulturen.

Vi vill också lyfta frågan kring hur data idag samlas in om individer. Insamlingen baseras på personnummer som gör att data om en viss deltagare inom folkbildningen kan kompletteras med persondata via tillgängliga personregister. Även om förfarandet har sina uppenbara fördelar väcker det både principiella och metodmässiga frågor. Till de första hör frågan om deltagarnas integritet. Är det idag möjligt att på något sätt meddela att en inte önskar få sitt personnummer använt för statistik ändamål? Till de senare hör bland annat att all statistik på detta sätt kommer att utgå från juridiskt kön vilket är en allvarlig inskränkning av könsbegreppet och att uppgifter om hemort kommer att utgå från den ort där personen är skriven och inte där hen bor.

Vi vill också lyfta frågan att vi fått indikationer på att det kan förekomma situationer där aktörer ute i verksamheten är tveksamma till att rapportera data. Vad detta beror på och hur det kan åtgärdas bör utredas.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att tillgängliga data inte i tillräcklig omfattning beskriver kulturverksamheten inom folkbildningen. Det kommer att krävas ett arbete för att dels identifiera

vilka delar som saknas, dels hur det ska bli möjligt att anpassa datainsamlingen i framtiden. Det kommer att krävas en analys av informationsmodellen och insamlingsmetod. I sammanhanget bör det även beaktas att ändringar i informationsmodellen tar ca ett år att genomföra.

Vi tror även att det kunde vara en idé att inför ett etiskt råd med ansvar för den statistik som samlas in. Kanske kan ett sådant råd öka rapporteringsviljan.

### 9. Hur uppdraget att utvärdera folkbildningen kan anpassas till myndighetens övriga verksamhet

Uppdraget i sig är mycket omfattande samtidigt som myndigheten har tämligen begränsade resurser att avsätta. Det nödvändiggör prioriteringar, avstämningar och samarbete med externa aktörer. IFAU och myndigheten bör vid regelbundna träffar stämma av varandras planer och se var myndigheterna kan samverka och var det är möjligt att göra tydliga uppdelningar av frågor för att inte överlappa varandras insatser. Andra möjliga samarbetspartners är Folkbildningsrådet, Folkbildningsförbundet, SKL och RIO. Utgångspunkten för ett samarbete skulle kunna vara ett gemensamt intresse dels att utveckla verksamheten med hjälp av utvärderingar och dels att gemensamt bättre kunna spegla folkbildningens kulturverksamhets nyansrikedom, jämfört med om de olika organisationerna arbetar var för sig. Som framhölls under punkt 7 ovan skulle ett samarbete kunna innebära att en av folkbildningsorganisationerna ges huvudansvaret för en utvärdering inom det egna verksamhetsområdet och genomför de mesta av arbetet med egen personal men att Myndigheten för kulturanalys bistår som metodexperter och medverkar i analysen.

Men det bör samtidigt påpekas att dessa organisationer emellanåt själva kan bli föremål för utvärdering. Därför bör samarbetet inte bli för intimt utan begränsas till frågor där samtliga parter är överens om lämpligheten i samarbetet. Som framgår av punkt 1 har vårt förslag till utvärderingscykel en övervikt åt kvantitativt inriktade utvärderingar. Ett viktigt skäl till detta är myndighetens resurssituation. Det är vanligen mindre resurskrävande att genomföra kvantitativa undersökningar än kvalitativa och för att myndigheten ska kunna täcka ett så stort område som möjligt med sina utvärderingar behöver fokus ligga på kvantitativa undersökningar. Från vår sida ser vi gärna ett ökat inslag av kvalitativa utvärderingar som kan komplettera och nyansera den bild de kvantitativa undersökningarna ger. Men myndighetens möjligheter att öka mängden kvalitativa utvärderingar är beroende av vilka resurser som finns att tillgå.

### 10. Hur "kulturverksamheten" inom folkbildningen kan avgränsas

Det har under utredningen framkommit att personer verksamma inom folkbildningen starkt framhåller att kultur och kulturverksamhet är integrerade delar i folkbildningens pedagogik. Våra informanter menar att människosynen och kunskapssynen är annorlunda än inom utbildningssektorn och i den miljö som präglar folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet är kulturen en central del. Det går inte, menar man, att tänka bort att kursen eller studiecirkeln är inbäddad i denna helhet. Även om kursen eller studiecirkeln inte uttryckligen handlar om kultur så finns kulturen som en stark infärgning i allt vad folkhögskolorna och studieförbunden gör. Vi har tagit intryck av denna argumentation och menar att detta är ett perspektiv som myndigheten bör beakta. Den är en så viktig del av folkbildningen att den knappast kan förbises.

Men att utvärdera ett sådant fenomen innebär tämligen stora metodologiska utmaningar. För att kunna utvärdera denna "infärgning" så krävs sannolikt kvalitativa metoder närmast av karaktären deltagande studier eller liknande etnografiska metoder. Som tidigare framhållits är detta ytterst resurskrävande. Det kommer knappast kunna göras mer än som enstaka nedslag. Men det kan vara nog så viktigt att myndigheten tydliggör att sin förståelse för "infärgningens" betydelse även när

detta perspektiv inte kan tas med i en utvärdering. Detta kan tydliggöras genom att ett explicit klarläggande av att det av resursskäl inte är möjligt att ta med frågan i en viss utvärdering.

### 11. Hur kulturverksamheten inom folkbildningen kan utvärderas även mot de nationella kulturpolitiska målen

Vi har i denna diskussion fokuserat på utvärdering mot statens syften med stödet till folkbildningen. Riksdagen har emellertid inte bara fastslagit syften med detta utan också mål för kulturpolitiken. Dessa syften och mål är i viss utsträckning överlappande. Syftet att "bidra till att bredda intresset för och delaktigheten i kulturlivet" överensstämmer hög grad med kulturpolitikens mål att "främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor". Att bidra till allas möjligheter till bildning ligger också mycket nära att "främja allas möjligheter" till sådan. Samtidigt som vissa av dessa syften och mål ligger tillräckligt nära varandra för att skillnaderna främst ska vara språkliga finns det emellertid skillnader i tonvikt och fokus. Folkbildningsverksamheten är bredare och innefattar mycket verksamhet som inte omfattas av kulturpolitikens område eller av målen för kulturpolitiken. Kulturpolitiken har ett fokus på utveckling och kvalitet i den professionella delen av kulturlivet, något som inte ingår i syftena med stödet till folkbildningen (vilket inte hindrar att folkbildningens kulturverksamhet ändå fyller en roll i det professionella kulturlivet, i synnerhet i mindre och mellanstora kommuner).

Enligt vad vi har erfarit från våra intervjuer råder det delade meningar om lämpligheten i att använda de kulturpolitiska målen som utgångspunkt för utvärderingar av folkbildningens kulturverksamhet. Vi vill påtala vikten av att i utformningen av utvärderingsuppdrag är tydlig i fråga om vilka syften och mål som utvärderingen utgår ifrån, och som verksamheten har att arbeta mot. Detta hänger också samman med frågan om i vilken utsträckning som stödet till folkbildningen är att betrakta som en del av den statliga kulturpolitiken, samt med hur avgränsningen mellan kulturdepartementets och utbildningsdepartementets ansvarsområden organiseras.

### 12. Hur utvärderingen av kulturverksamheten inom folkbildningen ska göras mot bakgrund av den officiella statistiken för studieförbund

En väg att gå när det gäller att utnyttja den officiella statistiken för studieförbunden är tillämpa ett "big data"-tänkande. Det innebär att stora mängder data lagras på ett sätt och i ett format som möjliggör sökningar utifrån aspekter som inte är på förhand är definierade. Lite förenklat kan en säga att data inte lagras i färdiga tabellformat.

Därmed kan myndigheten regelbundet och mer eller mindre förutsättningslöst söka igenom dataunderlaget för att se om några statistiska samband eller andra mönster uppenbara sig. Det kan handla om geografiska, organisatoriska, ämnesmässiga aspekter eller aspekter kopplade till deltagarna etc. Därefter är det möjligt att granska om dessa mönster eller fenomen har någon relevans för folkbildningsområdet och förtjänar fördjupade analyser.

Tanken här är alltså att komplettera de medvetna analyser som beskrivits tidigare med mer explorativa datakörningar. Detta förhållningssätt erbjuder goda möjligheter att hitta tidigare okända samband men flexibiliteten kommer med ett pris: det krävs kompetens och tid för att "tråla i data". Vi är dock övertygande om att ett sådant angreppssätt skulle kunna visa sig värdefullt.

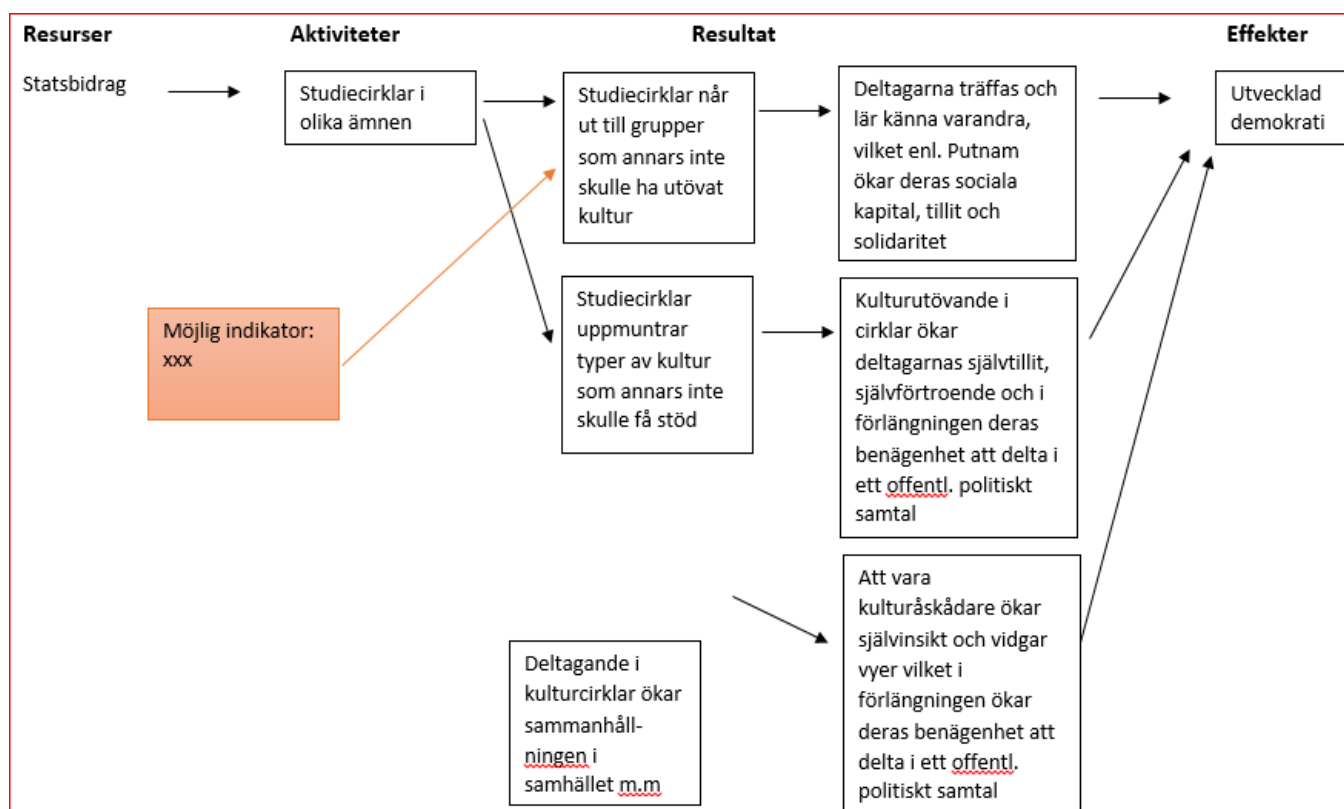
## Litteraturlista

Listan är en sammanställning av de underlag som använts i arbetet med rapporten.

- Myndigheten för kulturanalys, 2012, Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik, rapport 2012:2

- Folkbildningsförbundet m.fl., 2013, Vägval & Vilja, ISBN 978-91-88692-49-8
- Folkbildningsrådet, 2013, Utvärderingsplan: Cirkeldeltagarundersökning 2013 (Dnr 30, 2013, 052)
- Folkbildningsrådet, 2013, Samlad bedömning av folkbildningens samhällsbetydelse
- Folkbildningsutredningen, "Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering" (SOU 2012:72)
- Förordning om statsbidrag till folkbildningen (1991:977)
- Foss Hansen, Hanne (2012): Systematic evaluation governance. New logics in the development of organisational fields. *Scandinavian Journal of Public Administration*.
- Harding, Tobias, Sara Tannå & Jens Lejhall (2013): *Kulturprogrammets betydelse för lokalsamhället: Utvärdering 1 av studieförbundens kulturprogram*. Folkbildningsrådet.
- Kultur i studieförbunden – Kulturens varp och mångskiftande inslag, Folkbildningsrådet (ISBN 91-631-1986-2)
- Lindgren, Lena (2009): "Effekter och evidens. En metautvärdering inom folkbildningsområdet". Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, 2009.
- Proposition "Allas kunskap – allas bildning" (prop. 2013/2014:172)
- Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan, "Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer" (SOU 2014:12)

## Appendix 1 Schematisk systembeskrivning



*En schematisk illustration av en möjlig del av en systembeskrivning för kulturverksamheten inom folkbildningen*