



Datum
2024-10-16
Adress

Diarienummer
KN-2024-4614

Yttrande

Till
Kommunstyrelse

Remiss Utbildningsdepartementet - Bildning, utbildning och delaktighet - folkbildningspolitik i en ny tid (SOU 2024:42) STK+2024+1267

Kulturnämnden föreslås besluta att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Kulturnämnden välkomnar utredningens översyn av folkbildningens mål samt strukturer för kontroll och uppföljning. Den organisation som utredningen föreslår för uppföljning bedöms dock som splittrad och förväntas väsentligt öka det administrativa arbetet och kostnaderna för detta. Det i utredningen nämnda alternativet, att anlita Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) för detta uppdrag, skulle ytterligare kunnat övervägas som alternativ.

Armlängds avstånd är en grundpelare i styrning av kulturinstitutioner, men bedöms kunna behållas även med en större förändring av självförvaltningsmodellen. Bland annat nämner utredningen avsaknaden av ansvarsutkrävande som en nackdel inom nuvarande modell.

Kulturnämnden delar utredningens uppfattning om och förslag avseende återbetalning av ej utnyttjade statsbidrag och menar vidare att anseendet för folkbildningen kommer att öka genom utredningens förslag. Med ett närmande till övrig utbildning avseende uppföljning och kontroll skulle förtroendet för folkbildningen ytterligare kunna höjas och det stora värdet av folkhögskolors och studieförbunds folkbildande och breda verksamhet bibehållas.

Föreslagna förändringar förväntas kunna träda i kraft med början 2026.



Yttrande

Utgångspunkt och problembild

Malmö stads kulturnämnd har beretts tillfälle att yttra sig över föreliggande remiss. Folkbildningen fyller en viktig roll i samhället och bidrar genom sitt arbete till att stärka det informella lärandet och genom det skapa ett starkt demokratiskt samhälle. En viktig förutsättning är att folkbildningen kan verka som en självständig kraft. För att detta ska fungera behövs ett tydligt ramverk kring fördelning och uppföljning av bidragsmedel. Kulturnämnden finner det därför angeläget att se över mål, styrmodell samt strukturer för uppföljning och utvärdering av folkbildningen och finner det även positivt att balansen mellan styrning och folkbildningens frihet ägnas särskild uppmärksamhet. Att säkerställa att offentliga bidrag används ändamålsenligt och adekvat är en grundpelare när det gäller tillit till myndigheter och offentliga system.

Utredningens slutsatser

Utredningen konstaterar att folkbildningen bär upp ett levande civilsamhälle och fungerar som stöd i föreningsdemokrati. Det är då av särskild vikt att kontroll- och uppföljningssystem fungerar och att fusk med mera beivras. Folkbildningens bidrag till kulturlivet behandlas förhållandevis summariskt med hänsyn till den betydelsefulla roll som den har för kultursektorn, inte minst utbildningsmässigt.

De utbildningsbehov som listas är angelägna och nödvändiga för att folkbildningen ska kunna behålla sin auktoritet och sitt anseende. Att då förbättra kontroll och uppföljning av de statliga medlen är självklart, men även följsamhet gentemot nya grupperns behov och att motverka antidemokratiska strömningar har en hög angelägenhetsgrad.

Kulturnämnden anser också att analysen av tydliga alternativ till självförvaltningsmodellen kunde ytterligare fördjupas. Som utredningen konstaterar har modellen både för- och nackdelar. Styrkan i modellen är enligt utredningen att den skapar armlängds avstånd mellan folkbildningens verksamhet och politik, att den främjar ideellt engagemang och att beslut fattas nära verksamheterna. Nackdelarna med självförvaltningsmodellen nämns av utredningen i termer av att det saknas möjligheter till direkt styrning och ansvarsutkrävande om verksamheten inte fungerar på önskvärt sätt. Vidare påpekas att möjligheter till inflytande över den ekonomiska förvaltningen är begränsade och att lojalitetskonflikter kan uppstå (s 334).

Utredningen förordar att självförvaltningsmodellen behålls. Kulturnämnden menar att kravet på armlängds avstånd sannolikt skulle kunna behållas oförändrat, även med en



något mer långtgående styrning. Att förbättra och därefter upprätthålla förtroendet för folkbildningen måste väga mycket tungt och står i direkt relation till hållbara och långsiktiga system för kontroll. Att hitta rätt balanspunkt är således en av föreliggande utrednings stora utmaningar.

Utredningens förslag

Ändrad målstruktur, nytt mål, nya delmål och nya indikatorer

Huvudmålet som föreslås, ”höjd bildningsnivå, höjd utbildningsnivå och ökad delaktighet i samhället”, bedöms som grundläggande för folkbildningen i en bred bemärkelse. Även delmålen borde ha denna samhällsförankring och mäta förändring i ett bredare perspektiv. Att följa upp och med föreslagna indikatorer mäta måluppfyllelse för det första delmålet ”att fler människor breddar och fördjupar sina kunskaper och når nya insikter”, bör innefatta även kvalitativa indikatorer, vilket utredningen konstaterar inte är fallet (s 310).

Det andra delmålet ”Att fler människor intresserar sig för kulturell utbildning och bildning samt att delaktigheten i kulturlivet ökar och breddas”, bör inte endast avse utbildning inom folkbildningens sfär. Att kulturell bildning åtminstone implicit bör öka intresset även för kulturverksamheter utanför folkbildningen bör inkluderas i delmålet. Indikatorerna är vaga och har begränsade perspektiv, vilket utredningen också framhåller (s 315).

Vidare anser kulturnämnden att det tredje delmålet ”att fler människor får nya och återkommande möjligheter att gå vidare i arbetsliv och studier” är högst betydelsefullt. Här ges Statistiska centralbyrån (SCB) en tydlig roll med ett särskilt etableringsmått, vilket bör ge en god bild av folkhögskolornas relevans och kvalitet.

Det fjärde delmålet, att bidra till ”ökad sammanhållning och gemenskap genom att nya målgrupper nås och att personer med olika bakgrund och förutsättningar möts i folkbildande sammanhang” kräver ett omfattande uppföljningsarbete för att korrekt kunna följas upp och utvärderas. Kartläggning av personer med olika bakgrund är känsligt och kan uppfattas som integritetskränkande. Svårigheterna att mäta utfallet av målet påpekas mycket riktigt i utredningen (ss 321–323).

Sammantaget beräknas uppföljningen av delmålen kräva ett betydande administrativt merarbete där även kvalitativa undersökningar och analyser av dessa bör ingå.



Den nuvarande modellen för styrning av statsbidraget till folkbildningen ska modifieras

Utredningen föreslår en modifiering av den nuvarande självförvaltningsmodellen med ökad transparens och kontroll, vilket är lovvärt. De föreslagna förändringarna innefattar bland annat en regelbunden oberoende utvärdering och en ny ordning för återtagande av återbetalda medel. Utredningen belyser även alternativet att folkbildningsanslaget fördelas, kontrolleras och följs upp av MUCF (ss 353 -). Detta alternativ torde vara förhållandevis enkelt att genomföra och naturligt kunna innefattas inom myndighetens uppdrag, samtidigt som kostnaderna skulle kunna hållas nere.

Ny modell för regelbunden uppföljning och utvärdering

Införandet av en ny modell för uppföljning och utvärdering välkomnas. Tilltron till myndigheter byggs bland annat upp av att uppdragen bedöms som samhällsviktiga och adekvata, men även av att offentliga medel används på ett korrekt och ändamålsenligt sätt. Den av utredningen föreslagna modellen med tre oberoende kontrollinstanser: Myndigheten för kulturanalys (MYKA), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och Centrum för idrottsforskning (CIF), verkar svårhanterlig och spretig. De tre instansernas resultat bör rimligen efter genomförandet sammanvägas och det samlade resultatet analyseras.

I samband med förändringen menar utredningen också att de uppföljnings- och utvärderingsuppgifter som tidigare tilldelats Folkbildningsrådet och Svenska Idrottsrörelsens Studieförbund (SISU) Idrottsutbildarna bör ses över i avsikt att tydliggöra gränsdragningen gentemot de statliga utvärderingsorganisationernas uppdrag, vilket verkar rimligt.

Med en redan genomförd reduktion av statsanslaget till folkbildning bör alla kostnader för administration, inbegripet kontroll och styrning, noggsamt övervägas. Kulturnämnden ser logiken i förslaget, men menar dock att uppföljning och utvärdering bör kunna genomföras genom ett mer kostnadseffektivt och enklare tillvägagångssätt.

Kulturnämnden menar följaktligen att alternativet med en enda myndighet som fördelande och kontrollerande skulle kunna öka transparensen, minska de totala omkostnaderna, och underlätta styrning och kontroll.

Utredningen föreslår bland annat effektutvärderingar av statsbidragsfinansierad folkbildningsverksamhet genom MYKA. Effektutvärderingar är notoriskt svåra att genomföra och kritiserar ofta av statsvetenskapliga företrädare, eftersom isolering av enstaka interventioner svårligen låter sig göras. Ambitionen är dock god och förhoppningsvis kan man genom kvalitativa undersökningar nå ett godtagbart resultat.



Förstärkt kontroll och ökad transparens av statsbidraget

Parallellt med förstärkt kontroll av statsbidrag föreslår utredningen en ökad transparens (s 32). Vidare föreslås en särredovisning av statsbidrag, man ska kunna "följa" de statliga medlen, inte minst för att kunna redovisa oförbrukade anslag. Kulturnämnden välkomnar dessa förslag, liksom att bidragsmottagare ska redovisa vilka samverkansparter de haft och den ökade måluppfyllelse dessa parter bidragit till. Likaså välkomnas ett likalydande demokrativillkor för statens hela bidragsgivning. Ett sådant villkor torde även underlätta uppföljningen av genomförd verksamhet mellan olika politikområden.

Att införa proaktiva kontroller och löpande uppföljning skulle kunna underlätta mer grundläggande utvärderingar och framför allt bygga upp ett ömsesidigt förtroende för alla, anslagsgivande såväl som verkställande parter.

Riksrevisionen ska genomföra årlig revision på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna

Att förnya kravet på att Riksrevisionen (tidigare Riksrevisionsverket) ålägges att ombesörja en permanent statlig revision verkar foljdriktigt och bör kunna minska felaktig bidragsgivning. Kulturnämnden delar utredningens uppfattning att Riksrevisionen har de bästa förutsättningarna för att tillgodose statens behov av adekvat revision.

Återtag och återbetalning av statsbidrag

Utredningen föreslår att väsentligt belopp utnyttjade medel (medel överstigande 10 miljoner kronor, i vissa fall procentuellt belopp) ska återbetalas (s 477). Att ej utnyttjade statliga bidrag återredovisas till staten är rimligt. Att utredningen föreslår att lämna nuvarande ordning för hantering av oförbrukade medel oförändrad i avvaktan på utvärdering av de nya fördelningsmodellerna (s 482), verkar dock inte i linje med översyn av övriga kontrollsystem och förslag för återbetalning. Enligt kulturnämndens åsikt bör ett helhetsgrepp tas för hela bidragsprocessen, även återbetalning, och således ej avvakta en separat utvärdering av föreslagna åtgärder.

Genomförande och konsekvenser

Som utredningen mycket riktigt påpekar kommer sannolikt förtroendet för folkbildningen att öka med de föreslagna förändringarna. Dock bedöms konsekvenserna för de föreslagna kontrollmyndigheterna, MYKA, IFAU, CIF och SCB vara betydande och möjligen kunna belysas ytterligare. Utredningens förslag kommer att medföra en ökad administration och därmed ökade kostnader. Det är därför av stor vikt att nya kontrollrutiner kan genomföras med en rimlig



resurstilldelning och att så få kontrollinstanser som möjligt blir involverade. Kulturnämnden menar följaktligen att förslaget att låta MUCF härvid spela en större roll ytterligare bör övervägas.

Övervägas borde även möjligheten att folkbildningen mer jämställs med övrig utbildning i samhället. Likvärdiga strukturer och regler så långt möjligt skulle kunna höja folkbildningens status och ge folkbildningen den roll som den förtjänar enligt huvudmålet.

Ordförande Janne Grönholm (MP)

Kulturdirektör Annika Cedhagen