

# strategirådet

## Utvärdering av Folkbildningsrådets förnyade uppdrag

december 2020



# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	2
1. Inledning.....	3
1.1 Om utvärderingsuppdraget.....	3
1.2 Utvärderingens metod.....	3
1.2.1 Teoribaserad ansats.....	4
1.2.2 Utvärderingen bygger på intervjuer.....	5
1.2.3 Metodologiska utmaningar.....	5
2. Folkbildningsrådets förnyade uppdrag.....	6
2.1 Bakgrund och avsikter.....	6
3. Huvudsakliga iakttagelser.....	7
3.1 Implementering av det förnyade uppdraget.....	7
3.1.1 Utveckling och implementering av formella strukturer.....	7
3.1.2 Utveckling och implementering av processer.....	8
3.2 Effekter av arbetet i linje med det förnyade uppdraget.....	9
3.2.1 Ökad grad av professionalism.....	10
3.2.2 Ökad grad av oberoende mellan Folkbildningsrådet och dess medlemmar.....	11
3.2.3 Stärkt intern legitimitet.....	14
3.2.4 Stärkt extern legitimitet.....	14
4. Sammanfattande diskussion och rekommendationer.....	17
4.1 Rekommendationer.....	18
BILAGA I Intervjupersoner och litteraturförteckning.....	19



Rapporten är skriven av Olov Wolf-Watz, Strategirådet AB.



## Sammanfattning

För att möta förändringar inom folkbildningen och omvärlden initierade Folkbildningsrådets tre medlemsorganisationer år 2012 en översyn av Folkbildningsrådets styrning, organisation och uppdrag. Översynen presenterades på representantskapet 2013 och rymde förslag om ändringar utifrån fem principiella utgångspunkter.

- Slå vakt om och värna självförvaltningsprincipen inom folkbildningen.
- Stärka Folkbildningsrådsmodellens legitimitet såväl internt som mot det omgivande samhället.
- Den statliga utvärderingen ska ske oberoende och självständigt.
- Säkra folkbildningens inflytande, insyn och styrning av Folkbildningsrådet.
- Skapa förutsättningar för att effektivisera och förnya Folkbildningsrådet.

Strategirådet fick uppdrag av Folkbildningsrådets medlemsorganisationer att utvärdera det förnyade uppdraget. Utvärderingen har i huvudsak fokuserat på att bedöma om verksamhetens förändring i linje med det förnyade uppdraget bidragit till önskade effekter på kort och lång sikt. Resultatet av utvärderingen ska bidra med kunskap som kan användas för att vidareutveckla verksamheten. Denna rapport samlar resultatet av utvärderingsarbetet.

Utvärderingen visar att uppdraget har implementerats i linje med uppdragets intentioner. Formella förändringar har genomförts, uppdragen har renodlats och processer för uppföljning och granskning har stärkts. Det har också bidragit till en stärkt professionalism i centrala processer och i ett ökat oberoende i förhållande till medlemsorganisationerna. Det har också bidragit till att folkbildningsrådet har en stark intern legitimitet. Förklaringen till detta är ett medvetet och långsiktigt utvecklingsarbete i linje med det förnyade uppdraget.

Det går dock att nyansera denna övergripande bild. Även om professionalismen har stärkts i processen kring uppföljning och granskning finns det fortfarande brister i processen som påverkar graden av professionalism. Processen uppfattas som långsam, granskningen alltför välvillig och sanktionerna för svaga.

När det gäller Folkbildningsrådets oberoende kan även den bilden nyanseras. Det förnyade uppdraget skapade ett nytt gränssnitt mellan Folkbildningsrådet och medlemsorganisationerna som också kom att påverka organisationernas roller. Utvärderingen visar att det fortfarande saknas en samsyn kring hur de rollerna ska se ut. Synen på hur gränssnittet mellan myndighetsrollen och rollen som företrädare för medlemsorganisationer ska se ut varierar beroende på vilken medlem man talar med. Olika medlemmar har olika bilder och formar olika strategier utifrån dessa. Konsekvensen blir inte bara friktion i samarbetet utan också att folkbildningen missar möjligheten till ett samlat strategiskt agerande i centrala frågor.

Folkbildningen ska med det förnyade uppdraget slå vakt om och värna självförvaltningsprincipen genom att stärka Folkbildningsrådsmodellens legitimitet såväl internt som mot det omgivande samhället. Utvärderingen visar att Folkbildningsrådet bara delvis kan påverka den externa legitimiteten. Förtroendet för Folkbildningsrådsmodellen påverkas av ett antal yttre faktorer som det förnyade uppdraget och Folkbildningsrådet inte kan påverka direkt. Indirekt kan ett skärpt arbete mot oegentligheter bidra till en stärkt legitimitet.



# I. Inledning

## I.1 Om utvärderingsuppdraget

Folkbildningsrådets förnyade uppdrag har gällt sedan 2014 och inför 2020 bedömde Folkbildningsrådets medlemsorganisationer att det fanns anledning att utvärdera hur arbetet med att implementera uppdraget har fungerat. Utvärderingen ska följa upp de principiella utgångspunkter som antogs av representantskapet 2013 och riktlinjerna till ett förnyat Folkbildningsråd – med särskild fokus på:

- Hur har intentionerna fullföljts och utvecklats?
- Hur väl har de principiella punkterna uppnåtts?

Utvärderingen ska särskilt beakta följande frågor:

- Folkbildningsrådets roll och funktion att verka i myndighets ställe på uppdrag av staten visavi uppdrag från medlemsorganisationerna. Hur står sig självförvaltningsprincipen?
- Hur utvecklas Folkbildningsrådsmodellens legitimitet externt och internt?
- Hur arbetar medlemsorganisationerna och Folkbildningsrådet för att stärka självförvaltningsmodellen och dess legitimitet?
- Hur har Folkbildningsrådets arbete med uppföljning av statsanslaget respektive utvärdering av statens fyra syften med statsbidraget utvecklats? Hur ser relationen ut till statens egna utvärderings- och uppföljningsarbete av de fyra syftena med anslaget till folkbildningen?
- Utvecklingen av folkbildningens inflytande, insyn och styrning över Folkbildningsrådet

Utvärderingen ska besvara följande mer specifika frågor rörande Folkbildningsrådets utvecklingsarbete:

- Hur har Folkbildningsrådets arbete med att bevilja, följa upp och granska statsbidrag utvecklats?
- Hur har rollen som sektorsansvarig för folkbildningen begränsad till att bevaka och sprida kunskap om folkbildningen till beslutsfattare fungerat?
- Hur har uppdraget att bevaka utbildningsformen folkhögskola i utbildningssystemet utvecklats?
- Styrelsens sammansättning.
- Representantskapets roll och utformning.

Strategirådet har fått i uppdrag av Folkbildningsrådets medlemsorganisationer att genomföra utvärderingen som i huvudsak ska bedöma implementering av det förnyade uppdraget samt värdera och förklara dess effekter. Den ska också ge kunskap kring möjligheter och utmaningar rörande det långsiktiga arbetet med att stärka Folkbildningsrådets legitimitet, internt och externt. Primära mottagare av rapporten är Folkbildningsrådets medlemsorganisationer, samt Folkbildningsrådet.

## I.2 Utvärderingens metod

I detta avsnitt summeras grunddragen i det metodologiska angreppssätt som utvärderingen bygger på. I den första delen beskriver jag den teoribaserade ansats som ligger till grund för utvärderingen. Jag beskriver också huvuddragen i verksamhetslogiken för det förnyade uppdraget. I den andra delen





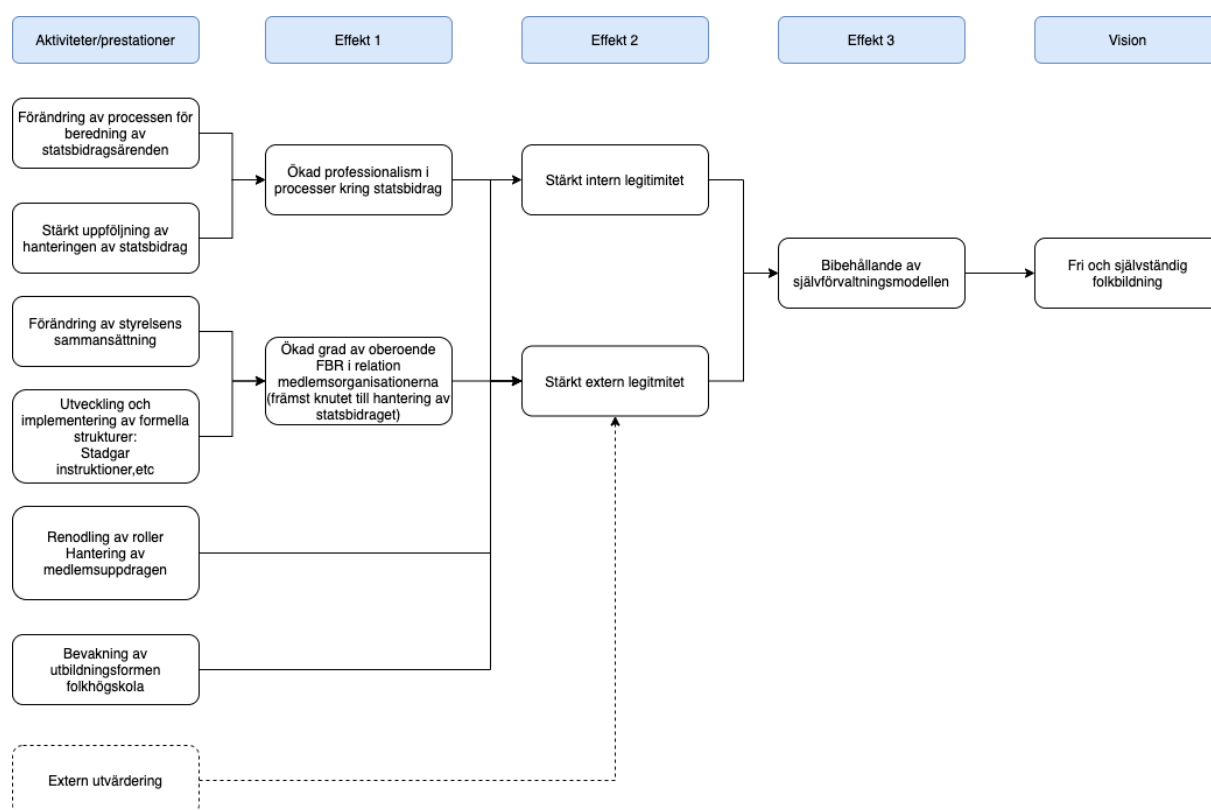
presenteras utvärderingens empiri. Slutligen diskuteras metodologiska utmaningar som påverkat utvärderingen.

## 1.2.1 Teoribaserad ansats

Utvärderingen utgår från en teoribaserad ansats. Teoribaserad utvärdering är en analytisk strategi där antagandena om hur en verksamhet är tänkt att fungera systematiskt jämförs med information om hur verksamheten faktiskt fungerar.<sup>1</sup>

Centralt för en teoribaserad utvärdering är den logik som beskriver hur verksamheten är tänkt att skapa avsedda effekter – verksamhetslogiken. Logiken för det förnyade uppdraget har tagits fram under våren 2020 tillsammans med företrädare för medlemsorganisationerna och Folkbildningsrådet adjungerat. Den beskriver uppdragets beståndsdelar och hur de är länkade till avsedda effekter på kort och lång sikt.<sup>2</sup>

**Figur 1 Verksamhetslogik för Folkbildningsrådets förnyade uppdrag**



Verksamhetslogiken beskriver den logiska strukturen för det förnyade uppdraget, dess olika delar och hur de är tänkta att bidra med effekter på olika nivåer. Det tar sikte mot visionen om en fri och självständig folkbildning. Vägen dit går via att självförvaltningsmodellen bibehålls. Det nya uppdraget rymmer två sätt att säkerställa att modellen bibehålls och det är genom att stärka Folkbildningsrådets interna och externa legitimitet.

<sup>1</sup> Treasury Board of Canada Secretariat (2009). *Theory-Based Approaches to Evaluation: Concepts and Practices*. Hämtad från: <http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/tbae-aeat/tbae-aeattb-eng.asp>

<sup>2</sup> Användningen av effektbegreppet utgår från ESV:s definition att en effekt är "en förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat". ESV 2006:8 *Effektutvärdering – att välja upplägg*



Detta ska i sin tur ske på olika sätt. För det första ska det ske via en förändring av folkbildningsrådets organisation och processer i syfte att öka graden av professionalism i hanteringen av statsbidraget och att öka graden av oberoende från medlemsorganisationer. Detta ska i sin tur ske konkret genom att utveckla processen för att bereda statsbidragsärenden, genom att förändra styrelsens sammansättning samt genom att utveckla och implementera formella strukturer, såsom stadgar, instruktioner, etc. För det andra ska det ske via aktiviteter som inte direkt berör Folkbildningsrådets organisation, nämligen att bevaka utbildningsformen folkhögskola i utbildningssystemet och att låta sig utvärderas av extern utvärderare. Den sistnämnda är streckad i modellen eftersom en återkommande extern utvärdering av folkbildningen inte har etablerats.

## 1.2.2 Utvärderingen bygger på intervjuer

För att kunna besvara utvärderingens frågeställningar har intervjuer genomförts med företrädare för organisationer inom och utanför folkbildningen. Urvalet av intervjupersoner har gjorts i samråd med uppdragsgivarna. Sammanlagt bygger utvärderingen på intervjuer med 35 personer. Förteckning över intervjupersoner återfinns i bilaga 1.

Vid sidan av intervjuer bygger utvärderingen på relevant litteratur såsom underlag knutet till det förnyade uppdraget, externa utvärderingsrapporter och granskningar av folkbildningen.

Som stöd för analysen har utvärderingens frågor sorterats i en analysram. Analysramen togs fram i inledningen av arbetet tillsammans med uppdragsgivarna. Tillsammans med verksamhetslogiken har den väglett analysarbetet i utvärderingen.

## 1.2.3 Metodologiska utmaningar

Utvärderingen har präglats av ett par metodologiska utmaningar. De är länkade till en övergripande utmaning om hur ett begränsat antal intervjuer kan fånga svaret på frågan om intern och extern legitimitet.

När det gäller den interna legitimiteten utgår bedömningen från intervjuer med företrädare för olika delar av folkbildningen på olika nivåer, som företräder olika medlemsgrupperingar. Utgångspunkten för bedömningen av legitimiteten är hur intervju svaren förhåller sig till varandra. Om det finns en samstämmighet i olika frågor eller om det finns en stor diskrepans mellan olika intervjupersoner har varit avgörande för bedömningen.

Frågan om extern legitimitet är beroende av perspektiv och intressen – att göra en sammanvägd bedömning utifrån ett fåtal utsagor låter sig inte göras. Utmaningen har hanterats genom att dela upp beskrivningen av den externa legitimiteten utifrån tre olika typer av intressenter – uppdragsgivare, samarbetsparter samt övriga yttre aktörer.

En annan utmaning har att göra med att synen på Folkbildningsrådet och folkbildningen inte är statisk. Förtroende är en färskvara och påverkas av faktorer bortom hur Folkbildningsrådet hanterar det förnyade uppdraget. Denna rapport kan ge en ögonblicksbild av den externa legitimiteten utifrån olika perspektiv samt en bild av vilka faktorer som påverkar legitimiteten.



## 2. Folkbildningsrådets förnyade uppdrag

I detta avsnitt beskriver jag bakgrunden till Folkbildningsrådets förnyade uppdrag – den problembild som uppdraget tar utgångspunkt i och varför det förnyade uppdraget lades fram som lösning.

### 2.1 Bakgrund och avsikter

Som ideell förening styrs Folkbildningsrådet av sina medlemmar. Men samtidigt styr regeringen Folkbildningsrådets verksamhet genom att i förordning ge myndighetsuppgifter att fördela bidrag och andra uppdrag som följer med det.<sup>3</sup> Grundproblemet som det förnyade uppdraget skulle lösa var den oklara relationen mellan Folkbildningsrådet och medlemsorganisationerna som kom att påverka hur myndighetsuppdraget hanterades. Organisationerna delade lokaler och beslut om bidragsgivning bereddades i grupper där både företrädare för bidragsgivaren och bidragsmottagarna satt med. Styrelsen var också sammansatt av aktörer från de olika medlemsorganisationerna. Det har beskrivits som en organisation med en inbyggd jävsproblematik där rollerna i beslut om fördelning av statsbidrag och mottagande av statsbidrag blandades.

Folkbildningsrådets förmåga att leva upp till de krav på transparens och oberoende som myndighetsuppdraget förde med sig ifrågasattes också av bland annat Riksrevisionen som i en rapport från 2011 slår fast att myndighetsutövningen behöver utvecklas. Även om Riksrevisionen inte bedömde ändamålsenligheten i den befintliga organisationen slog de fast att orsaken till brister i myndighetsutövningen kunde härledas till intressekonflikter som följer med styrelsens sammansättning.<sup>4</sup> Risker för intressekonflikter i beslutsfattande och risken med en sammanblandning av olika uppgifter lyftes också redan 2004 i regeringens proposition 2005/06:192.10.<sup>5</sup>

Förslaget om ett förnyat uppdrag tog fasta på den kritiken och syftade bland annat just till att stärka oberoendet mellan Folkbildningsrådet och dess medlemmar, minska sammanblandning av uppgifter, samt att öka graden av professionalism i processerna för beslut om bidragsgivning, uppföljning och kontroll av statsbidraget.

---

<sup>3</sup> Ett förnyat FBR 2013-07-04

<sup>4</sup> Riksrevisionen 2011, Statens stöd till studieförbunden

<sup>5</sup> Proposition 2005/06:192.10





## 3. Huvudsakliga iakttagelser

I detta kapitel presenteras utvärderingens huvudsakliga iakttagelser. Sammantaget kan sägas att Folkbildningsrådets arbete ligger i linje med det förnyade uppdraget och att det har skapat flera önskade effekter. För det första har det stärkt processerna för beredning och uppföljning av statsbidraget. För det andra har det stärkt Folkbildningsrådets oberoende i förhållande till medlemsorganisationen. Orsakerna till framgången kan spåras till ett medvetet och långsiktigt utvecklingsarbete inom Folkbildningsrådet under nuvarande ledning. Vissa förändringar genomfördes initialt men arbetet med att utveckla och stärka processer för att möta kraven på myndighetsrollen har genomförts genom åren med utgångspunkt i de avsikter som det förnyade uppdraget uttrycker.

Samtidigt finns det områden där Folkbildningsrådet inte har nått ända fram. Modellen för uppföljning upplevs fortfarande vara svag och långsam och implementeringen har brustit i vissa avseenden. Det finns också olika bilder av hur gränssnittet mellan Folkbildningsrådet och medlemsorganisationerna i praktiken ska se ut och vad Folkbildningsrådets oberoende från medlemsorganisationerna i praktiken innebär.

Den interna legitimiteten för Folkbildningsrådet är stark – även om det finns olika bilder av hur Folkbildningsrådet agerar i vissa frågor åtnjuter rådet ett starkt förtroende som samlande aktör. Den externa legitimiteten kan inte bedömas – den är beroende av vilken typ av aktör som tillfrågas. Men den påverkas av flera faktorer som Folkbildningsrådet inte kan påverka inom ramen för sitt förnyade uppdrag. Ett stärkt arbete för att upptäcka och åtgärda oegentligheter i verksamheten är dock ett sätt på vilket Folkbildningsrådet kan bidra till en stärkt extern legitimitet.

I nedanstående avsnitt presenteras de huvudsakliga iakttagelserna i mer detalj.

### 3.1 Implementering av det förnyade uppdraget

Det förnyade uppdraget rymmer olika typer av förändringsprocesser – utveckling av formella strukturer samt utveckling av arbetssätt och processer. Arbetet med att implementera det förnyade uppdraget inleddes i samband med att Folkbildningsrådet formellt fick uppdraget.

Bedömningen av implementeringen utgår från två aspekter. För det första om avsedda förändringar har genomförts. För det andra om de har genomförts med hög kvalitet. Bedömningen bygger på utsagor från aktörer med inblick i utvecklingsarbetet. Det rör sig uteslutande om aktörer inom folkbildningen. Aktörer som företräder organisationer utanför folkbildningen har inte kunnat uttala sig om hur Folkbildningsrådet agerat för att leva upp till det förnyade uppdraget.

#### 3.1.1 Utveckling och implementering av formella strukturer

Det förnyade uppdraget innebar att vissa formella strukturer förändrades. Det handlade dels om styrelsens sammansättning, dels om den formella relationen mellan Folkbildningsrådet och dess medlemsorganisationer.

En grundläggande formell förändring var de nya formuleringarna i Folkbildningsrådets stadgar. Där tydliggörs bland annat Folkbildningsrådets förändrade ändamål, den nya relationen mellan Folkbildningsrådet och dess medlemmar, samt representantskapets förändrade funktion. I de nya stadgarna framgår att Folkbildningsrådet arbetar på representantskapets uppdrag samt utifrån regeringens förordningar, regleringsbrev och riktlinjer.



Av de nya stadgarna framgår också att utgångspunkten vid handläggning av statsbidrag ska vara att förvaltningslagens bestämmelser tillämpas och att offentlighetsprincipen ska gälla alla beslut som är att betrakta som myndighetsutövning. De nya stadgarna antogs i april 2015.

Styrelsens sammansättning ändrades som ett led i ambitionen att tydliggöra gränssnittet mellan den organisation som beslutar om fördelningen av statsbidrag och de organisationer som tar emot det. Tidigare hade varje medlemsorganisation rätt att utse ett antal representanter i styrelsen, men den representationen försvann i det nya förslaget. Som styrelsen fungerar nu utser representantskapet styrelsen med det uttalade uppdraget att företräda folkbildningens samhällsintresse och den samlade folkbildningen i relation både till staten och medlemsorganisationerna. Ledamöterna ska ta ett ansvar för helheten och inte endast företräda vissa intressen.

En tredje formell förändring var avknoppningen av medlemsuppdrag från Folkbildningsrådet till medlemsorganisationerna. Syftet var även här att renodla Folkbildningsrådets myndighetslika roll. Gränssnittet mellan Folkbildningsrådet och dess medlemmar tydliggjordes genom att rådet inte längre skulle ansvara för verksamheter som hörde till medlemsorganisationerna. Det handlade om Folkbildningsnätet och Folkhögskolornas informationstjänst som avknoppades från Folkbildningsrådet. Dessa kom istället att organisatoriskt knytas till medlemsorganisationerna.

Dessa förändringar av formella strukturer genomfördes direkt eller relativt snabbt efter att det förnyade uppdraget beslutades. Förändring av stadgar och styrelsens sammansättning beslutades i samband med att det förnyade uppdraget antogs. Avknoppning av medlemsuppdragen krävde mer i termer av formella överlämningar, men implementeringsprocessen var i sig inte komplicerad. En företrädare för en medlemsorganisation säger:

*”Vissa strukturella aspekter – de bestämdes bara.”*

Det finns olika bilder av hur väl representantskapet fungerar och hur beslut fattade på representantskapet relaterar till styrelsebeslut. Styrelsen är självständig och organisationerna som ägare ska kunna fatta beslut på representantskapet. Men det finns vittnesmål om att formerna och rollerna fortfarande är oklara. Det finns också ett exempel där styrelsen fattat beslut som sedan rivits upp på representantskapet.

Det förnyade uppdraget innebar att roller och gränssnitt mellan Folkbildningsrådet och dess medlemmar kom att förändras – inte bara vad gäller styrelsen och representantskapet. Denna fråga kommer att beröras under 3.2.2.

Sammantaget bedömer jag att de formella förändringarna som genomförts ligger i linje med de avsikter som det förnyade uppdraget pekat ut. När det gäller rollfördelningen har de förändringar som det förnyade uppdraget pekat ut hanterats, men gränsdragningen mellan medlemsorganisationernas ansvar och Folkbildningsrådets ansvar är inte helt klar.

### 3.1.2 Utveckling och implementering av processer

Det förnyade uppdraget innebar vid sidan av de formella förändringarna också att vissa centrala processer på Folkbildningsrådet kring beredning, beslut och uppföljning av statsbidraget utvecklades. Syftet med förändringsarbetet har varit att öka professionalismen i hanteringen av statsbidraget och att stärka Folkbildningsrådets oberoende i relation till medlemsorganisationerna.

När det gäller processen för beslut om fördelning av statsbidrag kom beredningsgrupperna att avskaffas och ersättas av rådgivande grupper. Förändringen innebär att Folkbildningsrådet inhämtar information men sedan själv fattar besluten. Syftet var att göra Folkbildningsrådet oberoende i relation till medlemmarna i tolkningen av bidragsbestämmelserna.



Riktlinjerna för utredning, granskning och återkrav av statsbidrag beslutades i oktober 2016 och kom att implementeras med start 2017. Av riktlinjerna framgår ett antal grundläggande utgångspunkter. För det första slås fast att folkbildningsrådet har rätt att kräva tillbaka medel om villkoren inte uppfylls. För det andra framgår att det är mottagarna av statsbidrag som i grunden är ansvariga för att följa upp, granska och kontrollera att bestämmelserna kring statsbidraget följs. Folkbildningsrådets roll är att säkerställa att mottagarna sköter denna uppföljning och kontroll.<sup>6</sup>

Processen för granskning och uppföljning av **folkhögskolornas verksamhet** kan delas upp i ett antal olika steg. I det första begär Folkbildningsrådet in dokument från mottagarna av statsbidrag. Utifrån det skriftliga underlaget görs en bedömning som också ligger till grund för ett årligt uppföljningsmöte med ordförande och rektor. Vid sidan om detta följer Folkbildningsrådet också upp tio folkhögskolor per år. De väljs inte utifrån en riskanalys utan utifrån att de sammantaget ska spegla den totala populationen av skolor.

Om Folkbildningsrådet upptäcker avvikelser finns möjligheten att ställa skriftliga fördjupande frågor på rektorsnivå. Om svaren på dessa frågor inte är tillfyllest finns också möjlighet att initiera en utredning som mottagaren genomför där oklarheter ska redas ut och felaktigheter korrigeras. Med utgångspunkt i denna utredning kan Folkbildningsrådet om det är aktuellt – fatta beslut om återbetalning av hela eller delar av statsbidraget. Folkbildningsrådet har också mandat att genomföra en egen granskning som ett sista steg när Folkbildningsrådets styrelse bedömer att underlaget är otillräckligt.

Processen för granskning och uppföljning av **studieförbundens verksamhet** kan även den delas upp i ett antal olika steg. I det första granskas underlag om alla studieförbund och deras verksamhet. Syftet är att kunna säkerställa att studieförbundet möter kraven för statsbidragen men också att kunna bedöma strategiska prioriteringar och kvaliteten i ett systematiskt kvalitetsarbete. I det andra steget analyseras den statistik som studieförbunden rapporterar för statsbidragsfinansierad verksamhet. Analysen ligger till grund för fördelning av statsbidraget men också för en kontroll av verksamheten. I ett tredje steg analyseras även externa dokument såsom forskarrapporter, underlag från kommuner och regioner, samt journalistik.

Vid sidan om granskningen av underlag genomförs också granskningsbesök i samtliga studieförbunds riksorganisationer varje år. En sammanställning av den samlade dokumentationen utgör utgångspunkten för besöken. Resultatet från besöken sammanfattas i en uppföljningsrapport där bedömningen görs om studieförbundet uppfyllt statsbidragsvillkoren eller inte.

Liksom för folkhögskolor kan Folkbildningsrådet initiera en fördjupad utredning i det fall det finns avvikelser. Folkbildningsrådet kan också som en sista åtgärd genomföra en egen granskning av studieförbunden. En granskning oavsett om det avser en folkhögskola eller ett studieförbund innebär ett allvarligt ifrågasättande av bidragsmottagarens hantering av statsbidraget och det sker i praktiken sällan. En sådan granskning tar också stora resurser i anspråk.

I nästa avsnitt hanteras frågan om förändringarna varit tillräckliga för att skapa önskade effekter.

## 3.2 Effekter av arbetet i linje med det förnyade uppdraget

Det förnyade uppdraget är inte bara tänkt att tydliggöra rollfördelning och förstärka processer – målet med dessa förändringar är att det ska leda till vissa specifika effekter på kort och lång sikt. På kort sikt förväntas arbete i linje med det förnyade uppdraget leda till en ökad grad av professionalism

---

<sup>6</sup> Folkbildningsrådet, Riktlinjer för utredning, granskning samt återkrav av statsbidrag och avveckling, dnr 277, 2016, 090



och ett ökat oberoende mellan Folkbildningsrådet och medlemsorganisationerna. På sikt är det tänkt att det ska stärka Folkbildningsrådets interna och externa legitimitet.

### 3.2.1 Ökad grad av professionalism

Frågan om ifall utvecklingen av Folkbildningsrådets utvecklingsarbete sammantaget bidragit till en ökad grad av professionalism rymmer olika aspekter – för det första om arbetet ligger i linje med det förnyade uppdragets intentioner. Det andra om det kan sägas vara tillräckligt. Som tidigare nämnts ligger utvecklingsarbetet i linje med uppdraget, men jag bedömer att Folkbildningsrådet inte nått i mål med arbetet med att stärka professionalismen i hanteringen statsbidraget.

Av intervjuer med företrädare för folkbildningen framgår att professionalismen i hanteringen av statsbidraget har ökat. Processen för uppföljning och granskning har stramats upp och förstärkts och genomförandet stöds av riktlinjer och rutiner. I princip samtliga intervjuade företrädare för folkbildningen är också positiva till den utveckling som har skett. Generellt ser man arbetet mot en mer transparent process och en hårdare kontroll som något som stärker verksamheten. En företrädare säger följande:

*”Under (nuvarande GS) ledning tar man bra steg. Mot en professionell myndighetslik institution.”*

Min bedömning är att förstärkningen av processen ligger i linje med det förnyade uppdragets avsikter och att professionalismen i processen har ökat i relation till situationen innan det förnyade uppdraget beslutades. Men frågan kan också ställas om professionalismen har ökat tillräckligt mycket för att också bidra till en stärkt legitimitet. Här är min bedömning att även om Folkbildningsrådet genomfört stora och viktiga förändringar finns det anledningar att fortsätta förstärka processerna som kringgärdar hanteringen av statsbidragen.

En kritik som riktas mot processen av företrädare för folkbildningen är att steget mellan misstanke om oegentligheter till en oberoende granskning av Folkbildningsrådet är för långt och agerandet bli långsamt när oegentligheter uppdagas.

Av intervjuer framgår också brister i hur vissa processteg genomförs i praktiken. Flera intervjupersoner vittnar exempelvis om att formen för det årliga uppföljande mötet är vag, att bedömningen brister i stringens och är alltför välmenande. En företrädare för ett studieförbund säger:

*”I den delen finns det glapp. De uppföljande samtalen kan bli vad som helst. /.../De är för snälla.”*

En annan företrädare för en folkhögskola säger:

*”När jag fick besöken – då var det väldigt tafatt. Det var dåligt förberett. Det var inte den professionalism jag hade väntat mig. Rapporterna gav inget mervärde.”*

Vad kan förklara de effekter som beskrivs ovan? Den viktigaste förklaringen till den ökade professionalismen kan härledas till ett medvetet och långsiktigt arbete från Folkbildningsrådets sida att stärka rättssäkerhet och transparens i de processer som kringgärdar hanteringen av statsbidrag i linje med de avsikter som uttrycks i det förnyade uppdraget.

Samtidigt finns det fortfarande en utvecklingspotential i hanteringen av statsbidraget som kan härledas till svagheter i processen för uppföljning och kontroll både i hur modellen är konstruerad, dels som avser hur den i praktiken har följts. Representanter för Folkbildningsrådet har fört fram uppföljning och kontroll som områden där de inte är nöjda och som behöver förstärkas.



**För det första** handlar det om svagheter i själva processen. Processen för uppföljning utgår i huvudsak från att mottagarna vill lämna korrekta uppgifter och vilar tungt på tilliten till mottagarna och de uppgifter som de lämnar. Den utgår från att mottagare inte medvetet lämnar felaktiga uppgifter och även i de fall där det finns brister ligger huvudansvaret för att reda ut frågorna på mottagarna själva. Först som en sista åtgärd kan Folkbildningsrådet initiera en egen granskning.

Det bör nämnas att betoningen av mottagarnas egna ansvar för uppföljning och kontroll och Folkbildningsrådets roll där rådets granskning är ”ett sista steg” i processen har sitt ursprung i formuleringar i riktlinjerna för Folkbildningsrådet i det förnyade uppdraget.<sup>7</sup>

Processen uppfattas också av flera som inte tillräckligt inriktad på strategiska frågor om ledning, styrning och kvalitetsarbete. Ett ökat fokus på de övergripande frågorna i relation till kontroll av olika uppgifter skulle ytterligare kunna stärka kvalitet i uppföljningen.

En **andra förklaring** handlar om kulturfrågor. Det förnyade uppdraget innebär att Folkbildningsrådet får en förändrad roll där avståndet till medlemsorganisationerna ökar och de myndighetslika inslagen blir tydligare. Med det följer nya krav på Folkbildningsrådet och dess medarbetare i frågor som rör roller, självbild, identitet, etc. Även om Folkbildningsrådet fortfarande formellt sett är en förening ska medarbetare i myndighetsuppgiften följa rollen som statlig tjänsteman. Om förändring av formella aspekter har gått relativt snabbt har självbild och identitet utvecklats långsammare vilket har påverkat implementeringen av andra delar av uppdraget. Det gäller framförallt uppföljnings- och granskningsprocessen där Folkbildningsrådet har upplevts som alltför kollegialt i relation till mottagarna. Detta har i sin tur minskat skärpan i den processen.

**För det tredje** kan Folkbildningsrådet också sägas vara dimensionerat för att mottagarna av statsbidrag agerar ansvarsfullt. I de fall där mottagarna lämnar ofullständiga uppgifter eller ger undermåliga underlag har Folkbildningsrådet svårt att mobilisera resurser för att agera.

### 3.2.2 Ökad grad av oberoende mellan Folkbildningsrådet och dess medlemmar

Relationen mellan Folkbildningsrådet och medlemsorganisationen är av central betydelse för Folkbildningsrådets förnyade uppdrag. Genom att förändra stadgarna, lyfta ut medlemsuppdragen och förändra styrelsens sammansättning skulle Folkbildningsrådet kunna agera mer oberoende i relation till medlemsorganisationerna. Min bedömning är att oberoendet har ökat och de formella förändringarna också har utvecklat inbördes roller mellan Folkbildningsrådet och medlemmarna men att det kvarstår gränsdragningsfrågor att lösa. Min bedömning är också att denna gränsdragningsproblematik framförallt berör utbildningsformen folkhögskola.

Av intervjuer framgår att den ökade graden av oberoende inte är ett stabilt och fixerat läge. Istället tycks rollerna befinna sig i ett stadium av ständig förhandling där medlemmarna och Folkbildningsrådet ibland är överens om vilka roller de ska inta och ibland inte. Frågan handlar ytterst om hur innehållet i ändamålsparagrafen i stadgarna ska tolkas.

”§ 1 Ändamål

Folkbildningsrådet har till uppgift att för medlemmarnas räkning fullgöra det som regering och riksdag kräver för att statsbidrag ska utgå till den verksamhet som bedrivs av studieförbund och folkhögskolor.

<sup>7</sup> Ett förnyat Folkbildningsråd – Förslag till riktlinjer för Folkbildningsrådets styrning, organisation och verksamhet



Folkbildningsrådet har som sektorsansvarig för folkbildningen i uppgift att bevaka och sprida kunskap om folkbildningen gentemot regering, riksdag, myndigheter, kommuner, regioner samt internationella organ.

Folkbildningsrådet har att särskilt bevaka folkhögskolan som utbildningsform i utbildningssystemet.

...”<sup>8</sup>

Den huvudsakliga skillnaden går mellan ståndpunkten att myndighetsrollen endast ska omfatta hanteringen av statsbidrag och ståndpunkten att myndighetsrollen sätter ramar för hur Folkbildningsrådet kan agera inom andra områden. Båda dessa positioner finns representerade bland Folkbildningsrådets medlemmar.

Enligt den första ståndpunkten bör Folkbildningsrådet inta en mer aktiv roll i uppdraget att bevaka utbildningsformen folkhögskola. Företrädare för denna position ser att Folkbildningsrådet inte lever upp till sitt uppdrag när rådet inte agerar snabbare exempelvis i frågan om stöd under Corona eller i frågan om förändrad regional ersättningsmodell. Enligt denna ståndpunkt hotas i förlängningen den fria och självständiga folkbildningen och självförvaltningsmodellen av att Folkbildningsrådet inte agerar med tillbuds stående medel för att påverka beslutsfattare nationellt och regionalt i frågor som påverkar medlemmarna.

Vissa intervjupersoner efterfrågar att styrelsen intar en mer aktiv roll och jämför med Riksidrottsförbundet där styrelsen agerar aktivt för att driva och säkra idrottens intressen. Vissa intervjupersoner uttrycker också att det finns en risk med att det myndighetslika går för långt och att Folkbildningsrådet glömmer bort att företräda sina medlemmar. En företrädare för denna position säger:

*”Det är bara i den del som rör statsbidrag som de ska vara myndighet. I övrigt är de vårt organ. Att bevaka utbildningsformen till exempel. Det är inom de områdena som man haft svårare att vara aktiv och proaktiv.”*

Enligt den andra ståndpunkten begränsar myndighetsrollen Folkbildningsrådets möjlighet att agera i frågor som rör påverkan och opinionsbildning. Enligt denna position går det inte att separera det myndighetslika agerandet i frågor som rör statsbidraget med hur organisationen agerar när den exempelvis bevakar utbildningsformen folkhögskola. När Folkbildningsrådet tidigare kunde agera som opinionsbildare och företrädare för branschintressen är den rollen svårare att ta med det förnyade uppdraget. Enligt denna ståndpunkt hotas i förlängningen den fria och självständiga folkbildningen, självförvaltningsmodellen och den externa legitimiteten om Folkbildningsrådet agerar enligt en logik mot regeringen i hanteringen av statsbidraget och enligt en annan logik i andra medlemsfrågor.

Intervjupersoner som företräder den andra ståndpunkten betonar att det är rimligt att rollen som företrädare för folkbildningen är begränsad och bör vara begränsad just för att säkra ett oberoende i relation till medlemsorganisationerna och för att inte framträda med dubbla agendor mot regeringen.

Det finns en enighet bland företrädare för folkbildningen om att Folkbildningsrådet ska agera oberoende av medlemmarna i hanteringen av statsbidraget, men var gränsen går för myndighetsrollen och vilka frihetsgrader den skapar i andra delar av uppdraget finns det olika bilder av. Samtidigt finns det även en enighet om att detta behöver bli tydligare. En företrädare för en medlemsorganisation uttrycker sig på följande sätt:

*”Vi måste få mer tydlighet. Vad är myndighetsrollen? Och vad är rollen att bevaka medlemmars intressen? Det är lite svävande.”*

---

<sup>8</sup> Stadgar till föreningen Folkbildningsrådet





Tydligheten handlar inte endast om hur Folkbildningsrådet ska agera. Det handlar också om ansvaret och agerande hos medlemsorganisationerna. I avsaknaden av en gemensam bild av rollfördelningen har medlemmarna i praktiken format strategier och agerande utifrån deras syn på hur rollfördelningen *borde se ut*. Det har inneburit friktion i samarbetet mellan Folkbildningsrådet och medlemmarna. En företrädare för en medlemsorganisation säger:

*”I många av frågorna där har vi som medlemsorganisationer ett ansvar som vi inte tagit fullt ut. Jag tycker inte att vi har stöttat rådet att ta myndighetsuppdraget. Vi har istället undergrävt det.”*

Det är uppenbart att det saknas en samsyn kring var gränsen ska dras mellan de två uppdrag som ryms i självförvaltningsmodellen. Folkbildningsrådet hamnar i en svår roll där uppdragen och oeniga medlemmar ska balanseras. En företrädare för Folkbildningsrådet uttrycker följande:

*”Det har varit väldigt svårt. Ibland förväntas vi ta den ena rollen och ibland förväntas det att vi ska ta den andra rollen. Det finns en ambivalens hos medlemsorganisationerna kring att vi blir för mycket myndighet. Och ansvaret för samordning av medlemmarna hamnar på oss.”*

Utvärderingen ska ge svar på frågor om hur rollen som sektorsansvarig för folkbildningen fungerat och hur uppdraget att bevaka utbildningsformen folkhögskola i utbildningssystemet utvecklats. Det framgår av intervjuerna att det finns olika bilder av detta. Oberoendet har ökat och det har skett som en konsekvens av de förändringar som genomförts och de utvecklingsarbete som bedrivits i implementeringen av det förnyade uppdraget. Men var gränsen ska dras för myndighetsuppdraget och uppdraget att företräda medlemmarna är inte klart och det finns olika bilder av vad gränsen går. Detta har skapat friktion i samarbetet och kan i förlängningen hindra möjligheterna att nå gemensamma strategiska mål.

Vad kan förklara att det fortfarande finns oklarheter i relationen mellan Folkbildningsrådet och dess medlemsorganisationer? En **första förklaring** är att självförvaltningsmodellen i sig rymmer spänningar.

Folkbildningsrådet har två uppdragsgivare – regeringen och rådets medlemsorganisationer. Med det förnyade uppdraget har myndighetsrollen fått en större tyngd och vikten av en myndighetslik process för hanteringen av statsbidraget har stått i fokus för utvecklingsarbetet, men det innebär inte att medlemsperspektivet försvunnit – bara att frågan om när medlemsintresset ska styra flyttas till andra områden.

Spänningarna syns i intervjuerna i vittnesmål om frustration och friktion. Vissa väljer att betona Folkbildningsrådets närhet till medlemmarna och att rådet är medlemmarnas skapelse för att möta kraven från regeringen. Andra betonar tvärtom vikten av att säkra oberoendet från medlemmarna och vikten av att Folkbildningsrådet möter regeringens krav. Situationen kompliceras också av att medlemmarna i vissa frågor inte har samma agendor.

Även om rollfördelningen tydliggörs kommer dessa utmaningar finnas kvar. Så länge Folkbildningsrådet har dubbla uppdragsgivare kommer det alltid finnas en spänning mellan de olika uppdragen när uppdragsgivarnas intressen går isär eller trängs.

En **andra förklaring** handlar om hur de inbördes rollerna har tolkats av Folkbildningsrådet och medlemsorganisationerna. På ett teoretiskt plan ska samtliga aktörer agera för att stärka självförvaltningsmodellen och dess legitimitet. Synen på vad det i praktiken innebär varierar dels utifrån hur medlemmarna ser på sina respektive roller i relation till Folkbildningsrådet, dels utifrån hur medlemmarna och Folkbildningsrådet ser på hur sina roller i relation till uppdraget.

Medlemmarna har som nämnts olika syn på i vilken grad myndighetsuppdraget ska präglade Folkbildningsrådet – om det endast rör hanteringen av statsbidraget eller om det rör hela verksamheten där framförallt företrädare för RIO betonar det första alternativet. Medlemmarna har



också olika syn på hur samarbetet med Folkbildningsrådet som motpart ska formas. Skillnaderna kan i sig spåras till medlemmarnas respektive organisering. Ska Folkbildningsrådet ses som en extern aktör som medlemmarna bedriver ett påverkansarbete mot eller ska rådet ses som en strategisk allianspartner som man i vissa frågor agerar tillsammans med. Här skiljer sig medlemmarna åt och Folkbildningsrådets dialog med medlemmarna ser också olika ut.

Skillnaderna påverkar också hur medlemmarna arbetar för att stärka självförvaltningsmodellen. För en medlem kan det exempelvis vara en giltig strategi att driva ett aktivt påverkansarbete mot Folkbildningsrådet som innebär att man exempelvis i vissa frågor vänder sig direkt till Utbildningsdepartementet – det är så man tillvaratar sina medlemmars intressen och det är så självförvaltningsmodellen stärks. Medan en annan medlem kan hävda att självförvaltningsmodellen stärks om förtroendet för Folkbildningsrådet inom Regeringskansliet stärks. Och anpassar sina strategier utifrån det.

Rollfördelningen är en fråga som Folkbildningsrådet och dess medlemmar själva förfogar över. Med utgångspunkt i de gemensamma långsiktiga målen är det möjligt att Folkbildningsrådet tillsammans med sina medlemmar enas om synen på rollerna och formar gemensamma strategier utifrån det.

### 3.2.3 Stärkt intern legitimitet

Det förnyade uppdraget syftar i slutändan till att skapa förutsättningar för en fri och självständig folkbildning. Vägen dit går vi att självförvaltningsmodellen bibehålls vilket i sin tur går via ett starkt förtroende för Folkbildningsrådet (och folkbildningen) bland aktörer inom och utanför folkbildningen.

Legitimitet är ett svårfångat begrepp som i till viss del är en färskvara och samtidigt byggs under lång tid. Bedömning av förtroendet utgår från utsagor kring Folkbildningsrådets agerande i tolkningen och implementeringen av det nya uppdraget och hur rådet faktiskt agerar i olika situationer.

Generellt sett anger samtliga intervjuade aktörer inom folkbildningen att de står bakom hur Folkbildningsrådet har tolkat sitt uppdrag och överlag hur de har implementerat det i sina olika delar. Detta utgår från en övergripande bedömning men är en viktig iakttagelse – Folkbildningsrådet, trots att det finns olika bilder av hur Folkbildningsrådet har tolkat sin roll, åtnjuter ett starkt förtroende internt och det finns ett starkt stöd bakom det utvecklingsarbete som har bedrivits de senaste åren. En företrädare för ett studieförbund säger:

*”Jag är nöjd. Legitimiteten har stärkts. Folkbildningsrådet har en mer självständig styrelse. De har arbetat medvetet med att utveckla organisationen och att plocka in kompetens som behövs. Man har gjort en resa som jag ser positivt på.”*

I princip samtliga intervjupersoner menar att Folkbildningsrådets utveckling har varit positiv och att förändringarna legat i linje med det förnyade uppdragets avsikter.

Det finns invändningar, som nämnts, när det gäller delar av Folkbildningsrådets verksamhet. Men de handlar inte om Folkbildningsrådets trovärdighet utan om hur rådet och medlemmarna har agerat och tolkat sina roller.

### 3.2.4 Stärkt extern legitimitet

Ett viktigt syfte med det förnyade uppdraget var att bidra till att bibehålla självförvaltningsmodellen genom att stärka Folkbildningsrådets legitimitet bland aktörer utanför folkbildningen. Utgångspunkten för utvärderingen har varit att legitimitetens status kan bedömas. Det har dock visat sig vara svårt av flera skäl. För det första för att den inte är statisk utan förändras över tid. Det gör det svårt att undvika att bedömningen bygger på en bild som bara är giltig vid en specifik tidpunkt. För det andra är det problematiskt för att den varierar beroende på vilken typ av aktör man pratar med. Det finns



inte ett slutligt svar på hur den externa legitimiteten ser ut – svaret varierar med olika aktörer. Slutligen är den svår att bedöma på grund av att denna undersökning bygger på intervjuer med ett fåtal externa aktörer.

Istället för att bedöma status för den externa legitimiteten ger jag istället en beskrivning av hur den externa legitimiteten kan förstås utifrån vad som framkommit av empirin. Empirin utgörs av intervjuer genomförda under våren och sommaren 2020 med aktörer som företräder organisationer som har någon slags gränsyta mot Folkbildningsrådet.

Grovt sett kan den externa legitimiteten beskrivas utifrån tre olika typer av externa intressenter som alla är viktiga för folkbildningen. Det handlar om regeringsföreträdare, statliga samarbetsparter och övriga intressenter på nationell, regional och lokal nivå.

Förtroendet hos **regeringen** är av central betydelse för Folkbildningsrådet, och folkbildningen i en vidare mening. Regeringen är Folkbildningsrådets andra uppdragsgivare och självförvaltningsmodellen vara eller inte vara avgörs slutligen av regeringen.

Ingen på utbildningsdepartementet har ställt upp för en intervju, men företrädare för Folkbildningsrådet vittnar om att samarbetet historiskt varit förtroendefullt. Sittande minister har också flera gånger betonat folkbildningens viktiga roll i samhället. I ett skriftligt svar från september 2020 på två frågor från riksdagsledamöter betonade utbildningsministern att uppgiften att pröva frågor om fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan har överlämnats till Folkbildningsrådet enligt lag.

Samtidigt framgår av samma svar det underliggande villkor som gäller för självförvaltningsmodellen. Ministern skriver att:

*”...modellen för fördelning av statsbidrag till folkbildningen bygger på att folkbildningens aktörer på egen hand prioriterar, genomför och följer upp verksamheten. Det innebär även ett stort ansvar för studieförbund, folkhögskolor och Folkbildningsrådet att följa upp, granska och kontrollera hur bidraget används. Det är en självklarhet att de medel som betalas ut till folkbildning, ska bidra till att uppfylla statens syften med statsbidraget. Allt annat är oacceptabelt.”*

Denna länk mellan det ansvar som ålagts Folkbildningsrådet och dess medlemmar och hur medlen i praktiken används uppfattas även av aktörer inom folkbildningen. En företrädare för en medlemsorganisation uttrycker det på följande sätt:

*”När vi får problem ifrågasätts hela modellen”*

Detta understryker för det första vikten av en hög legitimitet på regeringsnivå. Vägen till att bibehålla självförvaltningsmodellen går via ett starkt förtroende hos politiska tjänstemän och statsråd. Men det stryker också under att förtroendet för självförvaltningsmodellen är knuten till förtroendet för verksamheten och hur statsbidraget används i praktiken i studieförbund och folkhögskolor. Det finns en risk att problem i verksamheterna relateras tillbaka till självförvaltningsmodellen och att förklaringen till problem knyts till modellen trots att problemen är frikopplade från den.

Den andra gruppen av intressenter som är viktiga i beskrivningen av Folkbildningsrådets externa legitimitet är **statliga myndigheter** som samarbetar med Folkbildningsrådet i olika frågor, såsom SCB, CSN, Arbetsförmedlingen och Myndigheten för yrkeshögskolan. Skulle Folkbildningsrådet tappa i förtroende i denna grupp skulle det inte direkt påverka möjligheten att bibehålla självförvaltningsmodellen, men skulle på sikt kunna utgöra ett hot.

Den bild som framkommer i intervjuer med företrädare för dessa organisationer är ett engagerat och oproblemiskt samarbete. En företrädare för en statlig myndighet säger följande:



*”Folkbildningsrådet är en trovärdig motpart. Jag känner förtroende för folkbildningen. När de säger att de ska leverera tror jag på dem. De fångar upp trender i samhället, utvecklar utbildningar snabbt och obyråkratiskt. Man skulle kunna förvänta sig att Folkbildningsrådet med sina medlemmar skulle vara mer aktivistiska, men jag har uppskattat att de balanseras mot myndighets ställe och ambitionen att vara en pålitlig och trovärdig aktör.”*

Denna positiva bild av samarbetet går igen i samtliga intervjuer med företrädare för statliga myndigheter som Folkbildningsrådet samarbetar med.

Den tredje typen av intressenter som är viktiga i beskrivningen av den externa legitimiteten utgörs av politiska beslutsfattare på lokal, regional och nationell nivå. Hur förtroendet utvecklas bland **andra aktörer** som inte har en direkt koppling till Folkbildningsrådet är svårare att bedöma. Den bild som framgår av intervjuerna är tudelad. Å ena sidan betonar många aktörer folkbildningens starka förtroende och starka ställning bland beslutsfattare, nationellt och regionalt. Å andra sidan finns det flera exempel på händelser som pekar mot att folkbildningen möter utmaningar i termer av politiskt motstånd och indraget regionalt och kommunalt stöd till vissa studieförbund.

Det är tydligt att frågan om folkbildningens och Folkbildningsrådets legitimitet bara delvis kan förklaras med hänvisning till det utvecklingsarbete som bedrivs inom ramen för det förnyade uppdraget. De viktigaste faktorerna som påverkar hur omvärlden bedömer trovärdigheten ligger snarare bortom Folkbildningsrådets kontroll – dvs i oegentligheter inom verksamheterna och yttre hot.

Under senare tid finns exempel på oegentligheter inom den statsbidragsfinansierade folkbildningsverksamheten. Under 2019 har det i Järvaområdet framkommit information från flera studieförbund om att man misstänkte fusk med statsbidrag. Den debatt som följt visar att oegentligheter hotar Folkbildningsrådets (men också folkbildningens) legitimitet. Enligt det förnyade uppdraget ligger huvudansvaret för uppföljning och kontroll på den enskilda mottagaren av medel men den senaste tidens debatt visar att oegentligheter också påverkar förtroendet för Folkbildningsrådet.

Faktorer som påverkar legitimiteten finns också utanför folkbildningen och kan sorteras under tre rubriker – de som rör kritiken mot modellen i sig, en ideologiskt grundad kritik och okunskap om folkbildningens verksamhet.

Den första handlar om en kritik mot hur självförvaltningsmodellen som sådan fungerar. Att det inte är en riktig myndighet men agerar med en myndighets mandat. Vid sidan om Folkbildningsrådet är det får organisationer som har denna konstruktion och osäkerheten om formen leder till kritik som undergräver Folkbildningsrådets trovärdighet.<sup>9</sup>

Den andra handlar om en ideologiskt grundad kritik mot att staten ger bidrag till bildning för vuxna människor. En annan kritik riktas mot verksamheten i det muslimska studieförbundet Ibn Rushd. Kritiken mot Ibn Rushd sammansmälts i debatten inte sällan med diskussionen kring oegentligheter som skett bland studieförbund. Denna kritik utmynnar inte sällan i krav på att självförvaltningsmodellen ska avskaffas.

Slutligen finns det en allmän okunskap om folkbildningens karaktär. Det finns vittnesmål bland intervjuerna att förståelsen för folkbildningens funktion var starkare förr bland beslutsfattare och att färre har egen erfarenhet av folkbildning från folkhögskola eller studieförbund. Detta kan leda till att man ser folkbildningen som något mystiskt och främmande vilket också hotar Folkbildningsrådets legitimitet.

---

<sup>9</sup> Till de övriga hör Riksidrottsförbundet, Svenskt friluftsliv, Svenska Jägareförbundet, A-kassorna samt trossamfund som förrättar vigslar.



## 4. Sammanfattande diskussion och rekommendationer

Denna utvärdering har syftat till att bedöma implementeringen och effekterna av Folkbildningsrådets förnyade uppdrag. Enligt de uttryckta intentionerna ska folkbildningen via Folkbildningsrådets förnyade uppdrag:

- Slå vakt om och värna självförvaltningsprincipen inom folkbildningen.
- Stärka Folkbildningsrådsmodellens legitimitet såväl internt som mot det omgivande samhället.
- Den statliga utvärderingen ska ske oberoende och självständigt.
- Säkra folkbildningens inflytande, insyn och styrning av Folkbildningsrådet.
- Skapa förutsättningar för att effektivisera och förnya Folkbildningsrådet.

De övergripande frågorna för utvärderingen handlar om hur intentionerna har fullföljts och utvecklats samt hur väl har de principiella punkterna uppnåtts?

Utvärderingen visar att uppdraget har implementerats i linje med uppdragets intentioner. Formella förändringar har genomförts, uppdragen har renodlats och processer för uppföljning och granskning har stärkts. Det har också bidragit till en stärkt professionalism i centrala processer och i ett ökat oberoende i förhållande till medlemsorganisationerna. Det har också bidragit till att folkbildningsrådet har en stark intern legitimitet. Förklaringen till detta är ett medvetet och långsiktigt utvecklingsarbete i linje med det förnyade uppdraget.

Det går dock att nyansera denna övergripande bild. Även om professionalismen har stärkts i processen kring uppföljning och granskning finns det fortfarande brister i processen som påverkar graden av professionalism. Processen uppfattas som långsam, granskningen alltför välvillig och sanktionerna för svaga.

När det gäller Folkbildningsrådets oberoende kan även den bilden nyanseras. Det förnyade uppdraget skapade ett nytt gränssnitt mellan Folkbildningsrådet och medlemsorganisationerna som också kom att påverka organisationernas roller. Utvärderingen visar att det fortfarande saknas en samsyn kring hur de rollerna ska se ut. Synen på hur gränssnittet mellan myndighetsrollen och rollen som företrädare för medlemsorganisationer ska se ut varierar beroende på vilken medlem man talar med. Olika medlemmar har olika bilder och formar olika strategier utifrån dessa. Konsekvensen blir inte bara friktion i samarbetet utan också att folkbildningen missar möjligheten till ett samlat strategiskt agerande i centrala frågor.

Folkbildningen ska med det förnyade uppdraget slå vakt om och värna självförvaltningsprincipen genom att stärka Folkbildningsrådsmodellens legitimitet såväl internt som mot det omgivande samhället. Utvärderingen visar att Folkbildningsrådet bara delvis kan påverka den externa legitimiteten. Förtroendet för Folkbildningsrådsmodellen påverkas av ett antal yttre faktorer som det förnyade uppdraget och Folkbildningsrådet inte kan påverka direkt. Indirekt kan ett skärpt arbete mot oegentligheter bidra till en stärkt legitimitet.



## 4.1 Rekommendationer

Utifrån denna beskrivning ger jag följande rekommendationer.

### **Renodla och tydliggör rollerna**

Bristen på enighet i synen på vilken roll Folkbildningsrådet kan och bör ta i vissa centrala frågor påverkar samarbetet mellan Folkbildningsrådet och dess medlemmar negativt och begränsar möjligheterna att agera strategiskt för att möta gemensamma utmaningar. Folkbildningsrådet och medlemsorganisationerna bör söka enighet i synen på vilka ramar det finns för Folkbildningsrådets agerande. Medlemsorganisationerna behöver därefter anpassa sina egna organisationer och sitt agerande i enlighet med den rollfördelningen.

### **Arbeta för att stärka Folkbildningsrådets myndighetsroll**

Arbetet med att stärka det myndighetslika i Folkbildningsrådet har brett stöd inom folkbildningen och den utveckling som skett har varit positiv. I en situation där det politiska stödet för självförvaltningsmodellen sviktar kommer kvaliteten i processerna som kringgärdar hanteringen av statsbidraget öka i vikt. Oegentligheter i verksamheterna påverkar den externa legitimiteten för rådet och självförvaltningsmodellen. Folkbildningsrådet bör ta ett större ansvar för att försvara modellen och min rekommendation är därför att Folkbildningsrådet fortsätter arbetet med att stärka processen för granskning och kontroll.

### **Identifiera gemensam strategi för att försvara självförvaltningsmodellen**

Folkbildningsrådets förnyade uppdrag var ett svar på utmaningen med en inbyggd jävssituation i den förra formen för organisationen. Det var ett svar på den kritik som folkbildningen mötte i början av 2000-talet. I dag ser utmaningarna annorlunda ut och utvärderingen har visat att insatser inom ramen för det förnyade uppdragets avsikter inte räcker för att hantera dagens utmaningar. Folkbildningsrådet och dess medlemmar bör göra en fördjupad analys av utmaningarnas art och finna ett samlat och koherent svar på dessa utmaningar i form av ett gemensamt strategiskt arbete.





## BILAGA I Intervjupersoner och litteraturförteckning

### Intervjupersoner

Alex Bergström,	Sveriges kommuner och regioner
Anders Ahlström	OFI
Ann-Katrin Persson	Sensus
Anna-Carin Bylund,	Folkbildningsrådet
Annamaria Hedlund	Medlefors folkhögskola
Anneli Roswall Ljunggren	Statskontoret
Annika Westh	Liberalerna
Bertil Karlsson	Blekinge Folkhögskola
Catharina Håkansson Bohman,	Folkbildningsrådet
Cecilia Palm	Folkuniversitetet
Charlotte Andersson	Statskontoret
Christer Nylander	Riksdagen
David Samuelsson	Studieförbunden i samverkan
Emil Johansson	Arbetsförmedlingen
Erik Amnå,	Örebro universitet
Gerhard Holmgren	RIO
Gunilla Svantorp,	Folkbildningsrådet
Henrik Nordvall	Linköpings universitet
Johan von Essen	Ersta Sköndal Bräcke högskola
Johnny Nilsson	Skånes folkhögskolor
Katarina Wizell	Statistiska centralbyrån
Kenneth Lundmark	Kulturens studieförbund
Kent Johansson	Hemslöjden
Maria Graner,	Folkbildningsrådet
Maria Jacobsson	Sveriges kommuner och regioner
Monica Widman Lundmark, var	ABF
Patrik Luth	Sörängens folkhögskola



Siw Hyvärinen	Centrala studiestödsnämnden
Stefan Attefall	RIO
Stig Åsbringer	Dalkarlså folkhögskola
Thomas Nilsson	OFI
Thomas Persson	Myndigheten för yrkeshögskolan
Tjia Torpe	Jakobsbergs folkhögskola
Tomas Aronsson	RIO
Tommy Winberg	Studieförbundet

### Litteratur

ESV (2006), 2006:8 Effektvärdering – att välja upplägg

Folkbildningsrådet (2013), Ett förnyat Folkbildningsråd – Förslag till riktlinjer för Folkbildningsrådets styrning, organisation och verksamhet

Folkbildningsrådet (2015), Stadgar till föreningen Folkbildningsrådet

Folkbildningsrådet (2016), Riktlinjer för utredning, granskning samt återkrav av statsbidrag och avveckling, dnr 277, 2016, 090

Regeringen Proposition 2005/06:192.10

Riksrevisionen (2011), Statens stöd till studieförbunden

Treasury Board of Canada Secretariat (2009). Theory-Based Approaches to Evaluation: Concepts and Practices

