

Remissvar
Utbildningsdepartementet

Dnr
U2024/01680

Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid SOU 2024:42

Sveriges Lärare har inbjudits att svara på rubricerad remiss. Förbundet yttrar sig kring de delar som har konsekvenser för förbundets medlemmar.

Sammanfattning

Nedan sammanfattar vi förbundets tillstyrkanden, avstyrkanden och förslag. Vi anger förslagens respektive rubriknumrering i slutbetänkandet inom parentes.

Sveriges Lärare tillstyrker:

- Förslaget att tillsätta en särskild utredning kring musikutbildningarnas förutsättningar. Vi ser detta som ett viktigt steg för att stärka samverkan mellan kulturskolor, folkhögskolor, högre musikutbildningar och det professionella musiklivet. Samtidigt vill vi lyfta fram att även andra kulturområden har utbildningskedjor som är viktiga att följa hela vägen. För att säkerställa en framgångsrik implementering föreslår vi att utredningen inkluderar åtgärder för att säkra resurser och kompetens till kulturskolan och folkbildningen, som är centrala aktörer i musikens utbildningskedja. Detta kräver långsiktig finansiering och en tydlig strategi för hur resurser ska fördelas.
- Förslaget om ett nytt syfte (12.3.4) med statsbidraget, där finansiering av en infrastruktur för folkbildning i hela landet lyfts fram som centralt. Vi betonar dock att långsiktig finansiering måste säkerställas för att folkhögskolorna ska kunna möta samhällets behov och stärka folkbildningens roll i kulturlivet.
- Förslaget om att komplettera kvantitativa mått med kvalitativa indikatorer (13.3), men betonar vikten av att dessa baseras på högkvalitativa och representativa underlag. Exempelvis bör Folkhögskoleenkäten användas som en modell för att fånga deltagarnas självskattningar och erfarenheter. Vi anser också att indikatorerna bör präglas av offentlighetsprincipens grundfundament, vilket innebär att resultaten ska vara transparenta och tillgängliga samtidigt som individens integritet skyddas.
- Förslaget om en ny modell för uppföljning och utvärdering (15), men vi vill särskilt framhålla att den administrativa bördan för lärare och pedagoger måste begränsas för att undvika att det pedagogiska arbetet påverkas negativt och att folkbildningens särart och självförvaltningsmodell måste respekteras.

Sveriges Lärare avstyrker:

- Förslaget att revidera det övergripande målet i dess nuvarande form och föreslår att det kompletteras med ett tydligt likvärdighetsperspektiv. Målet bör uttryckligen inkludera ambitionen att utjämna utbildningsklyftor och förbättra tillgången till folkbildning för underrepresenterade grupper.
- Förslaget att återkrävda medel ska tillfalla staten (18). Vi anser att dessa medel ska återföras till folkbildningens aktörer för att säkerställa verksamhetens kontinuitet och kvalitet.

Sveriges Lärare föreslår:

- Ett antal revideringar av delmålen (12.3.3) för folkbildningspolitiken, för att stärka folkbildningens samhällsnytta:

Reviderade delmål från Sveriges Lärare:

- Att ge människor nya och återkommande möjligheter att bredda och fördjupa sina kunskaper samt nå nya insikter.
- Att uppmuntra fler att intressera sig för kulturell utbildning och bildning samt bredda och stärka delaktigheten i kulturlivet.
- Att erbjuda människor nya och återkommande möjligheter att som medborgare komma vidare i sina arbetsliv och studier, utvecklas personligen och bidra till ett aktivt demokratiskt deltagande.
- Att skapa möjligheter för individer att bredda och fördjupa sina kunskaper, utvecklas personligen, delta i demokratin som aktiva och ansvarsfulla medborgare samt bidra till ökad sammanhållning och gemenskap i samhället.

Sveriges Lärares synpunkter

I det följande lämnar vi Sveriges Lärares samlade synpunkter på betänkandet. Synpunkterna följer slutbetänkandets struktur.

Inledning

Sveriges Lärare välkomnar Folkbildningsutredningens positiva syn på folkbildningens betydelse. Folkbildningen är en demokratisk hörnsten som breddar livschanser och stärker både arbetsmarknadsförutsättningar och medborgarengagemang.

Vi vill samtidigt uppmärksamma de ekonomiska utmaningar som hotar verksamhetens kvalitet och tillgänglighet, särskilt på landsbygden. Sveriges Lärare betonar folkhögskolans unika roll som länk i utbildningssystemet och dess anpassning efter individens behov, vilket gör den ovärderlig för ett mer jämlikt samhälle.

Lärarnas villkor är avgörande för folkhögskolans kvalitet. Vi förespråkar tryggare anställningar, bättre löner och kontinuerlig kompetensutveckling. Folkbildningen måste ges tillräckliga resurser och autonomi för att fortsätta bidra till demokrati, kultur och samhällsutveckling. Sveriges Lärare ser fram emot att bidra till denna viktiga diskussion.

10.2.1 Folkbildningens särskilda betydelse för kultur

Utredningen bedömer att en särskild utredning kring musikutbildningarnas förutsättningar bör tillsättas, med syfte att se över hur samverkan och samordning mellan olika aktörer kan utvecklas för att skapa bättre förutsättningar för olika nivåer av musikutbildning att understödja varandra. Sveriges Lärare vill påminna om att Kulturskolan har en central roll som det första steget i musikens utbildningskedja och är avgörande för att inspirera unga människor att börja spela och utveckla sitt musikintresse.

Samtidigt vill vi lyfta fram att även andra kulturområden har utbildningskedjor som är viktiga att följa hela vägen. Exempelvis teater, dans, bildkonst och andra konstnärliga uttryck behöver en liknande helhetssyn för att säkra samverkan mellan olika nivåer och aktörer. En sådan breddad ansats skulle kunna stärka kulturlivets mångfald och ge fler individer möjligheter att utveckla sitt kulturella och konstnärliga engagemang från nybörjarnivå till högre utbildningar och professionella verksamheter.

Det råder dock en utbredd resursbrist som försvårar för både folkhögskolor och studieförbund att fortsätta vara nyckelaktörer i musikens utbildningskedja. För att säkerställa att kulturskolan, folkbildningen och andra aktörer kan samverka på ett effektivt sätt, behövs både långsiktig finansiering och en tydlig strategi för hur resurser ska fördelas. En särskild utredning skulle kunna bidra till att identifiera och stärka de synergier som finns mellan olika nivåer av musikutbildning, från kulturskolan och folkhögskolorna till högre utbildningar och det professionella musiklivet.

Sveriges Lärare vill därför understryka vikten av att en sådan utredning också inkluderar åtgärder för att stärka kulturskolans och folkbildningens förutsättningar att verka som centrala aktörer i musikens utbildningskedja.

12.3.1 Förslag på ny målstruktur för folkbildningspolitiken

Sveriges Lärare ser inte ett behov av att se över målen för folkbildningspolitiken, men om målen ska ses över har vi åsikter om detta. Vi delar uppfattningen att det är målen för folkbildningspolitiken som ska följas upp i regeringens redovisning till riksdagen, snarare än syftet med statsbidraget.

Om målen görs om måste de tydligt inkludera både det demokratisyfte som finns med i nuvarande delmål 1 och det delmål för livschanser i bred bemärkelse som finns med i nuvarande delmål 2. Dessa aspekter är avgörande för att folkbildningen ska fortsätta att uppfylla sin viktiga roll i samhället.

Det är positivt att utredningen föreslår en modell för extern utvärdering av folkbildningspolitiken, vilket kan bidra till en oberoende och transparent uppföljning. Sveriges Lärare vill särskilt betona vikten av att inkludera lärarnas perspektiv och deras betydelse för att uppnå de övergripande målen.

Vidare ser vi vikten av att målstrukturen tydligt återspeglar folkbildningens breda och inkluderande samhällsnytta. Folkbildningen har en unik styrka i sin bredd och förmåga att inspirera individer till personlig utveckling och delaktighet i såväl kultur- som samhällsliv. Denna bredd behöver integreras i målstrukturen för att säkerställa att folkbildningen kan möta olika samhällsbehov, från att främja demokratisk delaktighet till att skapa vägar in på arbetsmarknaden.

Samtidigt vill vi problematisera de föreslagna delmålen, som använder uttrycket ”fler ska”.

Detta sätter ett för stort fokus på kvantitet och antyder på ett missvisande sätt att folkhögskolor

inte når funktionshindrade, utrikes födda eller korttidsutbildade idag. Vidare blir målsättningen om ”fler” svår att nå i praktiken när de ekonomiska förutsättningarna försämras, vilket riskerar att skapa en orealistisk bild av vad folkhögskolorna kan åstadkomma under rådande villkor.

En central del av folkhögskolornas verksamhet är allmän kurs, som ger individer möjlighet att komplettera sin utbildning och stärka sina chanser att nå grundläggande och särskild behörighet för vidare studier. Allmän kurs spelar också en viktig roll i att främja individens personliga utveckling och samhällsdelaktighet. Därför är det avgörande att målstrukturen uttryckligen värnar allmän kurs som en kärnverksamhet i folkhögskolornas uppdrag.

Slutligen vill vi framhålla vikten av att folkbildningens ekonomiska förutsättningar ges en central plats i utvärderingen av målstrukturen. Det nuvarande ekonomiska läget för många folkbildningsaktörer är ansträngt, vilket riskerar att undergräva deras förmåga att uppnå målen. Vi anser därför att målstrukturen bör följas av en resursstrategi som säkerställer att folkbildningens aktörer, inklusive folkhögskolorna, har de ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna att leverera på målen.

12.3.2 Förslag på nytt övergripande mål för folkbildningspolitiken

Sveriges Lärare anser att det övergripande målet för folkbildningspolitiken, såsom det föreslås – höjd bildningsnivå, höjd utbildningsnivå och ökad delaktighet i samhället – är ett rimligt och tydligt strävansmål men föreslår att det kompletteras med ett tydligt likvärdighetsperspektiv. Målet bör uttryckligen inkludera ambitionen att utjämna utbildningsklyftor och förbättra tillgången till folkbildning för underrepresenterade grupper.

För att uppnå detta mål vill Sveriges Lärare betona vikten av att säkerställa att folkhögskolorna har tillräckliga resurser och att lärarnas arbetsvillkor stärks. Folkbildningens verksamhet är central för att skapa delaktighet och erbjuda möjligheter till både bildning och utbildning för individer i hela landet. Denna verksamhet kräver långsiktig finansiering och tillräckliga resurser för att möta samhällets behov.

12.3.3 Förslag på nya delmål för folkbildningspolitiken

Sveriges Lärare anser att de föreslagna delmålen behöver revideras och tydliggöras för att bättre beskriva vad folkbildningspolitiken ska uppnå avseende bildning, utbildning och delaktighet. Det är särskilt viktigt att konkretisera delmålet för "bildning", då detta är ett komplext och mångfacetterat begrepp som kan vara svårt att mäta och följa upp.

Vi stödjer förslaget om att det fjärde delmålet bör kompletteras med en uttrycklig formulering om folkbildningens demokratifrämjande betydelse. Folkhögskolorna spelar en avgörande roll för att stärka medborgarnas demokratiska delaktighet och engagemang, och detta bör vara tydligt integrerat i målstrukturen. Det är också viktigt att delmål och indikatorer speglar folkbildningens breda uppdrag, med fokus på personlig utveckling, omställning på arbetsmarknaden och minskat utanförskap.

Vidare menar Sveriges Lärare att delmålen bör spegla folkbildningens breda samhällsnytta, inklusive möjligheterna till personlig utveckling, omställning på arbetsmarknaden och minskat utanförskap. Ett sådant breddat fokus bidrar till att stärka folkbildningens roll i hela utbildningskedjan och dess samhällsrelevans.

12.3.4 Förslag på nytt syfte med statsbidraget till folkbildningen

Sveriges Lärare tillstyrker utredningens förslag om ett nytt syfte med statsbidraget till folkbildningen, där finansiering av en infrastruktur för folkbildning i hela landet lyfts fram som centralt. En välfungerande infrastruktur är avgörande för att säkerställa att folkhögskolorna kan fortsätta bidra till höjd bildnings- och utbildningsnivå samt ökad samhällsdelaktighet.

Vi vill dock betona att långsiktig finansiering behöver säkerställas för att folkhögskolorna ska kunna möta samhällets behov. Det är viktigt att denna finansiering också bidrar till att stärka folkbildningens särskilda roll i kulturlivet och dess förmåga att inspirera individer till fortsatt lärande och engagemang. Detta kräver en tydlig dialog mellan staten, regionerna och folkbildningens aktörer för att skapa hållbara planeringsförutsättningar och undvika att resurser urholkas.

13.3 Nya mål för folkbildningen behöver belysas med nya indikatorer

Sveriges Lärare anser att de föreslagna indikatorerna för folkbildningspolitiken behöver utvecklas och förtydligas. Vi ser ett behov av indikatorer som på ett mer heltäckande och balanserat sätt kan mäta folkbildningens resultat i relation till de föreslagna målen och delmålen. Detta är avgörande för att säkerställa att uppföljningen ger en rättvisande bild av folkbildningens effekter och dess bidrag till samhället.

Samtidigt vill vi lyfta fram att när begreppet folkbildning används i utredningen åsyftas ofta studieförbund, vilket är olyckligt. Det finns betydande skillnader mellan folkhögskolor och studieförbund vad gäller verksamhetsinriktning, målgrupper och samhällsroll. För att indikatorerna ska vara rättvisa och ändamålsenliga, särskilt med tanke på deras påverkan på policybeslut inom folkhögskolorna, är det avgörande att utredningen tydligare skiljer på de två verksamhetsformerna. En sådan distinktion skulle bidra till att undvika generaliseringar och säkerställa att indikatorerna verkligen speglar de specifika behoven och målen för respektive verksamhet.

Indikatorerna behöver också spegla folkbildningens komplexa och mångfacetterade uppdrag. Det är viktigt att indikatorerna utformas så att de kan fånga verksamhetens bredd och förmåga att anpassa sig till olika målgrupper och samhällsbehov. Som framhållits är det avgörande att indikatorerna mäter både den direkta och den långsiktiga samhällsnyttan av folkbildningens verksamhet.

Sveriges Lärare vill särskilt understryka vikten av att indikatorerna tydligt fångar folkbildningens demokratifrämjande betydelse. Som vi framhållit under 12.3.3 är detta en central aspekt av folkbildningens samhällsuppdrag och bör ges en tydlig plats i både målen och indikatorerna.

Vidare delar vi utredningens uppfattning om att kvalitativa indikatorer är viktiga som komplement till kvantitativa mått. Dock behöver sådana indikatorer baseras på högkvalitativa och representativa underlag för att kunna ge en rättvisande bild. Exempelvis bör självskattningar från deltagare kompletteras med andra former av datainsamling, såsom intervjuer eller fokusgrupper, för att säkerställa bredd och djup i utvärderingen. Vi stödjer även att indikatorerna inkluderar aspekter av individers utveckling och delaktighet i kulturlivet, särskilt i områden där kulturutbudet annars är begränsat.

Sveriges Lärare anser också att det är viktigt att skilja på uppföljning av resultat och utvärdering av effekter. I betänkandet behöver detta förtydligas, särskilt avseende hur regeringen respektive externa aktörer ska hantera dessa aspekter av uppföljningen. Tydlighet kring ansvarsfördelning är avgörande för att undvika överlappningar och skapa en effektiv uppföljningsstruktur.

Slutligen anser vi att indikatorerna inte bör fastställas genom riksdagsbundna beslut, utan att det måste finnas en möjlighet att justera eller komplettera dem vid behov. Den flexibilitet som en sådan ordning innebär är avgörande för att indikatorerna ska kunna spegla folkbildningens utveckling och förändrade behov över tid. Detta gäller särskilt i ljuset av de ekonomiska utmaningar som många folkbildningsaktörer står inför, vilket kan påverka deras möjligheter att leverera på målen.

Sveriges Lärare vill betona att indikatorerna, i sin slutliga form, behöver utformas i dialog med de aktörer som ska utvärdera folkbildningens politik och effekter. Vi ser fram emot att bidra till denna dialog för att säkerställa att indikatorerna blir ändamålsenliga, rättvisa och representativa för folkbildningens breda samhällsuppdrag.

15. En ny modell för uppföljning och utvärdering

Sveriges Lärare välkomnar förslaget om en ny modell för uppföljning och utvärdering av folkbildningen och anser att den kan bidra till att stärka legitimiteten och transparensen kring statsbidragens användning. Vi delar utredningens slutsats att en förstärkt extern granskning av folkbildningens verksamhet är nödvändig för att säkerställa förtroendet för systemet, särskilt med tanke på att det har förekommit tveksam inrapportering av statsbidragsanvändning. Därför anser vi att Myndigheten för kulturanalys (MYKA), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) bör få tydliga roller som externa granskare och uppföljare av Folkbildningsrådets arbete. För att säkerställa en mångsidig och rättvisande uppföljning av folkbildningen ser vi också ett behov av att på sikt bredda IFAUs kompetens för att hantera utvärderingarna ur ett bredare perspektiv. Det är viktigt att uppföljningen inte enbart präglas av ett nationalekonomiskt perspektiv, utan att även pedagogiska, kulturella och sociala aspekter tillgodoses i analysen.

Folkbildningens särart och självförvaltningsmodell Samtidigt vill Sveriges Lärare framhålla vikten av att den nya modellen för uppföljning och utvärdering respekterar folkbildningens särart och självförvaltningsmodell. Självförvaltningsmodellen är en grundsten i folkbildningens autonomi och har historiskt bidragit till att skapa en flexibel och anpassningsbar verksamhet som möter samhällets skiftande behov. Därför bör den nya modellen vara noggrant balanserad för att säkerställa att de förstärkta kontrollmekanismerna inte inskränker folkbildningens frihet.

Indikatorer och transparens Vi ser ett behov av att utveckla och förtydliga de indikatorer som används för att följa upp folkbildningens verksamhet. Indikatorerna bör utformas för att på ett balanserat sätt mäta både den direkta och långsiktiga samhällsnyttan av folkbildningen. Det är särskilt viktigt att indikatorerna kan fånga folkbildningens bredd och mångfacetterade verksamhet, inklusive dess demokratifrämjande roll och bidrag till kulturell delaktighet. Vi stödjer utredningens förslag om att komplettera kvantitativa mått med kvalitativa indikatorer, exempelvis genom självskattningar från deltagare och kompletterande intervjuer eller fokusgrupper. Dessa måste dock baseras på högkvalitativa och representativa underlag för att säkerställa en rättvisande bild av verksamhetens resultat och effekter.

Tydligare ansvarsfördelning och breddad kompetens Vidare vill Sveriges Lärare betona av en tydlig ansvarsfördelning mellan regeringen och de externa granskande aktörerna för att undvika överlappningar och skapa en effektiv uppföljningsstruktur. Det är också avgörande att indikatorerna inte fastställs genom riksdagsbundna beslut, utan att de kan justeras eller kompletteras vid behov för att spegla folkbildningens utveckling och förändrade behov över tid.

Offentlighetsprincipen Sveriges Lärare anser att offentlighetsprincipen bör gälla på RIO-folkhögskolor. Eftersom dessa folkhögskolor erhåller statligt stöd och bedriver en viktig verksamhet för samhället, är det rimligt att deras arbete sker med samma öppenhet och insyn som gäller för andra offentligt finansierade verksamheter. Offentlighetsprincipen skulle stärka transparensen och förtroendet för folkhögskolornas arbete samt bidra till en mer inkluderande och demokratisk folkbildning.

16 Förstärkt kontroll av statsbidraget till folkbildningen

Vi inser att ökade krav på kontroll och uppföljning kan innebära högre administrativa kostnader. Vi motsätter oss dock att dessa kostnader leder till minskningar i kärnverksamheten, såsom färre folkhögskolekurser, minskat antal lärare eller urholkad kvalitet. Om Folkbildningsrådets administrativa kostnader ökar, får detta inte leda till att resurserna för folkhögskolor och studieförbund minskar. Kärnverksamheten måste skyddas.

Sveriges Lärare stödjer insatser för förstärkt kontroll av statsbidraget men varnar för att balanspunkten inte får flyttas på ett sätt som leder till ökade administrationskostnader på bekostnad av kärnverksamheten.

18 Återtag av statsbidrag och hantering av oförbrukade medel

Sveriges Lärare motsätter sig förslaget att återkrävda medel från statsbidrag ska tillfalla staten. Vi anser att folkbildningsanslaget måste hållas intakt och att återkrävda medel bör återgå till folkbildningens aktörer. Detta är avgörande för att säkerställa att resurser används där de gör störst nytta och för att skydda folkbildningens kärnverksamhet.

Folkbildningen verkar redan under snäva ekonomiska marginaler. Att återkrävda medel tillfaller staten riskerar att leda till minskat kursutbud, färre lärare och försämrad kvalitet. Genom att låta dessa medel stanna inom folkbildningen kan resurserna användas för att stärka verksamheten, stödja aktörer som följer regler och villkor, samt säkerställa långsiktig utveckling och innovation.

Vi vill betona att en hållbar hantering av statsbidrag inte får ske på bekostnad av folkbildningens demokratiska och samhällsbärande uppdrag. Återkrävda medel måste stödja folkbildningens aktörer för att säkerställa kvalitet och kontinuitet i verksamheten.

Stockholm, 20 november 2024

Sveriges Lärare

Anna Olskog

Anna Olskog
Förbundsordförande

Per Båvner
Utredare