

Utredningsavdelningen
Torsten Kälvmemark
2004-10-28
Reg nr 13-2570-04

Utbildningsdepartementet

Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor (SOU 2004:30), Vem får vara med? – En belysning av folkbildningens relation till icke-deltagarna (SOU 2004:51) och Folkbildningsrådets rapport Folkbildningens framsyn

Remiss 2004-06-07, dnr U2004/1244/SV m. fl.

Remissen består av tre skrifter av ganska olika karaktär. Huvuddokumentet är den utvärdering av studieförbund och folkhögskolor som genomförts av landshövdingen Gerd Engman. Betänkandet *Vem får vara med?* ger en intressant bild av folkbildningens problem och möjligheter i praktiken. *Folkbildningens framsyn* är en idéskrift från Folkbildningsrådets styrelse som ger intressanta framtidsperspektiv på det fria bildningsarbetet.

De aktuella betänkandena har remitterats också till ett antal universitet och högskolor och Högskoleverket begränsar därför detta yttrande till mer principiella och övergripande synpunkter.

Folkbildningens samhällsuppdrag

I utvärderingsbetänkandet *Folkbildning i brytningstid* betecknar den särskilda utredaren det breda deltagandet och karaktären av alternativ bildningsväg som folkbildningens viktigaste tillgångar. Samtidigt framhålls även folkbildningens samhällsuppdrag och en beskrivning presenteras av hur detta uppdrag accentuerats under framför allt 1990-talet och resulterat i nya verksamheter, breddade kontaktytor och ny samverkan med t.ex. departement och myndigheter.

Detta samhällsuppdrag bör, enligt Högskoleverkets mening, kunna markeras starkare. Folkbildningens potential som *komplement* till det allmänna skol- och utbildningsväsendet, som en del i samhällets strävan att öka tillgängligheten till utbildning, att bredda utbudet av utbildningsvägar och att stärka rekryteringen till gymnasial och eftergymnasial utbildning, skulle kunna nyttjas i betydligt större utsträckning än hittills.

Folkbildningen har i sin verksamhet flera beröringspunkter med den högre utbildningen och det arbete som utförs inom högskolesektorn. I betänkandet nämns exempelvis samarbetet med universitet och högskolor för att underlätta övergången till

högskolestudier, och beskrivningar görs av vissa yrkesutbildningar som återfinns både inom folkbildningen och högskolan.

Kvalificerad yrkesutbildning (KY) är exempel på ett område där folkbildningens institutioner uppträder på samma arena som universitet och högskolor. De exempel på utbildningar som nämns i betänkandet (s.35) skulle i vissa fall kunna ges också inom högskolans ram. Det visar hur utbildningsområdet under det senaste decenniet har förändrats och att gamla gränsdragningar mellan utbildningssektorer överskrids. Dessa gemensamma arenor kommenteras mera nedan.

Det fria bildningsidealet

Att den svenska folkbildningen i form av studieförbund och folkhögskolor är en unik och värdefull tillgång behöver knappast understrykas. Det finns anledning också för universitet och högskolor att anknyta till det fria bildningsideal som denna utbildningssektor representerar.

Högskoleverket har genom ett pågående projekt velat lyfta fram bildningsperspektivet i högskoleutbildningen. Ett led i detta var en essäpristävling för studerande. De bästa tävlingsbidragen publicerades i skriften *Bildning – paradiset och personligt projekt* (Högskoleverkets rapportserie 2002:37 R). I det sammanhanget, liksom i det fortsatta arbetet med bildningsfrågorna, har det funnits anledning att diskutera beröringspunkter och samverkansmöjligheter mellan folkbildning och högskola.

Av de skrifter som den aktuella remissen omfattar framgår dock att också folkbildningssektorn behöver diskutera sina klassiska ideal. I rapporten *Vem får vara med?* finns ett citat från en engagerad folkbildningsledare som i sammanhanget kan vara belysande:

Folkbildningen är blind. En gång i tiden var dess strukturer revolutionerande och bidrog till att frigöra människor, men idag har de blivit till en stickig tvångströja.

Folkbildningens institutioner i form av studieförbund och folkhögskolor löper naturligtvis samma risk som universitet och högskolor att slå sig till ro med tradition och rutin. Universitetens akademiska högtidstal har sin motsvarighet i folkbildningens upprepade hänvisningar till dess hundraåriga arbete för demokrati och kultur som i hög grad varit med om att skapa den svenska modellen.

Traditionella former och framtida utmaningar

Programskriften *Folkbildningens framsyn* påpekar med rätta att etablerade institutioner och traditionella synsätt kommer att utmanas och ifrågasättas i ett globalt och pluralistiskt samhälle. De honnörsord som präglar målformuleringarna finns ingen anledning att ifrågasätta. Samtidigt kan man i det remitterade materialet sakna en verklig diskussion om formerna för att möta de framtida utmaningarna.

De skarpaste ifrågasättandena av hävdvunna former och institutioner finns i rapporten *Vem får vara med?* som till huvuduppgift har att belysa "folkbildningens relation till icke-deltagarna". Särskilt i den bilaga som speglar synpunkter från olika aktörer runt om

i landet finns memento inför framtiden. En av de intervjuade ifrågasätter hela studieförbundssystemet och ser i stället en decentraliserad folkbildning som en bättre modell. En företrädare för den muslimska studieorganisationen Ibn Rushd ser studiecirkelarna som ett starkt redskap för integrationen av invandrargrupper. En tredje intervjuad ser regelverket för statsbidragen som ett hinder för ett nyskapande och hävdar att stelbenta regler tenderar att gynna en verksamhet som fortsätter i gamla fåror.

Högskoleverket vill i det här sammanhanget anknyta till den kritik som Riksrevisionen tidigare i år riktade mot de strukturer som kan verka konserverande på folkbildningens område. Bland annat påpekades problemet med att en ideell organisation som Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag. Det finns i det sammanhanget en motsättning mellan rådets rätt till integritet och självständighet å ena sidan och statens behov av insyn, styrning och kontroll å den andra.

Riksrevisionens granskning visade att statens intentioner för statsbidraget till folkbildningen - att gynna verksamhet med växtkraft - inte uppfylls. Till exempel missgynnar Folkbildningsrådets fördelning av statsbidraget till studieförbunden de förbund som snabbt ökar omfattningen av sin verksamhet. Man noterade också risken för att rådets beslut om vem som ska få del av statsbidraget kan bidra till att nya folkbildningsaktörer inte får del av det statliga stödet. Folkbildningen riskerar därmed att konserveras. Även Folkbildningsrådets legitimitet att i myndighets ställe besluta om fördelning av statsbidrag kan enligt Riksrevisionens bedömning försvagas.

Denna kritik tas delvis upp i programskriften *Folkbildningens framsyn* som i avsnittet om folkbildningens organisation, finansiering och styrning argumenterar för ett flexibelt regelverk, byggt på en finansiering genom ett samlat anslag och utan alltför många riktade statliga beställningar till folkbildningen. Detta är ju i princip det som gäller idag och det är svårt att i den utvärdering som finns i det remitterade huvudbetänkandet se vilka faktorer som medverkar till att Folkbildningsrådets ambitioner inte tycks få riktigt genomslag på den lokala nivån.

Utvärdering av folkbildningen

Detta reser frågan om utvärderingen av folkbildningen. I *Folkbildningens framsyn* pekar man på att uppföljning och utvärdering sker på tre nivåer. Studieförbund och folkhögskolor följer upp och utvärderar den egna verksamheten i relation till egna mål. Folkbildningsrådet följer upp och utvärderar effekterna av statsbidragsfördelningen i relation till de syften som uttalats av regering och riksdag. Staten gör vart femte år en bredare genomlysning av folkbildningens verksamhet och karaktär.

Folkbildningsrådet säger i rapporten att Folkbildningsrådets utvärderingsuppdrag kan vidgas om staten är i behov av ytterligare genomlysning av verksamheten. Detta kan i så fall ske genom att fler utvärderingar genomförs i samverkan med enskilda utvärderare och högskoleinstitutioner.

Högskoleverket anser att ett sådant vidgat uppdrag kan vara befogat. Skärpta krav på kvalitetssäkring gäller sedan flera år inom högskolesektorn och motsvarande krav skulle också kunna ställas på folkbildningen. Det behöver inte innebära ett mer detaljreglerat

bidragssystem. I enlighet med Folkbildningsrådets förslag bör enskilda högskoleinstitutioner här kunna spela en viktig roll.

I det här sammanhanget bör man emellertid påpeka det problem som ligger i att samma organ som fördelar anslag också svarar för utvärderingen av verksamheten. På andra delar av utbildningsområdet har det varit viktigt att dessa båda uppgifter hålls isär. Det finns anledning för statsmakterna att överväga en ordning som bättre svarar mot den normala ordningen för kvalitetssäkring på många samhällsområden.

Livslångt lärande och övergång till högskolan

I perspektivet av livslångt lärande är det viktigt att det finns så få återvändsgränder som möjligt inom hela utbildningssystemet. Det måste vara möjligt att enkelt kunna gå vidare från folkhögskola till högskola. I *Folkbildningens framsyn* sägs att den särskilda urvalsgruppen för folkhögskolans deltagare måste bevaras och att andra metoder för urval, som inte lika ensidigt bygger på gymnasiebetygen, måste utvecklas.

Högskoleverket instämmer i dessa synpunkter och arbetar också aktivt med frågorna. Genom de senaste ändringarna i urvalsreglerna har det uppstått en risk för att folkhögskolans elever i vissa fall får en mindre gynnad ställning än tidigare. Verket kommer under nästa år att göra en uppföljning av hur reglerna rent faktiskt har påverkat utbildningschanserna för dem som kommer från folkhögskolorna.

Möjlighet till bedömning av reell kompetens understryks också i de remitterade rapporterna. Högskoleverket instämmer i synpunkten att validering av sådan kompetens inte bara är beroende av en eventuell ansökan till högskoleutbildning utan att det skapas möjligheter att på ett mer fristående sätt bli validerad också för eftergymnasiala kunskaper av både allmän och yrkesinriktad karaktär som kan ha förvärvats inom folkbildningen.

För den vidgade rekrytering till högskoleutbildning som är ett centralt politiskt mål är samarbetet med folkbildningen viktigt. De högskoleförberedande utbildningar som startade i Umeå 1998 och som sedan spritt sig till flera orter i landet i form av collegeutbildningar eller preparandår har här varit viktiga. Stödet från Delegationen för rekryteringsaktiviteter har varit betydelsefullt detta arbete.

Det skulle kunna diskuteras om en samverkan mellan folkbildningen och högskolan skulle kunna ske också i andra avseenden. Ett problem för högskolan idag är rekryteringen till språkutbildning, bland annat beroende på en minskande andel av de examinerade från gymnasieskolan som har tillräckliga förkunskaper i något annat språk än engelska. Det ligger inte i högskolans uppgifter att ge grundutbildning i språk som franska, spanska eller tyska men möjligen skulle det finnas möjligheter att i samverkan med studieförbund och folkhögskolor anordna någon typ av preparandkurser på just detta område.

Komplementära utbildningar

Högskoleverket vill peka på att folkhögskolor och universitet/högskolor i vissa fall svarar för komplementära men rätt likartade utbildningar inom ett och samma område. Det

rör framför allt området kommunikation och media. I rapporten *Journalistutbildningarna i högskolan- en utvärdering* (Högskoleverkets rapportserie 2000:3) noterades att kurser och utbildningar inom detta område fanns vid ett stort antal (ca 60) svenska folkhögskolor. Vid några av folkhögskolorna rör det sig om direkta journalistutbildningar som till sin inriktning, längd och innehåll liknar dem som finns i högskolan.

Den svenska folkhögskolan har gamla traditioner på detta område. Att utbilda journalister för arbetet i folkrörelsernas olika organ var en viktig målsättning redan under folkhögskolornas uppbyggnadsperiod. Antalet allmänna medie- och kommunikationsutbildningar har ökat kraftigt, i synnerhet under senare år, medan antalet längre journalistutbildningar varit relativt konstant.

De utbildningar som i fråga om sin uppläggning av de praktiskt inriktade delarna ofta jämförs med eller diskuteras tillsammans med journalistutbildningarna i högskolan är, med något undantag, tvååriga. Gemensamt för dessa är att utbildningen ofta bygger på gymnasiekompetens. Det är heller inte ovanligt att studenter med en akademisk examen söker sig till folkhögskolornas mediakurser.

De intervjuer som verket i samband med den ovan nämnda utredningen gjorde med ett antal redaktionschefer visade att det i många fall var en tillfällighet om man valde en arbetssökande med folkhögskoleutbildning eller en med en examen från högskolan.

Det är i och för sig naturligt att det inom breda sektorer av arbetslivet finns olika utbildningsvägar. Med exemplet från media- och kommunikationsområdet vill Högskoleverket bara peka på ett fenomen som kan ha betydelse t. ex. när det gäller aktuella dimensioneringsdiskussioner eller frågor om kvalitetssäkring.

De nära sambanden mellan delar av folkbildningssektorn och övriga utbildningssektorer borde också kunna leda till överväganden om ansvarsfördelning inom regeringskansliet. Folkbildning och vuxenutbildning har uppenbarligen närmare beröringspunkter med gymnasium och högskola än med de förskolefrågor som de idag organisatoriskt samordnats med.

Områden för fortsatt belysning

I betänkandet *Folkbildning i brytningstid* pekar utredaren avslutningsvis på områden som kan behöva belysas ytterligare, t.ex. styrningsfrågor och folkbildningens roll för kulturlivet. Till dem hör också frågor om avgränsningen mellan folkbildningsverksamhet och verksamhet vid andra samhällsinstitutioner. Också frågor om jämställdhet och mångfald bör enligt betänkandet få en mer ingående belysning.

Högskoleverket instämmer i utredningens bedömning och vill peka på de möjligheter till samverkan med högskoleområdet som finns också i detta avseende.

Beslut i detta ärende har fattats av universitetskanslern i närvaro av kanslichef Lennart Ståhle och avdelningschef Håkan Forsberg. Föredragande har varit utredarna Torsten Kälvemark och Eva Åström.

Sigbrit Franke

Torsten Kälveborn