

31 mars 2023
Ert dnr: 22/00614
Vårt dnr: 13, u 2023, 7/ds

Studieförbundens yttrande över Förslag: statsbidrag till verksamhet i studieförbund

Studieförbunden i samverkan lämnar här sina synpunkter på "Förslag: Statsbidrag till verksamhet i studieförbunden. Villkor och fördelning". Remissvaret följer dispositionen i dokumentet och synpunkterna presenteras under respektive rubrik. Remissvaret avslutas med allmänna synpunkter och svar på de två sista av de fyra särskilda remissfrågorna. De två första remissfrågorna gäller avsnitt i dokumentet och kommenteras därför under respektive rubrik: 6 och 2.

Synpunkter per kapitel

2 Verksamhetens kvaliteter

Studieförbunden saknar en kvalitet som betonar att verksamheten i ett studieförbund ska bedrivas ideellt och utan vinstsyfte. Studieförbundens verksamhet ska vara oegennyttig, alternativt ha en avsaknad av vinstintresse (studieförbunden ska ha en organisationsform som inte är vinstutdelande eller ha ett i stadgarna inskrivet förbud mot vinstutdelning). Studieförbunden ska inte få göra några vinstöverföringar till vinstdrivande organisationer.

Begreppet "amatörkultur" som används på sida 12 bör ersättas av "ideell kultur" som bättre beskriver studieförbundens verksamhet. Begreppet "amatörkultur" har en nedsättande ton. Studieförbundens kulturverksamheter kombinerar ofta inslag av såväl yrkesverksamma som ideella krafter, varför begreppet "amatörkultur" är otydligt och missvisande. Begreppet "de kreativa näringarna" bör också ersättas med det idag mer vedertagna "den kulturella och kreativa sektorn".

I övrigt har Studieförbunden inga invändningar mot kapitlet som helhet.

3 Grundläggande villkor för att erhålla statsbidrag

Studieförbunden tillstyrker förslaget att medge både ideell förening och stiftelse som tillåtna associationsformer för nya statsbidragsmottagare. Associationsformer som kan drivas med vinstintresse bör ej medges.

Studieförbunden tillstyrker villkoret att studieförbunden ska ”i enlighet med Folkbildningsrådets anvisningar redogöra för hur eventuellt oförbrukat statsbidrag kommer att användas för folkbildningsverksamhet” (s. 14). Varje krona av statsbidraget ska gå till folkbildning. I detta sammanhang är det dock viktigt att bejaka att en sund organisation behöver kunna ha ett överskott i goda tider för att bygga upp ett eget kapital som kan nyttjas i dåliga tider, annars skulle varje kris eller ekonomisk motgång hota organisationens existens.

Eftersom folkbildningsverksamheten inte är självfinansierad genom statsbidrag är det i själva verket andra intäkter som möjliggör folkbildning, och inte tvärtom. År 2019, det senaste året innan pandemin, gick folkbildningsverksamheten inom studieförbunden med underskott på 51 miljoner kronor. Studieförbunden överförde medel från andra delar av verksamheten för att finansiera detta.

Studieförbundens grundläggande hållning är att studieförbundens väsentliga motprestation mot statsbidraget är genomförd folkbildning och inte en allt mer detaljerad redovisning av ekonomin.

Gällande ny statsbidragsmottagare gör Studieförbunden tolkningen att volymkrav ställs på den organisation som ansöker om en försöksperiod för att bli ny bidragsmottagare, men inte på befintliga studieförbund. Huruvida krav om verksamhetsvolym ställs på befintliga studieförbund är dock oklart i remissen och bör förtydligas.

Begreppet ”samlad bedömning” används på sida 14 och det är oklart om detta avser samma samlade bedömning som Folkbildningsrådet gör årligen. Begreppet ”samlad bedömning” är ofta svårt att bemöta eftersom det är oklart vad som ingår i en samlad bedömning. Ett annat begrepp bör för tydlighets skull användas.

4 Verksamhetsvillkor

4.1 Ansvar för verksamheten och statsbidragets användning

I formuleringen ”[v]erksamheten i alla studiecirkelar och andra grupper ska bedrivas planmässigt” behöver förslaget förtydliga vad som avses med ”andra grupper”.

4.2. Verksamhetsformer

Gällande förslaget att införa verksamhetsformen *Studiecirkel i kursform*, avstyrker Studieförbunden att en verksamhetsform inom villkoren för det generella statsbidraget ska vara styrt vad gäller målgrupp, ämne och deltagaravgift.

Vissa studieförbund genomför redan verksamhet inom arbetsmarknadsområdet, men denna finansieras i så fall med riktade bidrag eller genomförs på uppdrag. I den mån studieförbunden ska genomföra verksamhet med en riktad målgrupp och/eller innehåll, bör denna också finansieras med ett riktat anslag eller genomföras med annan finansiering, exempelvis genom IOP eller via upphandling. Verksamhet som är styrd genom villkor avseende målgrupp, ämne och eventuell deltagaravgift bör inte genomföras på bekostnad av den fria och frivilliga folkbildningen.

Studieförbunden ställer sig tveksamma till villkoret att verksamhetsformen *Studiecirkel i kursform* ska rikta sig till korttidsutbildade. Detta har erfarenhetsmässigt visat sig vara svårt att efterfölja, då information om deltagares utbildningsbakgrund endast kan kontrolleras i efterhand. Gustav stödjer i nuläget inte registrering av utbildningsbakgrund för deltagare.

Vad gäller rapporteringen av verksamhetsformen *Studiecirkel i kursform* behöver förslaget förtydliga om verksamheten ska registreras som en särskild verksamhetsform i Gustav, eller om den ska registreras som studiecirkel. Förslaget behöver därmed också förtydliga hur 480-timmarsregeln för studiecirkel ska räknas: räknas timmarna i en studiecirkel i kursform separat eller ingår de i varje deltagares 480-timmars begränsning? Utvecklingsbehovet i Gustav beror på om studiecirkel i kursform ska ses som en egen verksamhetsform, om den ska omfattas av 480-timmarsregeln, hur den automatiska sammanräkningen ska göras, och hur målgruppen ska kontrolleras.

Studieförbunden anser att de interna kulturprogrammen bör begränsas men anser att det kan finnas skäl att genomföra vissa kulturprogram i sammanhang där de når en avgränsad publik. Folkbildning sker idag för många människor som exempelvis våldsutsatta kvinnor eller människor som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning har svårt att komma till studieförbundet. Delar av den verksamheten genomförs på boenden eller i andra lokaler dit inte allmänheten har tillträde. Att genomföra verksamheten där dessa människor befinner sig är ett sätt att tillgängliggöra den för dem.

Att ersätta kulturprogram med annan folkbildning, vilket framförts under remissperioden, är en utmaning eftersom lärprocessen och krav på formalia såsom registrering av personnummer gör att verksamheten behöver genomföras på ett sätt som inte passar det som idag genomförs som slutna kulturprogram.

Verksamhetsformerna *Annan folkbildning* och *Kulturprogram* avser också två olika verksamheter där den ena är en lärandeprocess och den andra en kulturupplevelse.

Studieförbunden välkomnar möjlighet till samverkan mellan studieförbund i gemensamt finansierade kulturprogram.

5 Systematiskt kvalitetsarbete och kontroll

Studieförbunden efterfrågar ett förtydligande om vilken typ av rimlighetskontroll som skall göras. Det behöver också förtydligas vad efterkontrollen av verksamheten ska omfatta och hur den ska genomföras. Även systemet för avvikelshantering behöver beskrivas tydligare.

Studieförbunden efterfrågar riktlinjer för hur och vad som skall ingå i de olika uppföljningar och kontroller som skall göras, liksom en samordning av Folkbildningsrådets uppföljningar och kontroll och de uppföljningar och kontroller som studieförbunden genomför.

6 Fördelning av statsbidrag

6.1 Kvalitetsbedömningssystem

Studieförbunden tillstyrker den nya kvalitetsmodellen som gynnar studieförbundens profilering. Studieförbunden välkomnar förslaget om treåriga perioder, som ger en längre planeringshorisont än dagens system.

Antalet kvalitetsmått bör hållas på en rimlig nivå. Utan att veta vilka indikatorer som kommer att användas går det inte att bedöma konsekvenserna för studieförbunden och utvecklingsbehovet i Gustav.

6.2 Fördelningssystemets olika steg

Studieförbunden tillstyrker förslaget om upplägg där studieförbunden utifrån sin särart skriver egna bidragsunderlag med åtföljande verksamhetsåtagande.

Självförvaltningsmodellen stärks av att studieförbunden själva gör sin omvärldsanalys, beslutar om sina åtaganden och gör en självvärdering av tidigare perioder. På sida 24 nämns att Folkbildningsrådets omvärldsanalys ska vara en del av bedömningsunderlaget. Här bör även studieförbundens omvärldsanalys ingå.

Studieförbunden vill framhäva vikten av dialog mellan studieförbund och Folkbildningsråd i syfte att uppnå en balans mellan nivå på åtagandet och mängden tillgängliga resurser. Det är också viktigt att åtagandet kan ändras under treårsperioden, till exempel om nivån på det samlade statsanslaget ändras avsevärt.

Studieförbunden ser det som angeläget att avvärja risken att modellen leder till en projektifiering av verksamheten. Studieförbunden ska inte leverera verksamhet utifrån ett treårigt uppdrag från Folkbildningsrådet, utan skapa aktuell verksamhet utifrån sina deltagare, och snabbt kunna svara på nya förutsättningar.

De senaste årens händelser i form av pandemi och krig i Ukraina har lärt oss att omvärlden snabbt kan förändras, och visat på studieförbundens flexibilitet och förmåga att snabbt ställa om verksamheten och svara på aktuella samhällsbehov. Detta har studieförbunden gjort på eget initiativ och utan att vänta in politiska beslut, vilket varit värdefullt inte bara för studieförbunden och deras deltagare, utan också för samhället i stort. Det bekräftas av staten som beslutat om flera riktade bidrag för att förstärka studieförbundens egna initiativ. Studieförbundens snabba initiativ har varit möjliga eftersom villkoren inte begränsat den inneboende flexibilitet som finns i civilsamhället. En viss flexibilitet är nödvändig även i det framtida systemet, för att folkbildningen fortsatt ska vara lyhörd och snabbfotad. Vi välkomnar därför att förslaget lyfter fram dialog mellan Folkbildningsrådet och studieförbunden såväl inför som under varje treårsperiod.

Studieförbunden anser att förslaget om att inrätta en bedömarpanel behöver utvecklas. För att bedömarpanelen ska kunna bidra med legitimitet och kompetenta bedömningar behöver den bestå av personer som är verkligt utomstående och som samtidigt har god kännedom om folkbildning och kunskap om studieförbunden och deras förutsättningar.

Bedömarpanelens uppdrag är också delvis otydligt, då det å ena sidan står att panelen ska göra en bedömning utifrån fem huvudfrågor, å andra sidan att den ska göra en bedömning utifrån kriterier. Förslaget behöver göra tydligt utifrån vilka frågor och/eller kriterier bedömarpanelen föreslås bedöma studieförbunden. Det behöver dessutom framgå om det är bedömarpanelen eller Folkbildningsrådets kansli som omformulerar kvalitetsbedömningen till bidragsandelar i siffror.

Studieförbunden välkomnar förslaget att utvärdera verksamheterna utifrån indikatorer inom ett antal områden. Det är avgörande att ta fram indikatorer som

mäter det man verkligen vill mäta. Eftersom förslaget inte innehåller förslag till indikatorer kan vi inte bedöma deras träffsäkerhet eller möjlighet att ta fram lämpliga data ur Gustav.

Studieförbunden bedömer att flera olika metoder och typer av material kommer behöva användas för att mäta effekterna av verksamheten. Detta kan vara positivt och leda till att vi får ökad kunskap om folkbildningen och dess effekter. Det är angeläget att Folkbildningsrådet utvecklar träffsäkra metoder för att mäta verksamhetens effekter för individ, organisation, lokalsamhälle, och nationellt. Det är också viktigt att utvärdering och bedömning görs rättssäker genom att beprövade metoder med tillräcklig representativitet används för att bedöma verksamhetens kvalitet, att bedömningen av de olika studieförbunden görs likvärdig, och att processen skyddas från påverkan.

7 Bilaga 1 Redovisning av verksamhet

Uppgiften om ”deltagares närvaro per datum för sammankomst” i närvarolistan har inte tidigare rapporterats i STUV. Förslaget att denna uppgift ska rapporteras kommer göra STUV-filen avsevärt större än i det nuvarande systemet, vilket ställer nya krav på systemen för lagring och delning, i relation till tidsåtgång och säkerhet.

Studieförbunden saknar ett förtydligande gällande undantaget för papperslistor som finns i det nuvarande systemet, då det inte framgår om undantaget föreslås finnas kvar i det nya systemet. Om så är fallet, behöver det framgå av förslaget hur uppgift om deltagares närvaro per datum för sammankomst ska rapporteras via papperslista.

Allmänna synpunkter

Administration

Förslaget behöver förtydliga vilka krav Folkbildningsrådet kommer ställa på rapporteringen i Gustav, när mängden inrapporterad verksamhet inte längre ska avgöra varje studieförbunds bidragsandel.

Studieförbunden ser en risk att förslaget kan innebära att studieförbundens administrativa börda ökar ytterligare, särskilt under implementeringen då studieförbunden kan behöva anställa personal med ny kompetens och/eller göra en omfattande kompetensutveckling för befintlig personal, och göra omorganiseringar.

Det är mycket angeläget att Folkbildningsrådet arbetar igenom varje steg av förslaget i syfte att inte öka de administrativa kraven.

Samtidigt som ökade resurser kan komma att krävas hos Folkbildningsrådet och nationellt inom studieförbunden, förväntas den lokala verksamheten bedrivas med ökad kvalitet. Anslagen från staten har stått still i sex år vilket innebär en urholkning med 25 procent när hänsyn tas till inflationen. Studieförbunden vill mot den bakgrunden betona vikten av att modellen utformas så att en balans mellan kvalitet och omfattning kan uppnås.

Begrepp

I remisskrivelsen till förslaget används begreppet ”demokrativillkor” om de statsbidragsvillkor som rör demokratiaspekter. För att inte skapa förvirring i relation till propositionen ”Statens stöd till trossamfund samt demokrativillkor vid stöd till civilsamhället” (Prop. 2021/22:272) bör begreppet ”demokrativillkor” inte användas i detta sammanhang.

Implementering

Studieförbunden delar Folkbildningsrådets uppfattning att implementering ska ske stegvis under flera år, inledas under 2023 innan det slutliga beslutet om ett nytt system är fattat och att 2024 års bidrag måste beslutas utanför modellen.

Förslaget ser ut att kräva betydande förändringar i Gustav redan under 2024. För att detta ska vara möjligt är det nödvändigt att STUV-variabelförteckningen för Gustav avseende 2024 lämnas till Studieförbunden senast i augusti 2023.

Synpunkter utifrån de särskilda remissfrågorna

Möjligheterna för studieförbunden att tillämpa fördelningsmodellen i hela organisationen

Studieförbunden bör själva ha rätten att avgöra i vilken grad de använder den föreslagna modellen för att fördela statsbidraget inom organisationen.

Studieförbundens profileringar och självförvaltningsmodellen stärks av att studieförbunden själva får fatta beslut om sina interna fördelningar enligt egna processer.

Förslaget om att tillhandahålla underlag för kommunernas och regioners bidragsgivning

Det är angeläget att stödet till kommuner och regioner är tillräckligt tydligt och enkelt att tillämpa för att alla kommuner ska välja samma system. Studieförbunden tillstyrker därför förslaget att Folkbildningsrådet tillhandahåller stöd till kommuner och regioner i fördelningen av kommunala och regionala bidrag, men ser en rad frågetecken i hur stödet ska utformas. Det är angeläget att systemet utformar en modell som undviker enbart volymbaserade incitament lokalt.

Sammantaget gör Studieförbunden bedömningen att förslaget behöver utvecklas för att avhjälpa risken att de lokala bidragsmodellerna blir volymdrivande, vilket är avgörande för att modellen ska få önskvärd effekt. Studieförbunden ser fram emot att få ta ställning till ett mer utvecklat förslag till hur bidragsfördelningen i kommuner och regioner ska stöttas.

Studieförbunden i samverkan

David Samuelsson, generalsekreterare