

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

Studiefrämjandets yttrande över betänkandet Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid (SOU 2024:42) (U2024/01680)

Sammanfattning:

Studiefrämjandet anser att utredningens förslag och argumentationer visar på god kunskap om och insikt i folkbildningen. Studiefrämjandet håller i stort med i utredningens resonemang och förslag och bejakar därför utredningen. Genom branschorganisationen *Studieförbunden i samverkan* har vi lämnat ett studieförbundsgemensamt remissvar. Nedan tydliggör vi några Studiefrämjandets ställningstaganden.

Bildning, utbildning och delaktighet - centrala begrepp inom Folkbildningen

Utredningen ger förslag på ett nytt mål för folkbildningspolitiken. I det nya målet ingår tre begrepp, Bildning, Utbildning och delaktighet som förklaras i utredningens förslag.

Studiefrämjandet anser att de tre begreppen i förslaget mål för folkbildningspolitiken är centrala och väl genomtänkta och behöver därför finnas kvar i kommande skrivningar. Inte minst förståelsen av begreppet ”bildning” är centralt i folkbildningens idé och pedagogik och behöver även framgent vara en ledstjärna.

Studieförbundens roll behöver pånyttfödas

När vi tittar i backspeglarna är det lätt att se att studiecirkeln har devalverats som pedagogisk idé allt eftersom studieförbundens roll har förskjutits, det slutna systemet pengar har skapat volymjakt där studieförbund för att behålla sin andel har behövt öka i volym. Detta har lett till att studieförbundens personella resurser har behövt täcka mer verksamhet och för att kompensera det har delaktighet i verksamhet många gånger ersatts med kostnadsersättningar. Studieförbundens roll i civilsamhället har därför över tid förskjutits mot att likna bidragsförmedlare och allt mindre en pedagogisk resurs. Utredningens särskilda utredare Christer Nylander sammanfattar det väl när han vid ett framträdande uttrycker, *en lokal rationalitet har lett till kollektiv irrationalitet*.

För att studieförbunden ska komma ut ur den situation som de har hamnat i behöver de ta tillbaka mandatet över verksamheten, bidra med kompetens och kunskap samt vara tydlig arrangör. Studieförbunden behöver här bli modiga och ta steget att på riktigt satsa på samhällsliga utmaningar med små volymer och välja bort enkla och stora volymer. En förutsättning för att det ska ske är att bidragsfördelningen inte är volymbaserad och att drivkrafter i systemet blottläggs.

Volymbaserad bidragsfördelning

Utredningen konstaterar att Folkbildningsrådets intentioner med det nya bidragssystemet har varit att sätta ett system som fördelar bidraget på kvalitet, men att det finns en risk att fördelningen, trots intentionerna, kan komma att ske på volymer.

Studieförbundet tror att det kommer bli en utmanande uppgift för Folkbildningsrådet att fördela på kvalitet. Indikatorerna och verksamhetsramen kan lätt bli kvantitativa mått där slutsatsen, att kompensatoriska värden på indikatorerna per automatik ger stor samhällsnytta. Studieförbundet tänker att Folkbildningsrådet med rätt kompetens och kunskap kan klara det men de behöver för att kunna genomföra den kvalitetsbaserade fördelningen fullt ut, tid och resurser samt möjlighet att genomföra korsanalyser och longitudinella studier. I dialoger mellan anslagsgivare och bidragsmottagare behövs öppenhet och transparens.

Krav på transparens måste vara tydliga

Utredningens resonemang om transparens är helt nödvändigt men behöver samtidigt både vara skarpare och görlig. Ändamålet med transparens och kontroll måste vara att visa att statsbidraget används i enlighet med sitt syfte och mål.

Transparens skapar en självsanerande verksamhet

Utredningens bedömer att fler åtgärder behövs för att stärka kontrollen av statsbidraget en av dessa åtgärder som nämns är transparens.

Studieförbundet anser att öppen redovisning/transparens är en av förutsättningarna för att få tillbaka förtroendet för folkbildningen då det är ett enkelt sätt att tydliggöra vilken verksamhet som får vilka resurser. Vi tror att folkbildningens frihetsgrader kan bevaras då styrkan i den öppna redovisningen är att den är självsanerande. Ingen medarbetare, chef eller förtroendevald kommer vilja stoltsera med stora kostnadsersättningar till tveksamma samarbetsparter medan i andra fall kan kostnadsersättningar vara rimligt, befogat och okränkbara.

Mer proaktiv och träffsäkrare uppföljning av bidragsanvändning

Folkbildningsrådets uppföljning och kontroll av studieförbundets verksamhet och statsbidragsanvändning måste vara mer träffsäker men i första hand vara proaktiv.

Systematik och analys av drivkrafter

Utredningen anser att kontrollerna behöver bli mer proaktiva och med mer förebyggande åtgärder.

Studiefrämjandet håller med och vill tillägga att kontrollerna inte kan vara fristående utan behöver in i det systematiska kvalitetsarbetet, där åtgärder kan vidtas för att undvika att samma avvikelser återkommer samt att analysera varför avvikelser finns och vilka drivkrafter som ligger bakom.

Statsbidragsvillkoren ska inte vara tolkningsbara

Som utredningen även konstaterat måste Folkbildningsrådets statsbidragsvillkor vara tydliga så att det står helt klart vilken verksamhet som är statsbidragsberättigad respektive vad statsbidraget får användas till.

Statsbidragsvillkoren behöver vara tydliga

Utredningen konstaterar att Folkbildningsrådets statsbidragsvillkor behöver vara tydliga.

Studiefrämjandet håller med, det behöver vara tydligt vad det innebär att vara arrangör, vilken verksamhet som är statsbidragsberättigad respektive vad statsbidraget får användas till.

Kommentarer per avsnitt:

9.2 Folkbildningen når många, men har svårt att nå vissa grupper *Studiefrämjandet tillstyrker utredningens bedömning.*

9.3.3 Dilemma i arbetet för demokratiska värderingar

Studiefrämjandet vill särskilt understryka att det samhällsviktiga folkbildningsarbetet som görs i miljöer där demokratin inte tas för given är resurskrävande. Att mäta studieförbundens samhällsnytta utifrån volym och fördela på volymbaserade indikatorer kan därför motverka sitt syfte.

10.2.1 Folkbildningens särskilda betydelse för kultur *Studiefrämjandet tillstyrker utredningens bedömning.*

11.4 En ny balanspunkt kan bidra till en ny start för folkbildningen

Studiefrämjandet ser möjligheten med och bejakar därför fullt ut utredningens ambition att samtidigt finna en balans mellan folkbildningens frihet och de villkor som omgärdar statsbidraget, i syfte att både skapa en ökad tillit till att skattebetalarnas pengar används rätt samt att kontroll och uppföljning är ändamålsenlig. På så sätt kan folkbildningsaktörerna ges bättre förutsättningar att med bibehållen frihet utforma sin verksamhet så att den bidrar till individers och samhällets utveckling.

Studiefrämjandet menar att föreslagna åtgärders slutgiltiga utformning ska ha som mål att tilliten till folkbildningen och dess aktörer ökar och på sikt leder till både bättre resurser och förutsättningar för att ännu bättre bidra till utveckling av individer och samhälle.

12.2.4 Det nuvarande målet behöver förnyas *Studieförbundet tillstyrker utredningens bedömning.*

12.3.1 Förslag på ny målstruktur för folkbildningspolitiken *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.*

12.3.2 Förslag på nytt övergripande mål för folkbildningspolitiken

Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.

Studieförbundet anser att de tre begreppen i föreslaget mål för folkbildningspolitiken är centrala och välgenomtänkta och behöver därför finnas kvar i kommande skrivningar. Inte minst förståelsen av begreppet ”bildning” är centralt i folkbildningens idé och pedagogik och behöver även framgent vara en ledstjärna.

12.3.3 Förslag på nya delmål för folkbildningspolitiken *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.*

12.3.4 Förslag på nytt syfte med statsbidraget till folkbildningen

Utredningen föreslår ett nytt syfte med statsbidraget till folkbildningen i vilket det nämns ”att syftet med statsbidraget är att säkerställa finansiering av en infrastruktur för folkbildning i hela landet...”

Studieförbundet har svårt att läsa in om målet avser att studieförbunden *gemensamma* infrastruktur för folkbildning skall täcka i hela landet eller om varje studieförbund skall vara riktstäckande. Vi ser gärna att det innebär det förstnämnda, att det är studieförbundens totala täckning som avses. Studieförbundet anser att det behöver finnas plats även för små studieförbund då vi tror att det skapar förutsättningar att nå fler målgrupper.

13.1.5 Det saknas dataskyddsreglering för folkhögskolor i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.*

13.3 Nya mål för folkbildningen behöver belysas med nya indikatorer

Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag men ser även att indikatorerna behöver utvecklas så att risken för oliktolkande minskar samt att de blir utformade så att de uppfyller sitt syfte. Folkbildningsrådets indikatorer bör anpassas till utredningens förslag.

Studieförbundets erfarenhet är att andel deltagare med funktionsnedsättning kan vara svår att mäta då funktionsnedsättningar inte alltid är synliga. Socialstyrelsens definition: ”Funktionsnedsättning är en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga” är inte alltid tillämplig när andel deltagare med funktionsnedsättning skall bedömas i folkbildningsverksamhet.

Studieförbundet anser att det är intressant att använda sig av Folkbildningsrådets/NOVUS Cirkeldeltagarpanel när kvalitativa uppföljningar ska genomföras. gäller att finna kvalitativa indikatorer.

Samtidigt behöver man som alltid vid uppföljningar, ta i beaktande vilka kausala samband som finns; Är samhällsengagerade medborgare ett resultat av studiecirkelverksamhet eller är det de redan engagerade medborgarna som deltar i cirklar?

14 Modell för styrning och fördelning av statens bidrag till folkbildningen

14.3 Utredningen föreslår att självförvaltningsmodellen behålls *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.*

14.4 Utredningens alternativa förslag innebär att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) tar över ansvaret för fördelning, kontroll, uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen

Studieförbundet förordar huvudförslaget enligt 14.3. I andra hand förslaget att MUCF övertar Folkbildningsrådets roll.

15.2 Uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen bör utvecklas *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.*

15.3 En ny modell för uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen ska införas *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.*

15.4 Myndigheten för kulturanalys ska utvärdera effekterna av statens stöd till folkbildningen *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.*

15.7 Delar av Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas utvärderingsverksamhet bör ses över *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.*

15.8 MYKA, IFAU och CIF ska ha tillgång till relevant underlag *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.*

16.3 Kontrollen har utökats men behöver stärkas ytterligare

När en bidragsfördelning är volymbaserad är det en svår uppgift att premiera kvalitet framför kvantitet.

Studieförbundet menar att de av Folkbildningsrådets initierade kvalitetskontrollerna har förändrats och bedömningarna har de senaste året blivit mer lika mellan studieförbunden. Studieförbundet anser att trots

att kontrollerna har blivit mer styrda, lyckas de inte fånga de bakomliggande orsakerna till felaktig statsbidragsanvändning.

”Utredningen bedömer att [...] den så kallade volymjakt det fört med sig, är en av de avgörande förklaringarna till det felaktiga agerande som förekommit.

Det som ibland kallas volymjakt, det vill säga att det har varit viktigt att ha hög kvantitet – många timmar och många deltagare – har inneburit felaktiga incitament. I stället för att premiera kvalitet, vilja att påverka samhället och fokus på de med störst behov, har systemet premierat kvantitet, bevarande och fokus på de som var enklast att nå eller redan fanns i systemen.”

Studiefrämjandet anser att ett effektivt kontrollarbete grundar sig i riskanalyser, att bedömningar av verksamhet behöver ske på ett likartat sätt och att resultatet av kontrollerna sedan används i utvecklingen av verksamheten där det är viktigt att analysera drivkrafterna bakom avvikelserna.

En grundförutsättning för att verksamheten skapar de samhällseffekter som önskas är tydliga statsbidragsvillkor.

-Se även vårt konkreta förslag om transparens under nästa punkt.

16.4 Ökad transparens och insyn i bidragsanvändningen är nödvändigt för ett ökat förtroende

Samtidigt som Studiefrämjandet bejakar utredningens förslag och menar att utredningens resonemang om transparens och öppen redovisning är helt nödvändig menar vi att förslagen måste utformas så att de både blir effektiva och genomförbara.

Studiefrämjandet tänker att vi behöver utgå ifrån både risk och ansvar. Studieförbundens utarbetade arbetsätt och bidragssystemets drivkrafter har över tid visat att de största riskerna för felaktig statsbidragsanvändning ligger i verksamhet anordnad tillsammans med de volymmässigt största samverkansparterna.

Studiefrämjandet förespråkar transparens i syfte att visa på öppenhet och på så sätt skapa ett förtroende för branschen, vi förespråkar inte stärkt transparens i syfte att minska medborgarnas integritet och frihet. Transparens är en förutsättning för den tillit och det förtroende som statsbidragssystemets självförvaltningsmodell vilar på. I detta sammanhang innebär inte transparens att redovisa allt till alla utan att redovisa relevanta uppgifter utifrån risk.

Därför föreslår vi en redovisning på aggregerad nivå med statistik utifrån relevanta riskparametrar och samlad ekonomi på samverkansparts nivå, inte individnivå.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår vi följande:

- Varje studieförbund gör en riskanalys baserad på risken att statsbidraget inte används i enlighet med sitt mål och Folkbildningsrådets statsbidragsvillkor
- Studieförbunden redovisar alla samverkanspartners namn och omfattning av verksamhet
- Studieförbundet redovisar alla kostnadsersättningar per år till sina 50 största samverkanspartner. Det gäller alla former av verksamhetskostnader och transfereringar, även samverkansparts eventuella direktfakturering till studieförbundet.

För respektive samverkanspart redovisas även studieförbundets roll och hur denna samverkan genom verksamheten bidragit till att främja målen för folkbildningspolitiken

- Ovanstående redovisningar ska vara en del av Folkbildningsrådets uppföljning och ska publiceras på dess hemsida.

16.4.1 Kontrollresultat och kontrollbeslut bör tillgängliggöras *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.*

16.4.2 Studieförbunden bör kunna särredovisa sina kostnader

Den i utredningen efterfrågade särredovisningen av olika bidragskällors användning på arrangemangsnivå bedömer Studieförbundet inte som genomförbar eller meningsfull. Ändamålet med transparens och kontroll måste vara att bidragen används i enlighet med sitt syfte, något som vårt förslag under 16.4 bättre svarar upp mot.

16.5 De förordningsstyrda bidragsvillkoren bör utökas och förtydligas

Studieförbundet anser att Folkbildningsrådets statsbidragsvillkor behöver vara så tydliga så att det står helt klart *vilken* verksamhet som är statsbidragsberättigad respektive *vad* statsbidraget får användas till.

I avsnittet 16.5.1 konstateras att majoriteten av Folkbildningsrådets granskningsärenden berör bristande anordnarskap. Studieförbundet tror att det beror på att begreppet anordnarskap inte varit tydligt definierat och att den definitionen behöver göras.

I statsbidragsvilloren för 2024 ersattes begreppet ”anordnare” med ”arrangör, detta utan någon förklaring vad syftet med ändringen var och vad skillnaden innebär.

16.5.1 Öppen redovisning av samverkan med andra

Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag men vill med eftertryck betona att statsbidraget är avsett för att *folkbildningsaktörerna* ska kunna anordna verksamhet i enlighet med statens mål och syfte med bidraget. Vi tolkar utredningens skrivningar som att den, om än i andra ordalag, delar vår uppfattning att det är när studieförbund hemfallit åt att vara bidragsförmedlare till medlemsorganisationer och andra samverkanspartners som felaktig statsbidragsanvändning oftast uppstått. Studieförbundet anser att i statsbidragsberättigad folkbildning kan aldrig samverkan innebära bidragsförmedling, i de fall de gör det har studieförbundet tappat sin roll och kommer i förlängningen även tappa sitt existensberättigande. *Se även vårt konkreta förslag under 16.4*

16.5.2 Förordningen om statsbidrag till folkbildningen bör utökas med demokrativillkor *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.*

16.5.3 Villkoren på mottagare av bidrag till civilsamhället bör bli mer enhetliga *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.*

16.6 Kontrollen av statsbidraget till folkbildningen behöver bli mer effektiv

Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag. Särskilt att det inte nödvändigtvis behövs *mer*, utan rätt, kontroll.

16.6.1 Kontrollerna ska vara strategiska och riskbaserade *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.*

16.6.2 Det behövs mer oberoende och förebyggande inslag *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.*

16.6.3 Det behövs mer kunskap om kontrollen av statsbidraget till folkhögskolorna och SISU Idrottsutbildarna *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.* (Studieförbundet är tillsammans med Föreningen 4H huvudman för Valla Folkhögskola i Linköping.)

16.6.4 Det nya bidragsfördelningssystemet bör utvärderas av en extern granskare

Studieförbundet konstaterar att det är en stor och svår, om än mycket önskvärd förändring, att gå från ett kvantitetsdrivande system till ett kvalitetsdrivande, både för studieförbunden och för Folkbildningsrådet. Det är lätt, även om intensionerna är andra, att indikatorerna blir kvantitativa mått som driver volymer och i förlängningen blir grund för fördelning. . Vi tillstyrker därför utredningens förslag.

16.6.5 Tillgången till kontrollrelaterad kompetens och information behöver förbättras *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.*

17.5 Förslag om en ny modell för statlig medverkan vid revision av statsbidraget till folkbildningen *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.*

18.1.4 Återbetalade medel ska i vissa fall betalas tillbaka till staten *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.*

18.2.3 Nuvarande ordning för hantering av oförbrukade medel ska lämnas oförändrad men transparensen behöver öka *Studieförbundet tillstyrker utredningens förslag.*

Dokumenttyp
Remissvar

Datum
2024-12-06

Godkänd av
Förbundsstyrelsen

Dokumentnamn
Studieförbundets
yttrande över betänkandet
Bildning, utbildning och
delaktighet –
folkbildningspolitik i en ny
tid (SOU 2024:42)

Utfärdare
Andrea Rodriguez
Förbundschef

18.2.4 Villkor för återbetalning av oförbrukade medel *Studieförbundet tillstyrker utredningens grundförslag att återbetalningsskyldighet av oförbrukade medel inte ska råda.*