

## Remisskrivelse angående förslag till nytt bidragssystem för studieförbunden

### Sammanfattning

Folkbildningsrådet har gjort en översyn av systemet för statsbidrag till studieförbundens verksamhet. Ett förslag till nytt bidragssystem har utarbetats. Det nya systemet föreslås träda i kraft den 1 januari 2024. Fördelningen av statsbidraget föreslås ske i ett kvalitetsbedömningssystem. Förslag finns även till ändring av några villkor – bland annat en ny form av studiecirkel och att kulturprogram ska vara offentliga. Förslag finns till skärpning av villkor som rör kostnadsersättning, revisor samt ansvar för verksamhet och pedagogik.

### Ett nytt system för statsbidrag till studieförbunden

Förslaget till nytt system för fördelning av statsbidrag till verksamhet i studieförbunden innebär en stor och angelägen reform. För första gången kommer statsbidraget att fördelas med kvalitativa utgångspunkter.

### Bakgrund

Folkbildningsrådet påbörjade i juni 2021 en översyn av bidragssystemet för studieförbund. I *Folkbildningsrådets bidragssystem – ett kunskapsunderlag inför en översyn* (september 2021)<sup>1</sup> redogjordes för hur folkbildningens bidragsfrågor hanterats historiskt tillsammans med tidigare analyser och kritik av systemen från statliga utvärderingar, Riksrevisionen och Statskontoret. Ett utkast till fyra områden för fortsatt analys skissades: studieförbundens roller i *civilsamhället*, i *kulturlivet* och som anordnare av *utbildning* samt frågan om att kunna fördela *medel efter kvalitet*. Analysen av de fyra områdena presenterades i en rapport till Folkbildningsrådets styrelse (maj 2022). Därefter

---

<sup>1</sup> <https://www.folkbildningsradet.se/om-folkbildningsradet/publikationer-och-remissvar/rapporter/rapporter-2022/folkbildningsradets-bidragssystem-ett-kunskapsunderlag-infor-en-oversyn/>

utarbetades förslaget som Folkbildningsrådet i december 2022 beslutat ska sändas på remiss till och med 31 mars 2023.

### **Nuvarande fördelningsmodell**

Nuvarande fördelningsmodell, liksom alla tidigare, använder sig av statistik över tidigare genomförd verksamhet som underlag för beräkningen av bidrag. Modellen innehåller organisationsbidrag, tillgänglighetsbidrag och verksamhetsbidrag, vart och ett med egna fördelningsgrunder. De rörliga måtten omfattar studietimmar, arrangemang, unika deltagare, deltagare med förstärkta insatser och kortutbildade. Ett par mindre belopp är fasta och lika för alla studieförbund. Beräkningsunderlaget hämtas från år 1–3 och betalas ut år 5. Uppföljningen söker eventuella brister och utvärderingen undersöker effekter på samhällsnivå.

### **Förändringsbehov**

Tidigare och nuvarande fördelningsmodell har kritiserats för att leda till så kallad volymjakt, vilket kan beskrivas som en suboptimering av bidragssystemet för att bevaka och vinna nya bidragsandelar. Verksamhetsvolymen har växt, ofta i gråzoner, som inte självklart kunnat ses som god folkbildning, och med bristande kontroll, som lett till att det förekommit fel och oegentligheter. Trots incitament i form av gynnande kvantitativa bidragsvariabler når studieförbundens verksamhet inte i tillräckligt hög utsträckning kortutbildade. Mångfalden av deltagare är inte tillräckligt hög, exempelvis i kulturprogrammen. Studieförbundens profiler är inte tillräckligt tydliga, vilket återkommande uppmärksammas i statliga propositioner, där man också efterlyst ett fördelningssystem som bygger på värderande, kvalitativa element.

### **Förslagets utgångspunkter och tänkta konsekvenser**

Det förslag till bidragsvillkor och fördelning av statsbidraget till studieförbundens verksamhet som nu föreligger återvänder till de intentioner om målstyrning som uttrycktes i samband med folkbildningsreformen 1991, då Folkbildningsrådet också bildades (prop. 1990/91:82). Förväntningarna på bidragsfördelningen var följande. Den skulle ske utifrån en helhetssyn på folkbildningen och med internt förankrade kvalitetsbedömningar, med avsikt att skapa bättre förutsättningar för studieförbunden att nå de egna folkbildningsmålen. Vidare förutsattes att det skulle finnas kontinuerliga mål- och innehållsdiskussioner, som bygger på en fortlöpande lokal och central

uppföljning och utvärdering av folkbildningens kvalitet. Kvalitativa bedömningar skulle få konsekvenser för fortsatt verksamhet. Studieförbunden skulle arbeta efter egna prioriteringar, och inte syssla med volymjakt och anpassningsbeteenden.

Kvardröjandet vid kvantitativa fördelningsmodeller var knappast det som reformen förväntades innebära. Dessa modeller har försvårat kvalitetsutvecklingen inom folkbildningen genom att intresset riktats mot verksamhet som är tillåten och inom reglernas ramar snarare än mot verksamhet som varit önskvärd.

#### Kvalitetsbedömningsmodell

Den nu föreslagna modellen bygger på ett förslag från Riksrevisionen i en tidigare rapport (RRV 1999:44). Förslaget var en rekommendation till Folkbildningsrådet att aktivt stimulera folkbildningens styrning mot mål och kvalitet. Modellen hämtar också inspiration från aktuella fördelningsmodeller inom kultur och forskning, där bedömning av kvalitet är självklara inslag. Den framtagna modellen är konstruerad unikt för folkbildningen och därmed oprövad. Målstyrning inom folkbildningsområdet måste anpassas efter folkbildningens krav på oberoende. Utgångspunkten måste därför vara en modell som bygger på folkbildningsaktörernas egna mål och prioriteringar – en fri och frivillig studieförbundsverksamhet förväntas leda till att statens motiv för att stödja den uppnås. Statens syften med bidraget ses som ett önskat resultat på nivån samhällseffekter, och inte som en styrning av studieförbunden som organisationer eller deras verksamhet vare sig till form eller innehåll. Att statens styrning främst ska ske genom de fyra syftena bekräftades i den senaste folkbildningspropositionen (prop. 2013/14:172).

Folkbildningsrådets uppgifter i styrmodellen blir att skapa incitament för och bedöma studieförbundens eget målarbete, att följa upp och utvärdera för att peka på behov av omprioriteringar samt att kontrollera att villkor efterlevs. För att göra den nya fördelningsmodellen rättvisa behöver Folkbildningsrådet dels genom utbildningar och konferenser utveckla målstyrningsmodellen, dels bedriva ett arbete med omvärldsanalys. Därtill behövs utvärderingar såväl av enskilda studieförbunds insatser som inom tematiska områden med direkt anknytning till fördelningsmodellen. Dessa utvärderingar förväntas bidra till kunskap om hur god folkbildning blir till, om folkbildningens effekter och om dess värde för deltagare och samhälle.

Mot bakgrund av folkbildningens oberoende ställning och de olikheter som anses vara grunden för folkbildningens genomslag i samhället kan fördelningen av statsbidraget inte ske schablonmässigt utifrån kvalitetsindikatorer. Sådana indikatorer är ett viktigt inslag i modellen men behöver ingå i en sammanvägd bedömning.

Principer för förändringar av villkoren

Generellt kan sägas att ett resursfördelningssystem baserat på redovisade verksamhetsvolymmer ställer högre krav på precisa bidragsdefinitioner än ett mål- och kvalitetsrelaterat system. Det föreliggande förslaget till villkor innebär dock inte ett tillbakadragande av definitioner, minskad precision eller mindre av kontroll och uppföljning.

Dispositionen av villkorsdokumentet är något förändrad och ett avsnitt har tillkommit – 2. *Verksamhetens kvaliteter*. Det är uppdelat på de huvudområden där studieförbunden bör verka. Vilket innehåll verksamheten ska ha styrs inte, utan avsnittet beskriver de kvaliteter studieförbundens folkbildningsverksamhet ska ha. Texten kommer att användas som en utgångspunkt såväl i bedömningsmodellen som i uppföljning och utvärdering. Texten får därmed en auktoritativ karaktär. Avsnittet avser att uttrycka en folkbildningssyn som delas av många.

Vissa delar i nuvarande villkor har flyttats till avsnitt 2, såsom demokrativillkoren och villkoren om vad som ska karakterisera en studiecirkel.

### **Förslagets innehåll med konsekvensanalys**

Kvalitetsbedömningsmodellen

Kvalitetsbedömningsmodellen beskrivs i villkorsdokumentet utifrån vad bidragsmottagarna ska prestera i form av måldokument, verksamhetsåtagande, deltagande i dialoger med mera. Vid sidan av detta kommer det att behövas dels anvisningar till studieförbunden för de olika stegen i modellen, dels en intern manual för Folkbildningsrådets hantering.

Statsbidraget föreslås tilldelas i form av bidragsandelar som beslutas av Folkbildningsrådet för treårsperioder. En bedömarpanel ger Folkbildningsrådet en rekommendation. Underlaget för bedömningen har flera delar, främst ett antal bedömningsområden och indikatorer i anslutning till dessa, och därtill uppföljningar och utvärderingar.

Den nya modellen ställer på ett helt nytt sätt studieförbundens egna mål i förgrunden. Konsekvenserna av förslaget är att det förväntas bli kvalitetsdrivande, minska volymjakt och öka profileringen av verksamheten. En konsekvens är fler möten och dialoger att delta i och en ökad administration hos studieförbunden. Det kan motverkas genom att antalet bedömningsvariabler och indikatorer begränsas till det nödvändiga.

Bidragsfördelningen kommer att bli mer långsiktig men samtidigt mindre dynamisk genom att treårscykler används. En risk är att studieförbunden inte genomför modellen internt varigenom nackdelarna med nuvarande system kvarstår.

Kvalitetsinriktade modeller ställer höga krav på legitimitet, integritet och handlingskraft såväl hos granskare som beslutsfattare. Åtgärder för att uppfylla dessa krav blir viktiga. Exempelvis behöver bedömnings- och kvalitetskriterier vara väl förankrade.

Det går inte att utesluta suboptimeringsmöjligheter även i den nya fördelningsmodellen, men det är svårt att förutse. Det är angeläget att modellen inte gynnar dem som är bäst på att formulera underlagen.

Eftersom incitamenten för att finna ny och bibehålla tidigare verksamhet, där den huvudsakliga avsikten varit att bibehålla eller öka bidragsandelar, tonas ner kraftigt i den nya fördelningsmodellen är den väntade konsekvensen att studieförbundens verksamhet minskar. Detta kan ses som en önskad effekt – att verksamhet som inte tillräckligt starkt relaterar till inriktning och profil fasas ut. Detta måste varje studieförbund bedöma. Legitimitet hos bidragsgivare behöver sökas för det rimliga i att verksamheten minskar men bidragsnivåerna upprätthålls.

En generell konsekvens av det nya bidragssystemets inriktning på kvalitet kan vara ett minskat behov av villkorstolkning och mindre av motsättningar inom etik- och gränsdragningsarbetet.

Villkoren

Utöver redaktionella förändringar föreslås ett antal förändringar av villkoren:

- Kravet på att lokalavdelningar ska vara juridiska personer tas bort.

Folkbildningsförordningen anger att det ska finnas lokala studieförbundsavdelningar vars uppgift är att godkänna ledare.

Bedömningen är att dessa avdelningar kan ha samma funktion oavsett om de är egna juridiska personer eller inomorganisatoriska enheter. Konsekvensen är en ökad frihet för studieförbunden att organisera sig. Nuvarande krav innebär skattemässiga nackdelar. Att undvika ett så kallat demokratiskt underskott har varit ett argument för nuvarande krav – dock föreslås inga förändringar i den roll studieförbunden ska ha för att stärka och utveckla demokratin. Den lokala förankringen mätt i verksamhetens utbredning har hittills i begränsad grad påverkats av studieförbundens stegvisa minskning av antalet underliggande enheter. En tänkbar konsekvens av förslaget är att ökade skillnader i studieförbundens sätt att organisera sig medför svårigheter att bedöma deras verksamhet i den nya modellen.

- Kravet på att studieförbundet ska vara en ideell förening tas bort.

Denna förändring har redan skett genom Folkbildningsrådets beslut om riktlinjer för nya bidragsmottagare, där huvudmotivet är att folkbildningsförordningens skrivning om att syftet med verksamheten inte får vara kommersiellt anses vara tillräcklig bedömningsgrund.

- Riktlinjerna för ny statsbidragsmottagare har införts i villkoren.

De nuvarande riktlinjerna för att bli ny statsbidragsmottagare innehåller en blandning av villkor och anvisningar för Folkbildningsrådets hantering av ansökan. Villkoren för att bli ny bidragsmottagare och att redan vara det har ensats.

- Studieförbundet ska ha en auktoriserad revisor.

I nuvarande villkor anges ”godkänd eller auktoriserad revisor”. Den senaste tidens ökade krav på revisionsåtgärder inom studieförbunden gör det naturligt att skärpa kravet på vem som kan vara revisor.

- Skrivningarna om studieförbundets ansvar för verksamheten och vid samverkan har skärpts och tydliggjorts.

Det framgår nu tydligare än tidigare att studieförbundet har ett odelat ansvar för varje arrangemang, även om finansieringen av arrangemanget delas med annan part. Avgränsningar som gäller vad och hur mycket som kan genomföras tillsammans med en samverkanspart har textmässigt förts samman.

- Villkoren för kostnadsersättningar har skärpts.

Förslaget innebär en skärpning och ett förtydligande av vad som gäller för när och till vem ersättningar för utlägg kan göras. Villkoret kan uppfattas som en begränsning av studieförbundens frihet att stödja

verksamhet, men Riksrevisionens granskning visar att det behövs ett utökat reglemente kring kostnadsersättningar.

- Ett avsnitt som rör ansvaret för pedagogik har tillkommit. Ett godkännande av cirkelledare ska inte bara handla om kompetens utan också om lämplighet. Studieförbundets roll för att säkra planmässighet tydliggörs och studieplaner kan knytas till studiecirkelarna på olika sätt.

Folkbildning har i hög grad pedagogiska kännetecken, och detta har lyfts fram dels i villkorsdokumentets avsnitt om Verksamhetens kvaliteter, dels under verksamhetsvillkoren. Godkännande av ledares lämplighet har sin betydelse i samband med demokrativillkoren. Förordningens krav på planmässighet läggs nu som ett ansvar hos studieförbundet, vilket är en förändring från tidigare då ansvaret främst legat på varje grupp (vilket det fortsätter att göra) medan studieförbundets roll varit att säkerställa att planen fanns. Detta innebär ett utökat pedagogiskt ansvar, samtidigt som det kan underlätta administrationen i verksamhet som bedrivs planmässigt på ett likartat sätt.

- Verksamhetsformen Studiecirkel i kursform införs.

Den nya verksamhetsformen är en variant av studiecirkeln. Den omfattas av alla studiecirkelns villkor, förutom att den ska bedrivas mer sammanhållet. Formen liknar på det sättet vad som är möjligt i folkhögskolornas kortkurser. En begränsning är att denna typ av studiecirkel ska vända sig till vissa målgrupper, en annan att deltagaravgifter inte får tas ut. Syftet är att ha en flexibel form för studieförbundens arbetsmarknadsinriktade verksamheter. Även validering ska rymmas. Konsekvensen kan bli att befintlig verksamhet flyttas till denna form med motivet att slippa studiecirkelns tidsregler, vilket kan vara ett problem om formen får en stark koppling till eventuella nya statliga arbetsmarknadsinsatser som värderas annorlunda än andra verksamheter. En risk med den nya formen är att det uppstår gränsdragningsproblem mot uppdragsverksamhet.

- Kulturprogram ska vara publika och det ska inte föreskrivas vad de ska leda till.

Förändringen innebär att kulturaktiviteter som är interna i en förening eller på en institution, där allmänheten inte är inbjuden eller inte kan bjudas in, inte får rapporteras som kulturprogram. Syftet är att medlen för kulturprogram främst ska användas för att öka delaktighet och mångfald genom att verksamheten är utåtriktad. Syftet är inte att begränsa kulturens roll inom folkbildningen. Interna kulturaktiviteter kan

genomföras som studiecirklar eller annan folkbildningsverksamhet, vilket innebär att deltagarnas personuppgifter måste inhämtas – svårigheterna att göra det kan leda till att en del av nuvarande typer av kulturprogram försvinner. Förändringen innebär också att den statistiska serien för kulturprogram påverkas. En risk med förändringen är att interna arrangemang påstås vara publika genom en omvänd definition, det vill säga att det inte varit omöjligt för allmänheten att delta.

Kulturen i folkbildningen har ett egenvärde. Därför finns det ingen anledning att påbjuda vad kulturprogrammen ska leda till.

Formuleringen att kulturprogrammen ska ”ha en sådan utformning att det bidrar till att skapa delaktighet, upplevelse och eftertanke” är struken.

- Studieförbunden kan samverka med varandra om ett kulturprogram.

Samverkan mellan studieförbunden om kulturprogram vid stora och kostsamma evenemang förekommer redan idag, men endast ett studieförbund kan rapportera arrangemanget, vilket medför att de övriga studieförbundens användning av statsbidrag är svårt att koppla till ett arrangemang. Förändringen legitimerar samverkan.

Konsekvensen blir att samma arrangemang rapporteras av flera studieförbund. Detta bör kunna lösas inom ramen för verksamhetsrapporteringen.

## **Vad händer med bidrag för organisation, tillgänglighet och verksamhet?**

De tre nuvarande delarna av statsbidraget kommer inte att finnas kvar. Ett stöd för organisation får anses vara inbyggt i det samlade bidraget till varje studieförbund. Bedömning av studieförbundens organisatoriska förmåga kommer att ingå i kvalitetsbedömningsmodellen, vilket kan ses som en utökad sanktionsmöjlighet för Folkbildningsrådet genom att resultat av uppföljningar och kontroller vägs in.

Studieförbunden har under ett par decennier aktivt arbetat med tillgänglighet, med stöd av en särskilda bidragsdel. Tillgänglighetsförändringen av verksamheten för alla bör nu kunna ses som en självklar del av ett studieförbunds åtagande. Detta kommer att vara ett område som särskilt bedöms i fördelningsmodellen. En eller flera indikatorer ska användas och en pågående utredning kommer att ge stöd för vilka det bör vara.



Det kommer också att vara möjligt att ha tillgänglighet som en del i ett så kallat strategiskt profilområde.

Verksamhetsstödet i nuvarande modell är helt byggt på kvantitativa variabler. I den nya modellen kommer ett samlat stöd att ges till studieförbundets hela verksamhetsåtagande utifrån en samlad bedömning.

### **Intern fördelning av statsbidraget i studieförbunden**

För att den nya fördelningsmodellen ska få avsedda effekter måste den implementeras i alla led i studieförbunden. En risk är att det görs bristfälligt, för långsamt eller möter motstånd.

Eftersom studieförbunden har olika organisation, storlek och rutiner för att fördela och följa upp statsbidragen blir det svårt att föreskriva en enda modell. Folkbildningsrådet bör ha stödjande aktiviteter vid igångsättningen av den nya modellen, och stimulera utbyte mellan studieförbunden i dessa frågor.

I bedömningsmodellen kommer studieförbundens förmåga att bedriva kvalitetsarbetet, inkluderande profilering, att granskas och bedömas.

### **Kommuners och regioners bidragsfördelning**

Den föreslagna fördelningsmodellen är svår att genomföra för kommunernas och regionernas bidragsgivning till studieförbunden utan kraftigt utökade administrativa insatser både för bidragsgivare och mottagare. Folkbildningsrådets avsikt är därför att för de kommuner och regioner som så önskar tillhandahålla kvalitetssäkrad lokal och regional statistik (korrigerad för eventuella felrapporteringar) samt en eller flera modeller för bidragsfördelning som nära ansluter till Folkbildningsrådets kvalitetsindikatorer.

Utvärderingar av tidigare försök att göra statsbidragsfördelningen mer kvalitetsbetonad har fallit delvis på grund av att kommunernas bidrag fortsatt varit grundat på kvantitativa variabler, vilket ansetts stimulera en så kallad volymjakt. Syftet nu är att för kommuners och regioners bidragsgivning skapa en uppsättning mätbara indikatorer som i kombination uttrycker eftersträvarvärda kvaliteter för studieförbundets verksamhet. Indikatorerna kan vara både sådana som studieförbunden rapporterar och hämtade från andra statistiska källor.

Verksamhetsstatistik kommer även att finnas tillgänglig på samma sätt som tidigare via SCB och med i stort sett samma variabler som tidigare.

## **Implementering av det nya bidragssystemet**

Den nya fördelningsmodellen kräver en hel del omställning såväl hos studieförbunden som på Folkbildningsrådet. Modellen bygger bland annat på dialoger om bedömningsområden och indikatorer. Det behöver göras en omvärldsanalys och framställas målbilder. Studieförbunden ska ta fram underlag för sina verksamhetsåtaganden. Bedömningspanelen ska rekryteras och den ska sedan få det underlag den behöver i form av rapporter, utvärderingar och statistik. Vissa delar i modellen kan behöva justeras inledningsvis.

Merparten av dessa åtgärder kan ske under 2023, men inte alla. Det kommer att behövas en implementeringsperiod. Den kortaste tänkbara är att arbetet med att genomföra den nya modellen påbörjas i början av 2023 (det vill säga redan innan beslutet om ny modell som väntas fattas i maj 2023) och landar i ett beslut om treåriga bidragsandelar i mitten av 2024, att gälla för perioden 2025–2027. Det innebär att värden för statsbidraget behöver fastställas för 2024 års verksamhet utanför modellen. Vidare att Folkbildningsrådet kan säkerställa att tillräckliga resurser finns för en sådan tidsplan. Alternativt att ingångsvärden tillämpas för ytterligare ett år. Beslutet om detta behöver inte fattas förrän i slutet av 2023, då det är mer klart hur mycket som har hunnit genomföras.

## **Ingångsvärden**

Folkbildningsrådet har fastställt ingångsvärden för statsbidraget i det fall den föreslagna modellen ska tillämpas. Vid ingången i en ny fördelningsmodell är det angeläget att ge tydliga och stabila förutsättningar för studieförbunden. Innan någon kvalitetsbedömning har gjorts finns inga grunder för en omfördelning mellan studieförbunden.

På grund av studieförbundens olikartade svårigheter att genomföra verksamhet under pandemin ska ingångsvärdena fastställas utifrån bidragsandelar (och inte verksamhetsandelar) för åren 2019–2023. I beräkningen har fastställda återkrav av statsbidrag frånräknats.

## **Remissfrågor**

Yttranden över förslaget lämnas senast 31 mars 2023 till [info@folkbildningsradet.se](mailto:info@folkbildningsradet.se).

Utöver synpunkter på förslaget som helhet och dess delar önskar Folkbildningsrådet särskilt synpunkter på följande.

- Kvalitetsbedömningsmodellen: behov av komplettering eller ändring.
- Avsnittet ”2. Verksamhetens kvaliteter” som godtagbar och allmänt accepterad beskrivning av kvaliteterna i studieförbundens folkbildningsverksamhet med förutsättning att tjäna som utgångspunkt såväl för fördelningsmodellen som för uppföljning och utvärdering.
- Möjligheterna för studieförbunden att tillämpa fördelningsmodellen i hela organisationen.
- Förslaget om att tillhandahålla underlag för kommunernas och regioners bidragsgivning (se denna remisskrivelse).