

TILL/ Folkbildningsrådets Styrelse
Box 380 74
100 64 Stockholm

Remissvar

– Förslag till nytt statsbidragssystem för studieförbund

Studieförbundet Vuxenskolan (SV) har getts möjlighet att lämna remiss på "Förslag till nytt statsbidragssystem för Studieförbund". SVs Förbundsstyrelse diskuterade frågan vid sitt sammanträde 2015-03-26–27 och har beslutat avge nedanstående remissvar.

Våra synpunkter i sammanfattning

- SV delar uppfattningen att ett nytt statsbidragssystem ska utgå från det fastställda folkbildningspolitiska målet och de fyra syftena. Att fullgöra det uppdraget sker inte "över en natt" utan förutsätter att det skapas långsiktiga och stabila förutsättningar i systemet för att kunna göra de investeringar som behövs för att klara målen. Förslaget att lägga stark betoning på verksamheten "senaste året" stimulerar volymjakt och missgynnar investeringar i verksamhet som styr mot de områden och grupper som har största behoven
- Innan ett nytt statsbidragssystem kan fastställas måste definitionen av de sk kvalitetsindikatorer vara klara för att tydliggöra hur kraven formuleras. Detta påverkar direkt och indirekt huruvida det blir "minskad detaljstyrning" eller dess motsats
- Ett nytt statsbidrag ska premiera verksamhet som når många (läs: unika deltagare) och grupper som i dag inte nås av folkbildningen. Systemet ska motverka den destruktiva timjakten. Vi föreslår att unika deltagare viktas till 70 % och den timbaserade ersättningen utgör 30 %
- Den lokala närvaron och studieförbundens roll att finnas och bedriva verksamhet i hela landet är avgörande för legitimiteten. Ett nytt statsbidrag måste därför innehålla en tydlig parameter som stöder möjligheten att behålla och utveckla en stark lokal närvaro
- Vi accepterar organisationsbidraget men avvisar tanken att stödet ska fördelas lika mellan alla godkända studieförbund. Det får orimliga konsekvenser och innebär i realiteten att studieförbund med stor verksamhet, många cirkelledare och närvaro i hela landet missgynnas. Resurser inom ramen för organisationsbidraget ska fördelas efter parametern lokal närvaro
- Vi stödjer förslaget om att bibehålla nuvarande tre verksamhetsformer

- Vi stödjer förslaget om ett tillgänglighetsbidrag på tio procent men avvisar idén om att en miljon fördelas lika mellan studieförbunden utan krav på motprestation
- Vi delar helt betoningen av studiecirkeln som den grundläggande verksamhetsformen men anser att dess vikt skall öka i förhållande till förslaget
- Vi anser att kulturbidragets föreslagna storlek på 20 % av det totala statsbidraget är för högt och föreslår att det sänks till 10 % och att medlen omfördelas till att stärka studiecirkeln som verksamhetsform samt unika deltagare inom densamma
- Vi accepterar att Annan folkbildningsverksamhet viktas till sex procent, av det totala anslaget, men föreslår en övre gräns för att vara statsbidragsberättigad på 40 deltagare
- Vi ställer upp bakom principen att särskilt markera korttidsutbildade men kräver en tydligare beskrivning av hur underlaget tas fram för att slutligt kunna ta ställning. Underlaget i sin nuvarande form är bristfälligt och svårbedömt
- SV ser (se också kommentarer nedan om bl a kvalitetsindikatorer och parametrar kring lokal närvaro) stora svårigheter att förstå hur beslut om ett nytt statsbidragssystem ska kunna fattas under våren 2015 för att träda i kraft redan 2016-01-01. Det faktum att FBR också inlett översynen över statsbidraget till folkhögskolorna menar vi talar för att det ska ske en samordning av regelverken utifrån att Riksdagens beslut baserat på "Allas kunskap – Allas bildning" omfattar hela folkbildningen

Inledning

Ett grundläggande problem, som inte är föremål för översynen men som vi menar måste beaktas, är att statens anslag till folkbildningen urholkats under senare år samt att kommunerna inte tar det ansvar som var utgångspunkten i överenskommelsen mellan SKL och staten. Att kommunerna väljer att prioritera egen verksamhet framför exempelvis studieförbundens verksamhet, som vilar på bred ideell grund, är oacceptabelt och strider enligt vår uppfattning mot överenskommelsen.

Sammantaget innebär urholkningen av statsbidraget och kommunernas agerande att möjligheterna för studieförbunden att bedriva verksamhet försämras. Risken är stor att det i första hand drabbar verksamhet som kräver särskilda insatser och investeringar och istället driver mot enklare verksamhet. Det anser vi strider mot grundtanken i det riksdagsbeslut som samlat en bred majoritet.

Ett nytt statsbidragssystem måste prioritera kvalitet och motverka volymjakt. Vi ser risker att det föreliggande tjänstemannaförslaget, om det inte sker en tydlig förskjutning från timmar till unika deltagare inom verksamhetsområdena studiecirkeln och annan folkbildningsverksamhet, kommer att leda till fortsatt "timjakt" vilket styr fokus från folkbildningsuppdraget som det formulerats bl a i "Allas kunskap – Allas bildning".

Förslaget pekar mot en minskad detaljstyrning av studieförbunden vilket vi stödjer. Detta markeras bl a i formuleringarna att "*...studieförbunden tar ansvar för sin verksamhet och att samtal om etik- och gränsdragningsfrågor hålls levande.*" samt att "*Det är studieförbundet själv som utifrån samhällets stöd till en fri och frivillig folkbildningsverksamhet och utifrån profil, ska formulera målen för verksamheten.*" Att värna "fritt och frivilligt" är grunden för den mångfald i verksamhet som

studieförbunden bedriver. I avvaktan på besked om hur kvalitetsindikatorerna kommer att utformas är det svårt att överblicka om det i verkligheten blir mindre eller mer detaljstyrning.

I enlighet med uppmaningen från rådet har vi valt att följa de rubriker som finns i remissmaterialet. Avslutningsvis väljer vi dessutom att göra några detaljkommentarer.

PM – System för statsbidrag till studieförbund fr.o.m. 2016

Utgångspunkter

SV delar principen att ett nytt statsbidragssystem ska bygga på intentionerna som de formuleras i statens mål och syften. Det folkbildningspolitiska målet och förändringen av syfte två ”...en ökad mångfald...” ställer ökade krav på studieförbunden att nå de grupper som idag inte nås av folkbildningen. En ambition som vi delar men som samtidigt inte är någon ”quick fix” utan förutsätter investeringar i ett långsiktigt och tålmodigt arbete. Slutsatsen av detta är omställningshastigheten i det nya statsbidragssystemet måste minska i förhållande till tjänstemannaförslaget.

Förslag till nytt system för statsbidrag till studieförbunden

Vi delar uppfattningen att ”Även fortsättningsvis gäller att studiecirkelverksamheten ska utgöra minst hälften av studieförbundets samlade folkbildningsverksamhet.”

Den föreslagna modellen för att beräkna bidragen för samtliga verksamhetsformer att hälften baseras på verksamheten senast kända verksamhetsår och hälften baseras på ett genomsnitt av de tre senaste rapporterade verksamhetsåren anser vi inte tillfredsställande. För stor tyngd läggs på ”senast kända verksamhetsår” eftersom det räknas ”dubbelt”. Ett alternativ kan vara att maximalt 50 procent baseras på verksamheten senast kända verksamhetsår (år 1) och 50 procent på de tidigare tre rapporterade åren (år 2-4). Vi ser också behovet av en infasning av ett nytt system för att möjliggöra en anpassning av verksamheten samt att uppnå syftet – mer verksamhet till de grupper som har största behoven.

Fördelningsprinciper

I princip ställer vi upp bakom grundtanken men vill se justeringar i förslaget vilka redovisas nedan under respektive rubrik.

Förslaget att ge korttidsutbildade värdet 1,5 är acceptabelt förutsatt att FBR kan tydliggöra hur beräkningen ska utföras och vilken statistik som ställs till studieförbundens förfogande. I det föreliggande materialet saknas dessa uppgifter vilket gör det svårt att beräkna konsekvenserna på lokal nivå.

Konsekvensanalys

FBR pekar på möjligheten att återkomma med ett förslag till infasning av bidraget 2016. Det är vällovligt men vi förordar (med hänvisning till ovan förda resonemang) att införandet av ett nytt statsbidragssystem sker från 2017-01-01 och att FBR utifrån detta återkommer med förslag till infasning för att nå en långsiktighet och stabilitet i systemet som bygger på principen att statsbidraget ska stimulera verksamhet för de målgrupper som har störst behov av folkbildning.

FBR måste också, innan ett beslut om ett nytt system tas, återkomma med en beskrivande konsekvensanalys. Den saknas helt i befintligt förslag.

Förslag – System för statsbidrag till studieförbund fr.o.m 2016

Juridisk form

Vi efterlyser ett förtydligande vad som avses med punkt 4: *"i sina stadgar för förbundet och samtliga godkända lokala organisationer föreskriva att eventuellt kvarvarande statsbidrag för verksamhetsåret ska öronmärkas till statsbidragsberättigad verksamhet"*.

Vi uppfattar detta som en skärpning jämfört med idag utan att några motiv eller konsekvenser redovisas.

Ska redovisningen ske på aggregerad nivå eller ska redovisningen utgå ifrån varje enskild juridisk enhet? Tydlighet måste skapas.

Verksamhetsformer

Vi delar uppfattningen att inga ytterligare verksamhetsformer behövs.

Studiecirkel

Vi utgår ifrån att formuleringen: *"Studiecirkeln ska ha en cirkelledare som har den utbildning som krävs för att fullgöra uppdraget"* syftar på att det är upp till respektive studieförbund att fastställa den nivån.

Är vår tolkning rätt?

Annan folkbildningsverksamhet

Inga invändningar.

Kulturprogram

Villkoren för att rapportera Kulturprogram för statsbidrag föreslås få en delvis ny definition. En viktig sådan är att programmet kan *"framföras inför eller tillsammans med deltagare"*. Den skrivningen öppnar möjlighet att rapportera nya verksamheter som workshops och liknande. Vi vill dock rikta uppmärksamheten på att detta i sig innebär stora risker för en volymdrivande verksamhet vilket direkt motverkar syftet med att stimulera kvalitet framför volym. Tjänstemannaförslaget saknar en konsekvensanalys även på detta område.

Vi ser oklarheter med vad som menas med *"ha en ledare som är godkänd av studieförbundet"*. Avses med det företrädaren för studieförbundet? Vem är annars ledare för ett kulturprogram?

Avgränsningar

Under detta avsnitt ser vi behov av vissa konkretiseringar och förklaringar om vad förslaget innebär i realiteten:

- I punkt 3 *"Som bidragsberättigad deltagare i folkbildningsverksamhet får endast personer folkbokförda i EU- och Efta-länder räknas."* Vi ställer oss tveksamma till att göra denna inskränkning, men eftersom frågan just nu är föremål för diskussion mellan FBR och Migrationsverket inväntar vi resultatet av detta innan vi tar slutlig ställning.
- Punkten *"Statsbidraget får inte användas till verksamhet som "i hög grad" innehåller utövande av lek, spel eller idrott, eller tillverkning/produktion av*

varor eller tjänster” är oklar. Vi anser att den tidigare regeln ”verksamhet som ”syftar till utövande” av lek spel idrott” är tydligare och bättre. Dessutom kan ordet tillverkning tas bort, det är oklart och täcks av att vi inte skall rapportera produktion av varor eller tjänster

- Meningen ”Personal inom dessa verksamheter kan på sin arbetstid inte fungera som ledare eller deltagare” kräver ett förtydligande. Avsikten kan väl inte vara att personer som arbetar inom t ex missbruksvård inte ska kunna delta i en studiecirkel under sin arbetstid?

Fördelningsprinciper för statsbidraget

Vi har valt att kommentera under respektive rubrik nedan.

Organisationsbidrag

Vi stödjer förslaget till nivå (4 %) men avvisar bestämt tanken på att det ska fördelas lika (7 mkr i förslaget) till alla godkända studieförbund.

Att varje godkänt studieförbund ska ha en ”grundplåt” som gör det möjligt att klara de krav som staten ställer upp på exempelvis kvalitetsredovisning och revision är rätt. Men att hävda att kostnaderna för dessa insatser är lika oavsett storlek på verksamheten är orimligt. Tjänstemannaförslaget innebär att studieförbund med stor verksamhet, många cirkelledare och närvaro i hela landet missgynnas. SV som har drygt 20 000 cirkelledare får samma organisationsstöd som studieförbund med 500 – 1 000 cirkelledare. SV som har närmare 200 bemannade kontor får samma organisationsstöd som studieförbund med ett fåtal bemannade kontor utanför de största tätorterna, o s v. Konsekvenserna blir orimliga och leder fel.

Vårt förslag är att ”grundplåten” läggs på nivån maximalt två (2) mkr samt att den överskjutande delen av organisationsbidraget (inom ramen för 4 %) används för att stärka den lokala närvaron.

Starkare lokal närvaro

FBR har valt att inte presentera någon parameter för lokal närvaro vilket är mycket förvånande. Detta är en fråga som rådet måste ta på största allvar eftersom konsekvenserna annars blir dramatiska. Ett nytt statsbidrag måste säkerställa att studieförbunden inte stänger kontor ute i glesbygd och mindre orter där befolkningsunderlaget och avstånd gör att kostnaderna för att bedriva verksamhet blir högre jämfört med att bedriva verksamhet i större tätorter.

En bra modell skulle kunna utgå ifrån den statistik som redan finns hos SCB och som definierar tätortsnära verksamhet.

Modellen skulle i all enkelhet innebära att utifrån SCBs statistik ta fram en variabel som visar på hur stor/liten del av befolkningen i respektive kommun som inte bor i tätorten och jämföra den med den senaste verksamhetsstatistiken från studieförbunden. Då får man respektive studieförbunds andel av den totala verksamheten i ”glesbygd”. En fungerande fördelningsnyckel.

Modellen är enkel, rättvis, ger incitament att behålla och utveckla verksamheten i hela landet och ger alla studieförbund möjlighet att verka även i glesbygden.

Tabellen nedan visar respektive studieförbunds antal samt andel av studiecirkeldeltagare utanför tätort.

Studieförbund	antal deltagare utanför tätort SC	% andel av totalt antal deltagare utanför tätort SC
ABF	82 074	31,21%
SV	62 493	23,76%
Stfr	37 636	14,31%
Mbs	18 803	7,15%
Sensus	16 968	6,45%
Bilda	16 552	6,29%
NBV	16 232	6,17%
FU	9 031	3,43%
IbnR	2 183	0,83%
KBV	1 024	0,39%
	262 996	100,00%

Vi utgår ifrån att FBR tar fram ett konkret förslag på hur variabeln "lokal närvaro" ska utformas och att den tillställs studieförbunden för synpunkter innan beslut sker.

Tillgänglighetsbidrag

Vi tillstyrker tanken i förslaget men avvisar förslaget om att alla godkända studieförbund ges ett fast bidrag om en (1) miljon kronor utan några krav på motprestation. En sådan modell innebär ett direkt avsteg från den grundläggande principen om att tillgänglighetsbidraget är en ersättning för den merkostnad som uppstår i verksamheten.

Verksamhetsbidrag

Vi föreslår att fördelningen ska vara

- Studiecirkel 60 procent; baserat på principen 70 procent unika deltagare och 30 procent timbaserat
- Annan folkbildningsverksamhet sex (6) procent; baserat på principen 70 procent unika deltagare och 30 procent timbaserat
- Kulturprogram tio (10) procent

Studiecirkel

Se ovan också våra kommentarer till beräkningsgrunden vad gäller verksamhetsår samt att värdet på unika deltagare skall viktas högre på bekostnad av studietimmar. Motivet är att vi hävdar att det motverkar volymjakt och bättre svarar upp mot intentionerna i "Allas kunskap – Allas bildning".

Annan folkbildningsverksamhet

Se ovan.

Här vill vi också peka på att korttidsutbildade inte räknas in i underlaget vilket vi tycker är förvånande. Skulle rådet finna att den parametern ska räknas in vill vi tydligt framhålla att det ska ske inom ramen.

Kulturprogram

Se ovan.

Detaljkommentarer till förslaget.

Vi har förstätt förslaget så att texten också innehåller de villkor som FBR har för avsikt att koppla till statsbidraget och därmed ska ersätta "Kriterier för statsbidrag 2015".

Att detaljstyrningen minskar ser vi som positivt samtidigt som det faktum att vi inte vet vilka kvalitetsindikatorer som planeras skapar osäkerhet kring hur den faktiska verkligheten kommer att bli.

Utgående från det vi känner till idag vill vi lyfta följande:

- Likväl som det finns gränser för t ex antal deltagare och studietimmar per sammankomst i en studiecirkel bör det också finnas en övre gräns för hur många studietimmar som kan rapporteras för statsbidrag. Den gräns på 480 stt som studieförbunden kommit överens om och som finns i kriterier för statsbidrag 2015 bör finnas även fortsättningsvis.
- Den övre gränsen på 480 stt bör också finnas kvar för verksamhetsformen Annan Folkbildningsverksamhet. Dessutom bör det, precis som i en studiecirkel, finnas en övre gräns för antal deltagare som berättigar till statsbidrag i denna verksamhetsform också, förslagsvis 40 personer.
- I rapporteringen av unika deltagare måste det säkerställas att en person som deltar i både en Studiecirkel och i Annan Folkbildningsverksamhet bara registreras som unik en gång. Vårt förslag är att det sker i studiecirkeln.
- Det finns oklarheter i texten – kring kulturprogrammen - vad som menas med "*ha en ledare som är godkänd av studieförbundet*". Menas med det företrädaren för studieförbundet? Vem är annars ledare för ett kulturprogram? Vi ser också en risk att den förändring som föreslås öppnar för möjligheten att rapportera kulturprogram genomförda i privata hem, vilket inte kan vara syftet.
- I förslaget saknas flera andra skrivningar som finns med i "Kriterier för statsbidrag 2015". Exempel på detta är krav på deltagares fysiska närvaro på ett kulturprogram, att inte rapportera kulturprogram genomförda i privata hem, att deltagare inte kan delta i folkbildningsverksamhet på heltid, att delta max 8 stt under en dag i minst två studiecirkel. Hur ska detta hanteras?
- I och med att vi i dagsläget inte känner till vilka indikatorer som verksamheten ska stämmas av mot saknas också en konsekvensbeskrivning av hur avvikelser från dessa indikatorer ska hanteras
- I förslaget finns inte heller de krav som Fbr ställer i dag på internkontroll och därmed inte heller hur stor mängd av verksamhet som ska kontrolleras (idag minst 5 %). Vi menar att det är av stor vikt att regelverket, i det här fallet, förblir tydligt.

STUDIEFÖRBUNDET VXENSKOLAN

Berit Danielsson
Förbundsordförande

Niklas Lundgren
Förbundschef