



Datum

2023-02-24

Vår referens

Märta Lunnér

Utvecklingssekreterare

marta.lunner@malmo.se

## Tjänsteskrivelse

### **Remiss Nytt system för statsbidrag till studieförbundens verksamhet Svar 31 mars 2023 KN-2022-6059**

#### **Sammanfattning**

Folkbildningsrådet har för yttrande översänt ett förslag till ny modell för villkor och fördelning av statsbidrag till verksamhet i studieförbunden. Förslaget innebär att fördelningen av statsbidragen ska baseras på bedömningar och indikatorer kopplade till kvalitativa mål, till skillnad mot nuvarande modell, där fördelningen beräknas utifrån kvantitativ verksamhetsstatistik.

Kulturförvaltningen ger förslag till yttrande.

#### **Förslag till beslut**

Kulturnämnden föreslås besluta

1. Kulturnämnden godkänner förslag till yttrande och översänder det till Folkbildningsrådet.
2. Kulturnämnden beslutar med omedelbar justering.

#### **Beslutsunderlag**

- Remiss: Nytt system för statsbidrag till studieförbundens verksamhet Svar 31 mars 2023
- Förslag till nya villkor för studieförbunden - remissversion
- Remisskrivelse angående förslag till nytt bidragssystem för studieförbunden
- Remiss: Nytt system för statsbidrag till studieförbundens verksamhet
- Tjänsteskrivelse - Remiss Nytt system för statsbidrag till studieförbunden
- Folkbildningsrådets bidragssystem - ett kunskapsunderlag (2021)
- Yttrande Remiss Nytt system för statsbidrag till studieförbundens verksamhet

#### **Beslutsplanering**

Kulturförvaltningens Ärendeberedning 2023-02-20

Kulturnämndens Ordförandeberedning 2023-02-28

Kulturnämndens arbetsutskott 2023-03-16

Kulturnämnden 2023-03-29

## Beslutet skickas till Folkbildningsrådet

### Ärendet

#### Bakgrund

Folkbildningsrådet (FBR) har gjort en översyn av systemet för statsbidrag till studieförbunden. Den största förändringen är att fördelningen av statsbidraget föreslås ske i ett nytt kvalitetsbedömningssystem, till skillnad från nuvarande system, där beräkningen i huvudsak baseras på kvantitativ statistik över tidigare års verksamhet.

FBR har sänt förslaget på remiss, bland annat till ett antal kommuner. Utöver synpunkter på förslaget som helhet och dess delar önskar FBR synpunkter på fyra särskilda frågor. Kulturnämnden lämnar yttrande för Malmö stad. Yttrandet ska lämnas till FBR senast 2023-03-31, och beslut med omedelbar justering föreslås.

FBR är en ideell förening vars medlemmar representerar folkbildningen, det vill säga studieförbund och folkhögskolor. Sedan 1990-talet har FBR i uppdrag av regeringen att fördela och följa upp statsbidraget till folkbildningen. Statsbidraget uppgår till ca 4,8 miljarder kronor, varav ca 1,9 miljarder riktas till studieförbunden (avser 2022). De statliga bidragen till studieförbunden är betydligt större än de samlade kommunala och regionala bidragen.

De statliga bidragen till studieförbunden regleras av riksdagens folkbildningspolitiska mål (från 2014) samt förordningen om statsbidrag till folkbildningen (2015:218).

Mål:

- Folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället.

Syftena med statens stöd är enligt förordningen att:

1. stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin,
2. bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen,
3. bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället, och
4. bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

FBR har tagit fram förslaget mot bakgrund de problem som uppmärksammats och utretts av olika instanser. Utdrag från remisskrivelsen: ”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.”*

En fördjupning kring bakgrund och historik ges i rapporten *Folkbildningsrådets bidragssystem – ett kunskapsunderlag inför en översyn* (september 2021).

### **Kort sammanfattning av remissförslaget**

Förslaget bygger på de intentioner om målstyrning som uttrycktes redan i samband med folkbildningsreformen 1991 då FBR bildades, och på tidigare rekommendationer från Riksrevisionen om att FBR aktivt ska stimulera styrning mot mål och kvalitet. Målstyrningen förväntas leda till att de samhällseffekter som uttrycks i statens syften med statsbidraget uppnås.

Förslaget innehåller en beskrivning av önskade kvaliteter inom fem områden:

- Bildning
- Demokrati och delaktighet
- Utbildning
- CIVILSAMHÄLLE
- Kulturliv

Varje studieförbund ska ta fram ett verksamhetsåtagande för en kommande treårsperiod, bland annat med mål och profil. Detta kan sägas motsvara en form av ”ansökan”. En bedömarpanel ska värdera kvaliteten i verksamheten med hjälp av bland annat indikatorer och ge FBR förslag om vilken andel av anslaget som respektive studieförbund ska få. Bidragsandelarna ligger fast under en period om tre år. En struktur för indikatorer skisseras, men dessa är ännu inte framtagna.

Förslaget omfattar även avsnitt om grundläggande organisatoriska villkor, verksamhetsvillkor samt anvisningar för kvalitetsarbete, kontroll och redovisning. Utöver redaktionella ändringar är innehållet till stora delar detsamma som i de nu gällande villkoren. Här ges bland annat detaljerade definitioner av verksamhetsformer och andra avgränsningar för vilken verksamhet som kan rapporteras som bidragsberättigad. Studieförbunden ska även fortsättningsvis redovisa verksamheten i ett gemensamt statistiksystem (STUV). Vissa förändringar föreslås, bland annat i villkoren för kulturprogram.

Implementeringen föreslås ske stegvis. Bidragen för 2024 beräknas enbart utifrån tidigare bidragsandelar (avseende åren 2019-2023), och den första treårsperioden med fördelning enligt det nya systemet är 2025-2027.

I remisskrivelsen finns även rekommendationer för hur kommuner och regioner kan hantera sina bidrag till studieförbunden. FBR bedömer att det nya systemet är för komplicerat och svårt att tillämpa på kommunal och regional nivå. FBR avser att ta fram lokal och regional statistik och förslag till enklare modeller för bidragsberäkning, som ansluter till det nya systemet för kvalitetsbedömning.

### **Kulturförvaltningens synpunkter**

#### ***Sammanfattning***

Kulturförvaltningen menar att det är angeläget att utveckla ramverket kring studieförbundens

verksamhet, för att kunna tillvarata och utveckla folkbildningens positiva värden.

Regeringen har 2022 tillsatt en folkbildningsutredning som utgår från samma problembild som FBR:s aktuella förslag. Resultatet av den statliga utredningen kan innebära ändrade förutsättningar för det statliga stödet till studieförbunden och för FBR:s roll.

Kulturförvaltningen bedömer att det därför är osäkert om FBR:s förslag kan ha en långsiktig giltighet. Eftersom utformning och tillämpning av indikatorer och prioriteringar inte är klar är det också svårt att bedöma effekterna av FBR:s föreslagna system.

Kulturförvaltningen menar att det är positivt med ökade inslag av kvalitativa bedömningar i bidragsfördelningen, men att förslaget som helhet inte löser de bakomliggande intressekonflikter som synes orsaka de återkommande problemen med överrapportering och fusk i studieförbundens verksamhet.

### ***Förslaget som helhet***

Studieförbundens folkbildande verksamhet representerar stora värden som behöver tillvaratas och utvecklas, i takt med samhällets förändringar. Villkoren för statsbidragen styr studieförbundens verksamhet på ett genomgripande sätt, både nationellt och lokalt. Förslaget till nya villkor har därför stor betydelse för Malmö stad i rollen som bidragsgivare och för den lokala verksamheten med många deltagare och många samarbetsparter inom kultur- och föreningslivet.

Parallellt med FBR:s översyn har regeringen 2022 tillsatt utredningen *Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden*, med uppdrag att se över statens stöd till folkbildningen (studieförbund och folkhögskolor). Syftet är att säkerställa ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll samt ge folkbildningen de bästa förutsättningar att verka framöver. Utredaren ska bland annat:

- utreda behovet av ändrat mål för folkbildningspolitiken och av ändrade syften med statens stöd till folkbildningen,
- föreslå kvantitativa och kvalitativa indikatorer för uppföljning av folkbildningen,
- se över nuvarande modell för fördelning av statsbidrag till folkbildningen,
- utreda hur uppföljning, kontroll och granskning av folkbildningen säkerställs, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 19 februari 2024.

Uppdraget för den statliga utredningen berör till stor del samma områden som FBR:s översyn, och resultatet av utredningen kan innebära förändrade förutsättningar för det statliga stödet och även för FBR:s roll i bidragshanteringen.

- Kulturförvaltningen menar att detta innebär en betydande osäkerhet om FBR:s förslag till nya bidragsvillkor kan vara långsiktigt giltiga och hållbara.

Den överskådliga historik som presenteras i underlagsrapporten *Folkbildningsrådets bidragssystem – ett kunskapsunderlag inför en översyn* tecknar en bild av en lång rad av utredningar och successiva förändringar av bidragssystemet, som dock inte lyckas lösa underliggande strukturella problem, såsom ”volymjakt”.

Förslaget ger intryck av att vara en utpräglad kompromiss där nya element av målstyrning läggs ovanpå ett befintligt system med detaljerade definitioner och gränsdragningar för vilken slags

verksamhet som kan rapporteras. Även om vissa ändringar föreslås, är strukturen i dessa delar av regelverket densamma. Ett viktigt syfte med denna typ av regler synes vara att motverka kvarstående incitament till överrapportering och fusk.

- Det är positivt att FBR vill göra en förändring med ökat fokus på kvalitet. Kulturförvaltningen menar dock att förslaget varken synliggör eller löser de bakomliggande intressekonflikter som gett upphov till de problem som identifierats.

FBR föreslår att kommuner och regioner ska erbjudas att ansluta till det nya fördelningssystemet genom förenklade beräkningsmodeller.

- FBR bör överväga hur de olika nivåerna i bidragsgivningen kan samspela på ett mera aktivt sätt, med utrymme för regionala och lokala perspektiv.

### ***Särskilda frågor i remissen***

#### **A. Kvalitetsbedömningsmodellen: behov av komplettering eller ändring.**

Bidragfördelningen föreslås ske i en komplex bedömningsprocess där även befintliga bidragsandelar är en viktig faktor. I bedömningen ingår kvantitativa och kvalitativa indikatorer och andra former av skattningar av kvaliteter, profil, relevans och omfattning av både genomförd och planerad verksamhet. Indikatorerna är ännu inte framtagna och hur olika delar ska viktas är inte definierat.

- Kulturförvaltningen ser det som positivt att både genomförd och planerad verksamhet bedöms och att det finns ett ökat inslag av kvalitativ bedömning. Förslaget i nuvarande form saknar dock transparens. Det är svårt att förutse om processen kan leda till en omfördelning av bidragen eller snarare till ett bevästande av status quo.
- Att omfördelning sker vart tredje år är en rimlig period, som bidrar till stabilitet.

#### **B. 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.**

Beskrivningen av kvaliteter har karaktären av generella verksamhetsmål. De knyter an till statens folkbildningsmål och syften samt FBR:s befintliga villkor och etablerade beskrivningar av värdet av studieförbundens verksamhet. Prioriterade målgrupper definieras, utifrån ett kompensatoriskt perspektiv, liksom mål att stärka deltagarnas ställning i arbetslivet. I avsnittet om kulturlivet framhålls kulturens egenvärde samt studieförbundens roll inom amatörkultur och professionell kultur. I övrigt anges inga uttalade prioriteringar som rör verksamhetens innehåll.

- Kulturförvaltningen menar att kvaliteterna täcker viktiga aspekter, exempelvis kopplade till studieförbundens kompensatoriska uppdrag, men att målen är så generellt beskrivna att de är svåra att följa upp och värdera.
- Enligt avsnitt **6 Fördelning av statsbidrag** är mångfalden av studieförbundens strategiska profilområden en viktig kvalitativ aspekt. Man bör därför överväga om det bör integreras i avsnittet om verksamhetens kvaliteter.

C. Möjligheterna för studieförbunden att tillämpa fördelningsmodellen i hela organisationen.

Kulturförvaltningen har ingen närmare kunskap om hur nuvarande fördelningsmodell tillämpas internt av respektive studieförbund och har därför inte möjlighet att bedöma frågan.

D. Förslaget om att tillhandahålla underlag för kommunernas och regioners bidragsgivning (hänvisning till remisskrivelsen).

FBR menar att den nya bedömningsmodellen är alltför komplex för att i sin helhet kunna tillämpas kommunalt och regionalt. Det är sannolikt en riktig bedömning, som stöds av Malmö stads egna erfarenheter av ett eget ”sifferlöst” och kvalitetsbaserat bidragssystem för studieförbunden, som tillämpades under perioden 2009-2014. FBR avser att ta fram någon form av enklare underlag med statistik och indikatorer som ska kunna användas för lokal och regional bidragsberäkning.

- Kulturförvaltningen instämmer i att förslaget är komplext och resurskrävande och svårt att tillämpa i en enskild kommun. Den förenklade modell som FBR ska ta fram är ännu inte utarbetad och det är därför svårt att bedöma relevansen i den delen.
- För de kommuner och regioner som vill använda centralt framtagen statistik och indikatorer är det viktigt att dessa underlag är tillförlitliga och uppdaterade. Här finns det brister i nuvarande statistik från SCB, som i nuläget inte uppdateras vid justeringar.

### ***Övriga synpunkter***

Kulturförvaltningen ger synpunkter kring några av de punkter under avsnitt 4.

**Verksamhetsvillkor** som innebär förändringar i sak jämfört med tidigare villkor.

#### **4.1 Ansvar för verksamheten och statsbidragets användning**

Liksom tidigare anges att statsbidraget inte får användas till ett allmänt verksamhets- eller arrangemangsstöd till andra parter eller för verksamhet som en myndighet, kommun eller ett annat organ än FBR har finansieringsansvar för. Begreppet ”anordnarskap” ersätts med begrepp som ansvar, genomförande och arrangemang. Förändringar i villkoren föreslås på några punkter.

- FBR:s etablerade tillämpning av vad studieförbunden kan rapportera är vittgående och inkluderar många arrangemang och verksamheter som i väsentliga delar finansieras, planeras och genomförs av andra parter. Utöver förändrad terminologi framgår inga genomgripande förändringar i förslaget. Det hade varit önskvärt med en ökad tydlighet, exempelvis kring sådan förenings- och kulturverksamhet som i huvudsak finansieras med andra typer av statliga och kommunala bidrag.
- De förtydliganden som föreslås avseende dokumentation av kostnader och utökad bedömning av ledares lämplighet är rimliga.

#### **4.2 Verksamhetsformer**

De tre verksamhetsformerna studiecirkel, annan folkbildningsverksamhet och kulturprogram kvarstår. Flertalet definitioner och villkor är oförändrade. En ny form av studiecirkel i kursform för deltagare som står långt ifrån arbetsmarknaden föreslås. I villkoren för kulturprogram föreslås vissa ändringar. Några skrivningar om önskade effekter för den enskilda deltagaren har

strukits.

- Studiecirkel i kursform ska till skillnad från ordinarie studiecirkel kunna bedrivas mera koncentrerat (sannolikt kan det t ex vara på halv- eller heltid). Deltagare inom studieförbunden kan dock inte få någon ekonomisk ersättning genom studiemedel, försäkringskassa eller dylikt, och förutsättningarna för målgruppen att delta i den typen av verksamhet är därför svaga. Den föreslagna formen av studiecirkel i kursform kan vid behov inrymmas under annan folkbildningsverksamhet.
- Kulturprogram ska, utöver att utannonseras, enligt förslaget även vara publika och öppna för alla. Detta är ett rimligt krav. Föreningsinterna arrangemang o dyl bör i flertalet fall kunna rapporteras som annan folkbildningsverksamhet.
- Flera studieförbund föreslås kunna samarbeta kring större evenemang, och detta är positivt.

Övriga synpunkter kring verksamhetsformerna:

- Studieförbundens "kulturprogram" inkluderar i nuvarande form även arrangemang som i generellt inte uppfattas vara kulturverksamhet. Det kan exempelvis vara föredrag i fackliga, politiska eller religiösa frågor eller arbetslivsrelaterad fortbildning. Detta skapar kommunikativa hinder. Formen "kulturprogram" bör ändras till "kulturarrangemang" och avgränsas till konstnärliga yttringar, kulturarv och kulturdebatt. Övriga typer av föreläsningar och program är också värdefulla inslag i folkbildningen, men bör hanteras inom annan folkbildningsverksamhet eller i en egen verksamhetsform.
- Så kallad programförd verksamhet (öppet marknadsförda studiecirkel mm riktade till allmänheten) bedrivs med helt andra förutsättningar än föreningsverksamhet och s k kamratcirkel. Den programförda verksamheten bör kunna särskiljas, genom förändringar i verksamhetsformerna och/eller i statistiken.

### **Ansvariga**

[Här kommer namnet på de chefer som i systemet har godkänt ärendet inför nämnd att hämtas in automatiskt. Du behöver bara skriva något under denna rubrik om du INTE kommer att få ärendet godkänt digitalt.]