



Datum

## Tjänsteskrivelse

Vår referens

Jennie Järvå

Enhetschef

jennie.jarva@malmo.se

### **Stöd till studieförbunden 2023 KN-2023-474**

#### **Sammanfattning**

Anslaget för stöd till folkbildande verksamhet uppgår till 19 046 tkr, enligt fastställd kulturstödsbudget 2023. Föreliggande ärende avser fördelningen av anslaget. Mot bakgrund av att deltagandet i studieförbundens cirkelverksamhet totalt har minskat betydligt föreslås att 75% av anslaget fördelas enligt ordinarie bestämmelser och att 25% av anslaget reserveras. Kulturförvaltningen föreslås återkomma med förslag till disponering.

#### **Förslag till beslut**

Kulturnämnden föreslås besluta

1. Kulturnämnden fastställer fördelning av ordinarie stöd till studieförbunden 2023 enligt förslag i ärendet.
2. Kulturnämnden beslutar att reservera 25% av anslaget och ger kulturförvaltningen i uppdrag att senast i augusti 2023 återkomma till kulturnämnden med förslag till disponering.
3. Kulturnämnden uppdrar åt kulturförvaltningen att inleda en genomlysning och översyn av stödmodellen för studieförbunden och att återrapportera till kulturnämnden under 2024.

#### **Beslutsunderlag**

- [Här kommer namnet på de handlingar som ligger till grund för beslutsförslaget hämtas in automatiskt. Du behöver inte skriva något under denna rubrik.]

#### **Beslutsplanering**

Kulturförvaltningens Ärendeberedning 2023-03-20

Kulturnämndens Ordförandeberedning 2023-03-28

Kulturnämndens arbetsutskott 2023-04-13

Kulturnämnden 2023-04-26

#### **Beslutet skickas till**

Studieförbunden meddelas beslut om beviljat stöd.

#### **Ärendet**

#### **Sammanfattning**

Kulturnämnden har inom ramen för kulturstödsbudgeten 2023 anslagit 19 046 tkr för stöd till folkbildningen (KN-2022-5201). Föreliggande ärende gäller fördelningen av anslaget. Enligt gällande bestämmelser fastställs fördelningen mellan studieförbunden efter att statistik över föregående årsverksamhet är tillgänglig via SCB. Statistiken utgör en del av beräkningsunderlaget.

Studieförbunden befinner sig i en stor förändringsprocess. Detta visas bland annat genom en kraftig nedgång i 2022 års verksamhetsstatistik, jämfört med året före pandemin, 2019. Dessa strukturella förändringar syns även regionalt och nationellt. I Malmö har antalet deltagartimmar i studiecirkel totalt minskat med ca 60% och antal unika deltagare i studiecirkel med ca 35%. Det finns dock stora variationer mellan de enskilda studieförbunden. För att få ett fördjupat underlag har kulturförvaltningen begärt in aktuella uppdateringar från samtliga studieförbund (bifogas).

Två huvudorsaker framträder: Dels betydligt skärpta krav i relation till studieförbundens nationella bidrag, vilket i sin tur är en följd av senare års kritiska granskningar av studieförbunden på nationell nivå, och dels förändringar kopplade till studieförbundens samarbetsparter i förenings- och kulturlivet. I den samlade bilden finns också kvardröjande allmänna effekter av pandemin, då mycket verksamhet måste ställas in eller digitaliseras.

Situationen föranleder en särskild bedömning och hantering av 2023 års anslag. I ärendet ges information om de generella förutsättningarna för stödet och den nationella utvecklingen, en sammanfattning av nuläget i Malmö samt förslag till fördelning.

Det minskade deltagande i studiecirkelverksamheten motiverar ett förslag om att 25% av 2023 års anslag bör reserveras. Kulturförvaltningen bör få i uppdrag återkomma till kulturnämnden med förslag till disponering senast i augusti 2023. För resterande 75% av anslaget föreslås en fördelning enligt ordinarie beräkningsmodell i bestämmelserna.

Mot bakgrund av de aktuella förändringarna föreslås att en översyn av Malmös nuvarande stödmodell inleds under 2023.

Underlag om förslag till fördelning finns i bilaga 1 och bestämmelserna framgår av bilaga 2. I övrigt biläggs uppdaterade underlag för 2023 från studieförbunden.

### **Generella förutsättningar samt nationell utveckling**

Studieförbunden och folkhögskolorna har ett gemensamt nationellt folkbildningsuppdrag. Statens syften med stödet är att

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

Malmö stads stöd vilar på samma grund som det statliga stödet och avser både kultur och annan verksamhet. Stödet inkluderar olika former av studie- och programverksamhet, som till stor del genomförs i samverkan med föreningar, kulturgrupper och samfund i Malmö. Kurser och liknande som riktas mot allmänheten utgör en mindre del av verksamheten. De tio studieförbun-

dens olika profiler är kopplade till förbundens grundar- och medlemsorganisationer. Flertalet studieförbund bedriver verksamheten i Malmö inom ramen för en regional distriktsorganisation (flera kommuner, hela Skåne eller ett ännu större område).

Folkbildningsrådet (FBR) hanterar studieförbundens statliga bidrag. All bidragsberättigad verksamhet genomförs i form av studiecirklar, kulturprogram och så kallad annan folkbildningsverksamhet, som regleras genom detaljerade villkor och rapporteras i form av standardiserad statistik. Det enskilda studieförbundet har ansvar för att kvalitetssäkra sin verksamhet och FBR har formaliserade processer för uppföljning och kontroll.

De statliga stöden är betydligt större än de kommunala och regionala stöden. Vid sidan av de ordinarie statsbidragen får studieförbunden extra statligt stöd för särskilda insatser. Det stödet har minskat 2023 och riktas till nu primärt till studier i svenska, bland annat för flyktingar från Ukraina. Därutöver bedriver en del studieförbund annan verksamhet, såsom SFI, andra utbildningsuppdrag och friskolor. Sådana särskilda insatser och uppdrag ligger utanför det ordinarie statliga folkbildningsanslaget och omfattas inte heller av Malmö stads stöd. Således är det kommunala stödet inte studieförbundens huvudsakliga intäktskälla, utan är en del av en samlad finansiering tillsammans med övriga bidrag samt egenintäkter av varierande omfattning.

Nationellt har studieförbunden under de senaste åren varit föremål för interna och externa granskningar i syfte att stärka kvaliteten och att motverka fusk, bland annat i samverkan med föreningar. FBR har beslutat om skärpta rutiner, kontroller och villkor för att säkra att verksamheten uppfyller angivna syften. FBR har också tagit fram förslag till ett förändrat nationellt bidragssystem, som våren 2023 gått ut på remiss. Enligt förslaget ska det statliga stödet fördelas utifrån kvalitativa mål och planerad verksamhet, och inte som nu, utifrån formell statistik över genomförd verksamhet. Kulturnämnden har lämnat yttrande om förslaget (KN-2022-6059).

Riksrevisionen lämnade hösten 2022 en rapport om studieförbundens hantering av kostnadsersättningar mm. Den pekade på flera riskfaktorer och föranledde rekommendationer till FBR att skärpa villkoren.

I juni 2022 tillsattes en ny statlig utredning, med uppdrag att se över styrning och uppföljning av det statliga stödet till folkbildning (studieförbund och folkhögskolor). Utredningens förslag ska presenteras i början av 2024. Regeringen har uttalat att kontrollen av statsbidraget behöver stärkas väsentligt och att stödssystemet behöver reformeras.

## **Verksamhet och nuläge**

Samtliga tio studieförbund bedriver verksamhet i Malmö och bedöms uppfylla de formella krav för stöd som anges i bestämmelserna.

Av naturliga skäl minskade studieförbundens aktiviteter betydligt under pandemin. En stor del av de allmänna bidragen till studieförbunden var dock oförändrade, i syfte att säkra överlevnaden och underlätta nödvändig omställning. Samma förutsättningar gällde många andra verksamheter inom kultur- och föreningslivet, både lokalt och nationellt. Kulturnämnden tillämpade generellt detta förhållningssätt under pandemin, i hanteringen av kulturstöd och stödet till studieförbunden.

SCB:s statistik visar att verksamhetsnivån 2022 var betydligt lägre än tidigare. Jämfört med 2019 har antal deltagartimmar i studiecirkel totalt minskat med ca 60% och antal unika deltagare i studiecirkel med ca 35% i Malmö. Det finns dock stora variationer mellan förbunden.

För att få en fördjupad bild har kulturförvaltningen begärt in uppdateringar från samtliga studieförbund (bifogas). De frågor som ställts gäller hur minskade volymer och andra förändringar påverkat verksamhet och ekonomi, vad studieförbunden prioriterar under 2023-2024 samt en uppskattad prognos för verksamhetens omfattning 2023.

Sammanfattning av studieförbundens underlag:

- Studieförbundens övergripande inriktningar och profiler kvarstår överlag.
- Flera studieförbund har gjort organisatoriska förändringar, med omstruktureringar och rekrytering av ny kompetens. Flera har också flyttat eller gjort andra lokalförändringar.
- Samtliga studieförbund refererar till kvardröjande effekter av pandemin.
- Ett viktigt fokus för flertalet studieförbund är att stärka och engagera befintliga och nya samarbetsparter, bl a föreningar. Bland det studieförbunden vill prioritera 2023-2024 nämns bland annat satsningar mot olika målgrupper, såsom personer med funktionsvariation, unga, äldre och nyanlända.
- Nio av tio studieförbund refererar till att FBR:s skärpta villkor och kvalitetskrav innebär långsiktigt mindre verksamhetsvolymer, räknat i studietimmar (vilket nära korrelerar med måttet deltagartimmar). Detta påverkar främst studiecirkelarna i föreningar och i musikgrupper, vilket länge varit studieförbundens största verksamhetsområden. Nya arbetssätt uppges vara mera arbets- och resurskrävande, men också skapa ökad pedagogisk kvalitet.
- Medborgarskolan uppvisar de största förändringarna. De har i stort avvecklat sin tidigare mycket omfattande musikverksamhet i Malmö, och har därmed tappat en stor andel av sina studiecirkeltimmar. Större delen av personal har också bytts ut. Medborgarskolan anger att förändringarna är kopplade till förbundets nationella policy.
- När det gäller unika deltagare i studiecirkel är prognoserna skiftande. Flertalet studieförbund anger att förväntat antal 2023 är lägre än 2019, men några förbund prognosticerar en ökning.
- NBV anger att verksamheten 2023 förväntas vara lika stor eller större än 2019, räknat både i studietimmar och unika deltagare. NBV ger, till skillnad från övriga, ingen information om eller hur FBR:s förändrade villkor påverkar omfattning och kvalitet.
- Flera studieförbund anger att ekonomin är ansträngd, men bilden är inte samstämmig. En positiv faktor uppges vara att bidragen kvarstått under pandemin. Negativa faktorer som nämns är bland annat allmänna kostnadsökningar och att man upplever att de statliga bidragen urholkats. Sensus region Skåne-Blekinge har informerat om att styrelse och chef nyligen har entledigats, med hänvisning till ekonomiska problem i regionen.
- Det råder generellt stor osäkerhet kring hur de statliga bidragen kommer att fördelas framöver och vad som kommer att prioriteras.

### **Bedömning och förslag till fördelning 2023**

Sammantaget pekar studieförbundens egna prognoser på att den samlade verksamheten 2023 ökar jämfört med 2022 års nivå, men att omfattningen totalt kommer att vara betydligt mindre än 2019.

Malmö stads fördelningssystem baseras på genomförd och redovisad verksamhet bakåt i tiden, och de preliminära prognoser som studieförbunden lämnat för 2023 ger viktig information men

utgör inte i sig underlag för fördelningen av 2023 års stöd.

Kulturförvaltningen bedömer att pandemin både har utlöst och synliggjort förändringar i den ideella förenings- och musikverksamhet som utgör en viktig bas i studieförbundens studie- och programverksamhet. Många föreningar och grupper har lagt ner eller ändrat sin verksamhet. Det pågår fortfarande en återstart efter pandemin men mycket tyder på att det även skett strukturella och mera långsiktiga förändringar. Den snabba teknik- och medieutvecklingen, med ökad konkurrens om tid och uppmärksamhet, kan exempelvis vara en viktig omvärldsfaktor.

Den minskade omfattningen av studiecirkelverksamheten relaterar även tydligt till FBR:s förändrade bidragsvillkor, med ökade krav kring studieförbundens ansvar, pedagogik, kostnadsersättningar, digital dokumentation mm. Studieförbunden måste göra rimlighetsbedömningar och en enskild deltagare får inte delta i studiecirkel i mer än 480 studietimmar per år. Studieförbunden har överlag sett över sina samarbeten med föreningar och kulturgrupper och har fasat ut verksamhet där studieförbundets roll inte är tillräckligt definierad eller som inte motsvarar kraven. Kulturförvaltningen menar att denna typ av omprövning är positiv om det leder till utveckling av nya arbetssätt, tydligare prioriteringar och ökad kvalitet. Det är inte något självändamål att antalet rapporterade studie-/deltagartimmar fullt ut bör återgå till tidigare nivåer.

Att studieförbunden når färre Malmöbor genom att antalet unika deltagare i studiecirkel har minskat med ca 35% för 2022 bedömer kulturförvaltningen som en allvarlig avvikelse och en negativ utveckling. Även om hänsyn tas till kvardröjande pandemieffekter och pågående omställning är den samlade bedömning att den minskade verksamhetsnivån är så betydande att det motiverar ett förslag om att 25% av 2023 års anslag bör reserveras.

Kulturförvaltningen föreslås få i uppdrag att återkomma till kulturnämnden med förslag till disponering senast i augusti 2023.

För resterande 75% av anslaget föreslås en fördelning enligt ordinarie beräkningsmodell i bestämmelserna (bilaga 2). Underlag för den statistikbaserade delen av 2023 års stöd är rapporterad studiecirkelverksamhet för åren 2019 och 2022. Statistik brukar vanligen räknas utifrån de två senaste åren. Rapporterad statistik för 2020 och 2021 undantas dock enligt tidigare beslut, med hänsyn till effekterna av pandemin (KN-2020-5135 samt KN-2021-637).

<b>Fördelning SEK</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Arbetarnas Bildningsförbund	4 645 554	3 481 467
Studieförbundet Bilda för kyrka och samhälle	805 941	631 319
Folkuniversitetet	1 811 129	1 449 006
Studieförbundet	2 016 961	1 499 963
Studieförbundet Vuxenskolan	3 042 023	2 359 803
Nykterhetsrörelsens Bildningsförbund	2 839 061	1 917 488
Medborgarskolan	1 724 466	1 269 086
Sensus studieförbund	966 640	728 405
Ibn Rushd	825 921	657 623
Kulturens Bildningsverksamhet	368 304	290 341

<b>Summa</b>	<b>19 046 000</b>	<b>14 284 500</b>
<b>Reserverat anslag</b>	<b>0</b>	<b>4 761 500</b>
<b>Totalt</b>	<b>19 046 000</b>	<b>19 046 000</b>

Fördelningen specificeras i bilaga 1.

### **Förslag om översyn av stödmodellen**

Kulturförvaltningen ser behov av en översyn och revidering av Malmö stads stödmodell, som infördes 2015, för att på ett tydligare sätt kunna följa upp vad det kommunala stödet används till och stödets effekter. Därutöver innebär stödets nuvarande konstruktion, med en stor andel som baseras på tidigare beviljat stöd, att fördelningen inte fullt ut återspeglar aktuell och planerad verksamhet.

Under den föregående perioden, 2009-2014, tillämpade kulturnämnden en annan typ av modell, baserad på kvalitetskriterier och fokusområden. En utvärdering pekade på svårigheter att göra rättvisande helhetsbedömningar, vilket ledde till en återgång till den mera traditionella, statistikbaserade modell som gäller nu. Andra kommuner har varierande stödmodeller

Studieförbundens lokala verksamhet styrs i hög grad genom respektive riksförbund och genom villkoren för det statliga stödet. Resultatet och implementeringen av den pågående statliga folkbildningsutredningen och Folkbildningsrådets aviserade nya fördelningssystem kommer att ge nya förutsättningar, som behöver beaktas i arbetet med en ny modell för Malmös stöd.

Kulturförvaltningen föreslås få i uppdrag att inleda en genomlysning under 2023 och att göra en åiterrapportering under 2024. Fokus bör vara att ta fram ett fördjupat underlag om studieförbundens roll i relation till civilsamhället, kulturlivet, utbildningssektorn mm samt vilken folkbildande verksamhet som bör vara prioriterad att stödja, utifrån de specifika förutsättningar och behov som finns i Malmö.

### **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.]