



Datum

2023-11-30

Vår referens

Märta Lunnér

Utvecklingssekreterare

marta.lunner@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Konsekvensanalys av minskade statliga anslag till studieförbunden KN-2023-5745

Sammanfattning

Kulturnämnden gav 2023-10-25 kulturförvaltningen i uppdrag att ta fram en konsekvensanalys av hur de aviserade neddragningarna av det statliga anslaget till studieförbunden påverkar studieförbunden lokalt i Malmö.

De statliga bidragen utgör studieförbundens basfinansiering. Studieförbunden redovisar att kostnaderna långsiktigt behöver minskas, bland annat för personal och lokaler. Tillsammans med andra förändringsprocesser som påverkar studieförbunden kommer det att medföra krav på betydande omprioriteringar i verksamheten. Studieförbunden behöver därför tid för omställning, för att hitta en ny balans i verksamhet och ekonomi.

Förslag till beslut

Kulturnämnden föreslås besluta

1. Kulturnämnden godkänner informationen.
2. Kulturnämnden ger kulturförvaltningen i uppdrag att ha en fortsatt dialog med studieförbunden i Malmö och att beakta underlaget i den beslutade översynen av stödmodellen för studieförbunden.

Beslutsunderlag

- Svar från FU (1/2)
- KN-2023-5745 Svar från FU (2/2)
- Svar från Bilda
- Svar från Studieförbundet
- G-Tjänsteskrivelse - Konsekvensanalys av minskade statliga anslag till studieförbunden
- Kompletterande svar från Bilda
- Svar från Ibn Rushd (1/2)
- KN-2023-5745 Svar från Ibn Rushd (2/2)
- Ibn Rushd kompletterande svar om lokaler (1/2)
- KN-2023-5745 Ibn Rushd kompletterande svar om lokaler (2/2)
- svar från NBV (1/2)
- KN-2023-5745 Svar från NBV (2/2)
- Svar från Sensus (1/3)

- KN-2023-5745 Svar från Sensus (2/3)
- KN-2023-5745 Svar från Sensus (3/3)
- Svar från SV (1/4)
- KN-2023-5745 Svar från SV (2/4)
- KN-2023-5745 Svar från SV (3/4)
- KN-2023-5745 Svar från SV (4/4)
- Svar från Medborgarskolan (1/2)
- KN-2023-5745 Svar från Medborgarskolan (2/2)
- Svar från ABF (1/2)
- KN-2023-5745 Svar från ABF (2/2)

Beslutsplanering

Kulturnämndens arbetsutskott 2023-12-07

Kulturnämnden 2023-12-20

Beslutet skickas till

[Här skriver du vem beslutet ska skickas till efter att protokollet är justerat, ange funktion eller organisation. Uppgifterna överförs till protokoll och protokollsutdrag. I fliken expediera till, på ärendekortet, anger du fullständiga uppgifter som exempelvis e-postadress, som en information till nämndsekreteraren . Om beslutet inte ska expedieras, kan denna text och rubrik tas bort.]

Ärendet

Bakgrund och sammanfattning

Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 lagt förslag om stora neddragningar av det statliga anslaget till studieförbunden. Fortsatta minskningar föreslås 2025 och 2026. Motivet anges vara att ge ytterligare resurser till folkhögskolornas utbildningsutbud och till andra mer prioriterade insatser.

Kulturnämnden gav 2023-10-25 kulturförvaltningen i uppdrag att ta fram en konsekvensanalys av hur de aviserade neddragningarna kommer att påverka studieförbunden lokalt i Malmö. Förslaget innebär en sänkning av statsbidraget till studieförbunden med 250 miljoner kronor 2024 följt av ytterligare sänkningar på 100 miljoner 2025 och 150 miljoner 2026. Detta innebär en ny nivå om 1 491 miljoner kronor 2026, jämfört med 1 991 miljoner kronor 2023, d v s en minskning om totalt 500 miljoner eller ca 25%. De riktade bidragen för verksamhet för nyanlända grupper m. fl tas bort. Folkbildningsrådet beräknar att anslaget minskar från ca 1,8 till ca 1,3 miljarder (anslag för viss övrig verksamhet har sannolikt räknats av). Om man även tar hänsyn till att anslaget urholkas eftersom det inte kommer att ske någon indexuppräknning blir effekten av neddragningen större, relativt sett.

Mot bakgrund av att de statliga stöden utgör studieförbundens basfinansiering har reaktionerna från studieförbundens centrala företrädare varit mycket kraftiga. Från flera håll påtalas att angelägen verksamhet kommer att minska och att besparingar av personal och lokaler redan har inletts. Ett studieförbund, Kulturens Bildningsverksamhet, har meddelat att de lägger ner.

Studieförbunden bedriver en bred och mångskiftande verksamhet. Enligt statistik från SCB

deltog ca 20 000 enskilda Malmöbor i studiecirkel och så kallad annan folkbildningsverksamhet 2022, en nivå på deltagandet som ligger nära genomsnittet för landet som helhet. Därtill kommer många deltagare i studieförbundens kulturprogram.

Slutrapporten från Malmö stads tillväxtkommissionen tar upp vikten av det livslånga lärandet. I förslaget till yttrande lyfter kulturförvaltningen bland annat studieförbundens viktiga roll när det gäller att motivera och ge ingångar till fortsatta studier och arbete. Det gäller inte minst grupper som står långt från arbetsmarknaden, med behov av stärkta språkkunskaper och nya kontaktnät. Studieförbunden utgör även en viktig del av infrastrukturen för föreningslivet och fungerar som partners för stora delar av kulturlivet, framför allt genom en bred verksamhet inom eget skapande men även för semiprofessionella och professionella kulturutövare.

Studieförbunden i Malmö bekräftar sammantaget att de minskade statliga bidragen kommer att få betydande effekter och flertalet anger att det krävs neddragningar bland annat av personalkostnader. När det gäller effekterna för verksamheten beskrivs de i nuläget främst i generella termer, inte att specifika, utpekade verksamheter kommer att läggas ner.

Studieförbunden påverkas samtidigt av flera stora förändringar och kulturförvaltningen bedömer att det är svårt att särskilja effekterna av minskade bidrag från andra pågående processer. Sammantaget bedömer kulturförvaltningen att studieförbunden behöver tid och utrymme för omställning, för att kunna skapa en ny balans i både ekonomi och verksamhet. Från kommunal nivå finns ingen möjlighet att kompensera för minskade statliga bidrag, som även fortsatt kommer att vara studieförbundens främsta intäktskälla.

Konsekvensanalysen bör vara ett relevant underlag i den beslutade översynen av Malmö stads stödmodell. En revidering bör bland annat leda fram till en tydligare beskrivning av syftet med Malmö stads stöd, hur det på ett bra sätt kan samspela med statliga och regionala stöd och hur det kan följas upp.

Reaktioner nationellt och regionalt

Företrädare för studieförbunden har protesterat kraftigt och beskriver en rad negativa konsekvenser av den aviserade neddragningen.

Intresseorganisationen Studieförbunden har bland annat uttalat: ”Nedskärningen kommer att drabba deltagarna i studieförbundens verksamheter hårt. Verksamhet för ofrivilligt ensamma äldre, människor långt från arbetsmarknaden och människor med funktionsnedsättning finansieras i hög grad med statsbidrag. Här riskerar nedskärningarna att slå hårdast.” Man menar även att det blir negativa effekter för landsbygden, där studieförbunden kan stå för den enda möjligheten att delta i kulturlivet.

Folkbildningsrådet beklagar regeringens beslut: ”Det får stora konsekvenser för människors tillgång till bildning och utbildning i hela landet.” Folkbildningsrådet anger att de kommer att titta närmre på hur detta konkret påverkar studieförbunden och deras verksamhet runt om i landet.

Folkbildningsrådets tre medlemsorganisationer har 2023-11-13 gjort ett uttalande under rubriken Till den fria folkbildningens försvar. Här framhålls folkbildningens starka traditioner och det stora värdet av folkhögskolor och studieförbund. Vidare efterlyser de en långsiktigt hållbar finansiering där staten tillför de resurser som behövs samt en överenskommelse som förtydligar fördelningen mellan statlig, regional och kommunal nivå. Budgetminskningen beskrivs ge

drastiska effekter: ”Den massiva nedskärningen av statsbidraget till studieförbunden motsvarar att en tredjedel av verksamheten måste stängas ner.”

SISAM – Skånes studieförbund i samverkan – uttalar i ett inlägg i Skånska Dagbladet 2023-10-19 bland annat: ”Kurser och cirklar som ibland avfärdas som ”hobbykurser” är redan idag avgiftsfinansierade. De vuxna som vill lära sig något nytt genom en kurs med arvoderad ledare och som vi programför öppet till allmänheten, betalar redan själva. Men för de ofrivilligt ensamma äldre, människor långt från arbetsmarknaden och människor med funktionsnedsättning, som ofta har små ekonomiska marginaler, är statsbidraget avgörande.”

Vidare: ”Studieförbundens styrka är att vi är snabbfotade och flexibla. Vi väntar inte – vi gör. Tack vare att vi ofta arbetar med ideella krafter blir det också mycket kostnadseffektivt. Vårt breda samarbete med många föreningar bidrar till kvaliteten i ledarskap och innehåll, och bidrar till ett demokratiskt civillsambälle. Studieförbunden kommer alltid att göra sitt allra bästa utifrån de förutsättningar vi får. Men regeringens 500 miljoner kronor i nedskärningar kommer att leda till att många människor inte längre kommer att kunna ta del av vår folkbildning. Det kommer att bli långt färre cirklar, kurser, spelningar och föreläsningar.”

Kulturens Bildningsverksamhet, det yngsta studieförbundet, meddelade i oktober 2023 att de lägger ner sin statsbidragsberättigade verksamhet från och med 2024. De hänvisar i första hand till ekonomin och att minskningen av statsbidraget innebär att Kulturens inte kan uppfylla kravet att verka i hela landet. Enligt information från Folkbildningsrådet har förbundet haft problem under längre tid.

Andra omvärldsfaktorer

Som kulturförvaltningen tidigare rapporterat påverkas studieförbunden nationellt även av andra förändringar. Bakgrunden är bland annat problem med bristande kvalitet som uppdagats genom interna och externa granskningar.

I maj 2023 fastställde Folkbildningsrådet nya villkor för hur statsbidragen ska fördelas mellan studieförbunden. Modellen bygger på en bedömning av kvalitativa mål och planerad verksamhet, och inte, som hittills, formell statistik över genomförd verksamhet. Studieförbunden arbetar nu med att ta fram 3-åriga ansökningar (åtaganden) för perioden 2025-2027, då systemet ska implementeras.

Tillsammans med redan beslutade förändringar av stöd villkoren kan den nya modellen i hög grad påverka studieförbundens verksamhet och prioriteringar och ett syfte är att minska den så kallade ”timjakten”. 2024 blir ett mellanår med särskild beräkning. Hur fördelningen av de statliga bidragen 2025 kommer att falla ut i kronor och ören – till de tio riksförbunden och sedan ner på regional och lokal nivå – är i nuläget svårt att förutse.

Sedan juni 2022 pågår en statlig utredning med uppdrag att se över styrning och uppföljning av det statliga stödet till folkbildning (studieförbund och folkhögskolor) med Christer Nylander som utredare. Regeringen har uttalat att kontrollen av statsbidraget behöver stärkas väsentligt och att stödsystemet behöver reformeras. Direktiven har senare kompletterats och utredningen har fått förlängd tid till juni 2024.

Regeringen har hösten 2023 genom folkbildningsförordningen gett FBR ett förstärkt uppdrag att arbeta med uppföljning och kontroll av statsbidraget. Den pågående utredningen skulle dock

kunna leda till att FBR:s roll och nya fördelningsmodell senare blir helt överspelade.

För att effektivisera har flertalet studieförbund genomfört omorganisationer under senare år. Flera förbund har nya omorganisationer på gång och den dominerande tendensen är att verksamheten samlas i allt större regionala enheter.

De kommunala och regionala bidragen har på många håll stått stilla eller minskat. I Skåne ger 6-7 kommuner inga bidrag alls och flera har relativt låga bidrag. Lägre statliga bidrag kan leda till minskad lokal verksamhet och närvaro, vilket i sin tur kan påverka övriga bidragsgivare. Många kommuner och regioner har, i likhet med Malmö stad, reviderat eller beslutat att se över sina stödsystem.

Därutöver behöver studieförbunden hantera de generella omvärldsförändringar som accelererat under pandemin, såsom digitalisering, ändrade kulturvanor och minskat föreningsengagemang.

De förändringar som skett har sammantaget bidragit till att studieförbundens rapporterade verksamhet 2022 var betydligt mindre än före pandemin (räknat i antal deltagare, studietimmar etc). Detta gäller både för Malmö och generellt i landet. Av det skälet beslutade kulturnämnden att fördela 75% av Malmös anslag för folkbildning i form av ordinarie stöd till studieförbunden 2023 och att använda resterande 25% till en särskild utlysning där studieförbunden har fått ansöka om stöd för särskilda folkbildningsinsatser, i konkurrens med andra aktörer (se KN-2023-474 samt KN-2023-3035).

Ekonomiska förutsättningar

Enligt årsredovisningarna för 2022 som inlämnats till kulturförvaltningen stod de statliga bidragen i genomsnitt för ca 70% av bidragsintäkterna eller cirka hälften av de totala intäkterna. Detta avser de regionala distrikt som är mottagare av Malmö stads stöd (i ett fall har stora intäkter för friskolor mm räknats av). Ekonomin specifikt för Malmö är inte möjlig att särskilja i nuvarande form av redovisning, utom för Vuxenskolan som har en separat Malmöavdelning.

Studieförbunden har överlag en stor andel fasta kostnader för personal, lokaler och administration. Samtliga studieförbund har kontor och någon form av verksamhetslokaler i Malmö, vilket också är ett krav enligt kulturnämndens bestämmelser. Andra verksamhetskostnader kan exempelvis vara utrustning, kostnadsersättningar till föreningar och arvoden till timanställda cirkelledare och medverkande i kulturprogram.

De avgiftsbelagda cirklar och kurser som vänder sig allmänheten har oftast en större grad av självfinansiering, medan andra delar av folkbildningsverksamheten bekostas helt av bidrag eller bedrivs med indirekt medfinansiering av samarbetsparter. En stor andel av cirkelledarna arbetar helt ideellt, utan arvode.

Underlag från studieförbunden i Malmö

Studieförbundens ansökningar för 2024 gav en första indikation om konsekvenserna. Flertalet av de nio studieförbunden berör på något sätt effekterna av minskade statliga bidrag, exempelvis genom att omstrukturering av personal och lokaler påbörjats eller farhågor om att verksamheten kan minska. Några skriver att planeringen allmänt är osäker eller att en minskad budget främst

får effekter längre fram.

Det tionde studieförbundet, Kulturens Bildningsverksamhet, har meddelat att de inte söker stöd från Malmö stad för 2024. De lokaler som nyligen iordningsställts i Malmö kommer inte att tas i bruk.

Kulturförvaltningen har bitt studieförbunden att inkomma med fördjupad information. Frågan som ställdes var hur neddragningen av statsbidraget bedöms påverka studieförbundets folkbildningsverksamhet, ekonomi, personal och lokaler i Malmö 2024-2025-2026, jämfört med 2023.

De inkomna svaren bifogas.
Nedan svar i sammanfattning.

ABF	ABF har påbörjat analys och omstruktureringsplan. Statsbidraget väntas minska med totalt ca 5 MSEK till 2026. Under 2024 kommer ABF främst att minska lokalkostnaderna - ett hyreskontrakt är uppsagt och en fastighet i Lomma ska säljas. Under 2024 planeras inga stora förändringar i verksamheten men från 2025-2026 kommer det att bli större konsekvenser för personal och verksamhet. ABF Malmö inväntar riksförbundets prioriteringar i relation till budget och nya bidragsvillkor. En stor del av verksamheten i Malmö består av kultur, men det kan bli att verksamhet närmare kopplad till ABF:s centrala medlemsorganisationer får ökad prioritet.
Bilda	Statsbidraget väntas minska med ca 30% 2024. Har dock ingen separat budget för Malmö. Omorganisation pågår. Bilda påverkas av att riktade statsbidrag tas bort och projektanställning kopplat till det kan behöva dras in. Bilda har de senaste år avvecklat två verksamhetslokaler i Malmö och behåller nuvarande kontor med studierum. Verksamhetsbudgeten kommer att minska, vilket kräver nya arbetssätt och mer arbete med extern finansiering.
Folkuniversitetet	En större regional omorganisation genomförs vid årsskiftet. Inväntar övergripande verksamhetsprioriteringar på riksnivå. Minskade bidrag kommer att påverka, men FU har inte möjlighet att specificera detta på lokal nivå i nuläget.
Studieförbundet	Beräknar att minska kostnaderna med 45-50%. Löser dock 2024 års ekonomi genom ett större budgeterat underskott. En omorganisation utreds nationellt. Stor oro för hur man ska täcka höga kostnader för befintliga stora verksamhetslokaler i Sofielund (bland annat för kultur). Vill bland annat prioritera verksamhet för målgrupper med särskilda behov, men understryker att det är resurskrävande vilket kan innebära att verksamhetens omfattning totalt minskar.
Studieförbundet Vuxenskolan	Osäker planering på ekonomi och nytt statsbidragssystem. Statsbidraget för Malmö beräknas minska med 1,2 MSEK 2024 och sedan med ytterligare 1,2 MSEK 2025-2026. Minskar med drygt 4 tjänster 2024. Inga uppsägningar av lokaler, men omförhandling kan bli nödvändig längre fram. Vill fortsätta med en kvalitativ och bred verksamhet, men omfattningen kan behöva dras ner.
Nykterhetsrådets Bildningsverksamhet	Osäker planering, bland annat beroende på det nya statsbidragssystemet och eventuella omorganisationer. Beräknar 2024 ökat statligt stöd till verksamheten i Malmö, men därefter en minskning. Behåller nuvarande lokaler, minskar personalen med 3 tjänster. Vill fortsätta satsa på målgrupper

	med särskilda behov och arvoderade ledare, men det blir en utmaning med mindre resurser.
Medborgarskolan	Har vakantsatt 3 tjänster. Påbörjade och planerade satsningar på verksamhet med ökad kvalitet och breddade målgrupper måste minskas eller ställas in. Gäller bland annat en nysatsning på musik, subventionerade kurser för socioekonomiskt utsatta grupper, projekt kring kultur i vården och verksamhet på äldreboenden. Ser behov av att söka annan finansiering.
Sensus	Svårnavigerade processer. Beräknar prel. att statsbidraget för verksamhet i Malmö minskar med ca 570 tkr 2024 och sedan ytterligare ca 570 tkr 2025-2026. Bedömer att personalstyrkan kan behöva dras ner med ca 20% och att lokalkostnaderna på sikt behöver minska. Ser en rad negativa effekter - mindre omfattning, stöd för föreningslivet och uppsökande arbete samt sämre möjligheterna att vara en aktiv samhällsaktör.
Ibn Rushd	Ibn Rushd ser en stor utmaning i att arbeta med ökad kvalitet (enligt gällande riktlinjer från FBR) samtidigt som budgeten minskar. Minskat antal tjänster planeras. Planerar att flytta till mindre lokaler i Malmö alternativt att helt avveckla de egna lokalerna, vilket ger sämre förutsättningar. Uttrycker oro för tapp av kompetens och sämre arbetsmiljö, vilket kan skapa ytterligare problem.

Samlad bedömning

Neddragningen av det statliga stödet kommer i ett läge då studieförbunden redan befinner sig i en stor omställningsprocess, och studieförbunden beskriver på olika sätt att situationen är svårnavigerad. Kulturförvaltningen bedömer generellt att det är svårt att definiera ett ”normalläge” och i relation till det bedöma hur olika verksamheter kommer att minska eller förändras på andra sätt. Hur respektive studieförbund centralt väljer att prioritera mellan olika regioner, kommuner och verksamhetsområden kan ha stor betydelse, och de konkreta effekterna på lokal nivå kan bli tydligare efterhand. Ett studieförbund, Folkuniversitetet, kan i nuläget inte ge någon information om effekterna, med hänvisning till en pågående större omorganisation och i väntan på centrala prioriteringar.

Flertalet studieförbunden ser över kostnaderna för lokaler och personal. Några har redan påbörjat besparingar, medan det i andra fall sker på sikt, exempelvis när lokalavtal går ut. En indirekt effekt av indragna tjänster och bilden av ett arbetsfält i kris kan också bli att man förlorar viktig kompetens. En del studieförbund har enbart ett kontor och några studielokaler medan andra har större verksamhetslokaler i Malmö, exempelvis för musik, dans eller hantverk. Bland dem finns Studieförbundet, som uttrycker stor oro kring möjligheten att på sikt ha råd med lokaler i nuvarande omfattning.

Effekterna för verksamheten sägs av flera studieförbund vara att omfattning och/eller antal deltagare kommer att minska. Framför allt uttrycker studieförbunden att det kan vara svårt att fullt ut bibehålla eller göra nysatsningar på prioriterad verksamhet för målgrupper med särskilda behov, som kräver större resurser för exempelvis lokaler, uppsökande arbete och betalda ledare. Folkbildningsrådets kräver, enligt nya riktlinjer, ökad kvalitet i verksamheten och det är svårt att möta med minskade resurser.

Några studieförbund påpekar att rollen som nätverk och infrastruktur för civilsamhället kan försvagas när personaler och lokaler dras ner. Många andra parter kan påverkas, både direkt och

indirekt, eftersom verksamheten i stor utsträckning bygger på samarbeten. Kulturförvaltningen vill i det sammanhanget lyfta fram att detta gäller föreningar och fristående kulturaktörer men även kan vara offentliga verksamheter, såsom bibliotek, äldreomsorg och verksamhet för personer med funktionsnedsättning. Om ett studieförbund lämnar ett samarbete kan effekten i vissa fall bli mindre omfattning eller sänkt kvalitet, men om studieförbundet har en större roll och andel av finansieringen kan det innebära att en verksamhet måste läggas ner.

Sammantaget bedömer kulturförvaltningen att studieförbunden, i relation till minskade bidrag och förändrade villkor i övrigt, behöver tid och utrymme för omställning, för att kunna skapa en ny balans i både ekonomi och verksamhet. Från kommunal nivå finns ingen möjlighet att kompensera för minskade statliga bidrag, som även fortsatt kommer att vara studieförbundens främsta intäktskälla.

Kulturförvaltningen kommer att följa utvecklingen, i dialog med studieförbunden.

Konsekvensanalysen bör vara ett relevant underlag i den beslutade översynen av Malmö stads stödmodell. En revidering bör bland annat leda fram till en tydligare beskrivning av syftet med Malmö stads stöd, hur det på ett bra sätt kan samspela med statliga och regionala stöd och hur stödet kan följas upp.

Ansvariga

Jennie Järvå Enhetschef