

Handläggare
Johan Kellokumpu
Telefon: 08-508 31 921**Till**
Kulturnämnden
2022-04-26

Stöd till studieförbunden. Beslut om justerade riktlinjer

Förslag till beslut

1. Kulturnämnden fastställer riktlinjerna för stöd till studieförbunden enligt bilaga 1 till kulturförvaltningens tjänsteutlåtande.
2. Riktlinjerna ersätter de tidigare riktlinjerna *Stöd till folkbildning* antagna i kulturnämnden 2012-06-14 § 14. Reviderade i kulturnämnden 2013-12-17 § 12 enligt bilaga 2.

Maria Jansén
KulturdirektörPatrik Liljegen
Biträdande förvaltningschef

Sammanfattning

Kulturförvaltningen föreslår att de nuvarande riktlinjerna för stöd till folkbildning ersätts med nya riktlinjer. Nuvarande stöd bygger till minst 50 procent på redan genomförd verksamhet. Förvaltningen föreslår att stödet i sin helhet blir framåtblickande och bedöms utifrån studieförbundens ansökningar om planerad verksamhet.

Stödets nuvarande syften som samspelar med statens syften med stödet till folkbildningen kvarstår. Oförändrat är att stödet förblir treårigt, att det enbart kan sökas av statsbidragsberättigade studieförbund och att stödet innehåller en fördjupad dialog mellan studieförbunden och kulturförvaltningen. De generella villkor och krav som gäller för kulturförvaltningens övriga stödformer föreslås gälla även stödet till studieförbunden.

Kulturförvaltningen bedömer att justeringen av riktlinjerna för stöd till studieförbunden ger effekten att fler stockholmare kommer att nås av studieförbundens folkbildande verksamhet. De justerade riktlinjerna ger studieförbunden bättre möjlighet att utveckla verksamheterna och ökar förvaltningens möjlighet att följa upp att stadens medel används på ett korrekt sätt.

Bakgrund

Studieförbunden i Sverige

Folkbildningen är en av hörnpelarna i den nationella kulturpolitiken och är med sin landsomfattande struktur ett område för betydande statliga insatser. Folkbildningsrådet, en ideell förening med ett myndighetsuppdrag, fördelar statsbidrag till 155 folkhögskolor och till tio statsbidragsberättigade studieförbund. De flesta studieförbunden har sina rötter i politiska partier eller folkrörelser i civilsamhället. Studieförbunden i Sverige tog emot 1,9 mdkr i statsbidrag år 2019. Folkbildningsrådets myndighetsuppdrag består i att fördela statsbidrag samt att följa upp och utvärdera studieförbundens verksamhet i förhållande till de statliga riktlinjerna.

I Sverige har det funnits en samfinansieringsprincip där staten, regionerna och kommunerna varit överens om ett delat ansvar för stöd till studieförbundens verksamheter. Principen har med tiden urholkats och i Stockholmsregionen är det tolv kommuner som inte längre fördelar allmänna verksamhetsstöd till studieförbunden. Andra större kommuner såsom Göteborg har infört egna stödmodeller för stöd till studieförbundens verksamhet.

Statens stödmodell för stöd till studieförbunden

Den statliga stödmodellen till studieförbunden bygger helt på inrapporterad statistik över genomförd och avslutad verksamhet i form av studiecirkel, kulturprogram och annan folkbildningsverksamhet. Studiecirkeltimmen är den kvantifierade enhet som räknas och som ligger till grund för stöd och stödnivåer.

Den statliga stödmodellen har länge kritiserats för att den skapat den ”timjakt” som idag präglar studieförbundens verksamheter. ”Timjakt” är ett begrepp som skapats inom folkbildningen och med det menas att studieförbunden ständigt tvingas öka antalet studietimmar för att behålla eller öka sina stödnivåer. Därmed förloras andra kvalitativa syften och perspektiv. Värdet på en studiecirkeltimme har kraftigt devalverats med tiden och detta försvagar också studieförbundens ekonomi.

Riksrevisionen publicerade våren 2011 (RiR 2011:12) en kritisk granskning av systemet där de konstaterade att systemet har brister och att uppföljning och kontroll bör förbättras.

Riksrevisionen menade också att eftersom de kvantitativa kriterierna styr finns det starka incitament att studieförbunden ska producera så stora verksamhetsvolymmer som möjligt till så låg kostnad som möjligt. I Folkbildningsutredningen (SOU 2012:72) konstaterades att bidragen till studieförbunden enbart fördelas utifrån mängden studietimmar och därmed inte beaktar verksamhetens kvalitet och effekter. Utredningen bedömde att de statliga utvärderingarna genomförts alltför sällan och att de inte heller kunnat redovisa effekterna eller nyttan av folkbildningens samlade verksamhet på en övergripande nivå.

Flertalet justeringar av stödet har under åren genomförts av Folkbildningsrådet men detta har inte kunnat råda bot på problemet med ”timjakten”. Folkbildningsrådet har påbörjat en ny översyn av det statliga stödsystemet och de har aviserat att ett nytt system för statsbidraget ska införas 1 januari 2024.

Studieförbunden i Stockholm

Studieförbunden har stor betydelse för att alla stockholmare ska ha jämlik tillgång till kunskap och kunna delta i samhället. Studieförbunden är också ett fundament för amatörkulturen i Stockholm, både när det gäller att ge utrymme för det egna skapandet, utveckla kompetens och erbjuda möjligheter att möta en publik. Samtliga tio statsbidragsberättigade studieförbund har verksamhet i Stockholm.

År 2019 fördelade Folkbildningsrådet 1,9 mdkr till studieförbunden i Sverige. Av dessa fördelades 137 mnkr till studieförbunden i Stockholm. Stockholms stad fördelar 22 mnkr årligen till studieförbunden vilket motsvarar 14 procent av deras offentliga stöd för den folkbildande verksamheten.

Studieförbunden har i sina senaste ansökningar beskrivit sina ambitioner vad gäller att öka och etablera ny verksamhet i ytterstadsdelarna, där folkbildningen ofta behövs som allra mest. Men utvecklingen har snarare gått åt andra hållet. ABF och Studieförbundet har båda drivit Tensta Träff men frivilligt avslutat det arbetet. Förvaltningen har kartlagt studieförbundens egna lokaler och 2021 hade de tio studieförbunden sammantaget endast tre mindre verksamhetslokaler utanför tullarna. Efter uppdagat fusk och felrapportering på Järvafältet som beskrivs nedan har också flera studieförbund avslutat all verksamhet i Järvaområdet.

Stockholms stads nuvarande ”Stöd till folkbildningsorganisationer”

Fram till 2012 var Stockholms stads stöd till studieförbunden byggt på kvantitativa data och sammanlänkat med det statliga stödet till studieförbunden. Mot bakgrund av att det uppdragats brister i studieförbundens verksamheter 2008 och 2009 fick kulturförvaltningen 2010 i uppdrag att fram en ny stödmodell för stöd till folkbildningen. Kulturnämnden beslutade i juni 2012 om den nya stödmodell för folkbildningen i Stockholm (KuN 2012-06-14 § 14) som fortfarande gäller. Enligt den bedöms stödnivåer utifrån en kombination av kvantitativa och kvalitativa parametrar. Stödet är sammanlänkat med statens stödmodell.

Kulturnämnden beslutade om stöd till studieförbunden för åren 2020-2022 som till 50 procent baserades på antalet genomförda och rapporterade studiecirkeltimmar 2018 (dnr 1.1/4637/2019). Resterande 50 procent relaterade till genomförd och planerad verksamhet inom prioriterade målområden.

Nuvarande stöd bygger på en dialog med studieförbunden som ska leda fram till beslut som är väl förankrade i en likvärdig bedömning av de olika folkbildningsorganisationerna. Grunden för samverkan är folkbildningsorganisationernas självständighet och idéburna profiler. Verksamhetsstödet utgår i treårsperioder med intentionsbeslut för år 2 och 3 och med årliga avstämningar av genomförd verksamhet.

Stockholms stads nuvarande stöd till folkbildningen syftar till att:

- Stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin.
- Bidra till att göra det möjligt för 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.
- Bidra till att förverkliga stadens kulturpolitiska mål.

Uppföljning av stödet

Nuvarande stödform baseras till stor del på verksamhet som redan är genomförd, avslutad och inrapporterad när medel beviljas. Detta har gjort att uppföljningen och granskningen av stadens medel blir svår att genomföra. Dessutom har studieförbunden ansökt och redovisat sin totala ekonomi,

inkluderat statsbidraget, vilket komplicerar uppföljningen ytterligare. Stadens revisionskontor har konstaterat att med stödets nuvarande utformning går det inte att följa upp och utvärdera kommunens bidrag separat från statens bidrag.

Fusk och felrapportering

Studieförbunden har under lång tid och över hela landet, ertappats och uppmärksammats för felrapportering och fusk inom sina verksamheter. När kulturförvaltningen redan 2008 granskade studieförbundens verksamheter uppdagades brister i verksamhet och rapportering. Under 2019 upptäckte studieförbunden stora felaktigheter inom sina verksamheter främst i Järvaområdet. Kulturförvaltningen informerades inte om felaktigheterna och studieförbunden brast i fråga om transparens och förtroende. Efter att Region Stockholm uppmärksammat förvaltningen om detta rapporterade studieförbunden in omfattande strykningar av tidigare inrapporterad verksamhet. Kulturnämnden beslutade att minska stödet till studieförbunden med motsvarande 1,1 mnkr det året (KuN 2020-06-16 § 8). Dessa medel omfördelades till andra folkbildande insatser.

Under 2020 och 2021 hanterade förvaltningen det uppdagade fusket och felrapporteringarna på Järvafältet och dess efterspel. Förvaltningen hade då tät kontakt med samtliga studieförbund. Den 23 mars 2021 arrangerade förvaltningen ett dialogmöte där händelserna i Järvaområdet och möjliga vägar framåt diskuterades. Alla parter var överens om att stödmodellen för stadens stöd till studieförbunden på något sätt behövde utvecklas.

Studieförbundens kostnadsersättningar till cirkelledare och samarbetsföreningar har länge diskuterats inom studieförbunden. Kostnadsersättningar är utlägg som utbetalas mot uppvisande av kvitton. Det är en transaktion som är svår att kontrollera och ett moment som kan utsättas för välfärdsbrott. En del av fusket på Järvafältet omfattade detta och bestod bland annat av förfalskade hyresavier.

Folkbildningsrådet har i sitt myndighetsuppdrag det övergripande ansvaret för uppföljning och kontroll av studieförbundens verksamhet, ett arbete som delegeras till studieförbunden själva. Efter händelserna i Järvaområdet har studieförbunden i högre grad än tidigare prioriterat detta arbete. Stockholms stads nuvarande stödkonstruktion till folkbildningen kan inte, i tillräckligt hög grad, garantera att felrapportering och fusk inte förekommer i studieförbundens verksamheter.

Ärendet

Ärendet omfattar en justering av tidigare beslutad stödmodell och riktlinjer antagna i kulturnämnden 2012-06-14 § 14. Reviderade i kulturnämnden 2013-12-17 § 12. I kulturförvaltningens verksamhetsplan 2022 står att ”Under året ska kulturförvaltningen även utarbeta och implementera ett nytt och kvalitetssäkrat stödsystem till studieförbunden inför perioden 2023-2025”.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom kulturstrategiska staben i samråd med studieförbunden.

Två fördjupade analyser

Sommaren 2021 beställde förvaltningen två fördjupade analyser av fyra studieförbund; ABF, Medborgarskolan, Studieförbundet och Ibn Rushd. Analyserna genomfördes av managementkonsultbolaget Governo och forskaren Nazem Tahvilzadeh (Dnr 6.1/674/2022). Efter att rapporterna färdigställts träffade alla studieförbund utredarna i en gemensam workshop i november 2021 där slutsatserna presenterades. Där lyftes exempelvis att studieförbunden är viktiga för många stockholmare men att studieförbunden uttrycker att de vill göra mer och nå fler. Samtliga studieförbund beskriver att pandemin inneburit en tuff utmaning men att man nu på en återstart av verksamheten. Båda utredarna pekade på att det saknas rätt verktyg för att kunna följa upp verksamheten ordentligt, särskilt den verksamhet som äger rum hemma hos privatpersoner och i föreningslokaler utan studieförbundens närvaro.

Studieförbundens inspel på en ny stödmodell

Förvaltningen presenterade ett förslag på en ny stödmodell och under januari 2022 inkom samtliga studieförbund med skriftliga reflektioner på modellen. Detta fördjupades med enskilda möten mellan förvaltningen och studieförbunden.

Det finns en stor förståelse och samstämmighet bland studieförbunden kring att Stockholms stad behöver förändra stödet till studieförbunden. Studieförbunden ser möjligheterna i det föreslagna framåtriktade stödet och även de problem som det nuvarande stödet skapar. Flertalet uppskattar förslaget om ett treårigt stöd även om de mindre studieförbunden oroas av möjliga inläsnings- och bromsande effekter. Den befintliga dialogmodellen önskar samtliga studieförbund behålla och

utveckla tillsammans med kulturförvaltningen. Att kostnadsersättningar till utlägg gjorda av privatpersoner och föreningar inte ska vara tillåtet är en princip som tidigare diskuterats inom studieförbunden och de flesta förstår att de behöver hitta nya arbetssätt för att stödja och samverka med sina studiecirkelledare. Som exempel kan inköp av studiematerial eller betalning av hyror göras direkt av studieförbunden istället för att gå genom privatpersoner. Flera lyfter att det är bra att Stockholms stads stöd fortsätter samspela med det statliga stödets syften.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningens analys är att stadens befintliga stödsystem inte främjar den verksamhetsutveckling som studieförbunden efterfrågar och som Stockholm har behov av.

Folkbildningsrådets, studieförbundens och förvaltningens nuvarande system för kontroll och uppföljning kan inte heller i tillräcklig grad säkra att skattemedel inte blir föremål för välfärdsbrott och felaktigheter.

Förslag på justerade riktlinjer för stöd till studieförbunden

Stödets syften

Förvaltningen föreslår att stödets fem syften fortsatt samspelar med det statliga stödsystemets syften enligt nedan.

- Stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin.
- Bidra till att göra det möjligt för 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.
- Bidra till att förverkliga stadens kulturpolitiska mål.

Villkor och bedömningsgrunder för stöd till studieförbunden

Innan ansökan om *Stöd till studieförbunden* prövas enligt dessa särskilda villkor och bedömningsgrunder ska de generella villkor och krav som gäller för kulturförvaltningens olika stödformer vara uppfyllda (dnr 6.1/254/2019, bilaga 1).

Särskilda villkor

- Stöd kan sökas för studiecirkelverksamhet, kulturprogram och annan folkbildningsverksamhet.
- Stödet är ett treårigt stöd som följs upp årligen.
- Stöd kan sökas av studieförbund som är godkända för statsbidrag.
- Stöd kan inte sökas för kostnadsersättningar för utlägg av privatpersoner eller föreningar.

Bedömningsgrunder

Förvaltningen föreslår att stödet ska bygga på en systematisk genomgång av studieförbundens ansökningar i fråga om inriktning, omfattning och kvalitet på planerad verksamhet. Förvaltningen bereder ansökningarna med stöd av en referensgrupp och gör en samlad bedömning av hur väl den planerade verksamheten möter stödets bedömningsgrunder. Beslut fattas enligt kulturnämndens delegationsordning. Nedan bedömningsgrunder föreslås:

- Förmåga att nå en bredd av stockholmare, särskilt prioriterade målgrupper.
- Graden av kvalitet på arrangörskap och verksamhetslokaler.
- Graden av kvalitet på den folkbildande verksamheten i fråga om delaktighet, förankring och genomförande.
- Graden av pedagogisk kompetens.
- Geografisk spridning i Stockholms stad.
- Grad av folkbildande verksamhet i egen regi.
- I vilken utsträckning är de samlade resurserna tillräckliga för att möta verksamhetens ambitioner.







Stödkonstruktion

- Stödet bygger på en dialogmodell mellan kulturförvaltningen och respektive studieförbund. Inför varje treårsperiod görs en gemensam omvärldsanalys, stadens kulturpolitiska mål lyfts och på vilket sätt studieförbundet kan medverka till att fylla dessa.
- Ansökan och beskrivning av vad studieförbundet avser att genomföra inom den kommande treårsperioden ligger till grund för beredning.
- Justering av stödnivå mellan varje treårsperiod kan i regel inte överstiga 50 procent. Undantag av denna princip kan exempelvis göras om stödmottagaren av någon anledning blivit återbetalningsskyldig efter att stödet exempelvis använts felaktigt eller inte utnyttjats till fullo.

Förväntade effekter

Med ett nytt stödsystem som uppmuntrar uppsökande verksamhet och inte enbart är baserat på studietimmar kommer fler stockholmare att kunna nås av studieförbundens verksamhet. Stödmodellen är framåtriktad och skapar möjligheter för studieförbunden att utvecklas och blir säkrare att följa upp. I förslaget behålls också stabiliteten och långsiktigheten vilket möjliggör för verksamhetsutveckling. För den enskilde stockholmaren ska deltagandet i folkbildningen fortsatt vara fri och frivillig.

I tabellen nedan beskrivs de effekter som den föreslagna stödmodellen förväntas medföra.

Nuvarande stöd till folkbildningsorganisationer		Nytt stöd till studieförbunden
”Timjakt” på främst redan befintlig verksamhet.		Uppsökande verksamhet och verksamhetsutveckling baserat på kvalitativa parametrar.
Konkurrerande studieförbund.		Kompletterande och samarbetande studieförbund.
Bildning för hög andel bildade medborgare.		Utjämnar utbildningsklyftor.
Fokus på föreningsstöd.		Fokus på individens växande, lärande och bildning.
Enbart uppföljning av genomförd verksamhet.		Kontroll och uppföljning av pågående verksamhet.
Passivt stöd med fokus bakåt i tid.		Aktivt stöd med framåtriktat fokus.
Ett system innehållande transaktioner av pengar och hög risk.		Ett säkert stödsystem med ökat fokus på pedagogiskt stöd till cirkelledare och föreningar.

Referensgrupp

Stödet föreslås vila på kvalitativa bedömningar av studieförbundens enskilda ansökningar för kommande treårsperiod. Det ställer nya krav på förvaltningens beredning och en ny referensgrupp kommer att etableras för att delta i beredningen av ansökningarna i den föreslagna stödformen.

Uppföljning

Stödet är treårigt och vid de årliga avstämningarna redovisar studieförbunden tidigare års genomförda verksamhet skriftligt samt vid ett uppföljande möte med förvaltningen. Vid genomförd treårsperiod redovisas stödet i sin helhet. Utöver den årliga uppföljningen sker en löpande kvalitativ uppföljning genom stickprov på studieförbundens verksamheter och genom bokade verksamhetsbesök.

Förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att:

1. Kulturnämnden fastställer riktlinjerna för stöd till studieförbunden enligt bilaga 1 till kulturförvaltningens tjänsteutlåtande.
2. Riktlinjerna ersätter de tidigare riktlinjerna för stödet till folkbildningsorganisationer antagna i kulturnämnden 2012-06-14 § 14.

Tidplan

Den nya stödmodellen föreslås gälla från den 1 januari 2023. Ansökningsperioden för studieförbunden äger rum under augusti 2022 och beslut om stödnivåer fattas i kulturnämnden december 2022 inför treårsperioden 2023-2025.

Ekonomiska förutsättningar

Fördelning av stöd görs utifrån avsatta medel för stödområdet i kulturnämndens budget. Budget för stöd till studieförbunden omfattar sedan 2014 22 mnkr. Beslut om fleråriga stöd formuleras för år två och tre som intentionsbeslut då budget inte är fastställd för dessa år.

Jämställdhetsanalys

Jämställdhet ingår i förvaltningens generella villkor och krav för stöd och beaktas i beredning av stöd till studieförbunden. Kvinnor har historiskt sett varit i majoritet i studieförbundens verksamhet och vid den senaste beredningen av stöd inför 2020 beräknades kvinnors deltagande stå för 59 procent av verksamheten. En ny stödmodell möjliggör för studieförbunden att i högre grad arbeta uppsökande och ger möjlighet att nå fler män och pojkar.

Barnkonsekvensanalys

Alla barn i Stockholm ska få sina rättigheter tillgodosedda och barnkonventionens artikel 2 säger att alla barn är lika mycket värda och har samma rättigheter. Ingen får diskrimineras. Studieförbundens verksamhet är till största del studiecirklar och de har en åldersgräns på 13 år och uppåt. Barn under 13 år deltar till största del inom den verksamhet som kallas annan folkbildning. Den föreslagna nya stödformen möjliggör för studieförbunden att nå fler barn och unga. Därmed kan stödet bidra till barnkonventionens artikel 31 som säger att alla barn har rätt till lek, kultur och fritid.

Om uppföljning visar en ojämn geografisk, könsmässig eller åldersmässig spridning får det betydelse i beredning av stöd och kan kompenseras i stödnivåerna.

Bilagor

1. Nya riktlinjer för stöd till studieförbunden.
2. Riktlinjer för stöd till folkbildning. (Antagna kulturnämnden 2012-06-14 § 14). (Reviderade kulturnämnden 2013-12-17 § 12).