



Handläggare: Mats Sylwan  
Telefon: 508 31 928

Till  
Kulturnämnden

**KuN 2012-06-14**  
**Nr 16**

## **Nytt stödsystem för folkbildningen i Stockholm**

### Förslag till beslut

Förvaltningens tjänsteutlåtande godkänns

### Sammanfattning

Mot bakgrund av brister i studieförbundens hantering av nuvarande stödordning fick kulturförvaltningen 2010 kulturnämndens uppdrag att föreslå ett nytt bidragssystem med större inslag av kvalitativa bedömningar. Förvaltningen anlidade konsulten Peter Almerud för att göra en översyn. Utredningsprocessen har genomförts i nära dialog med företrädare för studieförbunden.

Kulturförvaltningens förslag vill, med utgångspunkt i studieförbundens egna idéburna målsättningar och mål sätta i kulturnämndens verksamhetsplan, främja kvalitativ bildnings- och kulturverksamhet med fokus på tillgänglighet, mångfald och delaktighet. Stödet är framåtblickande och premierar nytänkande genom att det i större utsträckning bygger på planerad än genomförd verksamhet.

Bidragssystemet är uppdelat i ett *treårigt stöd* för statsbidragsberättigade studieförbund som utgör 90 procent av det totala anslaget, samt ett *rörligt stöd* om 10 procent som även kan sökas av andra folkbildande organisationer. *Det treåriga stödet* beslutas i form av överenskommelser<sup>1</sup> med årliga avstämningar av genomförd verksamhet och föregås av en dialog om de behov som studieförbundet bedömer som angelägna men också om inriktningen i kulturnämndens budget och verksamhetsplan. Det nya systemet med treåriga överenskommelser träder i kraft 2014 efter en övergångsperiod 2012-2013.

---

<sup>1</sup> Med reservation för att kulturförvaltningen erhåller tillräckliga budgetmedel för ändamålet.



Berit Svedberg  
Kulturdirektör

Patrik Liljegren  
Chef Kulturstrategiska staben

## Underlag för beslut

Rapporter av utredaren Peter Almerud. Skrivelser med kommentarer från Fosam (folkbildningsorganisationernas samarbetsorganisation i Stockholm). Workshops med studieförbunden om utformningen av det nya stödsystemet. Rapporter och skrivelser biläggs tjänsteutlåtandet som länkar.

## Ärendets beredning

Ärendet har handlagts inom kulturstrategiska staben i samarbete med administrativa staben.

## UTLÅTANDE

### Inledning

Kulturförvaltningen lät 2009 granska studieförbundens verksamhet 2008 vilket ledde till att brister uppdagades i vissa redovisningar. Det handlade dels om felaktigt redovisade kulturprogram, dels om rapporteringar om cirkelverksamhet som för utvärderaren tedde sig orimliga. Med detta som bakgrund gav kulturnämnden i juni 2010 förvaltningen i uppdrag att lämna förslag om ett alternativt bidragssystem. Förvaltningen anlidade därefter utredaren Peter Almerud med uppdrag att föreslå ett enkelt, transparent och framåtsyftande bidragssystem med ett större inslag av kvalitativa bedömningar.

### Bakgrund

#### **Nuvarande stödsystem**

Det nuvarande systemet består av ett grundbidrag på 60 procent, ett volymbidrag på 20 procent och ett bidrag till prioriterade områden på 20 procent. Grundbidraget baseras på föregående års bidrag medan volymbidraget beräknas på omfattningen av studieförbundens verksamhet mätt i antal cirkeltimmar och kulturprogram. Den prioriterade delen av bidraget fördelas med utgångspunkt från en dialog med studieförbunden om deras verksamhet inom kulturpolitiskt angelägna områden.

Dagens bidragssystem kräver relativt små administrativa insatser från såväl kulturförvaltningen som studieförbunden. Eftersom merparten av anslaget fördelas

mekaniskt utifrån kvantitativa faktorer är det också stabilt över tid och studieförbunden kan relativt lätt förutse hur stora bidrag de ska få. Att en så stor del av bidraget grundar sig på kvantitativa mått kan dock bidra till en önskad timjakt inom studieförbunden och därmed hämma arbetet med både kvalitets- och verksamhetsutveckling. Den inledningsvis omnämnda utvärderingen 2011 bekräftar dessa negativa effekter.

### **Studieförbundens betydelse för kulturpolitiken och Stockholmarna**

I Stockholms stad verkar tio studieförbund godkända för statsbidrag av Folkbildningsrådet. De flesta har sina rötter i politiska partier eller folkrörelser i civilsamhället. Studieförbunden representerar en bred bildningsverksamhet inom kulturområdet och erbjuder mötesplatser i staden som är både kreativa verkstäder, bildningscentra och socialt inkluderande mötesplatser. Folkbildningen är en struktur i samhället som har stor betydelse för amatörkulturen, både när det gäller att ge utrymme för det egna skapandet, att utveckla kompetens och att erbjuda möjligheter att möta en publik. Studieförbunden spelar också stor roll för tillgången till kunskap, information, IT och kultur samt ökat deltagandet i digital kulturverksamhet.

Men bildningsorganisationerna har också en utvecklingspotential, framför allt när det gäller att minska klyftorna inom utbildning och kultur. Här finns det förutsättningar till ett nära samspel mellan folkbildningen och staden och det är också detta som förslaget till nya riktlinjer vill främja.

### **Bidragsfördelning 2011**

*Tabell. Stockholms stads bidrag till studieförbunden 2011*

<i>Studieförbund</i>	<i>Bidrag Mnkr</i>	<i>Andel %</i>	<i>Studieförbund</i>	<i>Bidrag Mnkr</i>	<i>Andel %</i>
Fosam	0,12	0,5	Vuxenskolan	4,4	20
ABF	4,8	21	Medborgarskolan	2,4	11
Bilda	1,8	8	NBV	1,1	5
Folkuniv.	1,5	6	Sensus	2,4	11
Ibn Rushd	0,7	3	Studiefrämjandet	3,3	15
Kulturens	0,04	0,17	<i>Summa:</i>	22,6	

År 2011 uppgick kulturnämndens bidrag till studieförbunden till 22,6 miljoner kronor. Sammanlagt hade studieförbunden i Stockholm 340 miljoner kronor i intäkter år 2011. Av dessa var 155 miljoner eller 46 procent offentliga bidrag. 54 procent var andra intäkter, i huvudsak deltagaravgifter. De offentliga bidragen

svarar alltså för knappt hälften av studieförbundens intäkter. Det finns dock stora variationer mellan studieförbunden. För Folkuniversitetet utgör de offentliga bidragen bara 15 procent av intäkterna och för Medborgarskolan 31 procent. Motsvarande siffror är för NBV 77 procent och för Ibn Rushd 96 procent. Staden svarar för 17 procent av studieförbundens samlade offentliga intäkter.

### **Det statliga stödet till folkbildningen**

Folkbildningen är en av hörnpelarna i den nationella kulturpolitiken och är med sin landsomfattande struktur ett område för omfattande statliga insatser. Statsbidraget fördelas av Folkbildningsrådet, som är en ideell förening med tre organisationer som medlemmar: Studieförbundens intresseorganisation Folkbildningsförbundet, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO). Folkbildningsrådet har dubbla uppdrag, ett myndighetsuppdrag och ett medlemsuppdrag. Myndighetsuppdraget består i att utöver fördelningen av statsbidraget även följa upp och utvärdera studieförbundens verksamhet i förhållande till de statliga riktlinjerna.

### **Statsbidragets konstruktion**

Från 2012 förändras statsbidragets konstruktion vilket innebär att en större del än tidigare, 75 procent av statsbidraget fördelas som grundbidrag. Bidraget ligger fast i två år och beräknas på respektive studieförbunds andel av det sammanlagda statsbidraget under de två föregående verksamhetsåren. 25 procent av statsbidraget är rörligt och riktas mot verksamhet för funktionshindrade och personer med invandrarbakgrund.

### **Statens bidrag dominerar**

Statens bidrag till studieförbunden uppgick år 2009 till 1 590 miljoner kronor. Det kan jämföras med kommunernas bidrag på 364 miljoner kronor och landstingens på 276 miljoner kronor. Staten svarar alltså för 71 procent av de 2,23 miljarder kronor som samhället ger i bidrag till studieförbunden. Det betyder också att statens bidragsregler får ett starkt genomslag i inriktningen på studieförbundens verksamhet. Statens andel av de offentliga bidragen har ökat under de senaste åren medan kommunernas har minskat.

### **Översyn av statsbidraget**

Riksrevisionen publicerade våren 2011 en mycket kritisk granskning av systemet för den statliga bidragsfördelningen där man bland annat kom fram till att bidraget inte styrs av hur väl verksamheten motsvarar de syften och de prioriterade områden som riksdagen angivit. Tvärtom, menar Riksrevisionen, är det kvantitativa kriterier som är styrande och det finns i systemet ”starka incitament

för att studieförbunden ska producera stora verksamhetsvolymmer till så låg kostnad som möjligt”.

Som en följd av revisionsrapporten tillsatte regeringen 2011 en utredning som ska kartlägga studieförbundens verksamhet och presentera förslag till nya rutiner vid utbetalningen av statliga bidrag för att effektivisera verksamheten. Utredningen beräknas vara färdig under 2012.

## Ett nytt stödsystem för Stockholms stad

### Utredningsuppdraget

I uppdraget till utredaren ingick att skapa ett stödsystem byggt på kvalitativa effektmål frikopplade från grund- och volymbidrag. Andra uppgifter var att ge förutsättningar till samspel mellan folkbildningens idéburna och kulturnämndens kulturpolitiska målsättningar, liksom att förbättra rapportering och redovisning av studieförbundens verksamhet. För att få ett nationellt perspektiv skulle utredaren även belysa hur andra kommuner framgångsrikt förnyat sina stödsystem.

### Processen

Utredningen har genomförts i dialog mellan utredaren, kulturförvaltningen och studieförbunden vilka genom samarbetsorganisationen Fosam lämnade sina första synpunkter den 29/11 2011. Studieförbundet Vuxenskolan lämnade dessutom en egen skrivelse till utredningen. Under hösten 2011 arrangerade förvaltningen möten med samtliga studieförbund för att presentera och diskutera förslaget. Efter denna samrådsrunda fick utredaren i uppdrag att i dialog med studieförbunden och kulturförvaltningen vidareutveckla utredningens alternativa förslag som innebar ett fast stöd om 90 procent av den samlade stödsumman och en rörlig del om 10 procent. Detta nya förslag överlämnades i form av en rapport till kulturförvaltningen den 1 mars 2012 och skickades sedan på samråd till studieförbunden som kommenterade förslaget i ett svar den 14 mars. Rapportens förslag diskuterades också vid en workshop den 15 mars med representanter för Fosam och kulturstrategiska avdelningen, en diskussion som ledde fram till ett reviderat förslag från utredaren den 3 april.

Efter denna process har kulturförvaltningen arbetat fram ett förslag till riktlinjer som jämfört med tidigare utkast innebär:

- Ett mer framåtriktat stödsystem med fokus på planerad verksamhet.
- Större hänsyn tas till studieförbundens breda folkbildande verksamhet, inte bara kulturprogram.
- Förslaget premierar en kvalitativ uppföljning.
- Mindre detaljstyrd återrapportering.

- Mindre fokus på stadens mål, mer på de nationella och studieförbundens idéburna målsättningar.
- Möjlighet för andra aktörer att söka rörligt stöd.
- Tydligare treårigt perspektiv.

Fosam bedömer i en skrivelse den 16 maj förslaget som ”intressant och bra. Att förslaget är knutet till syftet med det statliga folkbildningsbidraget och utgår från det är en styrka. I jämförelse med tidigare förslag är det mer rimligt att arbeta efter.”

Fosam påminner även om betydelsen av genomtänkta former för omvärldsanalys och dialog, liksom studieförbundens självständiga roll. Det är synpunkter som förvaltningen beaktat i det slutliga förslaget.

## Kulturförvaltningens synpunkter och förslag

### **Inledning**

Studieförbunden har stor betydelse för alla medborgares tillgång till kunskap och delaktighet i samhället. Genom studiecirklar, kulturprogram och annan bildningsaktivitet finns möjlighet att utöva demokrati i praktiken men också lära om dess teoretiska grundvalar. En bildningsorganisation har också stor betydelse som mötesplats och verkstad för amatorkultur och människors möjlighet till eget skapande.

### **Syften med stadens stöd till folkbildningen**

Förslaget vill, med utgångspunkt i studieförbundens egna idéburna målsättningar och mål sätta i kulturnämndens verksamhetsplan, främja kvalitativ bildnings- och kulturverksamhet med fokus på tillgänglighet, mångfald och delaktighet. Stödet är framåtblickande och premierar nytänkande genom att det i större utsträckning bygger på planerad än genomförd verksamhet.

Stockholms stads 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.

Dessa syften ansluter sig till de fyra statliga utgångspunkterna men sätter i ett femte mål in folkbildningen i ett Stockholmsperspektiv. I stödet ligger därmed en förväntan om samverkan mellan staden och folkbildningen om viktiga framtida utmaningar i Stockholm. Dit hör frågor om stadsutveckling, tillgång till kultur för personer med funktionshinder, en sammanhållen och mångkulturell stad, samt utjämningen av den digitala kunskapsklyftan. Samtidigt betonar riktlinjerna att grunden för samverkan är folkbildningsorganisationernas självständighet och idéburna profiler.

### **Stödets konstruktion**

Bidragssystemet är uppdelat i ett *treårigt stöd* som utgör 90 procent av det totala anslaget, samt ett *rörligt stöd* om 10 procent. *Det treåriga stödet* är avsett för att statsbidragsberättigade studieförbund i Stockholms stad ska kunna genomföra folkbildande verksamhet som bidrar till såväl egna verksamhetsmål som mål satta i kulturnämndens verksamhetsplan. Stödet beslutas i form av överenskommelser som löper i treårsperioder<sup>2</sup> med årliga avstämningar av genomförd verksamhet. Beslutet utgår från en bedömning av inriktning, omfattning och kvalitet på den planerade verksamheten inom aktuella verksamhetsområden. Bedömningen av verksamhetens kvalitet görs utifrån flera olika perspektiv som bland annat handlar om deltagande, kulturpolitisk måluppfyllelse och organisationsfrågor.

I dialogen mellan kulturförvaltningen och varje enskilt studieförbund informerar parterna varandra om förhållanden som är av betydelse för överenskommelsen. Centrala frågor för dialogen är de behov som studieförbundet bedömer som angelägna men också innehållet i kulturnämndens budget och verksamhetsplan. Inför varje treårsperiod görs en gemensam omvärldsanalys som värderar behoven av folkbildning i Stockholms stad och på vilket sätt bildningsorganisationen kan medverka till att fylla dessa.

Endast verksamhet som bedrivs inom Stockholms stad är bidragsberättigad. Verksamhet med kommersiellt syfte och som utförs på uppdrag av företag, myndigheter, vårdinrättningar och liknande är inte bidragsberättigad.

*Det rörliga stödet* består av medel som är öppna för såväl studieförbund som andra organisationer med folkbildningsverksamhet. Syftet med dessa medel är att ge studieförbunden förutsättningar att genomföra verksamhet som inte kunnat förutses i den ordinarie budgetplaneringen och som bedöms vara särskilt angelägna med hänsyn till prioriteringar i överenskommelserna.

---

<sup>2</sup> Med reservation för att kulturförvaltningen erhåller tillräckliga budgetmedel för ändamålet.



Ett annat syfte med det rörliga stödet är att ge möjlighet för andra, i Stockholm baserade organisationer, att få del av stödet genom verksamhet som tillför folkbildningen nya metoder och/eller målgrupper. Stödet kan sökas två gånger per år. Verksamhet som syftar till utveckla nya mötesplatser, verksamhetsformer och samarbeten prioriteras.

### **Uppföljning**

Varje år görs en avstämning med respektive studieförbund som gör det möjligt för kulturförvaltningen att följa upp att den bidragsgrundande verksamheten svarar mot den gällande överenskommelsen. I samband med avstämningen har kulturförvaltningen och respektive studieförbund en protokollförd uppföljning. När denna redovisning godkänts betalas beviljat bidrag ut. Vid större avvikelser från överenskommelsen tas ärendet upp i kulturnämnden.

### **Förväntade effekter**

En förändring mot ett system som i högre utsträckning än i dag betonar dialog och kvalitativa bedömningar innebär effekter för både kulturförvaltningen och stödmottagare. Det finns, enligt kulturförvaltningen, i förslaget en god balans mellan folkbildning och kulturpolitik. Riktlinjerna utgår från att studieförbunden utformar verksamheten efter sin egen idéburna agenda. Det treåriga stödet ger möjlighet för studieförbunden till långsiktig planering och minskad administration. Det kommer sannolikt att bli en ökad arbetsbelastning för både det enskilda studieförbundet och kulturförvaltningen inför varje treårsperiod men när väl överenskommelsen är träffad kommer administrationen att minska genom att det tidigare årliga ansökningsförfarandet upphör. För kulturförvaltningen kommer dialog- och avtalsdimensionen i systemet att bidra till förbättrad kontakt med och ökad kunskap om folkbildningsorganisationerna, samt göra det möjligt att genomföra en kvalitativ uppföljning av fördelade stöd.

### **Övergången till det nya stödsystemet**

Studieförbunden får för 2012 stöd enligt dagens riktlinjer, d.v.s. stödet utbetalas i början av 2013 och det är fortfarande retroaktivt. Under våren 2013 inleds samtalen med studieförbunden inför stöd 2014 vilket ger god tid att pröva och skapa konstruktiva former för dialogen. Stödet för 2014 utbetalas i början på året och avser första året i en treårig överenskommelse med respektive studieförbund.

## **Bilagor**

1. Förslaget med riktlinjer och villkor





2. Länk till utredningen "Ett nytt stödsystem – En översyn av Stockholms stads bidrag förbunden" (15 augusti 2011)
3. Länk till utredarens förslag (3 april 2012)
4. Länk till studieförbundens kommentarer till utredningen och förslaget
5. Länk till utredningsdirektiv