

**Förslag till ny modell för verksamhetsbidrag
till studieförbunden i Gävle kommun**

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	3
1.1	Lokala utgångspunkter	3
1.2	Statens mål med folkbildningen.....	3
2	Särskilda händelser under 2020 och 2021	4
2.1	Uppmärksammade oegentligheter i vissa verksamheter	4
2.2	Effekter av Coronapandemin	5
3	Fördelning av verksamhetsbidrag - nuläge	5
3.1	Folkbildningsrådets fördelning	5
3.2	Andra kommuners modeller för verksamhetsstöd	6
3.3	Verksamhetsbidrag till studieförbunden i Gävle kommun	7
3.4	Gävle kommuns kulturpolitiska program	8
4	Förslag till ny modell	8
4.1	Iakttagelser	8
4.2	BVG-modellen.....	9
4.3	Förslag till ny modell	10
5	Avslutning.....	14

1 Bakgrund

1.1 Lokala utgångspunkter

Gävle kommun har under de senaste åren genomlyst och förändrat formerna för stöd till civilsamhället, bland annat studieförbunden. Förändringarna har skett med utgångspunkt i en utredning av kommunorganisationens stöd till studieförbunden som genomfördes 2017 (*Kartläggning av stöd till studieförbunden i Gävle kommun*) där följande rekommendationer lämnades till kulturnämnden:

- Se över upplåtelseavtalen mellan kommun och studieförbund gällande lokaler
- Tillse tydligare samtalsforum mellan studieförbunden och kommunen gällande verksamhetsutveckling och bidrag
- I det längre perspektivet bör modellen för verksamhetsbidrag till studieförbunden ses över

För att kunna gå vidare med en förändrad modell för verksamhetsbidrag till studieförbunden har en uppdaterad lägesbild över utvecklingen nationellt och i jämförbara kommuner tagits fram. Som underlag finns även ett förslag till ny modell.

1.2 Statens mål med folkbildningen

Det statliga stödet till folkbildning tar utgångspunkt ur av riksdagen fastlagt mål med folkbildningspolitiken:

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

Staten fördelar medel till folkbildningsändamål via Folkbildningsrådet som är en ideell förening med vissa myndighetsuppdrag som regleras via förordningar, riktlinjer och regleringsbrev. Folkbildningsrådet huvudsakliga uppgift är att fördela de pengar som staten ger till folkbildningen och att utvärdera om pengarna används som det är tänkt.

Villkoren för statens stöd till folkbildning regleras i förordning (2015:218): Förordning om statsbidrag till folkbildningen. I förordningen anges följande fyra syften med statens stöd till folkbildning:

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.¹

Statistik om studieförbunden har sedan början av 70-talet samlats in av Statistiska centralbyrån. Studieförbunden rapporterar in sina studiecirklar, kulturarrangemang, annan folkbildningsverksamhet samt antalet timmar, deltagare, vilka personer som deltagit i aktiviteterna samt i vissa fall om aktiviteterna är avsedda för särskilda målgrupper. Uppgifterna samlas i det så kallade STUV-registret som ägs av Folkbildningsrådet². STUV-

¹ Förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen § 1

² <https://www.h6.scb.se/stuv/>

registrets statistik utgör bas för fördelning delar av det statliga verksamhetsbidraget till studieförbunden, men även regioner och kommuner använder uttag ur registret som bas för fördelning av verksamhetsstöd till studieförbundens regionala och lokala organisationer.

2 Särskilda händelser under 2020 och 2021

2.1 Uppmärksammade oegentligheter i vissa verksamheter

Under 2019 uppdagades ett antal felaktigheter inom flera studieförbunds verksamhet i Järvaområdet i Stockholm. De aktuella fallen handlade om organiserat fusk och bedrägerier, samt om att verksamhet inte genomförts i enlighet med statsbidragsvillkoren. Händelserna föranledde ett arbete med att identifiera riskfaktorer för oegentligheter. Studieförbundens samarbetsorganisation *Studieförbunden i samverkan* har därefter utvecklat ett IT-system för granskning av verksamheten med utgångspunkt i dessa riskfaktorer.

Folkbildningsrådet begärde under hösten 2020 utökad internkontroll i alla förbund. Särskilda krav ställdes på Studiefrämjandet, som genomlyste alla avdelningar. Kontrollen skedde med utgångspunkt i de riskfaktorer som identifierats (baserat på tidigare fall):

- Enskilda personer har haft ett ovanligt högt deltagande i verksamheten
- Enskilda deltagare har deltagit i mer än ett studieförbunds verksamhet under samma år
- Studieförbundet har gjort omfattande utbetalningar av kostnadsersättningar till en samarbetspartner
- En enskild verksamhetsutvecklare på studieförbundet har haft ansvar för stora verksamhetsvolym

Kontrollen har bland annat genomförts genom samkörning av uppgifter mellan studieförbunden i det gemensamma IT-systemet. Resultatet av kontrollen var att studieförbunden fick ett återkrav på sammanlagt 39 miljoner kronor för verksamhet genomförd år 2017–2019.

Studieförbunden i samverkan har kommit överens om ett antal åtgärder för att motverka fel och fusk. Bland annat digital närvarokontroll med bank-id.³ Även riksrevisionen kommer att granska kontrollen och uppföljningen av statens stöd till studieförbunden, vilket kan leda till ytterligare förändringar i regelverk och rutiner.⁴

Folkbildningsrådet lämnade den 14 april en rapport över granskningen av studieförbunden till regeringen. I denna föreslogs åtgärder inom områdena förebyggande arbete, skärpt kontroll och framåtsyftande reformarbete.

Inom ramen för det framåtsyftande reformarbetet inledde Folkbildningsrådet under våren 2021 ett arbete med att se över modellen för fördelning av stadsbidrag i syfte att stärka folkbildningens förmåga att möta aktuella samhällsbehov. Folkbildningsrådet reviderar sin ersättningsmodell regelbundet, som en del av det löpande utvecklingsarbetet.

³ <https://studieforbunden.se/etik-och-kvalitetsarbete-inom-studieforbunden/>

⁴ <https://www.folkbildningsradet.se/om-folkbildningsradet/aktuellt/nyheter/2021/riksrevisionen-granskar-uppfoljningen-av-studieforbunden/>

2.2 Effekter av Coronapandemin

Folkbildningsrådets styrelse har beslutat att göra en tillfällig ändring av statsbidragssystemet så att verksamhet som bedrivs under tiden pandemin pågår inte påverkar fördelningen av kommande statsbidrag. Detta innebär att 2020 och 2021 kommer att undantas från underlaget när kommande års statsbidrag beräknas.

Folkbildningsrådet publicerar under våren 2021 en rapport över Coronapandemins effekter på folkbildningsverksamheten.

3 Fördelning av verksamhetsbidrag - nuläge

3.1 Folkbildningsrådets fördelning

Fördelningsmodellen när det gäller det statliga bidraget är utformad för att prioriterade grupper och antal deltagare ska få större betydelse (tidigare var det framför allt studietimmar som premierades). Fördelningen av det statliga bidraget följer följande modell:

- Organisationsbidrag 10 procent
- Verksamhetsbidrag 82 procent
 - Studiecirkel (62 procent)
 - Kulturprogram (15 procent)
 - Annan folkbildningsverksamhet (5 procent)
- Tillgänglighetsbidrag 8 procent

Modellen innebär att staten dels har värderat upp deltagarantalet jämfört med i tidigare modeller. Det har också gjorts ett tydligare ställningstagande kring vilken form av verksamhet som ska bedrivas för de medel som fördelas, med ett särskilt fokus på att göra verksamheten tillgänglig för personer med någon form av funktionsnedsättning.

3.2 Andra kommuners modeller för verksamhetsstöd

I utredningen från 2017 används Umeå, Sundsvall och Jönköping som jämförelsekommuner. Omvärldsundersökningen i denna utredning har efter inspel från studieförbundsrepresentanter i Gävle kommun även inkluderat Västerås samt Bildningsförbundet Västra Götaland (BVG).

Sundsvalls kommun har en modell från 2017. Verksamhetsbidraget till studieförbunden viktas efter studiecirkelverksamhet (70 procent), annan folkbildningsverksamhet (10 procent), kulturprogram (15 procent) och landsbygd (5 procent). Studietimmar, unika deltagare och antal arrangemang är fördelningsgrundande. Bidraget omfördelas varje år. Ett antal postnummer i kommunen berättigar till landsbygdsstöd, om studieförbunden förlägger verksamheten där får de ta del av landsbygdspotten.

Jönköpings modell är från 2013 och utgörs av ett grundbidrag som ligger fast två år (75 procent) samt ett rörligt bidrag som omfördelas varje år (25 procent). Studietimmar används som beräkningsgrund i stället för deltagartimmar. Jönköpings modell har som uttalat syfte att undvika timjakt genom att fokusera på studietimmar i stället för deltagartimmar. Personer med funktionshinder och invandrare är prioriterade målgrupper.

Umeås modell är från 2012. Den bygger på ett grundbidrag (70 procent) som baseras på den verksamhet studieförbunden haft de senaste tre åren. Antalet deltagare utgör grund för 20 procent och kulturprogram för 10 procent (antal kulturarrangemang). Det finns en gemensam utvecklingspott avsatt för aktiviteter för studieförbundens samverkan.

Västerås antog sin modell 2018. Grundbidraget utgörs av (95 procent) som fördelas efter studietimmar och antal kulturarrangemang. Ett utvecklingsbidrag (5 procent) överförs till länsbildningsförbundet som beslutar om fördelningen av bidraget efter kommunens politiskt antagna anvisningar.

Bildningsförbundet Västra Götaland (BVG) har tagit fram en modell som tillämpas i 44 av regionens kommuner. Utgångspunkten för modellen är att så långt som möjligt efterlikna Folkbildningsrådets fördelning av det statliga bidraget. En utförligare beskrivning av modellen återfinns i avsnitt 4.

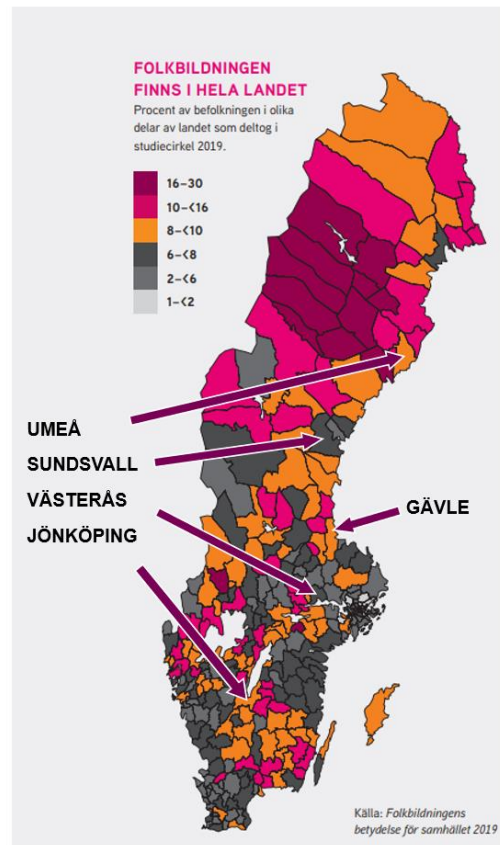
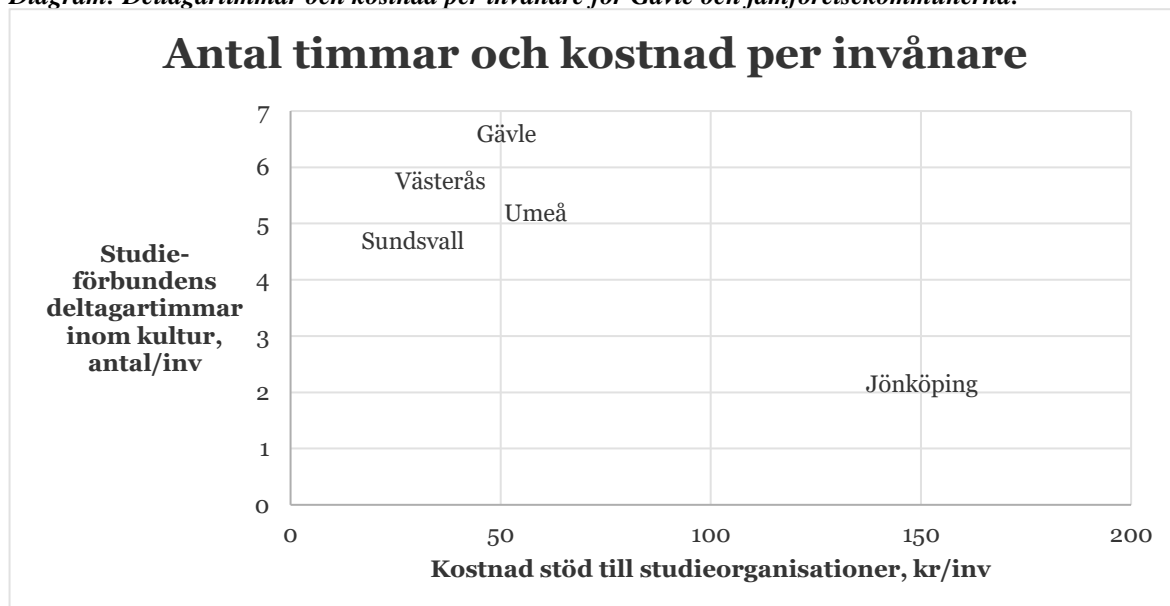


Diagram: Deltagartimmar och kostnad per invånare för Gävle och jämförelsekommunerna.



Källa: Kolada

3.3 Verksamhetsbidrag till studieförbunden i Gävle kommun

Alla studieförbund som finns nationellt bedriver någon form av verksamhet i Gävle kommun. Gävle kommuns "Regler om kommunalt bidrag till studieförbunden" togs i bruk 1992 och bygger på studietimmar som fördelningsgrund. Praxis i kommunen sedan början av 2000-talet har dock varit att fördela på deltagartimmar, dvs antal studietimmar multiplicerat med antalet deltagare⁵.

Tabell: Verksamhetsbidrag till studieförbunden från Gävle kommun 2012–2020.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ABF	1 062 483	1 201 205	1 201 205	1 121 404	1 121 404	939 554	831 539	1 017 046	917 713
Studieförbundet	1 018 200	690 110	690 110	501 525	501 525	420 196	245 804	225 028	164 075
Vuxenskolan	509 989	484 077	484 077	444 586	444 586	372 492	285 794	322 798	252 507
NBV	358 498	468 381	468 381	547 208	547 208	458 472	485 851	609 425	513 355
Bilda	298 969	312 072	312 072	321 481	321 481	269 348	245 804	246 882	197 969
SENSUS	256 091	305 649	305 649	334 010	334 010	279 846	590 818	341 136	300 113
FU	183 954	121 874	121 874	118 920	118 920	99 636	71 510	86 771	65 901
Medborgarskolan	158 684	92 250	92 250	163 473	163 473	136 964	282 868	140 434	124 767
Ibn Rushd	53 131	24 382	24 382	120 050	120 050	100 582	53 200	72 651	80 916
KBV				27 344	27 344	22 910	33 287	37 828	32 685

⁵ För en fördjupad beskrivning av beräkningen av antal deltagartimmar se <https://www.h6.scb.se/stuv/Dokument/Studief%c3%b6rbundsstatistik.pdf>

Summa	3 900 000	3 700 000	3 700 000	3 700 000	3 700 000	3 100 000	3 126 475	3 099 999	2 650 001
--------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

3.4 Gävle kommuns kulturpolitiska program

Under 2020 har Gävle kommun beslutat om ett nytt kulturpolitiskt program. Styrdokumentet är kommunövergripande och innebär att hela kommunorganisationen ska anpassa sin verksamhet, exempelvis samverka med civilsamhället, för att understödja programmets intention. Programmets viktigaste innebörd för kultur- och fritidsnämnden är:

- Stöd till aktivitets- och upplevelsebaserad verksamhet framför lokaler
- Styrning mot samnyttjande av lokaler med kulturaktiviteter i fokus
- Samnyttjande av lokaler är en tungt vägande hållbarhetsfaktor
- Tillgång till kultur – som utövare eller publik – ska vara en självklarhet i Gävle kommun
- Kulturlivet som en väg till inkludering, integration och mångfald
- Utökad samverkan kommer att krävas för att uppnå ekonomisk bärkraft

I det kulturpolitiska programmet slås också fast att studieförbunden utgör en viktig del av kulturens infrastruktur som möjliggör invånarnas tillgänglighet till och delaktighet i kulturlivet.

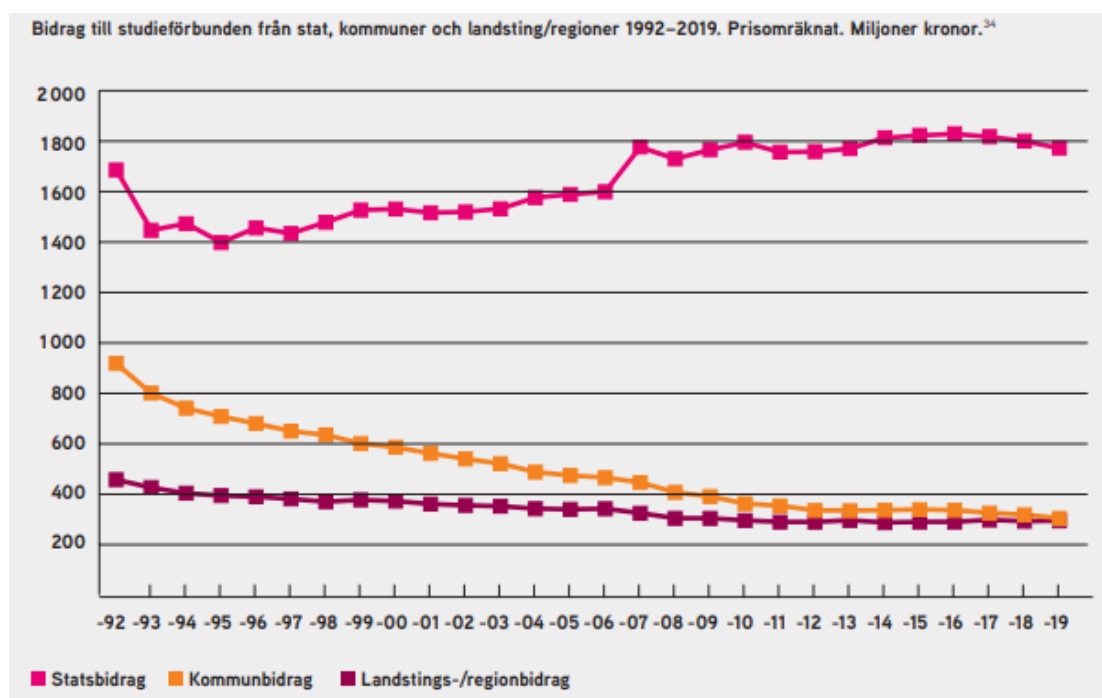
4 Förslag till ny modell

4.1 Iakttagelser

Redan i kommunens utredning från 2017 framkom att studieförbunden ser det kommunala verksamhetsbidraget som ett viktigt tillskott till verksamheten som förmerar bidragen från stat och region. I förhållande till framför allt det statliga bidraget är det kommunala bidraget mycket litet, vilket innebär att kommunen har begränsade möjligheter att genom sitt bidrag till studieförbunden styra verksamhetens innehåll. Det statliga stödet och villkoren för detta avgör hur studieförbunden väljer att utforma verksamheten.

En del kommuner har prövat att premiera verksamhet enligt särskilda kriterier, exempelvis Sundsvalls kommun som delar ut extrapengar till studieförbundsverksamhet som förläggs i glesbefolkade delar av kommunen. Västerås och Umeå har på olika sätt försökt uppnå samordning mellan studieförbunden genom att dela ut pengar till respektive länsbildningsförbund. Detta är exempel på modeller som kan fungera stimulerande om kriterierna för extra tilldelning inte står i konflikt med de statliga reglerna. Att ha öronmärkta medel med särskilda regler kräver dock alltid extra administration från kommunen, studieförbunden eller länsbildningsförbunden.

Diagram: Studieförbundens intäkter från stat, region och kommun.



I omvärldsbevakningen framkommer att kommunerna rör sig alltmer mot modeller som skapar incitament för studieförbunden att nå fler individer snarare än att genomföra många aktiviteter. I dialogen med studieförbunden i Gävle kommun framkommer ett tydligt stöd för en fördelning som, i linje med Folkbildningsrådets modell, premierar unika deltagare.

4.2 BVG-modellen

Västra Götalands Bildningsförbund (BVG) har under flera år drivit ett arbete som syftar till att samordna reglerna för verksamhetsstöd mellan kommunerna i regionen. Idag använder sig 44 av regionens 49 kommuner av BVG:s rekommenderade modell för fördelning av verksamhetsbidrag.

BVG:s modell fördelar medel mellan studiecirklar, annan folkbildningsverksamhet och kulturarrangemang. För studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet baseras fördelningen på unika deltagare och studietimmar samt deltagare med funktionsnedsättning. För kulturarrangemang baseras bidraget på antalet kulturarrangemang.

Anslaget fördelning mellan verksamhetsformerna:

- Studiecirklar: 70 % (50 % deltagare och 50 % studietimmar)
- Annan folkbildningsverksamhet: 10 % (50 % deltagare och 50 % studietimmar)
- Kulturarrangemang: 20 % (antal kulturprogram).

Det aktuella årets anslag beräknas på en genomsnittlig verksamheten under två år, med en eftersläpning på ett år. Dvs anslaget för exempelvis år 2019 beräknas på snittet av verksamheten 2016 och 2017. Denna formel används i alla tre verksamhetsformerna.

BVG har utöver själva modellen även tagit fram ett fördelningsverktyg som underlättar den administrativa hanteringen för kommunerna.

4.3 Förslag till ny modell

För att uppnå hög transparens, enkle administration för både kommuner och studieförbund samt för att understödja att verksamheten styrs mot uppställda mål (inte volym) föreslås en övergång till samma typ av modell som Bildningsförbundet Västra Götaland tillämpar. Modellen svarar väl an emot de lokala studieförbundens önskemål och kommunens inriktning som bland annat uttrycks i det nya kulturpolitiska programmet. Modellens tydlighet skapar också förutsättningar att i framtiden justera viktningen av ingående parametrar.

För att få en bild av utfallet för de olika studieförbunden i Gävle kommun har en simulering gjorts för år 2020, med år 2019 som beräkningsgrund (år 2020 och 2021 kommer på grund av Coronapandemin inte att utgöra beräkningsgrund för kommande års bidrag).

Tabell: Fördelning av kommunalt bidra 2017-2020 samt beräknat utfall med ny modell.

	2017	2018	2019	2020	Ny modell*
ABF	939 554	831 539	1 017 046	917 713	1 026 755
Studieförbundet	420 196	245 804	225 028	164 075	222 333
Vuxenskolan	372 492	285 794	322 798	252 507	323 746
NBV	458 472	485 851	609 425	513 355	290 504
Studieförbundet Bilda	269 348	245 804	246 882	197 969	176 170
SENSUS	279 846	590 818	341 136	300 113	286 639
FU	99 636	71 510	86 771	65 901	41 352
Medborgarskolan	136 964	282 868	140 434	124 767	157 440
Ibn Rushd	100 582	53 200	72 651	80 916	92 557
KBV	22 910	33 287	37 828	32 685	32 504
Summa	3 100 000	3 126 475	3 099 999	2 650 001	2 650 000

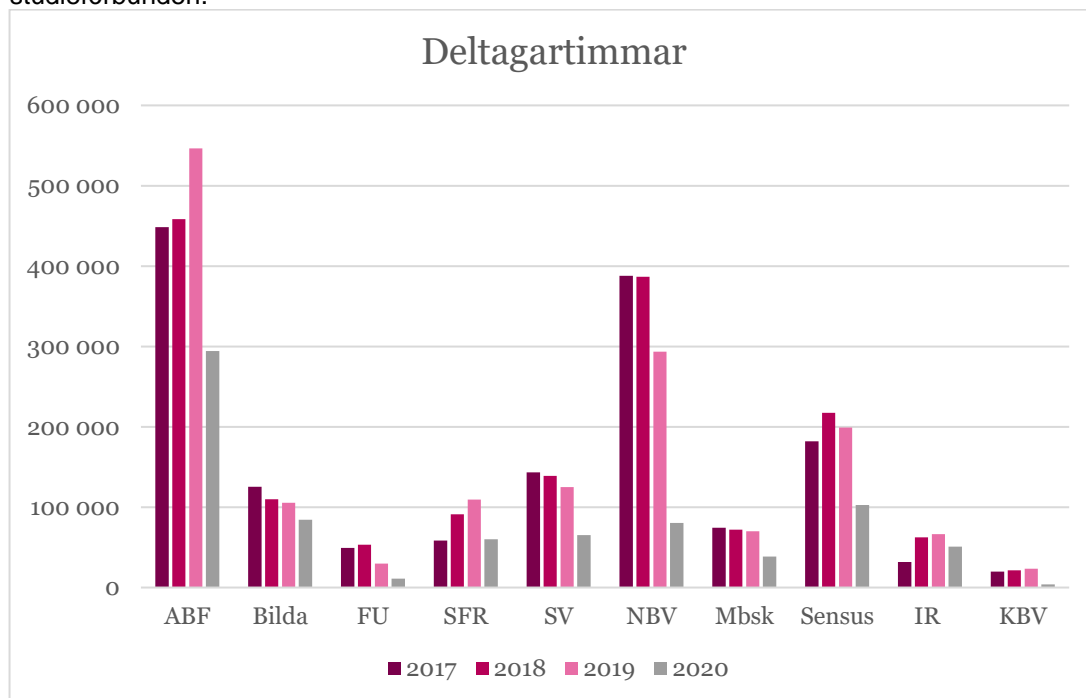
* Beräknat på BVG-modellen med endast år 2019 som bas

Med BVG:s fördelningsmodell skulle ABF, Studieförbundet, Vuxenskolan, Medborgarskolan och Ibn Rushd få en högre andel av det totala verksamhetsstödet till

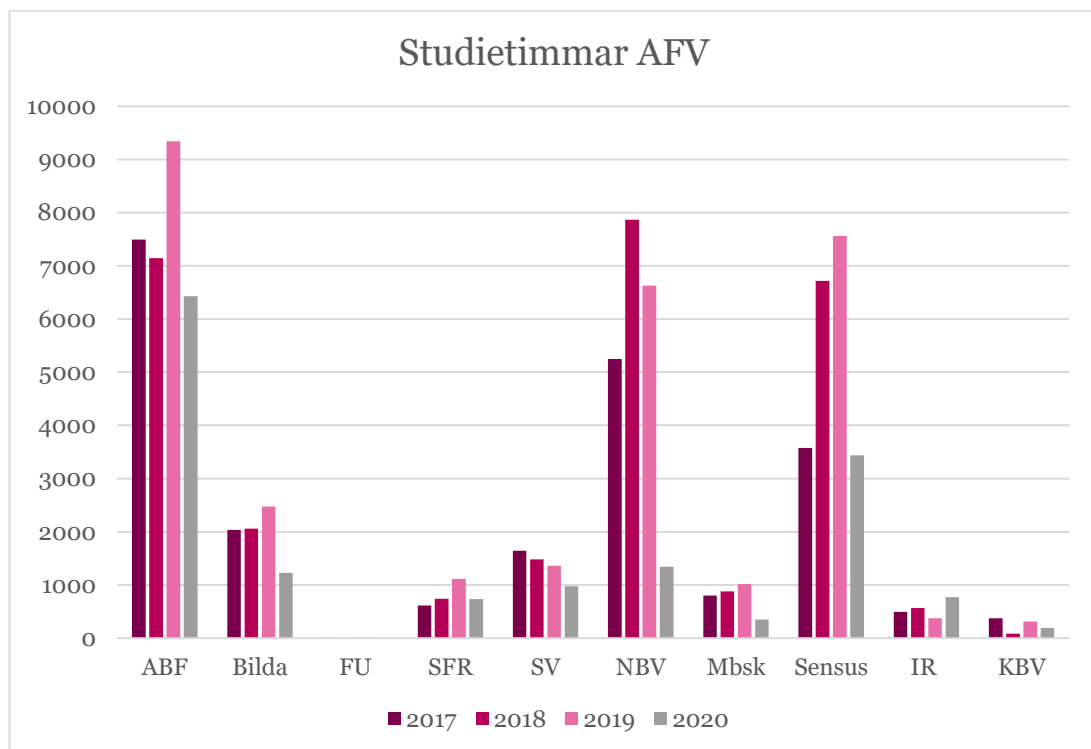
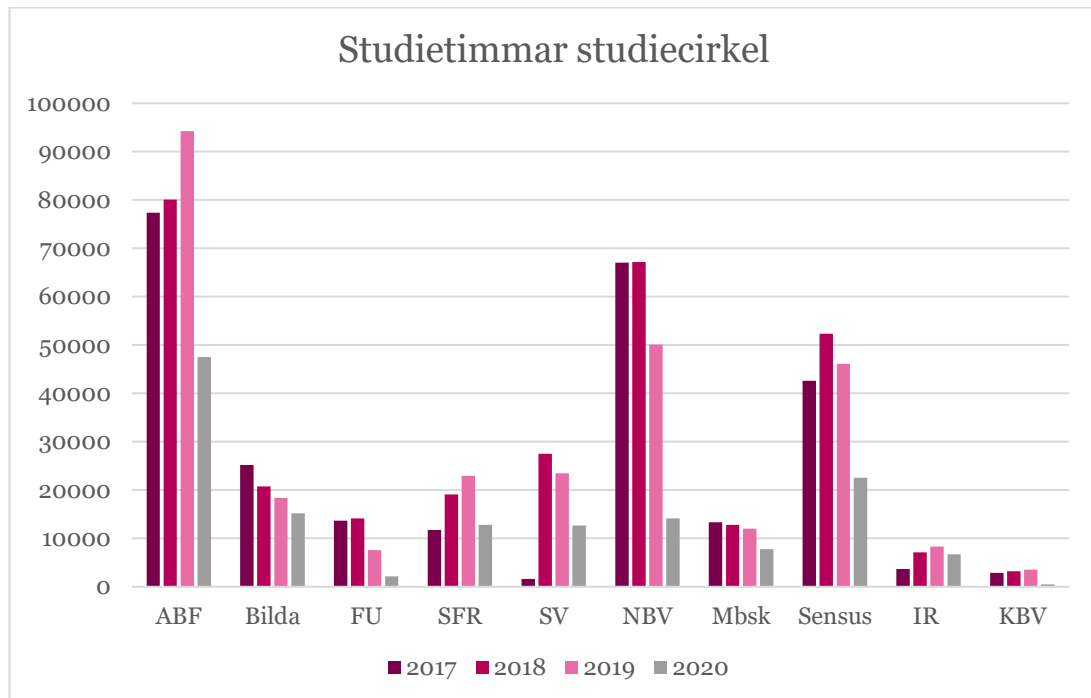
studieförbunden medan NBV, Bilda, Sensus, Folkuniversitetet samt KBV skulle få en lägre andel. Den största förändringen både i absoluta tal och procentuellt sker för NBV som förlorar 223 000 kr av det kommunala verksamhetsbidraget (43 procent).

En analys av de bakomliggande variablerna tydliggör varför studieförbundens verksamhetsbidrag påverkas på så olika sätt.

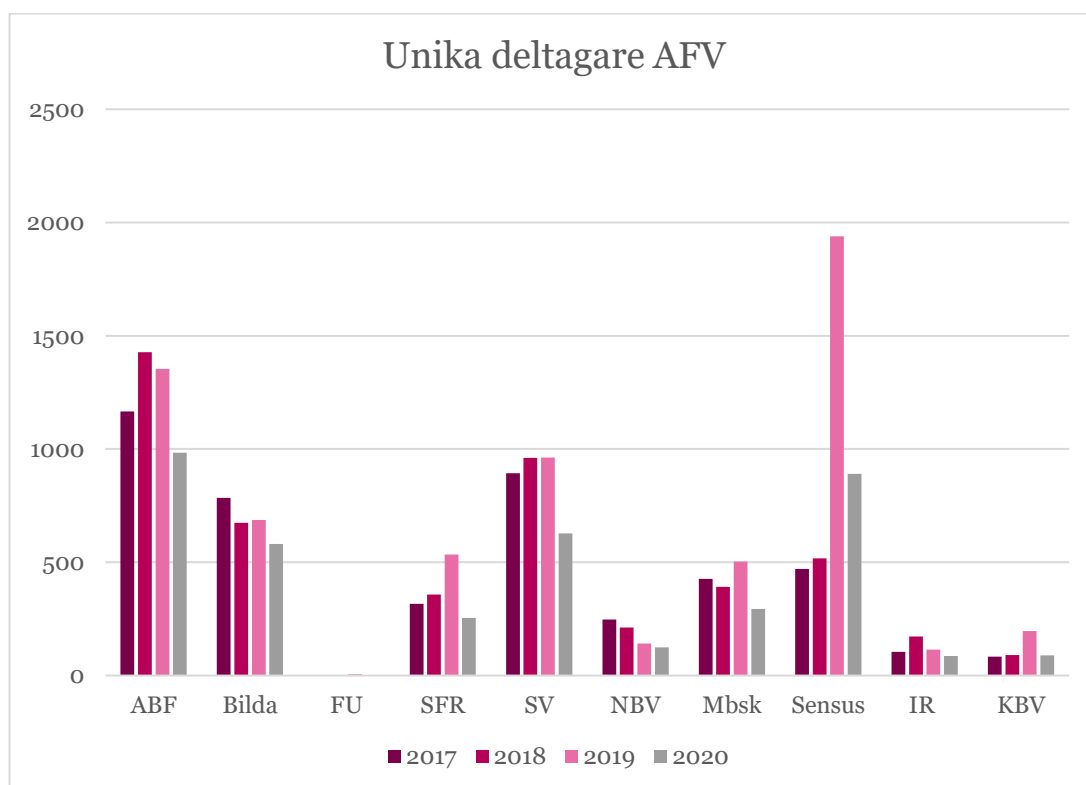
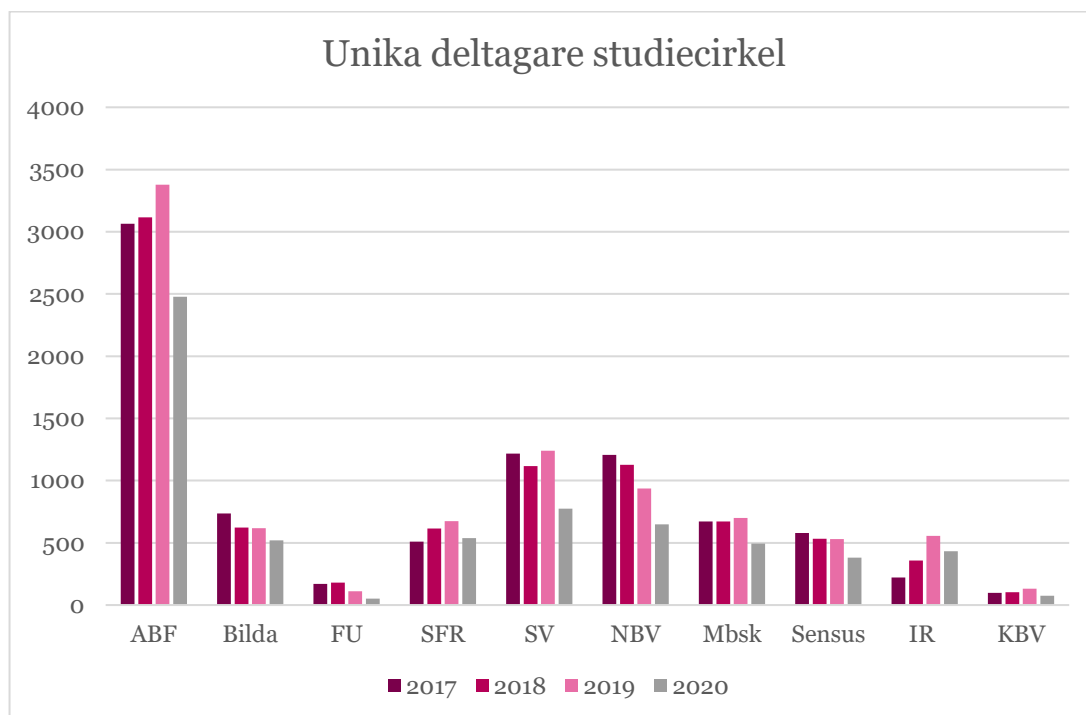
Den gamla fördelningsgrunden deltagartimmar fördelas enligt nedan mellan studieförbunden.



Antal studietimmar, en av de nya fördelningsgrundande parametrarna fördelas enligt följande för studiecirkelverksamheten respektive annan folkbildningsverksamhet:



Antalet unika deltagare för studiecirkelverksamhet respektive annan folkbildningsverksamhet fördelas enligt nedan:



NBV, som förlorar mest på en förändrad modell enligt förslaget, har många studietimmar i både studiecirkelverksamhet och annan folkbildningsverksamhet, men få unika deltagare. NBV har alltså en omfattande verksamhet, men jämfört med de andra studieförbunden är det få personer som deltar i verksamheten.

5 Avslutning

Studieförbunden har trots den senaste tidens diskussioner en stark förankring i samhället som aktörer för folkbildning och kultur. Som sådana kommer de fortsatt att vara viktiga samtals- och samarbetspartners för Gävle kommun under överskådlig framtid. Det som har förändrats över tid är formerna för samtal och samarbete och dessa former behöver kontinuerligt ses över och anpassas efter medborgarnas, studieförbundens, kommunens, statens och andra omvärldsintressenters behov och önskemål.

En av de formella delarna i samarbetet mellan kommunen och studieförbunden är den modell som styr fördelningen av kommunens verksamhetsbidrag till studieförbunden. Tillgången på detaljerade data om studieförbundens verksamhet kan locka till att utforma skraddarsydda modeller för att försöka styra verksamheten i riktning mot vissa målgrupper eller aktiviteter. Det kommunala bidraget är dock för litet för att vara styrande i förhållande till den modell som staten tillämpar för fördelning av statsbidraget. Det kommunen bör ta fasta på och som varit syftet med presenterat förslag, är att utforma en modell som upplevs som rättvis, transparent, lätt att administrera och som vid behov enkelt går att justera, till exempel om man önskar anpassa den till en ny statlig fördelningsmodell.

Nyckeln till ett framgångsrikt samarbete där kommunens och studieförbundens resurser kan skapa synergier är en god dialog. Detta uttalades redan i utredningen från 2017 och förstärks av samtalen med studieförbunden inför utformandet av detta förslag. I dialogen skapas ömsesidig förståelse för varandras förutsättningar och ambitioner och där inventeras också möjligheter till samarbeten på både strategisk och operativ nivå. Gävle kommun har utvecklat dialogen med studieförbunden de senaste åren och att fortsätta på den inslagna vägen, att skapa forum för dialog mellan kommun och studieförbund, är en framgångsfaktor. I det sammanhanget innebär bildandet av det länsövergripande bildningsförbundet en möjlighet att säkra att både stora som små studieförbund får sin röst hörd i samtalet kring hur folkbildningen kan utvecklas och stärkas i tid av minskade skatteintäkter.

Uppföljningen av studieförbundens verksamhet kommer att fortsätta utvecklas och drivas till följd av de initiativ som tagits från staten och studieförbundens egen samordningsorganisation. På nationell nivå kommer samkörning och analys av studieförbundens registrerade data att vara en viktig bas för uppföljningen. På lokal nivå kan kännedomen om den faktiska verksamheten vara ett komplement till den registerbaserade kontrollen. Även här är dialogen mellan kommun och studieförbunden ett användbart instrument för en mer verksamhetsnära uppföljning.