

# Skärpt kontroll och ny statsbidragsmodell för framtidens folkbildning

– Folkbildningsrådets redovisning till regeringen 1 april 2023

# FÖRORD

Folkbildningsrådet och studieförbunden har sedan 2020 genomfört ett omfattande utvecklingsarbete för att stärka kontrollen av statsbidragsanvändningen. De felaktigheter som upptäckts i verksamheten har tillsammans med den externa kritiken skapat ett starkt förändringstryck. Riksrevisionens granskning har ytterligare förstärkt detta tryck.

Genom det arbete som genomförts har kontrollen av statsbidraget skärpts väsentligt. Den löpande internkontrollen, rimlighetskontrollerna och efterkontrollen har utvecklats för att bättre fånga de risker och svagheter som kan finnas i verksamheten. Efterkontrollen dikteras numera av Folkbildningsområdet som anger vilken verksamhet som ska granskas och hur den ska granskas, samt följer att granskningen sker på ett fullgott sätt. Vid misstanke om felaktig bidragsanvändning granskar Folkbildningsrådet verksamheten och beslutar om återkrav när statsbidrag har använts felaktigt.

Samtidigt sätts också en stor reform av fördelningssystemet för statsbidraget 2024. Statsbidraget kommer framgent att fördelas baserat på bedömning av kvalitet, vilket ska skapa incitament för studieförbunden att utveckla sina egna profiler och styra mot ambitiösa mål vad gäller till exempel målgrupper och verksamhetsområden. Modellen gör det också möjligt för Folkbildningsrådet att premiera de studieförbund som har god kapacitet att ta ansvar för statsbidraget och ett välfungerande förebyggande arbete.

I den här rapporten till regeringen presenterar vi det arbete som Folkbildningsrådet har gjort för att stärka kontrollen av statsbidraget, och det arbete som pågår.

Maria Graner  
generalsekreterare

# INNEHÅLL

<b>Inledning och bakgrund</b>	<b>4</b>
<b>Folkbildningsrådets åtgärder</b>	<b>6</b>
Åtgärder för stärkt uppföljning och kontroll .....	8
Verksamhetsnära åtgärder .....	11
Kunskapshöjande åtgärder .....	14
Åtgärder för att utveckla avvikelshanteringen .....	16
Övergripande åtgärder .....	20
<b>Nytt statsbidragssystem för studieförbunden</b>	<b>25</b>
Nuvarande statsbidragssystem .....	25
Från en kvantitativ till en kvalitativ modell .....	26
Hur det nya statsbidragssystemet främjar kvalitet .....	30
Uppföljning i det nya bidragssystemet .....	32
Villkorsskärpning i det nya systemet .....	32
<b>Avslutande reflektioner</b>	<b>34</b>

# Inledning och bakgrund

De senaste åren har varit intensiva för såväl studieförbunden som Folkbildningsrådet. Under 2020 upptäcktes fusk och bedrägerier kopplat till flera studieförbund i Järvaområdet, en situation som föranledde ett omfattande arbete med att komma till rätta med problemen. Folkbildningsrådet har sedan dess utökat kontrollerna, drivit en stor utveckling av vårt uppföljningsarbete, utökat dialogen med studieförbunden, satsat på våra kunskapsstärkande insatser, samt inlett ett stort arbete med att ta fram ett förslag på ett reformerat statsbidragssystem till studieförbunden.

Folkbildningsrådet har i april 2021 och 2022 lämnat rapporter till regeringen där vi presenterat och följt upp ett 18-punktsprogram med åtgärder för att öka kontroll och kvalitet, samt förebygga fusk och felaktigheter i verksamheten. I den här rapporten knyter vi an till de två tidigare rapporterna och presenterar vilka effekter vi kan se nu när åtgärderna är genomförda och har börjat slå igenom i verksamheten.

Hösten 2022 presenterade Riksrevisionen sin granskning av statsbidraget till studieförbunden i en rapport där de kom med ett antal skarpa rekommendationer till Folkbildningsrådet. Riksrevisionens granskning genomfördes alltså samtidigt som ett stort förändringsarbete pågick inom studieförbunden och på Folkbildningsrådet, och flera av deras slutsatser låg nära den analys som också gjorts inom folkbildningen.

Rekommendationerna har därmed förstärkt ett redan pågående utvecklingsarbete. Vår bedömning är att en stor förflyttning redan gjorts inom de områden där Riksrevisionen identifierade brister. För att säkerställa att den bedömningen stämmer kommer en särskild granskning av utbetalade kostnadsersättningar genomföras under våren.

En angelägen åtgärd som Folkbildningsrådet initierat är en omfattande reform av statsbidragssystemet för studieförbunden. Arbetet med att ta fram förslaget har pågått i flera år och Folkbildningsrådets ambition har varit att öka förutsättningarna för folkbildning av god kvalitet, och att det nya systemet ska vara transparent, förutsägbart och enkelt att förstå. Systemet innebär ett paradigmskifte och den föreslagna modellen ger ett ökat utrymme till att omfördela bidraget baserat på bedömning av kvalitet

och kapacitet att ta ansvar för statsbidraget. En bärande del i det nya systemet är att studieförbunden ska tydliggöra sina mål för verksamheten och vilka målgrupper de vill göra skillnad för.

Folkbildningsrådet värnar den värdefulla folkbildningsverksamhet som bedrivs runt om i hela landet. Det är av största vikt för oss att tillhandahålla system och verktyg som främjar den verksamheten och samtidigt säkerställer att statsbidraget används korrekt och i enlighet med sitt ändamål.

I denna rapport presenterar Folkbildningsrådet, utifrån regeringens riktlinjer, vårt fortsatta arbete med åtgärder från vårt 18-punktsprogram, vilka åtgärder vi vidtagit utifrån Riksrevisionens rekommendationer, en fördjupad redovisning av avvikelshantering och återkrav av bidrag samt en fördjupad redovisning om studieförbundens ekonomi.

# Folkbildningsrådets åtgärder

Uppföljningen och kontrollen av statsbidraget har skärpts väsentligt de senaste åren. I rapporten **Kontroll, transparens och kvalitet i studieförbundens verksamhet** som lämnades till regeringen 1 april 2022 konstaterade Folkbildningsrådet att det åtgärdsprogram bestående av 18 punkter med förebyggande åtgärder, villkorsskärpningar och reformer som presenterades året innan var genomfört. Många åtgärder var då relativt nyligen genomförda, vilket innebar att det fanns begränsade möjligheter att följa upp konkreta effekter. Nu ett år senare har vi bättre underlag för att visa hur åtgärderna har fallit ut, och på vilket sätt de har bidragit till att komma till rätta med många av de brister som funnits i statsbidragsanvändningen.

I detta kapitel presenterar vi de åtgärder där vi nu kan se effekter och utfall som vi inte kunde presentera tydligt för ett år sedan, samt några av de åtgärder som möter Riksrevisionens rekommendationer som redan har fått effekt. Vi har delat in åtgärderna i fem övergripande områden som presenteras nedan:

- åtgärder för stärkt uppföljning och kontroll
- verksamhetsnära åtgärder
- kunskapshöjande åtgärder
- åtgärder för att utveckla avvikelshanteringen
- övergripande åtgärder.

## Folkbildningsrådet fortsätter att utveckla uppföljningen

Att följa upp statsbidraget är en av Folkbildningsrådets kärnverksamheter och ett av våra främsta verktyg för att säkerställa att studieförbunden agerar i enlighet med statsbidragsvillkoren. Det är också den process där vi kontrollerar att hanteringen av statsbidraget sker på ett transparent, effektivt och ändamålsenligt sätt.

Folkbildningsrådet arbetar ständigt med att utveckla och effektivisera vår uppföljning. De senaste åren har flera större och avgörande förändringar genomförts för att stärka systematiken och likvärdigheten i uppföljningen

av studieförbundens kvalitetsarbete. Under 2021 justerade vi årshjulet för uppföljning med målet att få en kortare uppföljningsprocess och tydligare koppling till andra beslut i bidragsgivningen. Att ha kortare tid mellan att verksamheten genomförs och följs upp har i kombination med utökade redovisningskrav stärkt kontrollen och gett Folkbildningsrådet bättre insyn i studieförbundens egna interna granskningsprocesser.

Från och med 2022 ska studieförbundens auktoriserade revisorer granska internkontrollen i förbunden och lämna ett särskilt intyg över genomförd granskning. Vi har även infört en självvärdering av verksamhetsresultat kopplat till mål. Studieförbundens internkontrollarbete och kvalitetsarbete rapporteras till oss. Vi har därtill gjort stora förändringar avseende styrningen av de efterkontroller som studieförbunden ska göra, vilket beskrivs nedan. Från och med den årliga uppföljning som genomfördes 2022 gör vi även en jämförande analys mellan studieförbunden. Genom denna förändring synliggörs bedömningsunderlagen för Folkbildningsrådets uppföljningsarbete och transparensen kring statsbidragets användning ökar.

### **Folkbildningsrådets uppföljning under 2022**

I uppföljningen som genomfördes 2022 och avser verksamhetsåret 2021 har Folkbildningsrådet följt upp olika tematiska bedömningsområden, varav ett är **kvalitets- och kontrollarbete** inom respektive studieförbund. Här lyfter vi in några av de slutsatser och resonemang som framkommit i den delen av uppföljningen.

Vi konstaterar att studieförbunden fortsätter sina ansträngningar inom kvalitets- och kontrollområdet. Vi ser att studieförbunden arbetar vidare med sin organisatoriska utveckling, man utvecklar sina arbetssätt och skärper sitt kontrollarbete. Det är till exempel flera studieförbund som har anpassat sina kontroller till riskparametrarna i den tidigare genomförda utökade särskilda kontrollen och även på andra sätt utvecklat kontrollarbetet. De flesta studieförbund har dessutom infört – eller är i färd med att införa – nationellt samordnade kvalitets-, etik- eller granskningsgrupper med representation från olika delar av organisationen. Detta arbete stärker såväl den interna kommunikationen som kontrollarbetet hos studieförbunden.

Kvalitets- och kontrollarbetet hos studieförbunden har de senaste åren varit inriktat på att följa upp de riskfaktorer som identifierats utifrån tidigare upptäckta felaktigheter. 2021 granskade studieförbunden i genomsnitt 18 procent av verksamheten, vilket är en ökning jämfört med

föregående år när 15 procent av verksamheten kontrollerades. I vår uppföljning kan vi se att många av de riskparametrar som varit aktuella de senaste åren nu har åtgärdats hos studieförbunden. Folkbildningsrådet konstaterar därmed att det sammantaget är tydligt att medvetandegraden när det gäller riskbaserat urval har ökat kraftigt hos studieförbunden som kollektiv, samt att det fått effekt i form av att mer verksamhet kontrolleras när man identifierar olika riskparametrar som behöver följas upp.

## Åtgärder för stärkt uppföljning och kontroll

### Skärpt internkontroll

Folkbildningsrådet har infört tydligare krav på att studieförbunden ska ha ett löpande arbete med systematisk internkontroll under verksamhetsåret. Syftet är att studieförbunden i ett tidigt skede ska identifiera och hantera fel i verksamheten. De ska utforma och genomföra sitt löpande arbete utifrån en risk- och väsentlighetsanalys som bygger på respektive studieförbunds verksamhet, profil och organisation.

Folkbildningsrådet har beslutat om principer för återkrav som innebär att medel kan återkrävas så snart ett ärende är avslutat eller studieförbundet lämnat rättelser på grund av fel.

### Folkbildningsrådet tar över styrningen av efterkontrollen

I sin rapport konstaterar Riksrevisionen att efterkontrollen av studieförbundens verksamhet inte varit enhetlig och att det funnits brister i styrningen, bland annat för hur studieförbunden gör urval av verksamhet som ska granskas i den särskilda kontrollen. Riksrevisionen förordar en samlad efterkontroll som baseras på riskparametrar eftersom de bedömer att det möjliggör att man hittar och kan åtgärda fler felaktigheter och att det också skapar utrymme att rikta kontrollerna mot de specifika risker och utmaningar som finns i respektive studieförbund. Riksrevisionen konstaterar vidare att det fanns bristande tillförlitlighet i studieförbundens egna kontroller och att det finns svaga incitament att göra rätt, eftersom struken verksamhet i tidigare system riskerat lägre statsbidrag på sikt.

Folkbildningsrådet har för uppföljningen av verksamhetsåret 2022 tagit ett tydligt ledarskap i frågan om efterkontrollerna. Den efterkontroll som studieförbunden ska genomföra utformas nu i sin helhet av Folkbildningsrådet och kontrollåtgärderna är gemensamma för alla



studieförbund. Våra åtgärder är inriktade på att skapa enhetlighet och likvärdighet genom hela efterkontrollprocessen, samt tydligt koppla efterkontrollerna till riskparametrar. Den första efterkontrollen av det här slaget genomförs under perioden februari till juni 2023.

Tidigare har studieförbunden själva bestämt vad som ska granskas i efterkontrollen, som skulle uppgå till minst fem procent av verksamheten. Nu tillhandahåller Folkbildningsrådet färdiga urval av verksamhet som ska kontrolleras samt kontrollparametrar och redovisningsmall för en likvärdig återrapportering på detaljerad arrangemangsnivå. Kontrollerna genomförs av den nationella nivån i respektive studieförbund och dokumenteras i granskningsprotokoll som överlämnas till Folkbildningsrådet för bedömning. Vid behov kan fördjupade granskningar av den verksamhet som kontrollerats komma att göras av Folkbildningsrådet, i form av stickprov eller mer omfattande kontroller.

Den verksamhet som ska kontrolleras baseras på redan kända riskfaktorer från tidigare granskningar, kompletterat med ett slumpmässigt urval som syftar till samtliga kommuner där verksamhet rapporterats ska ingå. På så sätt säkerställer vi att studieförbunden följer upp den verksamhet vi redan vet har förhöjda risker, samtidigt som vi utifrån det slumpmässiga urvalet också kan upptäcka nya riskområden och eventuella felaktigheter i annan verksamhet. Arbets sättet med enhetliga rutiner och underlag möjliggör dessutom för Folkbildningsrådet att vid behov återskapa eller komplettera med egna kontroller i efterhand.

Genom den här tydliga förflyttningen skiftar huvudansvaret för efterkontrollen från studieförbunden till Folkbildningsrådet. Genomförandet ligger kvar hos studieförbunden, men det sker med löpande avstämningar och enhetlig styrning från Folkbildningsrådet. Ett viktigt syfte med efterkontrollen är att Folkbildningsrådet på ett rimligt sätt ska kunna försäkra sig om att det kvalitetsarbete som studieförbunden bedriver är ändamålsenligt. Vi bedömer att de åtgärder vi vidtagit möter den problematik som Riksrevisionen lyfter fram i sin rapport gällande efterkontrollen.

## Utökade rimlighetskontroller

Folkbildningsrådet har i villkoren infört tydligare krav på att studieförbunden ska genomföra rimlighetskontroller i sin verksamhet. Även om restriktionerna vad gäller pandemin avskaffades för lite mer än ett år sedan har studieförbundens återuppbyggnad av verksamheten tagit tid.

Det har därför inte funnits samma datamängd att bearbeta i rimlighetskontrollerna vare sig för studieförbunden eller Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet bevakar dock frågan och vi fortsätter att utveckla vår statistikkörning. När det gäller folkhögskolorna pågår ett utvecklingsarbete med AI på Folkbildningsrådet som på sikt också kan ge värdefulla erfarenheter som kan användas i rimlighetskontrollen av studieförbundens verksamhet.

### **Samkörning av registerdata under pågående verksamhet**

Folkbildningsrådet har infört krav på samkörning av uppgifter om studieförbundens verksamhet minst två gånger per verksamhetsår samt att studieförbunden ska samarbeta när det gäller att identifiera fel i verksamheten. Samkörningen av registerdata minimerar risken för dubbelrapporteringar eftersom möjliga fel upptäcks och åtgärdas i ett tidigt skede. Studieförbunden har på eget initiativ förstärkt kontrollen ytterligare genom att göra fyra samkörningar per år.

Sedan 2020 har antalet sammankomster som fastnar i samkörningen minskat från 1,2 procent till 0,05 procent av antalet sammankomster för 2022. I faktiska tal handlar det om drygt 5 300 sammankomster som krävt en närmare granskning av ett eller flera studieförbunden. Statistiken kommer från Studieförbunden i samverkan.

### **Krav på revisionsintyg**

Folkbildningsrådet införde krav på revisionsintyg i statsbidragsvillkoren för 2022. Modellen bygger på granskning enligt en särskild överenskommelse där studieförbundens auktoriserade revisorer ska intyga ett antal kontrollpunkter när det gäller studieförbundens systematiska internkontroll. Intyget ska säkerställa att det som studieförbunden beskriver i sin rapportering till Folkbildningsrådet verkligen finns på plats. Till exempel att det finns en dokumentation som visar att studieförbundet genomfört samkörning av verksamheten eller att det finns en dokumenterad plan för rimlighetskontrollerna.

Riksrevisionen menar i sin granskningsrapport att revisionsintyget i sin nuvarande form inte tillför ny kunskap till Folkbildningsrådet vilket delvis kan stämma. Däremot fyller intyget en viktig funktion för att säkerställa riktigheten i andra redovisade uppgifter. Intyget lämnas in till Folkbildningsrådet första gången i mars 2023 avseende verksamhetsåret

2022. Därefter kommer anvisningarna att utvärderas och justeras för att ge bättre information till Folkbildningsrådet.

## **Fördjupad redovisning av studieförbundens ekonomi**

De senaste åren har regeringen inte ställt krav på Folkbildningsrådet att redovisa studieförbundens ekonomi, det togs bort från riktlinjerna 2013. Folkbildningsrådet har ändå årligen sammanställt rapporten **Studieförbundens ekonomi** där vi, aggregerat för alla studieförbund, redogjort för intäkter och kostnader för verksamhet som genomförs med stöd av statsbidrag och i enlighet med Folkbildningsrådets villkor. Denna redovisning specificerar typ av intäkter och typ av kostnader på studieförbundens olika nivåer. Dessutom redogörs för intäkter och kostnader för studieförbundens totala verksamhet, inklusive annan verksamhet som inte genomförs med stöd av folkbildningsanslaget.

Folkbildningsrådet har under hösten 2022 arbetat med att utveckla rapporten med syfte att från och med den rapport som publiceras sommaren 2023 kunna redovisa intäkter och kostnader per studieförbund, inte bara aggregerat. Vi avser även att sätta den ekonomiska redovisningen i relation till andra mått, exempelvis personal och studietimmar, för att möjliggöra jämförelser och uppföljning av nyckeltal. Därtill kommer studieförbundens kostnader för statsbidragsverksamheten att presenteras på ett nytt sätt för att öka jämförbarheten.

Folkbildningsrådets bedömning är att denna utveckling kommer koppla den nya ekonomiska rapporteringen närmare folkbildningsverksamheten, samt att detta kommer stärka transparensen kring hur folkbildningsanslaget kommer till användning i studieförbundens verksamhet.

## **Verksamhetsnära åtgärder**

### **Krav på digitala närvarolistor och digital signering**

Folkbildningsrådet har infört krav på digital signering med e-legitimation. Studieförbunden har möjlighet att om särskilda skäl finns låta signering ske med SMS-kod eller namnteckning. Det kan vara aktuellt om ledaren inte kan få tillgång till en e-legitimation eller saknar förmåga att trots stödinsatser använda digitala verktyg.

Studieförbunden ökade redan under verksamhetsåret 2021 andelen verksamhet som signeras digitalt till 84 procent i genomsnitt. För verksamhetsåret 2022 ökade andelen med ytterligare en procentenhet. Åtgärden innebär ökade möjligheter till kontroll såväl under pågående verksamhetsår som i efterhand. Digitala närvarolistor är också en förutsättning för den registerbaserade kontrollen.

## **Effektivt åtgärdspaket för musikverksamheten**

Studieförbunden har slutit en överenskommelse om att varje musikgrupp måste välja ett studieförbund att samarbeta exklusivt med. Detta innebär att det inte längre är möjligt för musikgrupper att dela sin verksamhet mellan flera studieförbund för att komma åt extra bidrag, vilket varit fallet tidigare. Att verksamheten numera rapporteras digitalt är också viktigt för att möjliggöra en effektiv analys av rapporteringskrockar och vissa avvikelser i mönster.

Folkbildningsrådet bedömer att det finns en stor medvetenhet och vilja bland verksamhetsutvecklare som arbetar med musik och annan kultur att följa de villkor som gäller nu, men också en stor önskan om att få verka i det nya kvalitetsbaserade systemet som kommer att införas.

## **Skärpta krav på hantering av kostnadsersättningar**

Av dagens villkor framgår att statsbidrag endast får användas för kostnader direkt förknippade med folkbildningsverksamheten. Riksrevisionens granskning visade att i 44 procent av de granskade fallen hade kostnadsersättningar betalats ut med bristande underlag eller på oklara grunder.

Folkbildningsrådet har skärpt kraven på studieförbunden när det gäller hanteringen av kostnadsersättningarna. Dialogen med studieförbunden kring detta har varit god och de har redovisat att de arbetar med att utveckla sina rutiner för att leva upp till Folkbildningsrådets krav. Åtgärderna skiljer sig åt mellan de olika studieförbunden men bland annat handlar det om tydligare interna riktlinjer och krav på underlag, samt att utveckla nationella redovisningscentraler med mandat att stoppa utbetalningar som inte är i överensstämmelse med villkoren.

I det nya statsbidragssystemet skärps villkoren ytterligare när det gäller ansvaret för kostnader. Till privatpersoner kommer man endast få göra utbetalningar för arvoden, reseersättningar, studiematerial och förbrukningsmateriel. All dokumentation gällande gjorda utbetalningar

måste finnas hos studieförbundet och det ska framgå hur kostnaden avser folkbildningsverksamheten.

En inventering visar att kostnadsersättningar under 2022 utgjorde mellan drygt en och fem procent av de totala kostnaderna. Det saknas underlag för en fullständig jämförelse med tidigare år, men för några studieförbund låg kostnadsersättningarna under 2019 mellan fyra och åtta procent. En viss minskning kan alltså antas ha skett.

## **Folkbildningsrådet genomför en granskning av utbetalade kostnadsersättningar 2023**

Folkbildningsrådets bedömning är att de insatser vi gör för att styra och likrikta efterkontrollen mellan studieförbunden svarar mot de utmaningar som Riksrevisionen synliggjort i sin granskning. Vidare är vår bedömning att studieförbunden har skärpt sin hantering av kostnadsersättningar till samverkansparter, vilket vi bland annat kan se genom den minskning av utbetalda kostnadsersättningar som skett.

Folkbildningsrådet kommer att genomföra en uppföljande granskning av utbetalade kostnadsersättningar hos studieförbunden våren 2023, likt den som Riksrevisionen gjorde. Syftet med en sådan granskning är att säkerställa att de åtgärder Folkbildningsrådet och studieförbunden vidtagit fått önskad effekt. Granskningen kommer att genomföras i juni 2023.

## **Maxtak på 480 timmar för att motverka bidragsmaximering**

Folkbildningsrådet införde 2020 ett villkor om att en enskild individ inte får delta i verksamhet som omfattar mer än 480 studiecirkeltimmar (vilket motsvarar 360 klocktimmar) per år. Begränsningen minskar möjligheten till bidragsmaximering och styr mot att i stället nå fler unika deltagare.

I den analys Folkbildningsrådet har genomfört av rapporteringen i förhållande till taket på 480 studietimmar per deltagare och studieförbund kan vi konstatera att begränsningen fungerar och efterlevs. Dispens från villkoret ges för anställda och arvoderade studiecirkelledare i studieförbunden. Det är rimligt att studieförbunden ska kunna ha egna anställda ledare i verksamheten och att de tillåts vara verksamma mer än 480 studietimmar om året.

För 2022 ligger andelen deltagare som deltagit mellan 350–480 studietimmar om året på cirka tre procent. Det är samma nivå som för 2021

och betydligt lägre än 2019 då andelen var nio procent. Ingen ytterligare skärpning av villkoret planeras i dagsläget.

## **Gränsdragning mot kommersiellt syfte och föreningars verksamhet**

Riksrevisionens granskning har visat att det funnits exempel på samverkan mellan studieförbund och andra aktörer som strider mot förordningens krav på att statsbidraget inte får användas till verksamheter med kommersiellt syfte. Det har bland annat handlat om att man genom olika typer av samarbeten betalat ersättningar till enskilda företag. Folkbildningsrådet har inlett ett arbete med att utarbeta ett ställningstagande som tydliggör hur Folkbildningsrådet tolkar förordningen inom detta område. Vi uppmärksammar även studieförbunden på olämpliga upplägg inom ramen för det gemensamma etik- och gränsdragningsarbetet.

Riksrevisionen pekar i sin rapport även på vissa otydligheter när det gäller gränsdragning till föreningars ordinarie verksamhet. De rekommenderar därför att villkoren tydliggörs så att studieförbundens utbetalningar av statsbidraget baseras på tillräckliga underlag och likvärdiga bedömningar avseende gränsdragningen till annan verksamhet. Denna rekommendation omhändertas i arbetet med nytt statsbidragssystem. Nuvarande villkorsskrivning om att statsbidraget inte får användas till ett allmänt verksamhets- eller organisationsstöd, kommer att kompletteras med krav på att studieförbunden ska ansvara för att göra en rimlighetsbedömning av vad som kan finansieras med statsbidrag i organisationer med en stor andel folkbildningsmässig verksamhet.

## **Kunskapshöjande åtgärder**

### **Pilotprojekt med kollegialt lärande**

I en försöksverksamhet som genomfördes 2022 testade Folkbildningsrådet att arbeta med kollegial granskning och kollegialt lärande. Syftet var att bidra till kvalitetsutveckling av kontrollarbetet för att nå högre effektivitet, ökad transparens mellan studieförbunden och ökad samsyn om tillämpning av bidragsvillkor. Metoden fokuserade på ömsesidigt lärande, erfarenhetsutbyte och gemensam problemlösning.

Deltagarna i projektet arbetade dels med slumpmässigt utvalda arrangemang från verksamhetsåret 2021, dels med exempel från den egna verksamheten. Deltagarna underströk i utvärderingarna vikten av att använda folkbildningens egna pedagogiska metoder i utforskandet av lärande inom folkbildningen, och resultaten visar att detta var både ändamålsenligt och effektivt för att öka lärandet. Såväl erfarenhetsutbyte som lärandet mellan organisationer nåddes inom ramen för projektet.

## **Direktinformation om bidragsvillkor**

För att stärka det förebyggande arbetet har Folkbildningsrådet åtagit sig att rikta viss information direkt till cirkelledare och medarbetare i studieförbunden. Syftet är att öka medvetenheten om villkoren för statsbidrag hos studieförbundens medarbetare, och minska risken för olika uttolkningar av villkoren.

Tack vare de här insatserna når vi ut bredare med frågor om etik och gränsdragning i förhållande till villkoren, och vi ökar förutsättningarna för att den information som sprids är enhetlig och korrekt. En del i detta arbete är ett gemensamt informationsmaterial till cirkelledare. En annan del är en grundläggande utbildning om statsbidrag till studieförbund som Folkbildningsrådet har tagit fram, och som i första hand är riktad till nya medarbetare i studieförbund. Målet är att deltagarna efter genomgången utbildning ska känna till statens syfte med stödet till folkbildningen samt de villkor som gäller och de krav som ställs på verksamhet med statsbidrag. Utbildningen är en dag lång och kompletterar de insatser studieförbunden själva gör för att introducera nya medarbetare.

Under 2022 genomförde Folkbildningsrådet sex utbildningar som nådde totalt 200 medarbetare från alla studieförbund. Det har funnits ett stort intresse för att delta, även bland medarbetare som har arbetat en längre period i studieförbund. Under 2023 planeras åtta utbildningar varav två kommer att genomföras fysiskt. Bara under våren kommer mer än 90 medarbetare att delta.

Sammantaget är vår bild att det pågår ett intensivt arbete på alla nivåer bland medarbetare och cirkelledare i studieförbunden för att öka kännedomen om villkor och gränsdragningsfrågor, och säkerställa att det råder en ansvarstagande kultur där god folkbildning och respekt för statsbidraget står i centrum.

## Åtgärder för att utveckla avvikelshanteringen

### Bakgrund, process och bemanning

Folkbildningsrådet identifierade 2019 ett behov av att ha en mer omfattande och självständig granskningsfunktion för att hantera avvikelser från statsbidragsvillkoren hos studieförbund och folkhögskolor. Detta arbete hade tidigare gjorts som en del av våra processer för fördelning och uppföljning av statsbidraget. Under 2020 genomfördes ett utvecklingsarbete för att ta fram riktlinjer och en tydligt definierad process för denna funktion.

Genom inrättandet av den nya granskningsfunktionen har Folkbildningsrådets hantering av avvikelser från statsbidragsvillkoren i studieförbundens verksamhet blivit mer självständig och kapaciteten att genomföra utredningar har ökat avsevärt genom att vi successivt har anställt fler personer. Från och med januari 2023 har vi tre personer som jobbar heltid som utredare med stöd av två jurister. I vissa utredningar arbetar vi dessutom med stöd av externa konsulter som bistår med särskilda kompetenser, som till exempel revisorer. Funktionen omfattar granskning av både studieförbund och folkhögskola.

En mängd rutiner har införts eller utvecklats sedan 2021. Däribland en extern visselblåsarfunktion som finns tillgänglig på vår webbplats sedan november 2021. Som ett led i att öka transparensen kring vår avvikelshantering så publicerar vi sedan 2022 alla pågående och avslutade granskningsärenden på vår webbplats.

I Folkbildningsrådets avvikelshantering granskar vi misstänkta felaktigheter, framför allt i fråga om efterlevnaden av statsbidragsvillkoren. Under 2022 hanterades 13 ärenden som gällde studieförbund, varav fyra avslutades under året. Just nu finns det åtta pågående granskningar, och hittills i år har två ärenden avslutats. Flera av ärendena gäller brister i anordnarskapet eller fabricerad verksamhet.

Folkbildningsrådet utreder om och i så fall hur mycket statsbidrag som har använts felaktigt och därmed ska återkrävas. Om orsaken till felaktigheten är slarv, feltolkning av villkor eller oegentligheter har ingen betydelse i själva avvikelseärendet. Om oegentligheter har legat till grund för den felaktiga användningen av statsbidrag ska varje statsbidragsmottagare utreda detta. Att oegentligheter har kunnat förekomma spelar stor roll för



hur Folkbildningsrådet bedömer risker och kapacitet hos statsbidragsmottagaren och dess kontrollsystem.

Folkbildningsrådet får information om misstänkta felaktigheter på olika sätt, till exempel genom saker som upptäcks i vårt ordinarie uppföljningsarbete eller genom visseblåsningar från enskilda individer. För studieförbunden är det vanligt att signalen kommer från dem själva i form av en egenanmälan när de upptäcker felaktigheter i sin egen verksamhet. Inflödet av signaler om misstänkt felaktig bidragsanvändning till Folkbildningsrådet har ökat de senaste åren vilket vi bedömer vara en konsekvens av att frågan om felaktigheter i statsbidragsanvändningen fått allt mer uppmärksamhet, och att kännedomen om vår roll har ökat.

Baserat på den information som kommit in inleds en granskning. I granskningen kan vi begära in underlag, genomföra intervjuer och verksamhetsbesök, analysera statistik, samt ta in expertutlåtande.

I de fall vi i ett ärende konstaterar att en statsbidragsmottagare brutit mot våra villkor fattas beslut om återkrav av statsbidrag eller andra åtgärder.

## **Fortsatt utveckling av avvikelshanteringen**

Folkbildningsrådet vill betona att processen så som den ser ut idag fortfarande är relativt ny. Villkoren för statsbidrag ger ibland utrymme för tolkning vilket Riksrevisionen i sin rapport pekade på som en risk. Detta ställer stora krav på genomtänkta avvägningar och bedömningar i varje enskilt fall. Eftersom granskningar utifrån rådande riktlinjer inte har gjorts mer än under ett par år skapas praxis i nästan varje beslut, vilket innebär att vi har behov av att höja blicken för att kunna bedöma eventuella konsekvenser för andra liknande ärenden.

Flera viktiga steg har tagits sedan Riksrevisionens granskning genomfördes, men vi delar trots det bedömningen att det finns ett fortsatt behov av att utveckla rutiner för att ytterligare skärpa vår hantering. Nedan presenteras åtgärder som genomförts eller påbörjats sedan 2022 för att systematisera och stärka vår avvikelshantering.

### **Rutin för att polisanmäla oegentligheter**

En risk som Riksrevisionen lyfte i sin rapport var att oegentligheter inte utreds och hanteras på ett enhetligt, rättssäkert och oberoende sätt. En anledning till detta var att det upplevs ha funnits en otydlighet kring vilken part som ska göra polisanmälningar i olika fall. Det har förekommit fall där Folkbildningsrådet gjort polisanmälningar tidigare men kritiken

synliggjorde behovet av att formalisera och fastslå tydliga rutiner. I december 2022 fastslogs således riktlinjer för hur och när Folkbildningsrådet ska polisanmäla oegentligheter som vi får kännedom om i våra avvikelseärenden.

Enligt rutinen bör polisanmälan i första hand göras av den som blivit utsatt för brottet. Folkbildningsrådet har ett ansvar att uppmana den aktuella huvudmannen att göra en anmälan. Vidare ska Folkbildningsrådet överväga att själv göra en polisanmälan om det finns välgrundade misstankar om att det är en central företrädare (rektor, hög chef, ordförande eller styrelseledamot) som begått brottet i den egna verksamheten. Detsamma gäller om huvudmannen inte agerar trots att tydliga misstankar om brott finns.

### **Förtydligad roll- och ansvarsfördelning mellan Folkbildningsrådet och bidragsmottagarna samt ökad likvärdighet i avvikelshantering**

Riksrevisionen gjorde bedömningen att det fanns ett behov av att förtydliga roll- och ansvarsfördelningen mellan oss och studieförbunden i avvikelshantering. De efterfrågade även större likvärdighet i hur studieförbunden utreder och hanterar oegentligheter.

Folkbildningsrådet delar Riksrevisionens bedömning att en tydligare roll- och ansvarsfördelning behövs. Arbetet med att förtydliga roller, ansvar och gränsdragningar pågick redan vid tiden för Riksrevisionens granskning. Det är avgörande att Folkbildningsrådet kan göra objektiva och självständiga bedömningar i avvikelshantering, även i de fall vi använder oss av underlag från utredningar som studieförbunden själva genomfört. Det är dessutom viktigt att vi i vår bedömning av statsbidragsmottagare kan försäkra oss om att de har ett fungerande system för att utkräva ansvar internt, och att de tillämpar det när oegentligheter upptäcks. Arbetet med att utveckla och förtydliga vår process och gränsdragningen mot studieförbunden ska vara klart senast i oktober 2023.

Folkbildningsrådet delar även Riksrevisionens uppfattning att det behövs större likvärdighet i hur studieförbunden själva utreder och hanterar oegentligheter. Till viss del kommer insatserna för förtydligande av roller och ansvarstagande att bidra till detta genom den styrning och de rutiner som beskriver vilka underlag vi kräver in av studieförbunden. Utöver detta kommer särskilda anvisningar för hur studieförbunden ska utreda oegentligheter att tas fram av Folkbildningsrådet. I detta arbete kommer vi att utgå från lärande exempel i utredningar som har genomförts på olika

studieförbund. Det ska resultera i anvisningar som ska vara klara senast i oktober 2023.

### **Utvecklade rutiner för återkrav av statsbidrag**

Folkbildningsrådet har de senaste åren utvecklat sina rutiner för hantering av återkrav av statsbidrag. Justering av felaktig verksamhet och återkrav av statsbidrag sker baserat på tre olika källor.

Studieförbunden ska bedriva **löpande internkontroller** i pågående verksamhet. Studieförbunden ska löpande informera Folkbildningsrådet om fel som upptäcks. Utifrån denna information kan Folkbildningsrådet besluta om eventuella återkrav och andra åtgärder.

Studieförbunden ska även genomföra en **efterkontroll** som styrs av Folkbildningsrådet och som beskrivs mer ingående tidigare i rapporten. Folkbildningsrådet bedömer kvaliteten i kontrollen och vilka eventuella återkrav som ska göras, men också om det finns anledning att vidta andra åtgärder.

Slutligen kan beslut fattas om återkrav som en konsekvens av att Folkbildningsrådet har granskat verksamhet med anledning av misstänkta **avvikelser** såsom beskrivits ovan.

Folkbildningsrådet fattar alltså löpande beslut om återkrav när studieförbund upptäcker fel i sin verksamhet eller i samband med att granskningar avslutas. Studieförbundet ansvarar för att informera berörda kommuner eller regioner om rättelser och återkrav som kan påverka deras bidragsgivning. Folkbildningsrådet kan oaktat detta ansvar komma att informera andra berörda bidragsgivare.

### **Utökade sanktionsmöjligheter för Folkbildningsrådet**

Folkbildningsrådet har som redovisats i tidigare rapporter övervägt att hemställa om förordningsändringar i syfte att förtydliga våra befogenheter att vidta vissa åtgärder. Genom ett avgörande i Kammarrätten i Stockholm i maj 2022 bekräftades dock att Folkbildningsrådets beslut i ett ärende att innehålla beviljat statsbidrag samt att inte längre bevilja statsbidrag till en folkhögskola hade rättsligt stöd i befintligt regelverk. Detta tillsammans med möjligheten att minska tilldelningen av statsbidrag som en konsekvens av brister i förmågan att ta ansvar för statsbidraget bedömer vi ger oss tillgång till nödvändiga verktyg för att fullgöra vårt uppdrag.

## Övergripande åtgärder

### **Systematiskt arbete med risk och sårbarhet**

Folkbildningsrådet har de senaste åren styrt om uppföljningen av studieförbund och folkhögskolor så att den i större utsträckning inriktas mot områden där vi har identifierat risker. Ett av flera exempel på detta är att Folkbildningsrådet från och med 2022 anger riskparametrar som styr studieförbundens efterkontroll. Folkbildningsrådet ställer dessutom krav på bidragsmottagare att arbeta med risk- och sårbarhetsanalys av sin verksamhet. Men trots de steg som har tagits så behövs en tydligare systematik i arbetet, något som Riksrevisionen påpekat i sin rapport. Folkbildningsrådet arbetar därför med att etablera ett systematiskt risk- och sårbarhetsarbete. Arbetet sker inom ramen för ett projekt som just nu är i en insamlingsfas där risker och sårbarheter identifieras. Projektet berör både studieförbund och folkhögskolor.

### **Utvecklad riskmodell för statsbidragshanteringen**

Folkbildningsrådet har anlitat ett konsultföretag med stor erfarenhet av risk- och sårbarhetsanalyser för att bistå i arbetet med att utveckla och etablera en tydligare systematik för att göra risk- och sårbarhetsanalys. Vi har inlett en process för att ta fram en riskanalysmodell särskilt anpassad för oss och folkbildningen. Det handlar om att systematisera ett arbete som delvis redan sker, men också om att utveckla Folkbildningsrådets metoder för att samla in underlag och genomföra analyser för att värdera och hantera risker, utifrån parametrar som sannolikhet och väsentlighet. Ett särskilt fokus kommer att riktas mot de områden där vi kan se att studieförbunden och folkhögskolorna är sårbara, till exempel för bedrägerier.

I den pågående insamlingsfasen inventerar och kartlägger Folkbildningsrådet risker, sårbarheter och beroenden i statsbidragshanteringen. Vi kartlägger såväl Folkbildningsrådets styrning och hantering, som hur studieförbunden tar emot och hanterar statsbidraget på nationell, regional och lokal nivå. Arbetet sker i nära samverkan med företrädare för studieförbunden och folkhögskolorna.

### **Förväntade resultat och arbete framåt**

Insamlingsfasen ska resultera i kartlagda risker och sårbarheter i statsbidragshanteringen, både internt på Folkbildningsrådet och externt

hos studieförbunden. Baserat på de externa konsulternas underlag kommer Folkbildningsrådet att analysera risker och sårbarheter specifika för folkbildningen. Arbetet ska utmynna i en riskmodell som består av en folkbildningsanpassad metod för kontinuerliga analyser av risker och sårbarheter som kan uppkomma, samt en aktuell analys av nuvarande risker och sårbarheter med konkreta förslag på hur dessa kan åtgärdas.

Målet är att metoder för risk- och sårbarhetsanalys i statsbidragshantering ska finnas på plats under våren 2023. Resultatet kommer att användas som underlag i Folkbildningsrådets statsbidragshantering. Detta avser specifikt formulering av villkor, samt statsbidragsfördelning och uppföljning av verksamhet och ekonomi. Krav på risk- och sårbarhetsanalys är en integrerad del av förslaget till nytt statsbidragssystem och studieförbundens analyser kommer att behandlas vid årliga avstämningar med respektive studieförbund.

### **Utveckling av återrapportering till regeringen**

Riksrevisionen noterade att det funnits brister i hur Folkbildningsrådets riskarbete och resultat av den interna kontrollen av statsbidragshantering har redovisats till regeringen. Vi har i den nyligen inlämnade årsredovisningen för 2022 beskrivit de steg vi redan nu har tagit för att vår uppföljning och kontroll av statsbidraget till studieförbunden i större utsträckning baseras på riskanalyser. Resultatet av det pågående utvecklingsarbetet som beskrivs ovan kommer också ligga till grund för en utvecklad rapportering till regeringen med start i årsredovisningen för 2023, där vi ännu tydligare kunna redogöra på vilket sätt ett systematiskt och samordnat arbete med risk- och sårbarhetsanalyser ligger till grund för kontrollen av studieförbunden.

### **Framtagande av en gemensam ekonomimodell för studieförbunden**

Folkbildningsrådet har för avsikt att införa en gemensam modell för studieförbunden för sortering av kostnader och intäkter. Arbetet inleds under 2023 och implementering av en ny modell kommer påbörjas under 2024. Modellen och tillkommande krav bör tas fram i samverkan med studieförbunden. Målet är en principmodell som ger respektive förbund utrymme att själv utforma hur man lever upp till kravet på redovisning. Definitioner av centrala ekonomiska begrepp som krävs för att säkra jämförbarhet och kvalitet ska ingå. Folkbildningsrådet har dock ett särskilt

ansvar att säkerställa likvärdighet kring begrepp där det i dagsläget finns visst tolkningsutrymme för studieförbunden, exempelvis **oförbrukat statsbidrag, kostnadsersättning, direkt förknippat med kostnader för folkbildningsverksamheten** och att **genomföra något med statsbidrag**.

Folkbildningsrådet kommer att utveckla statsbidragsvillkoren så att modellens principer integreras i respektive statsbidragsmottagares system för ekonomisk styrning och uppföljning. Detta ger i sin tur information om hur studieförbundet använt sina resurser inom folkbildningsverksamheten. Detta underlag kan användas för utvärderingar i det nya statsbidragssystemet för studieförbunden.

### **Vinster med en gemensam ekonomimodell**

En gemensam modell är ett stort steg för större transparens avseende hur statsbidragen används. Det finns också en efterfrågan från studieförbunden själva att kunna jämföra sig studieförbund emellan. Detta kan i framtiden bli möjligt genom införandet av gemensamma definitioner i ekonomimodellen. Viktiga delar i arbetet kommer att vara att definiera begrepp och tydliggöra hanteringen i redovisningen av intäkter och kostnader, både kopplat till folkbildningsverksamheten och till annan verksamhet. Detta kommer i sin tur att innebära ett stort steg mot enhetlighet och jämförbarhet i studieförbundens rapportering, och därmed Folkbildningsrådets ekonomiska återrapportering.

### **Särredovisning av intäkter och kostnader**

Regeringen skriver i sina riktlinjer att Folkbildningsrådet ska redogöra för hur en särredovisning av statsbidrag ska göras på intäkts- och kostnadssidan, och likaså för kommunala bidrag och andra bidrag. I arbetet med en gemensam ekonomimodell kommer detta att adresseras, men det finns utmaningar.

I en kommersiell verksamhet finns det ett samband mellan kostnader och intäkter. Ju fler bilar som säljs desto större blir kostnaderna för råvaror, lön etcetera för att tillverka bilar. Något sådant samband finns inte i en ideell verksamhet. Intäkterna i ideell verksamhet är i stället att se som finansiering av kostnader, som i sin tur är resurser som förbrukas i syfte att uppnå föreningens ändamål.

Studieförbunden är ideella föreningar, med undantag för Folkuniversitetet som består av en ideell förening och fem fristående stiftelser, och de har alla skyldighet att följa bokföringslagen och årsredovisningslagen.

Med det följer att intäkter och kostnader ska redovisas på bokföringsmässiga grunder vilket bland annat innebär att inkomster och utgifter redovisas i den period de hör till, oavsett när de betalas. Det går alltså inte att på ett objektivt sätt göra en särredovisning av hur statsbidraget, eller någon annan intäktskälla, har använts eftersom intäkter och kostnader inte har något direkt samband.

Folkbildningsrådet avser i stället att fördjupa vår nuvarande ekonomirapportering som vi presenterat ovan. Detta ska tillsammans med en gemensam ekonomimodell öka likformigheten och jämförbarheten mellan studieförbunden för hur gemensamma intäkter och kostnader fördelas i folkbildningsverksamheten. På detta sätt blir det möjligt att följa och mäta statsbidragets betydelse för genomförd verksamhet. Även andra bidrag, som kommunala bidrag, ska fördelas på det område och den nivå som de används och Folkbildningsrådet ämnar i det kommande arbetet ha kontakt med SKR i dessa frågor.

### **Förslag på gemensam ekonomimodell för studieförbunden**

Den ekonomimodell som Folkbildningsrådet föreslår är tänkt att ge en möjlighet att se hur studieförbundet använder sina resurser i folkbildningsverksamheten på exempelvis områdesnivå, beroende på styrning av detaljeringsgrad. Modellen ska också skapa möjlighet att kontrollera att kostnader (både samkostnader och särkostnader) verkligen har ett samband med folkbildningsverksamheten och att de inte används för kostnadsslag som inte får förekomma, i den mån sådana definieras.

Avvägningar måste göras utifrån flera perspektiv. Värdet av en högre detaljeringsgrad måste sättas i relation till de administrativa resurser det driver hos studieförbunden. Studieförbunden är också helt fristående organisationer och som sådana måste de tillåtas en hög självbestämmandegrad över hur de ska forma sin verksamhet och administration. Detta måste vägas in i de förändringar av villkoren för ekonomisk redovisning som bereds av Folkbildningsrådet. Hur områdena ska definieras beror på vad som ska mätas och följas, men också om det ska vara samma områden för alla studieförbund.

### **Etablering och införande av en ny ekonomimodell**

Arbetet med att ta fram en gemensam ekonomimodell för studieförbunden har påbörjats. Införandet kommer att kräva anpassningar av system och arbetssätt hos studieförbunden. Eftersom studieförbundens har olika system för ekonomiredovisning kommer tid behöva läggas på att

tillsammans arbeta fram och förankra de principer som ska leda utformningen av en gemensam ekonomimodell. Arbetet med en gemensam ekonomimodell kommer samordnas med arbetet med det nya statsbidragssystemet.



# Nytt statsbidragssystem för studieförbunden

Folkbildningsrådets enskilt största och mest genomgripande åtgärd är den föreslagna reformen av statsbidragssystemet för studieförbunden som ska börja gälla 1 januari 2024. Förslaget, som är resultatet av ett omfattande arbete som påbörjades våren 2020, innebär att statsbidraget för första gången ska fördelas baserat på bedömning av kvalitet. Förslaget är utsänt på bred remiss till 31 mars 2023. Eventuella justeringar i förslaget görs därefter och beslutet om systemet beräknas kunna tas av Folkbildningsrådets styrelse i slutet av maj 2023.

Förslaget till nytt statsbidragssystem möter flera olika behov. Det tillgodoser sedan länge framförda önskemål om att bidragsfördelningen ska innehålla kvalitativa element. Folkbildningsrådets bedömning är att förslaget möter ett antal av Riksrevisionens rekommendationer och ger svar på flera av de frågor som regeringen lyfter i riktlinjerna för 2023. Systemet innehåller nödvändiga villkorsskärpningar som vi bedömer kraftigt begränsar både incitament och möjligheter till ytterligare fel och fusk i bidragsanvändningen. Därtill förväntas det nya systemet på ett förnyat sätt bidra till kunskaper om hur statens syften med bidragsgivningen till folkbildningen uppnås i studieförbundens verksamhet.

Nedan presenteras det nya statsbidragssystemets uppbyggnad och tänkta effekter.

## Nuvarande statsbidragssystem

Studieförbundens statsbidragssystem har genom decennierna i olika hög grad premierat rörlighet främst avseende möjligheten att genom ökade verksamhetsvolymerna få mer statsbidrag. Nuvarande system trädde i kraft 2017. I översynen inför det systemet arbetades villkoren igenom så att de bättre överensstämde med statens syften med bidraget och för att bli tydligare och möjliga att följa upp. Fördelningsmodellen blev rörligare än i

tidigare system för att volymförändringar i verksamheten skulle kunna slå igenom snabbare i bidragsfördelningen.

Verksamhetsstödet i nuvarande system är helt byggt på kvantitativa variabler. Det har funnits en förutsägbarhet i det systemet eftersom det baseras på tydliga mätbara kvantitativa faktorer och verksamhet som redan är genomförd. I realiteten har det fått effekten att studieförbunden konkurrerat med varandra om bidragsandelar och modellen har därmed främjat de studieförbund som lyckats växa mest i verksamhetsomfattning, men inte beaktat om aktörerna genomfört verksamhet med hög kvalitet.

Statsbidragssystemet har på detta vis bidragit till en ökad så kallad timjakt eller volymjakt. Den innebär att ett studieförbund för att bevara eller öka sin bidragsandel väljer att försöka nå så stora volymer som möjligt med befintligt bidrag. Effekten av detta blir å ena sidan blivit att fler människor nås av studieförbundens verksamhet, å andra sidan att kvaliteten riskerar att tunnas ut. En annan effekt är att verksamheter som kanske inte behöver statligt stöd rapporteras som underlag för kommande bidrag. Där till kan volymjakten medföra ett högre risktagande, lägre grad av kontroll och i förlängningen en verksamhet där fel och fusk kan vara mer frekvent.

## Från en kvantitativ till en kvalitativ modell

Studieförbundens verksamheter har givetvis stora kvaliteter och höga kvalitetsambitioner finns. Men fördelningsmodellerna hittills har inte innehållit ett egentligt stöd för dessa ambitioner och de har inte varit framåtsyftande, utan har byggt på beräkningar av verksamhetsvolymer som genomförts flertalet år tillbaka.

Förslaget till nytt statsbidragssystem syftar till att förverkliga de intentioner som fanns redan vid 1991 års folkbildningsreform och som handlade om att Folkbildningsrådet, inom ramen för den självförvaltningsmodell som då etablerades, skulle fördela statsbidraget med ett mycket större kvalitativt fokus än som varit möjligt med tidigare myndighetsstyrning via Skolöverstyrelsen och Kulturrådet.

En bidragsfördelning där kvalitativa element i viss mån har vägts in har på olika sätt prövats, men har inte lett till önskat resultat. Såväl i statliga utvärderingar, regeringens propositioner och i Riksrevisionens tidigare granskningar har detta uppmärksammats som en brist. Folkbildningsrådet har nu föreslagit en modell där kvalitativa element inte bara är en av flera utgångspunkter utan utgör grunden för hela fördelningen av statsbidraget.

Folkbildningsrådet har tagit fasta på rekommendationer och resonemang från flertalet tidigare utredningar om statsbidraget till folkbildningen. Det föreslagna systemet bygger delvis på ett förslag från Riksrevisionen i en tidigare rapport (RRV 1999:44) som syftade till att aktivt stimulera folkbildningens styrning mot mål och kvalitet. Det nya förslaget hämtar också inspiration från aktuella fördelningsmodeller inom kultur och forskning, där bedömning av kvalitet är självklara inslag i bidragsgivningen. Modellen är tänkt att styra mot särskilt angelägen verksamhet, utifrån statens syften och folkbildningens egna mål, men också ge Folkbildningsrådet bättre förutsättningar att ompröva statsbidragsnivån för studieförbund som har otillräcklig måluppfyllelse eller som har brister i sitt ansvarstagande.

En annan återkommande diskussion har varit att studieförbundens olika profiler med tiden kommit att bli mindre tydliga. Ett grundläggande motiv för statens stöd till så många olika studieförbund har varit att de därigenom kan få ett så brett genomslag som möjligt i samhället. Folkbildningen beskrivs ofta med begreppen fri och frivillig. Ytterst handlar det om deltagarnas frihet att välja ämne och metod och att gruppen och dess verksamhet inte ska stå under påverkan av yttre faktorer såsom läroplaner. Studieförbund och folkhögskolor ska vara garanter för detta. Samtidigt har det förutsatts att aktörerna är olika varandra, ofta uttryckt som att det ska finnas en ideologisk drivkraft, och att detta bör leda till verksamheter med olika profil och med delvis olika målgrupper. Friheten bör ses som ett fundament i folkbildningen och de skilda profileringar den leder till har varit ett huvudargument för staten att ge ett statsbidrag. I förslaget till nytt statsbidragssystem ges därför profileringen ett tydligt värde.

Verksamhetsmål och åtaganden ska spegla respektive studieförbunds profil. Systemet är tänkt att skapa utrymme för studieförbunden att utveckla och fördjupa verksamhet inom olika områden utifrån sin profil, sina egna ambitioner och samhällets behov.

Det nya statsbidragssystemet är utformat för att ge goda förutsättningar för ett kvalitetsdrivande studieförbundsarbete. Modellen innebär att verksamheten kan minska något i omfattning, eftersom studieförbunden väntas prioritera kvalitet och satsa mer resurser på verksamhet som grundas på stora samhällsbehov. Folkbildningsrådet bedömer att detta är en väntad och nödvändig konsekvens av en modell som har sin utgångspunkt i kvalitet och som bör medföra att verksamheter där behoven av statens stöd minskat kan nedprioriteras.

## Verksamhetsåtagande och bedömning i det nya systemet

I det nya systemet kommer statsbidraget fördelas i treårscykler. Inför en ny bidragsperiod ska varje studieförbund göra ett verksamhetsåtagande som lämnas in till Folkbildningsrådet. I sitt åtagande ska respektive studieförbund beskriva hur de avser att bedriva sin verksamhet under den kommande treåriga bidragsperioden. Det ska innehålla:

- verksamhetsmål man önskar bli bedömd mot
- om man vill ha ett strategiskt profilområde och i så fall vilket det ska vara
- sin profil i förhållande till olika indikatorer, målbilder och behovsområden
- en självvärdering av innevarande treårsperiod.

Verksamhetsmålen ska återspegla studieförbundens egna profiler. De ska dessutom svara mot behov hos individer och samhället som Folkbildningsrådet identifierar i sin omvärldsbevakning och anknyta till målbilder som arbetats fram i dialog med studieförbunden.

För att inte skapa onödig administration och inte heller bidra till ett system som premierar dem som är bäst på att formulera sig kommer Folkbildningsrådet att ta fram handledning och mallar för hur verksamhetsåtagandena kan och bör se ut. Målen kommer kunna vara både kvalitativa och kvantitativa. De kan relatera till tidigare genomförd verksamhet som man vill fortsätta eller utveckla på ett visst sätt. Det kan handla om att betona förankring i medlemsorganisationernas kontext, att rikta sig till valda målgrupper eller nyttja andra demografiska dimensioner, eller att inrikta sig på särskilda ämnen i verksamheten. Alla studieförbund måste dessutom ha en bredd i sin verksamhet.

Ett urval av indikatorer kommer att användas såväl för att formulera mål som för uppföljning. Dessa indikatorer är under utarbetande. De kommer att kopplas till den ovan refererade beskrivning av verksamhetens kvaliteter. Tidigare volymmått kommer att finnas kvar som en parameter, både för att upprätthålla statistiska serier, och för att ingå som delar i indikatorerna.

Även studieförbundens utvecklingsarbete kommer vara en del av verksamhetsmål och profileringen. Det föreslagna systemet ska ta hänsyn till utvecklingsambitioner, men också följa upp hur studieförbunden faktiskt genomför dessa.

## Folkbildningsrådet sammanställer bedömningsunderlag

Folkbildningsrådet kommer sammanställa ett bedömningsunderlag. Det ska förutom studieförbundens åtaganden även innehålla en bredd av ytterligare underlag från Folkbildningsrådet, till exempel:

- resultat av Folkbildningsrådets uppföljningsarbete och avvikelshantering
- resultat av Folkbildningsrådets utvärderingar
- risk och sårbarhetsanalys
- verksamhets- och deltagarstatistik
- Folkbildningsrådets omvärldsanalys.

Folkbildningsrådets uppgift kommer vara att sätta studieförbundens åtaganden i en kontext för att möjliggöra en samlad och kvalitativ bedömning. Bedömningsunderlaget ska ge en bred och rättvisande bild av både studieförbundens ambitioner och de resultat som finns från genomförd verksamhet. Det ska också tydligt lyfta fram eventuella brister i måluppfyllelse eller avvikelser mot villkor. Bedömningsunderlaget ska utgå från varje studieförbunds unika ställning, men samtidigt innehålla jämförande delar. Folkbildningsrådet lämnar bedömningsunderlaget till en bedömarpanel vars uppdrag och funktion beskrivs nedan.

## Bedömarpanelen

Den externa bedömarpanelen stärker legitimiteten för statsbidragsmodellen. Med oberoende ledamöter som har en bredd av erfarenheter och kompetenser bidrar panelen till att besluten som fattas vilar på saklig och oberoende grund. Att ha externa ledamöter minimerar dessutom risken för att jävssituationer uppstår. Bedömarpanelen utses av Folkbildningsrådet och i gruppen ska det finnas personer med kunskaper och erfarenheter om folkbildning, kultur, forskning, utvärdering, samhälle och andra relevanta områden.

Panelens uppdrag är att utifrån underlaget göra en analys och bedömning av studieförbundens verksamhetsåtaganden och lämna rekommendation till Folkbildningsrådet om varje studieförbunds bidragsandel den kommande treårsperioden. I sitt arbete ska bedömarpanelen bland annat ta ställning till frågor om hur åtagandena kan bidra till hög kvalitet i folkbildningsverksamheten utifrån statens fyra syften, såväl som om studieförbunden har kapacitet att utföra både sina åtaganden och att

förvalta tidigare upparbetad verksamhet. Panelen ska dessutom ta hänsyn till eventuella brister som visats i uppföljningar och i Folkbildningsrådets avvikelshantering. Slutligen ska man också ta ställning till hur respektive studieförbunds verksamhet bidrar till de effekter som staten uttryck genom syftena med statsbidragsgivningen. En utvidgad analysfunktion inom Folkbildningsrådet ska genomföra verksamhetsnära utredningar för att följa upp effekter av verksamheten och därmed ge underlag för denna bedömning.

Såväl bedömningsunderlag som bedömarpanelens bedömningar och rekommendationer kommer att vara tillgängliga för den som önskar. Denna transparens är en viktig del av systemets legitimitet.

Utifrån bedömarpanelens rekommendation fattar Folkbildningsrådets styrelse beslut om bidragsandelar för kommande treårsperiod.

## Hur det nya statsbidragssystemet främjar kvalitet

Det är flera faktorer i det nya systemet som ska främja kvalitet. Det spänner från allt ifrån hur studieförbundens åtaganden ska utformas, till att vi tydligare kopplar ihop resultaten från vår uppföljning med kommande bedömningar och bidragsfördelningar.

### **Studieförbundens verksamhetsåtagande**

Studieförbundens verksamhetsåtaganden i sig kräver ett nytt arbetssätt, där de vet att det är kvaliteter i deras verksamhet som ska bedömas och kommer ligga till grund för statsbidraget de får, inte endast kvantiteter. Ett stort fokus ligger på tidigare måluppfyllnad och studieförbunden kommer att bedömas mot samhällsnyttan de gör, kvaliteten i verksamheten de bedriver och hur väl de svarar mot sina egna utvecklingsambitioner. Studieförbund som genomför kvalitativ verksamhet utifrån sina verksamhetsmål och som matchar samhällets behov kommer att ha en fördel i kommande bidragsfördelningar. Och ett studieförbund som bedöms ha underpresterat i tidigare bidragscykler i relation till verksamhetsmål riskerar att få en mindre bidragsandel.

## Studieförbundens olika profiler

Den starka betoningen på profilering kommer med stor sannolikhet att bidra till att de kvaliteter studieförbunden redan har förtydligas och utvecklas. Ett av statens fyra syften med statsbidraget till folkbildningen handlar om att folkbildningen ska nå en mångfald av människor. Med studieförbundens olika idégrunder och samarbete med civilsamhället så når man ut brett i hela samhället. Genom att det nya systemet premierar att de olika studieförbunden håller fast vid och utvecklar sin profilering ytterligare så bedömer Folkbildningsrådet att man skapar bättre förutsättningar för studieförbunden att sammantaget nå bredare i samhället.

## Omvärldsanalyser

Modellen där Folkbildningsrådet gör systematiska omvärldsanalyser med syfte att finna viktiga samhällsbehov för studieförbunden att möta är ett nytt arbetssätt. Att identifiera vilka behov som finns i samhället är en del i att definiera vad som är god och kvalitativ folkbildning. Det är inte tänkt att ersätta eller inkräkta på studieförbundens uppgift att själva planera och definiera sina åtaganden, men det ska vara ett stöd och en ram för dem i det arbetet. I sina verksamhetsåtaganden kommer de vara tvungna att utgå ifrån strömningar i omvärlden för att bibehålla aktualiteten i sin verksamhet.

Omvärldsanalysen blir också ett verktyg för Folkbildningsrådets för att rikta och styra resursallokeringen. Folkbildningsrådet kommer kunna göra en gemensam bedömning där de studieförbund som bäst svarar mot de behov som finns i samhället kan premieras. På så sätt motverkar omvärldsanalyserna även risken att studieförbunden i sina åtaganden främst riktar in sig på verksamhet som kan upplevas som enkel och riskfri.

## Stärkt koppling mellan uppföljning, avvikelser och bidragsfördelning

I det föreslagna statsbidragssystemet finns en tydligare koppling mellan statsbidragsfördelningen och Folkbildningsrådets uppföljningsarbete och avvikelshantering. Utvärderingar ska kunna användas både för löpande kvalitetsarbete hos Folkbildningsrådet och studieförbunden, och som en direkt input i framtida bidragsgivning. Genom verksamhetsnära utvärderingar kommer Folkbildningsrådet analysera statsbidragets effekter, utreda frågetecken som dyker upp i den ordinarie uppföljningen,

mönster vi ser i våra avvikelseärenden, eller på andra sätt identifierade risker och sårbarheter. Det kan handla om gränsdragningsproblematik, riktlinjer som tolkas olika eller inte fungerar, eller kunskapsglapp som behöver fyllas.

Resultaten från det samlade utvärderingsarbetet kommer vara en del av det bedömningsunderlag som Folkbildningsrådet sammanställer och det kommer vägas in i de rekommendationer som bedömarpanelen gör. Studieförbunden kommer behöva förhålla sig till resultat och rekommendationer från Folkbildningsrådet både löpande under bidragsperioden, och när de arbetar fram sina nya åtaganden. Detta gör att Folkbildningsrådet på ett sätt som tidigare inte har varit möjligt kan låta upprepade avvikelser och bristande följsamhet mot villkor få en ekonomisk konsekvens i form av sänkt bidragsandel. Folkbildningsrådet bedömer att detta kommer leda till bättre internkontroll och mindre felaktigheter i bidragsanvändningen.

## Uppföljning i det nya bidragssystemet

Under de senaste åren har Folkbildningsrådet gjort stora förändringar för att skärpa och effektivisera uppföljningen av studieförbunden. En del av detta beskrivs under avsnittet **Folkbildningsrådet fortsätter att utveckla uppföljningen** ovan.

Sammantaget innebär det föreslagna statsbidragssystemet en utökad uppföljning och kontroll. Folkbildningsrådets bedömning är att den nya bidragsmodellen på bred front stärker kontroll, insyn och transparens i statsbidragshanteringen. Den uppföljning vi har etablerat idag kommer genomföras i minst samma omfattning även framöver. Därtill kommer Folkbildningsrådet att genomföra löpande mål- och resultatdialoger med studieförbunden. Vi kommer även arbeta med att utvärdera verksamheten utifrån nya indikatorer, både kvantitativa och kvalitativa.

Folkbildningsrådet står nu inför ett viktigt arbete att i dialog med studieförbunden utveckla och identifiera dessa indikatorer. Målsättningen är att de ska vara uppföljningsbara på lång sikt och tydligare knyta an till verksamhetens faktiska effekter.

## Villkorsskärpning i det nya systemet

Riksrevisionens granskning visade på flera brister i hanteringen av statsbidraget. Till viss del har detta kunnat åtgärdas genom förtydligade



rutiner och skärpt uppföljning och kontroll, vilket beskrivs i flera avsnitt ovan. På några områden har Folkbildningsrådet också valt att gå vidare med skarpa villkorsskärpningar.

Villkoren som avser studieförbundens ansvar för verksamhet som genomförs i samverkan med föreningar har skärpts och tydliggjorts. Det framgår nu tydligare än tidigare att studieförbundet har ett odelat ansvar för varje arrangemang, även om finansieringen av arrangemanget delas med annan part. Studieförbunden ska kunna redovisa avgränsningar och bedömningar gällande vilken och hur mycket verksamhet som kan genomföras tillsammans med en samverkanspart.

Villkoren för kostnadsersättningar har skärpts. Förslaget innebär ett förtydligande av vad som gäller för när och till vem ersättningar för utlägg kan göras. Detta styrs genom att villkoren begränsar ersättningar till privatpersoner till endast sådant som är sedvanligt i organisationer, det vill säga arvode, reseersättning, traktamente etcetera. En annan skärpning är att varje kostnadsersättning, vare sig det gäller till förening eller privatperson, ska vara dokumenterat kopplad till en specifik folkbildningsverksamhet. Kvitton eller motsvarande underlag ska alltid kunna uppvisas.

Därtill har det i villkoren tydliggjorts att en kostnadsersättning inte får bytas ut mot någon form av schablonmässig bidragsförmedling. Det ska alltid finnas verifikationer som visar faktiska kostnader förknippade med den verksamhet där statsbidrag använts.

## Avslutande reflektioner

Efter ett antal intensiva år med strålkastarljus på folkbildningen kan vi konstatera att stora förflyttningar har gjorts. Den intensiva diskussion som varit har bidragit till en förhöjd insikt kring de problem som funnits i folkbildningen. Vi har de senaste åren fått flera skarpa och omfattande åtgärder på plats som möter de utmaningar vi står inför, och nu skiftar vi fokus till att säkerställa att förändringarna lever upp till våra ambitioner och att åtgärderna uppnår avsedda effekter.

Vår uppfattning är att det nya bidragssystemet kommer vara vitaliserande för hela sektorn, det blir ett sätt att gemensamt blicka framåt för att ta sig an de folkbildningsbehov och samhällsutmaningar som finns. Systemet är väl förankrat hos studieförbunden och det svarar mot omvärldens krav på transparens och lättbegriplighet. Vi har nu ett stort arbete framför oss med att få alla systemets olika delar på plats.

Folkbildningsrådets uppgifter framgent kommer vara att skapa incitament för och bedöma studieförbundens eget målarbete, att följa upp och utvärdera för att peka på behov av omprioriteringar samt att kontrollera att villkoren efterlevs. Det behövs utvärderingar såväl av enskilda studieförbunds insatser som inom tematiska områden med direkt anknytning till fördelningsmodellen. Dessa utvärderingar förväntas bidra till kunskap om hur god folkbildning blir till, om folkbildningens effekter och om dess värde för deltagare och samhälle.

Vi verkar inom ramen för befintligt system med självständiga studieförbund och ser ett stort värde i detta. Vi vill särskilt främja det förebyggande arbetet och stärka studieförbundens eget ansvarstagande, det är angeläget att motverka att studieförbundens resurser i form av tid och pengar överhuvudtaget används felaktigt. Varje studieförbund behöver arbeta med sin kultur och sin sammanhållning, så att varje förbundsstyrelse fullt ut kan ta ansvar för verksamheten. Kontroller är ett nödvändigt verktyg för att säkerställa att statsbidraget används till rätt ändamål, men har inget självändamål.

Avslutningsvis vill vi understryka att folkbildningen är ett kitt som håller samman, stärker och utvecklar det svenska samhället och demokratin. Folkbildningens aktörer är viktiga kulturskapare i hela landet och skapar

tillfällen för möten och lärande mellan människor. Att studieförbundens verksamhet behövs blir än mer tydligt i dagens läge med ett pågående krig i vår närhet och ett tufft ekonomiskt läge med ökande behov av kompetensförsörjning i hela samhället. Vi ser dagligen nya exempel på hur såväl studieförbund som folkhögskolor står redo att möta människor med stöd och bildning när de som allra mest behöver det.

