

Kvalitet och transparens för framtidens folkbildning

— Folkbildningsrådets redovisning till regeringen

10 maj 2024

INNEHÅLL

1	Regeringens önskemål om en särskild redovisning	3
2	Behov, åtgärder och analys av effekter	4
2.1	Behovsanalys.....	4
2.2	Genomförda åtgärder	5
2.3	Åtgärder som tillkommit.....	19
2.4	Analys av vidtagna åtgärders effekt	22
3	Nytt statsbidragssystem	25
3.1	Tidigare statsbidragssystem	25
3.2	Från en kvantitativ till en kvalitativ modell	26
3.3	Hur det nya statsbidragssystemet främjar kvalitet	29
3.4	Uppföljning i det nya bidragssystemet	30
3.5	Villkorsskärpning i det nya systemet	31
4	Fortsatta arbetet	32
4.1	Stöd för bidragsgivning till kommuner och regioner	32
4.2	Ökad myndighetssamverkan och kompetensutveckling	32
4.3	Risk- och sårbarhetsanalys i folkbildningen.....	33
4.4	Redovisning av studieförbundens ekonomi	34
5	Planerade åtgärder	41
5.1	Granskning av utbetalade kostnadsersättningar	41
5.2	Förbereder för gemensamma demokrativillkor.....	41
5.3	Granskning av studieförbundens rutiner vid samverkan.....	42
5.4	Stöd till nytt verksamhetssystem	42
6	Avslutning	44

1 Regeringens önskemål om en särskild redovisning

Folkbildningsrådet redovisar i denna rapport i enlighet med önskemålet i regeringens riktlinjer för budgetåret 2024 avseende Folkbildningsrådet från den 14 december 2023. Uppgiften återges nedan.

Särskild redovisning av uppföljningsåtgärder om studieförbunden

Folkbildningsrådet ska redovisa det fortsatta arbetet med uppföljningsåtgärder beträffande studieförbunden som presenterats i de särskilda rapporterna till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) i april 2021, april 2022, och april 2023. Rapporten ska lämnas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 10 maj 2024. Redovisningen ska bland annat innehålla en beskrivning av:

- åtgärder som har vidtagits för en mer transparent hantering av statsbidraget,
- hur rådet arbetat för att stärka arbetet med uppföljning och kontroll av statens stöd till studieförbunden,
- hur rådet har utvecklat arbetet med att säkra att studieförbunden följer gällande föreskrifter för statsbidragen till studieförbunden och rådets beslutade villkor för statsbidragen,
- de åtgärder som rådet har vidtagit för att säkerställa en tydligare redovisning av studieförbundens ekonomi,
- hur rådet har arbetat för ökad transparens och enhetlighet i studieförbundens hantering av statsbidraget när det gäller riktlinjer, dokumentation, redovisning samt återtag av medel.

I rapporten ska rådet redovisa vilka åtgärder som skulle krävas för att statsbidraget till studieförbunden från och med 2025 skulle kunna särredovisas på intäkts- och kostnadssidan.

Redovisningen ska innehålla en sammantagen analys av vidtagna åtgärders effekt, en bedömning av i vilken mån de har svarat mot identifierade behov samt en redogörelse för planerade åtgärder.

2 Behov, åtgärder och analys av effekter

Uppföljningen och kontrollen av statsbidraget har skärpts väsentligt de senaste åren.

2.1 Behovsanalys

Vad kan göras för att säkerställa att statsbidraget används i enlighet med det syfte staten har med stödet till folkbildningen? Det var den grundläggande fråga som Folkbildningsrådet arbetade med under våren 2021 och som ledde fram till ett särskilt åtgärdsprogram i arton punkter. Bakgrunden var att det hade upptäckts många fel i verksamhetsrapporteringen och att det är allvarligt om statliga medel inte används för sitt syfte.

Folkbildningsrådet bedömde att de flesta felen berodde på att det fanns brister i studieförbundens kvalitetsarbete. Det handlade om såväl felaktig inmatning av uppgifter eller att bidragsvillkor inte är uppfyllda, som fuskande grupper och samarbetspartners som ville komma åt medel. Det hade också förekommit bedrägerier i större skala. Ett par studieförbund hade drabbats av att egna medarbetare på egen hand eller tillsammans med andra manipulerat rapporteringen. I området Järva i Stockholms län upptäcktes organiserad brottslighet där studieförbunden stöttat verksamhet som inte alls genomförts.

Den granskning som Riksrevisionen startade, samtidigt som arbetet med åtgärdsprogrammet togs fram, har ytterligare stärkt Folkbildningsrådets analys. Riksrevisionen har också kunnat peka på vissa brister i den ekonomiska hanteringen.

Folkbildningsrådet accepterar inte att villkoren för att ta emot statsbidrag inte följs och dit hör att inte ha tillräcklig kontroll över verksamhetens innehåll och rapporteringen av den.

Ansvaret för bidraget ligger hos det mottagande studieförbundet.

Folkbildningsrådet ansvarar för en uppföljning av bidraget och för att vidta åtgärder om ansvaret brister hos studieförbund.

De behov som identifierades var bland annat stärkt kvalitetsarbete i studieförbunden och att Folkbildningsrådet ser över uppföljnings- och kontrollsystemen samt gör nödvändiga förändringar.

I huvudsak delades arbetet in förebyggande åtgärder, åtgärder som skärper bidragsvillkoren, åtgärder som förbättrar efterkontrollen, åtgärder inom Folkbildningsrådet och översyn av bidragssystemet.

En viktig utgångspunkt i tillskapandet av åtgärdsprogrammet var att det ska vara lätt att göra rätt. Genom åtgärderna ville Folkbildningsrådet underlätta för bidragsmottagarna och ge mer stöd så att den verksamhet de bedriver uppfyller bidragsvillkoren. Programmet innehöll en palett av åtgärder för att nå dessa syften.

2.2 Genomförda åtgärder

På kommande sidor redovisas en beskrivning av de ursprungliga åtgärderna, en redovisning av hur Folkbildningsrådet arbetat med dem och vilka effekter som har kunnat iaktas av respektive åtgärd.

2.2.1 Krav på registersamkörning under pågående verksamhet

Beskrivning

Studieförbunden har gemensamt utvecklat redskap för att samköra register för att upptäcka felaktigheter. Folkbildningsrådet kräver att samkörningar inte bara sker i efterhand utan även under pågående verksamhetsår.

Redovisning

Åtgärden är genomförd. Folkbildningsrådet har infört krav på samkörning av uppgifter om studieförbundens verksamhet vilket sker minst två gånger per verksamhetsår sedan 2021. Folkbildningsrådet har också tydliggjort studieförbundens ansvar för en systematisk och löpande internkontroll. Studieförbundens egenutvecklade analysverktyg är viktiga för att i ett så tidigt skede som möjligt identifiera fel, och har inneburit att till exempel verksamhet som har dubbelrapporterats till flera studieförbund direkt har kunnat upptäckas och åtgärdas.

Studieförbunden genomför idag fyra samkörningar av sina register under pågående verksamhetsår och ytterligare en när året är avslutat.

Sedan 2020 har antalet sammankomster som fastnar i samkörningen minskat från 1,2 procent till 0,005 procent av antalet sammankomster för 2022. För verksamhetsåret 2023 låg det på knappt 0,002 procent.

Den kraftiga minskningen i andelen sammankomster som fastnar i samkörningen visar också att den här typen av fel i princip arbetats bort. Det beror på dels att studieförbunden utbildar cirkelledarna kring vikten av korrekt närvarorapportering, dels att den uppsåtliga felrapporteringen i princip är borta. Studieförbunden rapporterar att de sammankomster som fastnade under 2023 i princip bestod av enstaka deltagare och enstaka timmar och att hela grupper och cirklar inte längre dubbelrapporteras.

Effekt

Åtgärden gör att fel upptäcks med större träffsäkerhet och kan åtgärdas tidigt.

2.2.2 Krav på digitala närvarolistor och digital signering

Beskrivning

Digitala närvarolistor och digital signering av närvarolistor införs som ett obligatorium från och med 2022. Motiverade undantag kan godkännas. Syftet är att underlätta såväl löpande kontroll som efterkontroll av verksamheten.

Redovisning

Åtgärden är genomförd. Folkbildningsrådet har infört krav på digital signering med e-legitimation. Studieförbunden har möjlighet att i undantagsfall, 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 under 2021 andelen verksamhet som signeras digitalt till 84 procent i genomsnitt. Under verksamhetsåret 2022 ökade andelen med ytterligare en procentenhet. För 2023 låg andelen på 95 procent.

Effekt

Åtgärden underlättar både löpande kontroll och efterkontroll. Användandet av svensk e-legitimation säkerställer ledarens identitet i ökad utsträckning.

2.2.3 Effektivt åtgärdspaket för musikbandsverksamheten

Beskrivning

Studieförbundens musikverksamhet med band måste kvalitetssäkras. I den utökade kontrollen framgick att det i denna verksamhet funnits en relativt stor andel fel. Folkbildningsrådet ska från respektive studieförbund begära in en åtgärdsplan som beskriver hur man ska komma till rätta med felaktig rapportering och hur man arbetar med rimlighetsbedömningar av statsbidragsanvändningen i musikverksamheten. Folkbildningsrådet har också en förväntan på att studieförbunden kommer fram till gemensamma förhållningssätt och åtgärder.

Redovisning

Åtgärden är genomförd. Studieförbunden har bedrivit ett gemensamt arbete och har genom att träffa överenskommelser om hur verksamheten ska hanteras förekommit Folkbildningsrådets krav på enskilda åtgärdsplaner. En av de viktigaste överenskommelserna är 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 resurser, vilket varit fallet tidigare. Att verksamheten rapporteras digitalt är också viktigt för att möjliggöra en effektiv analys av avvikande mönster i rapporteringen.

Effekt

Åtgärden har kraftfullt reducerat de sårbarheter inom rapporteringen av musikverksamheten som tidigare lett till stora felaktigheter.

2.2.4 Direktinformation om bidragsvillkor till cirkelledare och nyanställda

Beskrivning

Information till cirkelledarna om statsbidragsvillkor förmedlas genom respektive studieförbund och dess lokala medarbetare.

Folkbildningsrådet erbjuder en introduktionsutbildning på en dag för studieförbundens funktionärer på såväl lokal, regional som nationell nivå. Målgruppen är verksamhetsutvecklare, ekonomer och chefer med flera. Syftet är att företrädesvis nyanställda ska få en information om föreskrifter

och villkor direkt från Folkbildningsrådet. Utbildningen ska stödja att medel till folkbildningen används i enlighet med syftena.

Redovisning

Åtgärden är genomförd. Folkbildningsrådet har tagit fram en grundläggande utbildning om statsbidrag till studieförbund. Målet är att deltagarna efter genomgången utbildning ska känna till statens syften med statsbidraget till folkbildningen samt de villkor som gäller och krav som ställs på verksamhet med statsbidrag. Utbildningen är en dag lång och riktar sig till nyanställda i studieförbunden. Grundutbildningen 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. Under 2023 genomfördes nio utbildningstillfällen med nästan 300 deltagare. I och med införandet av det nya bidragssystemet har intresset för vårens utbildning varit stort och lockat även de som arbetat länge på ett studieförbund. Under våren 2024 deltog drygt 250 personer i utbildningen.

Under hösten kommer Folkbildningsrådet att erbjuda digitala halvdagsutbildningar som vänder sig till samtliga medarbetare med fokus på det nya bidragssystemet, men även en skraddarsydd heldagsutbildning för de som är nyanställda.

Effekt

Åtgärden har ökat kännedomen om och efterlevnaden av bidragsvillkoren hos studieförbundens medarbetare.

2.2.5 Pilotprojekt med peer review

Beskrivning

Studieförbundens egenkontroll sker på ett självständigt sätt, dels eftersom varje studieförbund är ansvarigt för sin statsbidragsanvändning, dels för att verksamhetsprofilerna är olika. Ett utbyte mellan studieförbunden bör stimuleras för att finna bästa praxis. I ett pilotprojekt genomför Folkbildningsrådet en försöksverksamhet med peer review, med början 2021, i syfte att utveckla egenkontrollen genom ömsesidig granskning.

Redovisning

Åtgärden är genomförd. En försöksverksamhet med ett tjugotal deltagare från studieförbunden och fyra processledare har startat. Tonvikt i försöksverksamheten har legat på att utforska olika sätt att arbeta med kollegial granskning och kollegialt lärande. Deltagarna arbetade dels med 100 slumpmässigt utvalda arrangemang från verksamhetsåret 2021, dels med exempel från den egna verksamheten.

Erfarenheter och lärdomar från försöksverksamheten, som är avslutad, utgör underlag för beslut om verksamheten ska genomföras i större skala.

Effekt

Folkbildningsrådet bedömer att försöksverksamheten visat på att metoden kan leda till ökad transparens mellan studieförbunden. Arbetet med att bedöma hur metoden skulle kunna tillämpas i större skala pågår.

2.2.6 Samarbete med polisen och andra myndigheter

Beskrivning

Folkbildningsrådet fortsätter samarbete med polisens nationella operativa avdelning (NOA), liksom med andra myndigheter med bidragsgivande uppdrag.

Redovisning

Åtgärden är genomförd. Folkbildningsrådet har tillsammans med Studieförbunden i samverkan haft kontakt med polisens nationella operativa avdelning (NOA). Bland annat har samverkan resulterat i ett stöd för hur polisanmälan kan göras av enskilda studieförbund som utsätts för fusk.

Folkbildningsrådet har också kontakter med andra myndigheter med bidragsgivande eller kontrollerande uppdrag. Det gäller såväl på en generell nivå som i enskilda ärenden.

Sedan 2023 har Folkbildningsrådet också utökat samarbetet med andra myndigheter till att även omfatta kompetensutveckling för studieförbunden (se avsnitt 4.2).

Effekt

Åtgärden har ökat medvetenheten och stärkt kompetensen inom folkbildningen och på Folkbildningsrådet att förebygga och motverka välfärdsbrottslighet.

2.2.7 Demokratistärkande metoder utvecklas

Beskrivning

Folkbildningsrådet ska med början 2021 utarbeta ett metodmaterial till stöd för cirkelledare och ansvariga i samverkande föreningar med syfte att stärka verksamhetens demokrativärde och motverka antidemokratiska uttryck och extrema rörelsers propaganda. Studieförbunden bör aktivt ta en roll i att utifrån demokratisynpunkt stödja, utveckla och utmana föreningslivets arbetsformer.

Redovisning

Åtgärden är genomförd. Med stöd av Folkbildningsrådet har ett material kring demokratiska dilemman tagits fram inom ramen för projektet Vi måste prata. Materialet kan användas på lokalt plan inom studieförbunden.

Folkbildningsrådet har även avsatt medel som kan användas för metod- och kompetensutveckling i studieförbunden kring demokrati i en ny tid. Folkbildningsrådet samverkar med Forum för levande historia kring det demokratiska samtalet och diskussioner förs om att ytterligare stärka samverkan.

Folkbildningsrådet följer arbetet med ett nytt statligt demokrativillkor som lagts på riksdagens bord och arbetar med förberedelser (se avsnitt 5.2).

Effekt

Åtgärden har lett till att folkbildningens demokratistärkande funktion värnas. Lokala medarbetare får stöd i sitt arbete kring demokratifrågorna. Studieförbundens demokratistärkande arbete är givetvis ingen åtgärd som kan avslutas, utan den är själva kärnan i folkbildningen.

2.2.8 Tak på 480 studietimmar

Beskrivning

Från och med 2021 har Folkbildningsrådet skärpt studieförbundens bidragsvillkor. En person kan bara delta 480 studietimmar (motsvarar 360

klocktimmar) med bidrag per år i ett studieförbund. Villkoret syftar till att skapa en rimlighetsgräns för hur mycket statsbidrag som kan utgå för en persons studiecirkeldeltagande.

Sedan tidigare gäller att en studiecirkel kan rapporteras för högst tolv studietimmar per vecka. Ytterligare rimlighetsbegränsningar kan komma att beslutas.

Redovisning

Åtgärden är genomförd. Folkbildningsrådet har genomfört en analys av rapporteringen i förhållande till taket på 480 studietimmar per deltagare och studieförbund och har kunnat konstatera att begränsningen fungerar och efterlevs. Begränsningen minskar möjligheten till bidragsmaximering och styr mot att nå fler unika deltagare. Ett undantag från regeln om max 480 timmar har beviljats för anställda 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.

I det nya bidragssystemet som gäller från 1 januari 2024 finns möjlighet att genomföra studiecirkel i kursform som riktar sig till personer långt från arbetsmarknaden. I denna kursform kan träffarna vara längre och tätare men gränsen på 480 studietimmarna per deltagare gäller även denna verksamhet.

Verksamhetsrapporteringen från 2021 visar att andelen deltagare som deltar mer än 350 studietimmar om året var cirka tre procent, en minskning från sex procent 2020 och nio procent 2019. För 2023 låg andelen på knappt två procent.

Effekt

Åtgärden har lett till en begränsning av verksamhetsvolymen och minskade möjligheter till bidragsmaximering.

2.2.9 Underrättelseskyldighet om fel och fusk

Beskrivning

Ett villkor om underrättelseskyldighet om vid misstänkta oegentligheter av statsbidrag införs från och med 2022. När sådant upptäcks eller misstänks ska bidragsmottagaren, det vill säga studieförbundet på nationell nivå, utan dröjsmål underrätta Folkbildningsrådet och informera om

studieförbundets åtgärder. Vid behov upprättar Folkbildningsrådet ett avvikelseärende för utredning.

Redovisning

Åtgärden är genomförd. Folkbildningsrådet har infört en skyldighet att utan dröjsmål anmäla omständigheter som kan tyda på systematiska fel, oegentligheter eller felaktigt utnyttjande av statsbidrag till Folkbildningsrådet.

För att underlätta rapporteringen har Folkbildningsrådet tagit fram ramar för hur en anmälan ska göras och tagit fram en disposition för studieförbundens egna utredningar. Inkomna anmälningar och utredningar bedöms utifrån ett bedömningsstöd som ökar likvärdigheten i studieförbundens egna utredningar.

Under 2022 anmälde studieförbunden elva avvikelser och under 2023 två avvikelser. Sammantaget föranledde tre av anmälningar att Folkbildningsrådet inledde en granskning.

Effekt

Åtgärden har ökat transparens, likabehandling, rättssäkerhet och effektivitet i hanteringen av omständigheter som kan tyda på systematiska fel, oegentligheter eller felaktigt utnyttjande av statsbidrag.

2.2.10 Utökade sanktionsmöjligheter för Folkbildningsrådet

Beskrivning

Folkbildningsrådets sanktionsmöjligheter är enligt folkbildningsförordningen att besluta om återkrav av medel vid felaktig användning. Folkbildningsrådet avser att under 2021 utreda möjliga ytterligare sanktionsmöjligheter såsom innehållande av medel tills rättelse sker samt allmän straffavgift. En dialog kan behöva föras med Utbildningsdepartementet om ändring i förordningen.

Redovisning

Åtgärden är genomförd. Folkbildningsrådet har genomfört en utredning om ytterligare sanktionsmöjligheter och haft en dialog med Utbildningsdepartementet.

Genom ett avgörande i Kammarrätten i Stockholm i maj 2022 bekräftades att Folkbildningsrådet har rätt att såväl innehålla beviljat statsbidrag som

att inte längre betala ut statsbidrag till den bidragsmottagare (folkhögskola) som ärendet gällde. Under 2023 fattade regeringen också beslut som gör att dessa sanktionsmöjligheter numera också framgår av statsbidragsförordningen.

Effekt

Åtgärden förväntas leda till ökad efterlevnad av statsbidragsvillkor och ökat förtroende för hanteringen av statsbidraget i alla led. Dessutom har åtgärden i sig tydliggjort Folkbildningsrådets befogenheter.

2.2.11 Krav på revisionsintyg

Beskrivning

Från och med 2022 införs ett villkor som innebär att studieförbunden årligen ska lämna in ett revisionsintyg. Intyget ska avse revisorernas granskning av studieförbundets följsamhet gentemot de villkor som avser egenkontroll och särskild kontroll. Revisionsintyget ska följa de anvisningar som Folkbildningsrådet utfärdar.

Redovisning

Åtgärden är genomförd. Folkbildningsrådet har infört krav på revisionsintyg och i samarbete med en revisionsbyrå utarbetat en mall för detta. Modellen bygger på granskning enligt särskild överenskommelse där studieförbundens auktoriserade revisorer ska intyga ett antal kontrollpunkter när det gäller studieförbundens systematiska internkontroll. Kontrollpunkterna anges i en revisorsinstruktion som tas fram av Folkbildningsrådet. Exempelvis att det finns en dokumentation som visar att studieförbundet genomfört den samkörning av verksamheten som ska göra.

Revisionsintygen har lämnats till Folkbildningsrådet två gånger: mars 2023 och januari 2024. Inför verksamhetsåret 2025 planeras en större uppdatering av kontrollpunkterna i intyget med anledning av det nya bidragssystemet.

Effekt

Åtgärden har lett till ökad transparens i hur studieförbundens kontroller utförs.

2.2.12 Avvikelsehanteringen systematiseras

Beskrivning

En ny modell för hur Folkbildningsrådet ska agera vid indikationer om felaktig bidragsanvändning har beslutats i februari 2021. Redskapet utgörs av en systematiserad process för avvikelsehantering. Bidragsmottagarnas egna utredningar av felaktigheter ersätts av att de får lämna underlag för Folkbildningsrådets utredning.

Redovisning

Åtgärden är genomförd. Folkbildningsrådet har hanterat avvikelser i folkbildningsverksamheten enligt de riktlinjer som beslutades av styrelsen i februari 2021. Under våren 2024 revideras riktlinjerna, bland annat mot bakgrund av de erfarenheter som Folkbildningsrådet samlat på sig genom de granskningar som genomförts sedan 2021.

Folkbildningsrådets resurser för att arbeta med granskningar har utökats, vilket skapar förutsättningar för att genomföra fler granskningar. Resurser har också tillförts för att i högre utsträckning än tidigare kunna anlita extern kompetens för granskningarna.

I de fall Folkbildningsrådets granskning leder till att det finns misstanke om brott ska polisanmälan göras, vilket det finns en rutin för.

Under 2022 hanterades 13 ärenden som gällde studieförbund. Under 2023 hanterades sex ärenden varav två avsåg granskning av demokrativillkor.

Effekt

Åtgärden har ökat Folkbildningsrådets oberoende roll i utredning och granskning. Därtill har transparens, likabehandling, rättssäkerhet och effektivitet i granskningarna ökat.

2.2.13 Internkontrollen skärps

Beskrivning

Studieförbundens reguljära årliga internkontroll med urval utifrån risk- och väsentlighetsanalys kompletteras med riskparametrar som är gemensamma för alla studieförbund.

En del av egenkontrollen ska utgöras av en för alla studieförbund enhetlig och transparent granskningsprocess. Riskparametrar ska kunna skiftas för att stegvis belysa allt större del av verksamheten.

Från och med 2021 utökas den reguljära särskilda kontrollen som ska lämnas in den 1 november. Kontrollen ska utföras i enlighet med riktlinjer från Folkbildningsrådet. Riktlinjerna ska innehålla krav på ett riskbaserat urval med fördefinierade risknivåer, en redovisning av granskningsunderlag samt en redovisning av hur stor del av underlaget som justerats. Syftet är att kontrollen får en standardiserad och transparent del. Villkoren från och med 2022 ändras så att även rättad verksamhet ska leda till att medel lämnas tillbaka utan direkt omfördelning.

Redovisning

Åtgärden är genomförd. 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.

De tidigare begreppen för kontroll som görs i efterhand har ändrats till efterkontroller. En av dessa ska göras av studieförbunden utifrån Folkbildningsrådets anvisningar såvitt gäller riskbaserat urval och granskningsmetod. Studieförbunden överlämnar protokollen från den kravställda efterkontrollen till Folkbildningsrådet som granskar dessa.

Efterkontrollen ska numera lämnas in i mars i stället för som tidigare i november vilket skapar mer utrymme för studieförbunden att arbeta med den löpande internkontrollen för ett tidigt omhändertagande av eventuella fel.

För att möta de ökade kraven har studieförbunden i de flesta fall förstärkt sin kapacitet på förbunds nivå. Även Folkbildningsrådet har förstärkt bemanningen vad gäller uppföljning.

Folkbildningsrådet har beslutat om principer för återkrav, som innebär att medel kan återkrävas så snart ett ärende är avslutat eller studieförbunden har rättat sin verksamhetsrapportering.

Effekt

Åtgärden har lett till förbättrad kontroll, ökad transparens och högre kvalitet i efterkontrollen. Det blir en tydlig ekonomisk konsekvens av fel.

2.2.14 Rimlighetskontrollen utökas

Beskrivning

Folkbildningsrådet kommer från och med 2022 att utöka och fördjupa statistikkörningar som underlättar rimlighetskontroll och rimlighetsbedömningar i studieförbundens kontrollarbete. Statistikkörningar ska göras utifrån olika riskbedömningar och även i undersökande syfte för att finna avvikelser.

Redovisning

Åtgärden är genomförd till viss del. Då studieförbundens verksamhet minskat på grund av restriktioner i samhället kopplade till pandemin har det inte funnits samma datamängd att bearbeta i rimlighetskontrollerna. Folkbildningsrådet kommer därför att utveckla sina statistikkörningar när verksamheten ökar.

Folkbildningsrådet har i villkoren för 2022 infört tydligare krav på att studieförbunden ska genomföra rimlighetskontroller i sin verksamhet.

Effekt

Åtgärden kan ännu inte bedömas.

2.2.15 Ökad kapacitet för utredning och egen granskning

Beskrivning

Folkbildningsrådet har under 2021 beslutat att permanent utöka resurserna för uppföljning och kontroll med flera tjänster. Ett utredningsteam skapas med uppgift att undersöka dels anmälda avvikelser, dels verksamhet där Folkbildningsrådet, utan att anmälan om avvikelse föreligger, identifierat att risk finns för felaktig bidragsanvändning. Vid misstanke om felaktigt bidragsanvändande ska Folkbildningsrådet kunna granska verksamhet genom exempelvis oanmälda besök, stickprovskontroller och större genomlysningar.

Resurstillskottet är en del av ett flerårigt utvecklingsarbete där Folkbildningsrådet stärker sin roll att verka i myndighets ställe.

Redovisning

Åtgärden är genomförd. Folkbildningsrådet har förstärkt kansliet med motsvarande fyra heltidstjänster som utredare. Under 2023 skapades också

en rättsenhet med för närvarande tre jurister. Kapaciteten för att genomföra egna utredningar är därmed stärkt och kompletteras vid behov med extra resurser från övriga medarbetare på kansliet eller extern kompetens av olika slag.

Studieförbunden avsätter också mer resurser till uppföljning och kontroll. Det är nödvändiga prioriteringar för att komma till rätta med de fel och brister som har funnits, men eftersom det sker på bekostnad av resurser direkt till verksamheten är det angeläget med noggranna avvägningar hos studieförbunden om ytterligare utökning av kapaciteten ska ske.

Effekt

Åtgärden har lett till ökad kapacitet för utredning och granskning.

2.2.16 Visselblåsarfunktion förstärks

Beskrivning

Möjligheten att lämna uppgifter vid misstanke om att statsbidraget används felaktigt förstärks genom att en visselblåsarfunktion från och med våren 2021 kommer att finnas på Folkbildningsrådets hemsida. Tjänsten är öppen för att anonymt kommunicera misstänkta oegentligheter utan risk för represalier och med en säker utredningsprocess.

Redovisning

Åtgärden är genomförd. Folkbildningsrådet har infört en digital tjänst för anonym visselblåsning avseende studieförbundens verksamhet. Den finns tillgänglig via Folkbildningsrådets webbplats sedan hösten 2021. Genom verktyget garanteras en säker och anonym kommunikation mellan uppgiftslämnaren och Folkbildningsrådet.

Alla studieförbund har idag egna tjänster för visselblåsningar.

Sedan tjänsten togs i bruk har 28 visselblåsningar avseende studieförbund gjorts (2021: 1 st, 2022: 11 st, 2023: 16 st). Innan tjänsten togs i bruk har ett antal anonyma anmälningar inkommit på andra sätt och har hanterats som signaler om felaktig bidragsanvändning.

Effekt

Åtgärden ger Folkbildningsrådet utökade möjligheter till information om brister studieförbundens verksamhet och för att bedöma om och hur felaktig bidragsanvändning har skett.

2.2.17 Uppföljningsmodellen utvecklas

Beskrivning

Under våren och sommaren 2021 görs en översyn av Folkbildningsrådets uppföljningsarbete. Översynen inkluderar formerna för bidragsmottagarnas systematiska kvalitetsarbete. Jämförelser görs med och inspiration hämtas från andra myndigheter och organisationer. Ökad transparens i uppföljningen ska eftersträvas och möjligheten att tillgängliggöra mer material om studieförbunden inom ramen för uppföljningsprocessen ska ses över. Översynen kommer att leda till förslag på ytterligare förändringar av uppföljningen utöver de åtgärder som ovan redovisats, både på kort och lång sikt.

Redovisning

Åtgärden är genomförd. Folkbildningsrådet har genomfört en översyn av uppföljningsarbetet, inklusive formerna för bidragsmottagarnas systematiska kvalitetsarbete.

Översynen ledde till en effektivisering av uppföljningsprocessen. Genom den snabbare processen får studieförbunden en mer aktuell och relevant återkoppling på det arbete som de redovisar. För Folkbildningsrådet innebär den effektivare uppföljningen en ökad trygghet när beslut om fördelning av bidrag ska fattas.

Utöver detta ställer villkoren från och med 2022 tydligare krav på att studieförbunden ska redovisa sitt systematiska kvalitetsarbete i en särskild rapport till Folkbildningsrådet. Att det nya revisionsintyget infördes gör också att vissa kvalitetsfrågor får en tydligare och mer jämförbar redovisning mellan studieförbunden.

Genom de förändrade arbetssättet frigörs kapacitet att följa de aspekter av verksamheten som är viktigast för uppföljningen av bidragsgivningen.

Folkbildningsrådet har börjat göra platsbesök i verksamheten. Under 2023 granskades hanteringen av kostnadsersättningar med hjälp av besök. För 2024 genomförs denna granskning på nytt. Då ska därtill rutiner för samverkan med nya samverkansparter granskas.

Effekt

Åtgärden har lett till tydligare krav på studieförbunden samt förbättrad och mer effektiv uppföljning från Folkbildningsrådets sida. Åtgärden förväntas

också leda till ökat förtroende för Folkbildningsrådets uppföljning och utvärdering.

2.2.18 Bidragssystemet ses över

Beskrivning

Bidragssystemet för studieförbunden förändrades 2017. Då infördes bland annat bidragsvariabler för unika deltagare, geografisk utbredning och korttidsutbildade. Folkbildningsrådet har beslutat om en översyn av modellen. Det finns behov av ett större omtag så att bidragssystemet i ännu högre grad befrämjar kvalitet – vilket ska vägas mot önskemålen om att folkbildningen ska nå så många som möjligt. Översynen påbörjas under våren 2021 och omfattar både studieförbund och folkhögskolor.

Redovisning

Åtgärden är genomförd. Folkbildningsrådet har utrett och infört ett nytt bidragssystem för studieförbund från och med 1 januari 2024 (se avsnitt tre).

Effekt

Effekterna går ännu inte att bedöma eftersom det nya bidragssystemet nyligen infördes den 1 januari 2024. Folkbildningsrådet har gett stöd till en treårig forskarledd studie om det nya bidragssystemet. Folkbildningsrådet ger även särskilt stöd till innovativa, kvalitetshöjande åtgärder i studieförbunden. Förväntad effekt av det nya systemet är att statsbidraget används för sitt syfte samt utvecklad förmåga för folkbildningen att möta samhällsbehov.

2.3 Åtgärder som tillkommit

Några åtgärder som rör uppföljning och kontroll har tillkommit efter det ursprungliga åtgärdsprogrammet från 2021. De redovisas här.

2.3.1 Skärpta krav på hantering av kostnadsersättningar

Beskrivning

En kostnadsersättning är en ersättning från ett studieförbund till en samverkanspart eller en privatperson för utlägg som denne har gjort för en folkbildningsverksamhet. Kostnadsersättningar utgör en liten del av

studieförbundens kostnader. De innebär dock en ökad risk för att statsbidrag används felaktigt varför de kräver en god hantering.

Riksrevisionens granskning av utbetalningar som studieförbunden gjort under våren 2021 visade på brister. Kostnadsersättningar hade enligt granskningen betalats ut med bristande underlag eller på oklara grunder, vilket ökade risken för felaktig bidragsanvändning.

Redovisning

Folkbildningsrådet har skärpt kraven på när studieförbunden kan använda kostnadsersättningar och villkoren för sådana avseende dokumentation och koppling till verksamhet. Dialogen med studieförbunden har varit god och de har utvecklat sitt arbete. Det har bland annat handlat om tydligare interna riktlinjer och krav på underlag samt att ge de nationella redovisningscentralerna mandat att stoppa utbetalningar som inte är i överensstämmelse med villkoren.

En egen granskning av kostnadsersättningar enligt Riksrevisionens metod genomfördes av Folkbildningsrådet under 2023. Totalt identifierades brister i fyra procent av fallen. I ett fall valde studieförbundet att ytterligare utreda verksamheten efter Folkbildningsrådets granskning och inkom med en rättelse. I övriga fall var bristerna ringa och Folkbildningsrådet initierade inga ytterligare åtgärder. Granskningen visade sammantaget på en god hantering av utbetalda kostnadsersättningar under 2023.

Under 2022 och för 2023 utgjorde kostnadsersättningarna ungefär två procent av studieförbundens kostnader.

Folkbildningsrådet kommer att återupprepa granskningen under 2024 (se avsnitt 5.1).

Effekt

Åtgärden har lett till minskad användning av kostnadsersättningar, ökad tydlighet hur medel kan användas och minskade risker i hanteringen.

2.3.2 Gränsdragning mot verksamhet med kommersiellt syfte

Beskrivning

Förordningen ställer krav på att statsbidraget inte får användas till verksamheter med kommersiellt syfte. I senare propositioner förs inga närmare resonemang om hur detta villkor ska tolkas och tillämpas. Det berörs dock i folkbildningspropositionen 1990/91:82 på följande sätt:

”Om folkhögskolor och studieförbund skall åtnjuta det förtroende som är en förutsättning för bidragsgivningen är därför främst beroende på dem själva. Endast genom att hävda det fria bildningsarbetets värde och ideal och verksamhetens obundenhet och oberoende kan folkhögskolor och studieförbund skapa respekt och förtroende för sig själva och för sin roll i samhället. En verksamhet som utförs som uppdrag och finansieras på kommersiell bas får en annan karaktär än den som bärs upp av en fri och frivillig folkbildning och stöds av samhälleliga bidrag. Motiven för både statliga och kommunala bidrag minskar eller försvinner i den mån som folkhögskolor och studieförbund anordnar parallella utbildningar till dem som stat och kommun redan har ansvar för. Den utbildning som bedrivs inom folkbildningen skall vad gäller både rekrytering, form och arbetsätt utgöra ett alternativ till utbildningar inom det offentliga skolväsendet och, i vissa fall högskolan”.

Förordningens förbud kan mot bakgrund av de resonemang som förs i propositionen tolkas på flera sätt. Exempelvis att en kommersiell aktör som bedriver arbetsmarknadsutbildning inte kan få statsbidrag för att bedriva folkhögskoleutbildning. Inte heller att ett studieförbund kan bedriva språkutbildning med statsbidrag som uppdragsutbildning. Propositionen kan också tolkas utifrån vilken profil som är önskvärd att folkhögskolor och studieförbund ska ha.

Riksrevisionen visade i sin granskning att det fanns exempel på samverkan mellan studieförbund och andra aktörer som innebar att resurser överfördes till enskilda företag som oavsett tolkning av villkoret kan vara problematisk. Samtidigt är studieförbund viktiga arbetsgivare för många kulturarbetare och att de idag får ersättning som företagare jämfört med som tidigare tillfälligt anställda behöver inte per automatik vara problematisk. En bedömning måste därför göras i varje enskilt fall.

Redovisning

Folkbildningsrådet har uppmärksammat studieförbund på olämpliga upplägg som antingen kan bryta mot förordningens förbud mot att använda statsbidraget till verksamheter med kommersiellt syfte eller kraven på ansvar för verksamheten. Ett arbete pågår också på Folkbildningsrådet med att närmare analysera förordningen på det här området.

Effekt

Åtgärderna går ännu inte att bedöma.

2.3.3 Gränsdragning mot föreningars ordinarie verksamhet

Beskrivning

Av tidigare propositioner för folkbildningen framgår att statsbidrag inte får användas som ett allmänt verksamhets- eller organisationsstöd. Detta framgår också av Folkbildningsrådets villkor för statsbidrag till studieförbunden. Riksrevisionens granskning visade dock att det finns gråzoner när det gäller gränsdragning. De rekommenderade därför att villkoren tydliggörs.

Redovisning

Åtgärden är genomförd. Dåvarande villkor om att statsbidrag inte får användas till ett allmänt verksamhets- eller organisationsstöd har kompletterats med krav på att studieförbundet ska göra en rimlighetsbedömning av vad som kan finansieras med statsbidrag i organisationer med en stor andel folkbildningsmässig verksamhet. Det nya villkoret gäller från och med 2024.

Regeringen har också förtydligat förordningen på denna punkt så att det nu framgår att statsbidraget inte får användas för kostnader som inte har ett direkt samband med folkbildningsverksamheten.

Effekt

Åtgärden går ännu inte att bedöma. Förväntad effekt är likvärdiga bedömningar i gränsdragningsfrågor om samarbeten med föreningar mellan studieförbunden.

2.4 Analys av vidtagna åtgärders effekt

De åtgärder som Folkbildningsrådet fattat beslut om i det ursprungliga 18-punktsprogrammet har tillsammans med de åtgärder som därefter tillkommit sammantaget haft mycket positiva effekter.

En mer transparent hantering av statsbidraget har skapats genom åtgärderna som gäller samkörning av register, digitala närvarolistor, pilotprojekt för peer review, införandet av underrättelseskyldighet, stärkt internkontroll, krav på revisionsintyg, systematiserad avvikelshantering, utvecklad uppföljningsmodell, införande av visselblåsarfunktion, skärpta krav på hantering av kostnadsersättningar och införandet av ett nytt bidragssystem.

Uppföljningen och kontrollen av statens stöd till studieförbunden har stärkts genom åtgärderna som rör efterkontroller, införande av revisionsintyg, införande av platsbesök i verksamhet, införande av underrättelseskyldighet, systematiserad avvikelsehantering, ökad kapacitet för utredning och egen granskning samt förbättrade ekonomiska definitioner.

För att säkra att studieförbunden följer gällande föreskrifter för statsbidrag och rådets beslutade villkor för statsbidragen har effekter nåtts genom åtgärderna om att konkretisera studieförbundens ansvar för samarbete, pedagogik och kostnader samt rådets utbildning av medarbetare i studieförbunden. Det har också tydliggjorts vilket mandat Folkbildningsrådet har i relation till studieförbunden.

Effekter för att säkerställa en tydligare redovisning av studieförbundens ekonomi, och därigenom bättre kunna redovisa statsbidragets användning, ges genom den gemensamma ekonomimodell som är under utformande. Den möjliggör en tydligare redovisning av statsbidraget. Införandet av revisionsintyg säkerställer en högre grad av kontroll över studieförbundens redovisning.

Effekter rörande ökad transparens och enhetlighet i studieförbundens hantering av statsbidraget när det gäller riktlinjer, dokumentation, redovisning och återkrav av medel ges genom att Folkbildningsrådets åtgärder sammantaget har lett till att studieförbunden har utvecklat sina riktlinjer för folkbildningsverksamheten och sin dokumentation. Redovisningarna till Folkbildningsrådet har utvecklats genom att studieförbunden idag lämnar rapporter om sitt kvalitetsarbete, genom internkontrollens utformning, genom att de genomför självvärdering samt genom att de lämnar revisionsintyg.

Enhetligheten har ökat avseende hur och när studieförbundens rättelser av verksamhet som tidigare redovisats till rådet görs.

Studieförbunden har gjort märkbara förflyttningar i sitt kvalitetsarbete i alla delar, alltifrån förebyggande åtgärder till åtgärder som stärker kontrollen.

Folkbildningsrådet bedömer att de åtgärder som vidtagits sedan 2021 har motsvarat de behov som funnits av en förbättrad uppföljning och kontroll av statsbidragets användning i studieförbunden. Den stora bredden av åtgärder har täckt in brister som har funnits.

Även om den uppföljning som funnits tidigare har fungerat väl på många punkter har det förbättringsarbete som skett bidragit till en mycket starkare kontroll över statsbidragets användning. Det är givetvis angeläget att inte stanna vid de åtgärder som nu har vidtagits. Att utveckla uppföljningen är en stående uppgift för Folkbildningsrådet. Bedömningarna om vad utvecklingsarbetet de närmaste åren ska ha för innehåll redovisas senare i rapporten.

3 Nytt statsbidragssystem

Det nya statsbidragssystemet för studieförbunden som började gälla den 1 januari 2024 är resultatet av ett omfattande arbete som påbörjades våren 2020. Systemet innebär att statsbidraget för första gången ska fördelas baserat på bedömning av kvalitet.

Det nya statsbidragssystemet möter flera olika behov. Det tillgodoser sedan länge framförda önskemål om att bidragsfördelningen ska innehålla kvalitativa element. Folkbildningsrådets bedömning är att systemet dessutom möter ett antal av Riksrevisionens rekommendationer och ger svar på flera av de frågor som regeringen lyft.

Systemet innehåller nödvändiga villkorsskärpningar som Folkbildningsrådet bedömer kraftigt begränsar både incitament och möjligheter till felaktig bidragsanvändning. 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 förväntade effekter.

3.1 Tidigare statsbidragssystem

Studieförbundens statsbidragssystem har genom decennierna i olika hög grad premierat rörlighet främst avseende möjligheten att genom ökade verksamhetsvolymerna få mer statsbidrag. Det senaste 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.

Verksamhetsstödet i systemet från 2017 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, men har inte beaktat om aktörerna genomfört verksamhet med hög kvalitet.

3.2 Från en kvantitativ till en kvalitativ modell

Det nya 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 infört en modell där kvalitativa element inte bara är en av flera utgångspunkter utan utgör grunden för hela fördelningen av statsbidraget.

Folkbildningsrådet har således 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 systemet 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 många olika studieförbund har varit att de därigenom kan ge folkbildningen 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 det nya systemet 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 angelägna 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 eller fasas ut.

3.2.1 Verksamhetsåtagande och bedömning i det nya systemet

I det nya systemet fördelas statsbidraget 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
- sin profil i förhållande till olika indikatorer och omvärldsanalys
- en självvärdering av innevarande treårsperiod.

Verksamhetsmålen ska återspegla studieförbundens egna profiler. De ska dessutom svara mot behov hos individer och samhället som identifierats i en omvärldsanalys som Folkbildningsrådet arbetat 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 har Folkbildningsrådet tagit fram ramar för hur verksamhetsåtagandena bör se ut. Målen kan 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.

Indikatorer används såväl för att formulera mål som för uppföljning. De kopplas till en i bidragsvillkoren införd beskrivning av verksamhetens kvaliteter. Tidigare volymmått finns kvar som en parameter, både för att upprätthålla statistiska serier, och för att ingå som delar i indikatorerna.

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

3.2.2 Folkbildningsrådet sammanställer bedömningsunderlag

Inför en kommande treårig bidragsperiod sammanställer Folkbildningsrådet ett bedömningsunderlag. Det innehåller förutom studieförbundens åtaganden även

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

3.2.3 Folkbildningsrådet analyserar

Folkbildningsrådets uppgift är 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.

3.2.4 Bedömargrupp

Den externa bedömargruppen 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 grund. Att ha externa ledamöter minimerar dessutom risken för att jävssituationer uppstår. Bedömargruppen utses av Folkbildningsrådet och i gruppen finns personer med kunskap om folkbildning, kultur, forskning, civilsamhälle och andra relevanta områden.

Bedömaregruppen biträder kansliet i bedömningarna av verksamhetsåtagandena. Den avger också en egen rapport till Folkbildningsrådets styrelse.

3.3 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 en tydligare koppling mellan resultaten från vår uppföljning och kommande bedömningar och bidragsfördelningar.

3.3.1 Studieförbundens verksamhetsåtagande

Studieförbundens verksamhetsåtaganden i sig kräver nya 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. Tidigare måluppfyllnad är betydelsefull. Studieförbunden bedöms mot den samhällsnytta 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. Ett studieförbund som bedöms ha underpresterat i tidigare bidragscykler i relation till verksamhetsmål riskerar att få en mindre bidragsandel.

3.3.2 Studieförbundens olika profiler

Den starka betoningen på profilering kommer med stor sannolikhet att ha som effekt 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 är Folkbildningsrådets bedömning effekten blir att studieförbunden sammantaget når ut bredare i samhället.

3.3.3 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 verksamhetsåtagandena är studieförbunden tvungna att utgå från omvärldsanalysen för att behålla aktualiteten i sin verksamhet.

Omvärldsanalysen blir därmed ett verktyg för Folkbildningsrådet att rikta och styra resursallokeringen. Folkbildningsrådet gör 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.

3.3.4 Stärkt koppling mellan uppföljning, avvikelser och bidragsfördelning

I det nya statsbidragssystemet finns en tydligare koppling mellan bidragsfördelning 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 att analysera statsbidragets effekter, utreda frågetecken som dyker upp i den ordinarie uppföljningen, iaktta mönster i avvikelseärenden och identifiera 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 är en del av det bedömningsunderlag som Folkbildningsrådet sammanställer.

Studieförbunden behöver 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 effekten av detta är bättre internkontroll och mindre felaktigheter i bidragsanvändningen.

3.4 Uppföljning i det nya bidragssystemet

Under de senaste åren har Folkbildningsrådet gjort stora förändringar för att skärpa och effektivisera uppföljningen av studieförbunden (se bland annat avsnitt två). Fortsatt utveckling av detta sker.

Folkbildningsrådets bedömning är att en effekt av det nya bidragssystemet blir stärkt kontroll, insyn och transparens i statsbidragshanteringen. Den uppföljning rådet har etablerat idag kommer att genomföras i minst samma omfattning även framöver. Därtill kommer Folkbildningsrådet att genomföra löpande mål- och resultatdialoger med studieförbunden.

Folkbildningsrådet kommer även att arbeta med att utvärdera verksamheten utifrån nya indikatorer, både kvantitativa och kvalitativa. Rådet har efter dialog med studieförbunden identifierat och utvecklat dessa indikatorer. Målsättningen för de fastslagna indikatorerna är att de ska vara uppföljningsbara på lång sikt och knyta an till verksamhetens faktiska effekter.

3.5 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 villkorsskärpningar.

De villkor 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. Systemet har begränsat 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.

4 Fortsatta arbetet

Folkbildningsrådet fortsätter utvecklingen av uppföljning och kontroll även efter att det ursprungliga åtgärdsprogrammet från 2021 har fullföljts. Här beskrivs det fortsatta arbetet.

4.1 Stöd för bidragsgivning till kommuner och regioner

Studieförbundens verksamhet finansieras gemensamt av staten, kommuner och regioner. Tillsammans med ideellt arbete, deltagarintäkter samt de resurser som medlems- och samarbetsorganisationer bidrar med skapas förutsättningarna för den verksamhet studieförbunden genomför.

Utifrån det nya statsbidragssystemet arbetar Folkbildningsrådet med att ta fram en modell som gör att kommuner och regioner i sin bidragsgivning kan ansluta till de kvaliteter som Folkbildningsrådet har fastställt för studieförbundens verksamhet. Detta bör ske utan att öka administrationen. Intresset från kommuner och regioner är stort.

Folkbildningsrådet bedömer att de kommuner och regioner som vill kommer att kunna ansluta till det anpassade fördelningsmodellen med start hösten 2024.

Från och med hösten 2024 kommer Folkbildningsrådet också att erbjuda utbildning om folkbildning för handläggare i kommuner och regioner.

4.2 Ökad myndighetssamverkan och kompetensutveckling

I februari 2024 genomförde Folkbildningsrådet, i samverkan med Myndigheten för psykologiskt försvar, en utbildning för anställda på studieförbund om informationspåverkan från främmande makt i folkbildningen. Utbildningen websändes och över hundra personer deltog. Under hösten 2023 deltog Folkbildningsrådet på myndighetens årskonferens.

Under hösten 2023 höll Nationellt kompetenscentrum om Kina (NKK) i samarbete med Folkbildningsrådet en utbildning för studieförbunden om exempel på informationspåverkan i svenskt civillsamhälle. I januari 2024

deltog Folkbildningsrådet i ett rundabordssamtal som NKK arrangerade tillsammans med Försvvarshögskolan.

Samverkan med båda dessa aktörer har inletts mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget för Sverige och syftar till att stärka studieförbundens motståndskraft.

I maj 2024 genomförs en utbildning om svårigheten att navigera i ett nytt oredigerat medielandskap och hur man kan stötta cirkelledare när antidemokratiska idéer, konspirationsteorier eller antisemitism dyker upp på en studiecirkelträff. Utbildningen hålls av Christer Matsson från Segerstedtinstitutet och websänds till medarbetare på studieförbund.

I början av 2024 inleddes ett samarbete med Centrum mot våldsbejakande extremism (CVE), vilket bland annat har resulterat i en grundläggande utbildning om extremism för all personal på Folkbildningsrådet. Samarbetet innebär också en etablerad kontaktväg till CVE som Folkbildningsrådet kan använda om det uppstår frågor kring medlemsorganisationer eller nya samarbeten. Därutöver har Folkbildningsrådet deltagit i ett möte om muslimska brödraskapet som myndigheten arrangerat samt i deras årskonferens.

Folkbildningsrådet har även haft kontakt med Sveriges kommuner och regioner kring frågor som berör välfärdsbrottslighet.

Folkbildningsrådets insatser för ökad myndighetssamverkan och kompetensutveckling har haft positiva effekter och rådet avser att fortsätta att utveckla befintliga och etablera nya sådana myndighetskontakter.

4.3 Risk- och sårbarhetsanalys i folkbildningen

Folkbildningsrådet ställer sedan 2014 krav på studieförbunden att de ska använda risk- och väsentlighetsanalyser när det gäller olika typer av kontroller. I de nya villkoren som gäller från och med 2024 ska istället risk- och sårbarhetsanalyser genomföras som omfattar en helhetssyn på sårbarheter och hot mot hela organisationen. Som ett stöd för studieförbunden i detta har Folkbildningsrådet tagit fram en vägledning i hur man kan göra risk- och sårbarhetsanalyser inom folkbildningen.

Samtliga studieförbund arbetar kontinuerligt med riskanalyser och utgår från dem i sitt systematiska kvalitetsarbete och i arbetet med intern styrning och kontroll. Detta har fått som effekt att vissa risker och sårbarheter har arbetats bort. Folkbildningsrådets uppfattning är att studieförbundens arbete med risk- och sårbarhetsanalys fångar upp

relevanta risker. I och med införandet av det nya statsbidragssystemet kan dock nya sårbarheter uppkomma vilka behöver omhändertas av såväl studieförbunden som Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet har också ökat systematiken i det egna arbetet genom att risker och sårbarheter i hela folkbildningen analyseras årligen. Dessa analyserar kan användas för att justera villkor, för att initiera utbildningsinsatser riktade till studieförbund eller för att skapa en medvetenhet kring övergripande risker och sårbarheter som den enskilda organisationen nödvändigtvis inte kunnat överblicka.

När det gäller interna risker- och sårbarheter på i Folkbildningsrådets verksamhet analyseras de årligen som en del i arbetet med att upprätta årsredovisning och planera verksamheten för kommande år.

4.4 Redovisning av studieförbundens ekonomi

Studieförbundens verksamhet genomförs på den lokala nivån och det är på den nivå som analysen bör göras om statsbidragets del av intäkterna och av hur det används för verksamhetens kostnader.

Nedanstående tabell visar omfattningen av intäkter och kostnader på lokalnivå hos studieförbunden. Studieförbundens intäkter för folkbildningsverksamheten består i storleksordning av statsbidrag (53 procent), deltagar- och försäljnings-intäkter (19 procent), kommunbidrag (10 procent), regionbidrag (8 procent), övriga intäkter (5 procent) samt övriga bidrag (4 procent).

På kostnadssidan utgör personalkostnader (59 procent) och lokalkostnader (15 procent) de största kostnaderna. Därefter kommer kostnader för material och externa verksamhetstjänster (12 procent). Inom den sistnämnda posten återfinns vanligtvis de kostnadsersättningar som studieförbunden betalar ut för utlägg som studieförbundets medlems- och samarbetsorganisationer har haft för verksamheten. Dessa utgör ungefär två procent av studieförbundens totala kostnader för folkbildningsverksamheten. För 2023 innebar det att studieförbunden tillsammans betalade ut cirka 46 miljoner kronor i ersättningar för utlägg som andra haft för verksamheten.

Tabell 1: Lokalavdelningarnas ekonomi för folkbildningsverksamheten 2023	Mnkr	Andel
INTÄKTER		
Deltagar- och försäljningsintäkter	561	19%
Statsbidrag	1525	53%
Kommunbidrag	288	10%
Regionbidrag	240	8%
Övriga bidrag	117	4%
Övriga intäkter	157	5%
Summa intäkter	2888	
KOSTNADER		
Material och externa verks.tjänster	346	12%
Lokal, inventarier, fastighet	427	15%
Förbrukningsinventarier, reparationer, frakt	41	1%
Resekostnader	19	1%
Marknadsföring	44	2%
Kontorskostnader, övriga externa tjänster	260	9%
Övriga externa kostnader	12	0%
Personalkostnader	1720	59%
Poster av engångskaraktär	5	0%
Summa driftskostnader	2874	
Avskrivningar enligt plan	26	1%
Summa driftskostnader inkl avskrivningar enl plan	2900	
VERKSAMHETSRESULTAT	-12	

Även om kostnadsersättningarna är en mindre del av studieförbundens kostnader kräver de en god hantering för att undvika att sårbarheter utnyttjas och att medlen används på fel sätt. Folkbildningsrådet har därför skärpt kraven på hanteringen av kostnadsersättningarna de senaste åren. En granskning av studieförbundens utbetalningar av kostnadsersättningar som under 2023 som gjorts av Folkbildningsrådet visade en god hantering och att ersättningarna minskat de senaste åren (se avsnitt 2.3.1).

De tio senaste åren har studieförbunden i allt högre utsträckning inrättat ekonomicalentraler och stegvis utökat deras mandat. Exempelvis kan flera ekonomicalentraler idag stoppa utbetalningar som man anser är i strid med Folkbildningsrådets villkor. I flera studieförbund är det också krav på att de lokala studieförbundsavdelningarna är anslutna till ekonomicalentralen. Av studieförbundens drygt 130 lokala avdelningar är alla utom Folkuniversitetets fem regioner anslutna till en nationell ekonomicalentral.

4.4.1 Arbete för ökad transparens

Under 2023 påbörjades ett arbete från Folkbildningsrådets sida med att utforma en gemensam modell för studieförbunden för sortering av kostnader och intäkter. Syftet är att öka transparensen på en övergripande nivå för studieförbundens ekonomi. Målet med arbetet är att skapa en principmodell som ger respektive studieförbund utrymme att själv utforma hur man lever upp till kraven på redovisning. Det är nödvändigt då

studieförbundens organisation och verksamhet skiljer sig åt. Principer integreras i respektive studieförbunds system för ekonomisk styrning och uppföljning.

Folkbildningsrådets ansvar är att säkerställa centrala begrepp så att de tolkas och redovisas lika. Exempelvis har Folkbildningsrådet skapat definitioner av kostnadsersättningar och hur oförbrukat statsbidrag ska räknas fram. Den årliga ekonomiinsamlingen har förtydligats och tidigare lagts.

En gemensam ekonomimodell ställer krav på viss likformighet inom respektive studieförbund. Ekonomin måste hanteras enligt samma principer i respektive lokal studieförbundsavdelning för att redovisningen till Folkbildningsrådet ska gå att göra på nationell nivå.

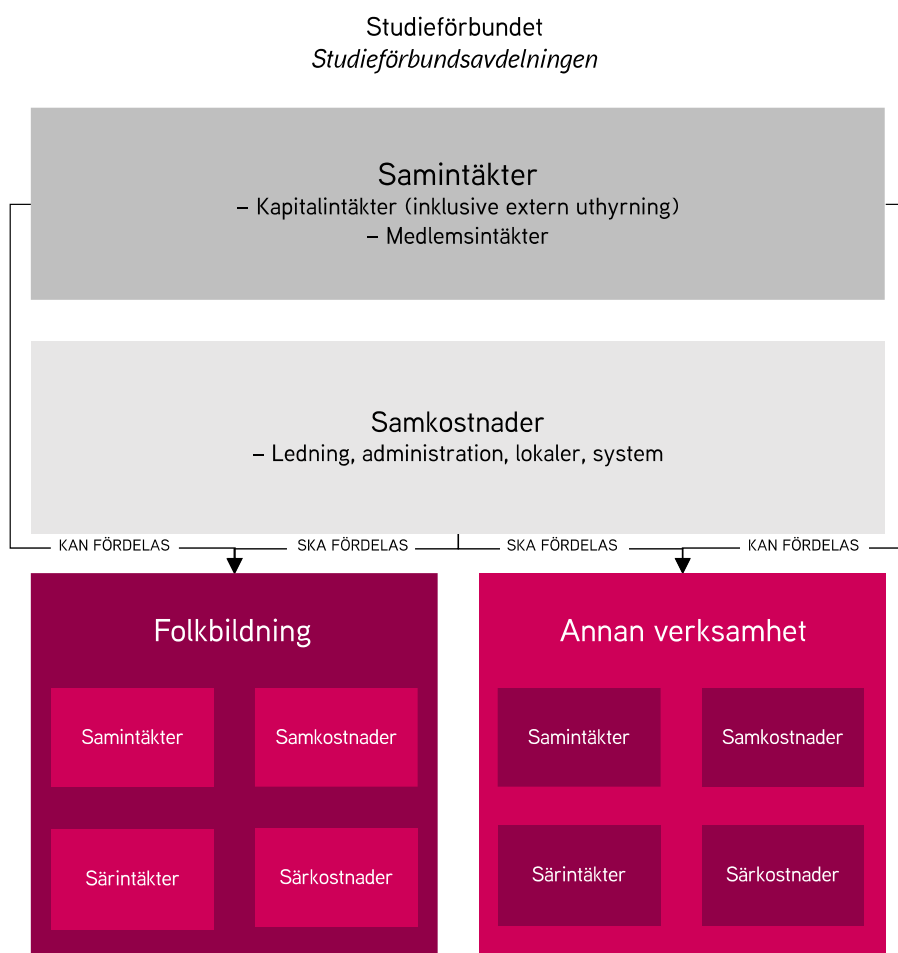
För de flesta studieförbund är införandet av en gemensam ekonomimodell oproblematisk och de arbetar redan enligt de föreslagna principerna. För något studieförbund behövs dock mer omfattande åtgärder göras för att svara upp mot alla krav i ekonomimodellen. Det handlar framför allt om att deras lokala studieförbundsavdelningar inte utgår från samma kontoplan och kostnadsbärare idag. Införandet av en gemensam ekonomimodell innebär att jämförbarheten mellan studieförbunden ökar och leder också till en ökad effektivitet inom respektive studieförbund då principer för redovisning blir gemensamma.

4.4.2 Gemensam ekonomimodell från 2025

Från och med 1 januari 2025 kommer Folkbildningsrådet att införa en gemensam ekonomimodell för studieförbunden.

- Kostnader och intäkter ska antingen kunna hänföras direkt till folkbildning respektive annan verksamhet eller fördelas om det är gemensamma kostnader och intäkter
- Inom folkbildningsverksamheten ska fördelningen ske mellan samkostnader och samintäkter som avser hela folkbildningsverksamheten och särkostnader för specifik verksamhet.
- Samkostnader för studieförbunden/den lokala studieförbundsavdelning (gemensamma kostnader) ska fördelas till folkbildning respektive annan verksamhet med en nyckel som på ett rimligt sätt speglar förbrukning av de gemensamma resurserna.

- Modellen för fördelning fastställs av respektive förbund men rimligheten ska kunna bedömas av auktoriserade revisorer och Folkbildningsrådet samt tillämpas över tid.
- Modellen ska tillämpas på alla nivåer inom ett studieförbund.
- Genom införandet av den gemensamma ekonomimodellen kommer intäkter och kostnader för folkbildningsverksamheten att kunna följas över tid med förbättrad kvalitet. Det kommer också gå att göra vissa jämförelser mellan studieförbunden.



4.4.3 Redovisning av statsbidraget på intäkts- och kostnadssidan

Genom införandet av den gemensamma ekonomimodellen kan folkbildningsverksamheten följas i ekonomiska termer med förbättrad kvalitet. Det kommer också att möjliggöra för Folkbildningsrådet att redovisa den ekonomiska aktiviteten per studieförbund i stället för som tidigare för studieförbunden som helhet.

För att följa statsbidraget på intäkts- och kostnadssidan som Riksrevisionen föreslagit i sin granskningsrapport krävs att intäkterna och kostnaderna i folkbildningsverksamheten delas upp ytterligare. Folkbildningsrådets bedömning är att det skulle skapa en stor administrativ börda för studieförbunden, eftersom det handlar om hundratusentals arrangemang varje år som skulle behöva särredovisas. Det kan vara mycket mödosamt att redovisa hur statsbidraget allokeras i varje arrangemang eftersom kostnaderna inte fördelas schablonmässigt utan efter prioriteringar där kostnadstäckningen görs från olika intäkter beroende på exempelvis förekomsten av deltagarintäkter, intäkter från samverkande parter eller kommunala riktade stöd. En särredovisning av just statsbidraget ter sig inte rimlig utifrån den etablerade modellen med samfinansieringen av verksamheten staten, regioner, kommuner, deltagare, huvudmän och andra intressenter.

Vid samtal med Riksrevisionen har framkommit att de inte närmare analyserat sitt förslag om att statsbidraget ska kunna följas på intäkts- och kostnadssidan. De har hänvisat till SUHF-modellen vars tillkomst bland annat har sin bakgrund i en kritik mot bokföring av forskningsbidrag och hanteringen av så kallade ”overheaduttag” för högskolor och universitet. Syftet med modellen har främst varit att kunna fördela indirekta kostnader till olika typer av forskningsprojekt.

För studieförbunden är situationen en annan; framför allt sticker mängden av aktiviteter ut, liksom att kostnaderna per arrangemang ofta kan utgöra endast några hundralappar eller tusenlappar.

Kravet på att dela upp den ekonomiska aktiviteten i folkbildningsverksamhet och annan verksamhet ökar i sig transparensen i studieförbundens ekonomihantering och utgör enligt Folkbildningsrådets bedömning en rimlig nivå av redovisning av statsbidragets användning. Respektive studieförbund redovisar i modellen hur resurserna används på kontogruppernivå, vilket ger en god bild av hur studieförbunden använder sina medel i folkbildningsverksamheten.

En särredovisning av statsbidragets användning för att täcka kostnaderna i folkbildningsverksamheten måste beakta att den större delen av studieförbundens kostnader är fasta, främst personalkostnader och lokalkostnader. För studieförbunden uppgick personalkostnaderna i folkbildningsverksamheten för lokalavdelningarna till ungefär 112 procent av statsbidraget för 2023. Att fördela personalkostnader, som finansieras av en rad olika intäkter vid sidan av statsbidraget, på arrangemangsnivå får ses

som en orimlig nivå av redovisning. Redovisningen av statsbidraget på kostnadssidan måste göras på någon form av aggregerad nivå.

I sammanhanget måste också allmänna regelverk beaktas. Studieförbundens juridiska personer är ideella föreningar och stiftelser, som har skyldighet att följa bokföringslagen och årsredovisningslagen. Med det som grund följer att intäkter och kostnader ska redovisas på bokföringsmässiga grunder. Det innebär bland annat att inkomster och utgifter ska redovisas i den period som de hör till, oavsett när de betalas. En periodisering enligt bokföringsmässiga grunder är inte en metod för att matcha kostnader mot intäkter. Fördelning av kostnader över tid uppnås i stället genom reglerna för redovisning av tillgångar.

- Exempelvis redovisas en utgift för anskaffning av en maskin inte direkt som en kostnad i resultaträkningen, utan som en anläggningkostnad i balansräkningen. På det sättet kommer kostnader i form av anskaffningar att redovisas som kostnader i samma perioder som användningen och därmed förslitningen av maskinen sker.
- Intäkter ska redovisas i den period den erhålls och villkor är uppfyllda. I redovisningsregelverket K3 som ska användas av större organisationer anges att gåva innebär att vara eller tjänst erhålls utan att föreningen/stiftelsen ger tillbaka ”motsvarande värde i utbyte”. Bidrag redovisas som intäkt när villkoren för att erhålla bidraget har uppfyllts. Erhållna bidrag redovisas som skuld till dess villkoren för att erhålla bidraget uppfylls. Kostnader ska redovisas i den period aktiviteten som genererar kostnaden avser.

Ovanstående innebär att kostnader inte alltid uppstår i samma period som intäkten uppstår. Detta får till följd att det enskilda studieförbundet får ett överskott eller underskott som går mot dess egna kapital.

Folkbildningsrådets uppfattning är sammanfattningsvis att införandet av den ovan beskrivna ekonomimodellen för studieförbunden är ändamålsenlig och kostnadseffektiv och att den ökar transparensen i ekonomiuppföljningen. Det ger ökad kvalitet i redovisningen och gör att studieförbundens ekonomi för folkbildningsverksamheten på ett bättre sätt går att jämföra och följas över tid. Modellen ger möjlighet att kontrollera att kostnader verkligen har ett samband med folkbildningsverksamheten och den går att kombinera med det revisionsintyg som tidigare införts.

Den gemensamma ekonomimodellen värnar avslutningsvis också samfinansieringen av studieförbundens verksamhet där statliga, regionala och kommunala bidrag tillsammans utgör ett samlat offentligt stöd.

5 Planerade åtgärder

Här redovisas åtgärder som är planerade och som kommer att genomföras under 2024.

5.1 Granskning av utbetalade kostnadsersättningar

I rapporten i april 2023 till regeringen redovisade Folkbildningsrådet bedömningen att studieförbunden skärpt hanteringen av kostnadsersättning till samverkansparter. För att säkerställa att bedömningen var korrekt genomfördes därför en granskning av utbetalade kostnadsersättningar förra året genom platsbesök av Folkbildningsrådets medarbetare. Granskningen bekräftade Folkbildningsrådets bedömning och visade på en god hantering av utbetalda kostnadsersättningar (se avsnitt 2.3.1).

För att säkerställa att den positiva utvecklingen fortsätter kommer därför denna granskning att upprepas under 2024.

5.2 Förbereder för gemensamma demokrativillkor

Syftet med den verksamhet som bedrivs inom folkbildningen är bland annat att fördjupa och utveckla demokratin. Genom att inkludera många olika människor runtom i Sverige, skapa mötesplatser och möten, ha ett arbetssätt där demokratiska samtal utgör grunden och genom att uppmuntra till egenmakt och aktivt medborgarskap bidrar studieförbund och folkhögskolor till att stärka och utveckla demokratin.

Inkludering varigenom folkbildningen ger en mångfald av människor en ingång till samhällsgemenskap, bildning och utbildning kan i det här sammanhanget betraktas som en demokratieffekt i sig. Men det är samtidigt en förutsättning för att möten och demokratiska samtal ska äga rum och för att befolkningens samhällsengagemang ska kunna stärkas.

Folkbildningsrådet har i många år haft egna demokrativillkor som inneburit att folkhögskolor och studieförbund ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och för grundläggande demokratiska värderingar och får inte bedriva eller främja antidemokratisk verksamhet.

Det föreslagna gemensamma statliga demokrativillkoret innebär att demokratifrågorna aktualiseras ytterligare. Folkbildningsrådet har påbörjat förberedelser för att kunna tillämpa demokrativillkoret från och med den 1 januari 2025 då det är tänkt att börja gälla.

I förberedelserna ingår bland annat att ta fram en vägledning för hur det nya demokrativillkoret ska tolkas i folkbildningens speciella kontext där man många gånger finns mitt i det civila samhället som en viktig infrastruktur för bildning i samverkan med många olika organisationer och föreningar. Vägledningen kommer dels att kunna användas av studieförbund och folkhögskolor, dels av handläggare på kommuner och regioner som ansvarar för folkbildning. Sedan tidigare finns också kontakter med Centrum mot våldsbejakande extremism som av regeringen föreslagits få en viktig roll i sammanhanget.

5.3 Granskning av studieförbundens rutiner vid samverkan

Studieförbunden samverkar med många organisationer och föreningar varje år. Studieförbunden har sedan hösten 2023 en gemensam kod för riskbedömning och kontroll vid nya samarbeten.

Under 2024 kommer Folkbildningsrådet att göra en granskning av respektive studieförbunds rutiner för riskbedömning och kontroll vid samverkan med nya organisationer och föreningar samt hur dessa efterlevs. Granskningen kommer bland annat att genomföras genom platsbesök på studieförbundens lokalavdelningar för att granska dokumentation och intervjua studieförbundens medarbetare om efterlevnaden av rutinerna.

Syftet är att säkerställa att studieförbunden har relevanta rutiner och att de efterlevs.

5.4 Stöd till nytt verksamhetssystem

De senaste årens krav på studieförbunden har lett till ökad administration för verksamhetsutvecklare, ledare och aktiva i studieförbundens medlemsorganisationer. Folkbildningsrådets intryck är att det kan finnas förbättringar att göra när det gäller systemen för rapportering.

Folkbildningsrådet överväger därför att stödja studieförbunden att modernisera verksamhetssystemet Gustav och på så sätt underlätta för alla som finns i verksamheten. Syftet är att skapa moderna verktyg som

förenklar planering och dokumentation av verksamheten samtidigt som kraven på dokumentation och kontroll kvarstår.

6 Avslutning

Folkbildningsrådet har de senaste åren bedrivit ett förändringsarbete som är förebyggande och kvalitetsdrivande och som förbättrar kontrollen av studieförbundens verksamhet. I flera uppföljningsrapporter har rådet kunnat konstatera att studieförbunden gjort stora ansträngningar för kvalitet och kontroll.

I december 2023 publicerades Statskontorets granskning Korrekta utbetalningar av statligt stöd till företag och andra juridiska personer. I granskningen undersöks fem myndigheter och tre organisationer, däribland Folkbildningsrådet.

Statskontorets bedömning av Folkbildningsrådets utvecklingsarbete är överlag positiv. Det uppmärksammas att Folkbildningsrådet har rört sig mot en mer kontrollpräglad administration och att rådet har byggt upp en bredare handläggarkompetens som är inriktad på verksamheten hos bidragsmottagarna. Dessutom lyfter Statskontoret fram Folkbildningsrådets modell för mer systematik i riskanalys och tillämpning av demokrativillkor, trots att dessa aspekter inte uttryckligen nämns i förordningen om folkbildning. Statskontoret bedömer att kvaliteten på kontrollen hos Folkbildningsrådet är jämförbar med den hos studerade myndigheter, vilket indikerar en hög standard på Folkbildningsrådets kontrollverksamhet.

Incitamenten till den så kallade volymjakten har också minskat kraftigt i och med införandet av det nya bidragssystemet. Inga verksamheter kan helt skydda sig från fel, men med ökad riskmedvetenhet, förbättrade kunskaper och omvärldsanalys ökar möjligheterna att identifiera fel i tidigt skede och att rätta till dessa. Risken för oegentligheter har reducerats kraftigt.

Det nya statsbidragssystemet möter flera olika behov. Det tillgodoser sedan länge framförda önskemål om att bidragsfördelningen ska innehålla kvalitativa element. Folkbildningsrådets bedömning är att systemet dessutom möter ett antal av Riksrevisionens rekommendationer och ger svar på flera av de frågor som regeringen sett som viktiga för Folkbildningsrådet att bearbeta.

