

Studieförbundens verksamhet: kontroll, transparens och kvalitet

— Särskild redovisning till regeringen 2021-04-15

INNEHÅLL

Sammanfattning	4
1 Uppdraget	7
2 Bakgrund	8
3 Resultat av Folkbildningsrådets uppföljningar	10
Folkbildningsrådets modell för uppföljning.....	10
Resultat av uppföljningar	12
Behov av åtgärder	14
4 Folkbildningsrådets åtgärder	15
Det ska vara lätt att göra rätt	15
Åtgärder i förebyggande syfte	16
Åtgärder som skärper bidragsvillkoren.....	18
Åtgärder som förbättrar efterkontrollen	19
Åtgärder inom Folkbildningsrådet	20
Översyn av systemen.....	21
5 Studieförbundens åtgärder	22
6 Utvärdering och extern granskning	24
7 Reformarbete om folkbildningens samhällsuppgift	26

Sammanfattning

Vad kan göras för att säkerställa att statsbidraget till studieförbundens verksamhet används i enlighet med syftet med statens stöd till folkbildningen? Det är den grundläggande fråga som regeringen har bett Folkbildningsrådet att svara på.

Fel, fusk och bedrägerier har tyvärr förekommit i studieförbundens verksamhet. Utökade kontroller har medfört att fler fel har hittats. Kontrollen behöver stärkas.

Folkbildningsrådet välkomnar den externa granskning av folkbildningen som Riksrevisionen aviserat.

Folkbildningsrådet tar problemen på stort allvar. Folkbildningen åtnjuter förtroende, men när det rubbas behöver det återställas. Folkbildningsrådet har de senaste åren utvecklat sitt uppföljningsarbete och nu tar vi fler steg. I denna skrivelse presenteras de åtgärder som Folkbildningsrådet har vidtagit för att komma till rätta med de problem som vi nu har identifierat. De effekter vi eftersträvar med åtgärderna är att studieförbunden får bättre kontroll, att transparensen om bidragen ökar och att vikten av kvalitet i studieförbundens verksamhet fokuseras.

Folkbildningens samhällsvärden är flera, inte minst är det att stärka demokratin. Inget får undergräva denna uppgift. För folkbildningen räcker det därför inte att bara ha fokus på att motverka fel. För att vara en resurs i samhällsbygget måste folkbildningen göra rätt saker. En visserligen korrekt bidragsanvändning men till en slentrianmässigt bedriven verksamhet riskerar att inte fylla sitt syfte. Målsättningen måste vara hög då det gäller att pröva verksamheters relevans samt att prioritera och genomföra den verksamhet som verkligen behövs. Bidragsmodellerna ska stödja sådana prioriteringar.

Folkbildningsrådet bedömer att ett reformarbete behövs inom folkbildningen. En översyn av bidragssystemet till studieförbund och folkhögskolor har tidigare beslutats och påbörjas under 2021. Särskilt studieförbundsmodellen behöver reformeras, inte bara för att undvika felrapporteringar utan även för att motverka den så kallade volymjakten. Framför allt behövs en modell där bidraget än mer riktas mot prioriterade

verksamheter och där studieförbundens unika infrastruktur och kompetens bäst kan komma till sin rätt. Studieförbundens roll för kulturlivet behöver stärkas, bildningsresan bör bli en tillgång för alla, det livslånga lärandet både för arbetsliv och personlig utveckling bör få tydligare uttryck i verksamheten, en ny satsning på vuxenutbildning genom ett kunskapslyft bör övervägas, mobiliseringen för en klimatomställning bör stödjas.

Förtroendet för folkbildningens organisationer har ett stort värde. Det är förutsättningen för en fri och frimodig folkbildning som möter behoven i samhället, i civilsamhället och hos individen.

Det ska vara lätt att göra rätt

Folkbildningsrådet vill underlätta för bidragsmottagarna och ge mer stöd så att den verksamhet de bedriver uppfyller bidragsvillkoren. Här är den palett av åtgärder för kontroll, transparens och kvalitet som tillsammans ska ge effekt – några av dem är tidigare beslutade av Folkbildningsrådet och andra är nya:

1. Krav på registersamkörning under pågående verksamhet
2. Krav på digitala närvarolistor och digital signering
3. Effektivt åtgärds paket för musikbandsverksamheten
4. Direktinformation om bidragsvillkor till cirkelledare och nyanställda
5. Pilotprojekt med peer review
6. Samarbete med polisen och andra myndigheter
7. Demokratistärkande metoder utvecklas
8. Tak på 480 studietimmar
9. Underrättelseskyldighet om fel och fusk
10. Utökade sanktionsmöjligheter för Folkbildningsrådet
11. Krav på revisionsintyg
12. Avvikelsehanteringen systematiseras
13. Internkontrollen skärps
14. Rimlighetskontrollen utökas
15. Ökad kapacitet för utredning och egen granskning

16. Visselblåsarfunktion införd och förstärkt
17. Uppföljningsmodellen utvecklas
18. Bidragssystemet ses över

1 Uppdraget

I riktlinjerna för Folkbildningsrådet 2021 begärde regeringen en särskild redovisning av uppföljningsåtgärder om studieförbunden, i form av en rapport senast 15 april 2021. Rapporten ska redovisa

- Vidtagna och planerade åtgärder för att säkerställa att statsbidraget till studieförbunden används för verksamhet som har sådan inriktning som avses med syftet med statens stöd till folkbildningen.
- Hur Folkbildningsrådet arbetar för en mer transparent hantering av statsbidraget och vilka åtgärder som vidtagits och planeras att vidtas för att förstärka rådets arbete med uppföljning, inklusive avvikelshantering, och återkrav samt en tidplan för detta.
- Hur Folkbildningsrådet arbetar för att säkra att studieförbunden följer gällande föreskrifter och villkor för statsbidragen.

2 Bakgrund

Studieförbundens verksamhet är mycket omfattande och bred, har olika karaktär och fyller olika funktion beroende på lokala förhållanden och på studieförbundens skilda profiler. Därigenom nås en stor del av befolkningen. Kärnan i verksamheten är studiecirkelarna, som under många år varit fler än 200 000 per år. Till detta kommer över 70 000 arrangemang inom annan folkbildningsverksamhet och över 300 000 kulturprogram. Under pandemiåret 2020 minskade antalet arrangemang.

De tio studieförbund som är bidragsberättigade har tillsammans 136 lokala enheter, där folkbildningsverksamheten anordnas. Verksamheten bedrivs med civilsamhällets organisationer, med fria grupper och som programförd verksamhet. Antalet medlems- och samverkansorganisationer nationellt är över 380 och lokalt minst 10 000, inkluderande fria grupper. Många av de över 110 000 cirkelledarna verkar ideellt. Cirkelledarna har ansvaret att rapportera närvaro och tid genom listor.

Det är ofrånkomligt att det i en verksamhet som inbegriper så många människor ibland uppstår fel. En del upptäcks i den löpande kontrollverksamheten och korrigeras innan något statsbidrag används. Andra fel upptäcks i efterhand genom studieförbundens årliga särskilda kontroll, som Folkbildningsrådet kräver, och som brukar medföra att en till två procent av tidigare rapporterad verksamhet stryks. Statsbidrag återbetalas då.

Folkbildningsrådet bedömer att de flesta felen beror på att det finns brister i studieförbundens kvalitetsarbete. Det rör sig om såväl felaktig inmatning av uppgifter eller att bidragsvillkor inte är uppfyllda, som fuskande grupper och samarbetsparter som vill komma åt mer bidrag. Det har även förekommit bedrägerier i större skala. Ett par studieförbund har drabbats av att studieförbundsanställda på egen hand eller i samarbete med andra har manipulerat rapporteringen. I området Järva i Stockholms län upptäcktes organiserad brottslighet där studieförbunden gett bidrag till verksamhet som inte alls genomförts.

Oavsett skäl får studieförbund som rapporterat verksamhet felaktigt återbetala statsbidrag.

På senare tid har tyvärr fler fel upptäckts i den inrapporterade verksamheten. Det har lett till att Folkbildningsrådet skärpt kraven på studieförbundens kontroll av verksamheten. Den 27 maj 2020 ålades Studieförbundet, efter konstaterandet att tidigare års missförhållanden inte tillräckligt utretts, att genomföra en kontroll av hela sin verksamhet. Den 13 oktober 2020 ålades övriga nio studieförbund, efter fallet Järva, att utöka sin kontroll kraftigt genom en extra insats som skulle rapporteras den 15 januari 2021.

Folkbildningsrådet tolererar inte att villkoren för att motta statsbidrag inte följs, och dit hör att inte ha tillräcklig kontroll över verksamhetens innehåll och rapporteringen av den. Statsbidraget ska inte användas ovarsamt så att felrapporteringar sker och inte oaktsamt så att öppningar skapas för bedrägligt utnyttjande.

Ansvar för bidraget ligger hos det mottagande studieförbundet. Folkbildningsrådet ansvarar för en uppföljning av bidragen. Om fel uppdagas ska de åtgärdas. Eftersom det framkommit flera brister och felaktigheter på senare tid är det nödvändigt att studieförbunden stärker sitt kvalitetsarbete, samtidigt som Folkbildningsrådet ser över uppföljnings- och kontrollsystemen och gör nödvändiga förändringar.

3 Resultat av Folkbildningsrådets uppföljningar

Enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen åligger det Folkbildningsrådet att besluta vilka som ska få statsbidrag och att fördela tillgängliga medel mellan dem. Folkbildningsrådet ska kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till statens syften med bidraget och de villkor som föreskrivits för att statsbidrag ska lämnas. Folkbildningsrådet får besluta att kräva tillbaka statsbidrag om statsbidraget har lämnats felaktigt, om det inte använts för det ändamål det har beviljats för eller om villkor i beslutet om statsbidrag inte har följts.

Folkbildningsrådets modell för uppföljning

Statsbidraget till studieförbunden fördelas enligt en modell med flera olika variabler. Verksamheten under tre år tillbaka är beräkningsunderlag, med ett mellanår fram till bidragsåret. Det innebär att bidraget för 2021 beräknas på verksamhet som bedrevs 2017–2019. Under mellanåret sker en stor del av kontrollen av föregående års verksamhet.

Den modell för uppföljning och kontroll av studieförbunden som Folkbildningsrådet tillämpar har för närvarande följande beståndsdelar:

- Löpande internkontroll. Består av studieförbundets förebyggande och korrigerande arbete i hela verksamheten. Felaktigheter tas bort kontinuerligt.
- Särskild kontroll. Ska enligt Folkbildningsrådets villkor lämnas in årligen 1 november. Minst fem procent av verksamheten under föregående år ska granskas genom systematisk egenkontroll där följande element ska ingå: rimlighetskontroll, risk- och väsentlighetsanalys, etik- och gränsdragningsarbete, egna riktlinjer och eget kvalitetsarbete. En rapport med handlingsplan och lista över felaktigt rapporterat underlag ska inlämnas. För felaktigt

rapporterad verksamhet återtas medel. Efter justering av bidragsunderlaget sker en retroaktiv omfördelning.

- Rimlighetskontroller. Görs dels av Folkbildningsrådet, dels av de enskilda studieförbunden, i form av statistiska körningar för att uppmärksamma större förändringar i verksamheterna. Berörda studieförbund ska i samband med den särskilda kontrollen förklara om avvikelsen är felaktig eller ej.
- Avvikelsehantering. En verksamhetsgren, en lokal verksamhet eller en samarbetspart kan på Folkbildningsrådets initiativ undersökas.
- Villkorsuppföljning. Folkbildningsrådet genomlyser årligen alla studieförbunds villkorsuppfyllelse genom att granska aktuella dokument och genom uppföljningsbesök.

Folkbildningsrådets uppföljning bygger i huvudsak på kontroll av bidragsmottagarnas egenkontroll och innehåller inte egna granskningar, utom i undantagsfall. Modellen är i så måtto en tillitsbaserad uppföljningsmodell. Den riktar sig till studieförbunden på nationell nivå, som är formell bidragsmottagare.

Vid behov kan särskilda initiativ tas för uppföljning och kontroll, exempelvis:

- Extra egenkontroller eller egengranskningar. Har de senaste åren gjorts avseende NBV, Studieförbundet och verksamhet i området Järva.
- En utökad särskild kontroll beslutades 13 oktober 2020. Samma metod som i särskild internkontroll. Den kontrollen inkluderade dessutom fyra riskparametrar och krav att i förväg lämna in lista på arrangemang som ska granskas.

Folkbildningsrådet har även en etik och gränsdragningsgrupp med representanter från alla studieförbund. Arbetet är förebyggande och handlar om att utveckla gemensamma förhållningssätt i etiska frågor, att stärka legitimiteten för och kunskapen om statsbidragets användning samt att motverka verksamhet som strider mot statens syften och folkbildningens egna uppsatta mål.

Resultat av uppföljningar

Årlig särskild kontroll

Den särskilda kontrollen har tillämpats i många år. Den har medfört att studieförbunden i efterhand upptäckt felaktigheter som motsvarar en till två procent av den tidigare rapporterade verksamheten, med variationer mellan år och studieförbund. Felaktigt redovisad verksamhet tas bort ur systemet och berättigar inte till statsbidrag. Hittills har felaktigt utbetalat statsbidrag återtagits och omfördelats.

Verksamhet i området Järva

Efter att några studieförbund erfarit att kriminella i området Järva i Stockholms län satt i system att på bedrägliga grunder rapportera verksamhet, som de fick statsbidrag för, gjordes en större granskning. Den visade på en uppenbar brist på kontroll hos inblandade studieförbund. Felaktigheter av olika slag fanns. Granskningen ledde till att över 416 000 studiecirkel timmar befanns vara felaktigt rapporterade. Folkbildningsrådet beslutade om återtag av dessa medel.

Utökad särskild kontroll

Folkbildningsrådet bedömde efter Järva-granskningen att den särskilda kontroll som studieförbunden gör är nödvändig men inte tillräcklig. Därför beslutades under hösten 2020 om en utökad särskild kontroll för nio studieförbund. Det tionde studieförbundet, Studiefrämjandet, hade redan tidigare fått ett liknande och mer omfattande uppdrag.

Den utökade kontrollen är den mest omfattande efterkontroll som genomförts av studieförbunden.

Kontrolluppdraget omfattade verksamheten åren 2017–2019. Kontrollen skulle genomföras på samma sätt som den reguljära årliga särskilda kontrollen, vilket bland annat innebär att studieförbunden förväntades genomföra arbetet på ett självständigt sätt utifrån egna riskbedömningar baserade på respektive studieförbunds verksamhetsprofil. Det som skiljer den utökade särskilda kontrollen från den särskilda kontrollen är för det första att Folkbildningsrådet har identifierat ett antal riskparametrar, som studieförbunden uppmanades att utgå från:

- Personer med högt deltagande.

- Deltagare som under verksamhetsåret varit deltagare i mer än ett studieförbunds verksamhet.
- Omfattande utbetalningar av kostnadsersättningar till samarbetspart.
- Verksamhetsutvecklare med ansvar för stora verksamhetsvolymmer.

För det andra begärde Folkbildningsrådet för denna kontroll in en förrapport, att inkomma senast den 1 november 2020, som skulle innehålla en förteckning på alla arrangemang som skulle granskas och en beskrivning av hur urvalet gjorts. Slutrapport skulle lämnas senast den 15 januari 2021

Alla studieförbund har tydligt redovisat vilka kvantitativa risknivåer man utgått från i den utökade särskilda kontrollen, och valet av risknivåer korrelerar med de riskparametrar som Folkbildningsrådet angav i sin begäran om kontrollen. Studieförbunden har valt delvis olika risknivåer och delvis olika justeringsprinciper, vilket gör det svårt att jämföra.

De nio studieförbundens strykningar med anledning av den utökade kontrollen har variationer i volym, men ligger i snitt något över den nivå som de årliga reguljära särskilda kontrollerna. Studieförbundet ligger avsevärt högre. Sammantaget har tre procent av studiecirkelverksamheten åren 2017–2019 strukits med anledning av denna kontroll.

Utöver detta tillkommer strykningar för samma tre år utifrån den reguljära särskilda kontrollen och de strykningar som gjorts med anledning av granskningen av verksamheten på området Järva – dessa motsvarar sammantaget ytterligare 1,5 procent av studiecirkelverksamheten. Rapporter om detta inlämnades 1 november 2020.

En betydande del av strykningarna handlar om avvikelser som beror på administrativa misstag, rapporteringsfel, okunskap och brister i anordnarskap. Det innebär att verksamhet som faktiskt har genomförts ofta har strukits eftersom den till någon del inte uppfyller statsbidragsvillkoren eller att misstankar har funnits om att så inte varit fallet.

I studieförbundens rapporter framkommer inget som är i närheten av bedrägeriet på området Järva. Men det förekommer att studieförbunden, om än i mindre skala, systematiskt och bedrägligt utnyttjas. Det handlar i första hand om musikband, i andra hand om lokala föreningar som agerat bedrägligt eller misstänkt bedrägligt. Det tyder på att studieförbunden har bristande kontroll.

Med ledning av information från studieförbundens rapporter från den utökade särskilda kontrollen har därför ett antal avvikelser ärenden öppnats avseende verksamheter, orter och studieförbund. Syftet är att få den information som behövs för att kunna bedöma om ytterligare justeringar av verksamhet ska göras.

Analysen av studieförbundens rapporter har även innehållit en undersökning av eventuella brister i granskningsarbetet. Alla studieförbund har fått en skriftlig återkoppling.

Den utökade särskilda kontrollen har lett till att bidragsunderlagen för åren 2017–2019 ändras. Detta får återverkningar på bidragsfördelningen.

Den utökade särskilda kontrollen tillsammans med Studieförbundets kontroll har lett till större strykningar av verksamhet än någon tidigare kontroll. För de justeringar som gjorts med anledning av kontrollen av verksamheterna i Järva och i den utökade särskilda kontrollen har Folkbildningsrådet beslutat att återtagna bidrag inte ska omfördelas.

Behov av åtgärder

Resultaten av de genomförda extra kontrollerna visar att det finns brister i hur studieförbunden har använt statsbidraget. Därför måste studieförbunden omgående förbättra rutiner och mekanismer för kontroll såväl löpande som i efterhand. Studieförbundens personal, cirkelledare och samarbetsparter måste i högre grad känna till och följa bidragsvillkoren. Folkbildningsrådet har ett ansvar att säkerställa att så sker. Ett antal åtgärder har beslutats. De redovisas i det följande.

4 Folkbildningsrådets åtgärder

Folkbildningsrådet har beslutat om ett antal åtgärder som stärker uppföljningen av studieförbundens bidragsberättigade verksamhet och bidrar till att minimera risken för felaktigt användande av statsbidraget.

Åtgärderna är sådana som tidigare vidtagits och sådana som nu beslutats. De har olika karaktär och olika dignitet. Syftet är att åtgärderna tillsammans ska vara tillräckliga för att komma till rätta med problemen. Visar det sig att fler åtgärder behövs kommer sådana att vidtas.

Det ska vara lätt att göra rätt

Huvudinriktningen är att öka efterlevnaden av befintliga villkor snarare än att införa nya villkor. Folkbildningsrådet kommer att öka stödet till studieförbunden i deras strävanden och vill att de skärper de egna rutinerna och kraven på medarbetarna samt att de samarbetar lokalt i förebyggande och upptäckande syfte.

Varje år fattar de lokala medarbetarna i studieförbunden tiotusentals beslut om bidrag till en mångfasetterad verksamhet. Det finns en komplexitet i bidragsvillkoren och därför behöver medarbetarna stöd i tillämpningen.

Det ska vara lätt att göra rätt. Det förebyggande arbetet måste prioriteras i studieförbunden. Kontrollverksamheten är idag inriktad på efterkontroll. Den är fortsatt viktig men åtgärder som förenklar kontrollen under pågående verksamhetsår måste prioriteras och initiativ såsom automatiserade kontroller av rimlighet och risk samt olika kvalitetsstärkande åtgärder bör stödjas.

Folkbildningsrådet kommer mer aktivt att bidra till ett tillfredsställande förebyggande arbetssätt på alla nivåer i studieförbunden.

Åtgärder i förebyggande syfte

1. Krav på registersamkörning under pågående verksamhet

Studieförbunden har gemensamt utvecklat redskap för att samköra register för att upptäcka felaktigheter. Folkbildningsrådet kräver att samkörningar sker inte bara efter verksamhetsåret utan även under pågående verksamhetsår. Hur sådana samkörningar och andra maskinella kontroller kan utvecklas och underlättas ska utredas och beslutas under 2021.

Effekt: Fel kan upptäckas med större träffsäkerhet i kan åtgärdas tidigt.

2. Krav på digitala närvarolistor och digital signering

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

Effekt: Underlättar både löpande kontroll och efterkontroll.

3. Effektivt åtgärds paket för musikbandsverksamheten

Studieförbundens musikbandsverksamhet måste kvalitetssäkras. Den utökade kontrollen visade att det är i den verksamheten som en stor del av felen funnits. Folkbildningsrådet ska från respektive studieförbund begära en åtgärdsplan som beskriver hur man ska komma till rätta med felaktig rapportering och hur man arbetar med rimlighetsbedömningar av statsbidragsanvändningen i musikbandsverksamheten. Folkbildningsrådet förväntar också att studieförbunden kommer fram till gemensamma förhållningssätt och åtgärder.

Folkbildningsrådet inbjuder studieförbunden till en konferens under 2021 som ett led i arbetet att med ett effektivt åtgärds paket kring rapporteringen av musikverksamheten.

Effekt: Största källan till felaktigheter åtgärdas.

4. Direktinformation om bidragsvillkor till cirkelledare och nyanställda

Information till cirkelledarna om statsbidragsvillkor förmedlas idag genom respektive studieförbund och dess lokala medarbetare. För att säkerställa korrekt information kommer Folkbildningsrådet att utforma enhetlig och gemensam information som alla studieförbund blir skyldiga att delge

samtliga cirkelledare. Utökad information riktad till cirkelledarna ska finnas på en särskild del av Folkbildningsrådets webbplats.

Folkbildningsrådet kommer att erbjuda 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. Utbildningen ges två gånger per år, med början hösten 2021.

Effekt: Ökad medvetenhet om statsbidragsvillkor hos cirkelledarna. Ökad kännedom om och efterlevnad av statsbidragsvillkoren hos studieförbundens medarbetare.

5. Pilotprojekt med peer review

Studieförbundens egenkontroll sker på ett självständigt sätt, dels eftersom varje studieförbund är ansvarigt för sin statsbidragsanvändning, dels för att verksamhetsprofilerna är så 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, med syfte att utveckla egenkontrollen genom ömsesidig granskning.

Effekt: Kvalitetsutveckling av kontrollarbetet för att nå högre effektivitet. Ökad transparens i kontrollen.

6. Samarbete med polisen och andra myndigheter

Folkbildningsrådet fortsätter samarbete med polisens nationella operativa avdelning (NOA), liksom med andra myndigheter med bidragsgivande uppdrag. I samtal med NOA framkommer att de åtgärder som studieförbunden genomfört med samkörning av register med mera gör att folkbildningen ligger i framkant metodmässigt.

Effekt: Ökar medvetenheten och stärker kompetensen inom folkbildningen att förebygga och motverka välfärdsbrottslighet.

7. Demokratistärkande metoder utvecklas

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 från demokratisynpunkt stödja, utveckla och utmana

föreningslivets arbetsformer. Materialet kan vara en för folkbildningen anpassad version av den av Forum och MUCF framtagna skriften *Demokrati i ögonhöjd. Stöd till föreningsledare i att bemöta antidemokratiska uttryck, stärka organisationens demokratiska kultur och hantera hot och hat.* (Forum 2020). Ett viktigt underlag är också *Vägledning för handläggare* som ingår i *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället*, SOU 2019:35.

Folkbildningsrådet välkomnar den stödfunktion för granskning av bidragssökande organisationer som utreds i samband med den statliga demokrativillkorsutredningen.

Effekt: Folkbildningens demokratistärkande funktion värnas. Lokala medarbetare får stöd i att göra bedömningar kring om antidemokratisk verksamhet förekommer i verksamhet som får statsbidrag.

Åtgärder som skärper bidragsvillkoren

8. Tak på 480 studietimmar

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. Resultatet av den utökade kontrollen visar att denna skärpning är ändamålsenlig. 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.

Effekt: Begränsar verksamhetsvolymen som syftar till bidragsmaximering.

9. Underrättelseskyldighet om fel och fusk

Ett villkor om underrättelseskyldighet om fusk och felaktigt utnyttjande 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.

Effekt: Ökar snabbhet och transparens i hantering av fel.

10. Utökade sanktionsmöjligheter för Folkbildningsrådet

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 till rättelse sker och allmän straffavgift. En dialog kan behöva föras med Utbildningsdepartementet om eventuell förordningsändring.

Effekt: Ökad efterlevnad av statsbidragsvillkor.

11. Krav på revisionsintyg

Från och med 2022 införs ett villkor som innebär att studieförbunden årligen ska inlämna 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.

Effekt: Ökad följsamhet med bidragsvillkor för kontroll. Ökad transparens i hur studieförbundens kontroller utförs.

Åtgärder som förbättrar efterkontrollen

12. Avvikelsehanteringen systematiseras

En ny modell för hur Folkbildningsrådet ska agera vid indikationer om felaktig bidragsanvändning har beslutats av 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.

Effekt: Ökad rättssäkerhet, transparens, effektivitet och arbetstempo i avvikelsehanteringen.

13. Internkontrollen skärps

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

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 inlämnas den 1 november. Kontrollen ska utföras i enlighet med riktlinjer som Folkbildningsrådet utfärdar. Riktlinjerna ska innehålla krav på riskbaserat urval med fördefinierade risknivåer, redovisning av granskningsunderlag samt 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 även så att justerad verksamhet ska leda till återtag av medel utan direkt omfördelning. Eventuell omfördelning av medel sker tidigast påföljande år och kan ske i särskild ordning.

Effekt: Förbättrad kontroll. Tydlig ekonomisk konsekvens av fel. Ökad transparens i kontrollens genomförande och resultat.

14. Rimlighetskontrollen utökas

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.

Effekt: Stödjande och underlättande av studieförbundens kontroll.

Åtgärder inom Folkbildningsrådet

15. Ökad kapacitet för utredning och egen granskning

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 direkt granskning av verksamhet kunna göras 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.

Effekt: Snabbare utredning och beslut om konsekvenser.

16. Visselblåsarfunktion förstärks

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 ska vara öppen för att anonymt kommunicera misstänkta oegentligheter utan risk för repressalier och med en säker utredningsprocess.

Effekt: Tidig information om misstänkta fel för snabbare utredning.

Översyn av systemen

17. Uppföljningsmodellen utvecklas

Under våren och sommaren 2021 görs en översyn av Folkbildningsrådets uppföljningsarbete, inkluderande 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.

Effekt: En relevant och resurseffektiv uppföljning av bidragsmottagarna och deras verksamhet.

18. Bidragssystemet ses över

Bidragssystemet för studieförbunden ändrades senast 2017, då bland annat bidragsvariabler för unika deltagare, geografisk utbredning och korttidsutbildade infördes. Folkbildningsrådet har tidigare 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.

Effekt: Säkerställa att statsbidraget används för sitt syfte. Utveckla folkbildningens förmåga att möta samhällsbehov.

5 Studieförbundens åtgärder

I de enskilda studieförbundens rapporter i januari om den utökade särskilda kontrollen redovisades olika åtgärder för att utveckla kontrollen, bland annat följande:

- Satsningar på ökad kvantitativ kontroll med hjälp av digitala redskap, både internt inom respektive studieförbund och tillsammans med övriga studieförbund
- Utbildningsinsatser för att stärka den interna ekonomihanteringen
- Insatser för att stärka närvarorapporteringen/digital närvarorapportering
- Stärkt internkontroll med inriktning mot riskverksamheter
- Kvalitetsarbete/kompetensutveckling/etikarbete med särskild inriktning mot riskverksamheter
- Åtgärder för att stärka studieförbundets anordnarskap
- Ett antal föreningssamarbeten utreds vidare eller har avslutats
- Verksamhetsansvariga med ansvar för justerad verksamhet kontaktas/informeras, lokala rutiner ses över

Studieförbunden i samverkan har i en skrivelse i februari framfört att de ser mycket allvarligt på varje misstanke om att pengar som ska gå till folkbildning använts eller redovisats felaktigt och att de har nolltolerans mot fusk och felanvändning av statsbidrag – oavsett om felet beror på slarv, bristande rutiner, medvetet fusk eller bedrägerier.

Studieförbunden har utvecklat ett IT-verktyg i samverkan med PWC Forensics för att kunna analysera och samköra uppgifter om personer, samverkansparter och arrangemang från samtliga studieförbund enligt valda riskparametrar som högt deltagande, deltagande i flera studieförbund eller stora utbetalningar. Användningen av verktyget är reglerad för att ske i enlighet med dataskyddsförordningen/GDPR.

Studieförbunden i samverkan redovisar nio gemensamma åtgärder för högre kvalitet och mot fel och fusk och för att förebygga, motverka,

förhindra och upptäcka felutnyttjande av statsbidraget. Åtgärderna sammanfaller delvis med de enskilda studieförbundens åtgärder:

- Digital närvarorapportering med bank-id – obligatorisk e-lista
- Strama rutiner för kostnadsersättningar
- Förhindra krockar mellan studieförbunden i musikverksamhet
- Tydligare anordnarskap i folkbildning med föreningar
- Utvecklade digitala kontrollverktyg
- Utveckling av studieförbundens överenskommelser
- Samverkan med polisens nationella operativa avdelning, bland annat kring en mall och rutiner för polisanmälan av brottslighet och för att stärka kompetensen att göra riskbedömningar i fråga om brottslighet
- Kvalitetskod för studieförbunden
- Förtroendefull dialog med kommuner och regioner

Folkbildningsrådet välkomnar studieförbundens initiativ och kommer att stödja dessa. Flera av åtgärderna sammanfaller med dem som Folkbildningsrådet nu har beslutat. Folkbildningsrådet vill betona vikten av att studieförbunden vart och ett tar det ansvar för statsbidragets användning som vilar på dem. Folkbildningsrådet vill också markera betydelsen av att studieförbunden fortsatt samverkar kring kontrollfrågorna.

6 Utvärdering och extern granskning

Frågor om utvärdering av folkbildningens självförvaltningsmodell och om behovet av en extern granskning av studieförbundens bidragsanvändning har aktualiserats.

Folkbildningsrådet bildades 1991 som en ideell förening med folkbildningens samarbetsorganisationer som medlemmar. Riksdagen beslutade om att staten skulle fastställa syftena med bidragsgivningen medan folkbildningens aktörer skulle besluta om målen för verksamheten. Målstyrningsmodellen medförde andra behov av utvärdering än tidigare. Folkbildningsverksamhet följs därför upp och utvärderas på olika nivåer: av folkhögskolor och studieförbund, av Folkbildningsrådet och av staten.

Vid starten utsåg dåvarande Riksrevisionsverket en revisor i Folkbildningsrådet. Denna funktion togs bort av regeringen i mitten av 1990-talet.

1996 redovisades den första statliga utvärderingen och följdes 2004 av en lika omfattande, forskningsbaserad utvärdering. Riksdagen ställde sig bakom förslagen i 2013 års folkbildningsproposition om en ny modell för statlig oberoende utvärdering av folkbildningen, vilket ledde till Statskontorets utvärdering som redovisades 2018, tillsammans med ett förslag till en långsiktig modell för den fortsatta utvärderingen av folkbildningen. Modellen har ännu inte beslutats.

Folkbildningen har granskats av Riksrevisionen 1999, 2004 och 2011. Riksrevisionen beslutade den 8 april 2021 att inleda en granskning av kontrollen och uppföljningen av statens stöd till studieförbunden.

Folkbildningsrådet ansvarar för myndighetsuppgifterna inom folkbildningsområdet genom att pröva frågor om fördelning av statsbidrag och genom uppföljning och utvärdering av verksamheten i förhållande till statens syften med bidraget. Folkbildningsrådet producerar statistik, följer upp bidragsfördelningen och bidragsvillkoren samt genomför särskilda studier och utvärderingar som genomförs av externa forskare och utvärderare.

Folkbildningsrådet välkomnar en statlig utvärdering, såväl av verksamheten i studieförbunden som av självförvaltningsmodellen, Folkbildningsrådet och uppföljningsverksamheten. Ett permanent utvärderingsuppdrag bör ges till lämplig myndighet och resurser bör avsättas för uppdraget.

7 Reformarbete om folkbildningens samhällsuppgift

Statsbidraget till folkbildningen ska användas i enlighet med sitt syfte och i enlighet med de mål som studieförbund och folkhögskolor uppställer. Denna skrivelse handlar i första hand om att se till att bidragen till studieförbundens verksamhet inte används på ett felaktigt sätt. Men det räcker inte att bara ha fokus på att motverka fel. Fokus måste i minst lika hög grad riktas mot att folkbildningen ska göra rätt saker. Folkbildningen ska vara en resurs i samhällsbygget. En visserligen korrekt bidragsanvändning men till en slentrianmässigt bedriven verksamhet riskerar att inte fylla sitt syfte. Målsättningen måste vara hög då det gäller att pröva verksameters relevans samt att prioritera och genomföra den verksamhet som verkligen behövs. Bidragsmodellerna bör stödja sådana prioriteringar.

I *Folkbildningens Vägval och vilja* från 2013 gjorde folkbildningens aktörer ett antal prioriteringar. De samlades under rubrikerna Bildning och sammanhang, Tillgänglighet och delaktighet, Medborgare och civilsamhälle, Arbetsliv och livslångt lärande samt Kultur och kreativitet. Prioriteringarna är fortfarande aktuella. Men med ifrågasättandena av om statsbidraget används till rätt sorts verksamhet följer med nödvändighet att aktörerna måste fråga sig om prioriteringarna gjorts som tänkt. Samtidigt har samhället förändrats sedan 2013 och det finns nya behov, som folkbildningen bör möta.

Dit hör de sprickor i samhället som blottats under pandemin. Inte minst skapar en växande arbetslöshet stora utbildningsbehov. I *Civilsamhällets nystartsgrupp för ett nytt samhällskontrakt* belyses för närvarande ett antal angelägna frågor för civilsamhällets engagemang. Det handlar om Arbetsmarknaden, Det demokratiska utrymmet, Civilsamhällets förutsättningar, Forskning, utbildning och innovation, Digitalisering och AI samt Välfärd i förändring. Folkbildningen ska vara en resurs när civilsamhällets organisationer på dessa områden vill utveckla samhället.

I *Folkbildningens betydelse för samhället 2020 – Folkbildningsrådets samlade bedömning* finns en fördjupad bedömning av statsbidragets övergripande demokratisyfte. Folkbildningen bidrar till att individer är förankrade i demokratins idéer och till att föra samman, inkludera och stärka tilliten mellan människor. Detta stärker, stabiliserar och utvecklar demokratin. Den breda medborgarbildningen är folkbildningens kanske viktigaste bidrag till samhället.

Folkbildningen har ett förtroende från samhället och medborgarna att göra detta, och detta förtroende naggas i kanten om felaktigheter finns i hur statsbidraget används. Folkbildningens aktörer måste agera ansvarsfullt för att återställa förtroendet, annars riskeras tilliten till folkbildningens demokratiska funktion. Folkbildningen fungerar som bäst när den är fri. Det är den handlingsfrihet som följer av förtroende som gör att studieförbund och folkhögskolor med kraft kan engagera sig i samhällets och individers behov.

Folkbildningsrådet bedömer att ett reformarbete behövs inom folkbildningen. En översyn av bidragssystemet till studieförbund och folkhögskolor påbörjas under 2021. Särskilt studieförbundsmodellen behöver reformeras inte bara för att undvika felrapporteringar och för att motverka den så kallade volymjakten, utan framför allt för att finna en modell där bidraget riktas mot prioriterade verksamheter och där studieförbundens unika infrastruktur och kompetens bäst kan komma till sin rätt. Studieförbundens roll för kulturlivet behöver stärkas, bildningsresan bör bli en tillgång för alla, det livslånga lärandet både för arbetsliv och personlig utveckling bör få tydligare uttryck i verksamheten, en satsning på ett kunskapslyft bör övervägas, mobiliseringen för en klimatomställning bör stödjas.

Att det finns förtroende för Folkbildningsrådet och bidragsmottagarna inom folkbildningen är fundamentalt, och när förtroendet rubbas måste det återställas. Det är förutsättningen för en fri och frimodig folkbildning som möter behoven i samhället, i civilsamhället och hos individen.

