

# Kontroll, transparens och kvalitet i studieförbundens verksamhet

— Folkbildningsrådets redovisning till regeringen 1 april 2022



# FÖRORD

Folkbildningsrådet redovisar här resultatet av de åtgärder för kontroll, transparens och kvalitet i studieförbundens verksamhet som togs fram under våren 2021. Folkbildningsrådet har nu genomfört de förebyggande åtgärder, villkorsskärpningar och förbättringsåtgärder i övrigt som åtgärdsprogrammet innehöll. Vi ser effekter redan på kort sikt och på längre sikt är vi övertygade om att åtgärderna ger resultat i önskad riktning.

Vi är angelägna om att folkbildningsarbetet inte överskuggas av diskussioner om felaktigheter. Vi uppfattar att studieförbunden tagit kvalitetsfrågorna på stort allvar och att vi gemensamt tagit oss till en ny nivå. Det är absolut nödvändigt eftersom samhällsbehovet av folkbildning är trängande.

Folkbildningen är ett kitt som håller samman, stärker och utvecklar det svenska samhället och demokratin. Folkbildningens aktörer är viktiga kulturskapare i hela landet, och skapar tillfällen för möten och lärande mellan människor. Att studieförbundens verksamhet behövs blir än mer tydligt i dagens läge när vi står i en ny situation, med ett pågående krig i vår närhet och nya flyktingströmmar. Vi ser dagligen nya exempel på hur såväl studieförbund som folkhögskolor står redo att möta människor med stöd och bildning när de som allra mest behöver det.

Folkbildningsrådets bedömning är att stora steg i rätt riktning har tagits men att det också återstår arbete för att säkerställa att all verksamhet lever upp till de krav som ställs. Den pågående översynen av bidragssystemet är ett viktigt reformarbete för att ge studieförbunden bättre förutsättningar att möta folkbildningsbehov hos enskilda människor och hos samhället i stort. Riksrevisionens pågående granskning av statsbidraget till studieförbunden kommer sannolikt även den att ge underlag till ytterligare förbättringar av systemet.

Att kunna möta de nya behov av folkbildningsinsatser som uppstår, att återstarta viktig verksamhet efter pandemin och samtidigt arbeta för att säkerställa kvalitet i både ny och befintlig verksamhet är stora och viktiga uppgifter för såväl Folkbildningsrådet som de tio studieförbunden under det kommande året.

Maria Graner, generalsekreterare

# INNEHÅLL

<b>Bakgrund</b>	<b>5</b>
<b>Folkbildningsrådets åtgärder</b>	<b>6</b>
1. Krav på registersamkörning under pågående verksamhet.....	6
2. Krav på digitala närvarolistor och digital signering .....	7
3. Effektivt åtgärdspaket för musikverksamheten .....	7
4. Direktinformation om bidragsvillkor till cirkelledare och nyanställda.....	8
5. Pilotprojekt med peer review .....	9
6. Samarbete med polisen och andra myndigheter.....	10
7. Demokratistärkande metoder utvecklas .....	10
8. Tak på 480 studietimmar .....	11
9. Underrättelseskylldighet om fel och fusk .....	12
10. Utökade sanktionsmöjligheter för Folkbildningsrådet .....	13
11. Krav på revisionsintyg .....	13
12. Avvikelsehanteringen systematiseras .....	14
13. Internkontrollen skärps .....	16
14. Rimlighetskontrollen utökas .....	17
15. Ökad kapacitet för utredning och egen granskning .....	17
16. Visselblåsarfunktion förstärks .....	18
17. Uppföljningsmodellen utvecklas.....	19
18. Bidragssystemet ses över.....	20
<b>Avslutande diskussion</b>	<b>21</b>
Fortsatt justering av inrapporterad verksamhet .....	21
Pandemins effekter på verksamheten.....	22
Arbete som återstår .....	22

# Bakgrund

Under 2020 uppdagades omfattande fusk och bedrägerier kopplat till flera studieförbund på Järvaområdet utanför Stockholm samt vid enstaka fall även på andra håll i landet. På Folkbildningsrådets uppdrag gjordes därför en noggrann genomlysning av samtliga studieförbunds verksamhet med utgångspunkt i ett antal identifierade riskfaktorer. Resultatet av denna genomlysning visade att det omfattande och systematiska fusk som tidigare upptäckts på Järva inte förekommit på något annat ställe i landet. Däremot fann man andra felaktigheter främst inom den omfattande musikverksamheten.

Ett intensivt arbete för att komma till rätta med felen tog vid, både hos Folkbildningsrådet och hos studieförbunden, enskilt och gemensamt. Folkbildningsrådet arbetar för att säkerställa att statsbidraget används korrekt och i enlighet med sitt ändamål. Folkbildningen har länge haft ett gott anseende och stort förtroende från samhället, men när det rubbas behöver det med gemensamma krafter byggas upp igen.

Den 14 april 2021 lämnade vi en rapport till regeringen med ett åtgärdsprogram på 18 punkter som vi hade vidtagit och avsåg att vidta. I den rapport som här föreligger presenterar vi en uppföljande redovisning av arbetet med dessa åtgärder, och de effekter vi kan se hittills. De effekter som vi framför allt eftersträvar är att studieförbunden ska ha bättre kontroll på sin verksamhet, att transparensen i statsbidragshanteringen ska öka och att kvaliteten i studieförbundens verksamhet sätts i fokus.

Många steg har tagits och fler kommer att tas som en del av Folkbildningsrådets åtgärdsprogram men också utanför, eller som en fortsättning på, åtgärdsprogrammet. Vi strävar efter en proaktiv hållning och förändrar villkor, bidragssystem och arbetssätt utifrån behov.

Ansvarsfördelningen mellan studieförbund och Folkbildningsrådet kvarstår i grunden oförändrad: som mottagare av statsbidrag har studieförbunden ansvar för att medlen används i enlighet med sitt ändamål och de villkor och riktlinjer som gäller. De ansvarar för att kontrollera verksamheten och Folkbildningsrådet följer upp att kontrollerna sker. Vid indikationer om felaktig bidragsanvändning kan Folkbildningsrådet som ett led i vårt utredningsarbete genomföra direkta kontroller av verksamheten.

# Folkbildningsrådets åtgärder

De 18 åtgärder som Folkbildningsrådet redovisade i rapporten från 2021 kan delas in i tre områden:

- förebyggande åtgärder
- åtgärder som stärker kontrollen
- reformarbete.

Nedan följer en beskrivning av alla de åtgärderna som redovisades i förra årets rapport följt av en redovisning av hur de har genomförts.

## 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 sker inte bara i efterhand utan även under pågående verksamhetsår. Hur sådana samkörningar och andra maskinella kontroller kan utvecklas och underlättas ska utredas och beslutas under 2021.

### Redovisning

Åtgärden är genomförd. Folkbildningsrådet har infört krav på samkörning av uppgifter om studieförbundens verksamhet vilket nu sker minst två gånger per verksamhetsår. 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.

## 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. Folkbildningsrådet kommer att följa och analysera användningen av de olika signeringsmetoderna på verksamhetsnivå genom studieförbundens verksamhetsredovisning.

Studieförbunden har redan under verksamhetsåret 2021 ökat andelen verksamhet som signeras digitalt till 84 procent i genomsnitt. Åtgärden innebär ökade möjligheter till kontroll såväl under pågående verksamhetsår som i efterhand.

## 3. Effektivt åtgärds paket för musikverksamheten

### 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 genom att träffa överenskommelser om hur verksamheten ska hanteras förekommit Folkbildningsrådets krav på enskilda åtgärdsplaner.

Folkbildningsrådet följer arbetet noga och bedömer att viktiga steg i rätt riktning har tagits. 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 bidrag, vilket varit fallet tidigare. Att verksamheten numera rapporteras digitalt är också viktigt för att möjliggöra en effektiv analys av rapporteringskrockar och vissa avvikelser i mönster. Enligt Studieförbunden i samverkan har krockarna under 2021 minimerats till 0,13 procent av all verksamhet. Folkbildningsrådets bedömning är att krockarna kommer att minska ytterligare genom fortsatt utvecklingsarbete.

Folkbildningsrådet har återkommande betonat vikten av att komma till rätta med felaktigheter i musikverksamheten, bland annat vid statsbidragskonferenser med studieförbundens ledningar.

Folkbildningsrådet har tagit fram en intervjustudie om studieförbundens musikverksamhet som färdigställdes i slutet på februari 2022. Studieförbunden har fått besvara frågor i förhållande till rapporten, redogöra för sina respektive åtgärder och redovisa sina planer för det fortsatta arbetet. Ett möte med musikansvariga inom studieförbunden kommer att genomföras under april och följas upp i oktober för att hantera eventuella ytterligare behov av skärpningar när det gäller villkor och kontroll när verksamheten ökar igen efter pandemin. Studien blir också ett viktigt underlag i den pågående översynen av bidragssystemet.

## **4. Direktinformation om bidragsvillkor till cirkelledare och nyanställda**

### **Beskrivning**

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

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.

### **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 syfte med stödet 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.

Så här långt har fyra utbildningar genomförts och drygt 130 av studieförbundens medarbetare har deltagit. Med hänsyn till pandemin har utbildningen genomförts digitalt. Den har varit mycket uppskattad av deltagarna. Tills vidare genomförs utbildningen en gång i månaden. Folkbildningsrådet kommer nu också att erbjuda utbildningen fysiskt, för att sedan utvärdera vilket som fungerar bäst.

En broschyr med de viktigaste kraven som en ledare behöver känna till om folkbildningsverksamhet med statsbidrag har tagits fram. Den innehåller en kort introduktion till folkbildningen, vad som gäller för olika verksamhetsformer och vad man kan göra om man upplever att någonting är fel i kontakten med studieförbundet. Broschyren kommer att uppdateras årligen och blir på det sättet också en informationsbärare för de förändringar som årligen görs av villkoren. Vi bedömer att åtgärden sammantaget leder till ökad medvetenhet om statsbidragsvillkor hos cirkelledarna, och ökad kännedom om och efterlevnad av statsbidragsvillkoren hos studieförbundens medarbetare.

## **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, med 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 är att utforska olika sätt att arbeta med kollegial granskning och kollegialt lärande. Deltagarna arbetar dels med 100 slumpmässigt utvalda arrangemang från verksamhetsåret 2021, dels med exempel från den egna verksamheten.

Erfarenheter och lärdomar från försöksverksamheten blir ett underlag för beslut om verksamheten ska genomföras i större skala.

Åtgärden förväntas bidra till kvalitetsutveckling av kontrollarbetet för att nå högre effektivitet, ökad transparens mellan studieförbunden och ökad samsyn om tillämpning av bidragsvillkor. Det är ännu för tidigt att bedöma om insatsen får avsedd effekt.

## **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 fortsatt 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. Vi har också kontakter med andra myndigheter med bidragsgivande eller kontrollerande uppdrag. Det gäller såväl på en generell nivå som i enskilda avvikelseärenden. Samverkan har ökat medvetenheten och stärkt kompetensen att förebygga och motverka välfärdsbrottslighet.

## **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 rörelers 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.

Studieförbunden kan sedan i februari 2022 ansöka om medel till insatser som de vill genomföra. Hittills har en studieförbundsgemensam satsning beviljats stöd, som bland annat handlar om att stärka kapaciteten att möta antidemokratiska uttryck. Studieförbunden samverkar med Forum för levande historia kring det demokratiska samtalet och diskussioner förs om att ytterligare stärka samverkan.

Studieförbundens demokratistärkande arbete är givetvis ingen åtgärd som kan avslutas, utan den är själva kärnan i folkbildningen.

Folkbildningsrådet följer arbetet med ett nytt demokrativillkor och regeringens planer på att presentera ett samlat förslag i frågan. Vi har beredskap för att påbörja implementeringen av det nya villkoret. Under 2022 kommer vi genomföra en studie av hur nuvarande demokrativillkor tillämpas. Det nya demokrativillkoret skapar en grund för såväl uppdatering av villkor som hur Folkbildningsrådet ska kunna bidra med stöd till lokala medarbetares bedömningar av antidemokratisk verksamhet.

## **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.

Det finns ett stort stöd för taket på 480 studietimmar bland studieförbunden. 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. Ingen ytterligare sänkning av taket planeras i dagsläget.

## 9. Underrättelseskyldighet om fel och fusk

### Beskrivning

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.

### Redovisning

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

Studieförbunden har informerat Folkbildningsrådet om möjliga fel i ett tidigt skede vid flera tillfällen under både 2021 och hittills i år. Flera av de inrapporterade felen är sådant som studieförbunden har upptäckt i den utökade särskilda kontrollen, andra fel har upptäckts genom nya arbetssätt och förbättrade verktyg, eller genom att visselblåsare har larmat studieförbunden centralt.

I de fall felaktigheterna är en följd av fusk eller medveten manipulering av statsbidragssystemet kan studieförbunden behöva genomföra sina utredningar utan att information om dem röjs för de inblandade. Här pågår ett samarbete mellan Folkbildningsrådet och studieförbunden för att tydliggöra roll- och ansvarstagning oss emellan, samt för att sätta rätt nivåer för transparens och informationsöverföring. Folkbildningsrådet redovisar sedan hösten 2021 aktuella granskningar på vår webbplats. Det inkluderar information om när en granskning av en bidragsmottagare inleds och avslutats samt eventuella åtgärder.

Det förändrade arbetssättet och sammantaget inneburit snabbare hantering av fel och ökad transparens.

## 10. Utökade sanktionsmöjligheter för Folkbildningsrådet

### Beskrivning

Folkbildningsrådets enda sanktionsmöjlighet 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.

### Redovisning

Åtgärden är inte genomförd. Frågan om Folkbildningsrådets befogenhet att fatta beslut om sanktioner är dock aktuell i och med den domstolsprövning som pågår av Folkbildningsrådets beslut att innehålla beviljat statsbidrag samt att inte längre bevilja statsbidrag till en folkhögskola. Som en följd av denna process kan det bli aktuellt för Folkbildningsrådet att hemställa om förtydligande av våra befogenheter att upphäva beslut om att utbetala statsbidrag vid påvisade felaktigheter i bidragsanvändningen. Tills vidare avvaktar vi dock utfallet av den rättsliga processen, och har en kontinuerlig dialog med Utbildningsdepartementet i frågan.

## 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. Intyget ska säkerställa att det som studieförbunden beskriver i sina rapporter verkligen finns på plats. Till exempel att det finns en dokumentation som visar att studieförbundet genomfört samkörning av verksamheten eller att det finns en dokumenterad plan för rimlighetskontrollerna.

Intyget ska lämnas till Folkbildningsrådet första gången i mars 2023 avseende verksamhetsåret 2022.

## **12. Avvikelsehanteringen systematiseras**

### **Beskrivning**

En ny modell för hur Folkbildningsrådet ska agera vid indikationer om felaktig bidragsanvändning beslutades i februari 2021. En systematiserad process för avvikelsehantering har införts som bland annat innebär att studieförbunden, i stället för att som tidigare på Folkbildningsrådets uppdrag utreda felaktigheter i den egna verksamheten, nu ska lämna underlag för Folkbildningsrådets utredning.

### **Redovisning**

Åtgärden är genomförd. Folkbildningsrådet hanterar avvikelser i folkbildningsverksamheten enligt den förnyade process och de riktlinjer för arbetet som slogs fast i februari 2021. Folkbildningsrådets resurser för att arbeta med avvikelseärenden har utökats med sammanlagt 1,5 heltidstjänst. Detta skapar förutsättningar för att genomföra fler granskningar i enlighet med våra nya riktlinjer. Resurser har också tillförts för att i högre utsträckning än tidigare kunna anlita extern kompetens för granskningarna.

Sedan april 2021 har Folkbildningsrådet inlett åtta granskningar av misstänkta avvikelser i studieförbundens verksamhet. Vi har under samma period tagit emot 23 signaler om möjliga avvikelser i studieförbundens verksamhet. Folkbildningsrådet registrerar sedan den 1 mars 2021 alla signaler som kan tyda på felaktigheter i den statsbidragsfinansierade verksamheten. En del av dessa signaler kan vara baserade på missuppfattningar eller okunskap om systemet, men samtliga utreds och sparas i en särskild databas för att skapa överblick. Signalerna kommer både från enskilda uppgiftslämnare, till exempel deltagare, anställda och andra bidragsgivare, och från studieförbunden själva som kontaktar Folkbildningsrådet angående felaktigheter som de har upptäckt i sin internkontroll. Vi registrerar också signaler som vi upptäcker genom vår ordinarie uppföljning av studieförbunden.

Bland de inkomna signalerna och i de granskningar som inletts under året finns en stor bredd av olika ärenden. Avvikelseärendena handlar om jäv, bristande finansiella system, överrapportering av verksamhet, schablonmässig rapportering, felaktig rapportering, fabricerad verksamhet och bristande anordnarskap. Den typ av omfattande avvikelser som framkom i Järva, med flera studieförbund inblandade, har Folkbildningsrådet inte sett under 2021, även om det funnits relativt stora felaktigheter i enskilda studieförbund.

Det är för tidigt att dra slutsatser om antalet inkomna ärenden sedan vi systematiserade våra rutiner för avvikelshanteringen. Vi har inget jämförelsematerial vad gäller mottagna signaler från tidigare år. Antalet pågående avvikelseärenden har vad vi kan se nu inte påverkats men eftersom vår kapacitet att genomföra granskningar har utökats kommer vi att hantera fler ärenden jämfört med tidigare. Flera av de mer omfattande ärenden som har hanterats verkar ha ett samband med den första utökade kontrollen som genomfördes 2020. Studieförbunden upptäckte då verksamhet som man sedan valde att undersöka vidare, även om den inte blev föremål för den utökade kontrollen utifrån de riskparametrar som valts ut då.

Under våren 2022 utvärderas och utvecklas avvikelseprocessen för att ytterligare förbättra Folkbildningsrådets arbete.

Den nya ordningen för avvikelshantering har inneburit ökad rättssäkerhet, transparens, effektivitet och arbetstempo i hanteringen av signaler om felaktigheter.

## 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 lämnas in den 1 november. Kontrollen ska utföras i enlighet med riktlinjer från Folkbildningsrådet. 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.

### 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.

Liksom tidigare kräver Folkbildningsrådet att studieförbunden ska genomföra en efterkontroll av sin verksamhet. Kontrollen görs utifrån Folkbildningsrådets anvisningar med riskbaserat urval, redovisning av granskningsunderlag samt redovisning av hur stor del av underlaget som rättats. En hög andel fel kan tyda på att studieförbunden har brister i sin internkontroll. Efterkontrollen är därmed tänkt att verifiera det löpande kontrollarbetet. Inlämning av efterkontrollen har tidigare lagts till juni i stället för november. För att möta de ökade kraven, och den nya tidsplanen har studieförbunden i de flesta fall förstärkt sin kapacitet på förbunds nivå. Även Folkbildningsrådet har förstärkt bemanningen vad gäller uppföljning för att kunna hantera tidsplan och de ökade kraven.



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

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

Då studieförbundens verksamhet minskat på grund av restriktioner i samhället kopplade till pandemin har det inte funnits samma datamängd att bearbeta i rimlighetskontrollerna. När verksamheten nu växer igen kommer Folkbildningsrådet fortsätta utveckla sina statistikkörningar. Detta ger studieförbunden stöd i att hitta riskområden att särskilt kontrollera i sin verksamhet.

## 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 sex heltidstjänster från och med 2021, varav fyra utredare. 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, vilket också beskrivits ovan. Nuvarande bemanning ger betydligt bättre förutsättningar att hantera avvikelser och närmare följa studieförbundens verksamhet. Samtidigt innebär denna förstärkning inte att studieförbunden kan minska sin bemanning, utan tvärtom, att även de behöver utöka de resurser de avsätter till kontroll och att lämna underlag till Folkbildningsrådet. Det är en nödvändig prioritering 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.

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

### Redovisning

Åtgärden är genomförd. Folkbildningsrådet har infört en digital tjänst för anonym visselblåsning som finns tillgänglig via vår webbplats sedan hösten 2021. Genom verktyget garanteras en säker och anonym kommunikation mellan uppgiftslämnaren och Folkbildningsrådet. Sedan tjänsten togs i bruk har en anmälan om misstänkta felaktigheter gjorts. Denna anmälan gäller en folkhögskola. Även innan tjänsten togs i bruk har ett antal anonyma anmälningar inkommit på andra sätt, och hanterats som signaler om felaktig bidragsanvändning.

## 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.

Vissa konkreta förslag har införts direkt i det löpande arbetet. Ett exempel är en uppsnabbad uppföljningsprocess. Genom den snabbare processen får studieförbunden en mer aktuell och relevant återkoppling på det arbete de redovisar. För Folkbildningsrådet innebär den snabbare uppföljningen en ökad trygghet när beslut om fördelning av bidrag ska fattas. Ett annat exempel är att villkoren från och med 2022 ställer tydligare krav på att studieförbunden ska redovisa sitt systematiska kvalitetsarbete i en särskild rapport till Folkbildningsrådet. Att det nya revisionsintyget införs gör också att vissa kvalitetsfrågor får en tydligare och mer jämförbar redovisning mellan studieförbunden.

I det fortsatta utvecklingsarbetet övervägs bland annat att i ännu högre grad fokusera uppföljningen på aspekter som väljs utifrån riskbedömningar eller att införa en uppföljningscykel som gör att vissa studieförbund eller vissa villkor studeras närmare utifrån en fastställd systematik. En differentierad uppföljning skulle kunna leda till en djupare kunskap för Folkbildningsrådet i viktiga frågor kring hur statsbidraget används.

Genom att inte följa upp alla villkor årligen frigörs kapacitet för att följa de delar av och aspekter på verksamheten som är allra viktigast för bidragsgivningen. Strävan är att nå en så relevant och resurseffektiv uppföljning som möjligt.

## 18. Bidragssystemet ses över

### Beskrivning

Bidragssystemen för studieförbunden ändrades senast 2017. Då infördes bland annat bidragsvariabler för unika deltagare, geografisk utbredning och korttidsutbildade. 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.

### Redovisning

Åtgärden är genomförd såtillvida att översynen av bidragssystemet har påbörjats och fortgår enligt plan. Översynen av bidragssystemet inleddes med att ett kunskapsunderlag togs fram. Där beskrivs utvecklingen av tidigare bidragssystem från 1980-talet och framåt och de problem de har försökt att lösa. I kunskapsunderlaget har ett antal nyckelfrågor för fortsatt analys mejslats fram, såsom studieförbundens roll i förhållande till civilsamhället, den kulturpolitiska uppgiften och rollen som utbildare. Frågan om bidragsfördelning med stöd av kvalitetsindikatorer och kvalitetsbedömning prövas. Vilka förändringar som skulle minska incitamenten för så kallad volymjakt undersöks. Analysarbetet fortsätter under våren 2022. Ett flertal överläggningar har genomförts med såväl nationella som lokala studieförbundsmedarbetare. Medverkan av forskare och andra experter ingår i översynen.

Efter analysfasen kommer Folkbildningsrådet under hösten 2022 formulera ett nytt bidragssystem i form av villkor och fördelningsmodell. De nya steg som tagits för att förstärka uppföljningen kommer där att integreras. Remiss sker under våren 2023. Beslut fattas i början av sommaren och ett nytt bidragssystem beräknas träda i kraft den 1 januari 2024.

## Avslutande diskussion

Folkbildningsrådet konstaterar efter avslutad uppföljning av 2020 års verksamhet att studieförbunden har gjort stora ansträngningar inom kvalitets- och kontrollområdet. Dels har man förstärkt den organisatoriska strukturen inom området, dels har man ökat ambitionsgraden och skärpt sina kontroller ytterligare. Studieförbunden har även tagit sig an Folkbildningsrådets utökade särskilda kontroller (2020 avseende 2019 samt 2021 avseende 2020) på ett ambitiöst sätt.

Många som är verksamma på olika nivåer inom studieförbunden vittnar om att kvalitetsfrågorna har varit i fokus på ett nytt sätt under de senaste två åren. Statsbidragsvillkoren diskuteras, rimlighetsfrågor diskuteras och medvetenheten om det egna och det gemensamma ansvaret för att statsbidraget används korrekt har ökat. Riksrevisionens pågående granskning bidrar naturligtvis också till detta ökade fokus, då många är involverade i att ta fram underlag och bistå med information. Angelägna diskussioner pågår: om vad det innebär att vara studieförbund, vad som ligger i anordnarrollen och hur samarbete med andra aktörer kan gå till. Egna och andras granskningar bidrar till att studieförbunden öppnar för större insyn i varandras verksamhet, vilket vi bedömer som positivt. Det framgår i den rapport om musikverksamheten som vi har tagit fram att det förekommer många föreställningar om vad andra gör, vilket kan bidra till att volymjakt i stället för kvalitet ställs i centrum.

### **Fortsatt justering av inrapporterad verksamhet**

Som en följd av de kraftigt skärpta kontrollerna, en skärpt avvikelshantering och ett starkare fokus på kvalitet i verksamheten har tidigare inrapporterad verksamhet ytterligare justerats. Vid ordinarie inrapportering av justeringar i november 2021 ströks totalt 324 000 inrapporterade studietimmar för åren 2018–2020. Detta är fel som har upptäckts efter att felaktigheterna kring Järva och den första utökade kontrollen strukits. Totalt har 2,8 procent av 2020 års inrapporterade verksamhet strukits. För 2019 är andelen som strukits 5,8 procent, för 2018 6,5 procent och för 2017 5,9 procent. Studieförbunden är stora organisationer med många avdelningar, som är egna juridiska personer. Det

tar tid att genomlysas all verksamhet. I några studieförbund, där det har funnits stora avvikelser, har det också funnits ett mått av konflikt mellan enskilda avdelningar och förbunds-nivån. Förbunds-nivån i varje studieförbund, med kansli och styrelse, behöver i dessa fall ta ett ordentligt grepp om hela verksamheten, och säkerställa att alla enheter arbetar i enlighet med studieförbundets egna riktlinjer och Folkbildningsrådets villkor för verksamheten.

Det är angeläget att gå till botten med eventuella kvarvarande felaktigheter i verksamheten för att kunna fokusera på det förebyggande arbetet. Om verksamhet rapporteras in felaktigt är det sannolikt så att studieförbundet redan har haft kostnader för verksamheten, som studieförbundet inte kan återkräva av deltagarna i verksamheten, men som ändå kommer ligga till grund för Folkbildningsrådets återkrav. Det drabbar då andra delar av studieförbundets verksamhet. Därför är det viktigt att verksamheten genomförs korrekt från början, och att fel upptäcks så snart som möjligt.

## **Pandemins effekter på verksamheten**

Under pandemin har verksamheten i studieförbunden sjunkit kraftigt. På grund av restriktioner som införts av smittskyddshänsyn har fysisk verksamhet genomförts endast i begränsad omfattning, till exempel utomhus eller i mycket begränsade grupper. Viss verksamhet har ställts om till distans och viss ny verksamhet på distans har tillkommit, men mycket verksamhet har också ställts in. Detta gör att det är svårt att fullt ut bedöma vilken effekt vidtagna åtgärder har haft på verksamheten. Finns det verksamhetsminskningar som beror på nya villkor eller andra åtgärder, eller är minskningarna enbart en effekt av pandemin? Vid återstarten av verksamhet är det angeläget att studieförbunden ser över formerna för samverkan med olika samverkansparter, och fullt ut tillämpar de överenskommelser som har träffats inom ramen för det studieförbundsgemensamma etikarbetet.

## **Arbete som återstår**

Folkbildningsrådets åtgärdsprogram är i stort sett helt genomfört. Det innebär inte att det inte finns mer att göra. Översynen av statsbidragssystemet, där vi nu satsar på att mejsla fram ett system som bättre styr mot statens fyra syften och som ger studieförbunden bättre förutsättningar att genomföra sin verksamhet, är en långsiktig åtgärd. Att komma till rätta med det som många beskriver som en volymjakt som sker

på bekostnad av kvaliteten i verksamheten är angeläget. Samtidigt är det viktigt att hitta ett system som möjliggör en bred verksamhet som når en mångfald av människor. Att stärka kontrollen och uppföljningen av verksamheten är nödvändigt, men det ska också vara lätt att göra rätt. Att administrationen växer på ett sätt som gör att människor drar sig för att vara cirkelledare eller ens delta i cirkel är inte önskvärt, utan ramarna måste vara sådana att folkbildningen och kvaliteten i verksamheten hamnar i centrum. Vår uppfattning är att diskussionerna om ett nytt bidragssystem kan vara vitaliserande för hela sektorn, ett sätt att gemensamt blicka framåt för att ta sig an de folkbildningsbehov och samhällsutmaningar som finns. Ett nytt system behöver vara väl förankrat och accepterat av studieförbunden. Det måste också leva upp till omvärldens krav på transparens och lättbegriplighet. Vår förhoppning är att Riksrevisionens pågående granskning ska bidra med underlag i det arbetet.

Efter att ha arbetat med 18-punktsprogrammet i snart ett år ser Folkbildningsrådet tydliga tecken på att studieförbunden tar frågorna på allvar och att ambitionen framåt är hög. Det finns en tydlig inriktning som har bred acceptans och som har goda förutsättningar att bidra till att stärka förtroendet för folkbildningens aktörer hos såväl beslutsfattare som en bredare allmänhet.

