

# Kvalitetsarbete inom folkbildningen

2013

# Sammanfattning

Syftet med denna rapport är ge återkoppling till folkhögskolor och studieförbund på deras arbete med kvalitet, risk- och väsentlighetsanalys samt kontroll och granskning under år 2013. Rapporten sammanfattar folkhögskolors och studieförbunds beskrivningar av hur de arbetar med dessa frågor i enlighet med åiterrapporteringskravet. Återkopplingen görs även förstärka åiterrapporteringen till Folkbildningsrådet.

Det är folkhögskolor och studieförbund som själva definierar sitt kvalitetsarbete och vad som är kvalitet i deras verksamhet. Folkhögskolor och studieförbund väljer själva vilka metoder och modeller de vill använda i sitt kvalitetsarbete. Till detta tillkommer att i sitt kvalitetsarbete ha former för arbetet med risk- och väsentlighetsanalys samt kontroll och granskning. Detta är angivet i regeringens riktlinjer till Folkbildningsrådet och finns mer detaljerat beskrivet i statsbidragsvillkoren.

Tidigare rapporter beskrev systematiken i kvalitetsarbetet, medan senare rapporter beskriver resultat och effekter. I år lyfter vi fram andra delar som inte tidigare har beskrivits lika mycket, nämligen risk och kontroll. Det är dock viktigt att poängtera att syftet med kvalitetsarbetet är lärande och utveckling.

I kapitlet om folkhögskolor ges en övergripande bild av deras arbete med kvalitet, risk och kontroll. Därefter beskrivs fyra områden som folkhögskolorna anger är utmaningar eller så framkommer de som intressanta i årets uppföljningsbesök och fokusgrupper. Dessa fördjupningsområden är: Kvalitet i inrapporterade data, den studeranderättsliga standarden, förändrade rutiner som ett resultat av nya deltagargrupper samt en fördjupning i deltagarenkäter och medarbetarundersökningar.

I kapitlet om studieförbund ges på liknande sätt först en övergripande bild för att därefter ge en fördjupning i områden som är relevanta för studieförbundsverksamheten. Dessa är: Rutiner för samarbete med medlems- och samarbetsorganisationer, kulturprogram, lärdomar av internkontrollen samt jämställdhet och kvalitet i musikverksamheten.

Rapporten avslutas med en beskrivande analys och med en bedömning av hur folkhögskolor och studieförbund uppfyller kraven i statsbidragsvillkoren. På frågan om kvalitetsarbetet leder till resultat är analysen att det är svårt att ge ett samlat intryck. De främsta anledningarna till detta är folkbildningens mångfacetterade verksamhet, att det inte finns någon enhetlig definition av kvalitet inom folkbildningen och att det inte finns gemensamma mål eller resultatmål att förhålla sig till. Folkbildningens resultat beskrivs lättast i form av bilder och exempel. De kanske viktigaste resultaten och effekterna av kvalitetsarbetet är de som inte är kvantifierbara.

# Innehåll

Innehåll	3
Inledning	4
Syfte	5
Underlag	5
Definitioner	5
Kort historik – från 2007 till idag	5
Folkhögskolorna: Kvalitet, risk och kontroll	7
Övergripande bild av folkhögskolornas arbete med kvalitet, risk och kontroll	7
Folkhögskolornas gemensamma insatser 2013	9
Fyra fördjupningar	9
Studieförbunden: Kvalitet, risk och kontroll	13
Övergripande bild av studieförbundens arbete med kvalitet, risk och kontroll	13
Studieförbundens gemensamma insatser 2013	15
Fyra fördjupningar	15
Analys och bedömning	21
Analys	21
Bedömning	23



# Inledning

*”Risk- och väsentlighetsanalys är en prognos, inriktad mot arbetsprocesser och rutiner. Internkontroll är uppföljning av verksamheten medan kvalitetsarbetet är det kontinuerliga arbetet”<sup>1</sup>*

Beskrivningen ovan visar hur en folkbildningsorganisation arbetar med begrepp som kvalitet, risk och kontroll. Folkhögskolor och studieförbund började år 2007 redovisa sitt kvalitetsarbete till Folkbildningsrådet i och med folkbildningspropositionen *Lära, växa, förändra* (2005/06:192). Inledningsvis inriktades Folkbildningsrådets krav på studieförbundens och folkhögskolors kvalitetsarbete i första hand på utvecklingsarbete och att bygga systematik i kvalitetsarbetet.

Under senare år har tyngdpunkten varit på uppföljning av resultat och effekter av kvalitetsarbetet i relation till statens fyra syften. Till detta har det i regeringens riktlinjer tillkommit begrepp som kontroll och granskning samt risk- och väsentlighetsanalys. Folkbildningsrådet ska redovisa hur utvecklingen av den interna kontrollen av bidragsanvändningen har fortskridit.<sup>2</sup> Folkbildningsrådet ska även från och med 2012 följa hur folkhögskolor och studieförbund utvecklar sitt arbete med risk- och

väsentlighetsanalys.<sup>3</sup> Till kvalitetsarbetet har det med andra ord tillkommit två begrepp.

Det är folkhögskolor och studieförbund som själva definierar sitt kvalitetsarbete och vad som är kvalitet i deras verksamhet. Det är också viktigt att poängtera att syftet med kvalitetsarbetet är lärande och utveckling. Folkhögskolor och studieförbund väljer själva vilka metoder och modeller de vill använda i sitt kvalitetsarbete. Till detta tillkommer att i sitt kvalitetsarbete ha former för arbetet med risk- och väsentlighetsanalys samt kontroll och granskning.

Folkbildningsrådet begär in beskrivningar av en del av allt det arbete med kvalitetsarbete, risk- och väsentlighetsanalys samt kontroll och granskning som folkhögskolor och studieförbund gör. Sammanfattningarna i denna rapport är en avgränsad del av det totala arbetet med dessa frågor. Det är också viktigt att nämna att tidigare rapporter om kvalitet framför allt har fokuserat på systematiken i kvalitetsarbetet, medan senare rapporter beskriver resultat och effekter. I år lyfter vi fram andra delar som inte tidigare har beskrivits lika mycket, nämligen risk och kontroll.

<sup>1</sup> Citat från ett av Folkbildningsrådets uppföljningsbesök vid folkhögskolor och studieförbund 2013.

<sup>2</sup> Riktlinjer för 2011 för Folkbildningsrådet. Regeringsbeslut II:14, 2010-12-22.

<sup>3</sup> Riktlinjer för 2012 för Folkbildningsrådet. Regeringsbeslut II:12, 2011-12-15.

Att arbeta med kvalitetsarbete, risk- och väsentlighetsanalys samt kontroll och granskning har framför allt två syften:

- skapa utveckling och lärande i organisationen
- kontrollera och granska verksamheten

Folkbildningsrådets åiterrapportering fokuserar varken på det ena eller andra syftet, så folkhögskolor och studieförbund har obegränsade möjligheter att använda kvalitetsarbete, risk- och väsentlighetsanalys samt kontroll och granskning till att åstadkomma en folkbildningsverksamhet av högsta kvalitet.

## Syfte

Denna rapports syfte är ge återkoppling till folkhögskolor och studieförbund på deras arbete med kvalitet, risk och kontroll och sker i enlighet med *Planen för redovisning av folkbildningens kvalitetsarbete 2011-2014*.<sup>4</sup> Denna rapport är inte en åiterrapportering till riksdag och regering vilket istället i år sker genom *Samlad bedömning av folkbildningens samhällsbetydelse 2013*.

Syftet med denna rapport är att:

- Sammanfatta folkhögskolors och studieförbunds beskrivningar av hur de arbetar med kvalitet, risk och kontroll i enlighet med åiterrapporteringskrav.
- Ge återkoppling till folkhögskolor och studieförbund för att förstärka deras åiterrapportering till Folkbildningsrådet.

## Underlag

### **Folkhögskolors och studieförbunds åiterrapportering till Folkbildningsrådet:**

Rapporten bygger på de beskrivningar av kvalitetsarbete som folkhögskolor och studieförbund lämnade i sina årsredovisningar till Folkbildningsrådet 2013.

---

<sup>4</sup> Plan för redovisning av folkbildningens kvalitetsarbete 2011-2014. Folkbildningsrådets styrelse, 2010-10-21.

### **Övrig datainsamling:**

- Uppföljningsbesök som Folkbildningsrådet
- har genomfört på tio folkhögskolor, tio lokala studieförbundsavdelningar och de tio centrala studieförbundskanslierna.
- Tre dokumenterade fokusgruppsamtal med representanter från studieförbund och folkhögskolor.
- Studieförbundens internkontrollrapporter.
- Studieförbundens egna dokument.

### **Folkbildningsrådets åiterrapportering till regeringen:**

Sker i form av Årsredovisningen och Samlad bedömning 2013, där kvalitet är ett av sex teman.

## Definitioner

I den här rapporten förkortar vi begreppen *kvalitetsarbete, risk- och väsentlighetsanalys samt kontroll och granskning till kvalitet, risk och kontroll*.

Kontroll och granskning används genomgående i rapporten för att på så sätt tydligt särskilja det från de tillfällen *internkontroll* beskrivs. Folkhögskolor och studieförbund ska, i enlighet med statsbidragsvillkoren, kontinuerligt granska och kontrollera den egna verksamheten. Till detta tillkommer för studieförbunden att årligen genomföra en internkontroll.

## Kort historik – från 2007 till idag

I folkbildningspropositionen *Lära, växa, förändra* uppmanas folkbildningen att utveckla kvalitetsarbetet: ”*Ett systematiskt kvalitetsarbete med inriktning på såväl administration som verksamhetsformer och innehåll behöver utvecklas på alla nivåer inom folkbildningen*”.

Det är ett arbete som ska utgå från folkbildningens egna mål och det ska utföras av

folkhögskolorna och studieförbunden själva. Folkbildningsrådet utformar gemensamma utgångspunkter och stödjer studieförbund och folkhögskolor i processen.<sup>5</sup>

Mellan 2007 och 2009 pågick en treårig utvecklingsprocess där ekonomiska resurser tillfördes för att stödja folkhögskolornas och studieförbundens kvalitetsarbete.<sup>6</sup> Folkhögskolorna initierade metodutvecklingsprojekt och studieförbunden organiserade sig i två forum, *Kvalitetsgruppen* och *Etikdelegationen*. Från och med år 2007 begär Folkbildningsrådet in kvalitetsredovisningar från alla folkhögskolor och studieförbund som sammanställs i årliga rapporter till riksdag och regering.

Den treåriga processen utvärderades av Folkbildningsrådet tillsammans med folkhögskolor och studieförbund och utmynnade i *Planen för redovisning av folkbildningens kvalitetsarbete 2011-2014*. Folkbildningsrådet konstaterade att den gedigna redovisningen från folkhögskolor och studieförbund gav en tydlig bild av deras kvalitetsarbete. På sikt vill

Folkbildningsrådet redovisa de effekter som kvalitetsarbetet har på folkhögskolors och studieförbunds verksamhet. Målsättningen är bland annat att Folkbildningsrådet tar fram fördjupade bilder av folkbildningens kvalitetsarbete och dess resultat och effekter genom att analysera resultat från nationella utvärderingar, rapporter, statistik och årliga uppföljningsbesök vid folkhögskolor och studieförbund.

Under perioden 2011-2014 tillkommer nya riktlinjer i de årliga regleringsbrev som Folkbildningsrådet arbetar utifrån. Risk- och väsentlighetsanalys introduceras som begrepp, och Folkbildningsrådet ska ”*kartlägga och redovisa vilka former av risk- och väsentlighetsanalys som har använts av folkhögskolor och studieförbund vid deras kontroll av användningen av statsbidraget*”<sup>7</sup>. Samtidigt läggs större vikt vid kontroll och granskning i regleringsbreven. Folkbildningsrådet ska kommentera den interna kontrollen av bidragshanteringen och dess resultat.

---

<sup>5</sup> Lära, växa, förändra. 2005/06:192.

<sup>6</sup> Folkbildningsrådet avsatte totalt 40 miljoner kronor till folkhögskolornas kvalitetsarbete 2006-2007. Studieförbunden beslutade att avsätta egna, befintliga medel till kvalitetsarbetet utöver de två

miljoner kronor som Folkbildningsrådet tilldelade det studieförbundsgemensamma kvalitetsarbetet.

Rapport Nationell kvalitetsredovisning för folkbildningen. Folkbildningsrådet 2007.

<sup>7</sup> Riktlinjer för 2012 för Folkbildningsrådet. Regeringsbeslut II:12, 2011-12-15.



# Folkhögskolorna: Kvalitet, risk och kontroll

## Övergripande bild av folkhögskolornas arbete med kvalitet, risk och kontroll

Folkhögskolorna redovisade sitt kvalitetsarbete i enlighet med åiterrapporteringskrav till Folkbildningsrådet 1 juli 2013 genom att beskriva det i sina årsredovisningar. Här sammanfattar vi dessa underlag i kombination med data från Folkbildningsrådets uppföljningsbesök vid tio folkhögskolor. Två fokusgrupper på temat kvalitet, risk och kontroll genomfördes i slutet av året. Den ena med ett urval rektorer för folkhögskolorna och den andra med nätverket för folkhögskolornas kvalitetssamordnare. Sammanlagt representerades 14 folkhögskolor.

### Kvalitetsarbete

I statsbidragsvillkoren står att folkhögskolorna årligen i sina årsredovisningar ska beskriva hur de har bedrivit ett systematiskt kvalitetsarbete. Dessutom ska en beskrivning göras av resultat och effekter i verksamheten som följd av kvalitetsarbetet.<sup>8</sup>

Samtliga 150 folkhögskolor har i sina årsredovisningar inkluderat en beskrivning av kvalitetsarbetet.

Vad gäller resultat och effekter av kvalitetsarbetet går det inte att ge annat än en grov sammanfattning av de 150 beskrivningarna. Det går inte att sammanställa, räkna ihop eller på annat sätt summera på ett enhetligt sätt. Snarare är det bilder och exempel som vi kan lyfta fram. Framför allt nämner folkhögskolorna resultat till följd av nya administrativa rutiner. Här är det framför allt förbättrade antagningsrutiner som beskrivs, och att man har anslutit sig till Folkhögskolornas studeranderättsliga råd som har gett resultat. För en mer detaljerad beskrivning se fördjupningen nedan. Andra resultat kopplas till kompetensutveckling av personalen. Till exempel har man satsat på att utbilda personalen i processhantering vilket leder till bättre processbeskrivningar och till fortlöpande dokumentation.

Flera folkhögskolor lyfter fram nöjda deltagare som en form av resultat, vilket de följer upp med hjälp av framför allt deltagarenkäter. Många folkhögskolor redovisar att de följer upp deltagare genom ”FB-kvalitet” ett gemensamt framtaget verktyg för webbaserade kvalitetsmätningar.<sup>9</sup> Syfte är att mäta centrala värden inom folkhögskolans längre kurser.

De mer långsiktiga effekterna av kvalitetsarbetet beskrivs ofta i form av upplevelser och är kopplade till lärande i organisationen. Följande

<sup>8</sup> Statsbidrag till folkhögskolor, reviderad 130522.

<sup>9</sup> Läs mer på <http://www.fbkvalitet.se/>

påstående av en kvalitetssamordnare beskriver detta väl:

*”Den viktigaste effekten är att kvalitetsarbetet har inneburit en genomlysning av organisationen. Som i sin tur lett till ökad förståelse, och en helhetsbild av vad skolan ska jobba med och varför”.*<sup>10</sup>

### **Risk och kontroll**

Folkhögskolorna ska kontinuerligt pröva att verksamhet, som helt eller delvis finansierats med statliga bidrag, ligger i linje med riksdagens syften med dessa bidrag. För att på ett tillförlitligt sätt genomföra detta krävs rutiner för regelbunden intern granskning samt beredskap för extern kontroll av verksamheten. Folkhögskolorna ska pröva former för hur verksamheten kan bedömas utifrån en risk- och väsentlighetsanalys.<sup>11</sup>

Folkbildningsrådet har följt upp folkhögskolornas arbete med risk- och väsentlighetsanalys och kontroll i årets uppföljningsbesök och i två fokusgrupper. Av dessa framkommer att folkhögskolorna provar former för hur verksamheten kan bedömas utifrån en risk- och väsentlighetsanalys. Framför allt sker det på strategisk nivå inom styrelser och ledningsgrupper. Det verktyg som nämns mest är SWOT-analys. De primära riskerna som folkhögskolorna talar om är bidragsberoende, rädsla för urholkade bidrag samt färre sökande till kurser. En annan risk avser den ökande gruppen kursdeltagare med psykisk ohälsa och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, som ställer krav på nya pedagogiska metoder och administrativa rutiner. Risk är, enligt folkhögskolorna, att man inte har verktyg att möta dessa målgruppers behov.

Vad avser kontroll och granskning är det framför allt granskning av administrativa rutiner och av ekonomihanteringen som nämns. Det finns till exempel väl utarbetade attesteringsrutiner vid

utbetalning av medel på de folkhögskolor som Folkbildningsrådet har besökt. Det finns också rutiner för ekonomirapportering till ledning och styrelse. När det gäller administrativa rutiner så beskriver flera folkhögskolor att de har granskat antagningsprocessen av nya kursdeltagare. Att ha anslutit sig till Folkhögskolornas studeranderättsliga råd nämns också ofta som en form av kontroll och granskning.

I folkhögskolornas ansvar ingår att kontrollera att de data som de rapporterar till Folkbildningsrådet, SCB, CSN och så vidare är tillförlitliga.

Folkbildningsrådet har särskilt frågat om detta, det vill säga kvalitet i inrapporterade data, i 2013 och 2012 års uppföljningsbesök vid folkhögskolorna. Fokus har varit om det finns system för att kontrollera att de inrapporterade uppgifterna är korrekta. Sammanfattningsvis visar det att folkhögskolorna ofta, men inte alltid, har kontrollinstanser i form av att uppgifterna kontrolleras av en annan person än den som har rapporterat in dem. Kontrollen sker då ofta av till exempel rektor, en lärare eller annan administratör. Men det sker också i efterhand, genom att folkhögskolorna får lägesrapporter från Folkbildningsrådet och SCB. Läs mer om detta i fördjupningen nedan.

Detaljerade krav på internkontroll, om sådana formuleras, kommer i första hand från folkhögskolornas huvudmän. Folkbildningsrådet har inte uppgifter på hur många av folkhögskolornas huvudmän som ställer utförliga krav på internkontroll, men både landstings- och rörelsefolkhögskolor gör en kontinuerlig och systematisk internkontroll av verksamheten på uppdrag av sina huvudmän. De med landstingen som huvudmän rapporterar årligen utifrån parametrar och indikatorer, varav merparten är av kvantitativ art. Huruvida internkontrollen anknyter till statsbidragsvillkoren och statens syften med stödet till folkbildningen är inte en självklarhet, då

<sup>10</sup> Citat från en av Folkbildningsrådets fokusgrupper 2013.

<sup>11</sup> Statsbidrag till folkhögskolor, reviderad 130522 sid 22



syftet med dessa internkontroller är att följa huvudmännens målsättningar.

## Folkhögskolornas gemensamma insatser 2013

RIO och SKL har under året bildat en *Kvalitetsgrupp* med syfte att titta på tre områden:

- Grundläggande kvalitetskriterier för att erhålla statsbidrag som folkhögskola
- Kvaliteten i folkhögskolornas eget kvalitetsarbete och uppföljning nationellt
- Kvalitet som grund för en dynamisk utveckling av folkhögskolan som skolform

Andra gemensamma folkhögskoleinsatser år 2013 är:

- Mätning av folkhögskolornas kvalitet genom *FB-kvalitet*,
- *Nätverket folkhögskolornas kvalitetsamordnare* för kunskapsutbyte,
- Projektet *Folkhögskolor i förändring* som har samlat 13 folkhögskolor i Norr- och Västerbotten, för att nämna några.

## Fyra fördjupningar

Kvalitet i folkhögskolornas inrapporterade data och den studeranderättsliga standarden är områden som vi väljer att lyfta fram och fördjupa oss i nedan. Ett tredje område är förändrade rutiner som ett resultat av nya deltagargrupper inom folkhögskolornas allmänna kurs. Kapitlet avslutas med en fördjupning i deltagarenkäter och medarbetarundersökningar, apropå resultat av kvalitetsarbetet.

Dessa fyra är områden som folkhögskolor anger är utmaningar eller så framkommer de som intressanta i årets uppföljningsbesök och fokusgrupper.

## Kvalitet i inrapporterade data

Folkhögskolorna rapporterar kontinuerligt uppgifter relaterade till statsbidraget till Folkbildningsrådet, SCB, CSN, SPSM och andra instanser. Det är omfattande deltagar- och verksamhetsstatistik om antal deltagare, utbildningsbakgrund, deltagare med brister i svenska språket, antal deltagare på allmän kurs, den pedagogiska personalens utbildningsbakgrund, etcetera. Uppgifter ligger till grund för statistiska underlag som används inte bara för beräkning av statsbidraget, utan även som underlag för beslutsfattande och forskning. Det är därmed av största vikt att de inrapporterade uppgifterna är korrekta.

Folkhögskolornas administration utgörs oftast av ett fåtal personer (rektor, biträdande rektor, administratör och ekonom), varav det vanligtvis är administratören som ansvarar för inrapportering av uppgifter. De större folkhögskolorna har ibland fler administratörer, men kontentan är att det oftast är en eller två personer som har kompetensen att hantera studieadministratörs-systemet.<sup>12</sup> Det innebär en risk för sårbarhet vid till exempel sjukdomar och andra situationer. Hur hanterar folkhögskolorna denna risk?

En av de mindre folkhögskolorna som Folkbildningsrådet besökte 2012 hade påbörjat ett samarbete med en systerfolkhögskola där rektor och administratör lär sig varandras system för att på så sätt kunna täcka upp för varandra när behov uppstår. Huvudmannen för tre folkhögskolor har löst frågan genom att anställa en person som sköter all rapportering. Vid varje av dessa tre folkhögskolor finns dessutom en lokal rapportör som kontrollerar uppgifterna.

Ett annat sätt att hantera risken med ett sårbart system är att dokumentera administratörens arbetsuppgifter, vilket nämns av ett par folkhögskolor. Flera berättar att de har tagit fram

---

<sup>12</sup> Avanti är det studieadministratörssystem som flest folkhögskolor använder.

handböcker och årscykler för administrationen, bland andra rutiner.

Enligt de tio folkhögskolor som Folkbildningsrådet har gjort uppföljningsbesök vid 2013 framkommer att det oftast är rektor som är kontrollinstansen och som gör en sista kontroll innan uppgifterna skickas in. På vissa folkhögskolor kontrollerar rektor samtliga uppgifter, på andra folkhögskolor gör rektor kontroller ibland. En del folkhögskolor löser det genom att kontrollen utförs av lärare och kursadministratörer gemensamt, till exempel när det gäller uppgifter om antal registrerade på en kurs eller vid studieavbrott.

### **Studeranderätt – ett sätt att arbeta med kvalitet och kontroll**

De folkhögskolor som är anslutna till Folkhögskolornas studeranderättsliga råd upprättar en egen studeranderättslig standard.<sup>13</sup> Standarden ska innehålla vissa obligatoriska områden om deltagarnas rättigheter och skyldigheter. Exempelvis information om deltagarinflytande, om intyg, information vid antagning, etcetera.

Folkhögskolorna nämner ofta i sina årsredovisningar och vid uppföljningsbesöken den studeranderättsliga standarden som del av kvalitetsarbetet men också som en form av kontroll och granskning. De tio besökta folkhögskolorna år 2013 uppger, apropå studeranderätten, att:

- Folkhögskolorna har elevråd/kursråd som representerar de studerande.
- De flesta folkhögskolor som besöktes har elevrepresentation i styrelsen (utnyttjar också platsen).
- Generellt sett upplever de studerande att de har stort utrymme till inflytande.
- Vid disciplinärenden beslutar skolledning/rektor om avstängning på grund av exempelvis hög frånvaro eller missbruk av

droger eller alkohol. I de flesta fall av disciplinärenden informeras styrelsen.

- Drygt hälften av de besökta skolorna har en SYV-tjänst på skolan; en funktion som deltagarna är mycket nöjda med.
- De folkhögskolor (fem av tio) som har internat uppger att internatet har en mycket viktig funktion utöver att erbjuda boende för de studerande. Man upplever att internatet är ett indirekt stöd i undervisningen, och att det ger de boende högre självkänsla.
- Alla tio besökta skolor använder Facebook till information om kurser, resor och öppna föreläsningar. Skolornas hemsidor innehåller oftast all nödvändig information men ibland är hemsidorna svårnavigerade. Flera folkhögskolor arbetar med att göra sina hemsidor mer användarvänliga.

Rutiner för frånvarorapportering är ett område som framkommer tydligt i årets uppföljningsbesök. Att det stärks hänger förmodligen ihop med kraven i studeranderättsliga standarden. Men det är också förändringar i folkhögskolans deltagargrupper som ger behov av tydligare rutiner. Flera folkhögskolor uppger att de har problem med för hög frånvaro, något som inte var lika vanligt tidigare.

### **Förändrade deltagargrupper och kvalitetsarbete**

Nya rutiner för frånvarorapportering var ett aktuellt tema vid uppföljningsbesöken 2013 och folkhögskolorna arbetar mer aktivt med detta idag än tidigare. Det finns rutiner för hur frånvaro ska rapporteras och rutiner för åtgärder när en deltagares frånvaro ökar eller blir för stor, innan ett ärende går så långt att en deltagare stängs av från folkhögskolan.

De tio folkhögskolorna arbetar med liknande metoder. Vid hög frånvaro utdelas först en muntlig varning. Om situationen inte förbättras följs detta av en skriftlig varning. Om deltagaren fortsätter att vara frånvarande från undervisningen gör man tillsammans med deltagare (och ibland rektor) en åtgärdsplan eller skriver ett så kallat

<sup>13</sup> Folkhögskolornas studeranderättsliga råd, FSR. Folkbildningsrådet, 2010-12-08.

närvarokontrakt där deltagaren åtar sig att delta i undervisningen. Om ingen förbättring sker kan deltagaren till slut bli avstängd från folkhögskolan.

*”Vi har blivit tydligare på folkhögskolan att vi inte accepterar för hög frånvaro. Flera har fått sluta på grund av detta. Om en deltagare upplevs vara borta för mycket tar vi nu tag i detta i ett tidigare skede”,* berättar en studierektor vid uppföljningsbesöket.

*”Alla känner till regler för närvaro och CSN, säger en elevrådsrepresentant. Varje månad får man rapportering från sina lärare. Har man varit borta för mycket skapas ett kontrakt som man får skriva på. I kontraktet kan till exempel stå att man måste vara närvarande 100 procent en viss tid, annars kan man förlora sin studieplats”.*

Arbetet med frånvarorapportering är ett led i att öka deltagarnas inflytande: *”Deltagaren får själv formulera målsättningar med vad de ska uppnå, att de ska våga delta i redovisningar, delta i möte med specialpedagog, etcetera”,* tillägger en studierektor. Genom att delta aktivt, få mer inflytande, kan det ge deltagaren verktyg för att själv ändra ett negativt mönster med hög frånvaro.

Deltagargrupperna på folkhögskolornas Allmänna kurs har förändrats. Genomsnittsåldern är lägre och folkhögskolorna uppger att fler deltagare har psykisk ohälsa, inlärningsproblem och/eller neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

*”Det är en yngre grupp som tydligt upplever att de har misslyckats i skolan”,* berättar en lärare.

Men frånvaro kan också ha andra orsaker: *”Kontraktet är bra, säger en studiekonsulent. Många har stort ansvar hemma, ta hand om småsyskon, sjuka föräldrar eller en partner som inte tycker att skolan är så viktig”.*

Deltagargruppen är i behov av mer stöd och folkhögskolorna knyter i högre grad

specialpedagoger, SYV och andra stödfunktioner till den allmänna kursen.

I detta sammanhang blir anledningen till varför tydliga rutiner för frånvarorapportering behövs uppenbara. Många deltagare efterfrågar tydliga gränser och regler att förhålla sig till. Det gör i sin tur att folkhögskolorna måste hitta nya arbetssätt både vad gäller pedagogik och administration.

*”Det finns hela tiden ett behov att höja sin kompetens kring deltagarnas behov. Nu sker ett utbyte med en folkhögskola som har kompetens i neuropsykiatriska funktionsnedsättningar”,* berättar en medarbetare vid en folkhögskola.

En annan folkhögskola berättar att det behövs ett förändrat arbetssätt: *”Folkhögskolorna är konservativa i många hänseenden. Man kan inte jobba på samma sätt som man alltid har gjort”,* säger en biträdande rektor.

### **Deltagarenkäter och medarbetarundersökningar**

En utmaning är att på ett rättvisande sätt redovisa folkhögskolors och studieförbunds resultat av kvalitetsarbetet.

Hur följer folkhögskolorna upp verksamheten? Ett sätt är det gemensamt framtagna enkätverktyget FB-kvalitet, som nämndes inledningsvis. I dagsläget har cirka 90 folkhögskolor tecknat licens för att använda enkätverktyget för gemensamma eller egna enkäter. Många folkhögskolor har därutöver egna enkätverktyg. Fördelen med gemensamt framtagna verktyg är att folkhögskolorna kan jämföra sig med varandra och följa utvecklingen över tid i relation till en större mängd data.

Enkäter är vedertagna och sedan länge använda verktyg på folkhögskolorna. I fokusgruppen och på uppföljningsbesöken kommenteras för Folkbildningsrådet en trötthet på enkäter, både bland personal och deltagare.

*”Vad gäller enkäter är vi trötta på att svara. Deltagarenkäterna har bantats ner till ett 10-15 frågor. Det är ingen mening att ta in uppgifter som man inte hanterar”,* säger en rektor i en av fokusgrupperna.

Men trötthet på enkäter ska inte blandas ihop med en ovilja att följa upp verksamheten. Folkbildningsrådet tar del av både lärares och rektorers uttryck för att man vill ha bra verktyg för att mäta verksamhetens utveckling. *”Det är viktigt att följa upp de studerande och hur de upplever sin studiemiljö men också deras resultat”,* påpekar en rektor.

Enkäternas utformning kan också leda till ett motstånd bland personalen. Ett par folkhögskolerektorer berättar att de har börjat införa utvärderingar *”på funktionsnivå”,* det vill säga att lärarens insats utvärderas:

*”Det upplevdes som hotfullt. I år var det inte frivilligt längre. Det var kontroversiellt att ha om varje lärare, men det är på väg in i enkäterna”.*

Folkbildningsrådet tar del av hur folkhögskolorna förändrar mätmetoderna och försöker hitta komplement till enkäter. Här är ett positivt exempel som en nytillsatt rektor lyfter fram från sin folkhögskola:

*”Där förs en dialog med hela folkhögskolan. Lakan på väggarna där alla får anteckna. Alla deltar. Avslutas med en kondensering av alla frågor. Man rensar och tar fram de viktigaste frågorna. En gång per år är inte tillräckligt, tycker en del elever. Det finns ingen enkät alls”.*

En annan folkhögskola, som Folkbildningsrådet gjorde ett uppföljningsbesök hos, har involverat deltagarna genom att inrätta en utvärderingsgrupp bestående av sex elever och en lärare. Deras huvudsakliga uppgift är att behandla deltagarenkäterna och diskutera de problem eller frågor som uppkommer. *”Utvärderingsgruppen träffas ofta, ibland en gång per vecka. En fråga som har dykt upp från enkäterna är att det inte är samma gemenskap på folkhögskolan sedan man bytte från klassuppdelning till mindre mentorsgrupper. Dessutom upplever flera att det har blivit lite stökigare och skräpigare på folkhögskolan. Det kanske beror på minskad gemenskap?”,* berättar en av de studerande.

Utvärderingsgruppen uppger att det är lätt att framföra frågor och problem, det är lätt att påverka till förändring.

Det som flera deltagare i fokusgrupperna uttryckte är att den största utmaningen är att kunna mäta det som gör folkhögskolan och folkbildning till något unikt. *”Vi är inne i ett förändringsarbete för att hitta det folkhögskolemässiga”,* berättar en rektor.

*”Särarten måste lyftas fram. Det går inte att ha traditionella mätinstrument. Jag tror inte enkät funkar, hellre djupintervjuer för att lyfta fram kvaliteten”,* tillägger en annan rektor.

Longitudinella studier om vad som händer med deltagarna efter avslutade folkhögskolestudier efterfrågas av båda fokusgrupperna. *”Det blir mycket kostsamt. Borde finnas på nationell nivå”,* tillägger en deltagare.



# Studieförbunden: Kvalitet, risk och kontroll

## Övergripande bild av studieförbundens arbete med kvalitet, risk och kontroll

Studieförbunden redovisade sitt kvalitetsarbete i enlighet med åiterrapporteringskrav till Folkbildningsrådet 1 juli 2013 genom att beskriva det i sina årsredovisningar. Internkontrollen redovisades i rapportform den 15 november 2013. Här sammanfattar vi dessa underlag i kombination med data från Folkbildningsrådets uppföljningsbesök hos studieförbundsavdelningar och förbundskanslier. I december genomfördes en fokusgrupp med studieförbundens kvalitetsansvariga.

### Kvalitetsarbete<sup>14</sup>

Kvalitetsarbetet, såsom det är beskrivet i studieförbundens årsredovisningar, visar att flera av studieförbunden fortsätter kvalitetscertifiera verksamheten och att föra in standardiserade metoder för kvalitetsarbetet. Vill man ge en förenklad bild kan man säga att studieförbunden antingen har valt ISO-certifiering som väg eller har valt att använda metoden Lean och ständiga förbättringar i sitt kvalitetsarbete.

Under året har det skett en satsning på digitala verktyg inom flera studieförbund. Exempelvis har ett studieförbund infört webbaserade deltagarenkäter, satsat på att öka lärarnas IT-kompetens och kommunicerar i högre grad internt via sociala medier.

Nya system och rutiner samt utbildning och förstärkning av personal, nämns när studieförbunden får redogöra för resultaten och effekter av det systematiska kvalitetsarbetet. Exempel är system för verksamhetsrapportering, system för ekonomi och dokumenthantering samt HR- och lönesystem.

Cirkelledarutbildningar är den faktor som tydligast kopplas till kvalitet i verksamheten. Samtliga studieförbund arbetar med att öka antalet cirkelledare som har deltagit i den grundläggande utbildningen<sup>15</sup> (därutöver ska utbildningen föregås av en introduktion med varje cirkelledare). Studieförbunden uppger att de ser över formerna då det är en utmaning att locka cirkelledare till utbildningarna.

Uppföljning av mål och resultat sker framför allt genom deltagarundersökningar och medarbetarenkäter. Vissa studieförbund gör uppföljningar utifrån kvalitetsindikatorer. Flera

systematiska kvalitetsarbetet har bedrivits, utvecklats samt åtgärder och resultat till följd av kvalitetsarbetet.<sup>15</sup> Grundutbildningen benämns *Steg G* och ska innehålla av studieförbunden gemensamt framtagna kriterier.

---

<sup>14</sup> Redovisades till Folkbildningsrådet i samband med att studieförbunden skickade in sina årsredovisningar 1 juli 2013. Studieförbunden ska i enlighet med statsbidragsvillkoren lämna en beskrivning på hur det

studieförbund nämner i sina årsredovisningar att de har gjort större utvärderingar under året:

- Ett verksamhetsområde har utvärderats genom metoden *peer review*.
- Alla centrala verksamhetsprojekt har utvärderats i ett studieförbund genom metoden lärande utvärdering.
- Både deltagare, ledare, föreningsrepresentanter och medlemsorganisationer, MO, ingår i ett studieförbunds stora *Kvalitetsundersökning*.
- Genomfört en intern nationell deltagarundersökning.

Lärande och utveckling är den effekt av kvalitetsarbetet som lyfts fram allra mest. Att sprida goda erfarenheter av kvalitetsarbetet internt eller att dra lärdomar av granskningarna i internkontrollen, är det som sätter spår i verksamheten.

### **Risk- och väsentlighetsanalys**

I *Statsbidrag till studieförbund 2013* anges att ”studieförbunden ska pröva former för hur verksamheten kan bedömas utifrån en risk- och väsentlighetsanalys”. Folkbildningsrådet har följt upp detta vid uppföljningsbesöken, där det framkommer att risk- och väsentlighetsanalys som metod används i högre utsträckning i år. Riskanalys används i dagsläget framför allt av ledningen och på styrelsenivå. Två studieförbund uppger att de har börjat använda metoder systematiskt på avdelningsnivå.

När Folkbildningsrådet på uppföljningsbesöken tar del av studieförbundens tankar om risker är det detta som oftast nämns:

- risker med ett minskat stöd från kommuner och landsting
- risker i samarbetet med medlems- och samarbetsorganisationer (MO/SO) (både att man är beroende av samarbetet men också att

det kan förekomma felaktigheter vid genomförandet av verksamhet)

- risker med felaktig användning av statsbidraget

I år nämns risk- och väsentlighetsanalys i samband med internkontrollen. Fyra studieförbund beskriver i sina internkontrollrapporter att internkontrollen är riskbaserad, vilket betyder att man har beslutat om vilken inriktning kontrollen ska ha utifrån vad som har framkommit i riskanalysen. Till exempel planerar vissa studieförbund anmälda och oanmälda besök i verksamheten utifrån en risk- och väsentlighetsanalys.

Studieförbunden tog 2012 fram, inom ramen för Folkbildningsförbundets *Kvalitetsgrupp*, ett material för risk- och väsentlighetsanalys baserat på bland annat ramverket COSO.<sup>16</sup> Materialet ligger till grund för studieförbundens egna metoder. Flera av studieförbundens kvalitetsansvariga tillägger att det studieförbundsgemensamma arbetet är bra och stärkande i det egna arbetet med kvalitet, risk och kontroll.

### **Internkontroll**

Studieförbunden redovisar årligen resultat av internkontrollen, som är en särskild granskning utöver studieförbundens kontinuerliga uppföljning.<sup>17</sup> I sina internkontrollrapporter 2013 redovisar studieförbunden att det finns god kännedom om folkbildningens regelverk inom de avdelningar som varit föremål för internkontroll. Studieförbunden visar på faktiska resultat, framför allt leder internkontrollen till att studieförbunden utvecklar sina administrativa rutiner. Till exempel checklistor, manualer, processbeskrivningar, rutiner för dokumentation och arkivering.

Flera av studieförbunden gör bedömningen att hanteringen av dokumentation sker enligt regler.

<sup>16</sup> COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) är ett internationellt ramverk för intern styrning och kontroll.

<sup>17</sup> Statsbidrag till studieförbund 2013 - Villkor, kriterier och fördelning. Folkbildningsrådets styrelse, 2012-12-12 (rev 2013-05-22).



De granskade avdelningarna har ordning på närvarolistor och kulturprogramrapporter.

Nyheter i år är, förutom en tydligare koppling till risk- och väsentlighetsanalys, att fler studieförbund utbildar sina förtroendevalda revisorer i frågor om internkontroll. Ett nytt område som är föremål för granskning av två studieförbund är kostnadsersättningar till medlems- och samarbetsorganisationer (MO/SO).

De brister och felaktigheter som studieförbunden upptäcker beror mestadels på rena slarvfel. Det finns dock återkommande felaktigheter som rör verksamhet som anordnas med MO/SO. Och inom samarbetet med MO/SO är det framför allt rutiner för kulturprogram som bör stärkas.

Därutöver lyfter vissa studieförbund fram tolkningsfrågor kring Folkbildningsrådets regelverk. Man menar att det finns otydligheter i hur regelverket ska tolkas, speciellt bland studieförbundsavdelningarna. Det kan i sin tur leda till osäkerhet bland lokalt anställda om vilken typ av verksamhet som är godkänd. Vissa studieförbund efterfrågar att regelverket förtydligas av Folkbildningsrådet.

Det är tydligt beskrivet av studieförbunden att internkontrollen är ett bra verktyg för lärande och utveckling inom de egna organisationerna. Det bekräftas även i de uppföljningsbesök som Folkbildningsrådet gör. Det är genom att lyfta exempel på rapporteringsproblem eller tolkningsfrågor lokalt och sprida detta nationellt som det sker ett lärande.

## Studieförbundens gemensamma insatser 2013

Studieförbunden gör ett viktigt gemensamt utvecklingsarbete inom ramen för Folkbildningsförbundets kvalitetsgrupp. Under 2013 utarbetade gruppen en modell för självvärdering, *Modell för självvärdering av systematiskt kvalitetsarbete inom studieförbunden*. Syftet med självvärderingen är att bidra till

reflektion, skapa jämförbarhet inom studieförbundet och vara hållbar över tid. Det ska möjliggöra för utomstående parter, som till exempel Folkbildningsrådet, att följa verksamheten inom respektive studieförbund.

Materialet *Riskanalys* (2012) som studieförbunden tog fram året innan, ligger till grund för de metoder som varje studieförbund har för att arbeta med risk- och väsentlighetsanalys.

## Fyra fördjupningar

Här väljer vi att lyfta fram och fördjupa oss i fyra olika områden:

- samarbetet med MO/SO
- rutiner för kulturprogram
- lärdomar från internkontrollen
- kvalitet och jämställdhet i musikverksamheten

Dessa fyra är områden som antingen visar på återkommande svårigheter, som till exempel kulturprogram. Eller så är det aktuella teman som framkommit på årets uppföljningsbesök, som exempelvis musikverksamheten.

### Rutiner för samarbete med MO/SO

Den verksamhet som anordnas tillsammans med medlems- och samarbetsorganisationer (MO/SO) utgör en viktig del av folkbildningens verksamhet. Samtidigt är det en verksamhet som kräver tydliga rutiner då fler parter är inblandade och studieförbunden inte genomför alla steg i egen regi. Folkbildningsrådet har följt upp rutiner för samarbetet i årets uppföljningsbesök och i fokusgruppen med studieförbundens kvalitetsansvariga. Vi har ställt frågor om hur verksamheten med MO/SO planeras och hur den följs upp, samt vilka förutsättningarna är för att verksamhet ska kunna genomföras.

Flera av studieförbunden uppger att de ser över rutinerna för samarbetet med MO/SO. Lokalt berättar flera vid Folkbildningsrådets uppföljningsbesök att det finns en god kontakt med MO/SO och att det i sig är ett kontrollsystem:

*”Eftersom organisationen är liten känner man människorna bakom aktiviteterna och det finns en direktkontakt mellan cirkelledare och verksamhetsledare. Det är en trygghet.”* Många berättar lokalt att man *”känner när något är fel”* eftersom man har lång yrkeserfarenhet, *”då kan man göra ett oanmält besök”*.

Hur planerar man verksamheten tillsammans med MO/SO på lokal nivå? Studieförbunden beskriver att de har avtalsmallar, introduktionsmöten, mall för utvecklingssamtal och handlingsplaner.

*”Administratörerna har årligen rekryteringsmöten/introduktionsmöte där de går igenom regelverket för rapporteringen och tillhandahåller relevant informationsmaterial”*, berättar man lokalt.

Av Folkbildningsrådets uppföljningsbesök framkommer att medarbetarna lokalt önskar sig att mer verksamhet med MO/SO skulle kunna förplaneras. Det vill säga att studieförbundsavdelningen tillsammans med MO/SO kommer fram till vad man vill göra under året. Ofta sker det på detta vis, på ett systematiskt och planerat sätt. Men en del av verksamheten genomförs av MO/SO och rapporteras först i efterhand till studieförbunden. Ofta handlar det om sådan verksamhet som sker på rutin och som är återkommande från år till år. Lokalt och centralt uttrycker vissa studieförbund en önskan om att utveckla planeringsarbetet med MO/SO: *”Vi har som mål att vi ska bli väldigt bra på detta. Det finns jättemycket förbättringspotential i detta. Det är ett nationellt mål”*, säger en kvalitetsansvarig på ett studieförbund.

Ett problem som flera avdelningar tog upp vid Folkbildningsrådets uppföljningsbesök är att det kan vara svårt att få MO/SO att överhuvudtaget rapportera verksamhet. *”Föreningar kan inte alltid skilja på vad som är ordinarie föreningsverksamhet och vad som är exempelvis ett kulturarrangemang. Ibland ser de inte fördelar med att rapportera verksamhet då ersättningen*

*från studieförbundet anses vara för låga”*, berättar en verksamhetsledare lokalt.

En annan, motsatt trend, är att fler MO/SO vill ha riktade insatser, till exempel cirkelledarutbildningar som är designade för just deras organisation och att de riktade insatserna ska se lika ut över hela landet oavsett studieförbundsavdelning.

Det man allra mest arbetar med lokalt är att stärka anordnarrollen. *”Introduktionssamtal med cirkelledare är vårt främsta verktyg för att säkra anordnarrollen”*, skriver ett studieförbund i sin internkontrollrapport. Lokalt berättar man att profilprodukter med studieförbundets logga hjälper till.

En lokalavdelning ställer sig följande frågor i sin risk- och väsentlighetsanalys: *”Tänk om verksamheten inte håller måttet? Tänk om ny personal inom MO/SO inte har samma etiska tank som tidigare, det är en risk”*. Genom att studieförbunden samverkar lokalt inom ramen för exempelvis länsbildningsförbund eller lokala folkbildningsråd förebygger man allvarliga felaktigheter som har med tolkningsfrågor att göra eller, som i vissa enstaka fall, beror på oegentligheter. *”Vi har en runda där vi går igenom pågående samarbeten med nya organisationer. Då får vi reda på om någon annan redan samarbetar med dem eller har kännedom om dem”*, berättar en studiekonsulent.

Studieförbunden uppmärksammar behov av rutiner för olika delar av samarbetet med MO/SO och det dyker upp nya frågeställningar när situationer förändras: *”Hur ska vi till exempel agera om en organisation väljer att avsluta samarbetet med oss? Och finns det rutiner för hur samarbetet ska ske med nya föreningar? Detta är något vi arbetar med just nu”*, berättar en kvalitetsansvarig vid Fokusgruppen i december 2013.



## Kulturprogram

En fördjupning i studieförbundens kulturprogram är på sin plats då det är inom detta område som det förekommer flest felaktigheter enligt studieförbundens egna internkontroller. Detta bekräftas i den jämförelse som Folkbildningsrådet har gjort av studieförbundens inrapporterade internkontroller över åren.<sup>18</sup>

Studieförbunden upptäcker felaktigheter i innehållet i kulturprogrammen. Till exempel att de inte motsvarar kriterierna för statsbidraget.<sup>19</sup> Ett exempel är *”att inslagen att prova-på har varit för stora och framförandedelen för kort”*, skriver ett studieförbund i sin rapport. Den direkta åtgärden, redovisar de, blir att stryka arrangemanget.

Studieförbunden är uppmärksamma på när volymen kulturprogram ökar mycket i olika avdelningar. Eller att det inom vissa avdelningar är en stor koncentration kring ett ämnesområde eller en samverkanspart. Ofta anger studieförbunden i den planerade internkontrollen att de ska göra granskningar i de avdelningar där det sker stor ökning av kulturprogram. Så här skriver ett studieförbund i sin internkontrollrapport: *”Andelen kulturprogram ökar i förhållande till vår totala ökning. 50 procent av verksamheten ska vara studiecirklar och inom förbundet har det varit en uttalad överenskommelse att den gränsen ska gälla även på avdelningsnivå”*. Studieförbunden uppger att de kommer följa upp de avdelningar där de har upptäckt stora öknings av kulturprogram i relation till de andra verksamhetsformerna studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet.

Ett rapporteringstekniskt exempel på felaktighet är kulturprogram som delas upp och rapporteras som flera olika kulturprogram. Detta har uppmärksammats av ett par studieförbund i årets kontroller. *”I dessa fall har vi justerat de inrapporterade volymerna”*, skriver ett studieförbund i sin rapport.

Ett sätt för studieförbunden att säkra kulturprogrammets innehåll och utformning är genom rutiner för föransmälningen. Det betyder att MO/SO ska inkomma till studieförbunden med information om kulturprogrammet innan det genomförs. Målsättning för ett studieförbund är att all verksamhet ska föransmälas, med kravet att all verksamhet åtminstone ska ha diskuterats i förväg.

*”Jag kan säga att studiecirklar alltid föransmäls, och att kulturprogram föransmäls ofta”*, säger en regionansvarig. Bilden bekräftas av flera av studieförbunden. *”Vi tjuvar på våra samverkanspartner om loggor, försöker få till planering av verksamhet tillsammans med MO”*, skriver ett studieförbund i sin internkontrollrapport. Föransmälningen är ett komplement till de kulturprogramrapporter som MO/SO ska leverera i samband med arrangemanget.

Vid genomförandet av kulturprogram gäller enligt statsbidragsvillkoren att det ska finnas en företrädare för arrangemanget närvarande. Två studieförbund rapporterar om otydligheter lokalt i vad som uppfattas med företrädare. *”Vi behöver utbilda de som ska företräda (oss) och sin egen förening. Hälsa välkommen, samla ihop frågor, avsluta och därefter ansvara för rätt rapportering*

<sup>18</sup> Internkontrollen infördes som ett krav i statsbidragsvillkoren för studieförbunden inför verksamhetsåret 2004. Från och med 2007 och framåt kan man börja utläsa faktiska resultat. Det är framför allt från 2007-2013 som påståendet om kulturprogrammen beskrivs av studieförbunden.

<sup>19</sup> För att ett kulturprogram ska vara berättigat till statsbidrag gäller att:

– det har annonserats i förväg,

– det pågår i minst 30 minuter,

– det finns en företrädare närvarande,

– det framförs inför minst fem deltagare,

– studieförbundets roll som anordnare framgår.

Statsbidrag till studieförbund 2013 - Villkor, kriterier och fördelning. Folkbildningsrådets styrelse, 2012-12-12 (rev 2013-05-22).

till den lokala studieförbundsavdelningen”, står det i en internkontrollrapport.

Det studieförbundsgemensamma arbetet är viktigt att lyfta i detta sammanhang. Etikdelegationen har under året diskuterat kulturprogrammen då verksamhetsformen fortsätter att växa.<sup>20</sup>

Nära 360 000 kulturprogram genomfördes med över 19 miljoner besökare/deltagare år 2013. Det är en ökning med 5 procent från året innan.

**Tabell 1. Utveckling av kulturprogrammen**

Kultur program	Arrangemang	Deltagare
2013	359 100	19 059 800
2012	340 900	17 985 100
2011	331 800	17 248 700
2010	314 600	16 466 200

Källa: Folkbildningsrådets Årsredovisning för 2013.

Folkbildningsrådet tog vid uppföljningsbesöken del av att avdelningar upplever att kulturprogrammen ökar mer än vad som är önskvärt och att det inte alltid beror på medvetna satsningar från studieförbundens sida. En anledning som uppgavs var att vissa MO/SO hellre vill genomföra kulturprogram än studiecirklar.

### Lärdomar av internkontrollen

Inledningsvis gavs en sammanfattning av studieförbundens genomförda internkontroll för 2013. I denna fördjupning ser vi på internkontrollen som verktyg för lärande och utveckling. Utgångspunkt är Folkbildningsrådets genomgång av internkontrollrapporterna från 2004 och framåt. Till detta tillkommer information från fokusgruppen och uppföljningsbesöken.

Studieförbunden uppfyller kraven på att granska minst 5 procent av verksamheten med god marginal. Andelen granskad verksamhet har ökat stadigt. Urvalet av vilken verksamhet som ska

granskas skiljer sig åt mellan studieförbunden och från år till år. Framför allt granskar man den verksamhet som växer mest samt verksamhet som genomförs med MO/SO.

Modellerna och metoderna för internkontrollen utvecklas ständigt och studieförbunden drar nytta av sina metoder och modeller för kvalitetsarbetet. Samtliga studieförbund gör en administrativ granskning (det vill säga man granskar de uppgifter som har rapporterats in i verksamhetssystemet) och en verksamhetsgranskning (till exempel i form av djupintervjuer med medarbetare). Därefter sker en återkoppling inom den egna organisationen. Vissa studieförbund använder kvalitetsindikatorer för att följa upp studiecirkelns folkbildningsmässighet. Det finns checklistor och tydliga beskrivningar för hur internkontrollen ska genomföras lokalt. Studieförbunden beskriver i högre grad i de senare internkontrollrapporterna att de använder sig av anmälda och oanmälda besök. Två studieförbund använder sig nu av korsvisa granskningar, vilket betyder att avdelningar granskar varandra. Intervjuer med medarbetare och deltagare används i ökad utsträckning. Som tidigare har nämnts baserar flera studieförbund sina internkontroller på en risk- och väsentlighetsanalys.

Vi har beskrivit resultaten av internkontrollen (se inledningen i detta kapitel), att brister och felaktigheter mestadels beror på rena slarvfel. Det finns dock återkommande felaktigheter som rör verksamhet som anordnas med MO/SO. Och inom detta område är det framför allt rutiner för kulturprogram som bör stärkas.

Hur arbetar studieförbunden med att åtgärda felaktigheter?

Ofta beror bristerna på otydligheter i instruktioner eller brister i kompetensen hos cirkelledare och anställda, uppger studieförbunden. Det kan bero

<sup>20</sup> Etikdelegationen, som var verksam fram till 2013, bestod av alla tio studieförbund som är medlemmar i Folkbildningsförbundet samt en ordförande.

på nyanställd personal, men också på att riktlinjer är otydliga. När studieförbunden hittar felaktigheter sker en kommunikation med den granskade avdelningen och flera nämner att man gör en uppföljning i efterhand för att se att felen inte återupprepas. Det är betydelsefullt med återkoppling direkt till berörd personal, detta lyfts tydligt fram av samtliga studieförbund i internkontrollrapporterna.

*”Jag träffar alla anställda, förtroendevalda och ett urval deltagare och ledare. Bara att samtala om det här är en aha-upplevelse”*, berättar en kvalitetsansvarig apropå internkontrollen.

Alla studieförbund berättar att de arbetar för att sprida information om återkommande felaktigheter inom hela organisationen. Främsta verktyget är genom internutbildning riktad till cirkelledare, anställda men även förtroendevalda. Andra sätt är genom:

- Checklistor, manualer, nya rutiner
- Rimlighetskontroller
- Dokumentation av processer
- Förtydligande av riktlinjer
- Förtydligande av anordnarskapet

*”Internkontrollen är ett verktyg för att skapa internt lärande och ständigt utveckla och förbättra rutiner och verksamhet. Det är ett sätt att arbeta förebyggande och utvecklande, men också ett sätt att korrigera eventuellt felaktig verksamhet”*, skriver ett studieförbund i sin internkontrollrapport.

Internkontrollen är dock ett trubbigt verktyg för att mäta justerad verksamhet, det är endast en bråkdel av verksamheten som i snitt rapporteras som justerad till Folkbildningsrådet.

## Jämställdhet och kvalitet i musikverksamheten

Musik utgör en stor och viktig del av studieförbundens verksamhet och har varit föremål för kvalitetssatsningar bland flera av studieförbunden de senaste åren.

En satsning för att höja kvaliteten är att musikgruppen (det vill säga studiecirkeln) ska ha utsett en cirkelledare som ska delta i en cirkelledarutbildning. Vissa har satsat på detta under flera decennier. Ett studieförbund uppger på sin hemsida att *”många musikband harvar på i replokalen tills viljorna blir olika, konfliktytorna fler och ambitionerna går åt skilda håll”*. Genom riktade cirkelledarutbildningar får musikgruppen verktyg för att arbeta med ledarskap och gruppdynamik, för att nämna ett exempel.

En annan utmaning är att uppnå en jämnare fördelning mellan män och kvinnor bland deltagarna, då musikverksamheten traditionellt sett är mansdominerad. Flera av studieförbunden är aktiva och drivande i det nationella nätverket 50/50 som verkar för jämvikt mellan könen och som arbetar aktivt för att lyfta jämställdhetsfrågan.<sup>21</sup>

Studieförbunden själva ger exempel på hur de gör för att få fler tjejer till musikverksamheten: *”Exempelvis genom uppsökande verksamhet på fritidsgårdar och skolor. Eller genom att erbjuda former som lockar tjejer, till exempel ”tysta” replokaler där bara den som repar hör sig själv spela eller sjunga”*, berättar verksamhetsansvarig för en studieförbundsavdelning.<sup>22</sup>

Vissa studieförbund vänder sig specifikt till andra underrepresenterade grupper såsom personer med funktionsnedsättningar, personer i socioekonomiskt utsatta områden, till transpersoner, med mera. Man har tagit fram checklistor för till exempel tillgänglighet eller

<sup>21</sup> För vidare information se <http://natverket5050.se/>

<sup>22</sup> Citat hämtat från Folkbildningsrådets uppföljningsbesök vid lokala studieförbundsavdelningar 2013.

planer för inkludering. Att arbeta aktivt med inkludering ger resultat, uppger studieförbunden:

*”Avdelningar som har arbetat med detta konsekvent har fått resultat, till skillnad mot de som inte har haft fokus (på jämställdhetsfrågor)”, berättar en kvalitetsansvarig, ”då kan inte en avdelning säga att det inte går när man ser andra som faktiskt lyckas”.*<sup>23</sup>

Studieförbunden vittnar om att fler tjejer söker sig till musikverksamheten i vissa avdelningar lokalt. Men på ett nationellt plan, om man ser till statistiken och till studieförbunden sammantaget,

kvarstår dock den snedvridna fördelningen mellan män och kvinnors deltagande i musikverksamheten. Tabellen nedan visar hur det kvinnliga deltagandet har utvecklats de senaste tre åren. I ämnet improvisatorisk musik, som samlar 58 procent av alla musikcirkeldeltagare, är till exempel endast 10 procent av deltagarna kvinnor. I åtta av elva musikämnen är män i majoritet. I musikämnena sammantaget utgör män 70 procent, men kvinnor utgör 62 procent av cirkeldeltagare.

**Tabell 2. Kvinnliga deltagare i studieförbundens studiecirkel i olika musikämnena**

Ämne i studiecirkel	2013	2012	2011	2010
Folkmusik	43,1%	40,8%	38,8%	39,1%
Improvisatorisk musik (rock, jazz etc.)	11,4%	10,2%	10,0%	10,6%
Instrumentalmusik – ensemble	22,0%	22,4%	19,6%	20,2%
Körsång	68,1%	67,9%	68,1%	67,9%
Musik (för scenframställning)	21,7%	21,2%	22,8%	23,9%
Musikteori	26,9%	25,4%	27,4%	28,2%
Piano (enskilt instrument) tangentspel	53,4%	55,0%	48,9%	45,5%
Solosång	66,2%	71,0%	64,7%	66,9%
Stränginstrument (enskilt instrument)	53,4%	44,1%	42,3%	42,1%
Sång och musik i grupp	46,7%	44,9%	44,3%	45,8%
Övriga enskilda instrument	37,0%	36,2%	34,8%	35,6%
<b>Totalt</b>	<b>31,1%</b>	<b>30,2%</b>	<b>30,2%</b>	<b>31,1%</b>

<sup>23</sup> Citat hämtat från Fokusgrupp med studieförbundens kvalitetsansvariga 131204.



# Analys och bedömning

Detta avsnitt inleds med en beskrivande analys av det material som ligger till grund för rapporten. Därefter beskriver vi Folkbildningsrådets bedömning som utgår från de krav som ställs i statsbidragsvillkoren. Huvudfrågan är om folkhögskolor och studieförbund har uppfyllt dessa.

## Analys

De flesta folkhögskolor och studieförbund skulle säga att kvalitet, risk och kontroll är något man alltid har arbetat med. Alla organisationer diskuterar på något sätt vilka farhågorna och möjligheterna är och vad man ska göra för att undvika dem eller bemöta dem. I alla organisationers verksamhet ingår att på något sätt kontrollera att det man gör sker enligt mål och syften. Och alla organisationer arbetar med utveckling och lärande i någon form, annars överlever de inte.

Folkhögskolor och studieförbund påpekar ofta för Folkbildningsrådet att de alltid, medvetet eller omedvetet, har arbetat med kvalitet, risk och kontroll men inte alltid på ett systematiskt sätt. Ofta har dokumentationen varit en bristvara. Folkbildningsrådet har följt folkhögskolors och studieförbunds kvalitetsarbete sedan det infördes som rapporteringskrav 2007. Genom de årliga kvalitetsredovisningarna som folkhögskolor och studieförbund har rapporterat till Folkbildningsrådet finns en tydlig bild av hur kvalitetsarbetet ser ut. Den stora fördelen med att arbeta med kvalitet, som flera medarbetare lyfter

fram vid uppföljningsbesök och fokusgrupper, är att det ger en förståelse för hur verksamheten fungerar och hur de olika delarna hänger ihop.

Enligt regeringens riktlinjer från 2012 ska Folkbildningsrådet återsrapportera hur folkhögskolor och studieförbund arbetar med risk- och väsentlighetsanalys. Folkbildningsrådet har följt arbetet i fokusgrupper och vid uppföljningsbesök, vilka visar att folkhögskolor och studieförbund diskuterar risk på lednings- och styrelsenivå. Det sker dock inte alltid på ett systematiskt sätt eller utifrån en viss metodik. För studieförbundens del är utmaningen att använda risk- och väsentlighetsanalys på ett systematiskt sätt även på avdelningsnivå, vilket ett par av studieförbunden har börjat arbeta med.

Folkbildningsrådet har följt hur folkhögskolor och studieförbund granskar och kontrollerar sin verksamhet. Folkhögskolor och studieförbund ska kontinuerligt pröva att verksamhet som helt eller delvis finansieras med statliga bidrag ligger i linje med statsbidragsvillkoren. Till detta tillkommer för studieförbunden att göra en stickprovskontroll i form av årlig internkontroll.

### ***Är folkhögskolor och studieförbund trygga med hur de arbetar med kontroll och granskning?***

Det är statsbidragsmottagarna, det vill säga folkhögskolor och studieförbund, som har ansvaret att se till att man följer statsbidragsvillkoren och att kontinuerligt kontrollera att så sker. Det är med andra ord folkhögskolor och studieförbund som ska se till att

det finns kontrollmekanismer i verksamheten som signalerar om felaktigheter uppstår.

Folkbildningsrådets uppföljning visar att folkhögskolor och studieförbund överlag rapporterar goda rutiner för kontroll och granskning av det ekonomiska flödet. Om man vidgar begreppet och ser till de administrativa processerna för en folkhögskola och studieförbund så får Folkbildningsrådet bilden av att granskningen ser väldigt olika ut.

När folkhögskolorna tar upp kontroll av verksamheten i ett vidgat perspektiv, så är det ofta administrativa processer som till exempel antagning av nya deltagare, som lyfts fram. Ett annat område är studeranderätten som många folkhögskolor beskriver som ett sätt att garantera kontroll. Genom att ansluta sig till Folkhögskolornas studeranderättsliga råd åtar sig folkhögskolan att följa en studeranderättslig standard.<sup>24</sup> På så sätt kan en folkhögskola kontrollera att man tillhandahåller den information som krävs för nya studerande, som ett exempel.

Flera folkhögskolor, framför allt de med landstinget som huvudman, har strikta krav på återrapportering av internkontroll. Denna form av kontroll anknyter inte självklart till statsbidragsvillkoren och statens syften med stödet till folkbildningen.

Vidare har Folkbildningsrådet följt hur folkhögskolorna hanterar inrapportering av de data som är statsbidragsgrundande eller som tjänar som statistiskt underlag. En av frågorna har varit att se hur och i vilken utsträckning folkhögskolorna gör kontroller. Vid uppföljningsbesöken framkommer att det ofta finns, men inte alltid, en extra kontrollinstans där datan granskas innan den slutligen skickas in till Folkbildningsrådet, SCB eller annan instans.

Studieförbunden har en annan utmaning än folkhögskolorna när det gäller kontroll av verksamheten eftersom den genomförs i olika led och ofta i samverkan med till exempel medlemsorganisationer/samverkansorganisationer (MO/SO). Därför finns kravet om internkontroll av 5 procent av verksamheten. Internkontrollen innebär en stickprovskontroll som visar om verksamheten planeras och genomförs på rätt sätt men också om administrativa rutiner fungerar. Det senare avser hantering av närvarolistor, inrapportering av data i systemet, med mera.

Folkbildningsrådet har gjort en jämförelse av studieförbundens internkontrollrapporter över åren. Syftet har bland annat varit att se om de problem och felaktigheter som studieförbunden upptäcker återkommer över åren. Jämförelsen visar att det är i den verksamhet som anordnas tillsammans med MO/SO som de flesta felaktigheter upptäcks, och då framför allt inom verksamhetsområdet kulturprogram.

Syftet med kontroll och granskning är för lärande och utveckling i organisationen. Det finns olika metoder, verktyg och tillvägagångssätt. Kontroller kan delas upp i ”hårda”, såsom policys och rutiner, delegationsordning, stickprovskontroller och inspektioner. Sedan finns det mjuka kontroller, vilka till exempel är integritet och etik, kompetens i organisationen, gemensamma värden och ett starkt ledarskap.<sup>25</sup>

När en organisation ser över sitt arbete med kontroll och granskning är det av värde att väga in alla dessa moment. Det kan vara svårare att följa upp mjuka kontroller men det är viktigt att räkna in dem. Studieförbunden lyfter till exempel fram att värdet av internkontrollen inte i första hand är att rätta till felaktigheter i en avdelnings inrapporterade uppgifter, utan att det leder till ett lärande i hela organisationen som i sig kan

<sup>24</sup> Folkhögskolornas studeranderättsliga råd, FSR. Folkbildningsrådet, 2010-12-08. Studeranderätten ingår som ett statsbidragsvillkor från och med 2014.

<sup>25</sup> Intern styrning och kontroll, 2014, FAR och Internrevisorena.

förhindra att felaktigheter uppstår i andra avdelningar.

### ***Finns det en koppling mellan risk- och väsentlighetsanalys, kontroll av verksamheten och kvalitetsarbete?***

Sambandet mellan kvalitet, risk och kontroll beskrevs av en organisation vid ett av Folkbildningsrådets uppföljningsbesök 2013 enligt följande:

*”Risk- och väsentlighetsanalys är en prognos, inriktad mot arbetsprocesser och rutiner. Internkontroll är uppföljning av verksamheten medan kvalitetsarbetet är det kontinuerliga arbetet”.*

I Folkbildningsrådets uppföljning framkom exempel på hur folkhögskolorna och studieförbunden gör kopplingar mellan begreppen. Flera studieförbund beskriver i sina internkontrollrapporter att det görs en risk- och väsentlighetsanalys innan de bestämmer hur och var internkontrollen ska ske.

### ***Leder kvalitetsarbete till resultat?***

Det är svårt att ge ett samlat intryck av resultatet av folkhögskolors och studieförbunds kvalitetsarbete. De främsta anledningarna till detta är folkbildningens mångfacetterade verksamhet, att det inte finns någon enhetlig definition av kvalitet inom folkbildningen och att det inte finns gemensamma mål eller resultatmål att förhålla sig till. Folkbildningens resultat beskrivs lättast i form av bilder och exempel.

Men huvudfrågan kvarstår, leder kvalitetsarbetet till resultat? De rektorer och kvalitetssamordnare som Folkbildningsrådet har träffat vid tre fokusgrupper är alla ense om att kvalitetsarbetet leder till resultat och att det därför är av värde. Flera påpekar att det är de egna verktygen för

uppföljning som måste ses över. Verktygen för uppföljning har utvecklats av både folkhögskolor och studieförbund. Det finns ett gemensamt verktyg för folkhögskolorna, FB-kvalitet, som många har anslutit sig till.

Att följa upp resultat är viktigt också för att se om satsningar leder till önskat utfall. Studieförbunden har de senaste åren gjort satsningar på musikverksamheten, för att bland annat öka jämställdheten mellan män och kvinnor. Tyvärr har detta inte gett utslag i statistisk jämförelse med tidigare år.

De kanske viktigaste resultaten och effekterna av kvalitetsarbetet är de inte kvantifierbara. Eller som en kvalitetssamordnare beskriver det:

*”Den viktigaste effekten är att kvalitetsarbetet har inneburit en genomlysning av organisationen. Som i sin tur lett till ökad förståelse, och en helhetsbild av vad skolan ska jobba med och varför”.*

## **Bedömning**

### **Statsbidragsvillkor för studieförbund och folkhögskolor:<sup>26</sup>**

1) I enlighet med statsbidragsvillkoren ska folkhögskolor och studieförbund ”i årsredovisningen beskriva hur de har bedrivit sitt systematiska kvalitetsarbete, inklusive resultat och effekter”.

Folkbildningsrådets bedömning är att samtliga folkhögskolor och studieförbund har beskrivit sitt kvalitetsarbete. Bedömningen är att det inte alltid omfattar alla de områden som efterfrågas.

Vad gäller resultat och effekter av kvalitetsarbetet så beskrivs det till viss del i folkhögskolors och studieförbunds årsredovisningar. Detta område kan och bör stärkas.

---

<sup>26</sup> Samtliga kursiveringar är hämtade från Statsbidragsvillkor 2013, Folkbildningsrådets styrelse, 2012-11-14 (rev 2013-05-22).

### **Särskilda villkor för folkhögskolor:**

2) *"Folkhögskolorna ska pröva former för hur verksamheten kan bedömas utifrån en risk- och väsentlighetsanalys"*.

Folkbildningsrådets bedömning är att folkhögskolor provar former för risk- och väsentlighetsanalys, om än inte alltid på ett systematiskt sätt.

3) *"Folkhögskolorna ska kontinuerligt pröva att verksamhet som helt eller delvis finansieras med statliga bidrag ligger i linje med syften"*.

Folkbildningsrådets bedömning är att folkhögskolornas interna granskning varierar mycket och att det finns utrymme för fler insatser för att tydliggöra verksamhetens koppling till syftena.

### **Särskilda villkor för studieförbund:**

4) *"Studieförbunden ska kontinuerligt pröva att verksamhet, som helt eller delvis finansieras med statliga bidrag, ligger i linje med riksdagens syften med dessa bidrag"*.

Folkbildningsrådets bedömning är att studieförbunden till viss del följer upp att verksamhet med statligt stöd ligger i linje med syften.

5) *"Studieförbunden ska pröva former för hur verksamheten kan bedömas utifrån en risk- och väsentlighetsanalys"*.

Folkbildningsrådets bedömning är att studieförbunden provar former för riskbedömning, att gemensamma metoder finns och att de har börjat arbeta systematiskt med risk- och väsentlighetsanalys på avdelningsnivå.

6) Studieförbunden ska årligen rapportera internkontrollen till Folkbildningsrådet. I detta ingår att: *"Varje år särskilt granska minst fem procent av verksamheten i studietimmar räknat"*.

Folkbildningsrådets bedömning är att studieförbunden uppfyller de krav som ställs på återrapportering av internkontrollen. Studieförbunden granskar ofta mer än 5 procent av verksamheten.



