



RIKSREVISIONEN

RiR 2011:12

Statens stöd till studieförbunden

Till riksdagen

Datum: 2011-03-11

Dnr: 31-2010-0272

RiR: 2011:12

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Statens stöd till studieförbunden

Riksrevisionen har granskat regeringens rapportering och styrning samt Folkbildningsrådets fördelning, uppföljning, utvärdering och kontroll av statsbidraget till studieförbunden. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Folkbildningsrådet och Utbildningsdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Folkbildningsrådet.

Riksrevisor *Gudrun Antemar* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Isak Reichel* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Rutger Banefelt*, revisionsdirektör *Sara Berglund*, revisionsledare *Sophie Casson Lindbäck* och revisionsledare *Christian Jonsson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Gudrun Antemar

Isak Reichel

För kännedom:

Regeringen, Utbildningsdepartementet och Folkbildningsrådet.

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv till granskning	16
1.2 Syfte och revisionsfrågor	17
1.3 Bedömningsgrunder	18
1.4 Aktörer och finansiering	21
1.5 Granskningens genomförande	25
1.6 Disposition	26
2 Fördelningen av statsbidrag	27
2.1 Regeringens styrning av fördelningen av statsbidraget	27
2.2 Bidrag till studieförbunden	28
2.3 Studieförbundens folkbildningsverksamhet	30
2.4 Studieförbundens synpunkter på fördelningen av bidragen	35
2.5 Folkbildningsrådets beslut om nytt fördelningssystem	39
2.6 Riksrevisionens slutsatser om fördelningssystemet	40
3 Uppföljning, utvärdering, kontroll och kvalitetsarbete	45
3.1 Regeringens roll i uppföljning och utvärdering	46
3.2 Folkbildningsrådets uppföljning och utvärdering	48
3.3 Riksrevisionens slutsatser om uppföljningen och utvärderingen	52
3.4 Folkbildningsrådets krav på kontroll	54
3.5 Riksrevisionens slutsatser om kontroll	56
3.6 Folkbildningsrådets arbete med kvalitet	57
3.7 Riksrevisionens slutsatser om kvalitetsarbetet	58
4 Slutsatser och rekommendationer	59
4.1 Fördelningssystemet bör premiera kvalitet	59
4.2 Statsbidraget och kommunernas bidragsgivning	61
4.3 Uppföljningen och utvärderingen ger inte tillräckligt underlag för styrning och operativa prioriteringar	61
4.4 Kontrollen borde genomföras mer effektivt	62
4.5 Ambitiöst kvalitetsarbete som kan effektiviseras	63
4.6 Folkbildningsrådets myndighetsutövning behöver utvecklas	64
4.7 Riksrevisionens rekommendationer	64
Referenser	67
Bilaga Studieförbunden	69

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens rapportering och styrning samt Folkbildningsrådets fördelning, uppföljning, utvärdering och kontroll av statsbidraget till studieförbunden.

Granskningens bakgrund

Motiv: Staten satsar stora ekonomiska resurser på folkbildningen. År 2010 fick studieförbunden drygt 1,6 miljarder kr i statsbidrag för folkbildningsverksamheten. När riksdagen senast tog ställning till inriktningen för och styrningen av statsbidraget för folkbildningen kompletterades statens övergripande syften med sju prioriterade områden som statsbidraget skulle styras mot. Riksdagen pekade också på behovet av kvalitetsarbete på alla nivåer inom folkbildningen och på en mer återkommande rapportering som byggde på uppföljning och utvärdering. Folkbildningsrådet gavs en central roll i utformningen av en mer kvalitetsinriktad styrning och uppföljning av statens stöd till folkbildningen.

Syfte: Granskningen syftar till att undersöka om statens stöd till studieförbunden uppfyller riksdagens intentioner. I detta ingår Folkbildningsrådets fördelning av statsbidraget, regeringens och Folkbildningsrådets uppföljning och utvärdering samt kontrollen av att statsbidraget går till avsett ändamål. Bedömningen av regeringens och Folkbildningsrådets agerande har skett mot bakgrund av de ställningstaganden riksdagen gjort om att fördelningssystemet bör ge studieförbunden bättre förutsättningar att prioritera kvalitet i verksamheten och om att rapporteringen av hur statsbidraget används bör förbättras.

Granskningens resultat

Riksdagen har slagit fast att folkbildningen fyller en viktig funktion i samhället. Den ska vara fri och frivillig och samtidigt uppfylla viktiga grundläggande syften som riksdagen har beslutat om.

Riksrevisionens granskning resulterar i en övergripande slutsats om att systemet för fördelning, uppföljning, utvärdering och kontroll behöver förändras och förbättras så att användningen av statsbidraget för folkbildningen kan styras bättre mot de syften och prioriteringar som riksdagen har beslutat om. Det handlar om att åstadkomma en bättre styrning och kontroll över till vilka verksamheter statsbidraget går, en utvecklad uppföljning som underlag för en bättre styrning, en mer effektiv kontroll som bygger på oberoende granskning och riskanalyser och en tydligare återrapportering till riksdagen. Genom att systemet som det ser ut i dag inte premierar kvalitet i tillräcklig grad och uppföljningen inte i tillräcklig grad inriktas på kvaliteten i verksamheten får riksdagen som uppdragsgivare inte information i den utsträckning som har efterfrågats. Systemet är också otydligt för dem som verkar i det och för dem som vill delta i folkbildningsverksamhet. Därmed skapas en osäkerhet om vilka verksamheter som uppfyller statsmakternas krav på god kvalitet och därmed bör berättiga till statsbidrag. Det begränsar enligt Riksrevisionen systemets effektivitet.

Fördelningssystemet bör premiera kvalitet

Fördelningssystemet innebär att statsbidragets fördelning bygger på redan genomförd verksamhet. Det borde enligt Riksrevisionen skapa särskilt goda förutsättningar för att styra fördelningen av statsbidraget i rätt riktning. Fördelningen utgår dock inte från kvalitativa kriterier som anknyter till statens syften och prioriterade verksamhetsområden.

I det nuvarande systemet för fördelning av statsbidrag till studieförbunden utgår bidrag efter hur mycket statsbidrag studieförbunden fått tidigare år och verksamhetsvolymen, det vill säga hur många studiecirklar etcetera som studieförbunden har genomfört. Detta har inneburit att fördelningssystemet främst styr mot kvantitet och inte mot statens syften och prioriterade verksamhetsområden.

Att fördelningssystemet till stor del baseras på tidigare utbetalt statsbidrag innebär att snabbt växande och nya studieförbund missgynnas. Enligt det beslut om ett nytt fördelningssystem som Folkbildningsrådet fattade i december 2010 ska en större del än i dag baseras på tidigare utbetalt statsbidrag. Detta blir enligt Riksrevisionen ett steg i fel riktning.

Statsbidraget och kommunernas bidragsgivning

Förutom statsbidraget går även kommunala bidrag till studieförbundens verksamhet. Cirka hälften av kommunerna har gått från att följa Folkbildningsrådets fördelningsmodell till att använda egna modeller för fördelningen av bidrag till studieförbunden. Kommunernas villkor för bidrag är ofta tydligt operationaliserade och ställer krav på verksamhetens innehåll. De förväntningar som kommunerna har på studieförbundens verksamhet skiljer sig i vissa fall från statens förväntningar. Till exempel anser 75 procent av kommunerna att studieförbunden ska prioritera verksamhet för barn. Medan statsbidraget ska stödja folkbildning för vuxna och ungdomar. Kommunala bidrag som styrs mot viss verksamhet kan få som effekt att även statens bidrag styrs mot den typen av verksamhet då studieförbunden lokalt anpassar sin verksamhet till att få det kommunala bidraget. Kombinationen av tydliga villkor från kommunerna och avsaknaden av tydlig styrning och kvalitativa krav från staten kan därför medföra att genomslaget för statens syften med statsbidraget till studieförbunden riskerar att minska ytterligare.

Uppföljningen och utvärderingen visar inte i tillräcklig utsträckning om verksamheten motsvarar syftet

Både regeringens och Folkbildningsrådets uppföljning och utvärdering är bristfällig. Riksdagen har vid två tillfällen efterfrågat årlig information om hur statsbidraget används och andra uppgifter som kan belysa i vilken utsträckning statens syften tillgodoses. Folkbildningsrådets uppföljning och återsrapportering har varit inriktad på kvantitet. Regeringen, som har givit Folkbildningsrådet i uppdrag att följa upp både kvantitet och kvalitet, har inte reagerat på att återsrapporteringen till stor del fokuserar på kvantitet. Bristen på en kvalitativ uppföljning som visar hur studieförbunden uppfyller statens syften och prioriterade verksamhetsområden innebär enligt Riksrevisionens bedömning att Folkbildningsrådet och regeringen saknar tillräcklig information för att styra statsbidraget i rätt riktning och att riksdagen inte i tillräcklig omfattning har fått den information som efterfrågats.

Kontrollen borde genomföras mer effektivt

Den interna kontrollen av att statsbidraget används i enlighet med Folkbildningsrådets regler är omfattande men kan bli mer effektiv. Då Folkbildningsrådet inte gör någon egen eller extern kontroll av studieförbunden som bygger på en riskanalys anser Riksrevisionen att Folkbildningsrådet inte får tillräckligt underlag för att bedöma de kontrollåtgärder som studieförbunden genomför. Det innebär i sin tur att Folkbildningsrådet inte heller får tillräcklig information för att kunna använda sig av möjligheten att återkalla statsbidrag på ett effektivt och systematiskt sätt. För att Folkbildningsrådet ska kunna göra detta effektivt bör det genomföra kontroller av studieförbundens inrapporterade verksamhet. Dessa kontroller bör föregås av risk- och väsentlighetsanalyser.

Ambitiöst kvalitetsarbete som kan effektiviseras

Folkbildningsrådet har initierat ett omfattande och ambitiöst kvalitetsarbete. Kvalitetsarbetet är framför allt inriktat på administrativa processer och inte på verksamhetens innehåll. Målet bör dock vara en verksamhet som i större utsträckning avspeglar statens syften och prioriterade verksamhetsområden och de mål som studieförbunden själva utvecklar. Riksrevisionen anser därför att det nuvarande kvalitetsarbetet har fel fokus.

Folkbildningsrådets myndighetsutövning behöver utvecklas

Riksrevisionen gör bedömningen att Folkbildningsrådets konstruktion har inneburit att Folkbildningsrådet haft svårt att inrikta och bedöma studieförbundens verksamhet. Därmed har Folkbildningsrådet inte heller kunnat tillgodose riksdagens intentioner att i större utsträckning basera bidragsfördelningen på kvalitativa kriterier. En fördelning av statsbidraget som i högre utsträckning baseras på en värdering av studieförbundens verksamhet ställer större krav på Folkbildningsrådets beslutsförmåga vad gäller saklighet och transparens. Om transparensen i systemet brister leder det till osäkerhet och risker för att de som verkar i systemet blir osäkra. Således kan detta begränsa systemets effektivitet.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att det finns brister i styrningen, uppföljningen och kontrollen av hur statsbidraget för folkbildning används i förhållande till de mål och syften som riksdagen har satt upp. Riksrevisionen går inte in på frågan om den nuvarande organiseringen med Folkbildningsrådet är ändamålsenlig, utan väljer att i rekommendationerna utgå från gällande ordning. Regeringen bör följa upp att de åtgärder som vidtas med anledning av Riksrevisionens rekommendationer får önskade effekter så att de svagheter som finns i nuvarande system rättas till. För att tillgodose de förväntningar som finns på fördelningen, uppföljningen, utvärderingen och kontrollen av statsbidraget till studieförbunden rekommenderar Riksrevisionen följande.

- *Folkbildningsrådet bör fördela statsbidraget så att det tydligare styr studieförbundens folkbildningsverksamhet mot statens syften.* Folkbildningsrådet bör införa ett system som tydligare fördelar statsbidraget utifrån kvalitativa kriterier. Dessa bör styra studieförbundens folkbildningsverksamhet mot statens syften och prioriterade verksamhetsområden. Som ett inslag i en sådan modell kan Folkbildningsrådet överväga att föra en dialog med studieförbunden innan slutligt beslut om fördelning fattas.

- *Folkbildningsrådet bör, utifrån risk- och väsentlighetsanalyser, kontrollera användningen av statsbidraget.* Folkbildningsrådet bör genomföra egna kontroller av studieförbundens inrapporterade verksamhet. Folkbildningsrådets kontroll bör föregås av risk- och väsentlighetsanalyser för att vara kostnadseffektiv.
- *Regeringen bör ge Folkbildningsrådet ett tydligare uppdrag att följa upp statsbidraget utifrån de statliga intentionerna.* Regeringen bör tillse att Folkbildningsrådet i sin uppföljning i högre grad fokuserar på innehåll och kvalitet och därmed belyser i vilken grad som studieförbunden lever upp till de förväntningar som staten har på verksamheten.
- *Regeringen bör tillse att relevanta utvärderingar av statsbidraget görs.* Regeringen bör tillse att utvärderingar genomförs som belyser i vilken utsträckning statens syften med statsbidraget och de prioriterade verksamhetsområdena uppfylls.
- *Regeringen bör ställa tydligare krav på Folkbildningsrådets myndighetsutövning.* En modell som baseras på kvalitativa kriterier och dialog ställer högre krav på Folkbildningsrådets myndighetsutövning. Regeringen bör därför genom sin styrning och uppföljning säkerställa att Folkbildningsrådet har rutiner för sitt beslutsfattande, som utgår från förvaltningslagens krav på saklighet och dokumentation och som stödjer kvalitet i beslutsfattandet.

Faktaruta

Statsbidraget till studieförbundens folkbildningsverksamhet uppgår årligen till cirka 1,6 miljarder kronor. Folkbildningsrådet som har fått ansvaret att fördela, följa upp och utvärdera statsbidraget är en ideell förening med myndighetsuppgifter.

Riksdagen har beslutat om övergripande syften för statsbidraget till folkbildningen. 2006 kompletterades syftena med sju prioriterade verksamhetsområden (prop. 2005/06:192, bet. 2005/06: KrU14, rskr 2005/06:322). Riksdagen pekade samtidigt på behovet av kvalitativa element i fördelningssystemet, ett kvalitetsarbete på alla nivåer inom folkbildningen och på en mer återkommande rapportering som visar i vilken utsträckning statens syften med statsbidraget uppfylls.

1 Inledning

Folkbildningen har sin grund i de folkrörelser som under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet arbetade för demokratisering och allmän rösträtt i Sverige. Under den perioden skedde stora förändringar i samhället. Idén att inflytande över samhällsutvecklingen inte enbart hörde hemma hos välbärgade och välutbildade växte sig stark. Här kom folkrörelserna, folkhögskolorna och studieförbunden att spela en viktig roll som mötesplatser där ett aktivt medborgarskap kunde växa fram.¹ Ökad kunskap genom folkbildningen blev en nyckel för landsbygdens folk och arbetarklassen till att föra fram sina intressen i samhällsutvecklingen.²

Folkbildningen har genom åren haft fortsatt stor betydelse i den svenska demokratin. Både riksdag och regering har vid olika tillfällen omnämnt folkbildningen som en omistlig del av det svenska samhället.³ I dagens snabbt förändrande samhälle står folkbildningen inför nya utmaningar. Det krävs mycket av den enskilda individen för att kunna förstå omvärlden och för att kunna delta och utöva inflytande i ett samhälle som präglas av stora och snabba förändringar. Exempel är internationaliseringen, EU-medlemskapet, ökande informationsströmmar och miljöproblem.⁴

Riksdagen har beslutat om övergripande syften för statsbidraget till folkbildningen. Statsbidraget ska:⁵

- stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin
- bidra till att göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen
- bidra till att utjämna utbildningsklyftorna och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället
- bidra till att bredda intresset för och delaktigheten i kulturlivet.

¹ Prop. 1997/98:115, s. 6-7.

² Prop. 2005/06:192, *Lära, växa, förändra*, s. 18.

³ Prop. 1990/91:82, s. 7, bet. 2005/06:KrU14, sid14.

⁴ Prop. 1997/98:115, s. 6, prop. 2005/06:192, s 18.

⁵ Prop. 2005/06:192, bet. 2005/06:KrU14, s. 12, rskr 2005/06:322.

Utifrån dessa syften har riksdagen beslutat om sju prioriterade områden för statsbidraget till folkbildningen.⁶ Dessa områden utgör i särskilt hög grad motiv för statens stöd till folkbildningen. De prioriterade områdena är:

- Den gemensamma värdegrunden
- Det mångkulturella samhällets utmaningar
- Den demografiska utmaningen
- Det livslånga lärandet
- Kulturverksamhet
- Personer med funktionshinder⁷
- Folkhälsa, hållbar utveckling och global rättvisa.

Studieförbundens totala intäkter uppgick 2009 till 4,6 miljarder kronor – för folkbildningsverksamheten var intäkterna drygt 3,6 miljarder kronor. Staten och i viss mån kommunerna och landstingen/regionerna står i dag för den huvudsakliga finansieringen av folkbildningen. Statsbidraget till studieförbunden uppgick 2009 till cirka 1,6 miljarder kronor, vilket motsvarade 44 procent av studieförbundens intäkter för folkbildningsverksamhet. Kommunernas bidrag uppgick 2009 till 364 miljoner kronor och landstingens/regionernas bidrag uppgick till 276 miljoner kronor, vilket motsvarar 10 respektive 8 procent av studieförbundens intäkter för folkbildningsverksamhet.⁸ Studieförbundens övriga intäkter såsom övriga bidrag och deltagaravgifter uppgick till 1,4 miljarder kronor.

1.1 Motiv till granskning

När riksdagen senast tog ställning till styrningen och uppföljningen av statsbidraget till folkbildningen skedde det mot bakgrund av att bland andra Riksrevisionen och statliga utredningar pekat på brister i fördelningssystemet för statsbidraget och uppföljningen av statsbidraget. Riksdagen anförde bland annat att kvalitativa kriterier borde införas i modellen för fördelning av statsbidrag och pekade på vikten av ett systematiskt kvalitetsarbete med inriktning mot både administration och verksamhet på alla nivåer inom folkbildningen. Riksdagen ville också se en mer regelbunden rapportering på grundval av en återkommande uppföljning och utvärdering av verksamheten samt en utveckling av metoder som gör det möjligt att jämföra kvalitet mellan olika verksamheter.⁹ Folkbildningsrådet gavs en central roll i utformningen

⁶ Prop. 2005/06:192, bet. 2005/06:KrU14, s. 12, rskr 2005/06:322.

⁷ Enligt prop. 2005/06:192 ska inte detta verksamhetsområde ses som att folkbildningen särskilt ska riktas mot personer med funktionshinder, statens stöd till folkbildningen ska bidra till att dess organisationer är öppna för personer med funktionshinder.

⁸ Folkbildningsrådet, *Studieförbundens ekonomi 2009*, s. 4, 8.

⁹ Bet. 2005/06: KrU14, prop.2005/06:192.

av en mer kvalitetsinriktad styrning och uppföljning av statens stöd till folkbildningen.

Folkbildningsrådet är en ideell förening som har fått uppgifter som innebär myndighetsutövning. Folkbildningsrådet har olika roller och det finns risk för lojalitetskonflikter och svårbemästrade intressekonflikter i styrelsearbetet. Folkbildningsrådets komplexa roll och balans mellan myndighetsuppgifter och medlemsuppdrag belystes av regeringen i proposition 2005/06:192.¹⁰ Riksrevisionen pekade i en rapport 2004 på oklarheterna som uppkommer när myndighetsuppgifter delegerats till ett privaträttsligt subjekt.¹¹

Förstudien i denna granskning har gett indikationer på brister i hur statens stöd till studieförbunden fördelas och följs upp. Det handlar om återrapportering från regeringen till riksdagen, regeringens styrning och uppföljning av Folkbildningsrådet och framför allt om systemet för fördelning av statsbidraget sker i enlighet med vad riksdagen beslutat. Sammantaget blir bilden av förstudien att det finns anledning att granska hur effektivt statens stöd till folkbildningen är i förhållande till de mål som riksdagen satt upp. Granskningen tar sikte på att analysera om systemet för fördelning, uppföljning, utvärdering och kontroll av statsbidraget är utformat så att statens mål med stödet till studieförbunden kan nås.

Ett ytterligare motiv till granskning är att statmakterna årligen satsar stora ekonomiska resurser på bidraget till folkbildningen.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att undersöka om statens stöd till folkbildningen uppfyller riksdagens intentioner. Den övergripande revisionsfrågan är:
Är systemet för fördelning, uppföljning, utvärdering och kontroll av statsbidraget till studieförbunden effektivt?

För att besvara den övergripande revisionsfrågan kommer följande delfrågor att besvaras.

- Skapar systemet för fördelningen av statsbidraget goda förutsättningar för att riksdagens intentioner ska uppfyllas?
- Visar uppföljningen och utvärderingen av statsbidraget i vilken utsträckning intentionerna uppfylls?
- Är kontrollen av statsbidraget effektiv?

¹⁰ Prop. 2005/06:192, s. 53.

¹¹ RiR 2004:15 *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen*.

Avgränsningar

”Folkbildning” är samlingsbegreppet för studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet. Granskningen behandlar enbart stödet till studieförbunden.

Granskningen avser regeringens rapportering och styrning samt Folkbildningsrådets hantering av statsbidraget, men inte studieförbunden. Riksrevisionen har inhämtat information från studieförbunden om fördelningssystemet, uppföljningen och kontrollen men ger inga rekommendationer till studieförbunden.

1.3 Bedömningsgrunder

Det finns en spänning mellan folkbildningens frihet och statens möjligheter att ställa rimliga krav på fördelning, uppföljning och kontroll av statsbidraget till folkbildningen.

Begreppet ”fri och frivillig” har sedan 1940- talet utvecklats till att bli centralt i förståelsen av relationen mellan stat och studieförbund. Att folkbildningen ska vara fri och frivillig betyder att den ska bygga på medborgarnas önskemål och inte styras från staten – en bildning *inte endast för folket, utan genom folket*.¹²

I proposition 2005/06:192 anges att detta inte betyder att staten ska sakna inflytande över hur anslaget används.

*Sedan 1991 är folkbildningen fri från staten. Det innebär att staten anger syften för hur statsbidraget skall användas men att folkbildningens aktörer själva bestämmer hur dessa syften skall uppnås och hur statsbidraget skall fördela... Det är dock rimligt att staten anger vissa grundläggande uppgifter för folkbildningen som motiv för statens stöd.*¹³

Denna granskning utgår från de bärande motiv som statsmakterna har ställt upp för hur statsbidraget till studieförbunden ska användas och följas upp. Utifrån det har Riksrevisionen ställt upp ett antal bedömningsgrunder som tillsammans formulerar vilka krav som bör kunna ställas på effektiviteten i fördelningen, uppföljningen, utvärderingen och kontrollen av statens stöd till studieförbunden.

¹² Prop.1990/91:82, *Om folkbildning*.

¹³ Prop. 2005/06:192, s. 17.

Fördelning av statsbidrag till studieförbunden

Riksrevisionens bedömningsgrund: Regeringen och Folkbildningsrådet ska tillse att fördelningen av statsbidraget ligger i linje med de syften och prioriterade områden som riksdagen angett för statsbidraget till studieförbunden.

Riksdagen har beslutat om att kvalitativa element bör tillföras fördelningssystemet.¹⁴ Statsbidraget ska finansiera studie-, bildnings- och kulturarbete inom studieförbunden i enlighet med statens syften och huvudmännens mål. Statsbidraget får därför inte användas som ett allmänt verksamhets- och organisationsstöd.¹⁵

Folkbildningsrådet har ansvar för att utforma systemet för fördelning av statsbidrag till studieförbunden. Folkbildningens aktörer ska själva besluta om vilka kvalitativa kriterier som ska tillföras fördelningssystemet.

Regeringen har angett exempel på vad som utifrån statens utgångspunkt skulle kunna vara kvalitet i folkbildningen:

- Verksamhet som bidrar till att förverkliga statens syften med stödet till folkbildningen.
- Verksamhet med en ideologisk profil, som tillför dimensioner som det offentliga utbildningsväsendet inte ska ha.
- Verksamhet som bedrivs i hela landet, geografisk spridning.¹⁶

Uppföljning och utvärdering

Riksrevisionens bedömningsgrund: Regeringens rapportering till riksdagen ska bygga på regeringens och Folkbildningsrådets uppföljning och utvärdering. Rapporteringen ska ske regelbundet och redovisa kvantitet och kvalitet samt ge möjlighet till kvalitativa jämförelser. Den ska även visa i vilken utsträckning de syften som riksdagen har beslutat om för statsbidraget uppfylls.

Riksdagen har vid två tillfällen efterfrågat en bättre rapportering om hur syftet med statsbidraget uppnåtts: dels i behandlingen av Riksrevisionens styrelses framställning med anledning av Riksrevisionens rapport *Offentlig förvaltning i privat regi – Statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen* (RiR 2004:15), dels i samband med behandlingen av proposition 2005/06:192.

¹⁴ Prop. 2005/06:192, bet. 2005/06: KrU14, s. 12, rskr 2005/06:322.

¹⁵ Prop. 2005/06:192, s. 56f, rskr 2005/06:322, s. 36.

¹⁶ Prop. 2005/06:192, s. 49.

I behandlingen av Riksrevisionens styrelses framställning gjorde riksdagen ett tillkännagivande att regeringen tydligare skulle redovisa för riksdagen hur folkbildningen och idrottsrörelsen använder de bidrag som de fick från staten.¹⁷ Kulturutskottet angav i sin behandling två olika möjligheter för rapporteringen om folkbildningsverksamheten:

Det kan som Riksrevisionen förordar ske genom att regeringen i budgetpropositionen redovisar utvärderingar inom avgränsade delar av området där uppnådda resultat ställs mot de mål som berörda institutioner ställt upp för verksamheten. Det kan också ske genom en mer utbyggd resultatinformation som spänner över en period på flera år och som belyser hur verksamheten inom olika delområden utvecklats sett i skenet av de syften som riksdag och regeringen angett för stödet.¹⁸

I proposition 2005/06:192 anges att regeringen ska ändra formerna för statens utvärdering av folkbildningen. Regeringen ska göra tätare återkommande studier av begränsad omfattning, som vid behov ska kompletteras av mer sammanfattande analyser.¹⁹

Folkbildningsrådet har också uppgifter som gäller uppföljning och utvärdering. Enligt 3 § förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen ska Folkbildningsrådet kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten utifrån statens syften och prioriterade verksamhetsområden.

Kontroll

Riksrevisionens bedömningsgrund: Enligt 4 § myndighetsförordningen (2007:515) ska myndighetens ledning säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Folkbildningsrådet är ingen statlig myndighet men har myndighetsuppgifter som gäller statsbidraget för folkbildning. Därmed blir det enligt Riksrevisionen rimligt att i detta avseende ställa motsvarande krav på Folkbildningsrådet. Vad som ska menas med god intern styrning och kontroll är inte närmare beskrivet i förordningen. I denna granskning har Riksrevisionen haft särskilt fokus på förekomsten av riskanalyser och extern granskning.

Risikanalys är en komponent i den s.k. COSO-modellen som är ett internationellt vedertaget sätt att beskriva intern styrning och kontroll.²⁰ En riskanalys innebär att ledningen ska vara medveten om och själv ha bedömt och analyserat risker i verksamheten.

¹⁷ Bet. 2004/05:KrU6, rskr 195, 196, 197.

¹⁸ Bet. 2004/05:KrU6.

¹⁹ Prop. 2005/06:192, s. 49, 54-56, bet. 2005/06: KrU14, rskr 2005/06:322, s. 29, 34.

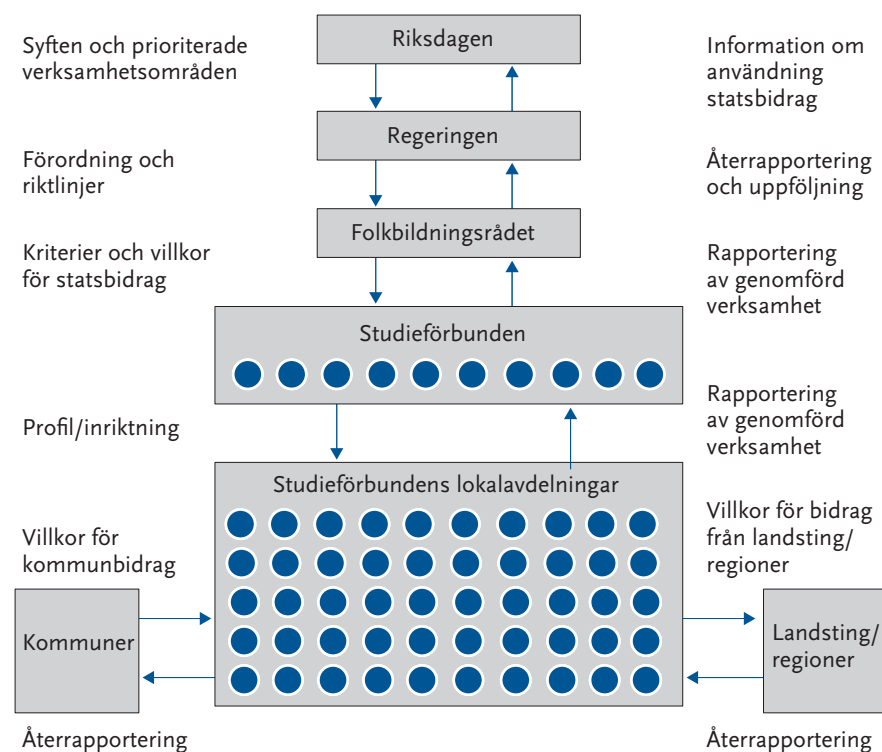
²⁰ COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

I proposition 2005/06:192 framgår att kontrollen av studieförbundens verksamhet inte endast ska ske i form av internkontroll, utan folkbildningens aktörer bör även pröva att införa olika former av extern granskning av verksamheten. Riksrevisionen har därför också undersökt om Folkbildningsrådet genomfört någon sådan granskning.

1.4 Aktörer och finansiering

Som framgår av nedanstående bild är det flera aktörer som på olika vis spelar en roll för studieförbundens verksamhet. Regeringen styr Folkbildningsrådet som utformar kriterier för statsbidrag och ställer krav på rapportering. Studieförbunden påverkas också av kommunernas och landstingens/regionernas olika villkor för att ge bidrag samt sina egna prioriteringar.

Figur 1.1 Aktörerna och deras roller



Som nämnts tidigare har riksdagen beslutat om syften och prioriterade verksamhetsområden för folkbildningen. Regeringen ska i sin tur rapportera till riksdagen om hur statsbidraget används. Staten styr Folkbildningsrådets myndighetsuppgifter genom en förordning och riktlinjer. Riktlinjerna bestäms årligen och kan jämföras med regeringens regleringsbrev till myndigheter.

Syftena och de prioriterade verksamhetsområdena återfinns även i *förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen* och i regeringens riktlinjer till Folkbildningsrådet. I förordningen och i riktlinjerna finns därutöver andra krav som ställs på Folkbildningsrådets fördelning av statsbidraget och på den återrapporering som Folkbildningsrådet förväntas göra till regeringen. Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag till studieförbundens centrala organisationer utifrån kriterier och fördelningsprinciper som Folkbildningsrådet har slagit fast. Fördelningen sker på grundval av tidigare erhållet statsbidrag och den verksamhet som studieförbunden rapporterar in.

Studieförbundens centrala organisationer fördelar i sin tur statsbidraget till sina lokala organisationer som i sin tur rapporterar till studieförbunden centralt. De tio statsbidragsberättigade studieförbunden har olika historia och olika profiler och de har möjlighet att fördela statsbidraget utifrån egna principer till sina lokala avdelningar, men i praktiken sker detta i liten utsträckning. Studieförbundens lokala avdelningar är egna juridiska personer och det är i de lokala avdelningarna som det faktiska folkbildningsarbetet sker (för information om de enskilda studieförbunden se bilaga). De lokala avdelningarna har ofta även medel (med tillhörande villkor och krav på återrapporering) för sin verksamhet från den kommun och det landsting/region som respektive avdelning är verksam i.

Folkbildningsrådet

År 1991 förändrades statens förhållande till studieförbunden då den ideella föreningen Folkbildningsrådet tog över ansvaret för att fördela statsbidraget till studieförbunden från den dåvarande Skolöverstyrelsen. Motivet till det var bland annat att minska den statliga detaljstyrningen av folkbildningen.²¹

Medlemmar i Folkbildningsrådet är Folkbildningsförbundet (studieförbundens intresseorganisation), Rörselefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Hur stor andel av statsbidraget som Folkbildningsrådet ska disponera för att fördela, följa upp och utvärdera statsbidraget beslutas av medlemsorganisationerna. År 2009 var uttaget ur folkbildningsbidraget för Folkbildningsrådets egen verksamhet drygt 24 miljoner kronor.²²

²¹ Prop. 1990/91:82.

²² Folkbildningsrådet, *Årsredovisning med verksamhetsberättelse*, 2010.

Folkbildningsrådet leds av en styrelse vars åtta ledamöter utses av medlemsorganisationerna. Folkbildningsförbundet utser fyra av de åtta ledamöterna.²³ Det är Folkbildningsrådets kansli som bereder ärendena som styrelsen beslutar om, men det är styrelsen som till exempel beslutar hur statsbidraget ska fördelas och hur mycket statsbidrag de enskilda studieförbunden ska få samt vilka utvärderingar och vilken uppföljning som ska göras.

Folkbildningsrådets uppgift att fördela och följa upp statsbidraget regleras i *förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen*. I förordningen anges att Folkbildningsrådet beslutar om till vilka och hur statsbidraget ska fördelas samt att Folkbildningsrådet kontinuerligt ska följa upp och utvärdera verksamheten utifrån statens syften (3 §). Folkbildningsrådet får årligen riktlinjer från regeringen. Riktlinjerna kan jämföras med statliga myndigheters regleringsbrev.²⁴ I riktlinjerna anges bland annat att Folkbildningsrådet för sitt myndighetsuppdrag ska följa bestämmelserna i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag med undantag för 2 kap. 2 § och kap. 3, 7 och 8. Undantaget innebär att Folkbildningsrådet inte behöver lämna kopior av årsredovisningen till Riksrevisionen och Ekonomistyrningsverket och att det inte behöver lämna delårsrapport. Folkbildningsrådet behöver inte heller i sin årsredovisning följa de regler för resultatredovisning som gäller för myndigheter och årsredovisningen behöver inte innehålla tilläggsupplysningar.

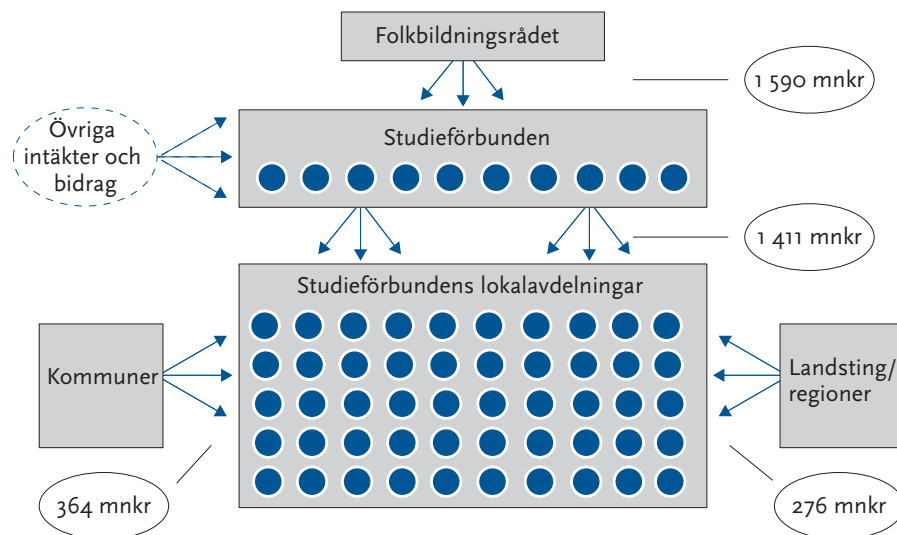
Studieförbundens intäkter

Studieförbunden får statsbidrag och bidrag från bland annat kommuner och landsting/regioner.

²³ Folkbildningsrådet, *Stadgar för föreningen folkbildningsrådet*, Reviderade stadgar för Folkbildningsrådet, fastställda vid representantskapets sammanträde den 23 april 2007.

²⁴ Riktlinjer för 2010 för Folkbildningsrådet avseende användning av sjuttonde utgiftsområdets anslag 14:1 Bidrag till folkbildningen. U2009/7329/SAM/SV.

Figur 1.2 Bidrag till studieförbunden²⁵



Statsbidragets betydelse för studieförbundens verksamhet har ökat betydligt: från 1,246 miljarder kronor 2002²⁶ till 1,59 miljarder kronor 2009.²⁷

Kommunernas bidrag till studieförbunden har under perioden 1993 till 2009 sjunkit från 588 miljoner kronor till 364 miljoner kronor.

Antalet kommuner som helt tagit bort bidragen till studieförbunden har ökat de senaste åren. 19 kommuner hade inte budgeterat något specifikt bidrag till studieförbunden år 2010. År 2008 var det 13 kommuner som inte gav studieförbunden något specifikt bidrag.²⁸

Studieförbundens statsbidragsberättigade verksamhet

De verksamheter som studieförbunden får statsbidrag för kan ha olika former:

Studiecirkeln ska bestå av minst tre personer som under minst tre sammankomster och minst nio studietimmar gemensamt söker kunskap. Cirkelledaren, som kan vara en av dessa tre, ska vara godkänd av studieförbundets lokala enhet. Tid för eftertanke ska finnas mellan sammankomsterna. En studiecirkel kan bedrivas med enbart fysiska möten, en kombination av fysiska möten och distansstudier eller i sin helhet på distans. Studiecirkeln ska vara basen i studieförbundens verksamhet.²⁹

²⁵ Uppgifterna hämtade från Folkbildningsrådet. *Studieförbundens ekonomi* 2009.

²⁶ Folkbildningsrådet, *Årsredovisning med verksamhetsberättelse*, 2002.

²⁷ Folkbildningsrådet, *Årsredovisning med verksamhetsberättelse* 2009. Av de 1,590 miljarder kronorna fördelas 1,41 miljarder kronor till studieförbunden. 179 miljoner kronor av statsbidraget använder Folkbildningsrådet för sitt myndighetsuppdrag och sina medlemsuppdrag.

²⁸ Folkbildningsrådet, *Kommunernas bidrag till studieförbunden*. 2010.

²⁹ Prop. 2005/06:192. Se även prop. 1990/91:82.

Studiecirkeln brukar delas in i tre kategorier:

- *Kamratcirkeln* kännetecknas av att deltagarna har ett specialintresse och kontaktar ett studieförbund för att få hjälp med till exempel material.
- *Föreningscirkeln* genomförs inom ramen för en förening/organisation som ofta är medlem i studieförbundet eller har ett samarbetsavtal med studieförbundet.
- *Utbudscirkeln* arrangeras av studieförbundet och annonseras till allmänheten.

Kulturprogram är en verksamhet eller produktion som framförs eller redovisas inför publik och som har en sådan utformning i tid och rum att närvaro, delaktighet, upplevelse och eftertanke skapas. Vid varje kulturprogram ska studieförbundet ha en närvarande företrädare, som ansvarar för programmets genomförande och rapportering.

Annan folkbildningsverksamhet genomförs i friare och flexiblare former än studiecirkeln. Sammankomsterna kan vara längre och genomföras tätare än vad som i regel är rimligt i cirkelarbete. Antalet sammankomster kan vara mindre, deltagarna kan vara fler och yngre. Tre deltagare, inklusive ledare, är minimum för annan folkbildningsverksamhet. En studietimme annan folkbildningsverksamhet värderas i bidragshänseende till 50 procent av en studietimme i studiecirkel.³⁰

För alla tre verksamhetsformerna gäller att studieförbunden ska vara anordnare av verksamheten.

1.5 Granskningens genomförande

Riksrevisionen har använt sig av en rad olika informationskällor.

Dokumentstudier. För att få information om vad riksdagen beslutat på området och hur regeringen styr Folkbildningsrådet har dokument såsom propositioner, utskottsbetänkanden, förordningar och riktlinjer studerats. Andra typer av dokument som studerats är utvärderingar och utredningar på området samt Folkbildningsrådets årsredovisning med verksamhetsberättelse. Under 2010 har samtliga studieförbund även lämnat remissvar på ett förslag till nytt fördelningssystem, som Riksrevisionen har studerat för att få kunskap om studieförbundens syn på det nuvarande och ett eventuellt nytt fördelningssystem.

³⁰ Folkbildningsrådet. *Statsbidrag till studieförbunden 2010 – Kriterier och fördelningsprinciper.*

Intervjuer med företrädare för Regeringskansliet och Folkbildningsrådet. Syftet med intervjuerna har varit att få kunskap om hur Regeringskansliets och Folkbildningsrådets styrning av studieförbunden ser ut.

Intervjuer med studieförbundens ledningar. Förbundsrektorerna hos alla tio statsbidragsberättigade studieförbund har intervjuats. Intervjuerna har syftat till att få information om hur Folkbildningsrådets fördelningssystem, kontrollsystemet och uppföljningen av statsbidraget fungerar och vilka konsekvenser det har för verksamheten.

Fältarbete i två kommuner. Riksrevisionen har studerat det praktiska arbetet med folkbildning i Malmö stad och i Östersunds kommun och intervjuat företrädare för fyra studieförbunds regional- eller lokalkontor i de två kommunerna. Vidare har företrädare för de båda kommunerna intervjuats samt företrädare för Region Skåne (i Malmö) och Länsbildningskonsulent (i Östersund). Syftet med kommunbesöken har varit att få kunskap om hur studieförbunden lokalt uppfattar Folkbildningsrådets och regeringens styrning i form av fördelningssystem och krav på kontroll och uppföljning. De har också syftat till att få kunskap om hur kommuner och landsting/regioner styr folkbildningens verksamhet.

Enkätundersökning. Vi har gjort en enkätundersökning riktad till samtliga kommuner i syfte att få kunskap om hur kommunerna styr studieförbundens verksamhet.

Delprojekt om kontroll. Inom ramen för granskningen har ett delprojekt rörande studieförbundens interna kontroll genomförts. Delprojektet har genomförts av medarbetare från Riksrevisionens effektivitetsrevision och årliga revision. Inom delprojektet har studieförbundens rutiner för internkontroll samt Folkbildningsrådets anvisningar för den interna kontrollen undersökts genom intervjuer och dokumentstudier.

1.6 Disposition

I kapitel 2 behandlas systemet för fördelning av statsbidraget till studieförbunden. Här granskas om regeringen och Folkbildningsrådet har levt upp till riksdagens intentioner och vilka förutsättningar studieförbunden har för att genomföra folkbildningsverksamhet i enlighet med statens syften. Kapitel 3 behandlar regeringens och Folkbildningsrådets uppföljning, utvärdering och kontroll av statsbidraget samt de förväntningar som finns på studieförbundens kvalitetsarbete. Kapitel 4 innehåller Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

2 Fördelningen av statsbidrag

Detta kapitel syftar till att besvara den första delfrågan i denna granskning – om systemet för fördelning av statsbidrag till folkbildningen skapar goda förutsättningar för att riksdagens intentioner ska uppfyllas. Som ett led i detta undersöks om regeringen och Folkbildningsrådet har styrt fördelningen av statsbidrag till studieförbunden på ett sätt som överensstämmer med riksdagens beslut. I propositionen som riksdagen fattat beslut om framhålls att fördelningen av bidraget ska vara i linje med statens syften för folkbildningen och de prioriterade verksamhetsområdena samt att kvalitativa kriterier ska tillföras fördelningssystemet. Grundläggande för vad som utgör kvalitet i det här sammanhanget är enligt propositionen att verksamheten bidrar till att förverkliga de syften som staten har angett för sitt stöd.³¹

2.1 Regeringens styrning av fördelningen av statsbidraget

I *förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen* återger regeringen statens syften för stödet till folkbildningen och de prioriterade verksamhetsområdena. Det framgår att Folkbildningsrådet ska besluta vilka studieförbund som ska få statsbidrag och fördela tillgängliga medel mellan dem (3 §). Ett villkor för statsbidraget är, enligt förordningen, att verksamheten har en inriktning som överensstämmer med syftena (5 §). Det framgår också att studiecirkelverksamhet med gemensamma, planmässigt bedrivna studier ska utgöra basen för verksamheten och att det i all verksamhet ska finnas en godkänd ledare (8 §). Vidare anges att Folkbildningsrådet har rätt att återkalla bidrag som till exempel inte används för det ändamål som det beviljats för (9a §) och att Folkbildningsrådets beslut i bidragsärenden inte får överklagas (11 §).

³¹ Prop. 2005/06:192 s. 47-49, bet. 2005/06:KrU14, rskr 2005/06:322.

Regeringen ger årligen Folkbildningsrådet riktlinjer avseende användningen av statsbidraget till folkbildningen. Dessa kan jämföras med de regleringsbrev som regeringen ger statliga myndigheter. Riktlinjerna ställer krav på att Folkbildningsrådet i sin återslagrapportering bland annat ska redovisa hur det har fördelat statsbidraget och principerna för detta.³²

2.2 Bidrag till studieförbunden

Folkbildningsrådets kriterier för statsbidrag

Det nuvarande systemet för fördelning av statsbidraget började gälla 2007. Folkbildningsrådet har angett kriterier för verksamhet som berättigar till statsbidrag. I stora drag innebär kriterierna att statsbidraget ska användas till kostnader som är direkt förbundna med folkbildningsverksamheten, att studieförbundet ska stå som anordnare av all verksamhet och inte kan överlåta anordnarskapet till en samverkanspart, att deltagandet ska vara fritt och frivilligt samt att verksamhet som syftar till utövande av lek, spel, idrott och produktion/tillverkning inte kan rapporteras som statsbidragsberättigad studiecirkel.³³ Folkbildningsrådet har också fastställt regler för hur verksamheten ska vara organiserad (se även avsnitt 1.4). Till exempel anges ett minsta antal deltagare per studiecirkel och ett maximalt antal timmar per vecka. Folkbildningsrådet anger också att studiecirkel ska rikta sig till ungdomar och vuxna. Renodlad barnverksamhet ska inte förekomma i statsbidragsberättigad studiecirkelverksamhet, enligt Folkbildningsrådet. Barnverksamhet får åberopas som annan folkbildningsverksamhet men studieförbundet ska ta ställning till hur statens syfte med statsbidraget till folkbildningen uppfylls i verksamhet som riktar sig till yngre barn.³⁴ Utöver detta har Folkbildningsrådet inte ställt upp några kriterier för vad verksamheten ska innefatta.

Dokumentationen ska för studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet ske i form av en närvarolista och för kulturprogram i form av en rapport. Redovisningen ska ske i Folkbildningsrådets system (STUV-systemet).³⁵

³² Riktlinjer för 2010 avseende användningen sjuttonde utgiftsområdets anslag 14:1 Bidrag till folkbildningen. U2009/7329/SAM/SV.

³³ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund: 2011 – Kriterier och fördelningsprinciper*, 8 december 2010, s. 11–13.

³⁴ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund: 2011 – Kriterier och fördelningsprinciper*, 8 december 2010, s. 7–8.

³⁵ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund: 2011 – Kriterier och fördelningsprinciper*, 8 december 2010, s. 11–13.

Folkbildningsrådets modell för fördelning av statsbidraget

Folkbildningsrådet fördelade 2010 drygt 1,6 miljarder kronor till studieförbunden. Folkbildningsrådets modell innebär att 60 procent av medlen, det så kallade *grundbidraget*, beräknas utifrån tidigare utbetalt statsbidrag. För år 2010 beräknades grundbidraget på ett genomsnitt av totalt utbetalt statsbidrag verksamhetsåren 2007 och 2008.³⁶ År 2010 fördelade Folkbildningsrådet cirka 970 miljoner kronor i grundbidrag.³⁷

Resterande 40 procent, det så kallade *verksamhetsbidraget*, baseras på tidigare genomförd verksamhet. Verksamhetsbidraget består av tre delar – *kulturprogramverksamhet* (10 procent), *förstärkningsbidrag* (12 procent) och *verksamhetsrelaterat bidrag* (18 procent). 2010 års bidrag baseras i huvudsak på verksamhet som genomförts under år 2008.³⁸

Med *kulturprogram* avses föreläsning, teater, sång, musik, dans, dramatisk framställning, filmvisning eller utställning, som framförs eller visas för publik. Bidraget för kulturprogramverksamhet beräknas utifrån antal genomförda statsbidragsberättigade kulturprogram.³⁹ För kulturprogrammen erhöll studieförbunden sammanlagt drygt 161 miljoner kronor 2010. När det gäller kulturprogram har Folkbildningsrådet infört en reglering som innebär att beräkningsunderlaget för ökningen av statsbidrag per studieförbund inte får överstiga 10 procent per år. Anledningen till det är att Folkbildningsrådet ville undvika en urholkning av statsbidraget per kulturprogram.

Förstärkningsbidraget betalas ut för att täcka vissa merkostnader för särskilda insatser för deltagare med funktionsnedsättning eller deltagare som har invandrat. Fördelningen för 2011 grundas på antal deltagare från dessa grupper.⁴⁰ Förstärkningsbidraget uppgick år 2010 till cirka 194 miljoner kronor.⁴¹

Det *verksamhetsrelaterade bidraget* beräknas utifrån antal statsbidragsberättigade studietimmar, studiecirkelar, deltagare i studiecirkelar samt, med halva värdet,

³⁶ Förstärkningsbidraget ingår dock inte i beräkningsunderlaget för grundbidraget.

³⁷ Folkbildningsrådet, *Statsbidragsfördelning 2010*. Dnr 84,2010,092.

³⁸ Folkbildningsrådet, *Statsbidragsfördelning 2010*. Dnr 84,2010,092.

³⁹ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund: 2011 – Kriterier och fördelningsprinciper*, 8 december 2010, s. 4, 8.

⁴⁰ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund: 2011 – Kriterier och fördelningsprinciper*, 8 december 2010, s. 4. Bidraget har införts med så kallad långsam infasning, vilket innebär att fördelningen ända fram till 2012 kommer att fördelas ut till studieförbund med antal deltagare som har invandrat respektive har en funktionsnedsättning som beräkningsgrund.

⁴¹ Folkbildningsrådet, *Statsbidragsfördelning 2010*. Dnr 84,2010,092.

antal arrangemang, deltagare och studietimmar i så kallad annan folkbildningsverksamhet.⁴² För studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet fick studieförbunden cirka 290 miljoner kronor 2010.

Nedanstående tabell visar hur stort statsbidrag studieförbunden fick utbetalt inom de olika typerna av bidrag för år 2010.

Tabell 2.1 Statsbidrag i kronor per studieförbund 2010 (tkr)⁴³

Studieförbund	Grundbidrag	Kultur	Förstärkning	Verksamhet	Totalt
ABF	291 557	40 7078	63 594	81 839	477 698
Bilda	59 981	19 006	10 028	14 819	103 835
Folkuniversitetet	66 845	13 281	11 451	18 299	109 876
Ibn Rushd	13 300				13 300
Medborgarskolan	77 404	11 704	7 357	29 407	125 872
NBV	58 174	9 580	11 746	21 438	100 939
Sensus	109 239	23 093	10 911	26 341	169 584
Studiefrämjandet	127 737	23 162	18 576	43 626	213 102
Vuxenskolan	179 911	21 275	60 506	55 486	317 177
Totalt	970 849	161 808	194 170	291 255	1 631 382

2.3 Studieförbundens folkbildningsverksamhet

Inrapporterad verksamhet

Folkbildningsrådets fördelningsmodell för utbetalning av statsbidrag bygger på verksamhet som redan genomförts. Hur studieförbunden sedan väljer att faktiskt fördela statsbidraget inom sin folkbildningsverksamhet avgör de själva. Den statistik om studieförbundens verksamhet som Folkbildningsrådet presenterar i sin årsredovisning visar vilken typ av verksamhet studieförbunden har rapporterat in under ett visst år. Däremot framgår inte hur bidraget i praktiken fördelats mellan de olika typerna av verksamhet som kan vara olika kostnadskrävande.

⁴² Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2010 – Kriterier och fördelningsprinciper*, s. 4.

⁴³ Studieförbundet Ibn Rushds statsbidrag fördelas i särskild ordning under en infasningsperiod. Det reserverades 5 600 000 kronor för Kulturens bildningsförbund år 2010. Folkbildningsrådet. *Statsbidragsfördelning för 2010*. Dnr 84,2010,092.

Folkbildningsrådets redovisning är uppdelad på de olika verksamhetsformerna studiecirklar, kulturprogram samt annan folkbildningsverksamhet.

När det gäller kulturprogram rapporterade studieförbunden år 2009 in cirka 310 000 kulturarrangemang med över 17 miljoner besökare/åhörare.⁴⁴ Samma år inrapporterades 63 000 arrangemang som klassificerats som annan folkbildningsverksamhet med 743 000 deltagare och 281 500 studiecirklar med cirka 1,9 miljoner deltagare.

Under 2009 arrangerades flest *kulturprogram* inom området "föreläsning", men "sång och musik" drog flest deltagare. De 109 000 föreläsningarna hade ungefär 3,9 miljoner deltagare och de 104 200 sång- och musikprogrammen hade ungefär 7,4 miljoner deltagare.

Tabell 2.2 Antal kulturprogram och antal deltagare per ämne 2009⁴⁵

Ämne	Antal program	Antal deltagare
Föreläsning	109 000	3 611 200
Sång/musik	104 200	7 423 100
Dramatisk framställning	17 100	1 320 600
Film/foto/bild	17 700	796 100
Dans	7 200	683 900
Utställningar	17 500	1 875 500
Litteratur	4 800	90 900
Konst/konsthantverk	6 100	204 500
Tvärkulturellt	27 200	1 073 800
Totalt	310 800	17 079 600

Inom *annan folkbildningsverksamhet* var ämnesinriktningen "humaniora och konst" störst under 2009 med 60 procent av deltagarna. Den näst största ämnesinriktningen var "samhällsvetenskap, juridik, handel och administration" med 16,3 procent av deltagarna.

Inom *studiecirkelverksamheten* stod estetiska ämnesområden (konst, musik och media) för 61 procent av studietimmarna. Inom dessa områden var "musik, dans och dramatik" störst och stod för drygt 44 procent av det totala antalet

⁴⁴ År 2007 var antalet kulturprogram 251 603 och år 2009 var det 310 860. Det innebär en ökning på drygt 23 procent.

⁴⁵ Folkbildningsrådet, *Årsredovisning med verksamhetsberättelse, 2009*.

studietimmar. Det näst största ämnesområdet var under 2009 humaniora med ungefär 14 procent av studietimmarna.

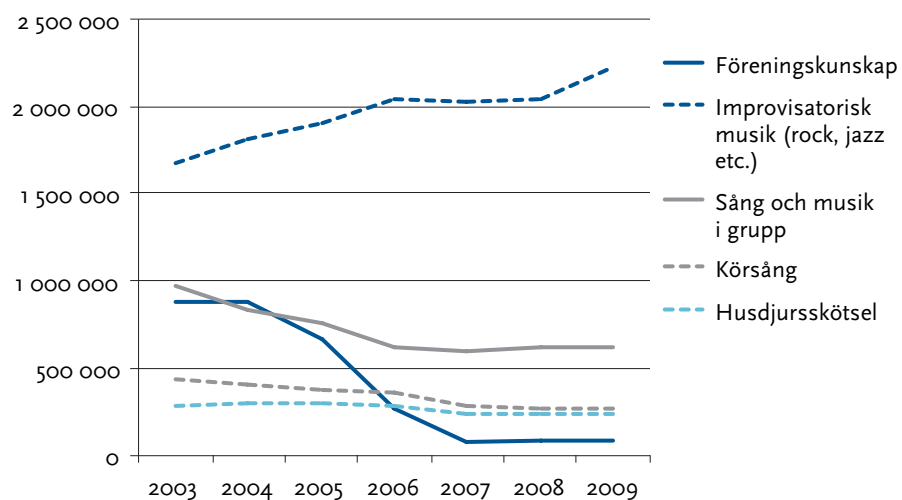
Tabell 2.3 Studiecirkelarnas ämnesinriktning, studietimmar och andel per huvudämne 2009⁴⁶

Ämne	Studietimmar	Andel (%)
Konst, musik och media	6 313 900	61,1
<i>varav</i> Bild- och formkonst	391 500	3,8
Musik, dans och dramatik	4 613 600	44,7
Medieproduktion (grafisk formgivning)	234 000	2,3
Formgivning	14 800	0,1
Konsthantverk	1 060 000	10,3
Humaniora (språk, historia...)	1 485 400	14,4
<i>varav</i> Religion	256 400	2,5
Främmande språk	517 600	5
Svenska och litteraturkunskap (även hemspråk)	373 500	3,6
Historia och arkeologi	228 200	2,2
Livsåskådning, filosofi, logik och etik	109 700	1,1
Samhälls- och beteendevetenskap	600 100	5,8
Personliga tjänster	426 200	4,1
Lantbruk, trädgård, skog och fiske	367 800	3,6
Data	256 800	2,5
Hälso- och sjukvård	156 000	1,5
Socialt arbete och omsorg	125 600	1,2
Företagsekonomi, handel och administration	127 000	1,2
Teknik och teknisk industri	96 200	0,9
Pedagogik och cirkelledarutbildning	62 400	0,6
Övriga	312 200	3
Summa	10 329 600	100

⁴⁶ Källa: Folkbildningsrådet, Årsredovisning med verksamhetsberättelse, 2009.

Nedanstående figur visar hur studiecirkeltimmarna för de fem största ämnena inom studiecirkelverksamheten utvecklats sedan 2003. I diagrammet framgår att ämnesområdet "improvisatorisk musik" har ökat starkt de senaste åren. Improvisatorisk musik är det största ämnesområdet och stod 2009 för 22 procent av alla studietimmar i studiecirklar. Det näst största ämnet, "sång och musik i grupp" stod samma år för lite mindre än 6 procent av det totala antalet timmar. Enligt Riksrevisionens intervjuer innebär studiecirkelarna "improvisatorisk musik" främst pop- och rockband som repeterar.⁴⁷ I figuren framgår även att cirkelarna i föreningskunskap har minskat betydligt. År 2003 var antalet timmar inom detta ämne drygt 878 000 och år 2009 var det ungefär 82 500.

Figur 2.1 Antalet för statsbidrag inrapporterade studietimmar fördelat på de populäraste ämnena⁴⁸



Tidigare erhållet statsbidrag får stort genomslag

Grundbidraget baseras på totalt utbetalt statsbidrag två och tre år tillbaka i tiden.⁴⁹ Det baseras i sin tur på utbetalningar under tidigare år. Storleken på bidraget som ett enskilt studieförbund får utbetalt 2010 kan spåras tillbaka ända till 1999.

⁴⁷ Enligt Folkbildningsrådet får repetition, övning och träning/tillämpning inte dominera en cirkel. Riksrevisionen har inte närmare granskat balansen mellan sådana inslag och planmässiga studier i verksamheten.

⁴⁸ De fem största ämnesgrupperna för studiecirklar i 2003 har tagits som utgångspunkt. Källa: Kulturrådets rapporter Studieförbunden 2003–2009 i serien Kulturen i siffror och SCB:s studieförbundsstatistik (<https://www.h2.scb.se/stuv/>).

⁴⁹ Förstärkningsbidraget ingår dock inte i beräkningsunderlaget för grundbidraget.

Eftersom grundbidraget delvis baseras på tidigare erhållet verksamhetsbidrag påverkar storleken på verksamhetsbidraget på sikt även storleken på grundbidraget. Detta sker med stor fördröjning, vilket medför att studieförbunden inte får lika mycket statsbidrag per studietimme.

Nedanstående tabell visar hur mycket de olika studieförbunden fick i ersättning år 2008 och hur många studietimmar de rapporterade in samma år. Av tabellen framgår att skillnaderna mellan hur mycket statsbidrag per timme de olika studieförbunden får är betydande. Det studieförbund som får mest får drygt 54 procent mer per studietimme än det som får minst.

Tabell 2.4 Bidrag per studieförbund och studietimme 2008⁵⁰

Studieförbund	Statsbidrag	Studietimmar	Kr/studietimme
ABF	371 182 900	2 825 823	131
Bilda	63 587 400	524 487	121
Folkuniversitetet	81 112 900	658 980	123
Medborgarskolan	99 961 400	999 038	100
NBV	73 673 900	647 971	114
Sensus	128 360 300	1 003 542	128
Studieförbundet	158 729 500	1 868 462	85
Vuxenskolan	233 929 800	1 804 866	130

Andra bidragsgivare påverkar studieförbundens verksamhet

Förutom statliga bidrag får studieförbunden också bidrag från kommuner och landsting (se avsnitt 1.4).

I den enkätundersökning som Riksrevisionen genomfört framgår det att kommunerna ofta vill att studieförbunden ska prioritera annan verksamhet än den verksamhet staten prioriterar. Exempelvis önskar 75 procent av kommunerna att studieförbunden ska prioritera verksamhet för barn. Staten är tydlig med att syftet med statsbidraget är att stödja folkbildning för vuxna och ungdomar.

⁵⁰ Statsbidrag för kulturprogram och förstärkningsbidragen är inte medräknade. Antal studietimmar är antal studietimmar i studiecirkel och hälften av antal studietimmar i annan folkbildningsverksamhet. *Folkbildningsrådet, Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2008 och Statsbidragsfördelning för 2010* (Dnr 84, 2010, 092).

Tidigare har kommunerna fördelat medel till studieförbunden utifrån samma principer som gäller för statsbidraget, något som Folkbildningsrådet har förordat.⁵¹ Av Riksrevisionens enkätundersökning framgår att 50 procent av kommunerna nu fördelar bidrag till studieförbunden från andra utgångspunkter än staten. Detta kan jämföras med en enkätundersökning som Sveriges Kommuner och Landsting gjorde 2008, enligt vilken 70 procent av kommunerna fördelade stöd till studieförbunden efter samma principer som gäller för statsbidraget.⁵²

De flesta kommuner som lämnat den statliga modellen för fördelning av bidrag använder en dialogbaserad bidragsform som bland annat innebär att kvalitativa kriterier får en större betydelse i bedömningen av storleken på bidraget då fördelningsmodellen i högre utsträckning ser till innehållet i verksamheten.⁵³

Att de enskilda studiecirkelarna och kulturarrangemangen genomförs med bidrag från både kommun och stat innebär en risk för att den inriktning som riksdagen gett uttryck för inte får tillräckligt genomslag. Om den statliga styrningen är otydlig och har en svag koppling till statens syften kan det finnas en risk för att statens prioriteringar väger lätt i förhållande till en kommuns tydligare styrning.

2.4 Studieförbundens synpunkter på fördelningen av bidragen

Olika syn på hur fördelningssystemet för statsbidraget ska vara konstruerat

Studieförbundens synpunkter på hur fördelningssystemet ska utformas färgas av huruvida det egna studieförbundet gynnas av systemet eller inte. Något förenklat är studieförbund som är nyare, mindre och/eller har en hög ökningstakt av sin verksamhetsvolym mer negativa till ett högt grundbidrag eftersom det konserverar den existerande fördelningen. Studieförbundens olika profiler gör också att deras syn på hur olika typer av folkbildningsverksamhet ska värderas skiljer sig åt.

⁵¹ Sveriges Kommuner och Landsting och Folkbildningsrådet, *Kommunerna och studieförbunden*, 2007.

⁵² Enkätundersökning gjord av Sveriges Kommuner och Landsting 2008.

⁵³ Sveriges Kommuner och Landsting och Folkbildningsrådet, *Kommunerna och studieförbunden*, 2007.

Enligt såväl våra intervjuer med studieförbunden som rapporten *Utvärdering av implementeringen av en ny fördelningsmodell för statsbidraget till studieförbunden*⁵⁴ var införandet av den nuvarande fördelningsmodellen kontroversiellt hos flera av studieförbunden. Det berodde såväl på processen för framtagandet av regelverket som på systemets utformning. I fråga om själva processen valde Folkbildningsförbundet, på grund av den stora splittringen studieförbunden emellan i synen på hur ett fördelningssystem borde vara konstruerat, att inte nominera några representanter till beredningsgruppen. I utvärderingen beskrivs processen kring framtagandet av ett nytt system ingående. En större grupp av studieförbund var emot det nya systemet medan en mindre grupp var positiv. En stark kritik från studieförbundens sida mot Folkbildningsrådets kanslis och styrelses agerande skildras också i utvärderingen.

Inför framtagandet av en ny fördelningsmodell frågade sig de forskare som deltagit i utvärderingen varför Folkbildningsrådet trodde att studieförbunden skulle kunna enas om en modell när de har misslyckats tidigare. Forskarna konstaterar också att det inte är något studieförbund som har lyckats beskriva en modell som har de önskade egenskaperna, det vill säga en modell som ger både stabilitet och flexibilitet.⁵⁵

Studieförbunden anser att fördelningssystemet styr mot kvantitet

I såväl intervjuer med studieförbunden som i studieförbundens remissvar på förslag till nytt fördelningssystem för statsbidraget är i stort sett alla studieförbund överens om att fördelningssystemet är starkt fokuserat på kvantitet. Många av studieförbundens representanter har påpekat att systemet leder till en jakt på studietimmar. Exempelvis beskriver ABF konsekvenserna av det nuvarande fördelningssystemet på följande vis i sitt remissvar om nytt fördelningssystem.

I dagens system ser vi konsekvenserna av en alltmer hetsig volymjakt där studieförbunden tar andelar från varandra utan att nå unika deltagare.

Flera av de företrädare för studieförbund lokalt och centralt som Riksrevisionen intervjuat ansåg att det nuvarande fördelningssystemet inte innehåller incitament för studieförbunden att prioritera verksamhet utifrån statens syften och verksamhetsområden. Företrädaren för ett av studieförbunden uttryckte det på följande vis.

⁵⁴ Eriksson, Lisbeth och Lundberg, Martin, *Utvärdering av implementeringen av en ny fördelningsmodell för statsbidraget till studieförbunden* s. 37, 2009.

⁵⁵ Eriksson och Lundberg (2009), s. 44.

Fördelningssystemet, både det nuvarande och det föreslagna, säger inget om vad vi ska prioritera. Det finns bara ett tryck, och det är att lägga till verksamhet. Istället borde trycket vara på att överge gammal verksamhet och satsa nytt utifrån statens verksamhetsområden.

Även den senaste statliga utvärderingen av folkbildningen, som presenterades 2004, noterade att incitamenten i fördelningssystemet innebär att det framför allt är kvantitet som premieras. Utredningen konstaterade även att det finns incitament för studieförbunden att öka antalet studietimmar som de rapporterar in till Folkbildningsrådet som underlag för framtida statsbidrag utan att öka kostnaderna. Enligt utredningen kan detta uppnås

... genom att studietiden förlängs... Det kan också uppnås genom att ordna vad man kallar 0-cirklar, dvs. cirklar där inget arvode betalas eller där studieförbundet inte heller står för studiematerial eller håller lokal.⁵⁶

Nya och växande studieförbund anser sig missgynnade av bidragssystemet

I den granskning som Riksrevisionen genomförde av statsbidrag till folkbildningen år 2004 behandlades de hinder som finns för att nya studieförbund ska bli statsbidragsberättigade. Riksrevisionen konstaterade att det rådande systemet innebar en risk för att folkbildningen konserveras och att grunden för Folkbildningsrådets legitimitet att i myndighets ställe besluta om statsbidragstilldelningen försvagas.⁵⁷ Inom ramen för denna granskning har det framkommit liknande kritik mot det nuvarande fördelningssystemet och förslaget till nytt fördelningssystem.

Ibn Rushd är ett av de två nya studieförbund som har tillkommit sedan folkbildningsreformen 1991. Ibn Rushd menar i sitt remissvar över det nya föreslagna bidragssystemet att det med den föreslagna modellen är mycket svårt för ett nytt studieförbund att komma upp i ingångsvärden som ger resultat.

Det är svårt att se hur den föreslagna fördelningsmodellen med 75 % grundbidrag och ingångsvärden som ligger mycket långt tillbaka i tiden, ska kunna inlemma nya studieförbund.

⁵⁶ SOU 2004:30, *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor*, s. 128.

⁵⁷ Riksrevisionen 2004:15, s. 53.

Att fördelningssystemet baseras på totalt utbetalt statsbidrag under tidigare år⁵⁸ kritiseras även av det andra nya studieförbundet, Kulturens bildningsverksamhet. Studieförbundet anser att bidragssystemet mer borde spegla dagens förhållanden än de som rådde för 10–15 år sedan.⁵⁹ De två senast tillkomna studieförbunden föreslår vidare en lägre nivå på grundbidrag (50 procent) men konstaterar samtidigt att det även hos nya studieförbund finns ett stort behov av framförhållning och att kunna förutse sitt kommande statsbidrag.⁶⁰

Även Studieförbundet Bilda framhåller i sitt yttrande över det föreslagna fördelningssystemet att det inte är bra att ha ett fördelningssystem som till så stor del bygger på historiska siffror. Det är även mycket kritiskt till att det inte är tydligt hur nya studieförbund ska fasas in i fördelningssystemet.⁶¹

Det tillbakablickande systemet innebär även att studieförbunden inte har möjlighet att i förväg få medel att investera i speciella satsningar. I sammanhanget har det framkommit att det för Ibn Rushds del är omöjligt att inom ramen för det ordinarie anslaget prioritera ny kvalitativ verksamhet. Ibn Rushd ansåg sig till exempel inte kunna prioritera att genomföra demokratiseringsprojekt inom ramen för statsbidraget till folkbildning.⁶²

... att starta ny kvalitativ verksamhet är inte möjligt med statsbidraget för folkbildning eftersom det inte genererar många timmar, men det är någonting vi skulle vilja göra. Det beror på själva systemet. Vi kan inte mäta oss med stora studieförbund med höga grundbidrag.... Ett kvalitetsmätetal för fördelning av statsbidraget hade varit mer rättvist.

I intervjuer med Riksrevisionen är de två studieförbund som senast blev statsbidragsberättigade starkt kritiska mot den omfattande administration som studieförbunden behöver bygga upp för att erhålla statsbidrag. Det handlar framför allt om system för inrapportering av verksamhet.

⁵⁸ Det system som rådde år 2004, då Riksrevisionens tidigare granskning genomfördes, baserades på fler års utbetalningar än vad det nuvarande systemet gör. Det nya systemet som folkbildningsrådets styrelse beslutat om innebär en tillbakagång till att grundbidraget återigen ska vara en högre andel av totalbeloppet och att det ska baseras på flera års utbetalningar än vad som nu är fallet.

⁵⁹ Intervju Kulturens bildningsverksamhet.

⁶⁰ Ibn Rushd 2010-09-30, *Yttrande kring Folkbildningsrådets förslag till ny fördelningsmodell för statsbidrag till studieförbund 2012*.

⁶¹ Studieförbundet Bildas remissvar på förslag till fördelningsmodell för statsbidrag till studieförbunden fr. o m 2012, 2010-09-22.

⁶² Ibn Rushd har fått stöd från Allmänna arvsfonden för att genomföra projektet.

Företrädare för studieförbund lokalt är positiva till dialogbaserad bidragsgivning

Vissa kommuner tillämpar dialogbaserad bidragsgivning, vilket kräver betydligt mer kontakt mellan studieförbunden och kommunerna. Representer för lokala studieförbund, som intervjuats i samband med denna granskning, har uppgett att en fördel med denna modell är att deras verksamhet blir sedd.⁶³ De nya formerna för bidragsgivning innebär även att kommunernas förväntningar på studieförbunden blivit tydligare. Detta har, enligt de lokala företrädarna, medfört att studieförbunden kunnat ta en mer aktiv roll i det lokala utvecklingsarbetet.

Den tydligare styrningen kan få konsekvensen att studieförbundens frihet minskar, men de lokala företrädarna som Riksrevisionen intervjuat har inte uppfattat styrningen som problematisk ur det perspektivet. Anledningen till detta är att studieförbunden uppger att de tidigare inte uppmärksammats som en resurs i det lokala utvecklingsarbetet i tillräckligt stor utsträckning och att styrningen inte, på grund av att den är i dialogform, ensidigt dikterar vad studieförbunden ska göra för att få bidrag.

2.5 Folkbildningsrådets beslut om nytt fördelningssystem

Folkbildningsrådets styrelse beslutade i början av 2009 att tillsätta en beredningsgrupp i syfte att göra en översyn av den nu gällande fördelningsmodellen och föreslå ett nytt fördelningssystem som ska gälla från och med 2012.

Beredningsgruppen för fram att den noga har övervägt att tillföra kvalitativa indikatorer som underlag för bidragsfördelning, men bedömt att det inte är möjligt. Gruppen anför studien *Effekter och evidens*⁶⁴ som stöd för att inte föreslå ett införande av sådana indikatorer. Beredningsgruppen anser att vissa kvalitativa element ändå finns med i förslaget till nytt fördelningssystem eftersom antalet unika deltagare blir ett mått som föreslås påverka bidragsfördelningen.⁶⁵ Beredningsgruppens val att inte föreslå kvalitetsindikatorer motiveras inte vidare.

⁶³ Denna bild bekräftas även av en uppföljningsrapport beställd av region Skåne. Lundblad, Kristina, *Folkbildning, kultur och politik. Region Skåne, studieförbunden och den nya modellen för bidragsgivning – Rapport från ett uppföljningsarbete*, Lunds universitet 2010-11-15.

⁶⁴ Lindgren, Lena, *Effekter och evidens. En metautvärdering inom folkbildningsområdet*, 2008 samt intervjuvar från Lena Lindgren.

⁶⁵ Folkbildningsrådet, *Förslag fördelningsmodell för statsbidrag till studieförbunden från 2012 – REVIDERAD*, 26-27 maj 2010, bilaga 2, s. 2-3.

Rapporten *Effekter och evidens* behandlar dock inte möjligheten att tillföra kvalitetskriterier till fördelningssystemet. Författaren till rapporten har inom ramen för en arbetsgrupp inom Folkbildningsrådet däremot arbetat med att bidra till framtagandet av just kvalitetsindikatorer.⁶⁶

Styrelsen beslutade om beredningsgruppens förslag den 9 december 2010.⁶⁷ Det nya fördelningssystemet innebär en återgång till ett högre grundbidrag (75 procent) som ska baseras på ett genomsnitt av totala utbetalningar två år tillbaka i tiden. Andra förändringar är att förstärkningsbidraget delas i två delar (hälften fördelas utifrån deltagare och hälften utifrån studietimmar) och att antalet unika deltagare blir en komponent i verksamhetsbidraget.⁶⁸ Över tid har fördelningssystemet enligt Folkbildningsrådet i stora drag justerats så att grundbidraget vid varannan översyn blivit högre och varannan gång lägre.⁶⁹

2.6 Riksrevisionens slutsatser om fördelningssystemet

Riksrevisionens granskning ger underlag för slutsatser om på vilket sätt och i vilken grad regeringen och Folkbildningsrådet har styrt fördelningen av statsbidraget för folkbildning mot de syften och prioriterade områden som riksdagen har satt upp.

Fördelningssystemets konstruktion är enligt Riksrevisionen en grundläggande förutsättning för att riksdagens intentioner med statsbidraget för folkbildning ska få genomslag. I det sammanhanget är det viktigt att framhålla att det fördelningssystem som används innebär att statsbidraget fördelas på grundval av redan genomförd folkbildningsverksamhet. Enligt Riksrevisionen borde det skapa särskilt goda förutsättningar för att styra fördelningen av statsbidraget i rätt riktning. Det kräver dock att det finns en uppföljning som gör det möjligt att bedöma hur väl den bedrivna verksamheten uppfyller de övergripande syftena med folkbildningen.

Att göra en systematisk analys av hur det faktiska utfallet i studieförbundens verksamhet relaterar till statens syften är svårt. En anledning till det är att

⁶⁶ Intervju Lena Lindgren.

⁶⁷ Folkbildningsrådet, *Styrelsens protokoll 2010:8*.

⁶⁸ Det mått för antal deltagare som hittills har använts i fördelningssystemet har inneburit att samma person räknas flera gånger om han eller hon har deltagit i flera olika studiecirklar eller arrangemang. Att räkna antalet unika deltagare innebär att varje person bara räknas en gång. Unika deltagare är därför ett bättre mått på hur många personer som folkbildningen når. Folkbildningsrådet, *Förslag till fördelningsmodell för statsbidrag till studieförbunden från 2012 - REVIDERAD*, 26–27 maj 2010.

⁶⁹ I det bidragssystem som gällde 2001–2006 omfördelades 18 procent av det totala bidraget årligen och resten låg fast i tre år. Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2010 – Kriterier och fördelningsprinciper*, 2009, bilaga 2, s. 1.

regeringens syften och prioriterade verksamhetsområden till största delen är allmänt hållna.

Riksrevisionen gör inte någon generell bedömning av huruvida studieförbundens verksamhet uppfyller riksdagens intentioner med statsbidraget till studieförbunden. Däremot presenterar Riksrevisionen några exempel som belyser på vilket sätt incitamentsstrukturen som finns inbyggd i fördelningssystemet kan påverka studieförbundens förutsättningar att uppfylla riksdagens syften med statsbidraget.

Riksrevisionens granskning visar att den modell för fördelning av statsbidraget som tillämpas inte styrs av hur väl verksamheten motsvarar de syften och de prioriterade områden som riksdagen angivit utan av kvantitativa kriterier.

Inga kvalitativa kriterier i fördelningssystemet för statsbidraget

I proposition 2005/06:192 anges ett antal exempel på vad som skulle kunna vara kvalitet inom folkbildningen, nämligen att verksamheten bidrar till att förverkliga statens syften, att verksamheten har en ideologisk profil och att verksamhet bedrivs i hela landet.

Regeringen har visserligen inte angett att Folkbildningsrådet ska införa kvalitativa kriterier i fördelningssystemet i den förordning som reglerar rådet eller i sina årliga riktlinjer till Folkbildningsrådet. Förordningen och riktlinjerna anger i stället att kvaliteten i verksamheten ska följas upp. Enligt Riksrevisionen är det rimligt att tolka uppföljningskravet så att regeringen efterlyser att systemet för fördelning av statsbidraget ska vara utformat så att det leder till att riksdagens syften med folkbildningen kan mötas.

Riksrevisionen har vid sin granskning inte hittat några kvalitativa kriterier av det slag riksdagen efterlyst i det system som används för att fördela statsbidraget. Grundbidraget till studieförbunden bygger på hur mycket statsbidrag som betalats ut tidigare år och verksamhetsbidraget är baserat på verksamhetens volym. De kriterier som Folkbildningsrådet har angivit för att få statsbidrag rör framför allt verksamhetens form. Det enda kriterium som mer direkt rör verksamhetens innehåll är den restriktion som anger att spel, lek och idrott inte berättigar till statsbidrag. Enligt Riksrevisionens bedömning är detta dock inte ett kvalitativt kriterium som anknyter till statens syften med statsbidraget.

I det beslut som Folkbildningsrådets styrelse fattat om ett nytt fördelningssystem saknas också kriterier som tar hänsyn till kvalitet. Enligt Riksrevisionen riskerar därmed det nya systemet att inte heller uppfylla de tydliga krav på ett ökat inslag av kvalitativa kriterier som riksdagen har ställt.

Incitament att premiera kvalitet saknas

Fördelningssystemet innehåller starka incitament för studieförbunden att producera stora verksamhetsvolymmer till så låga kostnader som möjligt. Att mycket verksamhet produceras är positivt så länge verksamheten utförs i linje med statens syfte med statsbidraget till folkbildningen. Däremot blir det enligt Riksrevisionen problematiskt om fördelningssystemet medför att förutsättningarna försämras för statens syften och prioriterade områden. Vissa av de områden som staten prioriterar kräver säkerligen nya sätt för genomförande av verksamheten och därmed troligen också ökade kostnader för studieförbunden. Om man till exempel vill skapa en ny mötesplats som integrerar olika verksamheter som ett alternativ till verksamhet som pågår inom ramen för redan existerande verksamhet i olika folkbildningsförbund uppstår säkert merkostnader åtminstone initialt. Till exempel är det troligt att det inom verksamhetsområdet det ”mångkulturella samhällets utmaningar” kan vara nödvändigt att tillföra ekonomiska resurser för att skapa nya mötesplatser för personer med olika bakgrund. Inom det nuvarande och föreslagna fördelningssystemet är det mer lönsamt för studieförbunden att fortsätta med verksamhet inom till exempel etniska föreningar där det redan finns etablerade strukturer. Satsningar i linje med det här visade exemplet stimuleras alltså inte.

Enligt Riksrevisionen är en rimlig tolkning av riksdagens beslut om statsbidraget till folkbildningen att bidraget ska främja samtliga utpekade syften och prioriterade verksamhetsområden. Att fördelningen av statsbidraget inte tar hänsyn till i vilken utsträckning verksamheten uppfyller statens syften medför en risk för snedvridning och en risk för att viss verksamhet inte kommer till stånd. Riksrevisionens granskning ger indikationer på att detta också sker i praktiken och att statens mål därmed uppfylls endast delvis. Att kulturverksamheten kommit att dominera cirkelverksamheten med en stark tillväxt av ämnesområdet improvisatorisk musik hänger till exempel, enligt intervjuer med lokala företrädare för studieförbunden, samman med att dessa timmar är relativt billiga och lätta att producera. Ett av statens syften med bidraget till studieförbunden är visserligen att bidra till att bredda intresset för och delaktigheten i kulturlivet, och kultur är ett av de sju verksamhetsområden som särskilt motiverar statens stöd. Det är däremot tveksamt om kulturens dominans är i enlighet med statens intentioner eftersom det riskerar att tränga ut andra typer av verksamhet som också ligger inom statens utpekade syften och verksamhetsområden.

Tidigare års statsbidrag får stort genomslag i fördelningen

Stora skillnader mellan studieförbunden har konstaterats när det gäller statsbidrag per studietimme. Dessa skillnader beror inte på att studieförbunden genomför verksamhet som Folkbildningsrådet bedömer ha olika kvalitet eller kräver mer ekonomiska resurser utan på att en stor del av bidraget baseras på tidigare års bidrag. Detta innebär att förutsättningarna för att bedriva folkbildningsverksamhet skiljer sig åt trots att fördelningssystemet framför allt bygger på kvantitativa och inte kvalitativa parametrar.

Det nya fördelningssystemet som Folkbildningsrådets styrelse beslutat om torde innebära att de skillnaderna inte kommer att minska eftersom en ännu mindre del av bidraget kommer att bygga på faktiskt genomförd verksamhet. Att fördelningen till viss del bygger på verksamhet som genomförts tio år tillbaka i tiden försvårar också för nya studieförbund att komma in i systemet.

Kommunernas bidragsgivning påverkar

Kommunernas bidragsgivning kan påverka studieförbundens möjligheter att tillgodose statens intentioner eftersom kommunerna kan ha andra önskemål på studieförbundens verksamhet än staten. Bidrag från en kommun som endast stöder barn- och ungdomsverksamhet kan få som effekt att även statens bidrag styrs mot den typen av verksamhet då studieförbunden lokalt anpassar sin verksamhet till att få det kommunala bidraget. Avsaknaden av en statlig bidragsgivning som bygger på kvalitativa indikatorer utifrån statens prioriteringar kombinerat med en kommunal styrning som i ökad utsträckning fokuserar på kvalitet gör följaktligen att måluppfyllelsen ur ett statligt perspektiv riskerar att bli sämre.

3 Uppföljning, utvärdering, kontroll och kvalitetsarbete

Detta kapitel syftar till att besvara den andra och tredje delfrågan i denna granskning – om uppföljningen och utvärderingen av statsbidraget visar i vilken utsträckning intentionerna med statsbidraget uppfylls och om kontrollen av statsbidraget är effektiv.

I fråga om *uppföljning* och *utvärdering* av statsbidraget gjorde riksdagen ett tillkännagivande i samband med Riksrevisionens styrelses framställning med anledning av rapporten *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen* (RiR 2004:15). I tillkännagivandet framförde riksdagen att den varje år behöver kunna bedöma graden av måluppfyllelse i samband med budgetbehandlingen.⁷⁰ Riksdagen efterfrågade information om mål och resultat eller information som på annat sätt belyser i vilken omfattning statens syften uppnås.

I proposition 2005/06:192 anges följande:

*Statens utvärdering bör fortsättningsvis utformas som tätare återkommande studier av mer begränsad omfattning, som vid behov kan kompletteras av mer sammanfattande analyser. På så sätt kan regeringen regelbundet återkomma till riksdagen i budgetpropositionen med redovisning av hur olika delar av statens syften uppnåts.*⁷¹

Regeringen ska följaktligen, enligt propositionen, redovisa för riksdagen hur statens syften uppnåts i budgetpropositionerna.

Kontrollen av statsbidragets användande berörs också i propositionen, och regeringen anför att folkbildningen bör pröva att införa olika former av extern granskning av verksamheten. Vidare bör, enligt COSO- modellen, kontroll föregås av risk- och väsentlighetsanalyser.⁷² En risk- och väsentlighetsanalys

⁷⁰ Bet. 2004/05:KrU6, s.13.

⁷¹ Prop. 2005/06:192, s. 56.

⁷² COSO- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control – Integrated Framework*.

innebär att ledningen ska vara medveten om och själv ha bedömt och analyserat riskerna i verksamheten.

I propositionen anges även att *kvalitetsarbetet* inom folkbildningen behöver utvecklas med inriktning på såväl administration som verksamhetsformer och innehåll på alla nivåer inom folkbildningen.⁷³

3.1 Regeringens roll i uppföljning och utvärdering

Uppföljningen och utvärderingen av folkbildningen sker på tre nivåer, nämligen av studieförbunden och folkhögskolorna själva, av Folkbildningsrådet och av staten genom regering och riksdag.⁷⁴ Statens uppföljning och utvärdering gäller endast användningen av statsbidraget. Regeringens roll är att styra Folkbildningsrådets uppföljning och utvärdering samt att initiera utvärderingar. Dessa utvärderingar kan regeringen genomföra i egen regi eller uppdra åt Folkbildningsrådet eller någon annan aktör att genomföra.

Regeringen ska även på grundval av uppföljningen och utvärderingen rapportera till riksdagen i budgetpropositionerna om hur olika delar av statens syften uppnåtts. I budgetpropositionerna 2007/08:1 till och med 2010/11:1 har regeringen använt sig av ett antal indikatorer på hur väl statens syften har uppnåtts i sin bedömning av folkbildningsverksamheten. Dessa indikatorer är tillgång, tillgänglighet, antalet deltagare och deltagarnas upplevelse av måloppfyllelse.⁷⁵

Regeringens uppdrag till Folkbildningsrådet

I *förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen* och i regeringens årliga riktlinjer till Folkbildningsrådet anges de krav som regeringen har på Folkbildningsrådets *uppföljning* och *utvärdering*. År 2007 tillkom statens syften och prioriterade verksamhetsområden i förordningen (2 §) och i riktlinjerna. Samma år specificerade regeringen Folkbildningsrådets uppföljningsuppdrag genom att lägga till en skrivning i riktlinjerna om att Folkbildningsrådet har i uppdrag att årligen redovisa hur statsbidraget bidragit till att statens syften uppnåtts.⁷⁶ Därmed förändrades och förtydligades förväntningarna på Folkbildningsrådet när det gäller uppföljning och utvärdering.

⁷³ Prop. 2005/06:192, s. 23-25.

⁷⁴ Prop. 2004/05:KrU6, s. 12.

⁷⁵ Prop. 2007/08:1 utgiftsområde 16, prop. 2008/09:1 utgiftsområde 16. Prop. 2009/10:1 utgiftsområde 16. Prop. 2010/11:1 utgiftsområde 16.

⁷⁶ Riktlinjer för 2007 för Folkbildningsrådet avseende användningen av sjuttonde utgiftsområdets anslag 25:1 Bidrag till folkbildningen. U2006/9499/BIA/SV

År 2008 tillkom ytterligare en skrivning i riktlinjerna om att Folkbildningsrådet särskilt ska kommentera de uppföljnings- och utvärderingsinsatser som görs avseende verksamhetens kvalitet.⁷⁷ Dessa skrivningar återfinns även i regeringens riktlinjer för 2009, 2010 och 2011.⁷⁸

I regeringens årliga riktlinjer till Folkbildningsrådet fanns redan innan år 2007 ett antal specifika indikatorer som Folkbildningsrådet ska följa upp. Indikatorerna förändrades inte när de prioriterade målgrupperna ersattes av prioriterade verksamhetsområden. När de nya och förtydligade kraven på uppföljning därefter har införts successivt, har det inte gjorts helt tydligt hur tyngdpunkten i uppföljningen ska ligga i förhållande till de indikatorer som avser kvantitativa data och de nyare kraven på att följa upp kvaliteten i verksamheten. Folkbildningsrådet ska redovisa studieförbundens verksamhet i form av antalet studiecirklar, antalet studietimmar och ämnesinriktningen på cirkarna. Det totala deltagarantalet, åldersgrupper, deltagare med utländsk bakgrund, deltagare med funktionshinder och antalet arbetslösa deltagare ska redovisas. Vidare ska antalet kulturprogram och antalet deltagare i dessa program samt antal arrangemang, studietimmar och deltagare i kategorin annan gruppverksamhet redovisas.⁷⁹ Därtill ska verksamhetens kvalitet följas upp och utvärderas. Enligt Riksrevisionen innebär regelsystemet att regeringen gett Folkbildningsrådet i uppdrag att följa upp och utvärdera både verksamhetens kvantitet och dess kvalitet. Några närmare anvisningar eller uppdrag som tydligare anger inriktningen eller var tyngdpunkten i uppföljningen och utvärderingen bör ligga har regeringen inte givit.

Enligt propositionen ska statens utvärdering utformas som tätare återkommande studier av mer begränsad omfattning.⁸⁰ Regeringen har trots detta inte gett Folkbildningsrådet eller någon annan aktör något uppdrag att utvärdera något specifikt område inom studieförbundens verksamhet sedan 2007.

Regeringens rapportering till riksdagen

Sedan propositionen antogs har regeringen årligen beskrivit studieförbundens verksamhet i budgetpropositionen. De uppgifter som lämnas till riksdagen är framför allt inriktade på kvantitativa data om verksamhetens omfattning såsom antal cirklar, antal kulturprogram och antal deltagare. Regeringen

⁷⁷ Riktlinjer för 2008 för Folkbildningsrådet avseende användningen av sjuttonde utgiftsområdets anslag 25:1 Bidrag till folkbildningen. U2007/7804/BIA/SV.

⁷⁸ Riktlinjer för 2011 för Folkbildningsrådet avseende användningen av sjuttonde utgiftsområdets anslag 14:1 Bidrag till folkbildningen. U2010/7658/SAM/SV. U2010/7768/SV.

⁷⁹ Riktlinjer för 2011 för Folkbildningsrådet avseende användningen av sjuttonde utgiftsområdets anslag 14:1 Bidrag till folkbildningen. U2010/7658/SAM/SV. U2010/7768/SV.

⁸⁰ Prop. 2005/06:192, s. 56.

rapporterar även hur många invandrade och hur många funktionshindrade som deltagit i verksamheten. Förutom de rent kvantitativt inriktade uppgifterna uppgav regeringen i budgetpropositionerna för 2008 till 2011 att deltagarna i stor utsträckning var nöjda med sin cirkel. I budgetpropositionen för 2011 redovisas även Folkbildningsrådets bedömning av studieförbundens kvalitetsarbete. Regeringen hänvisar även till studieförbundens och Folkbildningsrådets uppföljningar och utvärderingar, som enligt regeringen visar att folkbildningens verksamhet i allt väsentligt håller en hög kvalitet och att folkbildningens aktörer når viktiga målgrupper och upprätthåller en god geografisk täckning.⁸¹

I budgetpropositionen för 2011 anger regeringen i likhet med budgetpropositionen för 2010 att det mot bakgrund av det omfattande statliga stödet till folkbildningen finns behov av att förstärka och utveckla den statliga granskningen av folkbildningen.⁸²

3.2 Folkbildningsrådets uppföljning och utvärdering

Folkbildningsrådets uppföljning

Folkbildningsrådets uppföljningsinformation redovisas i dess *Årsredovisning med verksamhetsberättelse*.⁸³ Folkbildningsrådet samlar inte enbart in information om de indikatorer som uttryckligen efterfrågas av regeringen, utan även om annat som till exempel deltagarnas utbildningsbakgrund.⁸⁴ En sådan information är av betydelse för att bedöma om folkbildningen lyckas med att nå personer med kort utbildning, vilket är någonting som efterfrågas i proposition 2005/06:192 och ansluter till det tredje syftet för folkbildningen.⁸⁵

I sin årsredovisning redovisar Folkbildningsrådet den statsbidragsberättigade verksamhet som studieförbunden rapporterar in som underlag för utbetalningen av statsbidrag, bland annat uppdelat på ämneskategorier

⁸¹ Prop. 2010/11:1 utgiftsområde 16, s. 117.

⁸² Prop. 2010/11:1 utgiftsområde 16, s. 64.

⁸³ Statistik om folkbildningen finns även tillgänglig hos Statistiska centralbyrån och Kulturrådet. All statistik bygger på uppgifter från studieförbundens verksamhetsregister som ägs av Folkbildningsrådet och administreras av Statistiska centralbyrån. Kulturrådet är statistikansvarig myndighet. Källa: http://www.kulturradet.se/sv/statistik/statistik_om_studieforbund/.

⁸⁴ Tidigare har information om deltagarnas utbildningsbakgrund samlats in i deltagarundersökningarna. I och med att deltagare registrerades med personnummer 2008 gavs Folkbildningsrådet möjligheten att även koppla deltagaruppgifterna till SCB:s register och hämta uppgifter om högsta fullföljda utbildning. Användandet av personnummer gör det även möjligt att mäta unika deltagare. Tidigare har endast siffror om antalet deltagare presenterats där samma person räknas flera gånger om han eller hon har deltagit i flera olika studiecirklar eller arrangemang.

⁸⁵ Bidra till att utjämna utbildningsklyftorna och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället.

(se även 2.3). Folkbildningsrådet redovisar även hur stort statsbidrag som går till de olika studieförbunden för de olika typerna av statsbidrag.⁸⁶ Folkbildningsrådet har de senaste åren i allt högre grad sammanfattat utvärderings- och uppföljningsresultat med koppling till statens syften för folkbildningen i sin årsredovisning med verksamhetsberättelse. Detta sker under rubriken *samlad bedömning*. För den samlade bedömningen använder Folkbildningsrådet egna utvärderingsresultat och uppföljningsdata samt forskning och studier som utförs av andra aktörer. Det framgår inte av Folkbildningsrådets redovisning hur studieförbunden använder statsbidraget. Folkbildningsrådet följer inte heller upp hur studieförbundens lokalavdelningar använder statsbidraget. Därmed är det inte möjligt att ange hur mycket statsbidrag som använts för en specifik verksamhet (till exempel en specifik studiecirkel eller ett ämnesområde).⁸⁷

Folkbildningsrådets utvärdering

I proposition 2005/06:192 framgår att folkbildningens egna utvärderingar bör utnyttjas i större utsträckning än tidigare för att bedöma om statens syften uppnåtts.⁸⁸ Folkbildningsrådet har tolkat propositionen på så sätt att en del av den statliga utvärderingen skulle kunna ersättas av mindre omfattande utvärderingar utförda i Folkbildningsrådets regi,⁸⁹ och de anser sig ha fått ett utökat utvärderingsuppdrag, bland annat vad gäller nationella utvärderingar.

År 2008 gav Folkbildningsrådet i uppdrag till Göteborgs universitet att göra en metautvärdering. I metautvärderingen undersöktes 48 utvärderingar på folkbildningsområdet från perioden 1994–2008.⁹⁰ 27 av dessa var utvärderingar utförda i Folkbildningsrådets regi och 21 var rapporter som ingått i de statliga utvärderingarna av folkbildningen. Ett viktigt syfte med metautvärderingen var att bedöma huruvida utvärderingarna ger insikter om effekter av folkbildningen.

Trots att många av utvärderingarna inte i strikt bemärkelse är generaliserbara är det enligt metautvärderingen möjligt att analysera gemensamma mönster som framträder i utvärderingarna och på så vis säga någonting om folkbildningens effekter. Exempel på effekter av studieförbundens verksamhet, som framträder ur utvärderingarna⁹¹, är ökade kunskaper hos individen, att människor med

⁸⁶ Grundbidrag, kultur, förstärkningsbidrag och verksamhetsbidrag.

⁸⁷ Intervju Ann-Christin Utterström och Anna-Carin Bylund, Folkbildningsrådet.

⁸⁸ Prop. 2005/07:192, s. 56.

⁸⁹ Intervju Folkbildningsrådets generalsekreterare.

⁹⁰ Lena Lindgren, *Effekter och evidens: En metautvärdering inom folkbildningsområdet*, 2009.

⁹¹ Förekommer i fler än tre rapporter.

olika bakgrund möts och att människor får mod att göra sin röst hörd.⁹² I vissa fall, till exempel där enkätundersökningar har gjorts, är det möjligt att göra uttalanden om effekternas omfattning. Det går däremot inte att bedöma hur effekterna förhåller sig till tidigare år. För att göra det skulle det krävas att man följer upp ett antal kvalitativa indikatorer över tid. Det konstateras att de flesta utvärderingar som är inriktade på effekter använder sig av kvalitativa fallstudier. Ofta rör det sig om intervjuer med ett fåtal individer.⁹³

Efter metautvärderingen har fyra utvärderingar utförts i Folkbildningsrådets regi. Tre av dessa är inriktade på specifika ämnen, nämligen folkbildningens roll för lokalt utvecklingsarbete, förändrade relationer mellan studieförbunden och deras grundar-, medlems- och samverkansorganisationer samt folkbildning och mångkultur.⁹⁴ De två förstnämnda utvärderingarna är enligt Folkbildningsrådet⁹⁵ knutna till folkbildningens andra syfte.⁹⁶

Syftet med utvärderingen om lokalt utvecklingsarbete är att undersöka, beskriva och förstå mer om relationerna mellan folkbildning och lokal utveckling. Utvärderarna framhåller att det inte är en utvärderingsstudie.

Den övergripande frågeställningen i utvärderingen om förändrade relationer mellan studieförbunden och grundar-, medlems- och samverkansorganisationer är: Hur ser relationerna mellan studieförbund och medlems-/samverkansorganisationer ut och hur uppfattar aktörerna dessa relationer? I utvärderingen konstateras att studieförbunden omges av en trängre krets som är delar av samma folkrörelse och av samverkansorganisationer med en mer marknadsmässig relation till studieförbunden. I utvärderingen framhålls att det är en utmaning för studieförbunden att balansera sina behov att expandera (knyta till sig nya organisationer) och att bibehålla sin legitimitet (koppling till grundarorganisationer). Ingen av de två utvärderingarna går specifikt in på i vilken utsträckning folkbildningens andra syfte har uppfyllts.

⁹² Lindgren (2009).

⁹³ Det finns några undantag, nämligen två deltagarundersökningar som Folkbildningsrådet utfört i samarbete med SCB, två studier i SOU 1996:159 som använder registerdata och några utvärderingar som kombinerar kvalitativa intervjuer med enkätundersökningar.

⁹⁴ Anette Forsberg och Fredrika Säfström, *Folkbildning och lokal utveckling på landsbygden: En studie av folkbildningens villkor och vardag i Dalarna*, Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2009, april 2009; Johan von Essen och Pelle Ågren, *Folkrörelseanknytningar och marknadsrelationer: Studieförbunden och dess grundarorganisationer, medlemsorganisationer och samverkansorganisationer*, Folkbildningsrådet utvärderar No 3 2009, december 2009. Utvärderingen om folkbildning och mångkultur var inte publicerad när denna granskning avslutades.

⁹⁵ Folkbildningsrådet, *Årsredovisning med verksamhetsberättelse*, 2009.

⁹⁶ Bidra till att göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen.

Den fjärde utvärderingen, *Studiecirkeldeltagare 2008*, utgörs av en enkät till deltagare i studiecirkel.⁹⁷ Enkäten innehåller frågor som relaterar till folkbildningens effekter på individnivå. Det handlar till exempel om förbättrade kunskaper och färdigheter, betydelse för personlig utveckling och betydelse för gemenskap och kontakter med andra. De frågor angående effekter som ställs i *Studiecirkeldeltagare 2008* har även i princip ställts i den tidigare utvärderingen *Studiecirkeldeltagare 2004*,⁹⁸ men då med annorlunda formulerade frågor och andra svarsalternativ. *Studiecirkeldeltagare 2008* innehåller betydligt fler frågor som relaterar till folkbildningens effekter än tidigare deltagarundersökningar. Undersökningen visar att så gott som alla som gått en cirkel upplevde att de fått bättre kunskaper, cirka 60 procent upplevde ökad trivsel och välmående och 40 procent uppgav att de kände sig säkrare som person efter att ha gått cirkeln. I detta sammanhang bör nämnas att det stora bortfallet i undersökningen⁹⁹ medför att dessa resultat ska tolkas med försiktighet.

Folkbildningsrådets nya strategi för utvärderingar

I början av 2009 antog Folkbildningsrådets styrelse en strategi för nationella utvärderingar, som löper från 2010 till 2014.¹⁰⁰ För att garantera utvärderingarnas oberoende använder sig Folkbildningsrådet av en särskild modell. En utvärdering inleds med att enheten för nationell utvärdering på Folkbildningsrådet tillsammans med en expertgrupp, bestående av tre företrädare för medlemsorganisationerna, tre forskare och en riksdagsledamot, formulerar en utvärderingsplan. Sedan rekryteras en utvärderingsgrupp med skräddarsydd kompetens, som arbetar oberoende. Expertgruppens inflytande över utvärderingen och dess resultat upphör i det skedet.

Enligt strategin ska Folkbildningsrådet utföra tre typer av utvärderingar, nämligen syftesinriktade utvärderingar, utvärderingar som behandlar de allmänna förutsättningarna för folkbildningen samt metautvärderingar. Sedan Folkbildningsrådets strategi för nationella utvärderingar började löpa har en utvärdering som behandlar de allmänna förutsättningarna för folkbildningen

⁹⁷ Eva Andersson, Monica Larson och Lena Lindgren, *Studiecirkeldeltagare 2008: En studie om deltagare i studieförbundens cirkelverksamhet*, Folkbildningsrådet utvärderar No 2 2009, december 2009.

⁹⁸ Jan Byström och Fredrika Säfström, *Studiecirkeldeltagare 2004: Två rapporter om deltagare i studieförbundens cirkelverksamhet*, Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2005, mars 2006.

⁹⁹ Deltagarundersökningarna har haft ett relativt stort bortfall. I *Studiecirkeldeltagare 2008* besvarade endast cirka 45 procent av de tillfrågade enkäten i undersökningen. I *Studiecirkeldeltagare 2004* var svarsfrekvensen 49,2 procent och dessutom svarade 23,2 procent att de inte deltagit i cirkel eller inte ville besvara enkäten. Det gör att resultaten bör tolkas med viss försiktighet. Forskarna har i sina analyser arbetat med så kallade viktade tal som räknats upp för att motsvara alla studiecirkeldeltagare, det vill säga inte enbart de som svarat på enkäten.

¹⁰⁰ Folkbildningsrådet, *Bakgrund och strategi för Folkbildningsrådets nationella utvärderingar 2010–2014*, Dnr 189, 2009, 052, 2009-11-09.

initierats. Utvärderingen är inriktad på systemet för fördelning av statsbidrag, och kommer att redovisas i två delrapporter (en inriktad på studieförbunden och en på folkhögskolorna). Fem utvärderingar som kommer att starta under 2011 berör studieförbundens verksamhet. Tre av dessa kommer att handla om studieförbundens kulturprogram, en om folkbildningens internationella verksamhet och en om valstudier. Tyngdpunkten i Folkbildningsrådets utvärdering av studieförbunden kommer under 2011 alltså att ligga på fördelningssystemet och kulturprogrammen.

3.3 Riksrevisionens slutsatser om uppföljningen och utvärderingen

Uppföljningen

Riksdagen har angivit syften och prioriterade områden för folkbildningen och också exempel på vad som kan anses vara kvalitet i folkbildningsarbetet. Det är utifrån dessa uttalanden som Riksrevisionens granskning har gjorts och det är också önskemålet om att statsbidraget ska bidra till verksamhet som motsvarar vissa syften som bör avgöra hur uppföljningssystemet bör byggas upp.

Regeringen har i den förordning som reglerar Folkbildningsrådets hantering av statsbidraget begärt en uppföljning som avser både verksamhetens kvantitet och dess kvalitet. Regeringen har också fått en specifik återrapportering som gäller olika kvantitativa mått på verksamheten. Däremot har uppföljning och återrapportering som gäller verksamhetens kvalitet varit betydligt mer sparsam. Enligt Riksrevisionen kan en bidragande orsak till det vara att varken regeringen eller Folkbildningsrådet i tillräcklig grad genomfört och redovisat sin uppföljning utifrån riksdagens syften och prioriterade områden med folkbildningen. Om det hade gjorts hade det varit lättare för både regeringen och Folkbildningsrådet att läsa av om statens syften uppfyllts. Genom att uppföljningen och återrapportering inte har utgått från sådana utgångspunkter har uppföljningen och återrapportering förlorat en del av sitt verkliga syfte – att vara underlag för styrningen av statsbidraget av folkbildningen.

I propositionen framhålls också att det är angeläget att Folkbildningsrådet drar operativa slutsatser av den information som samlas in.¹⁰¹ Det förutsätter att Folkbildningsrådet samlar in relevanta uppgifter samt analyserar och värderar dessa. Även i fall där det framgår tydligt i propositionen vad som ska prioriteras och relevanta indikatorer därför borde vara lätta att ta fram samlas

¹⁰¹ Prop. 2005/06:192, s. 49.

relevanta data inte in. Ett exempel på detta gäller förändringar i geografisk spridning. Folkbildningsrådet redogör i sin årsredovisning i stora drag för folkbildningsverksamhetens omfattning och spridning över landet. Däremot framgår det, enligt Folkbildningsrådet, inte av statistiken hur en minskning av studieförbundens lokalavdelningar mellan 1997 och 2009/10 till nästan hälften (från 642 till 363) fördelar sig över landet.¹⁰² Om sådana uppgifter hade varit tillgängliga skulle eventuella samband mellan minskningen av antalet lokalavdelningar och verksamhetens inriktning och omfattning kunna analyseras. Det skulle vara relevant eftersom behovet av att ha folkbildningsverksamhet i hela landet framhävs i propositionen.¹⁰³

Folkbildningsrådet värderar endast i liten utsträckning den information som samlas in. Ett exempel är Folkbildningsrådets rapportering om folkbildningen som mötesplats för människor med olika etnisk, religiös och kulturell bakgrund.¹⁰⁴ Folkbildningsrådet konstaterar i sin samlade bedömning i sin verksamhetsberättelse att det under 2009 fanns både deltagare med svensk bakgrund och deltagare med utländsk bakgrund i 34 procent av cirkelarna, men uttalar sig inte om huruvida detta kan anses tillräckligt eller om strävan borde vara att utöka andelen.¹⁰⁵ Värderande uttalanden skulle underlättas om jämförelser över tid eller gentemot andra områden presenterades. Sådana jämförelser saknas dock i Folkbildningsrådets årsredovisning.

I Folkbildningsrådets årsredovisning 2009 framgår till exempel att cirkeldeltagarnas utbildningsnivå är högre än för befolkningen som helhet. Folkbildningsrådet tar inte ställning till om detta är i enlighet med att folkbildningens uppdrag att särskilt nå utsatta grupper och bidra till att utjämna utbildningsklyftor eller om man borde inrikta verksamheten mot andra grupper.¹⁰⁶

Riksrevisionens övergripande slutsats blir att regeringen har gett Folkbildningsrådet i uppdrag att följa upp verksamhetens kvantitet och kvalitet men accepterat att uppföljningen och återrapporteringen haft en klar tyngdpunkt på kvantitativa mått. Varken regeringen eller Folkbildningsrådet har ägnat tillräcklig kraft åt att hitta ett uppföljningssystem som kan ge den bild av hela verksamheten med såväl kvantitativa som kvalitativa aspekter som behövs för att utveckla styrningen av användningen av statsbidraget.

¹⁰² Folkbildningsrådet, *Årsredovisning med verksamhetsberättelse*, 2009, s. 41.

¹⁰³ Prop. 2005/06:192, s. 20, 49.

¹⁰⁴ Prop. 2005/06:192, s. 27–28.

¹⁰⁵ Folkbildningsrådet, *Årsredovisning med verksamhetsberättelse*, 2009, s. 43. Uppgiften återfinns även i skriften *Folkbildning 2010 – Årsskrift om folkbildningen i samhället* (Folkbildningsrådet).

¹⁰⁶ Prop. 2005/06:192, sid 23–25; Folkbildningsrådet, *Årsredovisning med verksamhetsberättelse* 2009, s. 47.

Utvärderingen

Sedan proposition 2005/06:192 antogs har alla utvärderingar av studieförbundens folkbildningsverksamhet skett i Folkbildningsrådets regi. Dessa utvärderingar belyser endast i liten utsträckning i vilken mån statens syften har uppfyllts. I Folkbildningsrådets utvärdering *Studiecirkeldeltagare 2008* mäts vissa effekter på individnivå, som i förlängningen kan leda till samhällseffekter. En förutsättning för att följa upp den här typen av variabler över tid är att samma frågor med samma svarsalternativ ställs varje gång. Det skulle göra det möjligt att följa trender och därigenom bedöma om utvecklingen går åt önskat håll. Hittills har sådana jämförelser inte varit möjliga.

Folkbildningsrådet har ett allmänt utvärderings- och uppföljningsuppdrag. Regeringen har dock inte tillsett att utvärderingar som belyser i vilken utsträckning statens syften uppnås genomförs av Folkbildningsrådet eller någon annan aktör.

Regeringens information till riksdagen

I budgetpropositionerna redovisar regeringen volym och huvudsaklig inriktning på studieförbundens verksamhet. Regeringen anger även ett antal exempel på indikatorer som kan beskriva i vilken utsträckning statens syften uppnås, nämligen *tillgång, tillgänglighet, antalet deltagare och deltagarnas upplevelser av måluppfyllelse*. Regeringens rapportering till riksdagen om dessa indikatorer är mycket allmänt hållen och omfattar inte information om alla indikatorerna. Till exempel redovisas ingen information om tillgängligheten. I samtliga budgetpropositioner sedan 2007 anger regeringen att folkbildningen har genomfört ett stort antal kurser, studiecirkelar och kulturevenemang och att deltagarna i stor utsträckning var nöjda.

Enligt Riksrevisionen har riksdagen inte fått den information som skulle behövas för att kunna bedöma kvaliteten i systemet för fördelningen och i vilken utsträckning statens syften för statsbidraget till folkbildningen har uppnåtts. Det innebär enligt Riksrevisionens bedömning att riksdagen inte har fått den information den efterfrågat.

3.4 Folkbildningsrådets krav på kontroll

År 2007 fick Folkbildningsrådet rätt att besluta att helt eller delvis återkalla statsbidraget om villkoren i beslut om statsbidrag inte har följts.¹⁰⁷ För att

¹⁰⁷ Prop. 2005/06:192, bet. 2005/06:KrU15, s. 32. Se § 9a förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen, § 9a.

kunna använda sig av sitt utökade mandat är det viktigt för Folkbildningsrådet att kontrollen av statsbidraget till studieförbunden sker på ett transparent och effektivt sätt. I proposition 2005/06:192 betonas vidare att det finns anledning att pröva om olika typer av fristående granskning kan introduceras inom folkbildningen.

Varken i förordningen eller i regeringens riktlinjer till Folkbildningsrådet specificeras hur kontrollen av folkbildningsverksamheten ska utformas. I riktlinjerna för år 2010 anger regeringen dock att Folkbildningsrådet bör kommentera hur den interna kontrollen av bidragshanteringen utförs, resultatet av kontrollen samt vilka delar som behöver utvecklas.¹⁰⁸

Folkbildningsrådets krav på internkontroll

Folkbildningsrådet har delegerat ansvaret för kontrollen av den verksamhet som rapporteras in för att få statsbidrag till studieförbundens förbundsstyrelser. Det framgår av Folkbildningsrådets *Kriterier och fördelningsprinciper för statsbidraget*.¹⁰⁹

Folkbildningsrådets roll är enligt samma dokument att i uppföljningsarbetet följa att studieförbunden uppfyller villkoren för statsbidrag. Till exempel gör Folkbildningsrådet i vissa fall förfrågningar till studieförbunden om större verksamhetsökningar ägt rum, och om så är fallet efterfrågar Folkbildningsrådet förklaringar till detta.

Studieförbunden ska också årligen lämna en särskild redovisning om planerad och genomförd internkontroll till Folkbildningsrådet, som det sedan beslutar om.¹¹⁰ År 2005 utfärdade Folkbildningsrådet anvisningar för studieförbundens internkontrollarbete.¹¹¹ Där anges bland annat att studieförbunden själva varje år ska granska minst 5 procent av verksamheten räknat i studietimmar. Några principer för hur urvalet av de 5 procenten ska ske ingår inte i dessa anvisningar. I anvisningarna anges inte att oberoende kontroll ska ske. För närvarande bedriver Folkbildningsrådet ett utvecklingsarbete gällande anvisningarna men ett införande av någon form av oberoende granskning har, utifrån det material som Riksrevisionen tagit del av, hittills inte behandlats inom ramen för utvecklingsarbetet.

¹⁰⁸ Riktlinjer för 2010 för Folkbildningsrådet, s. 4.

¹⁰⁹ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund: 2010 – Kriterier och fördelningsprinciper*, 2009-12-10, s. 15.

¹¹⁰ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund: 2010 – Kriterier och fördelningsprinciper*, 2009-12-10.

¹¹¹ Folkbildningsrådet 2005-04-29 *Förtydligande av internkontrollen 2005*, dnr 78u,04,acb.

3.5 Riksrevisionens slutsatser om kontroll

Omfattande internkontroll men riskanalyser saknas

Folkbildningsrådet genomför inte någon egen kontroll av studieförbundens folkbildningsverksamhet. Det är studieförbunden själva som kontrollerar sin egen verksamhet, och många studieförbund kontrollerar mer än de 5 procent som Folkbildningsrådet kräver. De flesta studieförbund är nöjda med omfattningen av kontrollerna. Ett studieförbund har i en intervju med Riksrevisionen angett att det skulle vara mer givande att granska en smalare del av verksamheten djupare.

För att se till att kontrollen sker effektivt bör, enligt COSO- modellen, ledningen tillse att kontrollens omfattning och utformning anpassas efter bedömda risker.¹¹² Studieförbunden skiljer sig åt när det gäller urvalet av vilka delar av den egna verksamheten som ska granskas. I vissa fall sker urvalet slumpmässigt och i andra fall är urvalet mer riskbaserat, till exempel delar av verksamheten där större ökningar ägt rum. Folkbildningsrådet har inte givit studieförbunden några anvisningar angående risk- och väsentlighetsanalyser.

Folkbildningsrådet har inte genomfört någon egen eller oberoende kontroll som bygger på riskanalyser. Ett exempel på en möjlig utgångspunkt för sådana analyser skulle kunna vara att lägga större tyngdpunkt vid att granska verksamhet som arrangeras tillsammans med andra aktörer inom såväl cirkelverksamhet som kulturarrangemang. Riskerna för att statsbidraget inte används i enlighet med statens intentioner kan ses som större när arrangemangen inte äger rum i studieförbundens egna lokaler och när det är andra föreningar som står för cirkelledaren. Då Folkbildningsrådet inte gör någon egen eller oberoende kontroll av förbunden som bygger på en riskanalys anser Riksrevisionen att Folkbildningsrådet inte får tillräckligt underlag för att bedöma de kontrollåtgärder som studieförbunden genomför. Det innebär i sin tur att Folkbildningsrådet inte heller får tillräcklig information för att kunna använda sig av möjligheten att återkalla utbetalt statsbidrag på ett effektivt och systematiskt sätt.

¹¹² Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), *Internal Control – Integrated Framework*, september 2004.

3.6 Folkbildningsrådets arbete med kvalitet

Proposition 2005/06:192 ställer krav på att ett systematiskt kvalitetsarbete med inriktning på såväl administration som verksamhetsformer och innehåll ska utföras på alla nivåer inom folkbildningen.¹¹³ Det är nödvändigt, enligt propositionen, att en statligt finansierad verksamhet av den omfattning som folkbildningen har genomsyras av kvalitetstänkande och fortlöpande kvalitetsgranskning. Regeringen menar att även om ansvaret för att definiera begreppet kvalitet och kvalitetskriterier måste tas av folkbildningen själv finns det anledning för regeringen att beröra vad som skulle kunna konstituera kvalitet i folkbildningen. I propositionen anges att det är grundläggande att verksamheten bidrar till att förverkliga statens syften och prioriterade verksamhetsområden. Vidare anges att ett kvalitetskriterium skulle kunna vara att verksamheten genomsyras av en ideologisk profil som tillför dimensioner som det offentliga utbildningsväsendet inte ska ha eller att verksamhet kan bedrivas i hela landet. Målet för kvalitetsarbetet ska enligt propositionen vara omprövning och avveckling av verksamheter som inte är folkbildningsmässiga.

Folkbildningsrådets krav på och redovisning av kvalitetsarbete

Sedan riksdagsbeslutet om proposition 2006/07:192 har Folkbildningsrådet och studieförbunden satsat mycket på att utveckla kvaliteten inom studieförbundens verksamhet. Folkbildningsrådet har bildat en referensgrupp med uppdraget att bistå i processen med den nationella redovisningen av kvalitetsarbetet. Gruppen består av representanter för Folkbildningsrådets medlemmar. Folkbildningsrådet gör också ett antal lokala besök per år i syfte att få en fördjupad kunskap om kvalitetsarbetet och dess förankring hos studieförbunden. Det har också arrangerats konferenser för att lyfta fram goda exempel samt möten med dem som bedöms ha brister i kvalitetsarbetet.

År 2010 lämnade samtliga studieförbund för tredje gången så kallade kvalitetsredovisningar till Folkbildningsrådet. Folkbildningsrådet sammanställer och analyserar dessa i publikationen *Nationell redovisning av folkbildningens kvalitetsarbete*.¹¹⁴ Syftet med kvalitetsarbetet är enligt Folkbildningsrådet att utveckla en kultur där systematiskt kvalitetsarbete ses som en viktig och naturlig del i det vardagliga arbetet. Folkbildningsrådet uppger att det nu har en tydlig bild av hur kvalitetsarbetet ser ut inom studieförbunden. Frågorna som studieförbunden genom ovan nämnda referensgrupp får vara med och besluta om är inriktade på övergripande

¹¹³ Prop. 2005/06:192, s. 49, bet. 2005/06:KrU14, s. 29.

¹¹⁴ Den senaste publicerade redovisningen är den från 2009 års kvalitetsarbete. Folkbildningsrådet 2009 Nationell redovisning av folkbildningens kvalitetsarbete 2009.

administrativa frågor och på processer. I frågorna år 2010 ställs för första gången en fråga som i någon mån berör effekter, nämligen:

Beskriv projekt/aktiviteter samt dess resultat och effekter som studieförbundet har genomfört i form av försöks- och utvecklingsverksamhet.¹¹⁵

Folkbildningsrådets slutsats för år 2009 var att två av studieförbunden hade brister i sitt systematiska kvalitetsarbete. Kritiken innebär dock ingen bedömning av kvaliteten i den faktiska verksamheten utan baseras på en bedömning av svaren på frågorna om processen för införandet av ett kvalitetsarbete. På sikt är ambitionen dock att också redovisa de effekter som kvalitetsarbetet har på studieförbundens verksamhet. Folkbildningsrådet påpekar att ambitionen från 2007 har varit att skapa systematik i kvalitetsarbetet och att det först nästa period, 2011–2014, kommer att ställas högre krav på rapportering av effekter i kvalitetsarbetet.

3.7 Riksrevisionens slutsatser om kvalitetsarbetet

Folkbildningsrådet har drivit på kvalitetsarbetet men effekterna är okända

Den intervjuundersökning som Riksrevisionen genomfört indikerar att kvalitetsarbetet blivit mest konkret i studieförbundens internkontroll. Många lokala företrädare anser att kontrollprocessen kan vara givande eftersom det är ett av de få tillfällen som ges till en diskussion kring innehållslig kvalitet. Även om diskussioner om kvalitet förs så har kvalitetsarbetet inom folkbildningen främst inriktats mot olika administrativa processer och mindre på den innehållsliga kvaliteten, enligt respondenterna.

Riksrevisionen konstaterar att Folkbildningsrådet har varit drivande i den satsning på kvalitetsarbete som har skett inom studieförbunden de år som har gått sedan proposition 2005/06:192. Satsningen har bland annat resulterat i bedömningar av studieförbundens processer för införandet av ett kvalitetsarbete. Folkbildningsrådet har dock inte redogjort för de faktiska förändringarna i verksamheten som eventuellt har blivit resultatet av kvalitetsarbetet.

¹¹⁵ Fråga 18 i Studieförbundens kvalitetsredovisningar 2010.

4 Slutsatser och rekommendationer

Riksdagen har slagit fast att folkbildningen fyller en viktig funktion i samhället. Den ska vara fri och frivillig och samtidigt uppfylla viktiga grundläggande syften som riksdagen har beslutat om.

Riksrevisionens granskning resulterar i en övergripande slutsats om att systemet för fördelning, uppföljning, utvärdering och kontroll behöver förändras och förbättras så att användningen av statsbidraget för folkbildningen kan styras bättre mot de syften och prioriteringar som riksdagen har uttryckt. Det handlar om att åstadkomma en bättre styrning och kontroll över till vilka verksamheter statsbidragen går, en utvecklad uppföljning som underlag för styrning och operativa slutsatser, en mer effektiv kontroll som bygger på oberoende granskning och riskanalyser och en tydligare återrapportering till riksdagen.

Genom att systemet som det ser ut i dag inte premierar kvalitet i tillräcklig grad och uppföljningen inte heller i tillräcklig utsträckning inriktas på kvaliteten i verksamheten får riksdagen som uppdragsgivare inte information i den utsträckning som har efterfrågats. Systemet är också otydligt för dem som verkar i det och för dem som vill delta i folkbildningsverksamheten. Därmed skapas en osäkerhet om vilka verksamheter som uppfyller statsmakternas krav på god kvalitet och därmed bör berättiga till statsbidrag. Det begränsar enligt Riksrevisionen systemets effektivitet.

4.1 Fördelningssystemet bör premiera kvalitet

Fördelningssystemet innebär att statsbidraget bygger på redan genomförd verksamhet. Det borde enligt Riksrevisionen skapa särskilt goda förutsättningar för att styra fördelningen av statsbidraget i rätt riktning. Fördelningen utgår dock inte från statens syften och prioriterade verksamhetsområden. De kriterier som Folkbildningsrådet har fastställt för att en verksamhet ska vara statsbidragsberättigad är fokuserade på formalia och inte på verksamhetens innehåll. Fördelningssystemet för statsbidrag till studieförbunden är i sin tur uppbyggt på ett antal kvantitativa fördelningsprinciper och hur stort bidrag som

studieförbunden fått tidigare år. Kvalitativa kriterier, som riksdagen har beslutat ska införas i fördelningssystemet, saknas således och fokuseringen på formalia har inneburit att fördelningssystemet styr mot kvantitet.

Att bedriva mycket folkbildningsverksamhet är positivt så länge statens syften för statsbidraget uppfylls. Riksrevisionen anser dock att den rådande fokuseringen på kvantitet försämrar förutsättningarna för att statens samtliga syften och prioriterade områden ska uppfyllas. En indikation på att vissa av statens prioriterade områden i nuvarande system gynnas på bekostnad av andra områden är kulturverksamhetens dominans.

Att största delen av statsbidraget betalas ut på grundval av hur mycket statsbidrag studieförbunden erhållit tidigare år är konserverande. Det tar många år för nya studieförbund att få lika mycket statsbidrag per studietimme som redan etablerade studieförbund. Även växande studieförbund missgynnas av att en stor del av statsbidraget baseras på tidigare utbetalt statsbidrag. Riksrevisionen konstaterade redan 2004 att systemet för fördelning av statsbidrag får som konsekvens att nya studieförbund och studieförbund med växtkraft missgynnas. Riksrevisionen konstaterar att dessa problem kvarstår. Det nya fördelningssystemet som Folkbildningsrådet beslutat om innebär att en ännu större del av statsbidraget baseras på tidigare erhållet statsbidrag än vad som är fallet i nuvarande fördelningssystem. Detta är enligt Riksrevisionens bedömning ett steg i fel riktning.

Den spänning som finns mellan statens vilja att ställa vissa krav på vad statsbidraget till studieförbunden ska gå till och statens ambition att studieförbunden ska bedriva verksamhet "fritt och frivilligt" går inte helt att komma ifrån. Enligt Riksrevisionens mening ligger lösningen i att skapa ett fördelningssystem som i större utsträckning bygger på en kvalitativ värdering av vilken verksamhet som bör tilldelas statsbidrag. Värderingen av studieförbundens verksamhet bör enligt Riksrevisionen utgå från de prioriterade verksamhetsområdena som ska styra folkbildningen mot statens syften.

Den modell för fördelning av statsbidrag som flera kommuner har infört bygger på en dialog mellan kommunen och studieförbunden. Både kommunerna och studieförbundens lokala avdelningar har uppgett att denna modell för fördelning av bidrag leder till mer inriktning på verksamhetens innehåll och kvalitet. Riksrevisionen anser att en liknande modell borde kunna prövas även för den statliga bidragsgivningen som ett led i en fördelningsmodell som i högre grad innehåller också kvalitativa kriterier.

4.2 Statsbidraget och kommunernas bidragsgivning

Förutom statsbidraget finns även kommunala bidrag till studieförbundens verksamhet. Kommunernas bidragsgivning kan påverka innehållet i den verksamhet som får statsbidrag. I den enkätundersökning och i de intervjuer som Riksrevisionen genomfört i samband med denna granskning har det framkommit att cirka hälften av kommunerna har lämnat den statliga modellen för fördelning av bidrag till studieförbunden och övergått till egna fördelningsmodeller. Kommunernas villkor för bidrag är ofta tydligt operationaliserade och ställer krav på verksamhetens innehåll. Enkätundersökningen visar även att de förväntningar som kommunerna har på studieförbundens verksamhet skiljer sig från statens förväntningar. Till exempel anser 75 procent av kommunerna att studieförbunden ska prioritera verksamhet för barn medan statsbidraget ska stödja folkbildning för vuxna och ungdomar. Kommunala bidrag som styrs mot barnverksamhet kan få som effekt att även statens bidrag styrs mot den typen av verksamhet då studieförbunden lokalt anpassar sin verksamhet till att få det kommunala bidraget. Kombinationen av tydliga villkor från kommunerna och avsaknaden av tydlig styrning och kvalitativa krav från staten kan därför medföra att genomslaget för statens syften med statsbidraget till studieförbunden riskerar att minska.

4.3 Uppföljningen och utvärderingen ger inte tillräckligt underlag för styrning och operativa prioriteringar

Folkbildningsrådet har byggt upp en ambitiös strategi för uppföljning och utvärdering. Folkbildningsrådets möjlighet att belysa effektiviteten i användandet av statsbidraget försvåras dock av att Folkbildningsrådet inte tagit fram uppföljningsbara indikatorer som visar i vilken utsträckning studieförbunden uppfyller de syften och verksamhetsområden som staten satt upp för folkbildningen. Varken regeringens återrapporteringskrav till Folkbildningsrådet eller den uppföljningsinformation som Folkbildningsrådet samlar in anknyter i tillräckligt stor utsträckning till statens syften och verksamhetsområden. Folkbildningsrådets uppföljning och återrapportering har varit inriktade på kvantitet. Regeringen har givit Folkbildningsrådet i uppdrag att följa upp både kvantitet och kvalitet men ändå inte reagerat på att återrapporteringen fokuserar på kvantitet. Bristen på en kvalitativ uppföljning som visar hur studieförbunden uppfyller statens syften och prioriterade verksamhetsområden innebär enligt Riksrevisionens bedömning att Folkbildningsrådet och regeringen saknar tillräcklig information för att styra statsbidraget i rätt riktning.

Uppföljningsinformationen visar inte heller hur den faktiska användningen av statsbidraget ser ut. Det beror på att fördelningen av statsbidrag och uppföljningen av statsbidraget bygger på omfattningen av genomförd verksamhet och inte på kostnaderna för olika typer av verksamhet. Om studieförbunden satsar mer statsbidrag på en viss typ av verksamhet syns inte det i uppföljningen. Detta får till följd att staten inte vet hur studieförbunden faktiskt prioriterar användningen av statsbidraget.

Riksdagen har vid två tillfällen efterfrågat årlig information om hur statsbidraget används och andra uppgifter som kan belysa i vilken utsträckning statens syften tillgodoses. Bristerna i uppföljningen och utvärderingen har medfört att riksdagen inte i tillräcklig omfattning har fått den information den efterfrågat.

Ett fördelningssystem som till större del bygger på en värdering av hur studieförbundens verksamhet bidrar till statens syften och prioriterade verksamhetsområden skulle kunna skapa förutsättningar för en mer relevant uppföljning. En sådan uppföljning skulle kunna belysa hur studieförbunden anser att deras verksamhet leder till att statens syften uppfylls och hur statsbidraget faktiskt används, vilket i sin tur skulle kunna förbättra förutsättningarna för en fördelning av statsbidraget som tillgodoser statens krav. En annan fördel med denna typ av bidragsgivning är att staten får bättre kunskap om hur studieförbunden faktiskt använder statsbidraget.

4.4 Kontrollen borde genomföras mer effektivt

Folkbildningsrådet fick 2007 ett förstärkt mandat genom möjligheten att återkalla statsbidrag och omfördela återkallade medel. En effektiv kontroll är nödvändig för att Folkbildningsrådet ska kunna använda sig av detta verktyg. I proposition 2005/06:192 angavs även att folkbildningen borde pröva att införa olika former av fristående granskning av verksamheten. Riksrevisionen anser att en effektiv kontroll bör föregås av risk- och väsentlighetsanalyser och att kontrollen till viss del bör utföras av en extern aktör.

Folkbildningsrådet utför inte någon egen kontroll och gör inte heller några risk- och väsentlighetsanalyser av studieförbundens inrapporterade verksamhet. Detta innebär, enligt Riksrevisionen, att Folkbildningsrådet inte får tillräcklig information för att använda sig av verktyget att återkalla bidrag på ett effektivt sätt.

4.5 Ambitiöst kvalitetsarbete som kan effektiviseras

Regeringen ställer i proposition 2005/06:192 starka krav på att ett systematiskt kvalitetsarbete med inriktning på såväl administration som verksamhetsformer och innehåll ska utvecklas på alla nivåer inom folkbildningen.

Folkbildningsrådet och studieförbunden har inriktat sig på den administrativa kvaliteten och i någon mån på verksamhetsformer. Riksrevisionen anser att Folkbildningsrådets fokus på kvalitetsarbete har fått effekt såtillvida att frågor om kvalitetsarbete är prioriterade. Riksrevisionen menar dock att Folkbildningsrådets och studieförbundens kvalitetsarbete kan effektiviseras genom att lägga fokus mer på verksamhetens innehåll

Frågor om innehållslig kvalitet har inte varit i fokus i kvalitetsarbetet, fokus har i stället legat på administrativa processer som till exempel hur blanketter fylls i och hur anordnarskapet tydliggörs. Enligt Folkbildningsrådet kommer det först på längre sikt att kunna bedöma de effekter som kvalitetsarbetet har på verksamheten. Riksrevisionen kan också konstatera att regeringen inte, till exempel i de årliga riktlinjerna, följt upp de tydliga förväntningarna på ökad innehållslig och administrativ kvalitet som ställdes i propositionen.

Riksrevisionens sammantagna bedömning av kvalitetsarbetet är att satsningen har varit ambitiös från såväl Folkbildningsrådets som studieförbundens sida men att såväl inriktning som ambitioner har haft en delvis felaktig tyngdpunkt relativt de krav som riksdagen har ställt. Väl fungerande administrativa processer på alla nivåer är visserligen av stor betydelse. Målet bör dock vara en förbättrad innehållslig kvalitet relativt statens syften och prioriterade verksamhetsområden och de mål som studieförbunden själva utvecklar. I vilken mån den ökade inriktningen på kvalitetsarbete har bidragit till det framgår inte av Folkbildningsrådets uppföljning. Det framgår i 2006 års proposition tydligt att ett ökat fokus på kvalitetsfrågorna ska bilda utgångspunkt för en systematisk omprövning och ytterst avveckling av sådana verksamheter som inte är folkbildningsmässiga. I vilken mån ett sådant arbete eventuellt bedrivs inom studieförbunden och vad det i så fall leder till är inget som Folkbildningsrådet har uppmärksammat i den nationella redovisningen av folkbildningens kvalitetsarbete. Regeringen har inte heller uppmärksammat dessa brister i den redovisning som har inkommit från Folkbildningsrådet.

4.6 Folkbildningsrådets myndighetsutövning behöver utvecklas

Folkbildningsrådets styrelse består av ledamöter som har sitt mandat från de tre medlemsorganisationerna Sveriges Kommuner och Landsting, Folkbildningsförbundet (studieförbundens intresseorganisation) och Rörselefolkhögskolornas intresseorganisation. Den intressekonflikt det innebär har uppmärksammats av regeringen. I proposition 2005/06:192 sägs att den intressekonflikt som finns inbyggd i styrelsen kan hämma Folkbildningsrådets agerande. Enligt Riksrevisionen är det mycket som talar för att oförmågan att skapa ett nytt system som styr statsbidraget mot de syften riksdagen har satt upp har sin grund i Folkbildningsrådets arbetssätt. Riksrevisionen bedömer att fördelningssystemets utformning och avsaknaden av kvalitativa kriterier till stor del sammanhänger med att Folkbildningsrådet har haft svårt att besluta om hur studieförbundens verksamhet ska inriktas och bedömas. Förklaringen till det tycks vara att studieförbunden, som är representerade i Folkbildningsrådets styrelse, på grund av sina olika profiler saknar en gemensam syn på vad som är god folkbildning och hur statens syften och verksamhetsområden ska tolkas.

Folkbildningsrådets fördelning av statsbidraget och återkallande av statsbidrag som har utbetalats felaktigt är uppgifter som innebär myndighetsutövning. Vid all myndighetsutövning gäller krav på saklighet och dokumentation och att handläggningen ska utgå från förvaltningslagens krav på god handläggning. När det gäller myndighetsutövning som innefattar hantering av betydande belopp anser Riksrevisionen att stora krav också måste ställas på transparensen i förfarandet. En fördelning av statsbidraget som i högre utsträckning baseras på en värdering av studieförbundens verksamhet skulle ställa högre krav på Folkbildningsrådets beslutsförmåga och förmåga att hantera jävssituationer. Ett nytt fördelningssystem skulle också kräva saklighet och transparens för att minimera osäkerheten för de som verkar i systemet. Eventuella intressekonflikter i hanteringen skulle därmed – liksom vid all myndighetsutövning – hanteras med utgångspunkt från förvaltningslagen.

4.7 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att det finns brister i styrningen, uppföljningen och kontrollen av hur statsbidraget för folkbildning används i förhållande till de mål och syften som riksdagen har satt upp. Riksrevisionen går inte in på frågan om den nuvarande organiseringen med Folkbildningsrådet är ändamålsenlig, utan väljer att i rekommendationerna utgå från gällande ordning. Regeringen bör följa upp att de åtgärder som vidtas med anledning av Riksrevisionens rekommendationer får önskad

effekter så att de svagheter som finns i systemet rättas till. För att tillgodose de förväntningar som finns på fördelningen, uppföljningen, utvärderingen och kontrollen av statsbidraget till studieförbunden rekommenderar Riksrevisionen följande.

- *Folkbildningsrådet bör fördela statsbidraget så att det tydligare styr studieförbundens folkbildningsverksamhet mot statens syften.* Folkbildningsrådet bör införa ett system som tydligare fördelar statsbidraget utifrån kvalitativa kriterier. Dessa bör styra studieförbundens folkbildningsverksamhet mot statens syften och prioriterade verksamhetsområden. Som ett inslag i en sådan modell kan Folkbildningsrådet överväga att föra en dialog med studieförbunden innan slutligt beslut om fördelning fattas.
- *Folkbildningsrådet bör, utifrån risk- och väsentlighetsanalyser, kontrollera användningen av statsbidraget.* Folkbildningsrådet bör genomföra egna kontroller av studieförbundens inrapporterade verksamhet. Folkbildningsrådets kontroll bör föregås av risk- och väsentlighetsanalyser för att vara kostnadseffektiv.
- *Regeringen bör ge Folkbildningsrådet ett tydligare uppdrag att följa upp statsbidraget utifrån de statliga intentionerna.* Regeringen bör tillse att Folkbildningsrådet i sin uppföljning i högre grad fokuserar på innehåll och kvalitet och därmed belyser i vilken grad som studieförbunden lever upp till de förväntningar som staten har på verksamheten.
- *Regeringen bör tillse att relevanta utvärderingar av statsbidraget görs.* Regeringen bör tillse att utvärderingar genomförs som belyser i vilken utsträckning statens syften med statsbidraget och de prioriterade verksamhetsområdena uppfyllts.
- *Regeringen bör ställa tydligare krav på Folkbildningsrådets myndighetsutövning.* En modell som baseras på kvalitativa kriterier och dialog ställer högre krav på Folkbildningsrådets myndighetsutövning. Regeringen bör därför genom sin styrning och uppföljning säkerställa att Folkbildningsrådet har rutiner för sitt beslutsfattande, som utgår från förvaltningslagens krav på saklighet och dokumentation och som stödjer kvaliteten i beslutsfattandet.

Referenser

- Andersson Eva, Larson Monica och Lindgren Lena, *Studiecirkeldeltagare 2008: En studie om deltagare i studieförbundens cirkelverksamhet*, Folkbildningsrådet utvärderar No 2 2009.
- Byström Jan och Säfström Fredrika, *Studiecirkeldeltagare 2004: Två rapporter om deltagare i studieförbundens cirkelverksamhet*, Folkbildningsrådet utvärderar No 1 2005.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), *Internal Control – Integrated Framework*.
- Eriksson, Lisbeth och Lundberg, Martin. *Utvärdering av implementeringen en ny fördelningsmodell för statsbidraget till studieförbunden*.
- Folkbildningsrådet, *Bakgrund och strategi för Folkbildningsrådets nationella utvärderingar 2010-2014*, Dnr 189, 2009, 052, 2009-11-09.
- Folkbildningsrådet. *Folkbildning 2010 – Årsskrift om folkbildningen i samhället*.
- Folkbildningsrådet 2005-04-29 *Förtydligande av internkontrollen 2005*, Dnr 78u,04, acb.
- Folkbildningsrådet. *Kommunernas bidrag till studieförbunden*. 2010.
- Folkbildningsrådet. *Nationell redovisning av folkbildningens kvalitetsarbete 2009*.
- Folkbildningsrådet, *Stadgar för föreningen folkbildningsrådet*, Reviderade stadgar för Folkbildningsrådet, fastställda vid representantskapets sammanträde den 23 april 2007.
- Folkbildningsrådet. *Statsbidrag till studieförbunden 2010- Kriterier och fördelningsprinciper*.
- Folkbildningsrådet. *Statsbidragsfördelning 2010*. Dnr 84,2010,092.
- Folkbildningsrådet. *Studieförbundens ekonomi 2009*.
- Folkbildningsrådet, *Styrelsens protokoll 2010:8*.
- Folkbildningsrådet, *Årsredovisning med verksamhetsberättelse*, 2009.

- Folkbildningsrådet, *Förslag fördelningsmodell för statsbidrag till studieförbunden från 2012 - REVIDERAD*, 26-27 maj 2010, Bilaga 2.
- Forsberg, Anette och Säfström, Fredrika, *Folkbildning och lokal utveckling på landsbygden: En studie av folkbildningens villkor och vardag i Dalarna*. Folkbildningsrådet utvärderar nr. 1 2009.
- Ibn Rushd 2010-09-30, *Yttrande kring Folkbildningsrådets förslag till ny fördelningsmodell för statsbidrag till studieförbund 2012*.
- Lindgren, Lena. *Effekter och evidens. En metautvärdering inom folkbildningsområdet*. Folkbildningsrådet 2009.
- Lundblad, Kristina, *Folkbildning, kultur och politik. Region Skåne, studieförbunden och den nya modellen för bidragsgivning – Rapport från ett uppföljningsarbete*. Lunds Universitet 2010-11-15.
- Prop. 1990/91:82. *Om folkbildning*.
- Prop. 1997/98:115, *Folkbildning*.
- Prop. 2005/06:192, *Lära, växa, förändra*.
- Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 16, *Budgetproposition för 2008*.
- Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 16, *Budgetproposition för 2009*.
- Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 16, *Budgetproposition för 2010*.
- Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 16, *Budgetproposition för 2011*.
- Regeringen. *Riktlinjer för 2010 för Folkbildningsrådet avseende användning av sjuttonde utgiftsområdet anslag 14:1 Bidrag till folkbildningen*. 2009/7329/SAM/SV.
- Riksrevisionen (2004) *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen (RiR 2004:15)*.
- SOU 2004:30. *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor*.
- Studieförbundet Bilda, *remissvar på förslag till fördelningsmodell för statsbidrag till studieförbunden fr. o m 2012*, 2010-09-22.
- Sveriges Kommuner och Landsting och Folkbildningsrådet, *Kommunerna och studieförbunden*, 2007.
- von Essen, Johan och Åberg, Pelle, *Folkrörelseanknytningar och marknadsrelationer: Studieförbunden och dess grundarorganisationer, medlemsorganisationer och samverkansorganisationer*. Folkbildningsrådet utvärderar No 3 2009.

Bilaga Studieförbunden

Arbetarnas Bildningsförbund (ABF) bildades 1912. ABF är det största och äldsta av studieförbunden. Det är partipolitiskt obundet, men är sprunget ur arbetarrörelsen. Grundarna är Socialdemokratiska arbetarpartiet, LO och Konsumentkooperationen. ABF har 59 medlemsorganisationer och 54 organisationer med samarbetsavtal.

Studieförbundet Bilda för kyrka och samhälle (Bilda) bildades 1947 och hette fram till april 2003 Frikyrkliga studieförbundet.

Studieförbundet Bilda har 49 medlemsorganisationer som är kristna samfund och deras ungdomsorganisationer och närstående organisationer, ortodoxa kyrkor samt ekumeniska organisationer. Bilda arbetar utifrån en kristen värdegrund, där människosynen är en grundsten i verksamheten.

Folkuniversitetet tillkom 1942 på initiativ av forskare, lärare och studenter vid olika universitet. Studieförbundet är bildat av kursverksamheterna vid universiteten i Stockholm, Uppsala, Göteborg, Lund och Umeå, som är egna stiftelser där universitet och studentkårer ingår som huvudmän. En viktig uppgift är också att sprida information om forskning och forskningsresultat.

Ibn Rushd blev ett statsbidragsberättigat studieförbund 2008, men redan 2000 påbörjades projektet att starta ett studieförbund. Ibn Rushds vision är att islam ska vara en naturlig del av Sverige. Uppgiften är att stärka muslimer i Sverige och ge ickemuslimer kunskap om islam. Förbundet har nio medlemsorganisationer och den största delen av verksamheten sker inom medlemsorganisationerna.

Medborgarskolan bildades 1940 och vilar på humanistisk grund. Medborgarskolan har sex centralt anslutna medlemsorganisationer.

Kulturens bildningsförbund är det senaste studieförbundet som blivit statsbidragsberättigat. Det blev berättigat till statsbidrag 2010 och har som namnet antyder en profil mot kulturområdet. Studieförbundet har sex stiftarorganisationer och fyra medlemsorganisationer.

Nykterhetsrörelsens Bildningsverksamhet (NBV) bildades 1971 genom en sammanslagning av tre studieförbund inom nykterhetsrörelsen och är partipolitiskt obundet och religiöst neutralt. NBV arbetar framför allt för helnykterhet och folkhälsa, mot alkohol och andra droger. NBV har 16 medlemsorganisationer och 35 organisationer med samarbetsavtal.

Sensus Studieförbund, före detta Sveriges Kyrkliga studieförbund och KFUM/KFUK:s studieförbund. År 2004 gick TBV (Tjänstemännens Bildningsverksamhet) samman med Sensus. Sensus har 31 medlemsorganisationer, däribland humanitära organisationer, scouter och Svenska kyrkan och dess närstående organisationer. Ibn Rushd och Kulturens bildningsförbund hade samarbetsavtal med Sensus innan de blev godkända som statsbidragsberättigade studieförbund.

Studiefrämjandet bildades 1959 och är politiskt och religiöst obundet. Studiefrämjandets dominerande ämnen är natur, djur, miljö och kultur. Studiefrämjandet har 19 medlemsorganisationer, bl.a. Svenska Turistföreningen, Friluftsförbundet, Sverok (Sveriges rollspels- och konfliktspelsförbund).

Studieförbundet Vuxenskolan (SV) bildades 1967 genom sammanslagning av Svenska Landsbygds studieförbund och Liberala Studieförbundet. SV:s grundorganisationer är Centerpartiet och Folkpartiet liberalerna samt Lantbrukarnas Riksförbund. Vuxenskolan har ett etablerat samarbete med ett fyrtital riksorganisationer och arbetar främst inom ämnesområdena kultur, folkhälsa, miljö och social ekonomi.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på
www.riksrevisionen.se

2010	2010:1	Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
	2010:2	Regeringens försäljning av Vasakronan
	2010:3	Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
	2010:4	Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
	2010:5	Arbetspraktik
	2010:6	Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
	2010:7	Inställda huvudförhandlingar i brottmål
	2010:8	Sveaskog AB och dess uppdrag
	2010:9	En förändrad sjukskrivningsprocess
	2010:10	Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
	2010:11	Enhetlig beskattning?
	2010:12	Riksrevisorernas årliga rapport 2010
	2010:13	Säkerheten i statens betalningar
	2010:14	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
	2010:15	AB Svensk Exportkredit
	2010:16	Underhåll av järnväg
	2010:17	Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
	2010:18	Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
	2010:19	Förberedelsearbetet i apoteksreformen
	2010:20	Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga
	2010:21	Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?
	2010:22	Underhållsstödet – för barnens bästa?
	2010:23	Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?
	2010:24	Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete

	2010:25	Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?
	2010:26	Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte
	2010:27	Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturuområdet
2011	2011:1	Säsongarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se