

Beslutad: 2022-09-13
Diarienummer: 3.1.1-2021-0327
RiR 2022:20

Till: Riksdagen

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

Statsbidraget till studieförbunden

– kontroll och uppföljning

Riksrevisionen har granskat om kontrollen och uppföljningen av statsbidraget till studieförbunden är effektiv. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser som avser studieförbunden, Folkbildningsrådet och regeringen samt rekommendationer till regeringen och Folkbildningsrådet.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Ann-Mari Skorpen har varit föredragande. Revisor Karin Berg, revisionsdirektör Kent Gustafsson, revisionsdirektör Jens Pettersson och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Ann Mari Skorpen

För kännedom

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet

Folkbildningsrådet

Arbetarnas bildningsförbund (ABF), Bilda, Folkuniversitetet, Ibn Rushd, Kulturens Bildningsverksamhet, Medborgarskolan, Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet (NBV), Sensus, Studieförbundet Vuxenskolan

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	10
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	12
1.3 Bedömningsgrunder	13
1.4 Metod och genomförande	17
2 Om folkbildningen	18
2.1 Statens stöd till folkbildningen	18
2.2 Bidragsmodellen styr statsbidraget till studieförbunden	26
2.3 Omfattande verksamhet där musik dominerar	27
2.4 Kontrollsystemet för statsbidraget	29
3 Kontroll och uppföljning brister i flera led	33
3.1 Vida villkor minskar förutsättningarna för kontroll	34
3.2 Risk- och väsentlighetsanalyser används inte som systematisk input till kontrollerna	43
3.3 Stor variation i hur studieförbunden genomför sina löpande kontroller	46
3.4 Efterkontrollernas effektivitet och tillförlitlighet kan ifrågasättas	48
3.5 Folkbildningsrådets uppföljning är inte ändamålsenligt utformad	53
3.6 Folkbildningsrådet har en avvikelshantering men den utreder inte oegentligheter	60
3.7 Medlemmarna bestämmer budget för rådets kontroller	63
4 Regeringens styrning av kontrollen av statsbidraget	65
4.1 Regeringen använder lämpliga styrmedel inom ramen för gällande förvaltningsmodell	65
4.2 Regeringen har inte åtgärdat bristande åiterrapportering från Folkbildningsrådet	67
4.3 Regeringens uppföljning av kontrollen av statsbidraget har varit begränsad	69
5 Slutsatser och rekommendationer	71
5.1 Folkbildningens aktörer har inte utformat ett tillräckligt effektivt kontrollsystem	71
5.2 Regeringens styrning har inte haft tillräckligt fokus på kontrollen av statsbidraget	77
5.3 Riksrevisionens rekommendationer	78
Referenslista	80

Bilaga 1. Metod	86
Bilaga 2. Fördelningsmodellen	90
Bilaga 3. Folkbildningsrådets och studieförbundens utvecklingsarbete för att stärka kontrollen av statsbidraget	92

Sammanfattning

Statsbidraget till studieförbunden uppgår till närmare två miljarder kronor årligen. Folkbildningens aktörer har fått stort förtroende från staten att själva förvalta och kontrollera dessa medel. På senare år har det upptäckts omfattande fel och fusk i studieförbundens utbetalning av statsbidraget till samverkansparter. Riksrevisionen har därför granskat om kontrollen, uppföljningen och styrningen av statsbidraget till studieförbunden är effektiv. Granskningen har särskilt fokuserat på hur studieförbunden använder medlen och hur kontrollsystemet är utformat.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att det finns brister i alla led – från studieförbundens utbetalningar och kontroll, via Folkbildningsrådets styrning och uppföljning, till regeringens styrning. Det kontrollsystem som folkbildningens aktörer tillsammans har utformat fångar inte upp felaktigheter på ett tillräckligt effektivt sätt. Det har bland annat tydliggjorts av att i en betydande andel av studieförbundens utbetalningar av kostnadsersättningar som Riksrevisionen har granskat saknas tillräckligt underlag. Granskningen visar vidare att det finns en överhängande risk för att statsbidraget går till annat än folkbildning.

Riksrevisionens bedömning är att såväl kontrollen av, som transparensen i, hur statsbidraget hanteras och används av studieförbunden behöver stärkas väsentligt. Detta är av central vikt för att säkerställa att statsbidraget går till avsett ändamål, enligt Riksrevisionen.

Folkbildningens aktörer har inte utformat ett tillräckligt effektivt kontrollsystem

Folkbildningsrådet och studieförbunden har utformat en omfattande kontrollapparat för hanteringen av statsbidraget med flera olika kontroller på olika nivåer. På senare år har Folkbildningsrådet och studieförbunden även genomfört ett omfattande utvecklingsarbete för att motverka felaktig användning av statsbidraget – ett arbete som fortfarande är pågående. Trots detta bedömer Riksrevisionen att det finns grundläggande problem i hur kontrollsystemet är utformat som gör att det inte tillräckligt effektivt fångar upp och rättar till felaktigheter.

Ett grundläggande problem är att de villkor som styr studieförbundens hantering och kontroll av statsbidraget är så vida att det skapar svårigheter att bedöma vad som är felaktig folkbildningsverksamhet. Risk- och väsentlighetsanalyser har hittills inte heller använts på ett systematiskt sätt för att prioritera så att kontrollerna görs där de kan ge bäst effekt, exempelvis där risken för väsentliga fel är relativt hög.

Granskningen visar dessutom att studieförbundens kontroller av sin folkbildningsverksamhet skiljer sig åt. Därtill tar inte förbunden bort felaktig verksamhet på ett enhetligt sätt i kontrollerna. Sammantaget innebär detta en risk för betydande skillnader i kvalitet, träffsäkerhet och likvärdighet i de olika förbundens kontrollverksamhet, enligt Riksrevisionen.

Rådets uppföljning av studieförbundens kontroller säkerställer heller inte att fel förebyggs, upptäcks och rättas till. Riksrevisionen bedömer att rådets myndighetsroll i kontrollen och uppföljningen av studieförbunden behöver tydliggöras och stärkas. Granskningen visar att rådet har haft små resurser för sin uppföljning i relation till ambitionerna för uppföljningen. Slutligen bedömer Riksrevisionen att det finns risk för att oegentligheter inte utreds på ett enhetligt, rättssäkert och oberoende sätt.

Regeringens styrning har inte haft tillräckligt fokus på kontrollen av statsbidraget

Riksrevisionen bedömer att regeringen har använt sig av de styrverktyg som den har tillgång till, inom ramen för den särskilda styrmodell som gäller för statsbidraget till folkbildningen. Regeringen har dock inte haft tillräckligt fokus på kontrollen av hur statsbidraget används.

För att regeringen ska kunna bedöma om statsbidraget går till avsett ändamål behöver regeringen skaffa sig mer information om hur statsbidraget används och kontrolleras.

Rekommendationer

Riksrevisionens bedömning är att uppföljningen och kontrollen av statsbidraget behöver stärkas väsentligt. Regeringen har nyligen tillsatt en särskild utredare med uppdrag att bland annat se över nuvarande modell för fördelning av statsbidrag till folkbildningen. Utredaren ska också utreda hur uppföljning, kontroll och granskning av statsbidraget säkerställs. Riksrevisionen bedömer att utredningens inriktning och breda ansats är nödvändig. Riksrevisionen vill samtidigt understryka vikten av att utredningen utreder möjligheten för en oberoende kontroll av studieförbundens användning av statsbidraget, för att öka förtroendet och tillförlitligheten i hanteringen av statsbidraget, och så att medlen används till avsett ändamål.

Resultatet av den nyligen tillsatta utredningen och efterföljande beredning kommer dock att dröja. Under tiden är det nödvändigt att kontrollen och uppföljning av statsbidraget stärks. Riksrevisionens rekommendationer tar därför sikte på nuvarande system.

Rekommendationer till regeringen

- Se till att Folkbildningsrådets myndighetsroll i kontrollen och uppföljningen av statsbidraget klargörs och förstärks.
- Säkerställ att Folkbildningsrådets återrapportering omfattar resultatet av rådets genomförda riskanalyser, avvikelshantering, kontroller och uppföljning, samt uppgifter om studieförbundens ekonomi för att få bättre insyn i hur statsbidraget används.

Rekommendationer till Folkbildningsrådet

- Tydliggör villkoren så att studieförbundens utbetalning av statsbidraget baseras på tillräckliga underlag och likvärdiga bedömningar vad gäller gränsdragningar till annan verksamhet.
- Se till att studieförbundens överenskommelser om kostnadsersättningar till samverkansparter dokumenteras så att objektivitet och insyn kan säkerställas.
- Utveckla risk- och väsentlighetsanalyserna vid studieförbunden och Folkbildningsrådet så att de tillsammans kan användas på ett systematiskt sätt i kontrollarbetet av studieförbundens folkbildningsverksamhet.
- Effektivisera kontrollen genom att slå ihop studieförbundens efterkontroller med rådets uppföljning till en samlad efterkontroll. Rådet bör ansvara för genomförandet.
- Ta fram rutiner som säkerställer att oegentligheter utreds och hanteras på ett enhetligt och oberoende sätt.
- Säkerställ att rapporteringen till regeringen är fullständig och korrekt och även redovisar problem och risker i hanteringen av statsbidraget.

1 Inledning

Folkbildningen sker organiserat i studieförbund och folkhögskolor med ekonomiskt stöd från staten. Studieförbunden tar varje år emot ca 1,8 miljarder kronor i statsbidrag till sin folkbildningsverksamhet, motsvarande runt tio procent av statens kulturbudget.¹ Syftet med statens stöd är att det ska bidra till stärkt demokrati, mångfald, engagemang i samhället, minskade utbildningsklyftor, höjd utbildnings- och bildningsnivå och ökad delaktighet i kulturlivet.²

Folkbildningsrådet, en ideell förening vars medlemmar representerar studieförbund och folkhögskolor, har tilldelats vissa myndighetsuppgifter av staten.³ Rådet beslutar bland annat om statsbidragets fördelning mellan de tio statsbidragsberättigade studieförbunden.⁴ Det ska också följa upp och utvärdera förbundens användning av statsbidraget.

1991 fattade riksdagen beslut om en genomgripande reform av styrningen av folkbildningen. Beslutet innebär att staten utformar de övergripande syftena för statsbidraget men lämnar över till folkbildningens egna organisationer, dvs. Folkbildningsrådet, studieförbunden och folkhögskolorna, att utforma inriktning, innehåll och kontroll av folkbildningsverksamheten.⁵

Folkbildning är bildning för vuxna och tanken är att deltagarna söker och bygger sin egen kunskap genom dialog, interaktion och reflektion med andra. En viktig grundtanke är att folkbildningen ska vara fri och frivillig i bemärkelsen att människor själva väljer om och när de vill delta samt ämne och hur de ska studera det. Studieförbunden bedriver olika former av folkbildning i hela landet och har en omfattande verksamhet. Verksamheten bedrivs till stor del som studiecirklar, framför allt i samarbete med fristående grupper och civilsamhällets föreningar.⁶ Studieförbunden kan använda statsbidraget till att anordna folkbildningsverksamhet tillsammans med dessa samverkansparter.

¹ Folkbildningsrådet, *Årsredovisning och verksamhetsberättelse 2019, 2020*. Prop. 2020/21:1, bet. 2020/21:KrU1, rskr 2020/21:104.

² Vi redogör för syftena i sin helhet i kapitel 2. Se 1 § förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.

³ 7 b § lag (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

⁴ De tio studieförbunden är: Arbetarnas bildningsförbund (ABF), Bilda, Folkuniversitetet, Ibn Rushd, Kulturens Bildningsverksamhet, Medborgarskolan, Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet (NBV), Sensus, Studieförbundet och Studieförbundet Vuxenskolan.

⁵ Prop. 1990/91:82, bet. 1990/91:UBU18, rskr 1990/91:358.

⁶ Statskontoret, *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget*, 2018.

Studieförbunden anordnar också programförd verksamhet i form av bland annat kurser med allmänheten som målgrupp.

1.1 Motiv till granskning

Under de senaste åren har flera fall av fusk och oegentligheter uppdagats i studieförbundens verksamhet som finansieras av statsbidraget. Några fall har handlat om att studieförbundsanställda på egen hand eller i samarbete med andra har manipulerat rapporteringen av studietimmar för att komma åt mer statsbidrag.⁷ År 2019 upptäckte flera studieförbund att de hade blivit utsatta för systematiska bedrägerier i sina samarbeten med lokala föreningar på Järvafältet i Stockholmsområdet.⁸ Kostnadsersättningar hade betalats ut till samverkansparter för folkbildningsverksamhet som inte ägt rum.⁹ Händelsen fick stor uppmärksamhet i media, och i mitten av 2020 gav Folkbildningsrådet samtliga studieförbund i uppdrag att genomföra en utökad särskild kontroll av den verksamhet som skett under åren 2017–2019.¹⁰ Granskningen visade att tre procent av den inrapporterade verksamheten från perioden var felaktig. Det ledde till att Folkbildningsrådet återtog 39 miljoner kronor i statsbidrag från studieförbunden.

Till följd av de senaste årens upptäckter av oegentligheter har regering och riksdag riktat ökat fokus på hur kontrollen av statsbidraget till studieförbunden genomförs. I regeringens riktlinjer till Folkbildningsrådet för 2021 begärde regeringen en särskild redovisning av vidtagna och planerade åtgärder i syfte att förstärka uppföljningen av statsbidraget till studieförbunden.¹¹ Folkbildningsrådet inkom med en redovisning i april samma år.¹²

Statsbidraget till studieförbunden har diskuterats i riksdagens kulturutskott vid ett flertal tillfällen.¹³ Utskottet har framhållit att folkbildningens alla aktörer har ett stort ansvar för att säkerställa att det statliga stödet används korrekt, och att statliga bidrag till folkbildningen uteslutande ska gå till verksamhet som uppfyller statens

⁷ Folkbildningsrådet, *Studieförbundens utökade särskilda kontroll*, 2021.

⁸ Folkbildningsrådet, *Status i pågående avvikelseärenden gällande verksamheten i Järvaområdet*, 2020.

⁹ Folkbildningsrådet, *Studieförbundens utökade särskilda kontroll*, 2021.

¹⁰ Folkbildningsrådet, "Studieförbundens verksamhet i Järva utreds", hämtad 2021-03-11.

¹¹ Regeringskansliet, "Regeringen stärker uppföljningen av statsbidraget till folkbildningen", hämtad 2021-03-11.

¹² Folkbildningsrådet, *Studieförbundens verksamhet: kontroll, transparens och kvalitet. Särskild redovisning till regeringen 2021-04-15*, 2021.

¹³ Till exempel Interpellationsdebatt 2020/21:303, Riksdagens protokoll 2020/21:116, Kulturutskottets protokoll 2020/21:24.

syften med bidraget. Utskottet har också understrukt att det ser allvarligt på det fusk som uppdagats, och att kraftiga åtgärder behöver vidtas.¹⁴

Även om arbetet med kontroll av statsbidraget fått förnyad aktualitet de senare åren, så har frågan också lyfts tidigare. Redan 1999 framhöll Riksrevisionsverket att Folkbildningsrådet borde inta en aktiv tillsynsroll gentemot folkbildningen, som inkluderar både främjande och kontrollerande uppgifter.¹⁵

Riksrevisionen bedömde i sin granskning från 2011 att det fanns brister när det gällde Folkbildningsrådets kontroll av användningen av statsbidraget. Bland annat påtalade Riksrevisionen att Folkbildningsrådet inte utförde någon egen kontroll och inte heller några risk- och väsentlighetsanalyser av studieförbundens inrapporterade verksamhet. Även avsaknaden av externa kontroller och granskningar uppmärksammades.¹⁶

Även Statskontoret påpekade i sin utvärdering från 2018 att kontroll och uppföljning av statsbidraget är ett utvecklingsområde och att det finns risker med att studieförbunden själva kontrollerar sin egen verksamhet. Statskontoret pekade på att kontrollen kan ha svårt att upptäcka fel i den egna hanteringen av bidraget, och att det dessutom kan finnas svaga incitament att rapportera felaktigheter eftersom det leder till en minskning av kommande statsbidragsutdelning.¹⁷ I ett antal rapporter och utredningar har också mer precist konstaterats att staten inte utvecklat någon tydlig kontrollinstans av folkbildningsverksamheten.¹⁸ Därtill har även en utvärdering pekat på att Folkbildningsrådet och studieförbunden måste utveckla sina styrsystem för en mer transparent redovisning, granskning, kvalitetssäkring och sanktionering.¹⁹

Mot bakgrund av de senare årens händelser och tidigare utredningar bedömer Riksrevisionen att det finns anledning att granska om kontroll och uppföljning av statsbidraget till studieförbunden genomförs på ett effektivt sätt.

¹⁴ Bet. 2020/21: KrU10, s. 11, Riksdagens protokoll 2020/21:119.

¹⁵ Riksrevisionsverket, *Folkbildning. Styrning och kontroll*, 1999.

¹⁶ Riksrevisionen, *Statens stöd till studieförbunden*, 2011.

¹⁷ Statskontoret, *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget*, 2018.

¹⁸ Folkbildningsrådet, *Folkbildningens frihet och värde. Metaperspektiv på folkhögskolor och studieförbund*, 2016; Riksrevisionen, *Statens stöd till studieförbunden*, 2011.

¹⁹ Amnå, Helander, och Settergren, *När tilliten prövas*, 2019, s. 187.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om kontrollen och uppföljningen av statsbidraget till studieförbunden är effektiv.

För att besvara den övergripande frågan ställs följande delfrågor:

1. Har Folkbildningsrådet och studieförbunden ett effektivt kontrollsystem för statsbidraget till folkbildningen?
2. Har regeringen styrt kontrollen av statsbidraget på ett effektivt sätt?

Vad som konkret granskas inom ramen för varje delfråga beskrivs närmare i avsnitt 1.3 om bedömningsgrunder.

Avgränsningar

Regeringen beslutar årligen om statsbidrag till folkbildningen genom anslag 14:1 *Bidrag till folkbildningen*. Anslaget omfattar statsbidrag till både studieförbund och folkhögskolor. Granskningen omfattar den del av anslaget som avser studieförbunden.

Det finns totalt elva studieförbund som kan ta del av det statsbidrag som regleras genom förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Tio av dessa studieförbund²⁰ får statsbidraget fördelat via Folkbildningsrådet, och det är dessa tio som granskningen omfattar och som avses i rapporten.

Regeringen beslutar även årligen om anslag till särskilda insatser till folkbildningen genom anslag 14:3 *Särskilda insatser inom folkbildningen*. Granskningen omfattar inte detta anslag.

Vi granskar inte heller måluppfyllelsen av statens syften med statsbidraget.

Granskningen har främst haft fokus på kontrollsystemets konstruktion som det såg ut 2021. Vissa delar i granskningen täcker dock in en längre tidsperiod.

Granskningsobjekten är regeringen och Folkbildningsrådet. I granskningen har vi bland annat granskat studieförbundens kostnadsersättningar och utformning av kontroller av statsbidraget. Vår bedömning inriktar sig mot kontrollsystemet som helhet, men vi gör ingen bedömning av enskilda studieförbunds kontrollarbete.

²⁰ De tio studieförbunden är: Arbetarnas bildningsförbund (ABF), Bilda, Folkuniversitetet, Ibn Rushd, Kulturens Bildningsverksamhet, Medborgarskolan, Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet (NBV), Sensus, Studieförbundet och Studieförbundet Vuxenskolan. Utöver dessa tio tar även Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna del av statsbidraget till folkbildningen.

1.3 Bedömningsgrunder

I granskningen utgår Riksrevisionen från vissa bedömningsgrunder för att bedöma om kontrollen, uppföljningen och styrningen av statsbidraget är effektiva.

Folkbildningsrådet faller delvis in under det offentlighetsrättsliga regelverket

Av regeringsformens 1 kap. 6 § framgår att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Styrningen av statsbidraget till folkbildningen är dock komplex. Folkbildningsrådet är en ideell förening som med stöd av lag tilldelats vissa förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning.²¹ Eftersom det är olika regelverk för privaträttsliga organ, såsom Folkbildningsrådet, och offentliga organ omfattas inte rådet per automatik av det offentlighetsrättsliga regelverket (exempelvis regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och förvaltningslagen). Däremot kan staten ställa krav på privaträttsliga organ som utför statliga åtaganden att de ska tillämpa delar av det offentlighetsrättsliga regelverket.²² Enligt regeringsformens 1 kap. 9 § gäller att de ”som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet”.

Riksdagen har gett folkbildningens aktörer betydande frihetsgrader

Vid reformen 1991 angavs bland annat att folkbildningen skulle ges en mer självständig framtoning än tidigare (se kap 2 för en närmare beskrivning). I 1991-års folkbildningsproposition betonas att även om Folkbildningsrådet har tilldelats myndighetsuppgifter så är rådet inte en myndighet i traditionell mening utan ska vara ett ”folkbildningens eget organ”.²³ Folkbildningsrådet ska själva besluta om hur verksamheten ska organiseras och staten bör inte heller reglera ansvarsförhållandet och arbetsfördelningen mellan rådet och dess medlemsorganisationer samt de enskilda studieförbunden.

²¹ Lag (1976:1064) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

²² Ekonomistyrningsverket (ESV), *Att styra statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ – förslag till principer för styrning, uppföljning och kontroll av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ*, 2009, s. 12–13, 22–23.

²³ Prop. 1990/91:82, s. 38.

Fråga 1. Har Folkbildningsrådet och studieförbunden ett effektivt kontrollsystem för statsbidraget till folkbildningen?

Flera olika styrdokument anger att Folkbildningsrådet och studieförbunden ska följa upp och kontrollera statsbidraget. Enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen, ska Folkbildningsrådet kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till statens syften och de villkor som föreskrivits för att statsbidrag ska lämnas. Enligt förordningen får Folkbildningsrådet också helt eller delvis kräva tillbaka ett statsbidrag om statsbidraget använts på ett felaktigt sätt.²⁴

Regeringens riktlinjer till Folkbildningsrådet anger att rådet ska redovisa uppföljnings- och utvärderingsinsatser, rådets arbete med den interna kontrollen av bidragshantering och resultatet av denna kontroll, inklusive eventuella återkrav av statsbidrag och vilka delar som ska vidareutvecklas. Enligt riktlinjerna ska även rådets risk- och väsentlighetsanalys redovisas.²⁵ I regeringens riktlinjer för 2021 tillkom ett fördjupat återrapporteringskrav om utökade uppföljningsåtgärder av studieförbunden. I återrapporteringen ska det särskilt framgå hur rådet arbetar med att säkerställa att studieförbunden följer gällande föreskrifter och villkor.

Av Folkbildningsrådets årliga villkor för statsbidrag till studieförbunden²⁶ framgår att studieförbunden ska kontrollera och kvalitetssäkra sin verksamhet och ska kunna påvisa att verksamheten uppfyller de krav som ställs i 7 § i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Förbundsstyrelsen är ansvarig för att statsbidraget används i enlighet med sitt syfte och Folkbildningsrådets villkor för statsbidragsberättigad folkbildningsverksamhet samt för att de uppgifter, handlingar och dokument som rapporteras till Folkbildningsrådet är korrekta.

Av villkoren framgår vidare att Folkbildningsrådets uppgift är att säkerställa att studieförbundet utför den egna kontrollen så att felaktigheter så långt möjligt förebyggs, upptäcks och rättas till. Folkbildningsrådet följer också upp att studieförbundet uppfyller de krav som ställs på mottagare av statsbidrag. Av villkoren framgår även vilka kontroller som studieförbunden ska genomföra av

²⁴ Det gäller enligt förordningen de fall då mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att statsbidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp, om statsbidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta, om statsbidraget inte används för det ändamål det har beviljats för, eller om villkor i beslutet om statsbidrag inte har följts.

²⁵ Regeringsbeslut U2020/06421 (delvis), U2020/06611.

²⁶ För år 2021 se Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2021 – Villkor och fördelning. Reviderade 2 juni 2021, 2021.*

verksamheten och vilken roll Folkbildningsrådet har när det gäller uppföljning av kontrollerna.

Mot bakgrund av ovanstående är det därför rimligt att förvänta sig att Folkbildningsrådet och studieförbunden har ett system för intern kontroll som förebygger, upptäcker och åtgärdar fel på ett effektivt sätt. Kontrollen ska säkerställa att studieförbunden använder och hanterar statsbidraget enligt gällande bestämmelser och villkor för bidraget.

För att bedöma vad som är en effektiv intern styrning och kontroll har Riksrevisionen delvis tagit utgångspunkt i Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) vägledning för oegentligheter och intern styrning och kontroll.²⁷ Vägledningen är utformad för förvaltningsmyndigheter men Riksrevisionen bedömer att vägledningen även är tillämpbar för den interna styrningen och kontrollen av statsbidraget till folkbildningen. Även erfarenheter från tidigare granskningar har varit vägledande i granskningsarbetet.

ESV:s vägledning lyfter fyra delar i en myndighets interna styrning och kontroll för att kunna förebygga och upptäcka avsiktliga och oavsiktliga fel. Myndigheten behöver

- *hantera risker* genom att identifiera relevanta risker för avsiktliga och oavsiktliga fel i verksamheten.
- *förebygga felaktigheter* genom till exempel kontrollrutiner i handläggningen
- ha rutiner för att *upptäcka* felaktigheter genom olika åtgärder som till exempel löpande kontroller och efterkontroller av verksamheten
- en plan för att *hantera oegentligheter*.

Med utgångspunkt i ovanstående utgår vi från följande bedömningskriterier:

- Det finns tydliga villkor som anger vad statsbidraget ska gå till och hur det ska hanteras.
- Det finns kontrollrutiner i studieförbundens hantering av statsbidraget som säkerställer att utbetalningar till samverkansparter sker på tillräckliga underlag.
- Det tas fram relevanta risk- och väsentlighetsanalyser hos både studieförbunden och Folkbildningsrådet som ligger till grund för kontrollåtgärder.

²⁷ ESV, *Vägledning. Oegentligheter och intern styrning och kontroll*, 2016.

- Det genomförs både löpande kontroller och efterkontroller av studieförbundens statsbidragsberättigade verksamhet. Kontrollerna är utformade på ett sätt som skapar förutsättningar för att fel upptäcks och rättas, samt förutsättningar för ett systematiskt och likvärdigt genomförande.
- Felaktigheter som upptäcks i kontrollerna rättas till på ett enhetligt sätt.
- Det finns dokumenterade rutiner som säkerställer att anmälda oegentligheter²⁸ utreds och hanteras på ett enhetligt, oberoende och rättssäkert sätt.

Att kontrollera verksamhet och risker tar resurser från annan verksamhet och i våra bedömningskriterier utgår vi från vad vi bedömer är en rimlig nivå för kontroll.

ESV lyfter i sin vägledning även utbildning för anställda som en del av det förebyggande arbetet. I granskningen har vi dock främst fokuserat på kontrollåtgärder.

Fråga 2. Har regeringen styrt kontrollen av statsbidraget på ett effektivt sätt?

I den förvaltningspolitiska propositionen uttryckte regeringen att krav på rättssäkerhet, effektivitet och insyn alltid ska tillgodoses när förvaltningsuppgifter anförtros enskilda. Vidare angavs att riksdag och regering vid valet av organisationsform för en viss verksamhet måste beakta konsekvenserna så att staten inte avhänder sig möjligheter till styrning, insyn och kontroll av de verksamheter för vilka man ansvarar.²⁹

ESV har tagit fram förslag och generella principer för styrning, uppföljning och kontroll av privaträttsliga organ som utför statliga åtaganden.³⁰ Riksrevisionen bedömer att ESV:s förslag och principer stämmer väl överens med vad som är rimligt att förvänta sig av regeringens styrning av statsbidraget till folkbildningen, mot bakgrund av vad riksdag och regering tidigare uttalat kring styrningen. Bedömningsgrunderna som ligger till grund för Riksrevisionens bedömning av regeringens styrning tar därför till delar sin utgångspunkt från

²⁸ Oegentligheter är ett samlingsbegrepp för flera olika beteenden som får konsekvenser för en organisations verksamhet eller anseenden. Sådana beteenden kan omfatta tagande och givande av muta, vänskapskorruption, jäv, otillbörlig påverkan, stöld, bedrägeri, förskingring, trolöshet mot huvudman och tjänstefel. Vissa av dessa beteenden är brottsliga och kan leda till fängelse.

²⁹ Prop. 2009/10:175, s. 99–100, bet. 2009/10: FiU38, rskr 2009/10:35.

³⁰ ESV, *Att styra statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ – förslag till principer för styrning*, 2009.

rekommendationerna i rapporten, men även i andra, mer generella rapporter från ESV som rör styrning.³¹

Mot bakgrund av ovanstående anser Riksrevisionen att regeringen i sin styrning av statsbidraget behöver:

- formulera ett tydligt uppdrag för det statliga åtagande som Folkbildningsrådet genomför
- använda lämpliga styrmedel i form av exempelvis förordning, villkor, återrapporteringskrav och extern uppföljning
- löpande följa upp Folkbildningsrådets verksamhet, inklusive intern styrning och kontroll, och se till att inrapporteringen ger tillräckligt underlag för att bedöma resultat och för att kunna fatta beslut om åtgärder
- vidta åtgärder om det vid uppföljningen eller i andra sammanhang framkommer större risker eller misstänkt eller konstaterad felaktig användning av statsbidraget.

1.4 Metod och genomförande

För att besvara granskningens frågor har Riksrevisionen använt sig av dokumentstudier, aktstudier av ett urval ärenden på studieförbunds nivå, intervjuer med olika aktörer, genomgång av ett urval avvikelseärenden vid Folkbildningsrådet och statistiksammanställningar. En närmare beskrivning av material och metod för varje fråga finns i bilaga 1.

1.4.1 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Ann-Mari Skorpen (projektledare) och Karin Berg, Johan van Eijsbergen, Kent Gustafsson och Jens Pettersson. Keili Saluveer deltog i granskningen till och med januari 2022. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Lena Marcusson, professor emeritus i förvaltningsrätt på juridiska institutionen vid Uppsala universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), Folkbildningsrådet och de tio studieförbunden har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

³¹ Se till exempel ESV, *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, 2007; ESV, *Processen för planering och uppföljning – En förutsättning för en effektiv verksamhet*, 2017.

2 Om folkbildningen

I detta bakgrundskapitel beskrivs statens stöd till folkbildningen, folkbildningens aktörer och ansvarsfördelning, bidragssystemet och styrningen av området.

2.1 Statens stöd till folkbildningen

Folkbildningen utgör en del av det svenska civilsamhället och har ofta lyfts fram av regering och riksdag för sin betydelse för demokrati och det moderna samhällets framväxt.³² Statens ekonomiska stöd till folkbildningen har långa rötter och sträcker sig ända tillbaka till 1800-talet.³³ I dag finns elva studieförbund och över 150 folkhögskolor som tar del av statsbidraget till folkbildningen. År 2021 uppgick statens anslag till folkbildningen till närmare 4,6 miljarder kronor varav Folkbildningsrådet fördelade ca 1,8 miljarder kronor till studieförbunden³⁴ och 1,6 miljarder kronor till folkhögskolorna.³⁵ Resterande del av anslaget avsåg främst regeringens särskilda medel till folkhögskolan och särskilda satsningar på att nå nya grupper inom studieförbundens verksamhet.

2.1.1 Särskild förvaltningsmodell gäller för folkbildningen

Riksdagen beslutade 1991 om en reform av folkbildningen, som förändrade statens förhållande till folkbildningen i grunden. Detaljregleringen av folkbildningen och statsbidraget försvann och ersattes av målstyrning, samtidigt som ansvaret för folkbildningens genomförande flyttades från den dåvarande myndigheten Skolöverstyrelsen till folkbildningens aktörer.³⁶

Riksdagen har beslutat om syftena för folkbildningspolitiken som bland annat kommer till uttryck i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen:³⁷

- stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin

³² Se till exempel bet 2005/06: KrU14; bet 2012/13:KrU10.

³³ Prop. 2013/14:172, s 6, bet. 2013/14: KrU8, rskr. 2013/14:379.

³⁴ Det finns totalt elva studieförbund som kan ta del av det statsbidrag som regleras genom förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Tio av dessa studieförbund får statsbidraget fördelat via Folkbildningsrådet: Arbetarnas bildningsförbund (ABF), Bilda, Folkuniversitetet, Ibn Rushd, Kulturens Bildningsverksamhet, Medborgarskolan, Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet (NBV), Sensus, Studieförbundet och Studieförbundet Vuxenskolan. Utöver dessa tio tar även Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna del av statsbidraget till folkbildningen.

³⁵ Regeringsbeslut U2020/03869 m.fl.; Folkbildningsrådet, *Årsredovisning och verksamhetsberättelse 2021*, 2022.

³⁶ Prop. 1990/91:82.

³⁷ Prop. 2013/14:172.

- bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen
- bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället
- bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Inom dessa ramar ska folkbildningens aktörer själva ta ansvar för fördelning av statsbidrag, administration, organisation och för att följa upp och utvärdera verksamheten.³⁸

I samband med reformen 1991 bildades den ideella föreningen Folkbildningsrådet som enligt lag prövar frågor om fördelning av statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor.³⁹ Folkbildningsrådet beslutar också om statsbidragsvillkor som ska bygga på statens syften med statsbidraget.⁴⁰ Rådet får även besluta att helt eller delvis kräva tillbaka statsbidrag. Enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen får beslut som fattas i enlighet med samma förordning inte överklagas.⁴¹

Ansvarsfördelningen mellan staten och Folkbildningsrådet understryks i den senaste folkbildningspropositionen, där regeringen skriver:

Genom att staten inte detaljstyr stödet till folkbildningen, utan överlämnar åt Folkbildningsrådet att fördela statsbidraget till folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan utifrån de övergripande syften som riksdagen beslutat om, upprätthålls också en formell och principiell gräns mellan staten och folkbildningen.⁴²

³⁸ Prop. 1997/98:115, bet. 1997/98:KrU17 rskr. 1997/98:115.

³⁹ Lag (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

⁴⁰ För år 2021 se Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2021 – Villkor och fördelning*, 2021.

⁴¹ Förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Rätten att överklaga Folkbildningsrådets beslut har nyligen varit uppe för domstolsprövning (se dom av Kammarrätten i Stockholm, mål nr 8140-21, meddelad 2022-05-27). Prövningen gällde rådets beslut om att hålla inne beviljat statsbidrag och att inte längre bevilja statsbidrag till en folkhögskola. Domstolen kom fram till att folkhögskolan inte följt statsbidragsvillkoren och att folkhögskolans rätt till statsbidrag därmed upphör. Kammarrätten slog fast att rätten att besluta om vilka som ska få statsbidrag även innefattar en rätt att besluta om att rätten till statsbidrag upphör. I det aktuella fallet fäste domstolarna avgörande vikt vid de villkor som förenades med beslutet om statsbidrag. Jämför HFD 2019 ref. 43. Domen ger uttryck för att överklagandeförbudet gäller, men domstolen säger samtidigt att enskilda organ har rätt till domstolsprövning med stöd av artikel 6.1 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁴² Prop. 2013/14:172.

Regeringen styr därmed inte Folkbildningsrådet annat än genom den myndighetsuppgift som tilldelats organisationen, det vill säga att pröva, fördela och följa upp statsbidrag. Det gör regeringen framför allt genom regleringsbrev för anslag, förordning och riktlinjer.

Folkbildningen har utvärderats flera gånger

Sedan reformen 1991 har regeringen initierat fyra statliga utvärderingar av folkbildningen. I utredningarna från 1996 (SOU 1996:159) och 2004 (SOU 2004:30) var syftet att utvärdera om statens syften med statsbidraget hade infriats⁴³, vilket också var syftet i Statskontorets rapport från 2018.⁴⁴ 2012 års utredning (SOU 2012:72) handlade om hur staten borde utvärdera statsbidraget för folkbildningen.⁴⁵ Även om utmaningarna med att mäta effekter lyfts i några av rapporterna är den samlade bilden av utvärderingarna att statsbidraget till folkbildningen bidrar till statens mål.

2.1.2 Statens ekonomiska stöd till studieförbunden har varit relativt konstant

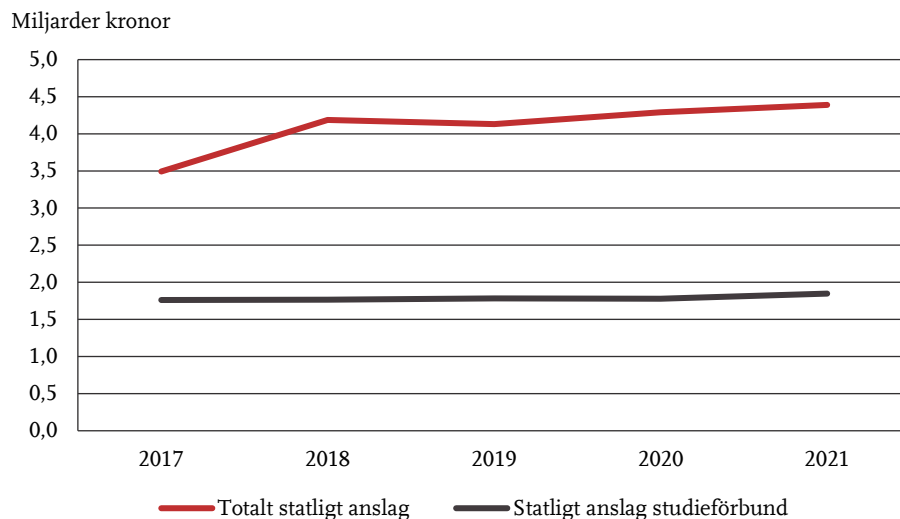
Statsbidraget till studieförbunden har legat ganska konstant de senare åren, se diagram 1. Ökningen av det totala statliga anslaget beror nästan uteslutande på regeringens särskilda satsningar på folkhögskolor, bland annat i form av utbyggnad av utbildningsplatser och särskilt prioriterade utbildningar. I rådets fördelning är relationen mellan studieförbundens och folkhögskolornas del av statsbidraget konstant över tid.

⁴³ Utredningarna resulterade också i en rad delbetänkanden: Folkbildning och vuxenstudier (SOU 1995:141); Cirkelsamhället: studiecirkels betydelser för individ och lokalsamhälle (SOU 1996:47); Värden i folkhögskolevärlden (SOU 1996:75); Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande (SOU 1996:122), Folkbildningens institutioner (SOU 1996:127); Tre rapporter om studiecirklar (SOU 1996:154); Folkbildningens särart? (SOU 2003:94); Folkbildning och integration (SOU 2003:108); Deltagares upplevelse av folkbildning (SOU 2003:112); Fyra rapporter om folkbildning (SOU 2003:125); Folkbildning och lärande med IKT-stöd (SOU 2004:8).

⁴⁴ Statskontoret, *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget*, 2018.

⁴⁵ SOU 2012:72.

Diagram 1 Totalt statsbidrag och studieförbundens del av statsbidraget, 2017–2021



Källa: Regleringsbrev 2021 Anslag 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 och Folkbildningsrådets årsredovisningar 2017–2021.

Kommuner och regioner ger också ekonomiskt stöd till studieförbunden. Detta stöd har dock minskat över tid, framför allt det kommunala. År 2020 uppgick kommuners och regioners stöd till folkbildningen till 600 miljoner kronor.⁴⁶

2.1.3 Folkbildningsrådets organisation

Folkbildningsrådet har tre medlemsorganisationer: Studieförbunden i samverkan, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO). I bransch- och intresseorganisationen Studieförbunden i samverkan ingår de tio studieförbunden⁴⁷, medan SKR och RIO representerar folkhögskolorna. Tillsammans utgör dessa Folkbildningsrådets representantskap, det högst beslutande organet inom föreningen. Representantskapet fastställer den ekonomiska ramen för Folkbildningsrådet.

⁴⁶ Folkbildningsrådet, *Folkbildningens betydelse för samhället 2020, 2021*, s. 32.

⁴⁷ Dvs. samtliga statsbidragsberättade studieförbund förutom Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna.

Rådets styrelse leder verksamheten och beslutar bland annat om fördelningen av statsbidrag till studieförbunden och de villkor som gäller för användningen av bidraget.⁴⁸ Styrelsen fastställer också verksamhetsplan och budget.

Folkbildningsrådet har ett kansli med ca 35 anställda, placerat i Stockholm.

2.1.4 Tio studieförbund är mottagare av statsbidraget

Det finns tio studieförbund som tar del av statsbidraget till folkbildningen⁴⁹:

- Arbetarnas bildningsförbund, ABF
- Bilda
- Folkuniversitetet
- Ibn Rushd
- Kulturens Bildningsverksamhet
- Medborgarskolan
- Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet, NBV
- Sensus
- Studieförbundet
- Studieförbundet Vuxenskolan

De flesta studieförbunden har sin bakgrund i folkrörelserna och deras behov av att utbilda sina medlemmar.⁵⁰ Studieförbunden har olika profil och inriktning och är även olika vad gäller organisation, storlek, geografisk spridning och ålder. Flera av studieförbunden har funnits under lång tid. Under 2000-talet har två nya förbund blivit statsbidragsberättigade: Ibn Rushd (2008) och Kulturens bildningsverksamhet (2010).⁵¹

Varje studieförbund har ett flertal medlems- eller samarbetsorganisationer knutna till sig. År 2021 uppgick antalet medlems- och samarbetsorganisationer på nationell nivå till över 380 och lokalt till minst 10 000.⁵²

⁴⁸ Styrelsen består av representanter för myndigheter, politik och forskning. Ingen ledamot företräder medlemmarna eller statsbidragsmottagarna.

⁴⁹ Även Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna tar del av statsbidraget till folkbildningen, men det är bara de tio som listas här som får statsbidraget fördelat via Folkbildningsrådet.

⁵⁰ Statskontoret, *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget*, 2018. Folkuniversitetet har inte sin bakgrund i folkrörelsen, utan växte fram ur universitetsvärlden.

⁵¹ Ibid.

⁵² Folkbildningsrådet, *Studieförbundens verksamhet: kontroll, transparens och kvalitet – särskild redovisning till regeringen 2021-04-15*, 2021.

Statsbidraget fördelas vidare till förbundens lokalavdelningar

Folkbildningsrådet fördelar statsbidraget till studieförbundens centrala organisationer som i sin tur förmedlar merparten av medlen till sina lokalavdelningar, som ansvarar för genomförandet av olika folkbildningsaktiviteter. Både riksorganisation och lokala avdelningar är självständiga juridiska personer med egna styrelser. Totalt finns 136 lokala avdelningar.⁵³ Folkbildningsverksamhet bedrivs antingen med medlems- och samarbetsorganisationer, eller med fria grupper/kamratcirkel, eller som programförd verksamhet.⁵⁴ Enligt uppgifter från Folkbildningsrådet för verksamhetsår 2019 bedrivs den största verksamheten (räknat i studietimmar) med fria grupper, men hos vissa studieförbund sker huvuddelen av verksamheten tillsammans med medlems- eller samarbetsorganisationer. Minst verksamhet bedrivs inom den programförda verksamheten.⁵⁵

Studieförbunden ansvarar för att den verksamhet som finansieras med statsbidrag svarar mot statens syften med bidraget samt följer statsbidragsvillkoren. Detta kallas för *anordnarskap*.⁵⁶

⁵³ Folkbildningsrådet, *Studieförbundens verksamhet: kontroll, transparens och kvalitet – särskild redovisning till regeringen 2021-04-15*, 2021.

⁵⁴ Folkbildning som bedrivs i fria grupper, även kallade *kamratcirkel*, avser i denna rapport en grupp privatpersoner som själva tar initiativ till att starta en cirkel eller ett folkbildningsarrangemang. Programförd verksamhet innefattar folkbildningsverksamhet som ingår i studieförbundens utannonserade utbud, det vill säga kurser som är öppna för alla att anmäla sig till. Folkbildningsverksamhet kan också arrangeras genom en annan samverkanspart, till exempel en förening eller organisation. Se Folkbildningsrådet, *Cirkelns betydelser – En studie om deltagare i studieförbundens studiecirkel 2019, 2020*, s. 11.

⁵⁵ Folkbildningsrådet har sporadiskt samlat in information om hur mycket verksamhet som bedrivs inom ramen för medlemsföreningar, samverkansorganisationer, fristående grupper och programförd/öppen verksamhet sedan 2012, och mer systematiskt sedan 2019. Folkbildningsrådets kategorisering har dock sett olika ut över åren, och studieförbunden har definierat sitt inrapporterade material på olika sätt sinsemellan. Det gör att underlaget inte är jämförbart över tid och att det finns brister i tillförlitligheten.

⁵⁶ Enligt statsbidragsvillkoren ska studieförbundet: bedriva en verksamhet där det tydligt framgår vid utlysande och genomförande att studieförbundet är anordnare; säkerställa den pedagogiska kvaliteten i verksamheten; ansvara för planering, genomförande och uppföljning av folkbildningsverksamheten på arrangemangsnivå; ha regelbunden kontakt med varje ledare. Se Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2021 - Villkor och fördelning*, 2021, s. 5–6.

Folkbildningen bedrivs i tre olika verksamhetsformer

Studieförbundens statsbidragsberättigade folkbildningsverksamhet bedrivs inom tre verksamhetsformer: *studiecirklar*, *kulturprogram* eller *annan folkbildningsverksamhet*.⁵⁷ Studiecirkeln ska utgöra basen i studieförbundens folkbildningsverksamhet.⁵⁸ En studiecirkel består av en mindre grupp personer som med en cirkelledare planmässigt bedriver studier genom samtal och dialoger. Studiecirkeln ska ha en dokumenterad studie- eller arbetsplan för cirkelns genomförande och för det studiemateriel som används. Annan folkbildningsverksamhet har en friare form jämfört med studiecirkeln – här är syftet att studieförbundet ska kunna pröva och utveckla nya former av folkbildningsverksamhet. Syftet med kulturprogrammen är att de ska ge deltagaren en kulturupplevelse, exempelvis genom föreläsning, utställning, musik, dans eller konst.

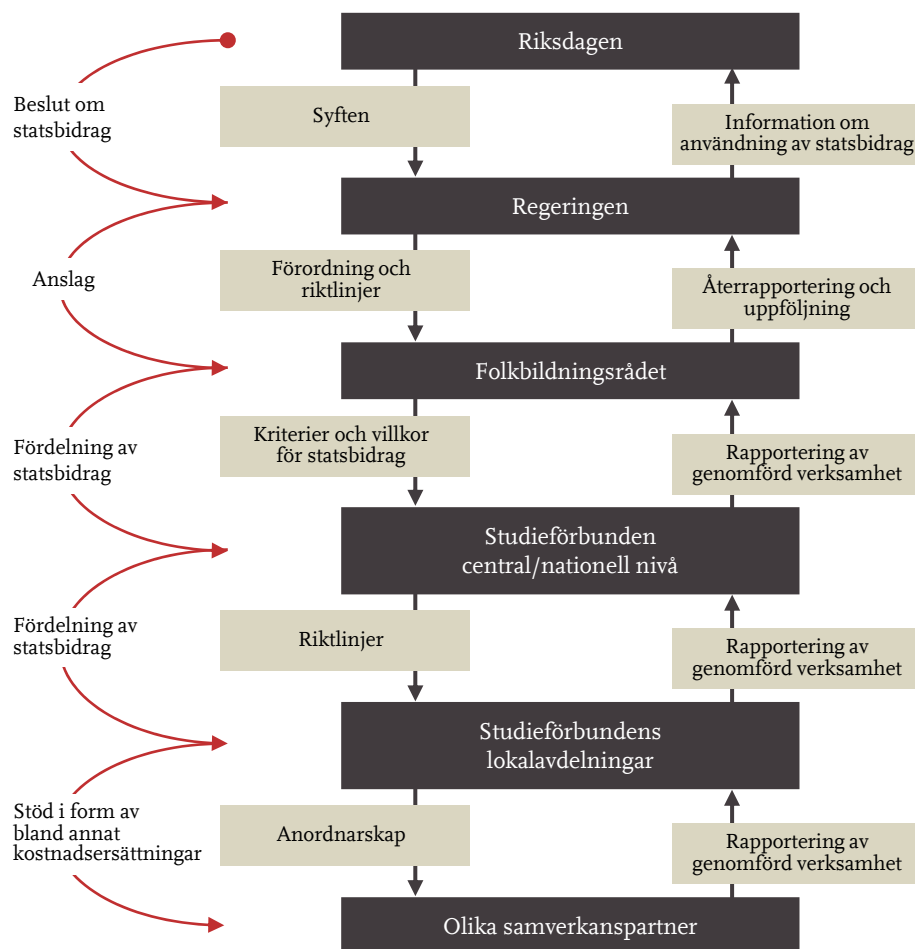
2.1.5 Styrningen av statsbidraget

Figur 1 nedan sammanfattar övergripande hur styrningen av statsbidraget går till, samt vilka aktörer som är involverade i styrningen och som tar del av bidraget.

⁵⁷ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2022 – Villkor krav och fördelning*, 2021, s. 8–11.

⁵⁸ 12 § andra stycket förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.

Figur 1 Styrningen av statsbidraget till studieförbunden



Riksdagen beslutar om syftena för statsbidraget och anslagets storlek. Regeringen beslutar om regleringsbrev för anslaget, samt utfärdar förordning och riktlinjer som styr Folkbildningsrådets arbete med statsbidraget.

Folkbildningsrådet fördelar statsbidraget vidare till de tio statsbidragsberättigade studieförbunden. Rådet bestämmer villkor för mottagare av statsbidraget, samt för fördelning och användning av bidraget.⁵⁹

⁵⁹ Statsbidragsvillkoren omfattar grundläggande villkor för att erhålla statsbidrag, organisatoriska villkor samt verksamhetsvillkor som bland annat ställer krav på anordnarskap. I villkoren regleras även den modell som statsbidraget till studieförbunden fördelas utifrån.

De tio studieförbunden fördelar statsbidraget vidare till sina lokalavdelningar och tar fram olika riktlinjer. Avdelningarna använder statsbidraget till bland annat programförd verksamhet, pedagogiskt stöd, arvoden till cirkelledare och föreläsare, kurslokaler, med mera. Lokalavdelningarna använder även statsbidraget till stöd för den folkbildningsverksamhet som förbundet anordnar tillsammans med olika samverkansparter.⁶⁰ Stödet kan bland annat ges i form av kostnadsersättningar.

Statsbidraget används även för administrationskostnader på Folkbildningsrådet och studieförbunden centralt och lokalt. Den statsbidragsberättigade verksamheten återspeglaras från lokal nivå upp via samtliga nivåer till riksdag.

2.2 Bidragsmodellen styr statsbidraget till studieförbunden

Folkbildningsrådets bidragsmodell bestämmer storleken på statsbidraget till varje enskilt studieförbund utifrån fastställda fördelningsprinciper och beräkningsunderlag. Folkbildningsrådets fördelning av statsbidrag till studieförbunden sker årligen. För att kunna motta statsbidrag lämnar studieförbunden varje år en verksamhetsredovisning med deltagarrapportering och antal studietimmar för genomförd folkbildningsverksamhet till rådet.⁶¹ Statsbidragsvillkoren styr vilken verksamhet som kan rapporteras som underlag. Nästkommande år fördelar rådet statsbidrag till studieförbunden i proportion till förbundens inrapporterade verksamhet från tre tidigare år.⁶²

Bidragsmodellen består av tre olika delar.⁶³ Den del som fördelas utifrån förbundens verksamhet som bedrivs i form av studiecirklar, annan folkbildningsverksamhet och kulturprogram är störst och utgör 82 procent. 62 procent av statsbidraget fördelas utifrån studieförbundens studiecirkelverksamhet.⁶⁴

⁶⁰ En samverkanspart kan vara en förening eller en organisation som studieförbunden har ett samarbete med, men också fristående grupper såsom kamratcirklar.

⁶¹ Verksamhetsrapporteringen görs genom Studieförbundens verksamhetsredovisning (STUV) som hanteras av Statistiska centralbyrån (SCB). Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2021 – Villkor och fördelning*, 2021.

⁶² Se bilaga 2 för en närmare beskrivning.

⁶³ Se bilaga 2 för en närmare beskrivning av samtliga delar.

⁶⁴ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2021 – Villkor och fördelning*, 2021.

Beräkningarna av denna del av bidraget baseras på följande indikatorer:⁶⁵

- *Studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet*: Fördelning till hälften utifrån antalet studietimmar⁶⁶ och till hälften utifrån antalet unika deltagare samt antalet korttidsutbildade⁶⁷ som rapporterats in de tre senaste åren.
- *Kulturprogram*: Fördelning utifrån antal kulturprogram som rapporterats in de senaste tre åren.

2.2.1 Bidragsmodellen ska reformeras till 2024

Det pågår för närvarande en översyn av bidragsmodellen och en ny modell ska vara på plats senast den 1 januari 2024. Bidragsmodellen har reformerats vid fyra tillfällen under 2000-talet.⁶⁸ Den nuvarande modellen började tillämpas 2017 efter en flerårig översynsprocess. Översynen resulterade bland annat i att bidragsdelarna för unika deltagare och korttidsutbildade ökade. Avsikten var att ge modellen en tydligare koppling till statens fyra syften med statsbidraget till folkbildningen.⁶⁹

En återkommande kritik mot bidragsmodellen är att den anses leda till en så kallad volymjakt hos studieförbunden, genom att den premierar kvantitet i form av inrapporterade studietimmar i stället för kvalitet.⁷⁰ Den nu pågående översynen har som mål att bidragsmodellen i högre grad ska främja kvalitet i folkbildningsverksamheten.

2.3 Omfattande verksamhet där musik dominerar

Under 2019⁷¹ arrangerade de tio studieförbunden 241 800 *studiecirklar* med drygt 1,5 miljoner deltagare (av dessa var nästan 600 000 unika deltagare) fördelade på 57 procent kvinnor och 43 procent män. Totalt antal studietimmar uppgick till 12,1 miljoner. År 2019 genomfördes också 74 400 arrangemang som *annan folkbildningsverksamhet* med 943 000 deltagare (496 000 unika deltagare), varav

⁶⁵ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2021 – Villkor och fördelning*, 2021, s. 12.

⁶⁶ En studietimme är 45 minuter.

⁶⁷ Unika deltagare ges värdet 1 och korttidsutbildade ges värdet 2. En individ kan enbart räknas som unik en gång i studiecirkelverksamhet och en gång i annan folkbildningsverksamhet, oberoende av hur många arrangemang individen deltar i.

⁶⁸ År 2001, 2007, 2012 och 2017.

⁶⁹ Folkbildningsrådet, *Folkbildningsrådets bidragssystem – Ett kunskapsunderlag inför en översyn*, 2021, s. 14–22.

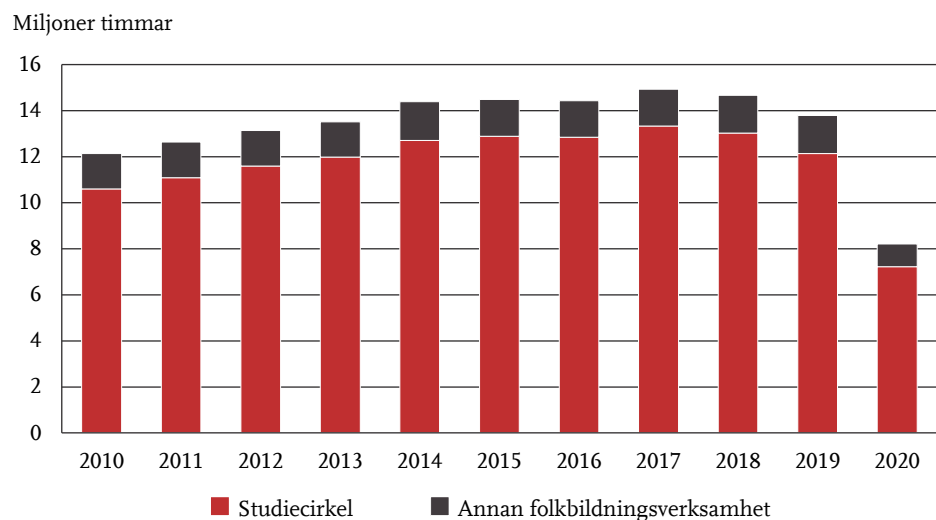
⁷⁰ Folkbildningsrådet, *Folkbildningsrådets bidragssystem – Ett kunskapsunderlag inför en översyn*, 2021, s. 14–22.

⁷¹ Studieförbundens verksamhet påverkades starkt av covid-19, vilket innebär att statistik för åren 2021 och 2020 inte ger en god bild av verksamhetens normalläge. Därför redovisas i stället statistik för 2019.

65 procent var kvinnor och 35 procent män. I kategorin *kulturprogram* genomfördes 365 500 arrangemang med drygt 19 miljoner besökare eller deltagare. Av dessa var 56 procent kvinnor och 44 procent män.⁷²

Fram till 2017 ökade antalet studietimmar inom studieförbundens folkbildningsverksamhet stadigt, medan det sjönk tillbaka under 2018 och 2019, vilket framgår av diagram 2. Mellan åren 2010 och 2019 har antalet studietimmar ökat med 15 procent. I diagrammet syns också den abrupta nedgång i studietimmar som följde med coronapandemin under 2020.

Diagram 2 Antal studietimmar för studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet, 2010–2020



Källa: Folkbildningsrådet.⁷³

Samtidigt som studietimmarna har ökat mellan 2010 och 2019 har antalet deltagare i studiecirkel minskat sedan 2012 (det första år vi har data för). Antalet unika deltagare i studiecirkel har minskat med ungefär tio procent mellan 2012 och 2019, från 664 000 till 600 000. Samtidigt har antalet unika deltagare ökat med omkring 30 procent inom annan folkbildningsverksamhet, från 380 000 till 496 000.

⁷² Folkbildningsrådet, *Årsredovisning och verksamhetsberättelse 2019, 2020*, s. 40–41. Klassificering svensk utbildningsnomenklatur (SUN). Antalet unika deltagare är *totalt* antal unika deltagare, till skillnad från antal unika deltagare per förbund (vilket skulle utgöra en högre siffra då en deltagare kan räknas som unik flera gånger), se mejl från Folkbildningsrådet, 2022-08-29.

⁷³ Statistik inkommen via mejl, 2021-06-15.

2.3.1 Ämnesområdet konst, musik och media är störst

Den vanligaste ämneskategorin inom studiecirkelarna är konst, musik och media.⁷⁴ År 2019 stod kategorin för 60 procent, eller 7,4 av 12,1 miljoner inrapporterade studietimmar. Den näst största ämneskategorin är humaniora som uppgick till 14 procent av alla studietimmar, följt av cirkel inom samhällsvetenskap som utgjorde fem procent av alla studietimmar. Deras andel av det totala antalet studietimmar har i stort varit oförändrad sedan 2010.⁷⁵

2.4 Kontrollsystemet för statsbidraget

Kontrollsystemet av statsbidraget är tillitsbaserat och bygger på att studieförbunden tar ansvar för sin egen verksamhet. I linje med detta är det studieförbunden som ansvarar för att kontrollera att den egna användningen av statsbidraget följer statsbidragsvillkoren och statens syfte. Studieförbunden ska enligt villkoren⁷⁶ genomföra löpande kvalitetssäkring och kontinuerligt utföra rimlighetskontroller av pågående verksamhet. I dessa rimlighetskontroller granskas volymökningar av deltagare, unika deltagare och arrangemang per kommun i samtliga verksamhetsformer. Om felaktig verksamhet upptäcks i de löpande kontrollerna ska den korrigeras av förbunden.

Studieförbunden ska också genomföra efterkontroller i form av särskild kontroll. Denna kontroll ska omfatta minst fem procent av den verksamhet som studieförbundet genomförde året innan och som rapporterats in till Folkbildningsrådet som underlag för statsbidrag. Därtill analyserar Folkbildningsrådet årligen förbundens inrapporterade verksamhet för att identifiera volymökningar, och kan i förekommande fall begära att studieförbunden ska kontrollera specifika verksamheter. Denna efterkontroll kallas för Folkbildningsrådets årliga rimlighetskontroll.

Om studieförbunden i efterkontrollerna upptäcker att felaktig verksamhet har rapporterats in som underlag för statsbidrag ska denna verksamhet justeras genom att reduceras eller strykas. Justeringarna ska rapporteras in till Folkbildningsrådet och ligger sedan till grund för rådets beräkningar av hur mycket av tidigare utbetalat statsbidrag som ska återkrävas av studieförbundet.

⁷⁴ Folkbildningsrådets verksamhetsstatistik, inkommen via mejl, 2022-03-17.

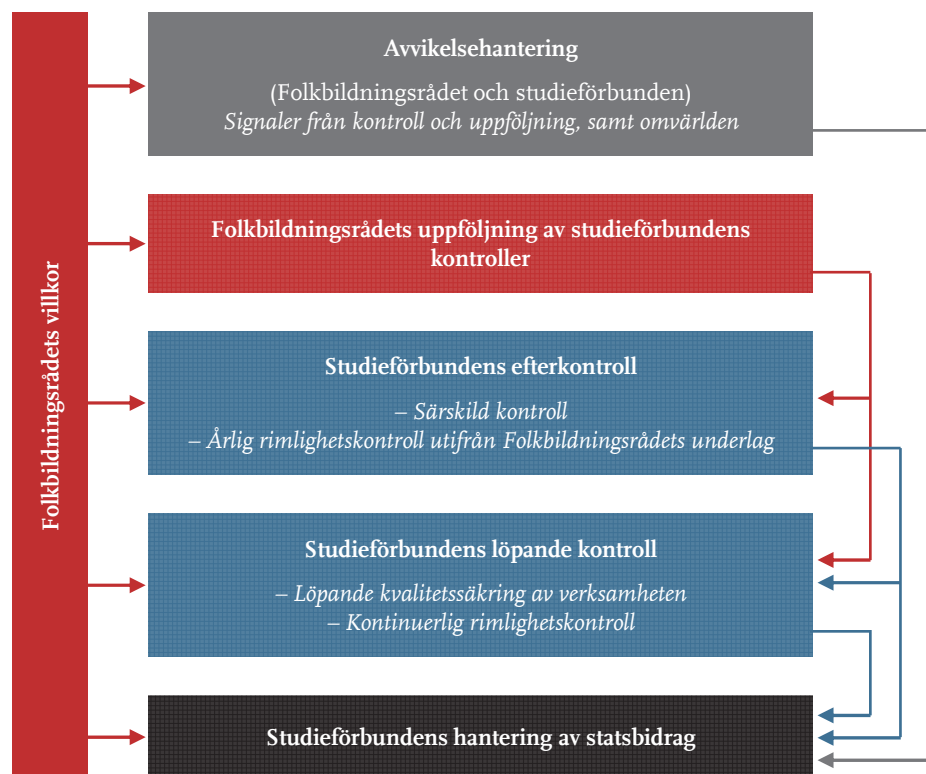
⁷⁵ Av de studietimmar som rapporterats inom kategorin konst, musik och media kan omkring tre miljoner hänföras till underkategorin improvisatorisk musik, rock, jazz, det vill säga musikbandverksamhet. Bandverksamheten utgör därmed nästan en fjärdedel av alla studietimmar inom cirkelverksamheten, och andelen har ökat något sedan 2010.

⁷⁶ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2021 – Villkor, krav och fördelning*, 2021.

Folkbildningsrådet ansvarar för att genom uppföljning säkerställa att studieförbundet utför den egna kontrollen så att felaktigheter så långt som möjligt förebyggs, upptäcks och rättas till. Därutöver ansvarar rådet för avvikelshantering. Avvikelsehanteringen innebär att rådet utreder misstänkt eller konstaterad felaktig användning av statsbidrag hos studieförbunden.⁷⁷ Även de flesta studieförbund har rutiner för att utreda misstänkt felaktig användning av statsbidrag, inklusive oegentligheter eller fusk.⁷⁸

I figur 2 nedan redovisar vi schematiskt folkbildningsaktörernas kontrollsystem för statsbidraget vad gäller styrning, kontrollåtgärder och ansvarsfördelning.

Figur 2 Kontrollsystemet för statsbidraget till studieförbunden⁷⁹



⁷⁷ Folkbildningsrådet, *Riktlinjer för Folkbildningsrådets hantering av avvikelser*, 2021.

⁷⁸ Dokumentation från studieförbunden maj 2021.

⁷⁹ Figuren beskriver hur kontrollsystemet såg ut verksamhetsåret 2021 med Folkbildningsrådets statsbidragsvillkor för 2021 som utgångspunkt. I rådets statsbidragsvillkor för 2022 ser kontrollsystemet något annorlunda ut sett till både utformning och innehåll.

Parallellt med studieförbundens reguljära kontroller har Folkbildningsrådet efter Järva även ålagt studieförbunden att genomföra två utökade särskilda kontroller av sin verksamhet. Den första utökade särskilda kontrollen genomfördes 2020 och omfattade verksamhetsåren 2017–2019. Den andra genomfördes 2021 och avsåg verksamhet som genomförts under 2020.⁸⁰

2.4.1 Revision genomförs av aktörernas årsredovisningar

I tillägg till de kontroller som genomförs av studieförbunden och Folkbildningsrådet sker också extern revision. Både studieförbunden och Folkbildningsrådet har krav på sig att årligen genomföra revision av årsredovisningen utförd av godkänd eller auktoriserad revisor.⁸¹ Syftet med revisionen är att lämna ett uttalande om huruvida de finansiella rapporterna i alla väsentliga avseenden har upprättats enligt ett tillämpligt ramverk för finansiell rapportering samt ger en rättvisande bild.⁸² Revisionen har inte som syfte att granska mot statsbidragsvillkoren eller specifikt identifiera oegentligheter i form av felaktig användning av statsbidrag.

2.4.2 Sedan 2021 pågår ett arbete för att stärka kontroll, transparens och kvalitet

Under 2019 fick Folkbildningsrådet information från flera studieförbund med verksamhet på Järvafältet i Stockholmsområdet om att de upptäckt misstänkt fusk och bedrägerier med statsbidrag i sina samarbeten med lokala föreningar.⁸³ Misstankarna rörde bland annat dubbelrapportering av deltagare och redovisning av falska kostnader för folkbildningsverksamhet. Den påföljande utredningen ledde till att fyra studieförbund fick betala tillbaka drygt 5,3 miljoner kronor till Folkbildningsrådet i felaktigt använt statsbidrag för 2019. Folkbildningsrådets begäran om en utökad särskild kontroll av studieförbundens verksamhet under åren 2017–2019 resulterade i ytterligare upptäckter av felaktigheter och återkrav om totalt 39 miljoner.

⁸⁰ Folkbildningsrådet, *Begäran om utökad särskild kontroll*, 2020; Folkbildningsrådet, *Uppföljningsbrev 2021*, 2021.

⁸¹ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2021 – Villkor och fördelning*, 2021; Folkbildningsrådet, *Stadgar för föreningen Folkbildningsrådet*, 2020.

⁸² Revisionen genomförs enligt ISA 200 punkt 3 (internationella revisionsstandarder).

⁸³ Folkbildningsrådet, "Flera studieförbund får betala tillbaka statsbidrag", hämtad 2022-09-07; Folkbildningsrådet, "Studieförbundens verksamhet i Järva utreds", hämtad 2022-09-07.

Regeringen begärde 2021 att Folkbildningsrådet skulle redovisa åtgärder för att komma till rätta med de problem som upptäckts. Folkbildningsrådet presenterade i april 2021 ett åtgärds paket med 18 åtgärder.⁸⁴ Syftet med åtgärderna är att stärka studieförbundens kontroll, öka transparensen i statsbidraget och öka fokus på vikten av kvalitet i studieförbundens verksamhet. Åtgärderna rör både studieförbundens och Folkbildningsrådets arbete. Den grundläggande ansvarsfördelningen i systemet ligger dock fast, det vill säga att förbunden genomför kontroll av sin egen verksamhet medan rådet följer upp kontrollerna.

Folkbildningsrådet redovisade resultatet av åtgärderna till regeringen i april 2022.⁸⁵ I sin redovisning bedömer rådet att stora steg har tagits i rätt riktning men att det också återstår arbete för att säkerställa att all verksamhet lever upp till de krav som ställs.

Bilaga 3 innehåller en vidare beskrivning av de senaste årens utvecklingsarbete.

⁸⁴ Folkbildningsrådet, *Studieförbundens verksamhet: kontroll, transparens och kvalitet. Särskild redovisning till regeringen 2021-04-15, 2021.*

⁸⁵ Folkbildningsrådet, *Kontroll, transparens och kvalitet i studieförbundens verksamhet – Folkbildningsrådets redovisning till regeringen 1 april 2022, 2022.*

3 Kontroll och uppföljning brister i flera led

I det här kapitlet presenterar vi våra iakttagelser vad gäller vår första granskningsfråga, det vill säga om Folkbildningsrådet och studieförbunden har ett effektivt kontrollsystem för statsbidraget. Vår övergripande bedömning är att det finns flera grundläggande problem i kontrollsystemet som gör att det inte på ett tillräckligt effektivt sätt förebygger, upptäcker och åtgärdar fel.

De villkor som styr statsbidragsanvändningen är helt centrala för att kunna bedöma vad som är statsbidragsberättigad folkbildning. Granskningen visar dock att rådets villkor och studieförbundens operationaliseringar ofta är så vida att statsbidraget riskerar att gå till annat än folkbildning. Riksrevisionens aktgranskning visar att studieförbunden i en betydande andel av sina arrangemang betalar ut kostnadsersättningar till samverkansparter utan tillräckligt underlag. Enligt Riksrevisionen finns också en överhängande risk för att statsbidraget går till privat konsumtion, till kommersiell verksamhet eller till att stödja föreningars egentliga verksamhet.

Granskningen visar att själva kontrollsystemet är omfattande. Studieförbunden genomför både löpande kontroller och efterkontroller, som rådet i sin tur sedan följer upp. Riksrevisionens bedömning är dock att systemet inte är utformat på ett sätt som gör att det på ett tillräckligt effektivt sätt fångar upp och rättar till fel. Risk- och väsentlighetsanalyser används inte på ett systematiskt sätt vilket leder till att kontrollerna inte är tillräckligt inriktade mot där det finns störst risk för felaktig användning av statsbidraget. Studieförbundens kontroller är heller inte enhetliga och varierar i ambitionsnivå. Få strykningar av verksamhet sker i efterkontrollerna, och strykningar sker inte på ett konsekvent sätt bland förbunden. Förbunden har dessutom svaga incitament för att stryka eftersom det kan leda till mindre framtida statsbidrag.

Rådets uppföljning är inte utformad på ett sätt som kan säkerställa att studieförbundens kontroller är effektiva, enligt Riksrevisionen. Uppföljningen är dokumentbaserad och rådet gör ingen analys eller egen kontroll av förbundens kontroller. Uppföljningen av studieförbundens ekonomi fångar dessutom inte alla risker. Rådets avvikelshantering har nyligen formaliserats men flera delar behöver utvecklas, enligt Riksrevisionen. Bland annat finns det risk för att oegentligheter inte utreds på ett enhetligt sätt av studieförbunden.

Efter händelserna på Järvafältet pågår ett utvecklingsarbete vid rådet för att stärka kontroll och uppföljning. Bland annat har rådet tillförts mer resurser för uppföljning och avvikelshantering. Rådet har också vidtagit åtgärder för att öka likvärdigheten i förbundens kontroller genom att tydligare styra dem mot risker. Ansvar och mandat är dock i flera fall oförändrat. Enligt Riksrevisionen kan det också ifrågasättas om rådets resurser för kontroll är tillräckliga.

3.1 Vida villkor minskar förutsättningarna för kontroll

Statsbidragsvillkoren utgör ramverket för statsbidragshanteringen och innehåller bestämmelser för hur statsbidraget ska fördelas, användas och kontrolleras. De är därför centrala för att säkerställa en korrekt användning av statsbidraget. Riksrevisionens granskning visar dock att flera av de statsbidragsvillkor som styr studieförbundens utbetalning av statsbidrag till samverkansparter och kamratcirkel är vida och otydliga. Den konkretisering av villkoren som studieförbunden och branschorganisationen Studieförbunden i samverkan gör bidrar bara i viss mån till tydligare bestämmelser. Detta skapar risk för att bidraget betalas ut till verksamhet som inte är folkbildning. Det skapar också problem i efterföljande kontroller av statsbidraget eftersom det inte är tydligt vad som utgör felaktig användning av bidraget.

3.1.1 Stort tolkningsutrymme för hur statsbidraget ska hanteras och användas

Folkbildningsrådet fastställer årliga statsbidragsvillkor och bidragskriterier för studieförbundens användning av statsbidraget i ett riktlinjedokument. Villkoren är generellt sett formulerade på en övergripande nivå. Enligt Folkbildningsrådet utgör villkoren ramarna för hanteringen och ska vara brett formulerade eftersom studieförbunden har olika profil och verksamhet, och det behöver därför finnas utrymme för olika tolkningar bland förbunden.⁸⁶

Av villkoren framgår en del avgränsningar som rör studieförbundens användning av statsbidraget och kostnadsersättningar, bland annat att⁸⁷:

- ersättning till samverkanspart endast får utgå för kostnader direkt förknippade med folkbildningsverksamheten.

⁸⁶ Intervjuer med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2021-09-13, 15 och 30.

⁸⁷ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2021 – Villkor och fördelning*, 2021. Det finns även några andra villkor som rör gränsdragningar mot annan verksamhet. I granskningen har vi dock valt att fokusera på följande villkor eftersom det enligt Riksrevisionen finns förhöjda risker vad gäller kostnadsersättningar med dessa.

- statsbidraget inte får användas till verksamhet med kommersiellt syfte.
- statsbidraget inte får användas till ett allmänt verksamhets- och organisationsstöd som kan användas av föreningar och organisationer för att finansiera den egentliga verksamheten.

I Folkbildningsrådets villkor framgår dock inte vilka underlag som måste finnas innan ersättningar betalas ut, som till exempel kvitton i original, betalbevis, faktura eller annat underlag som kan styrka samverkanspartens kostnader. Det framgår heller inte hur eller var gränsen till annan verksamhet ska dras.

Folkbildningsrådet framhåller att bidragssystemet förutsätter att studieförbunden tar ansvar för sin verksamhet. Studieförbunden ska utöver villkoren ta fram egna riktlinjer samt studieförbundsgemensamma överenskommelser inom Studieförbunden i samverkan som komplement till Folkbildningsrådets statsbidragsvillkor.⁸⁸ Rådet uppger vidare att det förutsätter att studieförbunden kan visa att det finns underlag för de kostnadsersättningar som de betalar ut och att även revisionen granskar detta.⁸⁹ Den årliga revisionen som revisionsbyråerna genomför har dock inte som syfte att granska om statsbidraget har använts enligt villkoren för statsbidrag.

Granskningen visar vidare att de operationaliseringar som rådet förväntar sig att studieförbunden ska göra gemensamt och var för sig inte alltid har gjorts. Branschorganisationen Studieförbunden i samverkan tog 2020 fram en överenskommelse i syfte att förtydliga Folkbildningsrådets villkor om ersättningar till samverkanspart. Överenskommelsen anger att studieförbunden ska undvika kostnadsersättningar genom att ta större eget ansvar för inköp av material, utrustning etc. Kostnadsersättningar kan enbart gå till folkbildningsverksamhet och förbunden ska aldrig godkänna ersättning för kostnader som kan kopplas till personliga levnadskostnader. Därutöver anger överenskommelsen att studieförbunden ska kräva originalkvitton och fakturaunderlag från föreningar och samarbetsparter som genomför mycket verksamhet samt har många deltagare och höga kostnadsersättningar.⁹⁰

Även om överenskommelsen något mer konkretiserar rådets villkor finns även här ett för stort tolkningsutrymme, enligt Riksrevisionen. Det gäller både vad som ska räknas som personliga levnadskostnader och när studieförbundet behöver kräva in underlag innan det betalar ut kostnadsersättningar.

⁸⁸ Intervjuer med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2021-09-13, 15 och 30.

⁸⁹ Intervju med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2022-01-27.

⁹⁰ Studieförbunden i samverkan, *Studieförbundens gemensamma överenskommelser*, 2020.

Studieförbunden har tagit fram egna riktlinjer för kostnadsersättningar men Riksrevisionens genomgång visar att det finns stora variationer i dessa.⁹¹ Vissa är detaljerade medan andra är mycket övergripande, både vad gäller krav på underlag och vad studieförbunden kan ersätta.

När det gäller gränsdragningen till kommersiell verksamhet och föreningens egentliga verksamhet finns inga närmare operationaliseringar, varken i form av överenskommelser eller studieförbundsspecifika.

Det saknas alltså i stort tydliga och gemensamma bestämmelser för hur studieförbunden ska använda statsbidraget och hur kostnadsersättningar ska hanteras. Det skapar i sin tur risk för att statsbidraget går till annat än folkbildning. Riksrevisionens aktgranskning som presenteras i nedanstående avsnitt 3.1.2–3.1.6 synliggör denna risk.

3.1.2 Kostnadsersättningar betalas ut på otillräckligt underlag

Riksrevisionen har i granskningen gått igenom ca 370 arrangemang som fick kostnadsersättningar från studieförbunden under våren 2021⁹² för att bedöma om det fanns tillräckliga underlag för utbetalning, såsom kvitton i original, betalbevis, faktura eller annat underlag som kan styrka samverkanspartens kostnader. Enligt Riksrevisionens bedömning fanns inte tillräckligt underlag för förbundens utbetalningar i 163 arrangemang, motsvarande 44 procent.⁹³

⁹¹ Riksrevisionens granskning avser de riktlinjer som förbunden hade i maj 2021. Flera förbund uppgav i mars 2022 att de uppdaterat sina riktlinjer för sina kostnadsersättningar för att stärka kontrollen av kostnadsersättningar. Riksrevisionen har tagit del av dessa men inte granskat dem.

⁹² Se bilaga 1 för en närmare beskrivning av urvalet och aktgranskningen.

⁹³ När vi gick genom akterna saknades tillräckliga underlag för utbetalning av kostnadsersättningarna i ett stort antal akter. Riksrevisionen följde därefter upp med följdfrågor till studieförbunden för att kontrollera att underlaget av misstag inte skickats med. I flera fall skickades då underlag in, men det fanns tydliga indikationer på att dessa inte alltid hade legat till grund för studieförbundens utbetalningar utan att de tagits fram till följd av Riksrevisionens begäran. Andelen utbetalningar med ej tillräckliga underlag är därför troligen högre än 44 procent.

Följande exempel från fyra olika studieförbund kan illustrera dessa brister:

Exempel 1: En förening har fått ersättning för inköp av musikinstrument på 14 400 kronor men det saknas kvitto för inköpet.

Exempel 2: En förening har fått månatlig ersättning för hyra på 20 400 kronor men det saknas transaktionsbevis på att föreningen betalat hyran. Inskickad hyresavi avser dessutom annan adress än den uppgivna för genomförda arrangemang.

Exempel 3: En studiecirkel har fått ersättning på 1 100 kronor för inköp av garn och stickpinnar långt efter att cirkeln avslutats.

Exempel 4: En studiecirkel har fått bidrag på 2 059 kronor för inköp av keyboard men det saknas transaktionsbevis som kan styrka att cirkeln har haft utlägget.

3.1.3 Risk för att statsbidraget går till privat konsumtion

Statsbidraget ska enligt villkoren endast gå till kostnader som är faktiskt förknippade med folkbildningen. Eftersom det inte finns tydliga avgränsningar för vilka sådana kostnader är finns risk för att statsbidraget kan gå till privat konsumtion. Aktgranskningen visar att runt 25 kamratcirkelar har fått ersättning för inköp som enligt Riksrevisionen kan ha finansierat privat konsumtion. Det handlar bland annat om inköp av livsmedel, stora mängder drivmedel, ersättning för hyra och kapitalvaror (som till exempel musikutrustning och IT-utrustning). Under 2020 kom studieförbunden överens om att i större utsträckning köpa in eget material och utrustning för att låna ut till studiecirkelar.⁹⁴ I aktstudien kan vi se att detta har fått visst genomslag, men i de flesta fall som rör inköp av kapitalvaror har studiecirkeln fått behålla varan.

⁹⁴ Studieförbunden i samverkan, *Studieförbundens gemensamma överenskommelser*, 2020.

Följande exempel från fyra olika studieförbund illustrerar risken för att ersättning går till privat konsumtion:

Exempel 1. En studiecirkel som haft som mål att sy, virka, sticka och pyssla, och som drivits av en anställd på berört förbund tillsammans med närstående, har fått ersättning för inköp på totalt 5 516 kronor. Ersättningen gäller inköp av bland annat väggfärg, spackel, rollerset, kaféset, mörkläggningsgardiner, klädställning, usb-minnen och usb-kabel, blomjord, krukväxt, fika och täcke.

Exempel 2. En studiecirkel som haft som mål att skapa recept av norrländska delikatesser och hitta gott vin som passar till har fått ersättning på totalt 1 360 kronor för bland annat inköp av parmesanost, prosciutto och rucola samt fem hämtmiddagar från restaurang. Inköpet gjordes långt efter att cirkeln avslutats. Studieförbundet strök arrangemanget efter Riksrevisionens granskning, men krävde inte tillbaka ersättningen eftersom det fanns överenskommelse om ersättning.

Exempel 3. Ett musikband som bildat studiecirkel för att repa och utveckla sin musik har fått ersättning på 3 454 kronor för inköp av mikrofon, mikrofonstativ och mikrofonkabel. Bandet har fått behålla utrustningen.

Exempel 4. En frilansjournalist som lett tre studiecirklar i filmproduktion har fått ersättning på totalt 6 480 kronor för inköp av skrivare, hårddisk, bläckpatroner, ljudkablar och kontorsmateriel. Cirkelledaren har fått behålla utrustningen.

3.1.4 Risk för att statsbidraget subventionerar kommersiell verksamhet

Ett annat exempel där det enligt Riksrevisionen finns en gränsdragningsproblematik är villkoret om att statsbidraget inte får användas till verksamhet med kommersiellt syfte.⁹⁵ Studieförbunden i samverkan uppger att detta är ett svårtolkat villkor, och något man arbetat med länge utan att komma fram till en gemensam överenskommelse om. Utmaningen ligger i att bland annat definiera vad som menas med kommersiell verksamhet och var gränsen går.⁹⁶ Även flera studieförbund har framhållit att detta villkor är svårtolkat.⁹⁷ Studieförbunden har exempelvis behov av att köpa in tjänster från föreläsare i sin verksamhet utan att detta anses strida mot villkoret.

⁹⁵ 7 § förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.

⁹⁶ Intervju med representanter för Studieförbunden i samverkan, 2021-12-21.

⁹⁷ Intervjuer med förbundschefer på studieförbund SF1, SF2, SF3. Intervjuerna genomfördes under perioden dec 2021 – feb 2022.

Riksrevisionen ser en risk för att avsaknaden av en tydlig gränsdragning öppnar upp för att statsbidraget subventionerar kommersiell verksamhet, vad gäller studiecirklar med koppling till närstående bolag. I aktgranskningen finns närmare tjugo arrangemang där cirkelledaren eller kontaktpersonen har ett eget bolag eller enskild firma inom det verksamhetsområde där de driver studiecirklar. Studiecirkklarna har ofta genomförts på samma adress som bolaget. Av aktstudien framgår att det är vanligt att dessa studiecirklar får ersättning för hyra av lokal av det studieförbund som de samarbetar med. Det finns klara indikationer på att studieförbundens ersättning vissa gånger är omfattande.

Riksrevisionen ser att det kan finnas goda skäl för studieförbunden att anordna verksamhet med exempelvis cirkelledare som har egna bolag, eftersom dessa tjänster kan vara nödvändiga för att förbunden ska kunna genomföra olika typer av folkbildningsverksamhet. Studieförbundens anordnarskap blir här viktigt för att säkerställa att statsbidrag inte subventionerar kommersiell verksamhet. I de ärenden Riksrevisionen har granskat har det dock inte framgått av inskickad dokumentation om berörda studieförbund har utrett kopplingen till bolag och eventuell risk för att kostnadsersättningen till studiecirkeln subventionerar bolagets verksamhet. Kopplingen till bolag har Riksrevisionen sökt fram information om.

Följande exempel kan illustrera risken för att statsbidraget subventionerar kommersiell verksamhet:

Exempel 1. En förening genomför ett stort antal studiecirklar i dans. Föreningens kontaktperson har också ett bolag som bedriver betalkurser i dans i de lokaler där studiecirkklarna bedriver sina danskurser. Studieförbundet betalade under 2020 drygt 230 000 kronor i hyresersättning till föreningen, vilket motsvarade 90 procent av bolagets hyra. Föreningen, som hyr lokaler av ett annat närstående bolag, har dessutom inskrivet i sitt hyresavtal sedan tio år tillbaka att hyran till det närstående bolaget ska betalas när ersättningen från berört studieförbund har betalats ut. Det finns därmed tydliga indikationer på att samarbetet har pågått länge och att studieförbundets ersättning subventionerar kommersiell verksamhet.

Exempel 2. En cirkelledare har bedrivit ett 20-tal studiecirklar för kreatörer under vårterminen 2021 på den adress där hen har ett aktiebolag. Aktiebolaget är inhytt i ett kontorshotell på en exklusiv affärsgata i Stockholm och bolagets hyresavtal har redovisats som underlag för studiecirkelns kostnader. Studieförbundet, som uppger att det haft samarbete med cirkelledaren sedan 2018, har betalat 84 000 kronor per år i hyresersättning till cirkelledaren, motsvarande 86 procent av hens årshyra för kontorshotellet. Under pandemin framgår det att studiecirkklarna har bedrivits på distans men cirkelledaren har ändå fått ersättning för hyran.

Folkbildningsrådet uppger att det nyligen har initierat ett arbete med att förtydliga vad som gäller för gränsdragning mot verksamhet med kommersiellt syfte.⁹⁸

3.1.5 Risk för att statsbidraget finansierar föreningars egentliga verksamhet

Den folkbildningsverksamhet som studieförbunden anordnar tillsammans med föreningar utgör en stor och viktig del av förbundens verksamhet. Riksdagen har understrukit att "folkbildningens nära samarbete med folkrörelser och föreningslivet är ett stöd till utveckling av medlemmarnas och funktionärernas förmåga att verka för organisationens syften och som sådant utomordentligt betydelsefullt".⁹⁹ Riksdagen har samtidigt slagit fast att statsbidraget inte får fungera som ett allmänt verksamhets- eller organisationsstöd som kan användas av föreningar och organisationer för att finansiera den egentliga verksamheten. Riksdagen understryker vikten av att slå vakt om denna gränsdragning i folkbildningens kvalitetsarbete.¹⁰⁰ Enligt Riksrevisionen är det statsbidragsvillkor som styr gränsdragningen mot föreningars egentliga verksamhet inte tillräckligt tydligt, vilket i förlängningen skapar risk för att studieförbundens kostnadsersättningar till sina samverkansparter blir ett allmänt verksamhetsstöd.

Enligt Folkbildningsrådet ska det finnas en rågång mellan föreningars egentliga verksamhet och det som studieförbunden ska bidra med. Studieförbundens samarbete med föreningar ska syfta till ett mervärde. Det ska skapa förutsättningar för föreningars verksamhet genom exempelvis utbildning för förtroendevalda, men inte göra om det som är föreningars kärnverksamhet till studiecirklar.¹⁰¹

I statsbidragsvillkoren har Folkbildningsrådet operationaliserat riksdagens krav på en gränsdragning till föreningars egentliga verksamhet. Villkoret fastställer att: "reguljär föreningsverksamhet, till exempel sammanträden, förenings- eller planeringsmöten och liknande, kan inte rapporteras in som underlag för statsbidrag".¹⁰² Det finns ingen studieförbundsgemensam överenskommelse som operationaliserar villkoret ytterligare. Inte heller i förbundens egna riktlinjer finns någon tydligare operationalisering.

Enligt Riksrevisionen finns det risk för att operationaliseringen i villkoret kan tolkas som att det endast är föreningars möten och sammanträden som inte får

⁹⁸ Svar från Folkbildningsrådet i samband med Riksrevisionens faktagranskning, 2022-08-30.

⁹⁹ Prop. 2005/06:192, s. 57, bet. 2005/06:KrU14 2005, rskr. 2005/06:322.

¹⁰⁰ Prop. 2005/06:192, s. 57, bet. 2005/06:KrU14 2005, rskr. 2005/06:322.

¹⁰¹ Intervju med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2022-01-27.

¹⁰² Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2021 – Villkor och fördelning*, 2021.

rapporteras in som underlag för statsbidrag, medan övrig verksamhet är rapporteringsbar och därmed statsbidragsberättigad. Enligt Riksrevisionen öppnar detta upp för en gråzon där även föreningars egentliga verksamhet kan rapporteras in som underlag för statsbidrag. I den aktstudie som Riksrevisionen genomfört finns indikationer på detta. Av aktstudiens ca 270 föreningsarrangemang uppskattar vi att det i närmare hälften av arrangemangen finns risk för att kostnadsersättningar har gått till ett allmänt verksamhetsstöd till föreningen.

Det handlar främst om att de ersättningar som studieförbunden betalar ut till sina samverkansparter ofta är omfattande. Det är ofta lokalkostnadshyra som förbunden ersätter föreningar för. Ersättningen uppgår i vissa fall till runt 80–90 procent, ibland hela hyran. Därutöver kan föreningarna få ersättning för andra löpande kostnader som el, internetabonnemang, försäkringskostnader, kostnader för tryck samt olika typer av utrustning och material som föreningen behöver för sin verksamhet. Ett förbund menar att det i princip kan ta samtliga kostnader som en förening behöver för att genomföra ett arrangemang, så länge det inte handlar om föreningens styrelsemöten.¹⁰³ Den samlade ersättningen som studieförbunden betalar ut till sina samverkansparter kan därför uppgå till betydande belopp.

Aktstudien visar också att det i flera fall inte finns en tydlig koppling mellan kostnadsersättning och det arrangemang som föreningen har fått ersättning för. Ersättningen kan till exempel ha utgått för en kostnad som föreningen har haft efter att arrangemanget har genomförts. Ofta saknas dessutom verifikat för föreningens angivna kostnader. Det skapar enligt Riksrevisionen även risk för att föreningar får ersättning för kostnader som de i själva verket inte har haft. I granskningen har vi exempelvis sett att en förening fått ersättning för hyra av lokaler som den själv äger utan verifikation på att förbundet hyrt lokalen av föreningen.

Av inskickat material framgår också att föreningarnas studiecirklar ofta verkar pågå över lång tid och ofta inom föreningens egentliga verksamhet. Det kan till exempel handla om att körer delar in sig i studiecirklar när de övar eller handarbetsföreningar som bedriver cirklar i handarbete. Riksrevisionen är medveten om att det kan vara svåra gränsdragningar och att det kan finnas behov av pedagogiskt stöd även inom föreningars egentliga verksamhet, och för föreningar vars syfte är att skapa eller lära. Men när studiecirklar pågår över lång tid finns det enligt Riksrevisionen skäl att ställa frågetecknen om varför stödet är så långvarigt och om stödet i själva verket kan ses som ett verksamhetsstöd.

¹⁰³ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2021 – Villkor och fördelning*, 2021.

När stora delar av en samverkansparts löpande kostnader täcks av studieförbundets kostnadsersättningar under längre tid implicerar det dessutom att studieförbunden bedömer att stora delar av föreningens verksamhet är folkbildningsverksamhet, enligt Riksrevisionen. Vi kan förstå detta förhållningssätt utifrån det sätt som villkoret har operationaliserats. Flera studieförbund lyfter i aktstudien att deras stöd är i enlighet med villkoren, eftersom studiecirkelarna inte handlar om styrelsemöten eller andra möten i föreningen.¹⁰⁴ Samtidigt reser det frågetecken om omfattningen på stödet är rimligt, utifrån den gränsdragning mot föreningars egentliga verksamhet som riksdagen poängterat och utifrån den bildningsroll som förbunden ska ha gentemot föreningarna.

Utöver otydliga gränsdragningar i statsbidragsvillkoret finns enligt Riksrevisionen också skäl att ställa frågetecken gällande incitamentsstrukturen i statsbidragsmodellen. Riksrevisionen konstaterar att det kan finnas ekonomiska incitament för förbunden att ha omfattande föreningssamarbeten eftersom det innebär att de kan rapportera in större verksamhetsvolym och därmed få mer i framtida statsbidrag. Det finns även ekonomiska incitament för föreningar att samarbeta med studieförbunden. Om förbunden betalar ut stora kostnadsersättningar ökar det dessutom risken för att föreningar söker samarbete främst i syfte att få bidrag, enligt Riksrevisionen.

3.1.6 Överenskommelser om ersättningar dokumenteras sällan

Statsbidragsvillkoren anger att studieförbunden ska dokumentera sin folkbildningsverksamhet. Det finns dock inga närmare krav på dokumentation, till exempel att studieförbunden ska dokumentera sina ersättningar till studiecirklar eller samverkansparter.¹⁰⁵ I majoriteten av de ärenden som Riksrevisionen gått igenom i aktgranskningen går det inte att hitta dokumentation om hur studieförbund och samverkansparter/kamratcirklar har kommit överens om den ersättning som betalats ut och vilka som slutit överenskommelsen. Flera studieförbund uppger att överenskommelser om ersättning till samverkansparter oftast sker muntligt.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Riksrevisionens sammanställning av aktstudie 2021.

¹⁰⁵ Intervjuer med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2021-09-13, 15 och 30.

¹⁰⁶ Riksrevisionens sammanställning av aktstudie 2021. Av totalt 120 granskade föreningssamarbeten hade 30 någon form av avtal där det framgick vilka aktiviteter som samverkansparten åtog sig att genomföra och vilken kostnadsersättning som skulle utgå från förbundet för detta. Vi kan dock inte av inskickad dokumentation se om studieförbundet även sluter andra överenskommelser med samverkansparten. Ett förbund uppger exempelvis att det också sluter muntliga överenskommelser om andra ersättningar.

Av aktstudien framgår också att flera av samarbetena är långvariga och att det därmed är sannolikt att förbunden betalat ut relativt stora kostnadsersättningar. Det är därför anmärkningsvärt att det finns så lite dokumentation om kostnadsersättningarna, enligt Riksrevisionen.

Enligt förordningen om statsbidrag till folkbildningen ska Folkbildningsrådet i sin handläggning av statsbidraget följa vissa krav i förvaltningslagen, bland annat dokumentation och motivering av beslut.¹⁰⁷ I förordningen finns inga uttryckliga krav på hur studieförbunden ska hantera kostnadsersättningar till sina samverkansparter. Eftersom det i praktiken är studieförbunden som fördelar statsbidraget vidare till folkbildningsverksamhet har frågan om vilka krav som bör ställas på studieförbundens dokumentation och hantering av kostnadsersättningar väckts under granskningen. Enligt Riksrevisionen finns det anledning att närmare utreda frågan om vilka krav som bör ställas på denna dokumentation och om hanteringen kan ses som myndighetsutövning.

3.2 Risk- och väsentlighetsanalyser används inte som systematisk input till kontrollerna

Både Folkbildningsrådet och studieförbunden har krav på sig att genomföra risk- och väsentlighetsanalyser (RoV). Analyserna är en central del i ett kontrollarbete och bidrar till att kontrollresurser används på ett effektivt sätt genom att kontroller styrs mot där det finns störst risk för fel. Detta blir viktigt inom folkbildningen där bara studiecirkelverksamheten årligen innefattar 266 600 studiecirklar och nära 1,7 miljoner deltagare.¹⁰⁸ Risk- och väsentlighetsanalyser bör därför ligga till grund för både den löpande kontrollen och efterkontrollerna av statsbidraget.

Granskningen visar att rådet saknar ett systematiskt arbete med risk- och väsentlighetsanalyser, men att rådet i större utsträckning har börjat använda sig av riskparametrar i efterkontrollerna under de senaste åren. Vidare har Riksrevisionen endast i begränsad utsträckning tydligt kunnat se hur förbunden använder RoV i sitt kontrollarbete. Det genomförs inte heller någon övergripande riskanalys som inkluderar hela kontrollsystemet, som i sin tur kan ge input i rådets arbete med att

¹⁰⁷ Se 18 § i förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Enligt denna paragraf ska rådet tillämpa följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) när det handlägger ärenden enligt förordningen: 5 § om legalitet, objektivitet och proportionalitet, 10 § om partsinsyn, 16–18 §§ om jäv, 23 § om utredningsansvaret, 24 § om när man får lämna uppgifter muntligt, 25 § om kommunikation, 31 § om dokumentation av beslut, 32 § om motivering av beslut, 33–34 §§ om underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till.

¹⁰⁸ Folkbildningsrådet, "Om studieförbund", hämtad 2022-06-13.

ta fram kontrollåtgärder. Detta försämrar förutsättningarna för ett effektivt kontrollsystem, enligt Riksrevisionens bedömning.

3.2.1 Folkbildningsrådet saknar ett systematiskt arbete med RoV men har börjat införa riskparametrar i kontrollerna

Redan 2011 rekommenderade Riksrevisionen Folkbildningsrådet att kontrollera statsbidraget utifrån risk- och väsentlighetsanalyser, då detta saknades.¹⁰⁹ Regeringen förde året därpå in ett återrapporteringskrav om redovisning av rådets RoV. Trots det saknar rådet fortfarande ett systematiskt och samordnat arbete med att ta fram sådana analyser som kan användas som input i kontrollen av statsbidraget, enligt Riksrevisionens bedömning.

Folkbildningsrådet uppger att det inte arbetar strukturerat med att genomföra RoV, men beskriver att det undersöker vilka risker som finns i rådets kärnprocesser. Detta arbete dokumenteras dock inte, utan den kunskapen uppges vara knuten till enskilda handläggare som jobbar med processerna. Någon övergripande RoV av statsbidragssystemet görs inte regelbundet. Den senaste övergripande analysen som Riksrevisionen har tagit del av är från 2017.

Angående studieförbundens risk- och väsentlighetsanalyser så begär rådet in dessa, men gör ingen analys eller sammanställning av dem. Folkbildningsrådet uppger till Riksrevisionen att de tidigare inte har haft tillräckliga resurser för att närmare analysera förbundens arbete med RoV.¹¹⁰

Enligt Riksrevisionen är det anmärkningsvärt att Folkbildningsrådet inte på ett mer systematiskt sätt arbetat med RoV, både i förhållande till studieförbunden och i förhållande till de kontroller som ska genomföras av studieförbundens folkbildningsverksamhet. Bristen på systematik och avsaknaden av en övergripande analys minskar riskanalysernas användbarhet som input i arbetet med att utforma kontrollåtgärder. Om rådet hade haft processer för att regelbundet sammanställa och analysera förbundens risker hade det troligen kunnat bidra till en mer träffsäker och effektiv kontroll av statsbidrag. Folkbildningsrådet har dock identifierat ett behov av att öka och utveckla arbetet med riskanalyser i uppföljningen av folkbildningsverksamheten.¹¹¹

¹⁰⁹ Riksrevisionen, *Statens stöd till studieförbunden*, 2011, s. 65.

¹¹⁰ Intervju med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2021-10-27; Folkbildningsrådet, *Folkbildningsrådets arbete med risk- och väsentlighetsanalys i statsbidragsgivningen*, 2021.

¹¹¹ Intervju med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2021-10-27; Folkbildningsrådet, *Folkbildningsrådets arbete med riskanalyser*, 2021.

Granskningen visar att efter Järva har rådet i större utsträckning börjat använda sig av riskparametrar i kontrollen av statsbidraget – tidigare har enbart rimlighetskontrollerna utgått från ett riskperspektiv. I de utökade särskilda kontrollerna som genomfördes 2020 och 2021 bestämde rådet för första gången vilka riskparametrar som studieförbundens urval i en kontroll skulle utgå från.¹¹² Riksrevisionen har inte kunnat bedöma effekten av användningen av riskparametrar i de utökade särskilda kontrollerna, men noterar att studieförbunden upptäckte fler felaktigheter i verksamheten under de verksamhetsår som träffades av kontrollerna.¹¹³

Från och med 2022 ska den särskilda kontrollen, nu kallad efterkontrollen, genomföras utifrån riskvariabler. Rådet uppger att dessa kommer att tas fram hösten 2022 och baseras på analyser av de senaste årens verksamhetsstatistik samt förbundens inrapporterade verksamhet och kontroller.¹¹⁴

3.2.2 Studieförbundens användning av RoV är inte helt tydlig

Studieförbunden har under flera år haft krav på sig att genomföra ett systematiskt arbete med risk- och väsentlighetsanalyser. Vår genomgång av studieförbundens analyser mellan 2017–2021 visar att samtliga förbund tar fram någon form av analys men att utformningen skiljer sig till stor del åt mellan förbunden.¹¹⁵ Det är också ofta svårt att se hur analyserna används av studieförbunden i deras kontrollverksamhet.

I princip samtliga förbund uppger att de använder RoV som underlag i den särskilda kontrollen. Ett flertal uppger också att analyserna är en del i arbetet med den löpande kontrollen. I det underlag Riksrevisionen har tagit del av är det dock bara några av förbundens RoV som tydligt går att koppla till kontrollverksamheten, och som är tydligt integrerad i utformningen eller genomförandet av en kontroll. Övriga förbunds arbete med RoV i kontrollerna är otydligt, eller så går det inte att bedöma utifrån inskickat underlag. Det är också flera gånger svårt att se vilken

¹¹² Folkbildningsrådet, *Begäran om utökad särskild kontroll*, 2020; Folkbildningsrådet, *Uppföljningsbrev 2021*, 2021. 2021 års utökade särskilda kontroll innehöll även föreskrifter om vilka risknivåer förbundens urval skulle utgå från.

¹¹³ Mellan 3,2 – 6,5 procent av tidigare inrapporterad studiecirkelverksamhet har strukits för verksamhetsåren 2017–2020, jämfört med 1,3 – 2,3 procent under tidigare verksamhetsår (2013–2016). Se Folkbildningsrådet, *Svar på frågor från Riksrevisionen den 6 maj 2022 och den 12 maj 2022*, 2022.

¹¹⁴ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2022 – Villkor krav och fördelning*, 2021; Folkbildningsrådet, *Svar på frågor från Riksrevisionen den 23 mars 2022*, 2022.

¹¹⁵ Riksrevisionens sammanställning av studieförbundens RoV.

relevans de risker som förbunden identifierar i sina inskickade analyser har för kontrollen av deras folkbildningsverksamhet, enligt Riksrevisionens bedömning.¹¹⁶

I det material Riksrevisionen har tagit del av finns det samtidigt indikationer på att några förbund från och med 2022 mer aktivt kommer att arbeta med risk i sin efterkontroll eller löpande kontroll. Studieförbunden har dessutom gemensamt beslutat om vilka riskparametrar som ska ingå i ett nytt digitalt granskningsverktyg, som Studieförbunden i samverkan tog fram under 2019.¹¹⁷ Verktöget används i förbundens kontrollverksamhet.

3.3 Stor variation i hur studieförbunden genomför sina löpande kontroller

Den löpande kontrollen är viktig eftersom den kan upptäcka brister och fel i pågående folkbildningsarrangemang och därmed förebygga att felaktig verksamhet får stöd och rapporteras in som statsbidragsberättigad verksamhet. Efter upptäckterna av oegentligheterna på Järvafältet framhöll Folkbildningsrådet att den löpande kontrollen måste prioriteras inom studieförbunden, och att kontrollverksamheten fram till dess hade varit för inriktad på efterkontroll.

Samtliga studieförbund uppger till Riksrevisionen att de genomför löpande kontroll av sin verksamhet, men vår granskning visar att det finns stor variation i utformning och ambitionsnivå. Flera förbund pekar på att den löpande kontrollen behöver stärkas för att bli mer enhetlig och systematisk. Några nya åtgärder har införts efter Järva för att bättre hantera vissa risker i förbundens verksamhet. Avsaknaden av en enhetlig kontrollmodell med inriktning mot relevanta risker gör dock att den löpande kontrollen inte blir tillräckligt tillförlitlig, enligt Riksrevisionens bedömning.

3.3.1 Studieförbunden bestämmer själva hur de utformar sin löpande kontroll

Av studieförbundens inskickade dokumentation framgår att samtliga tio förbund genomför löpande kontroll och att det är förbundens lokala nivå som genomför kontrollen. Folkbildningsrådet har inte tagit fram någon vägledning för hur studieförbunden ska genomföra sin löpande kontroll utan det är upp till varje studieförbund att själv bestämma utformningen. I 2022 års statsbidragsvillkor har

¹¹⁶ Riksrevisionens genomgång av studieförbundens arbete med RoV i kontrollverksamheten.

¹¹⁷ Intervju med representanter för Studieförbunden i samverkan, 2021-12-21.

dock Folkbildningsrådet infört mer systematiska krav på vad den löpande kontrollen ska innehålla, men kraven är fortfarande övergripande.¹¹⁸

Riksrevisionens genomgång av inskickad dokumentation visar att det finns stor variation i hur kontrollen genomförs både mellan förbunden och i vissa fall även inom förbunden. Vissa förbunds beskrivningar är mycket kortfattade och det går därför inte att få någon tydlig bild av hur kontrollen genomförs. I vissa förbund bestämmer de lokala avdelningarna själva hur de utformar sin löpande kontroll. Vidare visar genomgången att kontrollerna inte alltid heller tydligt utgår från riskparametrar utan är mer fokuserade på att kontrollera formaliakrav, såsom till exempel att rapporteringen av arrangemang är korrekt.

Några förbund har tagit fram ambitiösa modeller för den löpande kontrollen som tydligt utgår från riskparametrar och som tydligt styrs från förbundets nationella nivå för ökad systematik och enhetlighet. Ett av förbunden uppger till Riksrevisionen att modellen tagits fram som ett svar på tidigare missförhållanden i några av förbundets lokala avdelningar.¹¹⁹

I studieförbundens återrapportering av sitt löpande kvalitetsarbete till rådet uppger flera förbund att de behöver utveckla och stärka den löpande kontrollen för att genomföra den på ett mer enhetligt och systematiskt sätt.¹²⁰

3.3.2 Några nya åtgärder har införts för att stärka den löpande kontrollen av olika risker

Det har under de senare åren införts några åtgärder för att stärka den löpande kontrollen och för att lättare kunna hantera några av de risker som finns kopplade till förbundens användning av statsbidraget. Studieförbunden har tagit fram ett digitalt granskningsverktyg som kan upptäcka så kallade dubbelrapporteringar och det har också införts ett tak på hur mycket en person kan delta i studiecirklar för att begränsa verksamhetsvolymen.

Efter Järva upptäcktes att många studiecirklar hade anmält sin verksamhet till flera studieförbund samtidigt i syfte att få ut mer i kostnadsersättningar. Tidigare hade studieförbunden endast möjlighet att granska denna risk för dubbelrapportering manuellt, något som var tidskrävande. Under 2019 tog Studieförbunden i samverkan fram ett nytt digitalt granskningsverktyg som gör det möjligt för

¹¹⁸ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2022 – villkor, krav och fördelning*, 2021, s. 5. I villkoren kallas denna kontroll för internkontroll.

¹¹⁹ Studieförbundens inskickade dokumentation av egenkontroll, maj 2021.

¹²⁰ Studieförbundens rapporter om internkontrollen 2020, avrapporterad till Folkbildningsrådet 1 november 2021.

förbunden att samköra sina register och därmed upptäcka om deltagare finns rapporterade hos flera förbund samtidigt. Enligt Studieförbunden i samverkan har dubbelrapporteringarna minskat betydligt sedan samkörningarna började genomföras 2019, och utgjorde 0,13 procent av all verksamhet under 2021.¹²¹ I 2022 års villkor ställer Folkbildningsrådet krav på att studieförbunden ska göra samkörningarna två gånger per år.¹²²

2021 införde Folkbildningsrådet en gräns på att en person som högst kan delta 480 studietimmar med bidrag per år i ett studieförbund. Syftet är att begränsa verksamhetsvolymerna som syftar till bidragsmaximering.¹²³ De stora volymerna som studieförbunden hanterar har tagits upp av verksamhetsutvecklare i flera intervjuer.¹²⁴ Flera verksamhetsutvecklare framhåller att det inte är möjligt att ha kontakt med varje arrangemang, eftersom volymerna som de ansvarar för är för stora. Några intervjuade verksamhetsutvecklare anser dock att det nya taket på 480 timmar skapar bättre förutsättningar för deras kontrollarbete, eftersom det kan leda till minskade volymer.

I en nyligen genomförd intervjustudie av Folkbildningsrådet bland verksamhetsutvecklare framförs att kraven på att producera volymer av vissa ses som ett hinder för att hinna utveckla kvaliteten i verksamheten.¹²⁵

3.4 Efterkontrollernas effektivitet och tillförlitlighet kan ifrågasättas

En viktig del i kontrollen och uppföljningen av statsbidraget är de reguljära efterkontrollerna som fram till 2022 bestod av den särskilda kontrollen och Folkbildningsrådets årliga rimlighetskontroll. I efterkontrollerna kontrollerar studieförbunden den verksamhet som de tidigare har rapporterat in till Folkbildningsrådet och som bildar underlag inför rådets kommande statsbidragstilldelning. Om förbunden upptäcker felaktigt inrapporterad verksamhet ska den strykas. Granskningen visar att det saknas enhetliga principer

¹²¹ Folkbildningsrådet, *Kontroll, transparens och kvalitet i studieförbundens verksamhet – Folkbildningsrådets redovisning till regeringen 1 april 2022*, 2022.

¹²² Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2022 – Villkor krav och fördelning*, 2021.

¹²³ Folkbildningsrådet, *Studieförbundens verksamhet: kontroll, transparens och kvalitet. Särskild redovisning till regeringen 2021-04-15*, 2021.

¹²⁴ Intervjuer med verksamhetsutvecklare vid tre förbund; intervjuerna genomfördes under januari 2022. Verksamhetsutvecklare eller motsvarande ansvarar för att stödja och utveckla den operativa bildningsverksamheten samt ha löpande kontakt med studiecirkel och andra folkbildningsarrangemang.

¹²⁵ Folkbildningsrådet, *Musik i cirkel – En intervjustudie om improvisatorisk musik i studieförbunden*, 2022, s. 43–44.

för att stryka verksamhet mellan förbunden, och det finns även indikationer på att felaktig verksamhet inte alltid stryks av förbunden. Studieförbunden genomför dessutom den särskilda kontrollen på olika sätt med risk för varierande kvalitet, vilket enligt Riksrevisionen påverkar likvärdigheten mellan förbundens kontroller. Sammantaget indikerar granskningen att det finns brister i efterkontrollernas effektivitet och tillförlitlighet, enligt Riksrevisionen.

3.4.1 Förbundens särskilda kontroll har hittills inte genomförts på ett likvärdigt sätt

Studieförbunden ska i den särskilda kontrollen granska minst fem procent av den statsbidragsberättigade verksamhet som förbunden har rapporterat in till Folkbildningsrådet från föregående år. Rådet har endast till viss del styrt den särskilda kontrollen genom statsbidragsvillkoren och årliga uppföljningsbrev.¹²⁶ Rådets styrning av efterkontrollerna har dock ökat under de senaste åren.

Förbunden är själva ansvariga för planeringen och genomförandet av sin särskilda kontroll, och har till stor del kunnat styra över kontrollens utformning. Granskningen visar att förbundens årliga planering, utformning och genomförande av den särskilda kontrollen skiljer sig åt sett till bland annat metod, omfattning och organisation.¹²⁷ Rådet har inte tydligt styrt hur urvalet på fem procent ska tas fram. Under 2021 gjordes urvalet på olika grunder bland studieförbunden, och har endast i viss mån styrts av risk- och väsentlighetsanalyser. Runt hälften av studieförbunden beskriver att de utgår från riskparametrar eller en riskanalys i urvalet, medan andra utgår från ett slumpmässigt urval av arrangemang. Det finns också förbund som utgår från att ett visst antal avdelningar eller regioner ska granskas varje år, eller att verksamheter med störst volymer ska granskas. Vissa använder sig också av andra kontroller (till exempel rimlighetskontrollerna) som input i urvalet. Några förbund kombinerar olika urvalsmetoder.¹²⁸

Folkbildningsrådet har angett att de särskilda kontrollernas skillnader i utformning grundar sig i varje studieförbunds särart och deras sätt att organisera samt kvalitetssäkra sin verksamhet.¹²⁹ Riksrevisionen ser dock risker i att förbundens urvalsgrund skiljer sig för mycket, eftersom det kan påverka kontrollernas kvalitet.

¹²⁶ För den särskilda kontrollen 2021 se Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2021 – villkor och fördelning*, 2021, s. 22–23; Folkbildningsrådet, *Uppföljningsbrev 2021*, 2021.

¹²⁷ Riksrevisionens genomgång av efterkontrollerna; Studieförbundens rapporter om internkontrollen för verksamhetsår 2020, avrapporterad till Folkbildningsrådet 1 november 2021; intervjuer med företrädare för samtliga studieförbund genomförda under perioden maj – juli 2021; dokumentation från studieförbunden maj 2021.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Folkbildningsrådet, *Årsredovisning och verksamhetsberättelse 2020, 2021*, s. 24.

Det är sannolikt att urval som styrs av risk- och väsentlighetsanalyser leder till att förbundet hittar fler fel och brister än kontroller som utgår från till exempel slump eller en rotation mellan olika avdelningar. Att basera urvalet på en riskanalys möjliggör dessutom för förbunden att rikta kontrollerna mot förbundsspecifika risker och utmaningar.

Riksrevisionen noterar att de utökade särskilda kontrollerna har inneburit att rådet ökat sin styrning av efterkontrollerna. Från och med 2022 kommer Folkbildningsrådet att styra den reguljära efterkontrollen mer mot risk. Rådet understryker att efterkontrollen ska göras utifrån riskvariabler, risknivåer, rimlighetsanalys och liknande urvalsgrunder enligt rådets anvisningar.¹³⁰

Riksrevisionen bedömer att den nya efterkontrollen sannolikt ger bättre förutsättningar för en effektiv kontroll, genom att den både blir mer likvärdig och att den på ett tydligare sätt styrs mot relevanta riskområden.

3.4.2 Efterkontrollerna leder oftast till mindre justeringar

Om studieförbunden i sina efterkontroller upptäcker att den verksamhet som har rapporterats in som underlag för statsbidrag är felaktig ska denna verksamhet strykas. Enligt statistik från Folkbildningsrådet har det totalt strukits mellan 3,2 och 6,5 procent av tidigare inrapporterad studiecirkelverksamhet under åren 2017–2020.¹³¹ Granskningen visar att strykningar i de reguljära efterkontrollerna (särskild kontroll och Folkbildningsrådets årliga rimlighetskontroll) i de flesta fall endast står för en begränsad del av de justeringar som sker av studieförbundens inrapporterade verksamhet.

Riksrevisionen har gått igenom och gjort egna beräkningar av studieförbundens strykningar i efterkontrollerna som genomfördes år 2017–2020. Genomgången visar att strykningar framför allt skedde som ett resultat av särskilda gransknings- eller utredningsärenden av ett eller flera förbund, med ett år som undantag (2018). Dessa ärenden har antingen öppnats av Folkbildningsrådet eller av berört studieförbund.¹³²

¹³⁰ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2022 – villkor, krav och fördelning*, 2021, s. 6.

¹³¹ Mellan 0,5 och 1,7 procent av tidigare inrapporterad annan folkbildningsverksamhet, och mellan 0,8 och 1,9 av tidigare inrapporterade kulturprogram, har strukits för åren 2017–2020. Se Folkbildningsrådet, *Svar på frågor från Riksrevisionen den 6 maj 2022 och den 12 maj 2022*, 2022.

¹³² Riksrevisionens sammanställning och beräkningar av studieförbundens strykningar 2017–2020. Vi har fokuserat på strykningar av studietimmar i studiecirkelverksamheten. Genomgången visar att 2018 skiljer sig från övriga år. Särskild kontroll och rimlighetskontroll stod då för 60 respektive 22 procent av studieförbundens strykningar. Strykningarna var färre detta år (totalt 147 593 strukna timmar i studiecirkelverksamhet), jämfört med år 2019 (728 285) och 2020 (562 445), men fler jämfört med år 2017 (97 666).

År 2019 ströks exempelvis totalt cirka 728 000 studietimmar i studiecirkelverksamheten. 8,2 procent av dessa utgjordes av strykningar i studieförbundens särskilda kontroll. Andelen strykningar utifrån rimlighetskontrollen uppgick till 1,7 procent. Ungefär 90 procent av studieförbundens totala strykningar år 2019 genomfördes således med anledning av särskilda gransknings- eller utredningsärenden.¹³³ Granskningen visar därtill att de studieförbund som varit föremål för ett särskilt granskningsärende (vid rådet eller internt på ett studieförbund) under 2019 och 2020 stod för den större delen av förbundens sammanslagna strykningar.¹³⁴

Enligt Riksrevisionen väcker den låga andelen justeringar frågor om huruvida de reguljära efterkontrollerna är utformade på ett effektivt sätt. Riksrevisionens genomgång av rådets rimlighetskontroll 2020 visar att majoriteten av den verksamhet som fastnade i rådets kontroll bedömdes som rimlig i studieförbundens granskning, och ledde därför inte till någon strykning. Förbunden ska samtidigt även kontinuerligt genomföra egna rimlighetskontroller av volymökningar per kommun, enligt rådets villkor. Det finns därmed risk för dubbelarbete i förbundens kontrollarbete. Riksrevisionen noterar också att några förbund uppger att de redan har kontrollerat den verksamhet som fastnat i rådets rimlighetskontroll i deras löpande kvalitetsarbete.¹³⁵ Ett studieförbund menar dessutom att rimlighetskontrollens utformning är otillräcklig för att generera ett användbart resultat annat än i undantagsfall. Förbundet menar att det inte räcker att kontrollera utifrån kommunnivå och ämnesområde. För att hitta orimliga volymökningar behöver kontrollen gå ner på förenings-, grupp- eller personnivå.¹³⁶

Några av studieförbunden har lyft att särskilda granskningsärenden ofta är ett resultat av studieförbundens löpande kvalitetsarbete (som inkluderar både löpande kontroll och efterkontroll).¹³⁷ Det löpande kvalitetsarbetet kan alltså leda till större utredningar som sker vid sidan av den reguljära kontrollapparaten, som i sin tur kan resultera i större strykningar i efterhand. Det har inte varit möjligt för Riksrevisionen att närmare granska detta.

¹³³ Folkbildningsrådet, *Justering av inrapporterad verksamhet i studieförbund 2016–2018, 2020*.

¹³⁴ Ibid; Riksrevisionens sammanställning och beräkningar av studieförbundens strykningar 2017–2020. Riksrevisionens egna beräkningar visar att år 2020 stod tre förbund för ca 86 procent av studieförbundens totala strykningar (av tidigare inrapporterad verksamhet verksamhetsåren 2017–2019). Mellan 83 – 97 procent av strykningarna hos de tre förbunden gjordes till följd av särskilda utredningsärenden på Folkbildningsrådet eller internt.

¹³⁵ Riksrevisionen genomgång av Folkbildningsrådets årliga rimlighetskontroll 2020 avseende verksamhetsår 2019.

¹³⁶ Intervju med företrädare för ett studieförbund, 2021-07-02.

¹³⁷ Svar från studieförbunden i samband med Riksrevisionens faktagranskning, 2022-08-29.

3.4.3 Bristande tillförlitlighet i förbundens strykningar

Det är studieförbunden som beslutar om vilken och hur mycket verksamhet som ska strykas i efterkontrollerna. Detta är inte något Folkbildningsrådet rutinmässigt granskar eller följer upp.¹³⁸ I praktiken bedömer alltså förbunden till stor del själva vilken av deras verksamhet som är felaktig och som ska tas bort från deras statsbidragsunderlag. Det finns inte heller generella och gemensamma bestämmelser om vilka principer studieförbunden ska utgå från när de justerar eller korrigerar verksamhet i förhållande till statsbidragsvillkoren.¹³⁹ Enligt Riksrevisionen påverkar avsaknaden av sådana bestämmelser tillförlitligheten i studieförbundens strykningar.

Granskningen indikerar att studieförbundens strykningar inte görs på ett tillförlitligt sätt, utifrån det underlag Riksrevisionen har tagit del av i aktgranskningen. I aktgranskningen har vi granskat ett stickprov på 40 arrangemang som varit föremål för studieförbundens särskilda kontroll år 2020.¹⁴⁰ I 15 av 40 arrangemang har vi påträffat brister som enligt vår bedömning borde ha lett till strykningar, justeringar eller andra åtgärder av den inrapporterade verksamheten, men där det av underlaget framgår att studieförbunden har godkänt arrangemangen.¹⁴¹ Det finns också exempel på att studieförbundens egna granskare skrivit i sina bedömningar att verksamheten är tvivelaktig, eller att den borde strykas, men trots det har verksamheten inte justerats.

Aktgranskningen visar också att studieförbunden inte följer samma praxis när de stryker felaktig verksamhet. Det finns förbund som enligt granskningsprotokollet strukit samtliga arrangemang där exempelvis studie- eller arbetsplanen saknats,

¹³⁸ Intervjuer med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2021-10-27 och 2022-04-22.

¹³⁹ Studieförbunden i samverkan har tagit fram gemensamma korrigeringsprinciper men dessa gäller enbart för korrigeringar vid dubbelrapportering. Se Studieförbunden i samverkan, *Gemensamma korrigeringsprinciper och riktlinjer för kontakt med andra studieförbund – avseende samkörd dubbelrapportering*, 2021.

¹⁴⁰ Riksrevisionens sammanställning av aktstudie 2021. Stickprovet består av fyra arrangemang per studieförbund.

¹⁴¹ Riksrevisionen har granskat ärendena utifrån följande bedömningskriterier: Närvarolista, arbetsplan eller annons, underlag för kostnadsersättningar som är direkt kopplade till verksamheten och kostnadsunderlag för hyresavtal. I urvalet har det i fyra arrangemang påträffats fel i närvarorapporten, i åtta arrangemang saknats tillräckligt eller tillfredsställande underlag för utbetalningar gällande kostnadsersättningar/ersättning för lokalhyra och i fyra arrangemang har arbetsplanen bedömts som bristande. Riksrevisionen har även bedömt att åtta arrangemang inte är statsbidragsberättigade eftersom arrangemanget enligt Riksrevisionens bedömning har handlat om planeringen av den samverkande föreningens ordinarie aktiviteter eller uppgifter, alternativt omfattats av en annan gränsdragningsproblematik. Några arrangemang har strukits eller justerats av studieförbunden till följd av Riksrevisionens aktgranskning.

medan andra förbund inte har gjort det. Även Folkbildningsrådet har konstaterat att studieförbundens justeringsprinciper tydligt skiljer sig åt. I samband med den utökade särskilda kontrollen 2020 beskriver rådet att vissa förbund har använt principen ”hellre fälla än fria”, medan andra har strukit verksamhet endast om det fanns ”uppenbara” fel.¹⁴² Rådet har även till Riksrevisionen uppgett att de ser att förbunden skiljer sig åt i hur de väljer att justera sin verksamhet, men att detta är frågor som diskuteras inom både rådet och Studieförbunden i samverkan.¹⁴³

Enligt Riksrevisionen förstärks den bristande tillförlitligheten i efterkontrollerna ytterligare av att studieförbunden har svaga incitament för att hitta felaktigheter. Om förbunden stryker inrapporterad verksamhet kan deras framtida tilldelning av bidrag komma att minskas, eftersom det är förbundens inrapporterade verksamhet som ligger till grund för deras statsbidragstilldelning. Vikten för förbunden att uppnå och upprätthålla sina verksamhetsvolymen är något som har lyfts som ett problem av flera intervjuade i granskningen, men också i tidigare utredningar.¹⁴⁴ Riksrevisionen har inte kunnat granska detta närmare, men konstaterar att det finns incitament i bidragsmodellen som innebär att förbunden kan tvingas fokusera på att upprätthålla och öka sina verksamhetsvolymen.

3.5 Folkbildningsrådets uppföljning är inte ändamålsenligt utformad

Folkbildningsrådet ansvarar för att följa upp studieförbundens kontroller. Uppföljningen ska enligt rådets villkor säkerställa att studieförbunden utför den egna kontrollen så att felaktigheter så långt som möjligt förebyggs, upptäcks och rättas till. Riksrevisionen bedömer dock att Folkbildningsrådets uppföljning inte är utformad på ett sätt som gör att rådet kan säkerställa detta. Riksrevisionen bedömer också att rådets uppföljning av studieförbundens ekonomi inte fångar upp alla relevanta risker i förbundens hantering av statsbidraget.

Om ett studieförbund har använt statsbidrag felaktigt får Folkbildningsrådet, helt eller delvis, kräva tillbaka ett statsbidrag från ett studieförbund. Efter Järva har rådet inlett ett arbete med att ändra hanteringen av återkrav. Riksrevisionen vill i detta sammanhang framhålla vikten av att den nya hanteringen utformas på ett sätt så att rådet har tillgång till faktiska sanktionsmöjligheter mot förbunden.

¹⁴² Folkbildningsrådet, *Studieförbundens utökade särskilda kontroll*, 2021, s. 5–6.

¹⁴³ Intervju med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2022-01-27.

¹⁴⁴ Se till exempel intervju med företrädare för två förbund, 2021-06-30 och 2021-07-02, samt intervju med anställd på ett förbund 2021-07-07; Riksrevisionsverket, *Folkbildning. Styrning och kontroll*, 2019; Statskontoret, *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget*, 2018.

3.5.1 Folkbildningsrådets uppföljning av kontrollerna säkerställer inte att felaktigheter upptäcks

Folkbildningsrådet begär årligen in återrapportering från studieförbunden om deras kvalitetsarbete och resultatet av den särskilda kontrollen. Rådets uppföljning utgår från en tillitsbaserad uppföljningsmodell.¹⁴⁵ Förbunden skickar in en beskrivning av sitt kvalitetsarbete¹⁴⁶ och den särskilda kontrollen samt en beskrivning av hur arbetet genomförts till rådet. Därutöver ska förbunden även dokumentera hur de uppfyller organisatoriska villkor¹⁴⁷ och verksamhetsvillkor¹⁴⁸. Samtliga villkor i rådets villkorsbilaga följs upp – för 2021 omfattade den 84 villkor. Rådet tar också in statistik över varje studieförbunds verksamhet. I samband med uppföljningen genomför Folkbildningsrådet en halvdags uppföljningsbesök hos varje studieförbund och har diskussioner utifrån vad de har sett i sin uppföljning av förbundens inskickade dokument. Resultaten av uppföljningen sammanställer Folkbildningsrådet i en årlig uppföljningsrapport per studieförbund.

Riksrevisionen bedömer att rådets uppföljning inte ger tillräckligt underlag för att uttala sig om huruvida studieförbundens kontroller är effektiva eller om statsbidraget används korrekt. Riksrevisionen har gått igenom rådets uppföljningsrapporter 2019 och 2020.¹⁴⁹ Genomgången visar att rådets uppföljning huvudsakligen har handlat om att kontrollera att studieförbunden har de dokument som rådet efterfrågar. Uppföljningen innehåller inga egna kontroller eller stickprov av studieförbundens kontroller. Vi har inte heller sett att rådet gjort några egna analyser eller bedömning av om kontrollerna faktiskt genomförs eller om de är effektiva.

¹⁴⁵ Folkbildningsrådet, *Studieförbundens verksamhet: kontroll, transparens och kvalitet – särskild redovisning till regeringen 2021-04-15*, 2021, s. 10–11.

¹⁴⁶ Inklusivt det interna arbetet med etik- och gränsdragningsarbete, risk- och väsentlighetsanalyser, kompetens för cirkelledare, utbildning för anställda och förtroendevalda samt hur rimlighetskontrollen har genomförts.

¹⁴⁷ Studieförbunden ska skicka in stadgar, styrelsesammansättning, registreringsbevis från Skatteverket, uppgift om centralt ansluta medlemsorganisationer respektive samarbetsorganisationer, uppgift om antalet juridiska enheter inom förbundet, undertecknad revisionsberättelse med årsredovisning och olika styrdokument som till exempel verksamhetsplan.

¹⁴⁸ Återrapporteringen av verksamhetsvillkor omfattar beskrivning av studieförbundets anordnarskap, verksamhetens inriktning och verksamhetsformerna. Verksamhetsformerna återrapporterats dels genom STUV, dels genom att verksamheten uppfyller kraven i rimlighetskontrollen och den särskilda kontrollen.

¹⁴⁹ Folkbildningsrådet, *2019 års uppföljning av studieförbundens statsbidragsvillkorade verksamhet*, 2020; Folkbildningsrådet, *2020 års uppföljning av studieförbundens statsbidragsvillkorade verksamhet*, 2021. Rapporterna avser uppföljning av studieförbundens statsbidragsvillkorade verksamhet som genomfördes under 2018 respektive 2019.

Genomgången visar vidare att Folkbildningsrådet mycket sällan har haft synpunkter på studieförbundens kontrollarbete. I 2019 års uppföljningsrapport bedömer Folkbildningsrådet att samtliga studieförbund uppfyllde kraven på kontroller och risk- och väsentlighetsanalyser. Fem studieförbund bedömdes dock inte uppfylla kravet på att studieförbund ska utbilda sina anställda och förtroendevalda om förbundets ansvar och roll. Ett förbund bedömdes inte uppfylla kravet på att förbundet ska ha ett systematiskt kvalitetsarbete centralt och lokalt.

I 2020 års uppföljningsrapport bedöms alla tio studieförbund uppfylla samtliga krav som rör kontroll- och kvalitetsarbete samt utbildning trots att det under 2019 upptäcktes omfattande oegentligheter på Järvafältet och det blev tydligt att förbundens kontroll inte fungerade på ett tillfredsställande sätt. Rådet tar upp att deras uppföljning inte är utformad för de frågor som väcktes med anledning av felaktigheterna på Järvafältet men ändå att ”i många delar är den nuvarande uppföljningen adekvat och utgör en rimlig grund för Folkbildningsrådet att uttala sig om studieförbundens villkorsuppfyllnad”.¹⁵⁰

Folkbildningsrådets uppföljning sker dessutom två år efter att studieförbundens verksamhet har genomförts, vilket minskar relevansen i eventuella rekommendationer till studieförbunden eftersom verksamheten kan ha hunnit ändras under tiden.¹⁵¹ Folkbildningsrådet är medvetna om problematiken med långa ledtider och har för 2022 tidigare lagt fristen för studieförbundens inrapportering av särskilda kontrollen från 1 november till 15 juni. Även om det minskar ledtiderna med cirka fem månader bedömer Riksrevisionen att uppföljningen fortfarande sker så lång tid efter att det reser frågor om ändamålsenligheten i rådets uppföljning.

Revisorer ska framöver bedöma förbundens dokumentation av internkontrollen

I 2022 års villkor införde Folkbildningsrådet krav på att studieförbunden ska redovisa revisorsintyg på hur de arbetar med sin löpande kontroll och efterkontroll. En orsak till det nya kravet är att rådet ser att det kan finnas en risk för att rådets uppföljning av förbundens kontroller blir en skrivbordsprodukt.¹⁵²

¹⁵⁰ Folkbildningsrådet, *2020 års uppföljning av studieförbundens statsbidragsvillkorade verksamhet*, 2021.

¹⁵¹ Den uppföljning som Folkbildningsrådet genomför av studieförbundens särskilda kontroll sker året efter att kontrollen har genomförts. Studieförbundens särskilda kontroll sker i sin tur av förbundens verksamhet året innan. Det innebär att Folkbildningsrådets uppföljning avslutas två år efter att förbunden har genomfört sin verksamhet.

¹⁵² Intervju med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2021-10-27

Av rådets anvisningar framgår att syftet med granskningen är att studieförbundet ska visa att det lever upp till rådets villkor för systematiskt arbete med intern kontroll.¹⁵³ Intyget är tänkt att stärka och underlätta studieförbundets rapportering av sitt systematiska arbete med internkontroll genom att revisorn verifierar att det finns dokumentation avseende viktiga delar av arbetet. Enligt den standard som valts för uppdraget ska revisorn inte avge något uttalande eller bedömning av studieförbundets internkontroll utan endast notera faktiska iakttagelser.¹⁵⁴ Revisorn förväntas heller inte göra någon granskning av om det som framkommer i dokumentationen faktiskt stämmer. Intyget har nyligen införts och har således ännu inte utvärderats. Enligt Riksrevisionen är det tveksamt om kravet på revisorsintyg kommer att tillföra något utöver det som rådet redan gör i sin egen uppföljning av studieförbundens kontroller.

3.5.2 Rådets uppföljning av studieförbundens ekonomi fångar inte upp alla risker

En del i Folkbildningsrådets uppföljning handlar om att följa upp studieförbundens ekonomi. Enligt Riksrevisionen finns det dock flera risker i studieförbundens ekonomi som inte fångas upp av uppföljningen. Studieförbundens statsbidrag särredovisas inte på kostnadssidan och det minskar därmed transparensen i hur förbunden använder medlen.

Folkbildningsrådet sammanställer årligen förbundens ekonomi i en rapport som redovisar förbundens intäkter, kostnader och resultat.¹⁵⁵ Rådet begär också årligen in årsredovisningar och revisionsberättelser från förbunden och går igenom dessa. Rådet uppger till Riksrevisionen att uppföljningen främst är inriktad på att undersöka att förbunden har redovisat enligt de krav som villkoren ställer på den ekonomiska redovisningen och att rådet inte gör någon egen bedömning av

¹⁵³ Folkbildningsrådet, *Anvisningar för revisionsintyg*, 2022.

¹⁵⁴ Av anvisningarna framgår att revisorn ska utföra en så kallad "granskning enligt särskild överenskommelse" i enlighet med standarden ISRS 4400. Ett uppdrag enligt ISRS 4400 innehåller inget uttalande med värdering eller bedömning från revisorn, till skillnad från fallet vid en revision.

¹⁵⁵ Folkbildningsrådet, *Studieförbundens ekonomi 2020, 2021*.

redovisningen.¹⁵⁶ Rådet uppger att det inte har resurser för att genomföra en sådan bedömning och har heller inte sett att det ligger inom rådets mandat.¹⁵⁷

Studieförbunden tilldelas förutom statsbidraget även andra statliga bidrag.¹⁵⁸ Studieförbunden har enligt Folkbildningsrådets villkor krav på sig att särredovisa statsbidraget på resultaträkningens intäktssida i sina årsredovisningar.¹⁵⁹ Det finns däremot inte något krav på att förbundens utbetalningar av de olika statsbidragen ska särredovisas på resultaträkningens kostnadssida. Samtliga statliga bidrag redovisas samlade på kostnadssidan i resultaträkningen. Det gör att det inte går att härleda hur mycket av statsbidraget som behålls av studieförbunden och hur mycket som betalas ut till samverkansparter. Riksrevisionens granskning av riksförbundens årsredovisningar visar att av dessa samlade statliga bidrag behåller riksförbundskanslierna mellan 12 och närmare 50 procent, medan resten av bidraget förmedlas vidare.¹⁶⁰ Utöver detta behåller sannolikt även förbundens 136 lokala avdelningar en viss andel av statsbidraget. Vi har dock inte haft möjlighet att granska omfattningen på förbundens lokalavdelningsnivå.

Riksrevisionens genomgång av årsredovisningar visar även att flera förbund har omfattande placeringar i form av likvida medel och värdepapper. Placeringarna uppgår till mellan 13 och 670 miljoner kronor. Dessa uppgifter framgår inte i rådets årliga rapport om studieförbundens ekonomi. Eftersom det inte finns krav på att eventuella tillgångar finansierade med statsbidraget ska särredovisas så har Riksrevisionen inte kunnat verifiera om placeringarna innehåller statsbidrag.

Riksrevisionen noterar vidare att det heller inte finns krav på att studieförbunden ska redovisa hur mycket av statsbidraget som de betalar ut i kostnadsersättningar till sina samverkansparter. Riksrevisionen har efterfrågat sådana uppgifter från studieförbunden, men uppgifterna har inte gått att ta fram från förbundens redovisningssystem utan omfattande bearbetningar. Eftersom riksdagen angett att

¹⁵⁶ Intervju med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2022-05-13. I mejl från Folkbildningsrådet daterat 2022-04-22, uppger rådet att förutom att uppföljningen ska säkerställa att bidragsmottagarna genomför sin verksamhet enligt gällande statsbidragsvillkor, ska uppföljningen också ge underlag till Statistiska centralbyrån för redovisning av utbildningskostnaderna för olika utbildningsanordnare, ge bidragsmottagarna underlag för ekonomiska jämförelser samt bidra till en ökad kvalitet i ekonomisk rapportering av bidragsmottagarnas verksamhet.

¹⁵⁷ Intervju med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2022-05-13.

¹⁵⁸ Det kan till exempel handla om olika typer av statliga projektbidrag som till exempel insatsen *Svenska från dag ett*.

¹⁵⁹ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2021 – Villkor och fördelning*, 2021.

¹⁶⁰ Granskningen avser studieförbundens årsredovisningar på riksförbunds nivå, för åren 2019 och 2020.

statsbidraget inte får gå till föreningars egentliga verksamhet¹⁶¹ är det enligt Riksrevisionen viktigt att följa studieförbundens utbetalningar till samverkansparter för att öka insyn och transparens samt bedöma rimligheten i utbetalningarna.

Riksrevisionen har även tagit del av revisorernas revisionsberättelser för respektive studieförbund. Samtliga revisionsberättelser har standardutformning, det vill säga är utan anmärkningar. Hos ett studieförbund identifierade emellertid revisorn brister för åren 2019 och 2020. Förbundet hade för dessa år lånat ut drygt 24 miljoner kronor respektive drygt 23 miljoner kronor till tre lokalavdelningar, med framtida statsbidrag som säkerhet för lånen. Revisorn bedömde i sin rapportering för 2020 att framtida statsbidrag inte var giltig säkerhet för lånen och dessutom att det var tveksamt om det var i överensstämmelse med studieförbundets stadgar. Revisorn ifrågasatte även om Folkbildningsrådet skulle ställa sig bakom förfarandet. Studieförbundet har dock inte informerat Folkbildningsrådet om revisorns iakttagelser eller rekommendationer.

Enligt uppgift från förbundet har revisorns iakttagelser lett till att styrelsen har utvärderat förfarandet och landat i bedömningen att långivningen är nödvändig för att säkerställa studieförbundets verksamhet i hela landet.¹⁶² Enligt Riksrevisionen borde även rådet ha fått information om revisorns anmärkningar eftersom de var så pass allvarliga.

3.5.3 Rådet har ändrat praxis vid hanteringen av återkrävt statsbidrag

Folkbildningsrådet kan återkräva statsbidrag som använts felaktigt av studieförbunden, vilket kan ses som en sanktionsåtgärd. Granskningen visar att transparensen kring återkraven fram till 2021 varit svag. Enligt Riksrevisionen finns det också anledning att fråga sig om återkrav fram till 2021 fungerat som en effektiv sanktionsåtgärd.

Fram till 2021 har det inte funnits några tillgängliga uppgifter om det exakta belopp som rådet har krävt tillbaka av tilldelat statsbidrag till studieförbunden.¹⁶³ Tidigare har uppgifterna inte heller efterfrågats av regeringen, men från och med

¹⁶¹ Prop. 2005/06:192.

¹⁶² Svar från studieförbundet i samband med Riksrevisionens faktagranskning, 2022-09-29.

¹⁶³ Folkbildningsrådet, *Svar på frågor från Riksrevisionen den 6 maj 2022 och den 12 maj 2022*, 2022. Tidigare omfördelades strykningar av verksamhet direkt av Folkbildningsrådet, och det finns därför inte några tillgängliga uppgifter om hur mycket statsbidrag som återkrävts. Omfördelningen av statsbidrag har årligen beslutats av styrelsen och finns noggrant dokumenterat.

verksamhetsår 2021 ska rådet redovisa uppgifter om återkrav i sin årsredovisning enligt regeringens riktlinjer.¹⁶⁴ Av Folkbildningsrådets årsredovisning för 2021 framgår att rådet totalt krävde tillbaka 4,2 miljoner kronor av studieförbunden.¹⁶⁵ Rådet krävde också tillbaka 39 miljoner kronor till följd av den särskilda utökade kontroll som genomfördes av studieförbunden år 2020.

När Folkbildningsrådet beslutar om återkrav från ett studieförbund sker återbetalningen genom att rådet justerar ner statsbidraget vid kommande statsbidragsutbetalning. Fram till 2021 omfördelade rådet ett återkrav från ett studieförbund direkt till övriga förbund i samband med beräkningen av kommande års statsbidragsutbetalningar. Den direkta omfördelningen innebar att rådet inte krävde någon faktisk återbetalning från de förbund som blev föremål för ett återkrav.¹⁶⁶ Denna omfördelningspraxis innebar i praktiken att studieförbund som blev föremål för återkrav inte nödvändigtvis drabbades av detta ekonomiskt, eftersom återkravet kunde jämnas ut sig i relation till andra förbunds återkrav. Efter Järva ändrade dock rådet denna praxis. I samband med den första utökade särskilda kontrollen beslutade rådet i början av 2021 att inte längre direkt omfördela det bidrag som återkrävdes. Rådet konstaterade att en ”direkt omfördelning av dessa medel riskerar att motverka arbetet att stävja fusk och felaktigheter i studieförbundens verksamhet”.¹⁶⁷

Enligt företrädare för rådet återtär numera rådet ett fastställt belopp av de studieförbund som blir föremål för ett återkrav. Det är ännu inte klart hur återtagna medel därefter ska hanteras. Rådet uppger att styrelsen ska fatta beslut från fall till fall om detta, men planen är att de alltså ska betalas ut till studieförbunden igen.¹⁶⁸ Enligt Riksrevisionen är det viktigt att rådets principer för hur återkrävt statsbidrag ska hanteras framöver inte försvagar rådets sanktionsmöjligheter.

¹⁶⁴ Regeringsbeslut U2020/06421 (delvis), U2020/06611.

¹⁶⁵ Folkbildningsrådet, *Årsredovisning och verksamhetsberättelse 2021, 2022*, s. 98.

¹⁶⁶ Folkbildningsrådet, *Justering och återtag av statsbidrag 2020 för studieförbund*, 2021; Folkbildningsrådet, *Studieförbundens verksamhet: kontroll, transparens och kvalitet – särskild redovisning till regeringen 2021-04-15*, 2021.

¹⁶⁷ Folkbildningsrådet, *Justering och återtag av statsbidrag 2020 för studieförbund*, 2021, s. 4.

¹⁶⁸ Folkbildningsrådet, *Kontroll, transparens och kvalitet i studieförbundens verksamhet – Folkbildningsrådets redovisning till regeringen 1 april 2022, 2022*; Intervju med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2022-04-22.

3.6 Folkbildningsrådet har en avvikelshantering men den utreder inte oegentligheter

Folkbildningsrådet formaliserade sin avvikelshantering under våren 2021. Flera steg har tagits för att skapa en tydligare process och åtgärda tidigare brister i handläggningen, enligt Riksrevisionen. Arbetet med den nya processen är dock fortfarande under utveckling. Enligt Riksrevisionens bedömning behöver flera delar i processen utvecklas, som ansvarsfördelningen mellan rådet och studieförbunden i handläggningen samt rutiner för utredning av oegentligheter.

3.6.1 Avvikelsehanteringen reformerades 2021 och är fortfarande under utveckling

Folkbildningsrådet beslutade om nya riktlinjer för avvikelshanteringen 2021.¹⁶⁹ Avvikelsehanteringen innebär att rådet handlägger misstänkt eller konstaterad felaktig användning av statsbidraget hos studieförbunden.¹⁷⁰ I samband med att de nya riktlinjerna antogs tillkom också 1,5 utredningstjänster. Rådet införde även en visselblåsarfunktion. 2022 infördes också en skyldighet för studieförbunden att utan dröjsmål anmäla omständigheter till rådet som kan tyda på systematiska fel och fusk, eller felaktigt utnyttjande av statsbidrag.¹⁷¹

Enligt Folkbildningsrådet är syftet med den nya processen att skapa en tydlig och sammanhängande struktur för avvikelshanteringen. Tidigare sköttes avvikelseärenden vid sidan av ordinarie uppgifter. Den nya processen handlar dels om att säkerställa en mer rättssäker och effektiv handläggning av ärenden, dels om att skapa en tydligare koppling till andra processer vid rådet.¹⁷²

Chefer vid rådet uppger att förändringsarbetet med avvikelshanteringen har aktualiserat flera utvecklingsområden.¹⁷³ Det gäller bland annat kopplingen mellan avvikelshanteringen och statsbidragsvillkoren. Personal som arbetar med avvikelshanteringen framhåller att de skulle behöva tydligare villkor för att kunna utreda avvikelseärendena och kunna bedöma vad som är en avvikelse.¹⁷⁴ Samtidigt framhålls att alltför detaljerade villkor riskerar att hämma

¹⁶⁹ Folkbildningsrådet, *Riktlinjer för Folkbildningsrådets hantering av avvikelser*, 2021.

¹⁷⁰ Folkbildningsrådet, *Riktlinjer för Folkbildningsrådets hantering av avvikelser*, 2021.

¹⁷¹ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2022 – Villkor, krav och fördelning*, 2021.

¹⁷² Intervju med Folkbildningsrådets kansli, 2021-12-09; Folkbildningsrådet, *Folkbildningsrådets hantering av avvikelser i folkbildningsverksamheten. Möte med Riksrevisionen den 6 maj 2021*, 2021 [presentation].

¹⁷³ Intervju med Folkbildningsrådet kanslipersonal, 2021-12-09.

¹⁷⁴ Intervju med Folkbildningsrådet kanslipersonal, 2021-12-09.

folkbildningsverksamheten. Rådet uppger att arbetet med villkoren är ett utvecklingsarbete.¹⁷⁵

För att bedöma handläggningen i den nya processen har Riksrevisionen gått igenom runt 30 avvikelseärenden av totalt drygt 60 ärenden mellan 2017 och april 2021. Genomgången visar att i flera ärenden som inletts före den nya processen är inte dokumentationen tillräcklig för att följa ärendets gång. I några fall är det oklart om ärendet är avslutat, eftersom det inte finns något beslut i akten. Det framgår inte heller alltid motivering till den åtgärd som vidtagits av rådet. Vidare framgår inte av dokumentationen om rådet gjort någon egen utredning av om studieförbundets strykningar av felaktig verksamhet är rimlig.

Av de ärenden som vi gått igenom är det bara en handfull som initierats i den nya processen och de flesta hade vid Riksrevisionens granskning ännu inte avslutats. Det går därför inte med säkerhet att uttala sig om huruvida handläggningen i den nya processen har utvecklats i enlighet med de uppsatta målen.¹⁷⁶ Vår bild från intervjuer med handläggare är dock att arbetet numera genomförs på ett mer systematiskt och transparent sätt än tidigare. Sedan 2021 publicerar dessutom rådet kortfattade redogörelser av avslutade ärenden på sin webbplats.¹⁷⁷

3.6.2 Ansvarsfördelningen i handläggningen är ännu inte helt tydlig

Folkbildningsrådet framhåller att rådet i sitt nya arbetssätt med avvikelshantering ska utreda ärenden mer självständigt än tidigare då studieförbunden hade större ansvar för att genomföra utredningar av felaktigheter.¹⁷⁸ Enligt Riksrevisionen har handläggningsprocessen utvecklats i denna riktning men ansvarsfördelningen är ännu inte helt tydlig.

Av Folkbildningsrådets riktlinjer för avvikelshantering framgår att rådet ska öppna ett avvikelseärende och påbörja en granskning om det inkomna underlaget tyder på brister som kan leda till sanktioner mot berört studieförbund.¹⁷⁹ Granskningen visar dock att det fortfarande kan vara berört studieförbund som gör utredningen i ärendet.¹⁸⁰ Rådet uppger att man i dessa fall ett gör en självständig bedömning av studieförbundets utredning.

¹⁷⁵ Mejl med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2022-01-25.

¹⁷⁶ Mejl med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2022-04-26.

¹⁷⁷ Folkbildningsrådet, "Pågående och avslutade granskningar", hämtad 2022-07-08.

¹⁷⁸ Intervjuer med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2021-12-09 och 2022-04-06.

¹⁷⁹ Folkbildningsrådet, *Riktlinjer för Folkbildningsrådets hantering av avvikelser*, 2021.

¹⁸⁰ Intervju med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2022-04-06.

Enligt Riksrevisionen saknas det dock en tydlig systematik för när rådet själv gör utredningen och när studieförbunden ska göra det. Det går inte alltid att förstå på vilka grunder som rådet överlåter till studieförbunden att göra utredningen och när rådet själv gör den. Rådet uppger också att det är en utmaning att bedöma hur långt rådet ska gå i sina utredningar av studieförbunden eftersom det inte alltid har resurser att göra om förbundens egna utredningar.¹⁸¹

Sammantaget minskar detta transparensen i handläggningen och skapar även risk för bristande likvärdighet, enligt Riksrevisionen. Det riskerar också ge stort inflytande till det studieförbund som är under utredning att bedöma hur mycket av den egna verksamheten som är felaktig och ska strykas.

3.6.3 Risk för att oegentligheter inte utreds på ett enhetligt sätt

I flera av de avvikelseärenden som Riksrevisionen har gått igenom finns indikationer på någon form av oegentlighet, som till exempel bedrägeri. Flertalet av ärendena handlar om att samverkanspart till studieförbund eller studieförbundet själv rapporterat in mer verksamhet än vad som faktiskt har genomförts, för att på så sätt tillgodogöra sig mer statsbidrag. Det kan exempelvis handla om att en samverkanspart rapporterar in fabricerad verksamhet eller överrapporterar verksamhet. Några ärenden handlar också om oegentligheter som begåtts av anställda vid studieförbund. Ett sådant ärende handlar om att ledningen för ett studieförbund under flera år instruerat sin personal att rapportera in fabricerade timmar till Folkbildningsrådet.

Enligt Folkbildningsrådet är fokus för rådets utredningar av avvikelser framför allt att utreda omfattningen på felaktigheter i inrapporterat underlag från berört studieförbund, så att rådet kan beräkna återkrav av statsbidrag.¹⁸² Rådet utreder också vad som ligger bakom avvikelserna men uppfattar inte att det ligger inom deras uppdrag att utreda eventuella oegentligheter i ärendet, utan ansvaret för detta ligger på berört studieförbund.¹⁸³

Granskningen visar att flera studieförbund har egna rutiner för både utredning av oegentligheter och polisanmälan.¹⁸⁴ Studieförbunden i samverkan har också tagit fram ett förslag till rutin för hur en sådan anmälan kan göras.¹⁸⁵ Riksrevisionen ser dock en risk för att studieförbundens utredningar inte genomförs på ett enhetligt,

¹⁸¹ Intervju med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2022-04-06.

¹⁸² Intervju med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2022-04-06.

¹⁸³ Tjänsteanteckning från möte med rådets kansliledning, 2022-09-02.

¹⁸⁴ Dokumentation från studieförbunden maj 2021 och mars 2022.

¹⁸⁵ Dokumentation från studieförbunden mars 2022.

oberoende och transparent sätt. I allmänhet minskar förutsättningarna för en oberoende utredning om den som är föremål för anmälan utreder sig själv. Det är också viktigt att ha utredningskompetens samt att kunna hantera bestämmelser kring sekretess och individers integritet.

Det saknas insyn i hur studieförbunden hanterar dessa aspekter i sina utredningar.¹⁸⁶ Folkbildningsrådet uppger att det inte bedömer att det ingår i deras uppdrag att följa upp studieförbundens utredningar av oegentligheter i statsbidragsärenden.

3.7 Medlemmarna bestämmer budget för rådets kontroller

Det är medlemmarna, däribland Studieförbunden i samverkan, som beslutar om budgeten för Folkbildningsrådets kansliresurser för uppföljning och avvikelshantering. Enligt Riksrevisionen finns risk för intressekonflikt som kan leda till att rådets uppgifter inom kontrollsystemet inte blir tillräckligt resurssatta.

Folkbildningsrådet ska både företräda sina medlemmar och samtidigt utöva myndighetsuppgifter i förhållande till sina medlemmar, däribland studieförbunden genom Studieförbunden i samverkan. Folkbildningsrådets dubbla roller har varit föremål för flera statliga utredningar. Bedömningen har varit att modellen fungerar men att det finns risker för lojalitetskonflikter.¹⁸⁷ Rådets dubbla roller har också utretts 2012 och 2020 på initiativ av rådets medlemmar.¹⁸⁸ I 2012 års utredning var bland annat ett av syftena att stärka rådets myndighetsroll, inklusive uppföljning, granskning och kontroll av statsbidraget. Mot bakgrund av utredningen beslutade medlemmarna om ett förnyat uppdrag, som bland annat skulle stärka oberoendet i styrelsens statsbidragstilldelning samt öka professionalismen i uppföljning och kontroll av statsbidraget.

2020 års utvärdering visade bland annat att rådets process för uppföljning och granskning hade stärkts men den uppfattades av studieförbunden som långsam och för välvillig, samt att sanktionerna är för svaga. Utvärderaren rekommenderade bland annat en fortsatt renodling och en stärkt myndighetsroll för Folkbildningsrådet. Medlemmarna ställde sig bakom denna rekommendation.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Intervju med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2022-04-06.

¹⁸⁷ Dir. 2022:75.

¹⁸⁸ Folkbildningsrådet, *Ett förnyat Folkbildningsråd, förslag till riktlinjer för Folkbildningsrådets styrning, organisation och verksamhet*, inget datum; Strategirådet, *Utvärdering av Folkbildningsrådets förnyade uppdrag*, 2020.

¹⁸⁹ My news desk, "Utvärdering av Folkbildningsrådets förnyade uppdrag", hämtat 2022-05-16.

En förutsättning för att rådet ska kunna utföra sina myndighetsuppgifter är att det har tillräckliga resurser. Fram till april 2021 hade Folkbildningsrådets kansli endast 1,5 tjänster för uppföljningen av studieförbundens statsbidragsberättigade verksamhet. I april 2021 beslutade dock representantskapet om utökade resurser till kansliet, och för närvarande har rådet 3,5 heltidstjänster för uppföljning och avvikelshantering vad gäller studieförbunden.¹⁹⁰

Trots utökade resurser har personal vid rådets kansli i flera intervjuer lyft att resurserna för uppföljning har varit för små för att dessa uppgifter ska ha kunnat utföras på ett effektivt sätt.¹⁹¹ Även avvikelshanteringen har lyfts som ett område där rådet har begränsade resurser. Folkbildningsrådets generalsekreterare har framhållit att hen är försiktig med att äska utökade kansliresurser från representantskapet eftersom det inte är så lätt att få ja.¹⁹² En företrädare för representantskapet menar dock att kansliet har fått de resurser som det efterfrågat.¹⁹³ Företrädaren framhåller dock att självförvaltningsmodellen också innebär att studieförbunden behöver sätta av resurser för sitt eget kvalitetsarbete.

Även om kansliet har fått utökade resurser det senare året för att stärka sina kontrolluppgifter bedömer Riksrevisionen att det finns risk för en intressekonflikt i budgettilldelningen till rådets kansli. Rådet har kontrolluppgifter gentemot studieförbunden, samtidigt som studieförbunden genom representantskapet har inflytande över kansliets resurser. En utökad resursram till rådet innebär dessutom mindre resurser till studieförbunden, eftersom båda rådets och förbundens resurser lyfts av från statsbidraget. I förlängningen kan den inbyggda intressekonflikten påverka rådets förutsättningar att utöva sina myndighetsuppgifter inom kontrollsystemet, enligt Riksrevisionen.

¹⁹⁰ Intervju med Folkbildningsrådets generalsekreterare, 2022-06-02; Intervjuer med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2021-09-13, 15 och 30.

¹⁹¹ Intervjuer med Folkbildningsrådets kanslipersonal, 2021-10-27, 2021-10-29 och 2021-12-09.

¹⁹² Intervju med generalsekreterare och biträdande generalsekreterare vid Folkbildningsrådet, 2021-10-29.

¹⁹³ Intervju med företrädare för representantskapet, 2022-06-14.

4 Regeringens styrning av kontrollen av statsbidraget

I detta kapitel presenterar vi våra iakttagelser och bedömningar som rör andra granskningsfrågan, det vill säga om regeringen styrt kontrollen av statsbidraget på ett effektivt sätt.

Regeringen har använt sig av lämpliga styrmedel inom ramarna för den förvaltningsmodell som riksdagen beslutat om för folkbildningen, enligt Riksrevisionen. Riksrevisionen bedömer dock att regeringens styrning inte har varit tillräckligt aktiv. Dels har regeringens återrapporteringskrav vad gäller kontroll varit begränsade, dels har regeringen inte reagerat på bristfällig återrapportering från Folkbildningsrådet.

Regeringen formulerade nya återrapporteringskrav till Folkbildningsrådet under 2021, med större fokus på kontroll. Enligt Riksrevisionen gjordes detta dock inte mot bakgrund av regeringens löpande uppföljning och utvärdering utan mot bakgrund av det fusk och de felaktigheter som upptäcktes på Järvafältet. Det har enligt Riksrevisionen även tidigare funnits signaler om risker och problem som regeringen borde ha agerat på.

Riksrevisionen noterar dock att regeringen nyligen tillsatt en utredning som bland annat ska se över hur uppföljning, kontroll och granskning av folkbildningen ska säkerställas.¹⁹⁴

4.1 Regeringen använder lämpliga styrmedel inom ramen för gällande förvaltningsmodell¹⁹⁵

Riksdagen har beslutat att staten inte ska detaljstyra folkbildningen och att statsbidraget till folkbildningen ska hanteras av Folkbildningsrådet.

Ekonomistyrningsverket har tagit fram rekommendationer över vilka styrverktyg som kan användas när myndighetsuppgifter överlämnats till privaträttsliga organisationer. Riksrevisionen bedömer att det är rimligt att regeringen använder sig av dessa verktyg i sin styrning av statsbidraget. Granskningen visar att regeringen i stort arbetar i enlighet med dessa rekommendationer för att styra bidraget till folkbildningen.

¹⁹⁴ Dir. 2022:75.

¹⁹⁵ Om inget annat anges i texten så rör Riksrevisionens uppgifter åren 2017 till 2021 (exempelvis årsredovisningar och minnesanteckningar från dialogmöten).

Regeringen styr den myndighetsuppgift som tilldelats Folkbildningsrådet, det vill säga att pröva, fördela och följa upp statsbidrag. Detta sker framför allt på följande sätt:

- förordningen om statsbidrag till folkbildningen
- riktlinjer med återrapporteringskrav
- mål- och resultatdialoger och månadsmöten
- regleringsbrev med anslag
- extern uppföljning och utvärdering

I förordningen anges statens fyra syften med statens stöd till folkbildningen, på vilka grunder statsbidrag kan lämnas och villkor för återkrav av detsamma. Syftena följs upp av en rad kvantitativa indikatorer som regeringen redovisar årligen i budgetpropositionen till riksdagen. Förordningen reglerar vidare att Folkbildningsrådet ska följa vissa delar av förvaltningslagen i handläggningen av statsbidraget, exempelvis paragraferna rörande legalitet, objektivitet, jäv, dokumentation och motivering av beslut.¹⁹⁶ Förordningen ställer också krav på att rådet ska följa upp och redovisa sin verksamhet, genom att lämna årsredovisning och budgetunderlag till regeringen.¹⁹⁷ Rådet ska kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till de syftesformuleringar och villkor för statsbidraget som framgår i förordningen. Rådet ska också lämna de uppgifter och den redovisning som regeringen behöver för sin uppföljning och utvärdering. Förordningen anger vidare att staten har möjlighet att tillsätta en revisor i Folkbildningsrådet. Denna möjlighet har dock inte utnyttjats sedan 2003 då Riksrevisionsverket upphörde och Riksrevisionen bildades.¹⁹⁸

Regeringens årliga riktlinjer till Folkbildningsrådet innehåller olika återrapporteringskrav, dock inga uppdrag. Regeringskansliet uppger att man inte kan ge Folkbildningsrådet uppdrag, vilket är en skillnad mot hur regeringen

¹⁹⁶ 18 § förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.

¹⁹⁷ 14, 15 och 17 §§ förordningen om statsbidrag till folkbildningen. I riktlinjerna framgår att Folkbildningsrådet ska följa bestämmelserna i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, med undantag av 2 kap. 2 § samt 3, 7, 8, 10 och 11 kap.

¹⁹⁸ I intervju 2021-12-20 uppger tjänstepersoner i Regeringskansliet att det sedan 2003 inte finns något utpekat system för hur tillsättande av statlig revisor ska gå till. Riksrevisionsverket var en myndighet under regeringen och regeringen hade fram till att denna myndighet upphörde 2003 möjlighet att utse statlig revisor av statsbidraget. Riksrevisionen, som bildades samma år som Riksrevisionsverket upphörde, är inte en myndighet under regeringen, utan är en del av riksdagens kontrollmakt. Riksrevisionen noterar att frågan om statlig revision ska utredas i den folkbildningsutredning (dir 2022:75) som tillsattes den 7 juni 2022.

vanligtvis styr förvaltningsmyndigheter.¹⁹⁹ I riktlinjerna framgår att Folkbildningsrådet utöver årsredovisningen ska redovisa en samlad bedömning av hur de fyra syftena med statsbidraget har uppnåtts.

De årliga mål- och resultatdialogerna ger regeringen och Folkbildningsrådet möjlighet att föra djupare dialog exempelvis om särskilda delar av verksamheten, årsredovisningen och strategiska frågor. I mötena deltar normalt bland annat statssekreterare och Folkbildningsrådets generalsekreterare.²⁰⁰ På de månadsvisa mötena sker dialog kring exempelvis årsredovisning och åiterrapportering men på en mer detaljerad nivå.

Anslaget för statsbidraget till folkbildningen uppgick år 2021 till cirka 4,6 miljarder kronor. Cirka 3,5 miljarder fördelas av Folkbildningsrådet till studieförbund och folkhögskolor och är inte närmare reglerat.²⁰¹

Regeringen har återkommande men oregelbundet tillsatt utredningar eller uppdragit åt myndigheter att utvärdera om syftena med statsbidraget uppfylls. Den senaste utvärderingen av folkbildningen publicerades 2018 av Statskontoret.²⁰² Dessförinnan publicerades en utredning 1996, flera under 2003 och 2004 samt en under 2012.²⁰³ Den 9 juni 2022 tillsatte regeringen en särskild utredare som ska föreslå ändringar som syftar till att säkerställa en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av folkbildningen samt ge folkbildningen de bästa förutsättningar att verka framöver.²⁰⁴ Uppdraget ska redovisas senast den 19 februari 2024.

4.2 Regeringen har inte åtgärdat bristande åiterrapportering från Folkbildningsrådet

Delar av Folkbildningsrådets resultatredovisning av kontrollen av statsbidraget har varit bristfällig under flera år, enligt Riksrevisionens bedömning. Folkbildningsrådets redovisning saknar till delar bedömningar av resultatet av kontrollerna. Regeringen har dock inte åtgärdat den bristande åiterrapporteringen. Enligt Riksrevisionen innebär detta att regeringen inte har skaffat sig tillräckligt

¹⁹⁹ Intervju med tjänstepersoner på Regeringskansliet, 2021-12-20.

²⁰⁰ Exempelvis mål och resultatdialog för 2020.

²⁰¹ Regeringsbeslut U2020/03869 m.fl. Drygt 800 miljoner kronor är avsatta för särskilda uppdrag för folkhögskolan, och cirka 90 miljoner för särskilda uppdrag riktade till studieförbunden.

²⁰² Statskontoret, *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget*, 2018.

²⁰³ SOU 1996:159, SOU 2003:94, SOU 2003:108, SOU 2003:112, SOU 2003:125, SOU 2004:8, SOU 2004:30, SOU 2012:72.

²⁰⁴ Dir. 2022:75.

underlag för att bedöma ändamålsenligheten i kontrollen eller vilka risker som är förenade med utbetalningen av statsbidraget.

När det gäller Folkbildningsrådets återrapportering av kontroll av statsbidraget har regeringen mellan 2017 och 2020 använt följande formulering i riktlinjerna till rådet (i riktlinjerna för år 2021 tillkom ett återrapporteringskrav angående Folkbildningsrådets återkrav av statsbidrag):

Folkbildningsrådet ska redovisa arbetet med den interna kontrollen av bidragshanteringen, resultatet av denna kontroll och i vilka delar som återstår att vidareutveckla. Folkbildningsrådet ska särskilt redovisa hur etik- och gränsdragningsarbetet har utvecklats. Folkbildningsrådets risk- och väsentlighetsanalys ska också redovisas.²⁰⁵

Folkbildningsrådet beskriver i flera årsredovisningar sin uppföljningsverksamhet, vad rådet samlar in för information och olika delmoment i uppföljningen. Rådet beskriver också i några årsredovisningar vad resultat av kontrollen lett till. Trots det ligger fokus framför allt på vad Folkbildningsrådet gör, och inte vad arbetet leder till, enligt Riksrevisionens bedömning. Det framgår inte heller hur de olika kontrollmomenten kompletterar varandra eller vilka eventuella utvecklingsåtgärder som behövs.

När det gäller rådets arbete med risk- och väsentlighetsanalyser har rådets återrapportering i de fyra senaste årsredovisningarna (med någon mindre redaktionell skillnad mellan åren) lytt:

Folkbildningsrådet genomför riskanalyser genom att uppskatta sannolikhet för olika utfall och konsekvenser av viktiga beslut i den löpande bidragsgivningsprocessen. Riskanalys görs dessutom löpande utifrån insamlad statistik om deltagare och verksamhet. /.../ Riskanalyserna är tätt kopplade till etik- och gränsdragningsarbetet och Folkbildningsrådets avvikelshantering.²⁰⁶

Folkbildningsrådet redovisar alltså att man genomför en risk- och väsentlighetsanalys. Redovisningen omfattar dock inte resultatet av arbetet, någon analys eller vilka åtgärder som resultatet kan tänkas leda till. Som framgår i kapitel 3 har dessutom rådets arbete med risk- och väsentlighet till delar inte

²⁰⁵ Se Riktlinjer för 2017 till 2021 för Folkbildningsrådet i fråga om användning av anslagen 14:1 och 14:3 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

²⁰⁶ Se bland annat Folkbildningsrådet, *Årsredovisning och verksamhetsberättelse 2019, 2020*.

genomförts och innehåller brister. Detta framgår inte i rådets rapportering till regeringen.

Trots den bristande rapporteringen har regeringen inte heller på detta område ändrat i återrapporteringskraven. I intervju uppger tjänstepersoner vid Folkbildningsrådet att de har uppfattat att regeringen varit nöjd med den återrapportering som gjorts i årsredovisningen.²⁰⁷

4.3 Regeringens uppföljning av kontrollen av statsbidraget har varit begränsad

Från och med 2021 ökade regeringens fokus på kontroll, men det har inte haft sin grund i regeringens löpande uppföljning av kontrollen utan har uppkommit först efter att större felaktigheter redan har konstaterats, enligt Riksrevisionen. Riksrevisionen konstaterar också att det har funnits indikationer på problem och risker med kontrollen av statsbidraget som borde ha föranlett tidigare åtgärder från regeringens sida.

Regeringen har inte gjort några egentliga förändringar av återrapporteringskraven som rör kontrollen av statsbidraget under de senaste tio åren.²⁰⁸ Det är först efter de felaktigheter som uppdagats i studieförbundens verksamhet på Järvafältet under 2019 som regeringen begärde en mer omfattande återrapportering av Folkbildningsrådet gällande kontrollen. I riktlinjerna för 2021 framgick att Folkbildningsrådet, i en särskild redovisning, skulle redogöra för hur rådet arbetar med en mer transparent hantering av statsbidraget och vilka åtgärder som vidtagits och planeras att vidtas för att förstärka rådets arbete med uppföljning. I samma riktlinjer efterfrågar regeringen också för första gången storleken på eventuella återkrav, det vill säga felaktigheter i studieförbundens utbetalningar som rådet krävt tillbaka statsbidrag för.

Motsvarande mönster framkommer i minnesanteckningarna från mål- och resultatdialogerna. Även om regeringen lyft frågor om kontroll vid tidigare dialoger, är det först i dialogen för år 2020 (det vill säga efter Järva) som frågor om kontroll och risk får en framträdande roll i dialogerna.²⁰⁹

De utredningar och utvärderingar som regeringen har tillsatt har främst varit inriktade på folkbildningsverksamhetens måluppfyllelse, det vill säga om de syften

²⁰⁷ Intervju med generalsekreterare och biträdande generalsekreterare vid Folkbildningsrådet, 2021-10-29.

²⁰⁸ Intervju med tjänstepersoner på Utbildningsdepartementet, 2021-12-20.

²⁰⁹ Mål- och resultatdialog för åren 2016, 2018–2021.

som har beslutats för statsbidraget av riksdagen uppnås. Endast i mindre grad har direktiven varit inriktade på kontroll och korrekt användning av medlen.²¹⁰ I den utredning som regeringen nyligen har tillsatt har dock utredaren fått i uppdrag att utreda hur uppföljning, kontroll och granskning av folkbildningen säkerställs. I direktivet understryker regeringen att behovet av kontroll av statsbidraget har ökat, och att statsbidraget ska gå till verksamhet som uppfyller syftet med stödet.²¹¹

Enligt Riksrevisionen har det dock funnits indikationer på problem och risker med studieförbundens hantering av statsbidraget under en längre tid, något som borde ha föranlett tidigare åtgärder från regeringen. Folkbildningsrådet har i mål- och resultatdialoger med regeringen flera gånger förmedlat uppgifter om risker och fel i studieförbundens hantering av statsbidraget. Uppgifterna handlar dels om utmaningar i studieförbundens anordnarskap, dels om specifika studieförbund där omfattande fel i statsbidragshanteringen förekommit.²¹² Större felaktigheter inom ett studieförbund uppdagades exempelvis redan 2015.²¹³

Risker med bidragshanteringen belystes även i Statskontorets utvärdering av folkbildningen år 2018. Statskontoret lyfter att studieförbundens internkontroll kan ha sina begränsningar. Dels kan kontrollen ha svårt att upptäcka fel i den egna hanteringen av bidraget, dels kan det finnas incitament att inte rapportera felen, eftersom det kan påverka rätten till framtida statsbidragstilldelning.²¹⁴

I sammanhanget är det också värt att notera att problem som lyfts upp under senare år inte är nya, utan omskrivs redan i regeringens folkbildningsproposition från 2005.²¹⁵ Här beskrivs bland annat volymökningar trots att studieförbundens ekonomi krymper, utmaningar i studieförbundens anordnarskap och hur ekonomiska faktorer, snarare än diskussioner om kvalitet, spelar in i hur innehållet i folkbildningen utvecklas.

Riksrevisionen noterar också att arbetet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som regeringen initierat i flera delar av statsförvaltningen – bland annat inom utbildningsdepartementet – inte är närvarande i styrningen av statsbidraget till folkbildningen.²¹⁶

²¹⁰ Dir 1994:12, Dir 2001:74, Dir 2011:93, Regeringsbeslut U2014/7240/UC.

²¹¹ Dir 2022:75.

²¹² Mål- och resultatdialog 2018; månadsdialog 2019; intervju med generalsekreterare och biträdande generalsekreterare vid Folkbildningsrådet, 2021-10-29; Folkbildningsrådet, *Årsredovisning och verksamhetsberättelse 2018, 2019*.

²¹³ Folkbildarforum, "Tillit, trovärdighet och transparens – i folkbildningen", hämtat 2022-02-24.

²¹⁴ Statskontoret, *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget*, 2018.

²¹⁵ Prop. 2005/06:192.

²¹⁶ SOU 2019:59.

5 Slutsatser och rekommendationer

Statsbidraget till studieförbunden uppgår till närmare två miljarder kronor årligen. Folkbildningens aktörer har fått stort förtroende från staten att själva förvalta och kontrollera dessa medel. På senare år har det upptäckts omfattande fel och fusk i studieförbundens utbetalning av statsbidraget till samverkansparter. Riksrevisionen har därför granskat om kontrollen, uppföljningen och styrningen av statsbidraget till studieförbunden är effektiv. Granskningen har särskilt fokuserat på hur studieförbunden använder medlen och hur kontrollsystemet är utformat.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att det finns brister i alla led – från studieförbundens utbetalningar och kontroll, via Folkbildningsrådets styrning och uppföljning, till regeringens styrning. Det kontrollsystem som folkbildningens aktörer tillsammans har utformat fångar inte upp felaktigheter på ett tillräckligt effektivt sätt. Det har bland annat tydliggjorts av att i en betydande andel av studieförbundens utbetalningar av kostnadsersättningar som Riksrevisionen har granskat saknas tillräckligt underlag. Granskningen visar vidare att det finns en överhängande risk för att statsbidraget går till annat än folkbildning.

Riksrevisionens bedömning är att såväl kontrollen av, som transparensen i, hur statsbidraget hanteras och används av studieförbunden behöver stärkas väsentligt. Detta är av central vikt för att säkerställa att statsbidraget går till avsett ändamål, enligt Riksrevisionen.

5.1 Folkbildningens aktörer har inte utformat ett tillräckligt effektivt kontrollsystem

Folkbildningsrådet och studieförbunden har utformat en omfattande kontrollapparat för hanteringen av statsbidraget med flera olika kontroller på olika nivåer. På senare år har Folkbildningsrådet och studieförbunden även genomfört ett omfattande utvecklingsarbete för att motverka felaktig användning av statsbidraget – ett arbete som fortfarande är pågående. Exempelvis har studieförbunden börjat använda ett nytt digitalt granskningsverktyg i kontrollerna som möjliggör för dem att samköra sina register, vilket bland annat har lett till att risken för dubbelrapportering har minskat.

Trots detta bedömer Riksrevisionen att det finns grundläggande problem i hur kontrollsystemet är utformat som gör att det inte tillräckligt effektivt fångar upp och rättar till felaktigheter. Nedan presenteras granskningens resultat och slutsatser närmare.

5.1.1 Stor risk för att statsbidraget går till annat än folkbildning

Både Folkbildningsrådet och studieförbunden har de senaste åren haft stort fokus på att förhindra att statsbidraget betalas ut till felaktig verksamhet. Granskningen visar dock att det fortfarande finns stora brister i hur studieförbunden hanterar kostnadsersättningar till samverkansparter och kamratcirklar. I en betydande andel av de utbetalningar som Riksrevisionen har granskat har studieförbunden betalat ut kostnadsersättning utan att säkerställa att det finns underlag som verifierar en faktisk kostnad. Exempelvis förekommer det att studieförbunden betalar ersättningar för lokalhyra utan att säkerställa att det finns en faktisk hyreskostnad. I flera fall bedömer Riksrevisionen att det finns skäl att ställa frågetecken om ersättningarna är rimliga.

Aktgranskningen visar också att det finns flera gråzoner som skapar stor risk för att kostnadsersättningar går till annat än folkbildning. I ett relativt stort antal granskade akter finns tydliga indikationer på att statsbidrag antingen har gått till privat konsumtion, till allmänt verksamhetsstöd för föreningar, eller till att subventionera kommersiell verksamhet. I majoriteten av ärendena saknas dessutom dokumentation om hur studieförbunden kommit fram till ersättningen och hur den motiveras. De flesta beslut om ersättningar utgår från muntliga överenskommelser.

5.1.2 Villkoren och riktlinjerna för statsbidraget är inte tillräckligt tydliga

Enligt Riksrevisionen är en viktig orsak till studieförbundens bristande hantering av utbetalningar att Folkbildningsrådets villkor är vida. De ger inte tillräcklig vägledning om hur studieförbunden ska hantera kostnadsersättningar eller gränsdragningar mot annan verksamhet än folkbildning. Studieförbundens gemensamma överenskommelser har i viss mån tydliggjort rådets villkor men även dessa ger upphov till tolkningsutrymme. Studieförbundens egna riktlinjer för kostnadsersättningar skiljer sig åt medan operationaliseringar av gränsdragningar till annan verksamhet än folkbildning saknas i stort.

Vissa villkor kan behöva vara vida för att skapa utrymme för studieförbundens olika profiler. Riksrevisionens bedömning är dock att flera villkor är så vida att det riskerar leda till att statsbidrag betalas ut till samverkansparter och studiecirklar på bristande underlag eller att det går till verksamhet som inte är i linje med statens intentioner med statsbidraget. De vida villkoren leder dessutom till problem i efterföljande kontroller och avvikelshantering. Det är just villkoren som studieförbunden och rådet har som utgångspunkt för att kontrollera och bedöma

folkbildningsverksamheten. När villkoren är otydliga blir det svårt att sätta gränser för vad som är felaktig folkbildningsverksamhet, och vad som inte är det.

Enligt Riksrevisionen bör det därför finnas gemensamma och tydliga riktlinjer för hur kostnadsersättningar och gränsdragningar ska hanteras för att minska risken för felaktig användning. Studieförbundens ersättningar till samverkansparter bör dessutom dokumenteras och följas upp. I granskningen har Riksrevisionen sett att det finns stora brister i denna dokumentation. I nuläget finns det inga tydliga krav på att studieförbunden ska dokumentera sina överenskommelser om kostnadsersättningar, vilket minskar insynen i hur medlen används.

Kostnadsersättningarna kan uppgå till omfattande belopp och det är därför rimligt att förvänta sig att studieförbunden hanterar dessa medel på ett betryggande och transparent sätt.

5.1.3 Risk- och väsentlighetsanalyser styr inte kontrollarbetet

En grundläggande del i att utforma ett effektivt kontrollsystem är att ta fram risk- och väsentlighetsanalyser som kan styra kontrollerna och rikta resurserna mot områden där det finns störst risk för fel. Trots att rådet har haft krav på sig sedan 2012 att ta fram risk- och väsentlighetsanalyser visar granskningen att rådet inte har tagit fram dessa på ett strukturerat sätt. Rådet har inte heller på ett systematiskt sätt styrt de reguljära kontroller som förbunden ska genomföra utifrån förbundsgemensamma risker, utöver rimlighetskontrollen som har styrts mot vissa risker (volymökningar).

Samtliga studieförbund har tagit fram någon form av riskanalys, men enligt Riksrevisionen är det i de flesta fall inte helt tydligt hur analyserna har legat till grund för förbundens kontroller. Enligt Riksrevisionens bedömning hade en tydligare styrning av studieförbundens kontroller utifrån gemensamma och övergripande risker lett till en mer resurseffektiv och träffsäker kontroll av statsbidraget.

5.1.4 Flera brister i kontrollernas likvärdighet och effektivitet

Riksrevisionen konstaterar att folkbildningens aktörer har utformat en omfattande kontrollapparat. Studieförbunden är ålagda av Folkbildningsrådet att genomföra både löpande kontroller och olika efterkontroller, dessutom följer rådet upp förbundens kontroller. Inom ramen för detta ansvarar dessutom varje studieförbund för att utforma ett eget system för sin kontroll av statsbidraget. Riksrevisionens bedömning är att kontrollsystemet kan effektiviseras, genom en

ökad och en mer sammanhållen styrning av studieförbundens kontroller. Det skulle också säkerställa mer likvärdiga kontroller mellan förbunden.

Folkbildningsrådet har endast i viss utsträckning styrt utformningen och genomförandet av studieförbundens kontroller. Riksrevisionen kan konstatera att förbundens beskrivningar och rapportering av sina kontrollverksamheter skiljer sig markant sett till kontrollernas omfattning och ambitionsnivå. Det har inte varit möjligt att bedöma de olika modellernas effektivitet, men den stora variationen innebär enligt Riksrevisionen en risk för betydande skillnader i kvalitet och träffsäkerhet mellan de olika förbundens kontrollverksamhet. Dessutom litar de olika kontrollnivåerna ofta på att den information som de tar del av från den granskade nivån stämmer – från studieförbundens lokala nivåer, via riksförbunden till Folkbildningsrådet.

Riksrevisionen ser ett behov av att öka oberoendet, tillförligheten och resurseffektiviteten i kontrollerna. Efterkontrollen bör därför lyftas från studieförbunden och slås ihop med rådets uppföljning, under Folkbildningsrådets ledning, enligt Riksrevisionen. En sådan förändring skulle innebära att flera och i viss grad överlappande kontroller slås ihop till en. Förutom bättre användning av resurserna skulle det också innebära att förutsättningarna för en mer oberoende och likvärdig kontroll stärks. Riksrevisionen vill understryka att en sådan kontroll fortsatt behöver ta hänsyn till att förbunden har olika profiler och därmed olika risker, om den ska vara effektiv.

Riksrevisionen konstaterar också att rådet har haft mindre fokus på förbundens löpande kontroller, både sett till styrning och uppföljning, jämfört med efterkontrollerna. Större fokus borde läggas på den löpande kontrollen, eftersom den kan förebygga och fånga upp eventuella oegentligheter och felaktigheter tidigare. Det förhindrar också att statsbidrag betalas ut till felaktig verksamhet. Dessa medel kan vara svåra att kräva tillbaka i efterhand. Enligt Riksrevisionen bör Folkbildningsrådet i större utsträckning analysera den kunskap som rådet samlar in om studieförbundens olika kontrollmodeller, i syfte att utifrån goda exempel utveckla och mer aktivt styra den löpande kontrollen.

Både Folkbildningsrådet och studieförbunden har de senare åren vidtagit vissa kontrollåtgärder som enligt Riksrevisionens bedömning sannolikt har bidragit till stärkt kontroll av statsbidraget. Studieförbunden har tagit fram ett nytt digitalt granskningsverktyg som bland annat fångar upp verksamhet som samverkansparter rapporterat in till flera förbund samtidigt. Folkbildningsrådet har i sin tur inlett ett arbete mot att styra förbundens urval i efterkontrollen utifrån gemensamma riskparametrar.

5.1.5 Upptäckta felaktigheter rättas inte på ett konsekvent sätt

Studieförbunden ska stryka felaktig verksamhet i sina kontroller så att verksamheten inte utgör underlag för rådets beräkning av förbundets framtida statsbidragstilldelning. Granskningen visar att studieförbundens strykningar inte genomförs på ett enhetligt sätt. I granskningen har Riksrevisionen dessutom observerat verksamhet som enligt Riksrevisionens bedömning inte uppfyller statsbidragsvillkoren, men som förbunden inte har strukit i sin särskilda kontroll. Enligt Riksrevisionen illustrerar detta ytterligare brister i kontrollsystemet.

Den bristande tillförlitligheten i studieförbundens strykningar beror sannolikt på flera faktorer. Det saknas ett tydligt ramverk och gemensamma riktlinjer om hur, när och vilken verksamhet som ska strykas. Det finns dessutom svaga incitament för förbunden att stryka sin verksamhet, eftersom det kan påverka deras framtida tilldelning av statsbidrag. När förbunden inte konsekvent stryker felaktigt inrapporterad verksamhet, i kombination med att förbunden i princip granskar och bedömer sin egen verksamhet, ökar det dessutom risken för godtyckliga bedömningar inom förbunden, enligt Riksrevisionen.

Risken för godtyckliga bedömningar kan också få konsekvenser för Folkbildningsrådets beslut om fördelning och återkrav av statsbidrag till studieförbunden. Dessa beslut vilar i stor utsträckning just på förbundens inrapporteringar och egna bedömningar av vilken verksamhet som ska strykas. Riksrevisionen ser därför en risk för att rådets beslut fattas utifrån ett ej rättvisande underlag. Det riskerar också att minska kraften i den sanktionsmöjlighet som återkrav utgör, enligt Riksrevisionen. Det är även viktigt att regeringen får information från Folkbildningsrådet om hur återkrävt bidrag hanteras. Det kan också finnas anledning för regeringen att överväga att ta tillbaka statsbidrag som rådet har återkrävt.

5.1.6 Rådets uppföljning säkerställer inte att fel förebyggs, upptäcks och rättas till

Folkbildningsrådet ansvarar för att årligen följa upp om studieförbunden utför sina kontroller på ett sätt som gör att felaktigheter så långt som möjligt förebyggs, upptäcks och rättas till. Uppföljningen sker dock främst genom att rådet granskar dokument och omfattar ingen egen analys eller stickprov av studieförbundens kontroller. Rådets uppföljning ger därför inte tillräckligt underlag för att uttala sig om effektiviteten i studieförbundens kontroller, enligt Riksrevisionen. För att stärka uppföljningen har Folkbildningsrådet nyligen infört krav på att studieförbunden ska lämna revisorsintyg på sina kontroller. Denna uppföljning

bedömer dock Riksrevisionen har begränsat värde eftersom även revisorernas granskning främst kommer att inriktas på att granska dokument och inte att bedöma om statsbidraget har använts korrekt.

Riksrevisionen bedömer att rådet har haft små resurser för sin uppföljning i relation till uppföljningens ambitioner. Rådets uppföljning utgår dessutom från ett tillitsbaserat förhållningssätt. Sammantaget har detta enligt Riksrevisionen skapat begränsningar för rådets uppföljning. Riksrevisionen konstaterar också att det kan vara svårt för kansliet att utöva myndighetsuppgifter gentemot studieförbunden eftersom de också är medlemmar och ingår i rådets representantskap. Riksrevisionen bedömer vidare att det kan finnas en potentiell intressekonflikt inbyggd i representantskapets resurssättning av rådets kansli.

Enligt Riksrevisionen behöver Folkbildningsrådets roll i kontrollsystemet tydliggöras och stärkas. Folkbildningsrådets myndighetsroll har på initiativ av rådets medlemmar utvärderats två gånger sedan 2013. Båda utvärderingarna har visat på behov av en tydligare rollfördelning mellan Folkbildningsrådets medlemsuppdrag och myndighetsuppdrag. Riksrevisionen delar den uppfattningen, men bedömer att det är mer lämpligt att regeringen tar initiativ till att klargöra rådets myndighetsroll, eftersom det är staten som har tilldelat rådet myndighetsuppgifter.

5.1.7 Folkbildningsrådets avvikelshantering har formaliserats men är inte inriktad på utredning av oegentligheter

Folkbildningsrådet har sedan 2021 en ny rutin för sin avvikelshantering av misstänkt eller konstaterad felaktig användning av statsbidraget hos studieförbunden. Flera steg har tagits för att skapa en tydligare process och åtgärda tidigare brister i handläggningen, enligt Riksrevisionen. Rutinen klargör dock inte på ett tydligt sätt hur utredning av oegentligheter ska hanteras. Granskningen visar att syftet med rådets avvikelserapportering främst är att utreda omfattningen på felaktigheterna i studieförbundens inrapporterade underlag, så att rådet kan beräkna återkrav. Mindre fokus riktas mot att utreda oegentligheter, trots att det finns indikationer på detta i flera avvikelseärenden. Ansvar för att utreda eventuella oegentligheter och göra polisanmälningar ligger på studieförbunden. Riksrevisionen ser en risk för att oegentligheter inte utreds och hanteras på ett enhetligt, rättssäkert och oberoende sätt och leder till rättsliga påföljder i de fall det är aktuellt. Enligt Riksrevisionen bör därför rådet säkerställa att eventuella oegentligheter utreds och leder till polisanmälningar i de ärenden där det är aktuellt.

Det finns enligt Riksrevisionen också en viss otydlighet i ansvarsfördelning i avvikelshanteringen. Det saknas tydliga principer för när Folkbildningsrådet ska göra utredningar och när studieförbunden ska göra det. Det minskar transparensen och i förlängningen skapas även risk för bristande likvärdighet i handläggningen av avvikelseärendena, enligt Riksrevisionen.

5.2 Regeringens styrning har inte haft tillräckligt fokus på kontrollen av statsbidraget

Riksrevisionen bedömer att regeringen har använt sig av de styrverktyg som den har tillgång till, inom ramen för den särskilda styrmodell som gäller för statsbidraget till folkbildningen. Regeringen har dock i sin styrning inte haft tillräckligt fokus på kontrollen av hur statsbidraget används, enligt Riksrevisionen.

Regeringens uppföljning av kontrollen av statsbidraget har sett ungefär likadan ut under flertalet år. Återrapporteringskraven som berör området har endast i begränsad omfattning ändrats, trots att Folkbildningsrådets redovisningar i vissa delar varit bristfälliga. Ett exempel på det är Folkbildningsrådets arbete med risk- och väsentlighetsanalyser, som under flera år inte redovisats till regeringen i enlighet med återrapporteringskravet. Regeringen har initierat flera utvärderingar som följt upp och utvärderat statsbidraget gentemot statens fyra syften med folkbildningen. Dessa utvärderingar har däremot inte haft fokus på kontroll av medlen eller hur medlen hanteras av studieförbunden.

Riksrevisionen bedömer vidare att det saknas uppföljning av flera faktorer som är viktiga för att regeringen ska kunna bedöma hur studieförbunden använder statsbidraget. Det finns inte tillgängliga uppgifter som visar hur mycket av statsbidraget som behålls av förbundens kanslier och hur mycket som betalas ut till samverkansparter.

En anledning till att detta är att statsbidraget inte särredovisas på kostnadssidan. Förbunden tilldelas även andra statliga bidrag och dessa redovisas samlade på kostnadssidan. Riksrevisionen bedömer att statsbidraget bör särredovisas för att öka transparensen i hur det används. En sådan redovisning ger också regeringen bättre underlag i styrningen av statsbidraget.

Som framgår ovan visar granskningen att det finns stora brister i studieförbundens dokumentation av överenskommelser om kostnadsersättningar till samverkansparter. Eftersom det i praktiken är studieförbunden som fördelar statsbidraget vidare till folkbildningsverksamhet har frågan om vilka krav som bör ställas på studieförbundens dokumentation och hantering av kostnadsersättningar

väckts under granskningen. Enligt Riksrevisionen finns det anledning att närmare utreda frågan om vilka krav som bör ställas på denna dokumentation och om hanteringen kan ses som myndighetsutövning.

5.3 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens bedömning är att uppföljningen och kontrollen av statsbidraget behöver stärkas väsentligt. Det finns dock betydande utmaningar för ett effektivt kontrollsystem inom nuvarande förvaltningsmodell för folkbildningen, eftersom modellen innebär att folkbildningens aktörer granskar sig själva. Regeringen har nyligen tillsatt en särskild utredare med uppdrag att bland annat se över nuvarande modell för fördelning av statsbidrag till folkbildningen. Utredaren ska också utreda hur uppföljning, kontroll och granskning av statsbidraget säkerställs.

Riksrevisionen bedömer att utredningens inriktning och breda ansats är nödvändig. Riksrevisionen vill samtidigt understryka vikten av att utredningen utreder möjligheten för en oberoende kontroll av studieförbundens användning av statsbidraget, för att öka förtroendet och tillförlitligheten i hanteringen av statsbidraget och så att medlen används till avsett ändamål.

Utöver statsbidraget mottar studieförbunden på lokal och regional nivå stöd från bland annat kommuner och regioner, vars bidragssystem kan skilja sig åt. Studieförbunden kan därför komma att ha flera olika styrsignaler att förhålla sig till. Riksrevisionen bedömer att det finns en risk för ineffektivitet om statens, regionernas och kommunernas målsättning, fördelning och uppföljning av sina respektive bidrag i för stor utsträckning skiljer sig från varandra.²¹⁷ Enligt Riksrevisionen är det viktigt att detta beaktas i den tillsatta utredningen.

Regeringens utredning ska presenteras i februari 2024, och efterföljande beredning kommer sannolikt att ta ytterligare tid. Riksrevisionen bedömer dock att de brister som konstaterats i granskningen är så pass allvarliga att det är nödvändigt att stärka kontrollerna redan nu. Riksrevisionens rekommendationer tar därför sikte på nuvarande system. För att stärka kontrollen bedömer Riksrevisionen att Folkbildningsrådet behöver ta en mer aktiv roll i både styrningen, kontrollen och uppföljningen av statsbidraget. En starkare granskningsroll förutsätter också att rådets myndighetsroll klargörs samt att rådet har tillräckliga resurser.

²¹⁷ På senare år har en del kommuner ändrat och ökat styrningen av sina bidrag. 2021 beslutade exempelvis Göteborgs stad om en ny modell för sitt bidragssystem. Se till exempel Göteborgs stad, *Bidragsmodell för studieförbund i Göteborg, Tjänsteutlåtande Socialförvaltningen Centrum*, dnr N164-0196/21, 2021.

Förvaltningsmodellen utgör också en utmaning för regeringens styrning av statsbidraget. För att regeringen ska kunna bedöma om statsbidraget går till avsett ändamål, och förse riksdagen med ett heltäckande beslutsunderlag, behöver regeringen skaffa sig mer information om hur statsbidraget används och kontrolleras.

Rekommendationer till regeringen

- Se till att Folkbildningsrådets myndighetsroll i kontrollen och uppföljningen av statsbidraget klargörs och förstärks.
- Säkerställ att Folkbildningsrådets återrapportering omfattar resultatet av rådets genomförda riskanalyser, avvikelsehantering, kontroller och uppföljning, samt uppgifter om studieförbundens ekonomi för att få bättre insyn i hur statsbidraget används.

Rekommendationer till Folkbildningsrådet

- Tydliggör villkoren så att studieförbundens utbetalning av statsbidraget baseras på tillräckliga underlag och likvärdiga bedömningar vad gäller gränsdragningar till annan verksamhet.
- Se till att studieförbundens överenskommelser om kostnadsersättningar till samverkansparter dokumenteras så att objektivitet och insyn kan säkerställas.
- Utveckla risk- och väsentlighetsanalyserna vid studieförbunden och Folkbildningsrådet så att de tillsammans kan användas på ett systematiskt sätt i kontrollarbetet av studieförbundens folkbildningsverksamhet.
- Effektivisera kontrollen genom att slå ihop studieförbundens efterkontroller med rådets uppföljning till en samlad efterkontroll. Rådet bör ansvara för genomförandet.
- Ta fram rutiner som säkerställer att oegentligheter utreds och hanteras på ett enhetligt och oberoende sätt.
- Säkerställ att rapporteringen till regeringen är fullständig och korrekt och även redovisar problem och risker i hanteringen av statsbidraget.

Referenslista

Litteratur, rapporter, med mera

Amnå, E., Helander, A. och Settergren, B., *När tilliten prövas – En studie av studieförbundet Ibn Rushds samhällsbidrag*, Folkbildningsrådet, 2019.

Ekonomistyrningsverket (ESV), *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, ESV 2007:23.

Ekonomistyrningsverket (ESV), *Att styra statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ – förslag till principer för styrning, uppföljning och kontroll av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ*, ESV 2009:30.

Ekonomistyrningsverket (ESV), *Vägledning. Oegentligheter och intern styrning och kontroll*, ESV 2016:24.

Ekonomistyrningsverket (ESV), *Processen för planering och uppföljning – En förutsättning för en effektiv verksamhet*, ESV 2017:60.

Folkbildningsrådet, *Ett förnyat Folkbildningsråd, förslag till riktlinjer för Folkbildningsrådets styrning, organisation och verksamhet*, inget datum.

Folkbildningsrådet, *Folkbildningens frihet och värde. Metaperspektiv på folkhögskolor och studieförbund*, 2016.

Folkbildningsrådet, *Riktlinjer för utredning och granskning samt återkrav av statsbidrag och avveckling*, dnr 277, 2016, 090. 2016.

Folkbildningsrådet, *Årsredovisning och verksamhetsberättelse 2018*, 2019.

Folkbildningsrådet, *Status i pågående avvikelseärenden gällande verksamheten i Järvaområdet*, styrelsemissiv 2020-09-01.

Folkbildningsrådet, *Årsredovisning och verksamhetsberättelse 2019*, 2020.

Folkbildningsrådet, *Stadgar för föreningen Folkbildningsrådet*, 2020.

Folkbildningsrådet, *Begäran om utökad särskild kontroll*, dnr. 20/00742, 2020.

Folkbildningsrådet, *Justering av inrapporterad verksamhet i studieförbund 2016–2018*, styrelsemissiv 2020-02-20.

Folkbildningsrådet, *Rimlighetskontroll 2019*, dnr 20/00276, 2020.

Folkbildningsrådet, *2019 års uppföljning av studieförbundens statsbidragsvillkorade verksamhet*, styrelsemissiv 2020-03-18.

Folkbildningsrådet, *Studieförbundens utökade särskilda kontroll*, dnr 21/00104, 2021.

Folkbildningsrådet, *Riktlinjer för Folkbildningsrådets hantering av avvikelser*, dnr 21/00101, 2021.

Folkbildningsrådet, *Studieförbundens verksamhet: kontroll, transparens och kvalitet. Särskild redovisning till regeringen 2021-04-15*, 2021.

Folkbildningsrådet, *Årsredovisning och verksamhetsberättelse 2020*, 2021.

Folkbildningsrådet, *Folkbildningens betydelse för samhället 2020*, 2021.

Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2021 – Villkor och fördelning. Reviderade 2 juni 2021*, 2021.

Folkbildningsrådet, *Folkbildningsrådets arbete med risk- och väsentlighetsanalys i statsbidragsgivningen*, dnr 21/00271, 2021.

Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2022 – Villkor krav och fördelning*, dnr 21/00254, 2021.

Folkbildningsrådet, *Folkbildningsrådets bidragssystem – Ett kunskapsunderlag inför en översyn*, 2021.

Folkbildningsrådet, *Uppföljningsbrev 2021*, dnr 21/00095, 2021.

Folkbildningsrådet, *Folkbildningsrådets arbete med riskanalyser*, 2021.

Folkbildningsrådet, *2020 års uppföljning av studieförbundens statsbidragsvillkorade verksamhet*, styrelsemissiv 2021-03-17.

Folkbildningsrådet, *Studieförbundens ekonomi 2020*, 2021.

Folkbildningsrådet, *Justering och återtag av statsbidrag 2020 för studieförbund*, styrelsemissiv 2021-02-17.

Folkbildningsrådet, *Folkbildningsrådets hantering av avvikelser i folkbildningsverksamheten. Möte med Riksrevisionen den 6 maj 2021*, 2021 [presentation].

Folkbildningsrådet, *Årsredovisning och verksamhetsberättelse 2021*, 2022.

Folkbildningsrådet, *Kontroll, transparens och kvalitet i studieförbundens verksamhet – Folkbildningsrådets redovisning till regeringen 1 april 2022*, 2022.

Folkbildningsrådet, *Svar på frågor från Riksrevisionen den 6 maj 2022 och den 12 maj 2022*, 2022.

Folkbildningsrådet, *Svar på frågor från Riksrevisionen den 23 mars 2022*, 2022.

Folkbildningsrådet, *Musik i cirkel — En intervjustudie om improvisatorisk musik i studieförbunden*, 2022.

Folkbildningsrådet, *Anvisningar för revisionsintyg*, dnr 21/00254, 2022.

Riksrevisionen, *Statens stöd till studieförbunden*, RiR 2011:12.

Riksrevisionsverket, *Folkbildning. Styrning och kontroll*, RRV 1999:44.

Statskontoret, *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget*, rapport 2018:10.

Strategirådet, *Utvärdering av Folkbildningsrådets förnyade uppdrag*, 2020.

Studieförbunden i samverkan, *Studieförbundens gemensamma överenskommelser*, 2020.

Studieförbunden i samverkan, *Gemensamma korrigeringsprinciper och riktlinjer för kontakt med andra studieförbund – avseende samkörd dubbelrapportering*, 2021.

Regeringsbeslut

Kommittédirektiv 1994:12, *Statlig utvärdering av folkbildningen*.

Kommittédirektiv 2001:74, *Utvärdering av folkbildningen*.

Kommittédirektiv 2011:93, *Utvärdering av det statliga stödet till folkbildningen*.

Kommittédirektiv 2022:75, *Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden*.

Regeringsbeslut U2014/7240/UC, *Uppdrag att genomföra utvärdering av folkbildningen*.

Regeringsbeslut U2016/01099/UF, U2016/05429/UF (delvis, U2016/05629/UF, *Riktlinjer för 2017 för Folkbildningsrådet i fråga om användning av anslagen 14:1 och 14:3 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*.

Regeringsbeslut U2017/04854/UF (delvis), U2017/04974/UF, *Riktlinjer för 2018 för Folkbildningsrådet i fråga om användning av anslagen 14:1 och 14:3 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*.

Regeringsbeslut U2018/04740/UF (delvis), U2018/04767/UF, *Riktlinjer för 2019 för Folkbildningsrådet i fråga om användning av anslagen 14:1 och 14:3 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*.

Regeringsbeslut U2020/03817/SAM (delvis), U2020/03840/GV, *Ändring av riktlinjer för 2020 för Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslagen 14:1 och 14:3 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Regeringsbeslut U2020/06421 (delvis), U2020/06611, *Riktlinjer för 2021 för Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslagen 14:1 och 14:3 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Regeringsbeslut U2020/03869 m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende anslagen 14:1 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Riksdagstryck

Bet. 2020/21:KrU10, *Folkbildningsfrågor.*

Bet. 2005/06:KrU14, *Folkbildningsfrågor.*

Bet. 2012/13:KrU10. *Kulturmiljöns mångfald.*

Interpellation 2020/21:303, *Statsbidrag till studieförbunden.*

Kulturutskottets protokoll 2020/21:24.

Prop. 1990/91:82, *Om folkbildning*, bet. 1990/91:UBU18, rskr 1990/91:358.

Prop. 1997/98:115, *Folkbildning*, bet. 1997/98:KrU17 rskr. 1997/98:115.

Prop. 2005/06:192 *Lära, växa, förändra, Regeringens folkbildningsproposition*, bet. 2005/06:KrU14 2005, rskr. 2005/06:322.

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10: FiU38, rskr. 2009/10:35.

Prop. 2013/14:172 *Allas kunskap – allas utbildning*, bet.2013/14:KrU8, rskr. 2013/14:379.

Prop. 2020/21:1 *Utgiftsområde 17*, bet. 2020/21:KrU1, rskr 2020/21:104.

Riksdagens protokoll 2020/21:116.

Riksdagens protokoll 2020/21:119.

Lagar och förordningar

Anslagsförordning (2011:223).

Förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.

Förvaltningslagen (2017:900).

Lag (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

Utredningar

SOU 1995:141, *Folkbildning och vuxenstudier – rekrytering, omfattning, erfarenheter.*

SOU 1996:47, *Cirkelsamhället: studiecirkels betydelser för individ och lokalsamhälle.*

SOU 1996:75, *Värden i folkhögskolevärlden*

SOU 1996:122, *Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande.*

SOU 1996:127, *Folkbildningens institutioner.*

SOU 1996:154, *Tre rapporter om studiecirklar.*

SOU 1996:159, *Folkbildningen – en utvärdering: slutbetänkande.*

SOU 2003:94, *Folkbildningens särart?*

SOU 2003:108, *Folkbildning och integration.*

SOU 2003:112, *Deltagares upplevelse av folkbildning.*

SOU 2003:125, *Fyra rapporter om folkbildning.*

SOU 2004:8, *Folkbildning och lärande med IKT-stöd.*

SOU 2004:30, *Folkbildning i brytningstid.*

SOU 2012:72, *Folkbildningens samhällsvärden - en ny modell för statlig utvärdering.*

SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.*

Webbsidor

Folkbildarforum, "Tillit, trovärdighet och transparens – i folkbildningen", <https://www.folkbildarforum.se/tillit-trovardighet-och-transparens-i-folkbildningen/>, hämtad 2022-02-24.

Folkbildningsrådet, "Flera studieförbund får betala tillbaka statsbidrag", <https://www.folkbildningsradet.se/om-folkbildningsradet/aktuellt/nyheter/2020/flera-studieforbund-far-betala-tillbaka-statsbidrag/>, hämtad 2022-09-07.

Folkbildningsrådet, "Om studieförbunden", <https://www.folkbildningsradet.se/om-studieforbund/>, hämtad 2022-06-13.

Folkbildningsrådet, "Pågående och avslutade granskningar",
<https://www.folkbildningsradet.se/om-folkbildningsradet/statsbidrag-till-folkbildningen/pagaende-och-avslutade-granskningar/>, hämtad 2022-07-08.

Folkbildningsrådet, "Studieförbundens verksamhet i Järva utreds",
<https://www.folkbildningsradet.se/om-folkbildningsradet/aktuellt/nyheter/2020/studieforbundens-verksamhet-i-jarva-utreds/>, hämtad 2022-09-07.

My news desk, "Utvärdering av Folkbildningsrådets förnyade uppdrag",
<https://www.mynewsdesk.com/se/studieforbunden/news/utvaerdering-av-folkbildningsraadets-foernyade-uppdrag-417295>, hämtad 2022-05-16.

Regeringskansliet, "Regeringen stärker uppföljningen av statsbidraget till folkbildningen",
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/12/regeringen-starker-uppfoljningen-av-statsbidraget-till-folkbildningen/>, hämtad 2021-03-11.

Bilaga 1. Metod

Nedan beskrivs våra metodval som är kopplade till respektive revisionsfråga.

Fråga 1. Har Folkbildningsrådet och studieförbunden utformat ett effektivt system för kontroll och uppföljning av statsbidragen till studieförbunden?

Denna del i granskningen bygger på dokumentstudier, statistik och intervjuer och en aktstudie över arrangemang som fått utbetalningar av statsbidrag mars–april 2021. Vi har även gått igenom ett urval avvikelseärenden hos Folkbildningsrådet för åren 2016–2021.

Dokumentstudier

I granskningen har vi gått igenom ett omfattande material hos både Folkbildningsrådet och studieförbunden.

Vi har gått igenom Folkbildningsrådets villkorsbilagor för åren 2017–2022 för att dels förstå vilka bestämmelser som finns för statsbidraget, dels undersöka ändringar över tid. Vi har även gått igenom rådets uppföljningsrapporter av studieförbunden för åren 2018–2020 för att undersöka hur rådet har bedömt studieförbundens kontroller. Därutöver har vi gått igenom olika styrdokument, återrapporteringar, årsredovisningar, anvisningar och liknande. Vi har även beställt in statistik över bland annat studieförbundens verksamhet och strykningar.

När det gäller studieförbunden har vi gått igenom och sammanställt förbundens risk- och väsentlighetsanalyser för de fem senaste åren, förbundens egna riktlinjer för folkbildningsverksamheten, riktlinjer och rutiner för rimlighetskontrollen, särskild kontroll och egenkontroll. Därutöver har vi gått igenom förbundens riktlinjer för kostnadsersättningar, främst de versioner som fanns i maj 2021 och övergripande de versioner som fanns i mars 2022, för att fånga upp eventuella ändringar. Därutöver har vi gått igenom riktlinjer för jäv samt riktlinjer för polisanmälningar. Vi har också gått igenom Studieförbunden i samverkans förbundsgemensamma överenskommelser

Vi har även gått igenom studieförbundens riksorganisationers årsredovisningar, revisionsberättelser och revisionsrapporter i förekommande fall för åren 2020 och 2021. Syftet har bland annat varit att närmare undersöka hur studieförbunden använder tilldelat statsbidrag och vad revisorerna har haft för synpunkter på studieförbundens finansiella redovisning.

Intervjuer

Vid Folkbildningsrådet har vi genomfört en rad intervjuer med chefer och handläggare vid rådets kansli inom olika områden (villkor, uppföljning, avvikelshantering m.m.). Vi har även genomfört intervjuer med generalsekreteraren, styrelsens ordförande och en företrädare för rådets representantskap.

När granskningen inleddes genomförde vi intervjuer med samtliga studieförbunds centrala kanslier. Vid intervjuerna deltog bland annat respektive förbunds kvalitetsansvariga och förbundschefer. I tillägg har vi genomfört intervjuer med ett urval verksamhetsutvecklare vid tre studieförbund för att öka vår förståelse för hur verksamhetsutvecklarna arbetar och följer upp sina arrangemang och vilka utmaningar de ser i sitt arbete. Vi har också intervjuat förbundschefer vid samma tre förbund. Intervjuerna genomfördes för att öka vår förståelse av vilka utmaningar som finns i folkbildningsverksamheten och hur förbunden arbetar för att hantera eventuella problem.

Vi har också intervjuat generalsekreterare och handläggare vid Studieförbunden i samverkan vid två tillfällen för att öka vår förståelse för organisationens roll och arbete. Vi har också intervjuat Polisens nationella operativa avdelning.

Aktstudie av ett urval ärenden som mottagit kostnadsersättningar mars–maj 2021

Vi har i granskningen genomfört en aktstudie av ett urval på 371 arrangemang från samtliga 10 studieförbund där utbetalningar gjordes perioden mars–maj 2021. Syftet var bland annat att undersöka om det fanns tillräckliga underlag för studieförbundens kostnadsersättningar, dvs. om studieförbunden begärt in kvitton, fakturor, transaktionsbevis och annat underlag för att verifiera kostnaden innan utbetalning sker. Vi har också försökt bedöma om den kostnad som samverkanspart/kamratcirkel begär ersättning för är i enlighet med villkoren. Vi har bedömt mot ett urval statsbidragsvillkor där vi bedömt att det finns förhöjd risk för felaktig användning av statsbidraget. Dessa villkor är att:

- Ersättning till samverkanspart endast får utgå för kostnader direkt förknippade med folkbildningsverksamheten.
- Statsbidraget inte får användas till ett allmänt verksamhets- och organisationsstöd som kan användas av föreningar och organisationer för att finansiera den egentliga verksamheten.
- Statsbidraget inte får användas till verksamhet med kommersiellt syfte.

Vi har också undersökt om det finns dokumentation om hur studieförbundet har kommit fram till kostnadsersättningen, liksom annan dokumentation i ärendet, såsom arbetsplan och närvarolistor.

Innan vi gjorde aktgranskningen genomförde vi en pilotstudie av ett urval ärenden vid ett förbund för att se om planerat upplägg för aktstudien var genomförbart.

Till aktstudien begärde vi in 50 akter per förbund, totalt 500 akter, som hade störst utbetalning under perioden 1 mars till 31 maj 2021. Akterna var fördelade på studiecirklar för kamratcirklar (15), studiecirklar inom förening (15), annan folkbildningsverksamhet (10) och kulturprogram (10). Arrangemangen valdes från två avdelningar inom respektive förbund: Avd. Stockholm eller motsvarande samt Avd. Norr eller motsvarande. På grund av pandemi och därmed lägre folkbildningsaktivitet hade inte alla avdelningar så många arrangemang inom vald tidsperiod som Riksrevisionen bad om att få. Totalt skickade studieförbunden in 371 akter.

Vi bad också om att få ta del av 4 akter per studieförbund som ingått i förbundets särskilda kontroll 2020 för verksamhetsåret 2019.

Till varje akt bad vi studieförbunden bifoga följande dokumentation:

- kort info om arrangemanget (=skärmdump av arrinformation i ärendehanteringssystemet Gustav) där det framgår arrangemangets namn/nummer/omfattning/ev. samverkansparter mm.
- studieplan och/eller arbetsplan (ej kulturprogram)
- närvarolista (ej kulturprogram)
- kulturrapport samt annons eller program bifogat till kulturrapporten (kulturprogram)
- dokumentation av samtliga ekonomiska transaktioner (kostnadsersättning och/eller direktfakturering) kopplade till arrangemanget (utanordning m.m.) samt underlag till dessa (ex. fakturor, kvitton, hyresavi m.m.) och ev. underlag där det framgår hur storleken på ersättningen räknats fram (överenskommelse eller annat)
- samverkansavtal och ev. verksamhetsavtal med den samverkande organisationen.
- Arrangemang som varit föremål för särskild granskning ska utöver dokumentationen ovan även innehålla dokumentation som upprättats i samband med den särskilda kontrollen (protokoll m.m.).

Det material som samlades in för varje arrangemang gicks igenom, sammanställdes och följdes upp med följdfrågor till berörda studieförbund om det saknades underlag eller fanns andra oklarheter/frågetecken vid materialet.

Insamlat material och bedömningar för varje arrangemang/akt sammanställdes därefter i ett granskningsprotokoll i Excel, för varje studieförbund.

Genomgång av Folkbildningsrådets avvikelseärenden

För att öka vår förståelse för Folkbildningsrådets handläggning av avvikelseärenden har vi gått igenom ett urval ärenden på plats vid rådets kansli. Av totalt 60 inkomna ärenden för åren 2016–2021 gick vi genom 30 ärenden, både avslutade och pågående. Vid granskningen strukturerade vi insamlad information i varje ärende i ett protokoll i Excel. De uppgifter som lades in i protokollet var bland annat diarienummer, berört förbund, datum för beslut, rådets kategorisering av ärendet, vem eller vilka som gjort utredningen, eventuellt strukna timmar som utredningen lett till och åtgärder från rådets sida.

Fråga 2. Har regeringen styrt kontrollen av statsbidraget på ett effektivt sätt?

För att förstå bakgrunden till och kontexten kring regeringens styrning av folkbildningen har vi studerat riksdagstryck, tidigare utredningar och rapporter. Kartläggning av regeringens styrning har skett genom läsning av förordning, regleringsbrev, riktlinjer och minnesanteckningar från dialoger och andra möten mellan regeringen och Folkbildningsrådet.

Vi har också översiktligt gått igenom statens styrning av kontroll och uppföljning hos ett antal andra aktörer (både statliga myndigheter och privaträttsliga organisationer) som har i uppdrag att betala ut statliga stöd till organisationer, exempelvis Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Riksidrottsförbundet. Syftet med detta har varit att uppfatta likheter och skillnader men också begränsningar i statens styrning.

I granskningen har vi också tagit del av Ekonomistyrningsverkets rapport med förslag till principer för styrning, uppföljning och kontroll av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ.

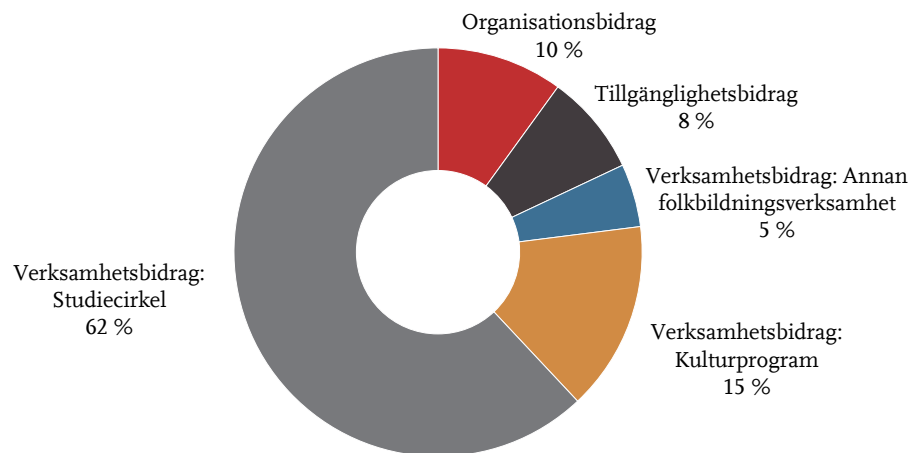
Vi har genomfört intervjuer med tjänstepersoner på Utbildningsdepartementet för att stämma av oklarheter och fördjupa vår förståelse av regeringens styrning. Vi har även gått igenom protokoll från Utbildningsdepartementets mål- och resultatdialoger samt månadsdialoger för åren 2017–2021. Vi har även intervjuat tjänstepersoner vid Folkbildningsrådet om hur de uppfattar regeringens styrning och fokus.

Bilaga 2. Fördelningsmodellen

Folkbildningsrådets fördelning av statsbidrag till studieförbunden sker årligen. Rådets fördelningssystem av det ordinarie statsbidraget²¹⁸ till studieförbunden består av ett organisationsbidrag, ett tillgänglighetsbidrag och ett verksamhetsbidrag. Tio procent avsätts till organisationsbidraget som är ett stöd för att studieförbunden ska uppfylla de organisatoriska villkor som Folkbildningsrådet ställer på dem. Åtta procent avsätts till tillgänglighetsbidraget som syftar till att främja studieförbundens arbete för att tillgänglighetsanpassa sin folkbildningsverksamhet. Resterande 82 procent av statsbidraget, verksamhetsbidraget, fördelas efter studieförbundens inrapporterade verksamhet.

Genomförandet av folkbildningsarrangemang utgör grunden i fördelningen av statsbidraget, där studiecirkel är den arrangemangsform som väger tyngst. Verksamhetsbidraget fördelas på de tre verksamhetsformerna studiecirkel, annan folkbildningsverksamhet och kulturprogram. 62 procent av bidraget går till studiecirkelverksamhet, medan resterande 5 respektive 15 procent av bidraget fördelas på annan folkbildningsverksamhet och kulturprogram (se diagram 3).

Diagram 3 Folkbildningsrådets fördelningssystem av statsbidrag till studieförbunden



Källa: Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2021 – Villkor och fördelning*, 2021, s. 12.

²¹⁸ Staten bidrar med ett ordinarie bidrag till kärnverksamheten och ett extra bidrag till särskilda insatser till studieförbunden. Ungefär 95 procent av det totala statsbidrag går till studieförbundens och folkhögskolornas kärnverksamhet. Ungefär 5 procent av det totala statsbidraget är öronmärkt för särskilda insatser inom folkbildningen. Studieförbunden får inte använda det ordinarie statsbidraget till de särskilda insatserna, och tvärtom.

Beräkningen av verksamhetsbidraget skiljer sig mellan kulturprogram och verksamhetsformerna studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet, och baseras på olika indikatorer. Verksamhetsbidrag till studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet fördelas till hälften utifrån antalet studietimmar och till hälften utifrån antalet unika deltagare samt antalet korttidsutbildade. Verksamhetsbidrag till kulturprogram fördelas utifrån antalet kulturprogram som rapporterats in.

Bestämmelser angående fördelningsmodellen regleras i Folkbildningsrådets villkorsdokument. Det ordinarie statsbidraget omfördelas varje år och baseras på studieförbundens inrapporterade verksamhet från tre tidigare år. I modellen finns ett mellanår, så att exempelvis 2023 års fördelning baseras på åren 2018–2021. 2022 års verksamhet blir här mellanåret. Under mellanåret sker studieförbundens efterkontroller och Folkbildningsrådets uppföljning.

Bilaga 3. Folkbildningsrådets och studieförbundens utvecklingsarbete för att stärka kontrollen av statsbidraget

Efter upptäckten av fusket på Järvafältet begärde regeringen att Folkbildningsrådet skulle presentera ett åtgärds paket. Folkbildningsrådet presenterade i april 2021 18 åtgärder med syfte att stärka studieförbundens kontroll, öka transparensen i statsbidraget och öka fokus på vikten av kvalitet i studieförbundens verksamhet:

1. krav på registersamkörning under pågående verksamhet
2. krav på digitala närvarolistor och digital signering
3. effektivt åtgärds paket för musikbandsverksamheten
4. direktinformation om bidragsvillkor till cirkelledare och nyanställda
5. pilotprojekt med peer review av studieförbunden
6. samarbete med polisen och andra myndigheter
7. demokratistärkande metoder utvecklas
8. tak på 480 studietimmar per år för personer som vill delta i folkbildning
9. underrättelseskyldighet för studieförbunden om fel och fusk
10. utökade sanktionsmöjligheter för Folkbildningsrådet
11. krav på revisionsintyg från studieförbunden på deras internkontroll
12. Folkbildningsrådets avvikelshantering systematiseras
13. studieförbundens internkontroll skärps
14. rimlighetskontrollen utökas
15. ökad kapacitet för utredning och egen granskning hos Folkbildningsrådet
16. visselblåsarfunktion infördd och förstärkt vid Folkbildningsrådet
17. uppföljningsmodellen utvecklas
18. bidragssystemet ses över.

Under det senaste året har det pågått ett stort utvecklingsarbete hos både Folkbildningsrådet och studieförbunden för att implementera dessa åtgärder. Den grundläggande ansvarsfördelningen i systemet ligger fast, det vill säga att studieförbunden genomför kontroll av sin egen verksamhet medan Folkbildningsrådet följer upp kontrollerna.

I 2022 års statsbidragsvillkor har rådet tydliggjort att studieförbunden ska arbeta systematiskt både med löpande kontroll (i villkoren kallad för internkontroll) och efterkontroll.²¹⁹ Villkoren anger att efterkontrollen, som omfattar det som tidigare kallades den särskilda kontrollen, ska göras utifrån riskvariabler, risknivåer, rimlighetsanalys och liknande urvalsgrunder enligt Folkbildningsrådets anvisningar.²²⁰

Nya inslag i 2022 års villkor är också att studieförbunden ska samarbeta med varandra för att identifiera risker och utreda möjliga fel. Studieförbunden ska genomföra samkörningar av sina register både under löpande verksamhetsår och i efterhand. Samkörningen görs med det nya digitala verktyget PowerBI som branschorganisationen Studieförbunden i samverkan tog fram under 2021. Genom samkörningar kan studieförbunden upptäcka bland annat om studiecirklar och samverkansparter har registrerat sin folkbildningsverksamhet hos flera studieförbund samtidigt. 2020 års utökade särskilda kontroll visade att sådana dubbelrapporteringar var ofta förekommande. Tidigare var de dock svåra att upptäcka eftersom förbunden endast hade möjlighet att manuellt jämföra sina verksamheter.

Sedan 2022 finns också krav på att studiecirklar ska närvarorapporterna sina träffar digitalt, bland annat för att underlätta för registersamkörningen.

I 2022 infördes även krav på att studieförbunden årligen ska lämna ett revisionsintyg till Folkbildningsrådet. Auktoriserade revisorer ska intyga att det som studieförbunden återrappporterar till Folkbildningsrådet om sina kontroller verkligen finns på plats. Intyget ska lämnas första gången i mars 2023 avseende verksamhetsåret 2022.²²¹

Därutöver finns sedan 2022 ett krav på att studieförbunden har underrättelse-skyldighet gentemot rådet om de upptäcker fel och fusk i sin verksamhet.

Även de enskilda studieförbunden har presenterat åtgärder för att utveckla kontrollen av statsbidraget. Studieförbunden uppgav till Folkbildningsrådet i sin återrappoter av den särskilda kontrollen 2021 att de bland annat har infört åtgärder för att stärka sin internkontroll och sitt anordnarskap, genomfört utbildningar för att stärka den interna ekonomihanteringen och att de genomfört satsningar på att ökad kvantitativ kontroll med hjälp av digitala redskap.²²²

²¹⁹ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2022 – villkor, krav och fördelning*, 2021.

²²⁰ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till studieförbund 2022 – villkor, krav och fördelning*, 2021.

²²¹ Folkbildningsrådet, *Kontroll, transparens och kvalitet i studieförbundens verksamhet – Folkbildningsrådets redovisning till regeringen 1 april 2022*, 2022.

²²² Folkbildningsrådet, *Studieförbundens verksamhet: kontroll, transparens och kvalitet – särskild redovisning till regeringen 2021-04-15*, 2021.