Bildning, utbildning och delaktighet

– folkbildningspolitik i en ny tid

Betänkande av Folkbildningsutredningen

Stockholm 2024

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2024:42

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0950-0 (tryck)
ISBN 978-91-525-0951-7 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet

Regeringen beslutade den 7 juni 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå de ändringar som krävs för att säkerställa att folkbildningen styrs effektivt. Förslag från utredningen ska syfta till att säkerställa en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll samt ge folkbildningen de bästa förutsättningar att verka framöver (dir. 2022:75).

Den 14 september 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2023:130) där uppdraget ändrades till att utredaren även ska överväga om styrningen och medelstilldelningen helt eller delvis ska hanteras av en eller flera myndigheter i stället för Folkbildningsrådet. Vidare utvidgades uppdraget till att föreslå hur kontroll och granskning av användningen av statsbidraget kan stärkas på alla nivåer inom folkbildningen. Vidare ska utredningen även föreslå villkor för återbetalning av statsbidrag som inte använts.

Den 7 juni 2022 förordnades riksdagsledamoten Christer Nylander som särskild utredare. Som sekreterare i utredningen anställdes departementssekreteraren Camilla Lindquist den 1 september 2022 till den 20 februari 2023. Den 1 januari 2023 anställdes kanslirådet Maria Götherström och 20 februari 2023 anställdes utredaren Keili Saluveer. Den 14 augusti 2023 anställdes verksjuristen Olof Edling och den 1 december 2023 anställdes ämnesrådet Petra Capelle.

Utredningen har antagit namnet Folkbildningsutredningen.

Som experter förordnades den 20 februari 2023 utredaren Charlotte Andersson, avdelningsdirektören Fredrik Bengtsson, utredaren Kenneth Eliasson, generalsekreteraren Maria Graner, verksamhetsexperten Kristian Halldin och verksamhetsområdeschefen Karin Karlsson.

Som sakkunniga förordnades kanslirådet Marie Ericsson, ämnesrådet Kerstin Hultgren, kanslirådet Katarina Höög, departementssekreteraren Erik Mellsjö och kanslirådet Karin Norberg den 20 feb-

ruari 2023. Den 6 mars 2023 förordnades kanslirådet Tyri Öhman som sakkunnig.

Den 9 oktober 2023 entledigades kanslirådet Karin Norberg och ersattes av departementssekreteraren Emma Tengwall. Erik Mellsjö entledigades den 9 oktober 2023 och ersattes av departementssekreteraren Philip Nylén. Den 20 november 2023 entledigades generalsekreteraren Maria Graner och ersattes av tillförordnad generalsekreterare Mats Bernerstedt till expert i utredningen.

Härmed överlämnar Folkbildningsutredningen betänkandet *Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid* (SOU 2024:42) till regeringen. I och med detta är uppdraget slutfört.

Stockholm i juni 2024

Christer Nylander

/Petra Capelle
Olof Edling
Maria Götherström
Keili Saluveer

Innehåll

Sammanfattning 23

1 Författningsförslag 37

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. 37

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:787) om Centrum för idrottsforskning 39

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys 40

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen 41

DEL 1 Inledning

2 Utredningens uppdrag och arbete 47

2.1 Utredningens uppdrag 47
2.1.1 En sammanfattning av utredningens direktiv 47
2.1.2 Avgränsningar av uppdraget 49

2.2 Utredningens arbete 49
2.2.1 Experter och sakkunniga 50
2.2.2 Företrädare för politiska partier 51
2.2.3 Referensgrupper 51
2.2.4 Andra externa kontakter 54

2.3 Betänkandets disposition 56

3 Utgångspunkter och problembild 59

3.1 Folkbildning och folkbildningspolitik 59

3.2 Att säkerställa att kontroll och uppföljning fungerar tillfredsställande 60

3.3 Utredningens förutsättningar har förändrats 61

3.4 Folkbildningspolitik i en ny tid 62

DEL 2 Historik och nuläge

4 En kort historik och begrepp 67

4.1 Folkbildningens tidiga historia och bakgrund 67
4.1.1 Studieförbundens historia 69
4.1.2 Folkhögskolor växte fram i Norden på 1800-talet 71

4.2 Folkbildningsbegreppet 73
4.2.1 Vad utmärker ett studieförbund? 74
4.2.2 Vad utmärker en folkhögskola? 75

5 Nuvarande modell för styrning av statens bidrag till folkbildningen 77

5.1 Från regelstyrning till självförvaltning 77
5.1.1 Staten har succesivt minskat styrningen av bidraget till folkbildningen 77
5.1.2 Statens bidrag till folkbildningen utgör i dag en stor del av statens totala bidrag till det civila samhället 79

5.2 Självförvaltningsmodellens framväxt 81
5.2.1 Folkbildningsrådet bildas 81
5.2.2 SISU Idrottsutbildarna får eget ansvar för statens bidrag till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet 83

5.3 Organisatoriska och rättsliga förutsättningar i nuvarande självförvaltningsmodell 84
5.3.1 Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna är medlemsstyrda organisationer 84
5.3.2 Riksidrottsförbundet och Svenskt Friluftsliv är exempel på andra medlemsstyrda organisationer som fördelar statsbidrag 86
5.3.3 Rättsliga förutsättningar för Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna 87
5.3.4 Styrning av ideella föreningar med förvaltningsuppgifter jämfört med myndigheter 92
5.3.5 Utmaningar med självförvaltningsmodellen 95

6 Folkbildningens verksamhet 97

6.1 Studieförbundens verksamhet 97
6.1.1 Studieförbundens olika verksamhetsformer 98
6.1.2 Utvecklingen av studieförbundens verksamhet ... 102
6.1.3 Antal studiecirklar har minskat medan kulturprogram har ökat 102
6.1.4 Omfattande samarbete med föreningar 103
6.1.5 Antalet deltagare nästan halverades under pandemin 105
6.1.6 Stor andel återkommande deltagare 106
6.1.7 Många unga och äldre bland deltagare 107
6.1.8 Körsång och utbildning i religion är de största ämnesinriktningarna 109
6.1.9 Profil och ämnesinriktning varierar mellan studieförbunden 111
6.1.10 Majoriteten av deltagarna är födda i Sverige men andelen utrikes födda har ökat 114
6.1.11 Stora skillnader i deltagarnas nationella bakgrund mellan studieförbund 115
6.1.12 Hög utbildningsnivå bland deltagare 116
6.1.13 Stor geografisk spridning av deltagarna i studieförbund 118

6.1.14 Deltagare med funktionsnedsättning har minskat ... 121
6.1.15 Slutsatser ... 123

6.2 Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna ... 124
6.2.1 Antalet arrangemang och utbildningstimmar uppvisar stora variationer ... 126
6.2.2 All verksamhet genomförs i samverkan med föreningar ... 128
6.2.3 Totala antalet deltagare och åldersfördelning ... 129
6.2.4 Relativt jämn könsfördelning bland deltagarna ... 130
6.2.5 Utbildningsnivå bland deltagarna i SISU ... 131
6.2.6 Relativt liten andel av deltagarna är utrikes födda ... 132
6.2.7 Deltagare med funktionsnedsättning ... 133
6.2.8 Slutsatser ... 134

6.3 Folkhögskolans verksamhet ... 135
6.3.1 Antalet folkhögskolor har ökat i linje med befolkningsutvecklingen ... 135
6.3.2 Mångfald av huvudmän bland folkhögskolorna ... 136
6.3.3 Fler filialer startas ... 138
6.3.4 Utbudet av kurser på folkhögskolan ... 139
6.3.5 Utveckling av antal deltagarveckor och unika deltagare på folkhögskolans olika kurser ... 142
6.3.6 Flest deltagare på korta kurser ... 144
6.3.7 Unga vuxna är vanligast på allmän kurs ... 145
6.3.8 Ämnesinriktning på folkhögskolans allmänna och särskilda kurs ... 149
6.3.9 Utbildningsnivån hos folkhögskoledeltagarna ... 150
6.3.10 Stor variation i deltagarnas utbildningsbakgrund beroende på typ av kurs ... 151
6.3.11 Deltagare från anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola går på folkhögskola ... 154
6.3.12 Deltagare med funktionsnedsättning ... 155
6.3.13 Slutsatser ... 156

7 Uppföljning och utvärdering av folkbildningen i dag 159

7.1 Vad menas med analys, uppföljning och utvärdering? 159
7.1.1 Närliggande begrepp som syftar på olika saker ... 159
7.1.2 Skillnaden mellan uppföljning, utvärdering och analys 160

7.2 Uppföljning och utvärdering inom självförvaltningsmodellen 161
7.2.1 Självförvaltningsmodellen ställer höga krav på uppföljning och utvärdering..... 161
7.2.2 Uppföljning och utvärdering på tre olika nivåer 162
7.2.3 Vissa krav på form och innehåll..... 162
7.2.4 Statens styrning av uppföljning och utvärdering på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna 162

7.3 Statens uppföljning och utvärdering..... 165
7.3.1 Intentionerna från början..... 165
7.3.2 Genomförda statliga utvärderingar 165
7.3.3 Statens resultatuppföljning i budgetpropositionen 168
7.3.4 Ett statligt program för folkbildningsforskning Mimer..... 169
7.3.5 Uppföljningar gjorda av övriga aktörer..... 169

7.4 Folkbildningsrådets uppföljning och utvärdering 169
7.4.1 Tydliga förväntningar på aktörernas uppföljning och utvärdering när självförvaltningsmodellen infördes..... 169
7.4.2 Organiseringen och genomförandet av uppföljning och utvärdering på Folkbildningsrådet 170

7.5 Uppföljning och utvärdering hos studieförbunden och folkhögskolorna..... 173

7.6 Uppföljning och utvärdering av folkbildningen på SISU Idrottsutbildarna 174
7.6.1 Uppföljnings- och utvärderingsverksamheten har utvecklats men är fortfarande relativt liten.... 175

7.7 Distrikten har inget krav på att göra utvärderingar 177

7.8 Sammanfattande iakttagelser av dagens uppföljning och utvärdering 177

8 Kontroll och granskning av statsbidraget till folkbildningen 179

8.1 Statens styrning av uppföljning, kontroll och granskning inom folkbildningen 179
8.1.1 Kontrollsystemet för statsbidragen har under lång tid varit tillitsbaserat … 180
8.1.2 … men statens krav på kontroll och uppföljning har ökat de senaste åren 180
8.1.3 Begränsad statlig revision av statsbidraget 181

8.2 Folkbildningsrådets uppföljning och kontroll av statsbidraget 182
8.2.1 Bidragsmottagarna kontrollerar och Folkbildningsrådet kontrollerar och följer upp 182
8.2.2 Resurser och organisering på Folkbildningsrådet 183
8.2.3 Ramar för Folkbildningsrådets uppföljning och kontroll av bidraget 185
8.2.4 Folkbildningsrådets granskning inom avvikelsehanteringen 187
8.2.5 Folkbildningsrådets uppföljning och kontroll av statsbidraget till studieförbund 189
8.2.6 Folkbildningsrådets uppföljning och kontroll av statsbidraget till folkhögskolorna 191
8.2.7 Vidtagna åtgärder för förstärkt kontroll inom studieförbundsverksamheten 193
8.2.8 Vidtagna åtgärder i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer 196

8.3 Kontroll och granskning av statsbidraget hos studieförbunden 199
8.3.1 Folkbildningsrådet har ställt utökade krav på kontrollen 199
8.3.2 Studieförbundens arbete med riskanalyser har legat efter 200
8.3.3 Löpande egenkontroller av pågående verksamhet 201
8.3.4 Efterkontroller av redan genomförd verksamhet 201
8.3.5 Den externa revisionen finns men granskar inte efterlevnaden av bidragsvillkoren 202
8.3.6 Vidtagna åtgärder hos studieförbunden 202
8.4 Kontroll och granskning av statsbidraget på folkhögskolorna 203
8.5 SISU Idrottsutbildarnas kontroll och granskning av statsbidraget 204
8.5.1 Resurser och organiseringen på SISU Idrottsutbildarna 205
8.5.2 Ramverk för SISU Idrottsutbildarnas kontrollarbete 206
8.5.3 SISU Idrottsutbildarnas centrala kontroll av bidragen 209
8.5.4 Kontrollen hos RF-SISU-distrikten 210
8.6 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser 212

DEL 3 Slutsatser

9 Folkbildningen står inför flera utmaningar 217
9.1 En omfattande och bred verksamhet, men svår att utvärdera 217
9.2 Folkbildningen når många, men har svårt att nå vissa grupper 218

9.3 Problem och ifrågasättanden de senaste åren 220
9.3.1 Ökat ifrågasättande kring bidragsanvändningen hos studieförbunden 221
9.3.2 Det har varit för stort fokus på kvantitet 222
9.3.3 Dilemma i arbetet för demokratiska värderingar 223
9.3.4 Pandemin har satt spår 224
9.3.5 Svårt ekonomiskt läge för många folkbildningsaktörer 225
9.3.6 Samarbete med föreningslivet är viktigt men riskfyllt 226

9.4 Folkbildningens omvärld förändras 226
9.4.1 Globala megatrender påverkar också folkbildningen 229
9.4.2 Uppdraget blir annorlunda i en ny tid 230

10 Folkbildningens verksamhet bidrar på olika sätt till individ och samhälle 233

10.1 Fem perspektiv på folkbildning 233
10.1.1 Bildning 233
10.1.2 Bildning sker i ett intellektuellt rum 235
10.1.3 Folkbildningen som demokratibärare 237
10.1.4 Folkbildningen är en central del av civilsamhället 241
10.1.5 Folkbildning bidrar till nya livschanser 243

10.2 Folkbildningens bidrag till andra politikområden 246
10.2.1 Folkbildningens särskilda betydelse för kultur ... 247

10.3 Folkbildning är bred, djup och ibland svår att upptäcka 253

11 Det behövs en ny balanspunkt i relationen mellan staten och folkbildningen 255

11.1 En ny balanspunkt i relationen mellan staten och den fria folkbildningen 256

11.2 Vad staten bör förvänta sig av folkbildningens aktörer..... 256
11.2.1 Ett skarpt arbete för demokrati och mot fusk bör vara villkor för bidrag 257
11.2.2 Fler måste nås, det behövs både bredd och fördjupning 257
11.2.3 Aktivt arbete för vidgade livschanser för fler 258
11.2.4 Samarbete för att få mer effekt för pengarna..... 259
11.2.5 Ökad transparens..... 259

11.3 Vad folkbildningen bör kunna förvänta sig av staten 259
11.3.1 Att en modell för kontinuerlig utvärdering av folkbildningen införs 260
11.3.2 Att staten upprätthåller principen om armlängds avstånd..... 260
11.3.3 Att staten inte har åsikt om innehåll..... 260
11.3.4 Att folkhögskolans särskilda roll i utbildningsväsendet värnas 261
11.3.5 Ökad samordning mellan olika offentliga nivåer av bidragsgivare..... 262
11.3.6 Sträva efter breda politiska överenskommelse..... 262

11.4 En ny balanspunkt kan bidra till en ny start för folkbildningen 262

DEL 4 Förslag och bedömningar

12 Nytt mål och ny målstruktur för folkbildningspolitiken... 267

12.1 Bakgrund 267
12.1.1 Staten formulerar mål och syfte för bidragsgivningen men inte för folkbildningen 267
12.1.2 Kort historik om mål och syfte 268

12.2 Nuvarande mål och syfte..... 271
12.2.1 Mål för folkbildningspolitiken..... 271
12.2.2 Statens syften med statsbidraget till folkbildningen 272
12.2.3 Kopplingar mellan målet och syftena är otydlig 273
12.2.4 Det nuvarande målet behöver förnyas 274

12.3 Utredningens förslag på mål och målstruktur 275
12.3.1 Förslag på ny målstruktur för folkbildningspolitiken 276
12.3.2 Förslag på nytt övergripande mål för folkbildningspolitiken 278
12.3.3 Förslag på nya delmål för folkbildningspolitiken 285
12.3.4 Förslag på nytt syfte med statsbidraget till folkbildningen 289

13 Indikatorer för uppföljning av folkbildningen 291

13.1 Indikatorer för att mäta måluppfyllelse 291
13.1.1 Indikatorer mäter olika aspekter av folkbildning 292
13.1.2 Kort om olika typer av statistik och indikatorer 294
13.1.3 Statistikansvaret inom folkbildningen 295
13.1.4 SISU Idrottsutbildarna bör inkluderas i den officiella statistiken för studieförbunden 297
13.1.5 Det saknas dataskyddsreglering för folkhögskolor i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen 298

13.2 Översyn av de nuvarande indikatorerna 299
13.2.1 Statskontoret har utvärderat folkbildningens syften 299
13.2.2 Styrkor och svagheter med nuvarande indikatorer 300
13.2.3 Indikatorer för att belysa demokratisyftet har flera svagheter 300
13.2.4 Utmaningar att belysa påverkan och mångfaldssyftet med indikatorer 301
13.2.5 Att minska utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället 303
13.2.6 Folkbildningens syfte att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet 305

13.3 Nya mål för folkbildningen behöver belysas med nya indikatorer 307
13.3.1 Indikatorer för att mäta att fler människor breddar och fördjupar sina kunskaper och når nya insikter 308
13.3.2 Indikatorer för att mäta att fler människor intresserar sig för kulturell utbildning och bildning samt att delaktigheten i kulturlivet ökar och breddas 313
13.3.3 Indikatorer för att mäta att fler människor får nya och återkommande möjligheter att gå vidare i arbetsliv och studier 318
13.3.4 Indikatorer för att mäta en ökad sammanhållning och gemenskap mellan människor med olika bakgrund 321

14 Modell för styrning och fördelning av statens bidrag till folkbildningen 325

14.1 Nuvarande modell bygger på självförvaltning och tillit 325
14.1.1 Hur Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna fördelar statsbidraget 327

14.2 Tre möjliga alternativa modeller 333

14.3 Utredningen föreslår att självförvaltningsmodellen behålls 338

14.4 Utredningens alternativa förslag innebär att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) tar över ansvaret för fördelning, kontroll, uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen 353
14.4.1 Myndighetsformen stärker statens möjligheter att styra 353
14.4.2 Befintliga myndigheter som kan vara aktuella för att ta över statsbidraget till folkbildningen 356
14.4.3 MUCF är den bäst lämpade myndigheten 360

15 En ny modell för uppföljning och utvärdering 367

15.1 Uppföljning och utvärdering är viktiga verktyg 367
15.1.1 Staten har olika möjligheter att organisera uppföljning och utvärdering 368
15.1.2 Samtliga statliga stöd till civilsamhället bör utvärderas 371
15.1.3 Uppföljning och utvärdering är nödvändiga i en målstyrd verksamhet 372
15.1.4 Behovet av en mer ändamålsenlig statlig utvärdering av folkbildningen har uppmärksammats vid flera tillfällen 373

15.2 Uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen bör utvecklas 375

15.3 En ny modell för uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen ska införas 381
15.3.1 Syftet med den nya modellen 381
15.3.2 Utgångspunkter för utformningen av modellen 382
15.3.3 Övergripande beskrivning av modellen 383

15.4 Myndigheten för kulturanalys ska utvärdera effekterna av statens stöd till folkbildningen 385
15.4.1 Beskrivning av myndighetens uppdrag 390

15.5 IFAU ska genomföra utvärderingar inom folkhögskoleområdet 393

15.6 Centrum för idrottsforskning ska följa upp och utvärdera statsbidraget till folkbildningen som hanteras av SISU Idrottsutbildarna 394

15.7 Delar av Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas utvärderingsverksamhet bör ses över ... 397

15.8 MYKA, IFAU och CIF ska ha tillgång till relevant underlag 399

16 Förstärkt kontroll av statsbidraget till folkbildningen ... 401

16.1 Behovet av stärkt kontroll inom folkbildningen ... 401
16.1.1 Felaktig bidragsanvändning inom folkbildningen ... 402
16.1.2 Flera brister och utmaningar i kontrollarbetet har identifierats ... 407

16.2 Utgångspunkter och avgränsningar i utredningens analys och bedömningar ... 409

16.3 Kontrollen har utökats men behöver stärkas ytterligare ... 411

16.4 Ökad transparens och insyn i bidragsanvändningen är nödvändigt för ett ökat förtroende ... 412
16.4.1 Kontrollresultat och kontrollbeslut bör tillgängliggöras ... 414
16.4.2 Studieförbunden bör kunna särredovisa sina kostnader ... 415

16.5 De förordningsstyrda bidragsvillkoren bör utökas och förtydligas ... 417
16.5.1 Öppen redovisning av samverkan med andra ... 419
16.5.2 Förordningen om statsbidrag till folkbildningen bör utökas med demokrativillkor ... 427
16.5.3 Villkoren på mottagare av bidrag till civilsamhället bör bli mer enhetliga ... 430

16.6 Kontrollen av statsbidraget till folkbildningen behöver bli mer effektiv ... 431
16.6.1 Kontrollerna ska vara strategiska och riskbaserade ... 433
16.6.2 Det behövs mer oberoende och förebyggande inslag ... 436
16.6.3 Det behövs mer kunskap om kontrollen av statsbidraget till folkhögskolorna och SISU Idrottsutbildarna ... 438
16.6.4 Det nya bidragsfördelningssystemet bör utvärderas av en extern granskare ... 439
16.6.5 Tillgången till kontrollrelaterad kompetens och information behöver förbättras ... 441

17 Ny modell för statlig medverkan vid revision 449

17.1 Behovet av statlig medverkan vid revision av folkbildningen 449

17.2 Förutsättningar för revision i dag 451
17.2.1 Det är föreningens stadgar som styr revisionen 451
17.2.2 Redovisningsbestämmelser framgår av regeringens riktlinjer 452
17.2.3 Enligt bidragsförordningen ska staten ges möjlighet att utse en revisor 453
17.2.4 Riksrevisionen har inte mandat att genomföra årlig revision 453
17.2.5 Riksrevisionen kan genomföra effektivitetsrevision 455
17.2.6 Det finns även möjlighet till förordnanderevision 455

17.3 Revision på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna i dag 455
17.3.1 Revision på Folkbildningsrådet 456
17.3.2 Revision på SISU Idrottsutbildarna 456

17.4 Analys av vilka möjligheter det finns för statlig medverkan vid revision 457
17.4.1 Alternativ 1: Staten utser en revisor med ett särskilt uppdrag att granska bidragshanteringen 458
17.4.2 Alternativ 2: Regeringen ställer ett återrapporteringskrav gällande utökat revisionsuppdrag 460
17.4.3 Alternativ 3: Riksrevisionen granskar årsredovisningarna för Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna 461
17.4.4 Jämförelse mellan de olika alternativen 464

17.5 Förslag om en ny modell för statlig medverkan vid revision av statsbidraget till folkbildningen 466

18 Återtag av statsbidrag och hantering av oförbrukade medel 471

18.1 En ny ordning för att återta återkrävt statsbidrag motsvarande vad som gäller för statliga myndigheter 471
18.1.1 Hantering av återbetalade medel vid Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna samt vid jämförbara organisationer 471
18.1.2 Utredningens uppdrag är att föreslå en modell som motsvarar hanteringen vid myndigheter 475
18.1.3 Hantering av återbetalning vid myndigheter 475
18.1.4 Återbetalade medel ska i vissa fall betalas tillbaka till staten 477

18.2 Fördelningsmodeller bör utvärderas innan förändringar i dispositionsrätten av oförbrukade medel övervägs 480
18.2.1 Nuvarande ordning för hantering av oförbrukade medel vid Folkbildningsrådet och Sisu idrottsutbildarna 480
18.2.2 Utredningen ska se över om studieförbund och folkhögskolor bör återbetala oförbrukade medel samt föreslå villkor för återbetalning 481
18.2.3 Nuvarande ordning för hantering av oförbrukade medel ska lämnas oförändrad men transparensen behöver öka 482
18.2.4 Villkor för återbetalning av oförbrukade medel 485

DEL 5 Genomförande och konsekvenser

19 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 489

19.1 Ikraftträdande av utredningens förslag 489

19.2 Övergångsbestämmelser 490

20 Konsekvenser 491

20.1 Kraven på en konsekvensbeskrivning ... 491

20.2 Problemet och hur utredningens förslag ska bidra till att lösa det ... 492
20.2.1 Vad händer om vi inte gör något? ... 493

20.3 Förslagen i korthet ... 493

20.4 Vilka berörs av utredningens förslag ... 496

20.5 Samhällsekonomiska konsekvenser ... 497
20.5.1 Externa effekter ... 497
20.5.2 Asymmetrisk information ... 497

20.6 Konsekvenser för de offentliga finanserna ... 498
20.6.1 Ökat förtroende för statsförvaltningen och ökad effektivitet i användningen av statliga medel ... 498
20.6.2 Riksrevisionen ... 499
20.6.3 Myndigheten för kulturanalys ... 499
20.6.4 Centrum för Idrottsforskning ... 500
20.6.5 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering ... 500
20.6.6 Statistiska centralbyrån ... 501
20.6.7 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (avveckling av självförvaltningsmodellen) ... 501
20.6.8 Återtag av statsbidrag ... 504

20.7 Konsekvenser för civilsamhället ... 504
20.7.1 Folkbildningsrådet ... 504
20.7.2 SISU Idrottsutbildarna ... 505
20.7.3 Statsbidragsberättigade studieförbund ... 506
20.7.4 Statsbidragsberättigade folkhögskolor ... 506
20.7.5 Konsekvenser för Riksidrottsförbundet och Svenskt Friluftsliv ... 507
20.7.6 Övriga civilsamhället, samverkanspartner och medlemsorganisationer ... 507
20.7.7 Konsekvenser för civilsamhällets självständighet och möjlighet att bidra till ett demokratiskt samhälle ... 507

20.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen 508
20.9 Konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet 509
20.10 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i hela landet 509
20.11 Konsekvenser för företag 510
20.12 Konsekvenser för de enskilda 510
20.13 Konsekvenser för kvinnor och män utifrån det jämställdhetspolitiska målet 510
20.14 Konsekvenser för möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet 511
20.15 Konsekvenser utifrån principen om ickediskriminering 511
20.16 Konsekvenser för klimat och miljö 511
20.17 Finansiering av utredningens förslag 511

21 Författningskommentar 513

21.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. 513

DEL 6 Referenser och bilagor

Referenser 517

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2022:75 539
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2023:130 557
Bilaga 3 Internationella samarbeten 567
Bilaga 4 Författningsförslag alternativ modell 571

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbete

Folkbildningsutredningen (U 2022:01) har haft i uppdrag att föreslå ändringar som säkerställer en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av statsbidraget till folkbildningen samtidigt som folkbildningen ges de bästa förutsättningar att verka framöver.

Utredningens uppdrag har varit brett, och spänt över ett stort antal frågor. En övergripande fråga har varit att analysera den nuvarande styr- och fördelningsmodellen för statsbidraget i syfte att göra den mer ändamålsenlig, transparent och förutsägbar samt minska risken för fusk och felaktigheter. Analysen har bland annat inneburit överväganden om Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas myndighetsuppgift helt eller delvis bör flyttas till en eller flera befintliga myndigheter. Utredningens övriga frågor har sammanfattningsvis varit att:

- föreslå nya mål och syfte för folkbildningspolitiken
- föreslå uppföljningsindikatorer
- föreslå en modell för regelbunden utvärdering av statsbidraget till folkbildningen
- föreslå hur kontroll och granskning kan stärkas på alla nivåer inom folkbildningen
- föreslå en modell med statlig medverkan vid revision av Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna
- föreslå en ordning för återtagande av statsbidrag
- föreslå villkor för återbetalning av oanvända statsbidrag

- analysera konsekvenserna av förslagen, särskilt de organisatoriska effekterna för studieförbund och folkhögskolor samt effekterna för civilsamhällets självständighet och möjlighet att bidra till ett demokratiskt samhälle.

Uppdraget i sin helhet framgår av utredningens direktiv och tilläggsdirektiv (bilaga 1 och 2).

Under arbetet har utredningen haft många externa kontakter för att samla in underlag. Vidare grundar sig utredningen på många skriftliga källor som finns listade i en bilaga. Utredningen bygger även på statistik från Folkbildningsrådet, SISU Idrottsutbildarna, Statistiska centralbyrån samt Sveriges folkhögskolor – Rörelse- och regionägda folkhögskolor i samverkan.

Utgångspunkter och problembild

Folkbildningsutredningens direktiv bör ses mot bakgrund av det omfattande fusk som avslöjades på Järvafältet i Stockholm hösten 2020. Det fanns i ljuset av de brister som avslöjades ett behov av att se över styrning, uppföljning och kontroll av folkbildningen. Även Riksrevisionen hade inlett en granskning med anledning av det inträffade på Järvafältet. Den granskningen skulle visa att arbetet med kontroll och uppföljning hade brister i alla led.

Utredningen betonar folkbildningens betydelse för demokrati, kulturliv, och civilsamhälle samt dess breda samarbete med föreningslivet. Den adresserar också utmaningarna med att säkerställa korrekt användning av statsbidrag och risker som kan uppstå vid samarbeten med föreningslivet. Utredningen undersöker hur en bättre balans kan uppnås mellan folkbildningens frihet och de villkor som följer av att ta emot statligt stöd. En sådan balanspunkt bör innebära en ökad tillit till att statsbidraget används till det som avses och samtidigt till att ge folkbildningen bättre förutsättningar att bidra till individers och samhällets utveckling i en föränderlig tid.

Historik och nuläge

De första folkhögskolorna startade under 1860-talet som ett svar på samhällets utbildningsbehov i en tid då Sverige stod inför stora förändringar. Landsbygdens befolkning behövde ny kunskap för att klara omställningen och de framväxande breda folkrörelserna behövde utbilda funktionärer. Senare skapade dessa folkrörelser också den bildningsverksamhet som lade grunden för det vi i dag känner som studieförbunden. Folkbildningens organisationer blev viktiga för att såväl individen som samhället som helhet skulle klara stora förändringar, men de var också avgörande i Sveriges demokratisering.

Folkbildning ger människor möjlighet att utveckla sin personlighet, kunskap och delaktighet som samhällsmedborgare. Folkbildning sker i olika format som till exempel studiecirklar, kurser och föreläsningar, och betonar frivillighet och icke-formellt lärande. Studieförbund och folkhögskolor spelar en central roll för bildning, utbildning, kultur och samhällsliv.

Statsbidragen som fördelas av Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna uppgick till cirka 4,2 miljarder kronor under 2023. Även om statsbidragen till folkbildningen har minskat under senare år utgör bidragen en stor andel av de totala medlen till civilsamhället.

Under 2023 fanns det 11 statsbidragsberättigade studieförbund i Sverige. SISU Idrottsutbildarna är knutet till idrottsrörelsen och har ett särskilt statsbidrag. Stödet till övriga studieförbund kanaliseras via Folkbildningsrådet. Kulturens bildningsverksamhet kommer från 2024 att avveckla sin bidragsberättigade verksamhet.

Antalet unika deltagare i studieförbundens (de som finansieras via Folkbildningsrådet) verksamheter uppgick till drygt 600 000 under 2022. Kvinnor och äldre personer är överrepresenterade bland deltagarna, och majoriteten har en eftergymnasial utbildning. Antalet studiecirklar har successivt minskat de senaste decennierna och en betydande nedgång skedde under pandemiåren med en viss återhämtning 2022.

SISU Idrottsutbildarna är specialiserade på idrottsrörelsens behov och har en övervägande ung målgrupp och en relativt jämn könsfördelning. SISU Idrottsutbildarna når årligen drygt 400 000 personer med sina verksamheter.

Under 2023 fanns totalt 155 folkhögskolor som kvalificerade sig för statsbidrag, med ytterligare en som erhöll medel för försöksverk-

samhet. Folkhögskolor drivs av en rad olika huvudmän; majoriteten av dessa skolor, 113 av 155, drivs av idéburna organisationer, medan en mindre del är regionägda. Religiöst orienterade huvudmän utgör den största gruppen. Idrottsrörelsen, arbetarrörelsen och funktionshinderrörelsen är andra betydande aktörer.

Folkhögskolor erbjuder långa och korta kurser samt kulturprogram. Under 2022 deltog cirka 130 000 personer i någon av folkhögskolans allmänna, särskilda eller korta kurser. Unga vuxna är den vanligaste deltagargruppen, med en topp i åldersintervallet 18–25 år. Kvinnor är överrepresenterade, särskilt i de äldre åldersgrupperna. Majoriteten har gymnasial utbildning, men särskilda kurser lockar också deltagare med eftergymnasial utbildning. Folkhögskolorna spelar också en betydande roll i att tillhandahålla utbildningsmöjligheter för människor med funktionsnedsättningar och dem som tidigare placerats i anpassad grund- och gymnasieskola.

Nuvarande styrning, kontroll, uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen

Sedan slutet av 1800-talet har staten gradvis minskat sin styrning av bidraget till folkbildningen och sedan 1990-talet är självförvaltningsmodellen en central del av den svenska folkbildningspolitiken. Statsbidraget till folkbildningen fördelas av Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Dessa organisationer är medlemsstyrda, vilket ger medlemmarna inflytande över verksamheten.

Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna klassificeras associationsrättsligt som ideella föreningar och har fått statliga förvaltningsuppgifter. Riksidrottsförbundet och Svenskt Friluftsliv är andra exempel på medlemsstyrda organisationer som fördelar statsbidrag. Trots att regeringen har goda möjligheter till styrning, har staten inte samma inflytande över ideella föreningar som över myndigheter.

Det finns utmaningar med självförvaltningsmodellen. Kritik har genom åren riktats mot dubbla roller och lojalitetskonflikter. Folkbildningsrådet har genomfört åtgärder för att stärka sin myndighetsroll och minska risken för lojalitetskonflikter, genom förändringar i relationen mellan Folkbildningsrådet och dess medlemmar, samt nya processer för beredning, beslut och uppföljning.

När självförvaltningsmodellen infördes poängterade staten att det var nödvändigt med uppföljning och utvärdering av folkbildningen. Det beslutades att staten skulle genomföra regelbundna oberoende utvärderingar av folkbildningen. Utredningens kartläggning visar att under de tre decennier som gått sedan självförvaltningsmodellen infördes, har enbart fyra statliga utvärderingar genomförts. Någon stadigvarande modell för en extern regelbunden utvärdering har inte etablerats. Det är därmed främst folkbildningsaktörernas egna utvärderingar och bedömningar som ligger till grund för regeringens bedömningar av måluppfyllelse i budgetpropositionerna.

Under samma period har staten ställt allt fler utvärderingskrav på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Även om Folkbildningsrådet regelbundet publicerar analyser och utvärderingar av verksamheten, även utöver de önskemål som kommer från regeringen, har det inte genomförts några djupare analyser eller utvärderingar av effekter av statsbidraget till folkbildningen. Därför finns det alltjämt ett behov av en mer systematisk effektutvärdering och annan kvalitativ analys av statens stöd till folkbildningen.

Folkbildningens självförvaltningsmodell bygger på tillit, men de senaste årens uppdagade fall av fusk och felaktigheter inom studieförbundens verksamhet, har tillsammans med Riksrevisionens granskning, visat på ett ökat behov av kontroll och uppföljning. Detta har resulterat i ökade krav på folkbildningsaktörernas kontrollarbete. Regeringen har skärpt bidragsvillkoren i statsbidragsförordningen och utsett en statlig revisor för Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna.

Mot bakgrund av de upptäckta fallen av felaktig bidragsanvändning och regeringens utökade krav har Folkbildningsrådet och studieförbunden, vidtagit flera åtgärder för att stärka och utveckla kontrollen av bidraget. Folkbildningsrådets kostnader för kontroll och uppföljning har tredubblats sedan 2020. Enligt Folkbildningsrådet är den enskilt viktigaste åtgärden ett nytt bidragsfördelningssystem för studieförbunden som ska främja kvalitet, minska volymjakt och öka profileringen av verksamheten.

Kraven på kontrollen har ökat inte bara från regeringen till Folkbildningsrådet, utan också från Folkbildningsrådet till studieförbunden. Även studieförbundens krav på samverkande föreningar har ökat. Även om Folkbildningsrådet styr studieförbundens kontroller i större utsträckning än tidigare är det fortfarande studieförbunden som kon-

trollerar den egna verksamheten och Folkbildningsrådet följer upp, till största del via dokumentstudier, att kontrollerna genomförs.

Utredningens slutsatser

Folkbildningen bidrar på många olika sätt till individ och samhälle. Sedan demokratins genombrott har folkbildning bidragit med verksamheter och arbetssätt som utvecklat och stärkt demokratin. Flera aktörer har särskild demokratiprofil och många aktiviteter syftar till att förbättra förutsättningarna för ett inkluderande demokratiskt samtalsklimat. Många människor får nya nätverk och kunskaper som gör att de får möjligheter att gå vidare i utbildningssystemet eller ta sig in på arbetsmarknaden.

Folkbildningen skapar en infrastruktur i hela landet för människors bildning, utbildning och delaktighet. Studieförbundens och folkhögskolornas nära band till civilsamhället gör att de fungerar som stöd i föreningsdemokrati och som utbildare av funktionärer som bär upp ett levande civilsamhälle i hela landet.

Folkbildningen bidrar också till många olika politikområden. Arbetsmarknadspolitiken, integrationspolitiken, utbildningspolitiken och socialpolitiken är några exempel på där folkbildningen bidrar genom att erbjuda något annat än det som finns i ordinarie system inom respektive område. Särskilt tydligt är folkbildningens bidrag inom kulturen. På 1970-talet tilldelades studieförbunden ett särskilt ansvar för att det ska finnas ett levande och fritt kulturliv i hela landet och flera folkhögskolor spelar en avgörande roll för kulturlivet regionalt och som en del i utbildning av yrkesmusiker och andra funktionärer.

Utredningen konstaterar också flera utvecklingsbehov. Folkbildningen behöver bli bättre på att nå nya grupper och möta antidemokratiska tendenser. De behöver fortsätta förbättra kontroll och uppföljning av statsbidraget, och verka för ökad transparens i bidragsanvändningen.

Utredningen analyserar självförvaltningsmodellens för- och nackdelar och väger nuvarande modell mot olika alternativa styrmodeller. Utredningen menar att självförvaltningens styrka ligger i att den skapar armlängds avstånd mellan folkbildningens verksamhet och politik, att den främjar ideellt engagemang och att beslut fattas nära verksamheterna.

Att avveckla självförvaltningsmodellen skulle innebära fördelar ur ett perspektiv som strikt värderar statens möjlighet att styra. Det skulle samtidigt skapa andra problem. Främst sådana som relaterar till behovet av armlängds avstånd mellan stat och folkbildningen. Det finns också risk att man delvis förlorar den kraft som finns i folkbildningens fria och frivilliga karaktär. En avveckling av självförvaltningsmodellen skulle däremot inte i sig minska de risker som uppstår i samarbete med andra och det är i dessa samarbeten det finns störst risk för fusk och felaktigheter.

Utredningen menar att folkbildningspolitik handlar om att balansera olika intressen. Staten ger stöd till folkbildningen för att främja de värden den tillför individ och samhälle, men staten vill också försäkra sig om att skattebetalarnas pengar används rätt och att kontroll och uppföljning är ändamålsenlig. Folkbildningen vill å sin sida ta emot statliga medel för sin verksamhet för att på så sätt i större omfattning kunna bidra till positiva effekter för individ och samhälle, men vill samtidigt ha frihet att forma sin verksamhet.

Utredningens förslag syftar till att nå en ny balanspunkt mellan dessa intressen. Utredningen bedömer att förslagen sammantaget innebär att balanspunkten flyttas till statens fördel utan att det negativt påverkar friheten i folkbildningens verksamheter. Därigenom kan tilliten till folkbildningens aktörer långsiktigt öka och folkbildningen få bättre förutsättningar att bidra till utveckling av individer och samhälle än om åtgärderna inte skulle vidtas.

Utredningens förslag

Ändrad målstruktur, nytt mål, nya delmål och nya indikatorer

Utredningen föreslår en ny målstruktur där det nuvarande målet för folkbildningspolitiken och de fyra syftena med statsbidraget upphör att gälla till förmån för ett nytt övergripande mål och fyra delmål. I samband med det föreslår utredningen att även delvis nya indikatorer införs för att följa upp målen. Vidare föreslår utredningen att SISU Idrottsutbildarna inkluderas i den officiella statistiken för att förbättra förutsättningarna för måluppföljning och utvärdering.

Det nya övergripande målet för folkbildningspolitiken som utredningen föreslår är höjd bildningsnivå, höjd utbildningsnivå och ökad delaktighet i samhället.

Bildning, utbildning och delaktighet har varit centrala delar av den svenska folkbildningen sedan starten av folkhögskolor på 1860-talet. Genom att i målet för folkbildningspolitiken återknyta till den svenska folkbildningens historia betonas en lång tradition av att bidra till ett bättre samhälle genom att lyfta människors kunskap och förmåga. Bildning, utbildning och delaktighet kan också förväntas vara värden av folkbildning som brett uppskattas i samhället.

Utredningen föreslår fyra delmål som ska ange det fokus och den inriktning som behövs för att nå det övergripande målet. De fyra delmålen som föreslås är:

- Att fler människor breddar och fördjupar sina kunskaper och når nya insikter.
- Att fler människor intresserar sig för kulturell utbildning och bildning samt att delaktigheten i kulturlivet ökar och breddas.
- Att fler människor får nya och återkommande möjligheter att gå vidare i arbetsliv och studier.
- Att folkbildningens verksamhet bidrar till ökad sammanhållning och gemenskap genom att nya målgrupper nås och att personer med olika bakgrund och förutsättningar möts i folkbildande sammanhang.

Utredningen menar att målen och delmålen bidrar till att individ och samhälle blir bättre rustade att möta en föränderlig värld samt att målen förtydligar det breda bidrag till demokratin som folkbildningens verksamhet utgör. Till utredningens delmål föreslår utredningen också kvantitativa och kvalitativa indikatorer.

Utredningen föreslår även ett nytt syfte för statsbidraget. Eftersom statsbidraget utgör ett viktigt verktyg för staten för att nå de mål man satt upp för folkbildningspolitiken är det främsta syftet med statsbidraget att främja politikens måluppfyllelse. Det nya syftet med statsbidraget till folkbildningen är att säkerställa finansiering av en infrastruktur för folkbildning i hela landet för att på så sätt främja det övergripande målet för folkbildningspolitiken.

Den nuvarande modellen för styrning av statsbidraget till folkbildningen ska modifieras

Utredningen föreslår att den nuvarande självförvaltningsmodellen behålls men att förändringar genomförs för att säkerställa ändamålsenlig kontroll, uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen. De föreslagna ändringarna inom ramen för den nuvarande självförvaltningsmodellen innefattar en regelbunden oberoende utvärdering, en ny modell för statlig medverkan vid revision, en ny ordning för återtagande av återbetalda medel samt flera åtgärder som syftar till en förstärkt kontroll och ökad transparens i bidragsanvändningen.

Utredningen har också, i enlighet med direktiven, tagit fram en alternativ modell som innebär att självförvaltningsmodellen avskaffas och att folkbildningsanslaget i stället fördelas, kontrolleras och följs upp av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF).

Ny modell för regelbunden uppföljning och utvärdering

Utredningen föreslår att en ny modell för uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen ska införas. Modellen innebär att uppföljning och utvärdering fortsatt ska genomföras på tre olika nivåer – staten, Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna, bidragsmottagare – men att den statliga oberoende utvärderingen ska ha en mer framträdande roll. Därmed blir den största skillnaden jämfört med nuvarande utvärdering, en ny struktur för extern oberoende analys och utvärdering.

Redan 1991 när självförvaltningsmodellen infördes lyftes behovet av oberoende utvärderingar fram. Med tanke på storleken på det statliga stödet till folkbildningen och att staten sedan 1991 endast genomfört fyra egna utvärderingar samtidigt som felaktig bidragsanvändning uppdagats i allt fler fall bedömer utredningen att det finns starka skäl till en mer regelbunden och mer omfattande oberoende utvärdering av statsbidraget till folkbildningen.

För att säkerställa detta föreslår utredningen att Myndigheten för kulturanalys (MYKA), med utgångspunkt i de folkbildningspolitiska målen, ska utvärdera, analysera och redovisa resultat och effekter av statens stöd till folkbildningen. Utredningen föreslår också att vissa avgränsade delar av folkbildningen ska utvärderas av Institutet för

arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) respektive Centrum för idrottsforskning (CIF). IFAU föreslås inom ramen för sin instruktionsenliga verksamhet genomföra effektutvärderingar av statsbidragsfinansierad folkbildningsverksamhet vid folkhögskolor. CIF föreslås ansvara för uppföljning och utvärdering av det statsbidraget till folkbildningen som SISU Idrottsutbildarna hanterar. Eftersom utvärderingsverksamheten i sig och folkbildningens bredd och mångfald ställer höga krav på utvärderarens resurser och kompetens bedömer utredningen att det ur ett effektivitetsperspektiv blir mer ändamålsenligt att ta del av och utnyttja särskilda metod- och/eller sakkunskaper från alla tre ovannämnda aktörer.

Förstärkt kontroll och ökad transparens av statsbidraget

Utredningens övergripande bedömning är att fler åtgärder behövs för att stärka kontrollen av statsbidraget till folkbildningen. Utredningens bedömningar och förslag för stärkt kontroll handlar om åtgärder för ökad transparens och insyn i bidragsanvändningen, nya förordningsstyrda krav på mottagare av statsbidrag till folkbildningen samt effektivisering av kontrollen av statsbidraget.

I syfte att öka transparensen bör Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna i större omfattning analysera, sammanfatta och tillgängliggöra resultat från sina uppföljnings- och kontrollinsatser. Vidare bör det finnas redovisningssystem som möjliggör en särredovisning av vilka kostnader studieförbunden finansierar med statsbidraget till folkbildningen. Ett sådant redovisningssystem behövs också för att kunna följa oförbrukade statsbidrag vid årets slut.

Folkbildningsaktörerna har i sin statsbidragsfinansierade verksamhet en omfattande samverkan med andra parter i civilsamhället. Denna samverkan medför dock en hel del gränsdragningsproblematik, något som också lyfts i flera tidigare utredningar. För att säkerställa en korrekt bidragsanvändning inom ramen för sådan samverkan föreslår utredningen att bidragsmottagare ska redovisa vilka samverkansparter som har deltagit i den statsbidragsfinansierade folkbildningsverksamheten. Av redovisningen ska också framgå hur den samverkande verksamheten har bidragit till att främja det övergripande målet för folkbildningspolitiken.

Vidare bedömer utredningen att ett likalydande demokrativillkor som regeringen föreslår i prop. 2023/24:119 för stöd ur Allmänna arvsfonden bör föras in i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Ett likalydande demokrativillkor för hela statens bidragsgivning skapar bättre förutsättningar för likvärdiga bedömningar mellan olika bidragsgivande aktörer.

Mot bakgrund av det stora antalet åtgärder som folkbildningsaktörerna de senaste åren vidtagit bedömer utredningen att det är viktigt att utvecklingen av kontrollarbetet sker strategiskt och strukturerat, och att vidtagna åtgärder löpande följs upp och utvärderas. För att säkerställa att det finns goda förutsättningar att kontrollen hos bidragsmottagare läggs upp strategiskt och riskbaserat föreslår utredningen att det i bidragsförordningen ska ställas krav på att bidragsmottagare har en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

För att öka förtroendet för och effektiviteten i kontrollsystemet hos folkbildningsaktörerna bör det finnas fler oberoende och förebyggande inslag i kontrollerna. Det är också viktigt att förbättra tillgången till relevant information om bidragsmottagare, och att kontrollkompetens utvecklas och förbättras.

Utöver de konkreta förslag som utredningen lämnar i syfte att förstärka kontrollen bidrar också några övriga förslag i betänkandet, som införandet av extern revision och ny modell för regelbunden statlig utvärdering, till öppenhet och insyn i hur statsbidraget till folkbildningen används. Enligt utredningens bedömning bidrar dessa åtgärder i förlängningen till ett minskat behov av reaktiv kontroll hos folkbildningsaktörerna.

Riksrevisionen ska genomföra årlig revision på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna

Utredningen föreslår att Riksrevisionen ska granska årsredovisningarna för Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Det innebär att Riksrevisionen genomför en revision av såväl organisationernas räkenskaper som ledningens förvaltning. Riksrevisionens granskning kommer att säkerställa en permanent statlig medverkan i revisionen, bidra till ökad insyn i hanteringen av statliga medel och möjliggöra en utökad revision av bidragshanteringen jämfört med den som genomförs i dag.

När självförvaltningsmodellen infördes 1991 bedömdes att staten behövde ha löpande insyn i Folkbildningsrådets redovisning och förvaltning. Det var dåvarande Riksrevisionsverket som fick i uppdrag att säkerställa denna insyn. En bestämmelse om att staten ska ges möjlighet att utse en revisor i Folkbildningsrådet skrevs också in i statsbidragsförordningen. Denna bestämmelse har dock varit svår att uppfylla sedan Riksrevisionsverket lades ner 2003 eftersom den nybildade revisionsmyndigheten Riksrevisionen blev en myndighet under riksdagen.

De senaste åren har statens behov av insyn i Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas verksamhet alltmer aktualiserats när flera fall med omfattande felaktig bidragsanvändning har upptäckts och Folkbildningsrådets arbete med kontroller fått kritik.

Utredningen har övervägt även andra alternativ med statlig medverkan vid revision på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna men bedömer att Riksrevisions årliga revision har de bästa förutsättningarna att tillgodose de behov av revision som staten i dag har.

Återtag och återbetalning av statsbidrag

Utredningens förslag innebär att villkor införs i anslagsbrev för folkbildningen som innebär att bidrag som återbetalas från studieförbund, RF-SISU-distrikt eller från folkhögskolor till Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna på anslag 14:1 eller 14:2 och som under ett budgetår uppgår till mer än 10 miljoner kronor ska återbetalas till staten. För anslag 14:1 som utbetalas av både Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna får beloppsgränsen sättas procentuellt i förhållande till tilldelade medel.

Vidare föreslår utredningen att nuvarande ordning för hantering av oförbrukade medel lämnas oförändrad i avvaktan på utvärdering av de nya modellerna för fördelning av bidragsmedel. Transparensen behöver dock öka och utredningen föreslår att Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna årligen ska redovisa omfattningen på oförbrukade medel till regeringen.

Genomförande och konsekvenser

De olika nya bestämmelserna som föreslås bör träda i kraft samtidigt och utredningen bedömer att detta kan ske den 1 januari 2026.

De föreslagna nya bestämmelserna i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen kräver en övergångsbestämmelse i fråga om bidrag som har beslutats före ikraftträdandet.

Utredningens förslag bedöms få olika konsekvenser främst för mottagare av statsbidraget och medlemsorganisationerna i Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna. Även Myndigheten för kulturanalys, Centrum för idrottsforskning vid Gymnastik- och idrottshögskolan, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och Statistiska centralbyrån (SCB) bedöms påverkas. Därutöver berörs Riksrevisionen samt de olika folkbildningsaktörernas samarbetspartners i civilsamhället. Utredningen bedömer att de åtgärder som föreslås kan innebära ökat förtroende för statsförvaltningen, samt ökad transparens och effektivitet i användningen av statliga medel.

Förslagen bedöms vidare kunna öka förtroendet för folkbildningen och därmed förbättra de olika aktörernas förutsättningar att verka för sina mål. Då utredningens förslag innebär att självförvaltningsmodellen bibehålls bedöms inte civilsamhällets självständighet påverkas av förslaget på annat sätt än att berörda aktörer förväntas ägna mer fokus på frågor som rör kontroll, uppföljning och utvärdering.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §	
Riksrevisionen *skall* i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 5 § granska årsredovisningen för	Riksrevisionen *ska* i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 5 § granska årsredovisningen för
1. staten,	
2. Regeringskansliet och, med undantag för AP-fonderna, de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen,	
3. riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, *och*	3. riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond,
4. Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning.	4. Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning, *och*
	5. Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna.
Föreligger en skyldighet att lämna delårsrapport *skall* den granskas med undantag för prognoser. För affärsverk och affärsverkskoncerner, *skall* dock endast	Föreligger en skyldighet att lämna delårsrapport *ska* den granskas med undantag för prognoser. För affärsverk och affärsverkskoncerner, *ska* dock endast

den delårsrapport som avser perioden januari–september granskas.	den delårsrapport som avser perioden januari–september granskas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:787) om Centrum för idrottsforskning

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2002:787) om Centrum för idrottsforskning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Vid Gymnastik- och idrottshögskolan finns Centrum för idrottsforskning. Detta centrum har till uppgift att initiera, samordna, stödja och informera om forskning inom idrottens område samt att ansvara för uppföljning av statens stöd till idrotten. Centrumet ska också skapa förutsättningar för samarbete mellan forskare vid olika universitet och högskolor samt andra engagerade inom området.	Vid Gymnastik- och idrottshögskolan finns Centrum för idrottsforskning. Detta centrum har till uppgift att initiera, samordna, stödja och informera om forskning inom idrottens område samt att ansvara för uppföljning av statens stöd till idrotten *och idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet*. Centrumet ska också skapa förutsättningar för samarbete mellan forskare vid olika universitet och högskolor samt andra engagerade inom området.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

1 a §

Myndigheten har också till uppgift att, med utgångspunkt i de av riksdagen beslutade målen för folkbildningspolitiken, utvärdera, analysera och redovisa resultat och effekter av statens stöd till folkbildningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen

dels att 17 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast 17 § ska utgå,

dels att 1, 7, 14, 15 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 7 b, 15 b, 15 c och 15 d §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till folkbildningen.	
Syftet med statens stöd till folkbildningen är att *1. stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin,* *2. bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen,* *3. bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället, och* *4. bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.*	Syftet med statens stöd till folkbildningen är att *säkerställa att det finns en långsiktigt hållbar infrastruktur för folkbildningen i hela landet för att på så sätt främja de av riksdagen beslutade målen för folkbildningspolitiken.*
Statsbidrag lämnas i den mån det finns tillgång på medel.	
7 §	
För att statsbidrag ska lämnas för en verksamhet ska verksamheten ha *den inriktning som anges i 1 §.*	För att statsbidrag ska lämnas för en verksamhet ska verksamheten ha *sådan inriktning att den*

	främjar de av riksdagen beslutade målen för folkbildningspolitiken.
Statsbidrag får inte användas till verksamheter med kommersiellt syfte eller för kostnader som inte har ett direkt samband med verksamhet som har den inriktning som anges i *1 §*.	Statsbidrag får inte användas till verksamheter med kommersiellt syfte eller för kostnader som inte har ett direkt samband med verksamhet som har den inriktning som anges i *första stycket.*
	7 b §
	En mottagare av statsbidrag enligt denna förordning ska ha en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.
14 §	
Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna ska varje år lämna årsredovisning och budgetunderlag till regeringen enligt de riktlinjer som regeringen meddelar.	Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna ska varje år lämna årsredovisning och budgetunderlag till regeringen enligt de riktlinjer som regeringen meddelar. *Redovisningen ska följa bestämmelserna i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, med undantag av 2 kap. 2 §, 3, 7, 8, 10 och 11 kap. Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna ska lämna kopior av årsredovisningen till Riksrevisionen.*
15 §	
Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna ska kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till de *syften som anges i 1 §* och de villkor som föreskrivits för att statsbidrag ska lämnas.	Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna ska kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till de *av riksdagen beslutade målen för folkbildningspolitiken* och

de villkor som föreskrivits för att statsbidrag ska lämnas.

Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna ska, i enlighet med de riktlinjer som regeringen meddelar, lämna regeringen sådana sakuppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering.

Folkbildningsrådet ska granska kvaliteten i utbildningen inom de allmänna kurserna och folkhögskolornas eget kvalitetsarbete när det gäller denna utbildning inklusive utfärdande av intyg. Kvalitetsgranskningen ska genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys.

15 b §

Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning ska senast den 31 januari varje år till Folkbildningsrådet respektive Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna lämna en särskild redovisning för vilka medlemsorganisationer, underföreningar till medlemsorganisationer och övriga samverkansparter som under föregående verksamhetsår har deltagit i den statsbidragsfinansierade folkbildningsverksamheten. Av redovisningen ska framgå hur den samverkande verksamheten har bidragit till att främja de av riksdagen beslutade målen för folkbildningspolitiken.

15 c §

Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning ska lämna Folkbildningsrådet respektive Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna de uppgifter och upplysningar som behövs för Riksrevisionens granskning enligt 3 § 5

lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

15 d §

Folkbildningsrådet, Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna och den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning ska lämna Myndigheten för kulturanalys, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering och Centrum för idrottsforskning vid Gymnastik- och idrottshögskolan de uppgifter och upplysningar som behövs för att genomföra uppföljning och utvärdering av statens stöd till folkbildningen.

16 §

Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att statsbidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. statsbidraget av något annat skäl än vad som sägs i 1 har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. statsbidraget inte används för de ändamål det har beviljats för,

4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 15 a §, eller

4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 15 a *och 15 b §§*, eller

5. villkor i beslutet om statsbidrag inte har följts.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för beslut om statsbidrag som har fattats före ikraftträdandet.

DEL 1

Inledning

2 Utredningens uppdrag och arbete

I detta kapitel redogör utredningen för uppdraget och de avgränsningar som utredningen har gjort. Vidare redogör utredningen för vilka organisationer och personer som utredningen har haft kontakt med under utredningstiden. Kapitlet avslutas med en beskrivning av betänkandets disposition.

2.1 Utredningens uppdrag

2.1.1 En sammanfattning av utredningens direktiv

Utredningens direktiv beslutades vid regeringssammanträdet den 7 juni 2022.[1] Därutöver fick utredningen ett tilläggsdirektiv den 14 september 2023.[2] Ursprungligen skulle utredningen redovisas den 19 februari 2024 men i samband med tilläggsdirektiven förlängdes uppdraget till den 14 juni 2024.

Enligt de ursprungliga direktiven ska utredaren föreslå de ändringar som krävs avseende statens stöd till folkbildningen för att säkerställa att folkbildningen styrs effektivt. Förslagen ska syfta till att säkerställa en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av folkbildningen samt ge folkbildningen de bästa förutsättningar att verka framöver. Av direktiven framgår att utredningen ska

- utreda behovet av ändrat mål för folkbildningspolitiken och ändrade syften med statens stöd till folkbildningen
- föreslå kvantitativa och kvalitativa indikatorer för uppföljning av folkbildningen

[1] Dir. 2022:75. *Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden*.
[2] Dir. 2023:130. *Tilläggsdirektiv till utredningen om Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden (U 2022:01)*.

- se över nuvarande modell för fördelning av statsbidrag till folkbildningen
- utreda hur uppföljning, kontroll och granskning av folkbildningen säkerställs
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I samband med tilläggsdirektivet ändrades uppdraget. När det gäller utredningens tidigare uppdrag att se över nuvarande modell för styrning och fördelning av statsbidrag, skickade regeringen ut en remisspromemoria den 26 april 2023 med förslag om ökat statligt inflytande över statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund.[3] Utredaren behöver därför inte längre utreda om regeringen i större utsträckning bör styra statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund. Utredaren ska nu i stället

- analysera nuvarande modell för styrning och fördelning av statsbidrag till folkbildningen i syfte att göra den mer ändamålsenlig, transparent och förutsägbar samt minska risken för fusk och felaktigheter, och
- inom ramen för denna analys, överväga om styrningen och medelstilldelningen helt eller delvis ska hanteras av en eller flera befintliga myndigheter i stället för av Folkbildningsrådet och redovisa sådana alternativ.

Uppdraget att utreda hur uppföljning, kontroll och granskning av folkbildningen säkerställs utvidgades också. Utredaren ska även

- föreslå hur kontroll och granskning av användningen av statsbidragen kan stärkas på alla nivåer inom folkbildningen.

Därutöver tillkom ett uppdrag att utreda återtag och återbetalning av statsbidrag. Utredaren ska i denna del

- föreslå villkor för återbetalning av statsbidrag som inte använts av en folkhögskola eller ett studieförbund inom ett budgetår.

[3] Utbildningsdepartementet (2023). *Ökat statligt inflytande över statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund.* Promemoria 2023-04-26, U2023/01469.

Utredningen ska analysera konsekvenser av förslagen och särskilt redogöra för de organisatoriska konsekvenserna av förslagen. Vidare ska konsekvenser för studieförbund och folkhögskolor redovisas. Utredningen ska också redovisa alternativa lösningar som har valts bort och redovisa skälen för det.

2.1.2 Avgränsningar av uppdraget

Uppdraget är avgränsat till den verksamhet som finansieras via de statliga anslagen 14:1 Statsbidrag till studieförbund och 14:2 Statsbidrag till folkhögskolor inom utgiftsområde 17. Det innebär att utredningens uppdrag inte omfattar privata studieförbund som exempelvis Studieförbundet för näringsliv och Samhälle (SNS). Uppdraget omfattar inte heller andra folkbildande verksamheter som exempelvis bibliotek, museiverksamhet eller föreningar som bedriver folkbildning.

Även om Folkbildningsutredningens direktiv inte specifikt inkluderar att granska folkbildningens internationella samarbete eller att studera dess utövande i andra länder, har en omvärldsanalys och kunskapsinsamling som berör dessa aspekter genomförts. Bland annat har utredningen upphandlat information om folkbildningen i de övriga nordiska länderna. I en särskild bilaga ges även en kortfattad beskrivning av den svenska folkbildningens internationella samarbeten samt några internationella organisationer som har särskild betydelse för folkbildningen.

Utredningen har haft möten med flera aktörer som har betonat folkbildningens roll för arbetsmarknadens kompetensförsörjning. Utredningen beskriver folkbildningen betydelse för olika delar av samhället, däribland för arbetsmarknaden och konstaterar att många folkhögskolor erbjuder yrkesutbildningar som spelar en avgörande roll för att säkra kompetensförsörjningen inom specifika sektorer. Det ligger dock utanför utredningens direktiv att generellt analysera folkbildningens roll för arbetsmarknaden och kompetensförsörjning.

2.2 Utredningens arbete

Enligt direktivet ska utredaren inhämta synpunkter från Folkbildningsrådet, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation, Offentligägda folkhögskolors intresseorganisation, Sveriges Kommuner och Regio-

ner, Studieförbunden i samverkan, Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna, berörda myndigheter och organisationer, bland annat de som företräder folkbildningens målgrupper. Sådant samråd har fullgjorts delvis genom experterna, delvis genom enskilda möten men dessa aktörer. Utredningen har haft digitala möten med kulturorganisationer samt bjudit in organisationerna att inkomma med skriftliga synpunkter. Utredningen har också haft möten med ett antal funktionshinderorganisationer.

Utredningen bygger på skriftliga källor och intervjuer med ett stort antal aktörer.

Utredningen har beställt statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) och har även fått statistik från Folkbildningsrådet, SISU Idrottsutbildarna och av Folkhögskolornas serviceorganisation.

Därutöver har utredningen besökt Riksarkivet, studerat Skolöverstyrelsens arkiv och också studerat ett urval avvikelseärenden hos Folkbildningsrådet.

Utredningen har också genomfört två enkäter: en till de studieförbund som erhåller statsbidrag av Folkbildningsrådet samt en till folkhögskolorna. Totalt svarade 10 av 10 studieförbund och 112 av 155 folkhögskolor på enkäten. Enkätundersökningen till studieförbund genomfördes i augusti 2023 medan den till folkhögskolor genomfördes i december 2023.

I avsnittet nedan redovisas de externa kontakter som utredningen har haft samtal med. Utredningen vill rikta ett stort tack till alla de som på olika sätt har bidragit till utredningen.

2.2.1 Experter och sakkunniga

Sex sakkunniga från olika departement på Regeringskansliet samt sex experter från Statskontoret, Revisorsinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Folkbildningsrådet, Polismyndigheten och Studieförbundet SISU har ingått i utredningen. Sekretariatet har träffat experter och sakkunniga vid tio möten under utredningstiden. Vilka personer som har varit experter och sakkunniga framgår av missivet.

2.2.2 Företrädare för politiska partier

Utredaren har haft samtal med företrädare för riksdagens samtliga politiska partier.

2.2.3 Referensgrupper

Utredningen haft samtal med ett antal referensgrupper. Utöver referensgruppsmöten har utredningen haft bilaterala samtal med personer från referensgrupperna.

Funktionshinderorganisationer

Utredningen har knutit till sig en referensgrupp med företrädare för olika funktionshinderorganisationer och myndigheter:

- Afasiförbundet
- Dyslexiförbundet
- Funktionsrätt Sverige
- Myndigheten för delaktighet
- Riksförbundet Attention
- Riksförbundet FUB
- Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning
- Specialpedagogiska skolmyndigheten
- Sveriges Dövas riksförbund.

Organisationer inom kultur, musik och fritid

Utredningen har även knutit till sig en referensgrupp med företrädare inom kultur, musik och fritid bestående av följande organisationer:

- Ax – Kulturorganisationer i samverkan
- Dataspelscentrum

- Folkets Hus och Parker
- Game Habitat DevHub
- Ideell kulturallians
- Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd
- Kontaktnätet
- Kulturskolerådet
- Kungliga Musikaliska Akademin
- Musikarrangörer i samverkan
- Riksförbundet för Subkultur
- Svensk biblioteksförening
- Svensk scenkonst
- Svenska arkivförbundet
- Svenska Hemslöjdsföreningarnas Riksförbund
- Svenska kyrkan
- Unga tankar om musik.

Studieförbund

Utredningen har träffat företrädare för följande studieförbund:

- Arbetarnas bildningsförbund
- Folkuniversitetet
- Ibn Rushd Studieförbund
- Kulturens bildningsförbund
- Medborgarskolan
- Nykterhetsrörelsens bildningsförbund
- Sensus studieförbund
- SISU Idrottsutbildarna

- Studiefrämjandet
- Studieförbundet Bilda
- Studieförbundet Vuxenskolan.

Folkhögskolor

Utredningen har träffat företrädare för följande folkhögskolor:

- Billströmska folkhögskolan
- Eslöv folkhögskola
- Skeppsholmens folkhögskola
- Skurup folkhögskola
- Stockholm stads stadsmissions folkhögskola
- Fridhems folkhögskola
- Östra Grevie folkhögskola.

Forskare

Utredningen har haft samtal med följande forskare:

- Andreas Fejes, professor i pedagogik
- Erik Amnå, professor emeritus i statsvetenskap
- Filip Wijkström, professor i företagsekonomi
- Henrik Nordvall, professor i vuxenpedagogik
- Johan von Essen, professor i livsåskådningsvetenskap
- Jonna Bornemark, professor i filosofi
- Kerstin Rydbeck, professor i bibliotekskunskap
- Lars Trägårdh, professor i historia
- Lena Lindgren, professor emerita i offentlig förvaltning
- Magnus Ranstorp, docent

- Sameh Egyptson, doktor i teologi och religionsvetenskap
- Samuel Edquist, professor i historia
- Sverker Sörlin, professor i miljöhistoria.

2.2.4 Andra externa kontakter

Myndigheter

Utredningen har haft samtal med följande myndigheter:

- Allmänna arvsfonden/Kammarkollegiet
- Ekonomistyrningsverket
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- Centrum för idrottsforskning vid Gymnastik- och idrottshögskolan
- Myndigheten för kulturanalys
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
- Myndigheten för yrkeshögskolan
- Revisorsinspektionen
- Riksrevisionen
- Specialpedagogiska skolmyndigheten
- Statens skolverk
- Statistiska centralbyrån
- Statskontoret.

Ideella föreningar

Ideella föreningar som utredningen har träffat är:

- Folkbildningsrådet
- Folkhögskolornas serviceorganisation
- Föreningen för folkbildningsforskning

- Ideell kulturallians
- Offentligägda folkhögskolors intresseorganisation
- Riksidrottsförbundet
- Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation
- Senioruniversitetet
- Studieförbunden i samverkan
- Sveriges kommuner och regioner
- Sveriges skolledare
- Svenskt Friluftsliv.

Kommuner och regioner

- Region Skånes regionfullmäktige
- Västra Götalandsregionen
- Göteborgs stad.

Trossamfund

- Equmeniakyrkan.

Andra utredningar

Utredningen har haft samtal med följande utredningar:

- Fi 2021:09 Försöksverksamhetskommittén
- Fi 2022:02 Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag
- Ku 2022:04 Översyn av kultursamverkansmodellen för kultur i hela landet
- U 2022:05 Yrkesvuxutredningen.

Övriga kontakter

- Grant Thornton
- KPMG.

Samarbeten med konsulter

Utredningen har upphandlat en rapport om Folkbildning i de nordiska länderna av Sweco.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med en sammanfattning följt av författningsförslag. Därefter är betänkandet indelat i sex delar. Den första delen är en inledning som innehåller kapitel 2 som beskriver utredningens uppdrag och arbete. I kapitel 3 beskrivs utredningens utgångspunkter och problembild.

I den andra delen presenteras fem bakgrundskapitel som behandlar olika delar av folkbildningen.

- Kapitel 4 beskriver begrepp och historik.
- Kapitel 5 beskriver den nuvarande modellen för styrning av statens bidrag till folkbildningen.
- Kapitel 6 beskriver folkbildningens verksamheter.
- Kapitel 7 beskriver uppföljning och utvärdering av folkbildningen i dag.
- Kapitel 8 beskriver kontroll och granskning av statsbidraget till folkbildningen i dag.

Betänkandets tredje del innehåller utredningens analyser, iakttagelser och slutsatser. Där beskrivs de utmaningar folkbildningen står inför, samt vad den bidrar med till individ och samhälle. Här diskuteras också behovet av att hitta en ny balanspunkt i relationen mellan folkbildningen och staten.

- Kapitel 9 innehåller en beskrivning om folkbildningens utmaningar.
- Kapitel 10 beskriver olika perspektiv på folkbildning.
- Kapitel 11 innehåller en analys om relationen mellan staten och folkbildningen.

I betänkandets fjärde del beskrivs de förslag och bedömningar som utredningen föreslår för att säkerställa ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av statsbidraget till folkbildningen. Denna del innehåller sju förslagskapitel.

- Kapitel 12 innehåller förslag på nytt mål.
- Kapitel 13 innehåller förslag på indikatorer.
- Kapitel 14 innehåller tre alternativa styrmodeller samt utredningens huvudalternativ.
- Kapitel 15 innehåller förslag på ny modell för uppföljning och utvärdering.
- Kapitel 16 innehåller förslag på förstärkt kontroll av statsbidraget till folkbildningen.
- Kapitel 17 innehåller förslag på statlig medverkan vid revision.
- Kapitel 18 innehåller förslag till ordning för återtag av statsbidrag.

I den femte delen beskrivs förslagens genomförande och konsekvenser.

- Kapitel 19 innehåller förslagens ikraftträdande och övergångsbestämmelser.
- Kapitel 20 innehåller förslagens konsekvenser.
- Kapitel 21 innehåller en författningskommentar.

Den avslutande sjätte delen innehåller utredningens referenser och bilagor. Bilaga 1 och 2 är utredningens kommittédirektiv respektive tilläggsdirektiv. Bilaga 3 innehåller en redovisning av internationellt samarbete inom folkbildningen. Bilaga 4 innehåller författningsförslag för utredningens alternativa styrmodeller.

3 Utgångspunkter och problembild

Folkbildning har en lång tradition i Sverige och är intimt förknippad med såväl landets historiska utveckling mot demokrati, som med nuvarande kulturliv och civilsamhälle. Verksamheten är bred och omfattar studieförbund och folkhögskolor. Dessa har i sin tur brett och djupt samarbete med föreningslivet runt om i landet.

Folkbildningsutredningen tillsattes sommaren 2022. Det var en tid då oegentligheter i studieförbundsverksamheter fick stor medial uppmärksamhet efter att omfattande fusk upptäckts på Järvafältet i Stockholm.[1] Riksrevisionen hade en pågående granskning och folkbildningens aktörer arbetade med att utveckla sitt arbete med uppföljning och kontroll.

Det var en tid då folkbildningen just hade övervunnit de särskilda utmaningarna från pandemin, anpassade sig för att hjälpa till i mottagandet av personer som flydde från Rysslands storskaliga invasion av Ukraina och reflekterade över effekterna av digitaliseringen och en polariserad samhällsdebatt av verksamheten.

3.1 Folkbildning och folkbildningspolitik

Folkbildningens verksamhet är känd av många, men helheten – dess bredd och omfattning – uppmärksammas inte alltid. Det beror delvis på att en stor del av verksamheten hos folkbildningens två ben – folkhögskolan och studieförbunden – sker i samverkan med andra. Utredningen har av det skälet valt att ge utrymme åt att beskriva hur folkbildningen ser ut i dag.

[1] Folkbildningsrådet (2020). *Studieförbundens verksamhet i Järva utreds*, https://folkbildningsradet.se/om-/aktuellt/nyheter/2020/studieforbundens-verksamhet-i-jarva-utreds/, hämtat från Folkbildningsrådets hemsida (2024-05-03).

Denna utrednings uppdrag handlar framför allt om relationen mellan staten och folkbildningssektorn. Folkbildningens aktörer är fria att verka efter eget tycke och egen smak, men om aktören vill ta del av statsanslaget till folkbildningen kommer det med krav och förväntningar. Dessa krav och förväntningar formuleras i statens mål för folkbildningspolitiken, men också i de villkor som finns för att ta del av anslaget.

Den korporativa självförvaltningsmodellen, som används inom politiken för folkbildning, idrott och friluftsliv, innebär särskilda utmaningar. En bärande idé bakom självförvaltningsmodellen är att det är viktigt med armlängds avstånd mellan staten och folkbildningen. Samtidigt har staten ett intresse av att statsbidraget används rätt. En central uppgift för utredningen är att hitta en balans mellan behovet av frihet och armlängds avstånd å ena sidan, och behovet av kontroll å andra sidan. Man kan beskriva detta som att det behövs tillit åt två håll, både i relationen till staten och andra bidragsgivare och i relationen till de personer, det kulturliv och det civilsamhälle man samverkar med. Den aktör – oavsett om det är en myndighet eller en förening med myndighetsuppgifter – som är satt att fördela statsbidraget – måste vinna tillit åt båda håll.

Den övergripande frågan som ställs i utredningen är var balanspunkten ska finnas mellan statens behov av att säkerställa att medel används korrekt och aktörernas behov av att bibehålla folkbildningens karaktäristiska drag av frihet och frivillighet. I denna bedömning ska också vägas in att ge folkbildningen bästa förutsättningar för framtiden. Det är en framtid som ser helt annorlunda ut än den tid då folkbildningen först uppstod i Sverige.

3.2 Att säkerställa att kontroll och uppföljning fungerar tillfredsställande

De senaste åren har flera fall av fusk och oegentligheter i hantering av statliga medel uppmärksammats. Det har skett inom folkbildningen, men också i hanteringen av statsbidrag till andra verksamheter vars styrning, uppföljning och kontroll sköts av myndigheter.

En stor del av folkbildningens verksamhet sker på lokal nivå i samarbete med föreningar. Statsbidraget fördelas till Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna, som i sin tur fördelar till

folkhögskolor och studieförbund respektive distrikt. På lokal nivå samarbetar studieförbunden och folkhögskolorna ofta med föreningslivet.

Folkbildningen spelar en viktig roll för civilsamhällets föreningar, men detta samarbete innebär också tydliga risker. En av riskerna är att många föreningar är små, bräckliga, ibland tillfälliga och därmed kan ha administrativa rutiner som bygger på enstaka människors ideella engagemang. En annan är att föreningar i sin tur kan samarbeta med och ta emot bidrag av andra aktörer – såsom kommuner, myndigheter och privatpersoner/företag – vilket skapar otydlighet kring vilken del av verksamheten som finansieras av statsbidraget. En tredje risk är att föreningar ibland används som brottsverktyg. Under utredningens gång har det uppmärksammats flera exempel på hur föreningar på olika sätt använts för bedrägligt beteende.

Samtidigt är folkbildningen och civilsamhällets föreningar intimt knutna till varandra. Majoriteten av folkbildningens aktörer – såväl studieförbund som folkhögskolor – startades av föreningar. Samarbete med föreningar är dessutom avgörande för att folkbildningen ska nå många människor och bidra till bildning, delaktighet, sammanhållning och ett levande demokratiskt samtal.

3.3 Utredningens förutsättningar har förändrats

Under utredningens gång har förutsättningarna såväl för utredningen som för folkbildningsverksamheten förändrats på flera sätt. Regeringen och folkbildningens aktörer har vidtagit åtgärder med anledning av de felaktigheter och oegentligheter som upptäckts och den granskning som Riksrevisionen genomfört.

Regeringen har skärpt återrapporteringskraven på Folkbildningsrådet. I samband med budgetpropositionen för 2024 föreslog regeringen att Folkbildningsrådet inte längre ska avgöra hur folkbildningsanslaget ska fördelas mellan studieförbund och folkhögskolor, utan att det fortsättningsvis ska vara en uppgift för regering och riksdag. Samtidigt föreslog regeringen minskat anslag för studieförbund medan folkhögskolorna fick ökat stöd.[2] En statlig revisor har utsetts i Folk-

[2] Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen, Utgiftsområde 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid*, bet. 2023/24:KrU1, rskr. 2023/24:78.

bildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna[3]. En proposition har lagts om demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.[4]

Även folkbildningsaktörerna har vidtagit ett flertal åtgärder för att minska risken för fusk och förbättra kontroll och uppföljning.

Många av de åtgärder som redan har vidtagits skulle kunna ha varit aktuella att föreslå i denna utredning. Utredningen har övervägt vilka ytterligare åtgärder som behövs för att förbättra kontroll, uppföljning och transparens, men också övervägt hur helheten kan skapa en rimlig balans. Det viktiga är inte att det blir mycket kontroll och granskning utan att det är ändamålsenlig kontroll och granskning.

3.4 Folkbildningspolitik i en ny tid

Utredningen konstaterar att folkbildningen och därmed folkbildningspolitiken står inför en ny tid. Digitaliseringen och utvecklingen av artificiell intelligens (AI) innebär att vi kommunicerar på andra sätt än tidigare och att information finns tillgänglig för oss hela tiden. Det är en avgörande skillnad mot hur förutsättningarna varit historiskt för folkbildningen. Informationsflödet ökar behovet av att vi lär oss skilja mellan sant och falskt, relevant och irrelevant. Om denna förmåga kan beskrivas som bildning så ökar behovet av bildning, både för den enskilde och för samhället som helhet, i en tid då tillgången till information ökar.

Vilken roll folkbildningen vill spela i denna tid är en fråga för aktörerna själva. För staten blir frågan vilken roll folkbildningspolitiken ska spela. Detta är en viktig skillnad.

Utredningen utgår ifrån att bildning, utbildning och delaktighet i samhället är bra för både individ och samhälle. Inte minst i den nya tid vi lever i. De förslag som läggs ska därför syfta till att ge folkbildningen bättre förutsättningar att bidra till detta. Förslagen ska också bidra till att folkbildningen kan stärka sitt arbete för att värna och utveckla demokratin.

Folkbildningspolitik innebär avvägningar. Staten ger stöd till folkbildning eftersom denna, tack vare sin unicitet, kan bidra till något bra för individ och samhälle som inte andra kan, eller som folkbildningen gör bättre än andra. Staten vill värna denna förmåga, men

[3] Regeringsbeslut (2024). *Förordnande som revisor i Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna*, dnr U2024/01039.
[4] Prop. 2023/24:119. *Statens stöd till trossamfund och civilsamhället – enhetliga och rättssäkra villkor.*

samtidigt vill man veta att skattebetalarnas pengar används korrekt. Avvägningen blir då hur mycket man kan göra för att säkerställa att folkbildningsanslaget används korrekt, utan att folkbildningen förlorar förmågan att bidra till samhället med sådant som man gör bättre än andra just på grund av att man är annorlunda.

För folkbildningens aktörer blir dilemmat det spegelvända. De vill bidra till utveckling av individ och samhälle. Statsbidrag till verksamheten gör att de kan nå fler. Samtidigt vet de att med bidraget kommer villkor. Avvägningen blir hur mycket de är beredda att kompromissa med sin frihet för att kunna ta del av statsbidraget.

Det finns alltså en önskan från båda parter – stat och folkbildning – att hitta en rimlig balanspunkt i sin relation. Utredningens överväganden och vägval handlar mycket om var denna balanspunkt ska finnas.

Utredningen utgår inte ifrån att det finns ett egenvärde i att vara lojal mot nuvarande system eller aktörer. Det finns heller inget egenvärde i att förändra något som fungerar. Däremot finns ett värde i att försöka skapa förutsättningar för en folkbildningspolitik och folkbildning som har förtroende bland de olika aktörer som tar del av eller finansierar folkbildningen. Ett sådant förtroende byggs långsiktigt genom att ha bra verksamhet och skapa en trygghet i att statsbidraget används till verksamhet som bidrar till regeringens mål för folkbildningspolitiken.

Detta betänkande skrivs i en tid då det är krig i Europa, när tekniken gör stora steg och där nya politiska konflikter tar plats inom och utanför vårt lands gränser. Sverige har stått inför stora förändringar förr. Då har folkbildningen spelat en roll för att bidra till trygghet och kunskap i förändringen. Frågan är vilken roll folkbildningen kan spela i denna gång.

DEL 2

Historik och nuläge

4 En kort historik och begrepp

I detta kapitel beskriver utredningen folkbildningens historia och vad som utmärker folkbildningen.

4.1 Folkbildningens tidiga historia och bakgrund

Det fria folkbildningsarbetet kan spåras tillbaka till upplysningstiden under 1700-talet och dess strävan om det fria förnuftet och idén om att samhället utvecklas bäst av jämlika människor i samverkan.[1] De första folkhögskolorna tillkom som en reaktion på flera stora samhällsförändringar. Bland annat skedde en kraftig befolkningstillväxt. Mellan sekelskiftet 1800 och sekelskiftet 1900 fördubblades befolkningen i Sverige.[2] En stor del av dessa kom att bli en del av en växande landsbygdsbefolkning med låg utbildningsnivå.

De liberala idéerna och näringsfrihetens genombrott under 1800-talet innebar viktiga samhällsförändringar. Skråväsendets upplösning medförde att traditioner och strukturer för utbildning slogs sönder och behovet av nya utbildningsformer uppstod. Med industrialismens framväxt uppstod nya samhällsklasser som saknade bildningstraditioner.

Andra stora samhällsförändringar var 1862 års beslut om kommunallagar som la grunden för kommunernas styre och som gav medborgarna större inflytande i kommunen. Vidare gavs medborgarna större inflytande med representationsreformen 1865 som innebar att ståndsriksdagen ersattes av en tvåkammarriksdag. Dessa två reformer innebar i sin tur ökade krav på medborgerlig bildning och utbildning.

[1] SOU 1946:68. *Betänkande och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet angivet av 1944 års folkbildningsutredning, Del I Allmänt folkbildningsarbete.*
[2] Statistiska centralbyrån (2017). *Sveriges folkmängd från 1749 och fram till i dag.*

Det tidiga folkbildningsarbetet bestod i att skapa bibliotek som var tillgängliga för allmänheten. Idén var att en folklig bildning borde skapas genom att tillgängliggöra böcker. Fler och fler sockenbibliotek tillkom under 1700- och 1800-talet. Dessa syftade till att öka kunskaperna om bland annat jordbruk och lanthushåll.[3]

Folkbiblioteken och böckerna intog en central plats i folkbildningens historia. Tillgången till bibliotek var i de flesta fall en nödvändig förutsättning för studiecirklarna. Officiellt betydde folkbibliotek alla biblioteksformer utom de med vetenskapliga uppgifter.[4] I samband med att folkbiblioteken kommunaliserades lämnade de den folkbildningssfär som de tillhört under 1900-talets första hälft.[5]

Landsbygden var i behov av en skola för unga vuxna och ett förslag till folkhögskola lades fram 1867. Förslaget utarbetades med inspiration från den danska folkhögskolan och utmynnade i en folkhögskola utifrån svenska förhållanden och behov. År 1868 kunde de första tre folkhögskolorna i Sverige starta och 1872 beslutade riksdagen om det första anslaget till verksamheten.[6]

Vid sekelskiftet 1900 fanns det 29 statsunderstödda folkhögskolor. Under perioden 1900 till 1920 genomgick folkhögskolorna en betydande transformation, från att vara inriktade på bondebefolkningen till att bli medborgarskolor där även arbetare fann utbildningsmöjligheter. Denna förändring återspeglades även i antalet skolor, som ökade till 52, medan antalet deltagare fördubblades.

Flera folkhögskolor var tidigt ute med att praktisera samundervisning, det vill säga att män och kvinnor undervisades i samma klassrum. Dock varierade denna praxis mellan olika skolor. Till exempel ordnade vissa folkhögskolor sommarkurser enbart för kvinnor och vinterkurser uteslutande för män, en tradition som fortgick fram till 1930-talet.[7]

Under 1950-talet upplevde folkhögskolan en kris. Lärarna lämnade folkhögskolan för andra skolformer där de fick bättre arbetsvillkor. En statlig löneregleringinfördes för folkhögskollärarna 1950–1954.

[3] SOU 1946:68. *Betänkande och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet angivet av 1944 års folkbildningsutredning, Del I Allmänt folkbildningsarbete*, s. 15.
[4] SOU 1924:5. *Betänkande med utredning och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet*.
[5] Edquist, Samuel (2015). *Det pragmatiska folkbildningsbegreppet*, Perspektiv på folkbildning, Fyra forskares tankar om folkligt bildningsarbete.
[6] SOU 1946:68. *Betänkande och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet angivet av 1944 års folkbildningsutredning, Del I Allmänt folkbildningsarbete.*
[7] Söderqvist, Jonas (2023). *Social rörlighet i en socialt rörig tid, Eleverna och deras utbildning vid Brunnsvik, Väddö och Hola folkhögskolor 1906–1921*, s. 75.

Statsbidraget till folkhögskolorna användes huvudsakligen för att täcka lärarlöner och pensioner, vilka vid denna tidpunkt utgjorde 90 procent av det totala anslaget.

Användandet av betyg på folkhögskolan debatterades tidigt. På det allmänna folkhögskolemötet 1913 togs en resolution om att folkhögskolan inte skulle ge graderade kunskapsbetyg.

I slutet på 1950-talet lade Skolkommissionen fast att folkhögskolan behövdes i det nya utbildningsystemet. I propositionen meddelades att folkhögskolan skulle ges stor frihet att anpassa sig till den nya grundskolan. Diskussionen om betyg i folkhögskolan togs upp igen och det blev en kompromiss där man valde bort graderade betyg och i stället valde en modell med omdömena Mindre god, God, Mycket god och Utmärkt. I folkhögskolepropositionen från 1957 meddelades att graderade betyg icke bör få förekomma vid folkhögskolorna. För elev som så önskar, bör dock kunna lämnas särskilt omdöme om elevens sätt att tillgodogöra sig undervisningen i dess helhet.[8]

Ett särskilt statsbidrag för byggnadsarbeten vid folkhögskolor trädde i kraft 1958.[9]

I betänkandet 1967:47 Lärarutbildning för folkhögskolan utreddes behovet av en egen lärarutbildning för folkhögskolan och 1971 inrättades en folkhögskollärarlinje i Linköping.[10]

4.1.1 Studieförbundens historia

De första studieförbunden grundades i slutet på 1800-talet och i början av 1900-talet. Syftet var att tillhandahålla utbildning och bildning för personer som annars inte hade tillgång till formell utbildning. Flera stora folkrörelser såsom väckelserörelsen, nykterhetsrörelsen och arbetarrörelsen växte

I samband med att rösträtten blev allmän i Sverige i början på 1900-talet uppstod ett allt större behov av folkbildning. Föreningskunskap och praktisk politisk kunskap blev centrala delar av bildningen och viktiga delar av studieförbundens verksamhet.[11] Alltefter-

[8] Prop. 1957:146. *Kungl. Maj.ts proposition till riksdagen angående folkhögskolans ställning och uppgifter*.
[9] Statsliggare för budgetåret 1958/59, VIII I 25–28, s. 727.
[10] Mustell, Kerstin (2010). *Svenska Folkhögskolans Lärarförbund SFHL*, www.lararnashistoria.se.
[11] Essen, Johan von & Sundgren, Gunnar (2012). *En mosaik av mening, Om studieförbund och civilsamhälle*.

som folkbildningen växte fram fick den också bidrag från staten, landstingen och kommunerna.

- **Nykterhetsrörelsens bildningsförbund** (NBV) är Sveriges äldsta studieförbund och har anor tillbaka till 1894, då det grundades under namnet Godtemplarordens studieförbund. Det var också inom detta förbund som den första studiecirkeln arrangerades 1902, en idé som folkbildaren Oscar Olsson introducerade. Han föreslog att traditionella studiekurser skulle ersättas av det han kallade studiecirklar, vilket bidrog till en ny form av bildning. År 1971 genomgick NBV en omfattande förändring genom en sammanslagning av de tidigare studieförbunden inom Blåbandsrörelsen, Godtemplarordens och Nationaltemplarordens. Denna sammanslagning formade det NBV som vi känner i dag och fortsatte att bygga på den långa traditionen av folkbildning inom nykterhetsrörelsen.
- **Arbetarnas bildningsförbund** (ABF) var bland de första studieförbunden och bildades 1912. ABF har sitt ursprung ur arbetarrörelsen och grundades av Socialdemokraterna, Landsorganisationen (LO) och Kooperativa Förbundet (KF).
- **Sensus studieförbund** har utvecklats från tre ursprungliga studieförbund. Det började med KFUK-KFUMs studieförbund, som grundades 1929, följt av Sveriges Kyrkliga Studieförbund som etablerades 1930 av Svenska kyrkan. Senare, 1935, tillkom Tjänstemännens Bildningsverksamhet (TBV), startat av tjänstemannarörelsen. Dessa tre studieförbund slogs samman under två omgångar, först 2002 och sedan 2004, och bildade tillsammans det nuvarande Sensus studieförbund.
- **Studieförbundet Vuxenskolan** (SV) bildades 1967 genom en sammanslagning av Svenska Landsbygdens studieförbund bildat 1930 och Liberala studieförbundet bildat 1948. Grundorganisationer är Centerpartiet, Liberalerna och Lantbrukarnas riksförbund.
- **Studieförbundet Medborgarskolan** (Mbsk) bildades 1940. Till dess medlemsorganisation tillhör Moderata Samlingspartiet och detta partis närstående organisationer.

- **Folkuniversitetet** (FU) bildades 1943 och är en sammanslutning av riksorganisationer i vilken kursverksamhet vid universiteten ingick som sektioner.
- **Studieförbundet Bilda** (SB) startades 1947 under namnet Frikyrkliga studieförbundet men bytte namn 2003 till Bilda. Studieförbundet var en sammanslutning av organisationer av frikyrklig och ekumenisk karaktär.
- **Studiefrämjandet** (Sfr) bildades 1957 och har sitt ursprung från Jordbrukar-Ungdomens Förbund som sin tur bildades 1918. Studiefrämjandet har 19 medlemsorganisationer. För att nämna några ingår bland annat Friluftsfrämjandet, Svenska turistförbundet, 4H, Naturskyddsföreningen.
- **Ibn Rushd** bildades 2001 som ett studieförbund för att verka utifrån muslimska värderingar. Ibn Rushd grundades av Islamiska Förbundet i Sverige. Inledningsvis var Ibn Rushd en samarbetsförening till studieförbundet Sensus men 2005 ansökte man om att bli ett statsbidragsberättigat studieförbund. Från och med 2008 är Ibn Rushd ett statsbidragsberättigat studieförbund.
- **Kulturens Bildningsverksamhet** startades av sex rikskulturorganisationer år 2010. De har 17 medlemsorganisationer. För att nämna ett par stycken ingår Sveriges körförbund, Sveriges orkesterförbund, Sveriges unga blåsare med flera. Studieförbundet beslutade att från och med 2024 inte längre bedriva verksamhet med statsbidraget till studieförbund.
- **SISU Idrottsutbildarna** bildades 1985 ur idrottsrörelsen. Sedan 2007 har SISU Idrottsutbildarna fördelat och följt upp bidraget till folkbildning inom idrottsrörelsen.

4.1.2 Folkhögskolor växte fram i Norden på 1800-talet

I Danmark startade den första folkhögskolan 1844. Bakgrunden var ett behov av att utbilda vanligt folk som inte hade tillgång högre utbildning eller som saknade grundläggande färdigheter i läsning, skrivning och räkning. Vidare var syftet att folket skulle få allmänbildning, kunna delta i samhällsdebatten och i demokratiska processer. Det var viktigt med kontinuerligt lärande och personlig utveckling

genom hela livet. Centralt var att undervisningen skulle utgå från elevens intressen och behov och att den skulle vara praktiskt användbar i vardagen. Idén om folkbildning och livslångt lärande spred sig snabbt till andra länder inklusive Sverige och de nordiska länderna. Under 1800-talet inrättades de första folkhögskolorna i Norden, bland annat i Norge år 1864 och i Finland år 1889.[12]

Folkbildning i de nordiska länderna[13]

Folkbildning har en stark tradition i alla de nordiska länderna och är en viktig del av deras kultur och samhällsliv. Varje land har sina egna särdrag och system, men de delar en gemensam förståelse för vikten av vuxenutbildning och livslångt lärande som är tillgängligt för alla.

Danmark

I Danmark kallas folkbildningen ”folkeoplysning”, och den omfattar både vuxenutbildning och upplysningsverksamhet för allmänheten. Viktiga delar av folkeoplysningen är ”folkehøjskoler”, som är internatkurser för vuxna som erbjuder undervisning inom en rad olika ämnen. Danmark har också ”aftenskoler” (kvällsskolor), som erbjuder kortare kurser och klasser på kvällstid, och ”daghojskoler” (dagtidsskolor), som fungerar på ett liknande sätt men under dagtid.

Norge

I Norge inkluderar folkbildningen ”folkehøgskoler”, som erbjuder icke-examensgivande kurser inom en rad olika ämnesområden. De flesta folkehøgskoler i Norge är internatskolor. Norge har också ”studieforbund” (studieförbund), som är organisationer som erbjuder studiecirklar och kurser i ett brett spektrum av ämnen. Dessa förbund är ofta knutna till frivilliga organisationer och föreningar.

[12] Prop. 2013/14:172. *Allas kunskap – allas bildning*, s. 9.
[13] Sweco (2023). *Folkbildning i nordisk jämförelse, en litteraturstudie*.

Finland

I Finland benämns folkbildningen ofta som ”vuxenutbildning” och inkluderar ”kansanopistot” (folkhögskolor) som erbjuder både allmänna och yrkesinriktade kurser. De är öppna för alla och har ofta möjlighet till internatboende. I Finland finns även studieförbund, medborgarinstitut och arbetarinstitut.

4.2 Folkbildningsbegreppet

Olika källor beskriver definierar begreppet folkbildning på olika sätt. Enligt Nationalencyklopedin är folkbildning ett samlingsbegrepp för människors insikter och orientering på områden utanför deras egna specialiteter och yrkeskunskaper. Vidare strävar folkbildning att ge individer möjlighet att utveckla sin personlighet, öppna sina sinnen för nya idéer och perspektiv, och att bli medvetna och delaktiga medborgare i samhället. Det innefattar också att vara medveten om och reflektera över egna värderingar och att utveckla en etisk och moralisk medvetenhet.[14]

Historiken Samuel Edquist definierar folkbildning som en process genom vilken människor får tillgång till kunskap för att utveckla sin förmåga att tänka kritiskt och självständigt. Oftast talar man om det som ett samlingsbegrepp för människors insikter och orientering på områden utanför deras egna specialiteter och yrkeskunskaper. Folkbildning omnämns också som en populärvetenskaplig kunskapsförmedling.[15]

När man talar om folkbildning brukar metoden för kunskapsförmedlingen lyftas fram. Centralt är att det sker tillsammans med andra och det handlar om att människor bildar sig själva. Folkbildning utgår från individers intresse och behov. Folkbildning kan ske i olika former som exempelvis studiecirklar, kurser, föreläsningar, workshops, seminarier och andra former av lärande och kunskapsutbyte.

[14] Nationalencyklopedin, folkbildning, http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/folkbildning (hämtad 2024-05-03).
[15] Edquist, Samuel (2015). *Det pragmatiska folkbildningsbegreppet, Perspektiv på folkbildning, Fyra forskares tankar om folkligt bildningsarbete*.

Folkbildningsrådet, som är det organ som fördelar statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor, formulerar folkbildning som en bred och inkluderande form av utbildning som utgörs av lärande för alla människor oavsett tidigare bakgrund eller utbildning. Folkbildningsrådet betonar vikten av att alla människor har rätt till bildning och kunskap för att aktivt kunna delta i samhället och på så sätt forma sin framtid. Folkbildningsrådet lyfter fram att folkbildning är utbildning och bildning för vuxna.[16]

4.2.1 Vad utmärker ett studieförbund?

Ett studieförbund är en organisation som bedriver folkbildning och vuxenutbildning. Studieförbunden är ofta förknippade med civilsamhällets organisationer, som fackförbund, religiösa grupper, kulturella föreningar och olika intresseorganisationer. Studieförbunden har flera särdrag som skiljer dem från andra utbildningsinstitutioner.

Studieförbundens huvudsyfte är att främja folkbildning, vilket innebär att de ska stimulera individer och grupper att engagera sig i lärandeaktiviteter. Folkbildningen är tänkt att vara frivillig, icke-formell och deltagarstyrd, med ett fokus på deltagarnas erfarenheter och behov.

De stöder demokratisk utveckling genom att uppmuntra människors delaktighet i samhällslivet och deras förmåga att organisera sig och påverka sin livssituation.

En central verksamhetsform är studiecirklar, där en liten grupp människor samlas regelbundet för att lära sig något tillsammans, ofta med hjälp av en studieledare. Ämnesområdena kan vara allt från språk och musik till politik och personlig utveckling. Utöver studiecirklar erbjuder studieförbunden även kurser, föreläsningar, seminarier och andra former för kompetensutveckling.

Studieförbunden bidrar till kulturverksamhet i samhället, som teater, dans, musik och konst, både genom att stödja amatörverksamhet och genom att anordna föreställningar och utställningar. De arbetar ofta med frågor som rör samhällsutveckling, integration och mångkultur, och erbjuder utbildningar och aktiviteter som främjar dessa områden.

[16] Folkbildningsrådet (2022). *Fakta om folkbildningen 2022*.

Många studieförbund är kopplade till specifika sociala rörelser, och deras arbete återspeglar ofta dessa gruppers värderingar och intressen. De bistår också föreningar med kunskap och resurser för att bedriva sin egen utbildningsverksamhet. Studieförbundens verksamhet är avsedd att vara öppen för alla, oavsett tidigare utbildning eller social bakgrund.

Det civila samhällets organisationer, inte minst folkbildningsorganisationerna, har en viktig funktion som demokratiskola. Genom engagemang i föreningslivet blir många människor insatta dels i organisationernas interna procedurer för till exempel beslutsfattande och ansvarsutkrävande, dels i frågor om hur opinion och åsikter kan drivas och främjas inom ramen för det demokratiska samhället i stort. Det finns också ett samband mellan engagemang i det civila samhället och deltagande i det politiska livet i övrigt, till exempel valdeltagande.

Det civila samhället med sin mångfald av aktörer, spelar en betydelsefull roll på en rad områden, såsom för demokratin, för folkbildningen, utvecklingspolitiken, kulturlivet och andra områden. Studieförbunden är en del av ett bredare spektrum av folkbildningsinstitutioner som även inkluderar folkhögskolor. De bidrar på många sätt till civilsamhället och till individers personliga och professionella utveckling.

4.2.2 Vad utmärker en folkhögskola?

En folkhögskola är en typ av utbildningsinstitution som erbjuder vuxenutbildning och studier på olika nivåer, ofta med ett mer informellt och personligt tillvägagångssätt än traditionella akademiska institutioner. Folkhögskolorna erbjuder en alternativ utbildningsväg, ofta med ett starkt fokus på gemenskap och personlig utveckling. Folkhögskolorna är öppna för alla från 18 år, oavsett tidigare utbildningsbakgrund. De vänder sig ofta till personer som vill komplettera sin utbildning, byta karriär, eller som av olika anledningar inte har slutfört en gymnasial utbildning. Undervisningen på en folkhögskola är oftast mindre formell än i traditionella skolsystem. Den präglas av en hög grad av deltagarinflytande, där eleverna har möjlighet att påverka innehåll och arbetsformer. Folkhögskolorna vilar på grundläggande värderingar om demokrati, jämlikhet och solidaritet. De strävar efter att vara tillgängliga för alla och att främja deltagarnas

aktiva medborgarskap. Många folkhögskolor erbjuder möjligheten att bo på skolan under studietiden, vilket kan bidra till en stark gemenskapskänsla och en intensiv lärandemiljö. Folkhögskolorna är inte bundna av centralt fastställda kurs- eller läroplaner. Det finns sällan traditionella prov och betyg, i stället används andra former av bedömning och självreflektion. De flesta folkhögskolor är knutna till olika folkrörelser, kyrkor eller andra ideella organisationer, men det finns också folkhögskolor som drivs av regioner.

5 Nuvarande modell för styrning av statens bidrag till folkbildningen

Självförvaltningsmodellen är central i dagens folkbildningspolitik. I detta kapitel beskrivs i korthet hur statens bidrag till folkbildningen har vuxit fram och hur anslaget har utvecklats med tiden. Därefter beskrivs den förändring som skedde i samband med att förvaltningsuppgiften att fördela statsbidraget till folkbildningen överlämnades till den ideella föreningen Folkbildningsrådet (och sedermera också SISU Idrottsutbildarna). Kapitlet avslutas med en beskrivning av de organisatoriska och rättsliga förutsättningarna som ligger till grund för dagens modell för styrning och fördelning av statens bidrag till folkbildningen.

5.1 Från regelstyrning till självförvaltning

5.1.1 Staten har succesivt minskat styrningen av bidraget till folkbildningen

Statens bidrag till folkbildningen har stegvis vuxit fram sedan slutet av 1800-talet. Det första statliga stödet kom 1872 då staten beslutade att ge ekonomiskt stöd till folkhögskolorna.[1] Därefter tillkom stöd till bland annat populärvetenskapliga föreläsningar (1884), föreningsbibliotek (1905) och studiecirkelbibliotek (1912).

I takt med att antalet folkhögskolor blev fler uppkom också ett behov av ökad statlig styrning. År 1919 beslutade riksdagen om särskilda villkor för mottagande stödet, bland annat att folkhögskolorna skulle vara försedda med ett av Skolöverstyrelsen fastställt regelverk och att de skulle ha tillgång till ändamålsenliga lokaler och nödvän-

[1] Riksdagen (1872). *Riks – stat för år 1873 och intilldess nästa statsreglering vidtager*, Riksdagens skrivelse No. 81.

diga undervisningsmedel.[2] Så småningom tillkom även krav på att skolorna skulle erbjuda vissa obligatoriska ämneskurser.[3] Detaljeringsgraden i regelstyrningen var sammantaget hög och skulle så förbli under lång tid.

År 1947 beslutade riksdagen om ett mer genomgripande stöd till studiecirklar. Det konstaterades att studiecirkelverksamheten hade utvecklats till en omfattande och betydelsefull gren av folkbildningsarbetet.[4] Skolöverstyrelsen hade en central roll i utformningen av villkoren för mottagande av stödet. I ett av Skolöverstyrelsen fastställt regelverk från 1952 ställdes krav på att stödberättigade studiecirklar bland annat inte fick behandla vissa ”hobbybetonade ämnen” och att de skulle ägna sig åt ”kvalificerat studiearbete”.[5]

Under de kommande årtiondena ökade anslagen till folkbildningen stadigt. År 1966 beslutades om en väsentlig ökning av statsbidraget till folkhögskolorna. Bidraget renodlades och skulle i första hand inriktas på att schablonmässigt täcka kostnader för löner till rektor och lärare, till viss övrig personal och till pedagogisk utrustning.[6] I 1973 års folkhögskoleutredning konstaterades att modellen hade fallit väl ut och inneburit en nödvändig flexibilitet för skolornas förändrade arbetsformer.[7] Även statsbidraget till studieförbunden, som från 1947 och framåt i huvudsak hade präglats av principen att ge ersättning för faktiskt uppkomna kostnader, skulle komma att förenklas genom ett mer schabloniserat system. I propositionen som föranledde reformen uttrycktes att ett schabloniserat bidragssystem skulle ge studieförbunden bättre planerings- och budgeteringsförutsättningar och större frihet att använda statsbidraget för att finansiera verksamheter som man särskilt ville stödja eller utveckla.[8]

För såväl folkhögskolorna som studieförbunden minskade detaljeringsgraden i regelverken med tiden. Det betonades i sammanhanget att folkbildningens mål och syften måste tjäna som vägvisare vid upprätthållandet av gränsen mellan vad som kan och vad som inte kan hänföras till statsbidragsberättigat folkbildningsarbete. I 1981 års

[2] Prop. 1942:338, *Kungl. Maj.ts proposition till riksdagen angående löne- och pensionsreglering för lärarpersonalen vid folkhögskolor samt statsunderstöd åt nämnda skolor*.
[3] SFS 1942:802. *Kungl. Maj:ts stadga för statsunderstödda folkhögskolor*.
[4] Prop. 1947:204. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående åtgärder för främjande av det fria och frivilliga folkbildningsarbet*et, s. 56.
[5] SFS 1952:602. *Kungl. Maj:ts kungörelse om ändring i kungörelsen den 30 juni 1947 (nr 508) angående statsbidrag till det fria och frivilliga folkbildningsarbetet*.
[6] Prop. 1966:42. *Kungl. Maj:t proposition till riksdagen angående statsbidrag till folkhögskolor*, s. 9.
[7] SOU 1976:16. *Folkhögskolan.*
[8] Prop. 1980/81:127. *om folkbildning m.m*. s. 25.

folkbildningsproposition upprepades vikten av att reglerna för statens stöd till folkbildningen inte får innebära en detaljreglering av själva verksamheten. Det angavs att bidragsreglerna och bidragsvillkoren bör ge stor frihet åt folkbildningsaktörerna att själva utforma sin verksamhet och att själva bestämma vilka typer av verksamhet som de vill prioritera och främja.[9]

Tendensen mot minskad statlig regelstyrning nådde sin kulmen i och med 1991 års folkbildningsproposition. I den uttalades att det bör vara folkbildningens aktörer som själva lägger fast målen för verksamheten, medan riksdag och regering lägger fast målen för bidragsgivningen. Syftet med reformen beskrevs vara att stimulera bildningsarbetets egna, inre drivkrafter. För att på bästa sätt ta tillvara möjligheten att fylla verksamheten med innehåll, gjordes bedömningen att det bör ankomma på folkbildningens aktörer att själva organisera och administrera statsbidragen till studieförbunden och folkhögskolorna. Av den anledningen förordades att ett folkbildningens eget organ, ett folkbildningsråd, skulle inrättas.[10] Folkbildningsrådets främsta uppgift skulle vara att hantera bidragsfördelningen, men det skulle även ligga på rådet att ansvara för samlad redovisning och utvärdering av studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet.[11]

5.1.2 Statens bidrag till folkbildningen utgör i dag en stor del av statens totala bidrag till det civila samhället

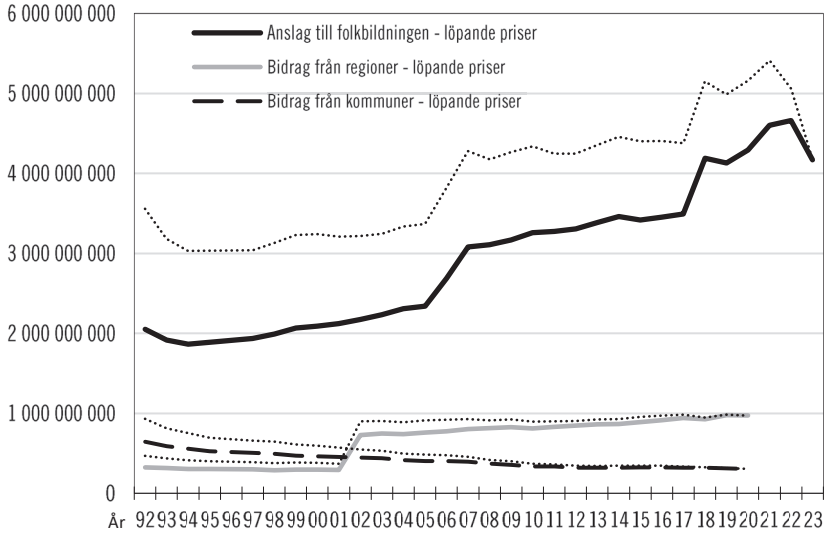
Staten betalar årligen ut omfattande medel till det civila samhället. Riksrevisionen har, i en nyligen publicerad rapport, beräknat det totala beloppet till cirka 20 miljarder kronor.[12] Statsbidragen som fördelas av Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna uppgår till cirka 4,2 miljarder kronor.[13] Av dessa fördelas cirka 170 miljoner kronor av SISU Idrottsutbildarna och resterande medel av Folkbildningsrådet.

[9] Prop. 1980/81:127. *om folkbildning m.m*. s. 21.
[10] Prop. 1990/91:82. *om folkbildning*, s. 10.
[11] Prop. 1990/91:82, *om folkbildning*, s. 10.
[12] Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, RiR 2023:7.
[13] Regeringsbeslut (2023). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*.

Av figur 5.1 och figur 5.2 nedan framgår folkbildningsanslagens utveckling sedan självförvaltningsmodellens införande. Även om statsanslagen till folkbildningen har minskat under senare år utgör bidragen fortfarande en stor andel av de totala medlen som staten bidrar med till civilsamhället Folkbildningsrådet är i dag den organisation som fördelar mest medel till det civila samhället. Kommuner och regioner är också centrala bidragsgivare. Bland annat är regionerna huvudmän för många folkhögskolor (se kapitel 6).

Figur 5.1 Statsanslag till studieförbund och folkhögskolor samt bidrag från regioner och kommuner

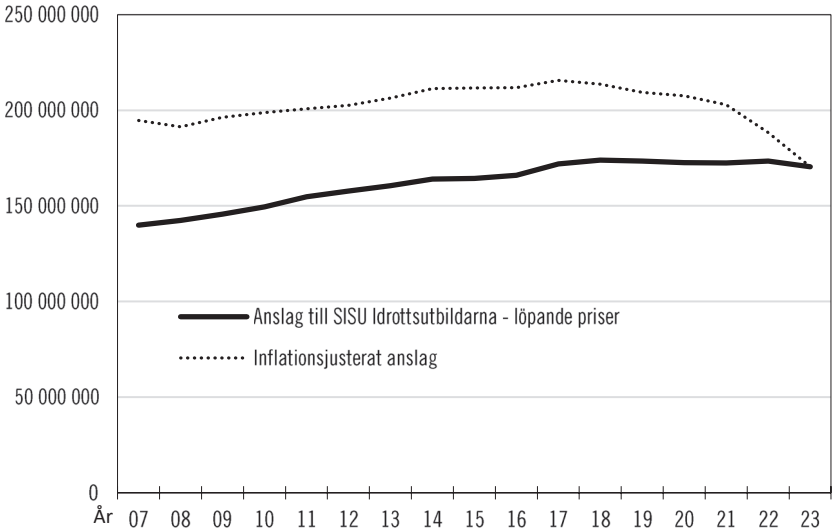
Kronor i löpande priser respektive fasta priser



Anm.: Fasta priser är beräknade utifrån 2023 års prisnivå med hjälp av konsumentprisindex.
Källor: Folkbildningsrådets årsredovisningar och Statistiska centralbyrån.

Figur 5.2 Statsanslag till SISU Idrottsutbildarna, 2007–2023

Kronor i löpande priser samt fasta priser



Anm.: Fasta priser är beräknade utifrån 2023 års priser med hjälp av konsumentprisindex.
Källor: Regleringsbrev avseende anslagen 14:1, ap. 4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid 2007–2023 samt Statistiska centralbyrån.

5.2 Självförvaltningsmodellens framväxt

5.2.1 Folkbildningsrådet bildas

Bildandet av Folkbildningsrådet föregicks av en rad informella samtal mellan folkbildningens aktörer och berörda departement inom Regeringskansliet. Bakgrunden till samtalen var dels att folkbildningsfrågor inte ansågs höra hemma i det nya Skolverket vars inriktning skulle vara det offentliga skolväsendet, dels den av Folkhögskolekommittén[14] diskuterade frågan om en ny och samlad statlig myndighet för studieförbund och folkhögskolor.[15]

Från regeringens sida var man angelägen att komma bort från ett komplext och svårhanterligt regelverk för att i större utsträckning pröva målstyrning. En rad alternativa lösningar diskuterades, men det stod snart klart att inrättandet av en ny myndighet inte var ett alternativ. I stället ville man ge bidragen i form av en ”påse pengar” till folk-

[14] SOU 1990:65. *Folkhögskolan i framtidsperspektiv*.
[15] SOU 1996:127. *Folkbildningens institutioner – Folkbildningsrådet ”i myndighets ställe”*, s. 13.

bildningens aktörer, som sedan själva genom ett eget organ, ett folkbildningsråd, skulle svara för medelsfördelning och redovisning.[16]

I de fortsatta samtalen mellan folkbildningens aktörer diskuterades framför allt rollfördelningsfrågor, inte bara mellan staten och Folkbildningsrådet, utan även mellan rådet och dess medlemsorganisationer. Inriktningen från folkbildningens sida var att rådet skulle ha en så fri och stark ställning som möjligt, såväl inåt i förhållande till studieförbunden och folkhögskolorna, som utåt i kontakterna med regeringen och med olika myndigheter. För att Folkbildningsrådet skulle vinna acceptans i de egna leden ansågs det angeläget att rådet skulle upplevas som ett folkbildningens eget organ och inte en ny statlig myndighet.[17]

Vid framläggandet av 1991 års folkbildningsproposition var initiativet till bildandet av Folkbildningsrådet redan taget. Initiativtagare var Folkbildningsförbundet (numera Studieförbunden i samverkan), Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO), och Landstingsförbundet (numera Sveriges Kommuner och Regioner). I propositionen betonades behovet av Folkbildningsrådets självständighet; att det är rådet självt som genom sina stadgar bestämmer hur verksamheten ska organiseras, styrelsesammansättning, beredningsorgan med mera. Ansvarsförhållandet och arbetsfördelningen mellan Folkbildningsrådet och folkbildningens övriga aktörer skulle inte vara föremål för reglering från statens sida.[18]

Vid ett konstituerande möte i april 1991 bildades så formellt Folkbildningsrådet.[19] Det skulle dock dröja ytterligare ett par månader innan ombuden i rådets representantskap (motsvarande årsstämma, se mer nedan under avsnitt 5.3.1) hade sitt första sammanträde, och styrelse och beredningsorgan kunde utses för att leda respektive bereda rådets arbete.[20]

Genom ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde, som trädde i kraft den 1 juli 1991, överlämnades formellt förvaltnings-

[16] SOU 1996:127. *Folkbildningens institutioner – Folkbildningsrådet "i myndighets ställe"*, s. 13.
[17] SOU 1996:127. *Folkbildningens institutioner – Folkbildningsrådet "i myndighets ställe"*, s. 13 f.
[18] Prop. 1990/91:82. *om folkbildning*, s. 38.
[19] Folkbildningsrådet (1991). Representantskapets första möte, protokoll fört vid telefonsammanträde för bildande av Folkbildningsrådet, ideell förening, den 19 april 1991.
[20] Folkbildningsrådet (1991). Representantskapets protokoll den 28 juni 1991.

uppgiften att pröva frågor om fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund till Folkbildningsrådet.[21]

5.2.2 SISU Idrottsutbildarna får eget ansvar för statens bidrag till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet

SISU (Svensk Idrotts Studie- och Utbildningsorganisation) bildades 1985 av representanter för specialidrottsförbunden. Först 1999 lades Idrottsutbildarna till namnet. Skälet till bildandet var att idrottsrörelsen ville ha ett eget studieförbund för att med pedagogiska metoder skapa förutsättningar för föreningsutveckling. Folkbildningens arbetsformer bedömdes vara väl anpassade till föreningarnas behov. Tanken var att idrottsrörelsens studieförbund skulle göra utbildning tillgänglig för alla och att det skulle ske genom ekonomiskt stöd från bland annat staten.

Fram till 2007 tillhörde SISU Idrottsutbildarna Folkbildningsförbundet och fick statsbidrag från Folkbildningsrådet via folkbildningsanslaget. I folkbildningspropositionen Lära, växa, förändra (prop. 2005/06:192) bedömde regeringen att det borde prövas om statens stöd till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet kunde kanaliseras direkt till idrotten. Det konstaterades bland annat att idrotten haft svårigheter i att strikt upprätthålla rågången mellan studie- och bildningsarbete respektive övning, träning och traditionell ledarutbildning.[22] Riksdagen delade den uppfattningen.[23]

Efter överläggningar med Folkbildningsrådet, SISU Idrottsutbildarna och Riksidrottsförbundet föreslog regeringen i den efterföljande budgetpropositionen att statens stöd till idrottens studie-, bildnings-, och utbildningsverksamhet skulle föras över till anslaget *Bidrag till viss verksamhet inom vuxenutbildning* (då anslag 25:12).[24] I regleringsbrevet för anslaget angavs att stödet om 140 miljoner kronor skulle betalas ut till SISU Idrottsutbildarna som bidrag för verksamheten

[21] SFS 1991:1125. *Lag om ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde.*
[22] Prop. 2005/06:192. *Lära, växa, förändra, Regeringens folkbildningsproposition*, s. 59.
[23] Riksdagen (2005). *Kulturutskottets betänkande* 2005/06:KrU14, riksdagsskrivelse 2005/06:322.
[24] Prop. 2006/07:1. *Budgetpropositionen för 2007. Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*, s. 189. Stödet flyttades sedermera tillbaka till folkbildningsanslaget som en egen anslagspost, se prop. 2011/12:100. *2012 års ekonomiska vårproposition*, s. 284 och prop. 2012/13:1. *Budgetpropositionen för 2013*, utgiftsområde 17 *Kultur, medier, trossamfund och fritid*, s. 200 f.

och att det skulle avse utbildning.[25] Folkbildningsrådet skulle alltså inte längre fördela något statsbidrag till SISU Idrottsutbildarna.

Som en konsekvens av de förändringar som skedde tvingades SISU Idrottsutbildarna under hösten 2007 lämna Folkbildningsförbundet med motiveringen att förbundet är en intresseorganisation för studieförbund som får statsbidrag via folkbildningsanslaget.

Fram till 2013 saknade det särskilda verksamhetsstödet till SISU Idrottsutbildarna en närmare reglering. I propositionen Verksamhetsstödet för idrottens bildningsverksamhet[26] konstaterade regeringen att SISU Idrottsutbildarna har en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning och därför kräver stöd i lag. Det föreslogs därför att det i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde, på motsvarande sätt som för Folkbildningsrådet, skulle föras in en bestämmelse om att SISU Idrottsutbildarna prövar frågor om fördelning av statsbidrag till idrottens studie-, bildnings-, och utbildningsverksamhet.

5.3 Organisatoriska och rättsliga förutsättningar i nuvarande självförvaltningsmodell

5.3.1 Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna är medlemsstyrda organisationer

Folkbildningsrådet

Folkbildningsrådet har tre medlemsorganisationer som tillsammans representerar de folkhögskolor och studieförbund som tar emot statsbidrag från rådet. De tre medlemmarna är:

- Studieförbunden i samverkan – representerar de nio studieförbunden (sedan Kulturens Bildningsverksamhet under 2024 beslutat om att avveckla sin statsbidragsberättigade verksamhet).
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) – representerar de folkhögskolor som har regioner som huvudmän (företräds enligt överenskommelse i de flesta frågor av Offentligägda folkhögskolors intresseorganisation, [OFI]).

[25] Regeringsbeslut (2006). *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende anslagen 25:12 och 25:16 (2006) inom utgiftsområde 15.*
[26] Prop. 2013/14:117. *Verksamhetsstödet för idrottens bildningsverksamhet.*

- Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) – representerar de folkhögskolor som har folkrörelser och andra organisationer som huvudmän.

Medlemmarna utövar sitt inflytande över Folkbildningsrådets verksamhet genom representantskapet. Representantskapet är ett årsmöte där representanter från medlemsorganisationerna tar beslut om Folkbildningsrådets verksamhet. Det är representantskapet som beslutar om Folkbildningsrådets stadgar, budget och övergripande verksamhetsinriktning. Där utses också vilka som ska sitta i Folkbildningsrådets styrelse. Styrelsen tillsätter bland annat generalsekreterare. Styrelsen bestämmer även i övrigt i frågor som rör Folkbildningsrådets verksamhet, till exempel i fråga om hur statsbidraget ska fördelas och om godkännande av nya statsbidragsmottagare. Folkbildningsrådets kansli leds av generalsekreteraren. På kansliet arbetar ett 40-tal personer med handläggning, statistik, utvärdering, granskning, administration och kommunikation. Folkbildningsrådets räkenskaper och förvaltning ska granskas av tre av representantskapet valda revisorer, varav minst en ska vara auktoriserad.[27]

SISU Idrottsutbildarna

SISU Idrottsutbildarna har drygt 70 medlemsorganisationer. Dessa är specialistidrottsförbunden (som även är medlemmar i Riksidrottsförbundet) och övriga medlemsorganisationer (Bridgeförbundet, Livräddningssällskapet, Pistolskytteförbundet och Schackförbundet).

SISU har för sin regionala verksamhet en enhet av 19 RF-SISU-distrikt (som är gemensamma med Riksidrottsförbundet). Distrikten är anordnare av den lokala folkbildningsverksamheten och mottagare av det verksamhetsstöd som SISU fördelar.

Medlemmarna utövar sitt inflytande över SISU:s verksamhet genom SISU-stämman som hålls vartannat år. Det är stämman som beslutar om SISU:s stadgar, budget och övergripande verksamhetsinriktning. Där utses också vilka som ska sitta i förbundsstyrelsen.

Förbundsstyrelsen (som har gemensam ordförande med riksidrottsstyrelsen) ska bland annat verka för att den av SISU-stämman antagna verksamhetsinriktningen efterlevs. Styrelsen tillsätter även

[27] Se § 9 Folkbildningsrådet (2022). *Stadgar för föreningen Folkbildningsrådet*, dnr 2/00339.

generalsekreterare och bestämmer även i övrigt i frågor som rör SISU:s verksamhet och som inte ankommer på SISU-stämman, till exempel att besluta om regelverk för den statsbidragsberättigade verksamheten. Det är även förbundsstyrelsen som beslutar om hur det särskilda verksamhetsstödet ska fördelas till RF-SISU-distrikten.

SISU har ett gemensamt kansli med Riksidrottsförbundet. Kansliet leds av en generalsekreterare och består av bland annat ett verksamhetsområde (Folkbildning och Utbildning) som ansvarar för SISU:s folkbildningsverksamhet, Bosön idrottsfolkhögskola, Riksidrottsmuseum och SISU Förlag. På kansliet finns även enheter för analys och uppföljning samt kommunikation, marknad och intressepolitik.

SISU:s räkenskaper och förvaltning ska granskas av en av SISU-stämman utsedd auktoriserad eller godkänd revisor. Det utses även så kallade lekmannarevisorer med uppgift att granska om SISU:s verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt, och om SISU:s interna kontroll är tillräcklig.[28]

5.3.2 Riksidrottsförbundet och Svenskt Friluftsliv är exempel på andra medlemsstyrda organisationer som fördelar statsbidrag

Utöver Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna finns ett fåtal andra medlemsstyrda organisationer som fördelar statsbidrag. Hit hör statsbidraget till idrotten som fördelas av Riksidrottsförbundet och statsbidraget till friluftslivet som fördelas av Svenskt Friluftsliv. Dessa organisationer har likartade förutsättningar som Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Det är i båda fallen fråga om ombud utsedda av medlemsorganisationerna som fattar beslut i viktiga frågor som budget, stadgar, styrelse och övergripande verksamhetsinriktning.

Statsbidraget till idrotten uppgår till cirka två miljarder kronor och statsbidraget till friluftslivet till cirka 100 miljoner kronor.[29] Båda statsbidragen handläggs utifrån särskilda stödförordningar.[30]

[28] Se 4 kap. SISU Idrottsutbildarna (2023). *Stadgar för SISU Idrottsutbildarna*, Uppdaterade efter SISU-stämman 2023.
[29] Regeringsbeslut (2023). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslag 13:1 Stöd till idrotten och anslag 13:3 Stöd till friluftsorganisationer.*
[30] SFS 1999:1177. *Förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet* och SFS 2010:2008. *Förordning om statsbidrag till friluftsorganisationer*.

Stödet till idrotten består av olika former av organisations-, verksamhets-, och projektstöd. Utöver stöd till specialidrottsförbund och enskilda idrottsföreningar utgår stöd till Riksidrottsförbundets distrikt (RF-SISU-distrikt), Centrum för Idrottsforskning (CIF), kommuner som anordnar Riksidrottsgymnasium samt Sveriges Olympiska Kommitté (SOK). Av de delar av det statliga stödet som inte fördelas som bidrag nyttjas resterande del för Riksidrottsförbundets centrala verksamhet, bland annat för att täcka förvaltningskostnader och driva för idrotten gemensamma utvecklingsfrågor. Riksidrottsstyrelsen har det övergripande ansvaret för fördelning, kontroll och uppföljning av de olika bidragen. Beslut om organisations- och verksamhetsstöd till förbund och distrikt fattas av styrelsen, medan beslut om projektstöd av mindre karaktär i regel är delegerat till generalsekreteraren eller kansliet.[31]

Stödet till friluftslivet består av organisations- och verksamhetsstöd. Organisationsstöd lämnas till de för närvarande 27 medlemsorganisationerna. Verksamhetsstöd kan även lämnas till andra organisationer under förutsättning att de bedriver verksamhet i enlighet med förordningens krav. Stödet används även för att täcka Svenskt Friluftslivs förvaltningskostnader. Beslut om fördelning av statsbidraget fattas av en av styrelsen särskilt utsedd fördelningskommitté som även till viss del ansvarar för kontroll och uppföljning av bidragets användning.[32]

5.3.3 Rättsliga förutsättningar för Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna

Något om ideella föreningars rättsliga förutsättningar

Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna är associationsrättsligt att betrakta som ideella föreningar. När det gäller föreningar skiljer man i juridiskt hänseende mellan ekonomiska föreningar och ideella föreningar. De ekonomiska föreningarna regleras i lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar. Arbetslöshetskassorna, som är en särskild organisationsform med de ekonomiska föreningarna som förebild, regleras i egen lag.[33] Även Svenska kyrkan och övriga

[31] E-post från företrädare för Riksidrottsförbundet 2024-03-03, Komm2024/00333/U 2022:01-1.
[32] E-post från företrädare för Svenskt Friluftsliv 2024-02-20, Komm2024/00331/U 2022:01-1.
[33] SFS 1997:239. *Lag om arbetslöshetskassor.*

registrerade trossamfund har särskilda bestämmelser i lag.[34] För ideella föreningar saknas dock generell lagstiftning. Inte heller finns det någon legaldefinition av begreppet ideell förening. Frågan om reglering av ideella föreningar har varit uppe för behandling i riksdagen vid upprepade tillfällen, men aldrig lett till någon lagstiftning.[35] I stället har de rättsliga förutsättningarna utkristalliserats genom rättspraxis.

För att en ideell förening ska anses som juridisk person, och därigenom tillerkännas rättskapacitet, krävs att föreningen har antagit stadgar av viss fullständighet. Stadgarna ska innehålla föreningens namn och ändamål samt bestämmelser om hur beslut i föreningens angelägenheter fattas.[36]

För att en förening ska vara en ideell förening ställs också vissa krav när det gäller föreningens ändamål och verksamhet. Vilket som är föreningens ändamål bedöms som utgångspunkt med ledning av stadgarna. En förening som har ett ideellt ändamål kan vara en ideell förening även om den bedriver ekonomisk verksamhet. Det är inte fråga om ett ideellt ändamål om föreningens syfte är att gynna medlemmarna ekonomiskt. En förening vars ändamål är att gynna medlemmarnas ekonomiska intresse kan ändå vara en ideell förening, under förutsättning att den inte bedriver ekonomisk verksamhet.[37]

Att det saknas generell lagstiftning för ideella föreningar innebär inte att det helt saknas rättsregler som berör ideella föreningar. En ideell förening är till exempel under vissa förutsättningar bokföringsskyldig och har då att iaktta bokföringslagens (1999:1078) regler i fråga om löpande bokföring och upprättande av årsredovisning och årsbokslut. För flertalet bokföringsskyldiga ideella föreningar gäller dessutom enligt revisionslagen (1999:1079) krav på revisor, som beroende på föreningens storlek, i vissa fall ska vara auktoriserad eller godkänd. Det finns även särskilda skatteregler för ideella föreningar.

Ideella föreningar kan även registreras i olika myndighetsregister, men registrering är, till skillnad mot vad som gäller för ekonomiska föreningar, inte en förutsättning för att föreningen ska äga rättskapacitet.

[34] SFS 1998:1591. *Lag om Svenska kyrkan* och SFS 1998:1593. *Lag om trossamfund*.
[35] Se bland annat lagutskottets betänkanden 1979/80:1, 1985/86:15, 1986/87:15 och 1989/90:LU16.
[36] Se bland annat Nytt juridiskt arkiv (NJA) 1973 s. 341, NJA 1987 s. 394.
[37] Se bland annat Nytt juridiskt arkiv (NJA) 1935 s. 106, NJA 1948 s. 590, NJA 1998 s. 293, NJA 1998 s. 717 och NJA 2000 s. 365.

Ideella föreningar som utför förvaltningsuppgifter

Den offentliga förvaltningen utförs som huvudregel av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Förvaltningsuppgifter kan även överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag. Detta framgår av 12 kap. 4 § regeringsformen.[38]

Att förvaltningsuppgifter överlämnats till ideella föreningar har skett inom flera politikområden. Nedan följer en sammanställning av de ideella föreningar som riksdagen genom lag har beslutat att överlämna statliga förvaltningsuppgifter till:

- Folkbildningsrådet (prövar frågor om fördelning av statsbidrag till folkhögskolor, till studieförbund och till studerandeorganisationer inom folkhögskolan).
- SISU Idrottsutbildarna (prövar frågor om fördelning av statsbidrag till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet).
- Sveriges Riksidrottsförbund (prövar frågor om fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet).
- Svenskt Friluftsliv (prövar frågor om fördelning av statsbidrag till friluftsorganisationer).
- Föreningen Norden (prövar frågor om statsbidrag till resor och statliga stipendier inom föreningens verksamhetsområde).
- Föreningen Svenska Tecknare (utser och entledigar en ledamot i Sveriges författarfond).
- Svenska Fotografernas Förbund (utser och entledigar en ledamot i Sveriges författarfond).
- Sveriges Författarförbund (prövar frågor om fördelning av statliga medel till författare och översättare för utnyttjande av deras verk i form av talböcker och taltidningar, utser och entledigar sex ledamöter i Sveriges författarfond).[39]

[38] SFS 2011:109. *Regeringsform.*
[39] Se SFS 1976:1046. *Lag om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde*, SFS 1995:361. *Lag om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund*, SFS 2010:1539. *Lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv* och SFS 1992:3. *Lag om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde*.

- Svenska Gruvföreningen (numera Svemin, utser och entledigar en ledamot i Nämnden för isotopgeologi vid Naturhistoriska riksmuseet).

Den ideella föreningen Synskadades Riksförbund hade fram till den 1 april 2024 i uppgift att pröva frågor om tilldelning och återtagande av dispositionsrätt till ledarhund samt tilldelning och återtagande av ledarhund. Den uppgiften har numera tagits över av Myndigheten för delaktighet. Detsamma gäller Hjälpmedelsinstitutet som fram till den 1 maj 2014 hade i uppgift att pröva frågor om fördelning av vissa bidrag och annat stöd som gäller verksamhet med hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning. Även den uppgiften har tagits över av Myndigheten för delaktighet.

Utöver ideella föreningar har förvaltningsuppgifter även i stor utsträckning överlämnats till ekonomiska föreningar, stiftelser och aktiebolag. (till exempel arbetslöshetskassorna som handhar arbetslöshetsförsäkringen, stiftelsen Norrlandsfonden som prövar frågor om statligt reglerade regionala utvecklingslån och lokaliseringslån och Swefund International AB som prövar frågor om statligt stöd till små och medelstora svenska företags investeringar i Swedfunds samarbetsländer).[40]

Offentligrättslig reglering för ideella föreningar med förvaltningsuppgifter

Myndighetsformen är huvudregel för statlig verksamhet, om inte särskilda skäl på enskilda områden kan anses motivera andra verksamhetsformer. Om en annan form än myndighet övervägs för statliga åtaganden, bör regeringen och i tillämpliga fall riksdagen i samband med överlåtelser ta ställning till det tilltänkta organets lämplighet för uppgiften och uttryckligen ange i vilken mån det offentligrättsliga regelsystemet är tillämpligt.[41]

Flertalet av de övergripande offentligrättsliga regler som gäller för myndigheter gäller även med automatik för ideella föreningar med förvaltningsuppgifter. Hit hör bland annat den så kallade objekti-

[40] Se SFS 1997:238. *Lag om arbetslöshetsförsäkring*, SFS 1998:775. *Lag om rätt för Stiftelsen Norrlandsfonden att besluta i frågor om förvaltningen av regionala utvecklingslån* och SFS 2008:1271. *Lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till Swedfund International AB*.
[41] Se bland annat prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* s. 105 ff.

vitetsprincipen i regeringsformen (1 kap. 9 § regeringsformen) som föreskriver att domstolar samt förvaltningsmyndigheter *och andra* som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet s*ka beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet* (jfr dock 12 kap. 2 § regeringsformen som inte tar upp andra än förvaltningsmyndigheter i fråga om förvaltningens självständighet).

När det gäller öppenhet och insyn i verksamheten finns bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2 kap. 4 § och därtill hörande bilaga) som innebär att vad som föreskrivs tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar i myndigheter även gäller hos de organ som anges i bilagan till lagen, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. Såväl Folkbildningsrådet som SISU Idrottsutbildarna nämns i bilagan avseende statsbidragsverksamheten inom organisationerna.[42]

Även i fråga om tillsyn och revision finns offentligrättsliga regler som är tillämpliga för ideella föreningar med förvaltningsuppgifter. Om uppgiften innebär myndighetsutövning står sådana organ under Riksdagens ombudsmäns tillsyn, såvitt avser den verksamhet som utgör myndighetsutövning (14 § 3 lagen [2023:499] med instruktion för Riksdagens ombudsmän). Verksamhet som tar emot statligt stöd, till exempel studieförbund och folkhögskolor, får granskas av Riksrevisionen genom så kallad effektivitetsrevision (2 § 6 lagen [2022:1022] om revision av statlig verksamhet m.m.). Granskningen omfattar dock inte årsredovisningen för aktuella organ, så kallad årlig revision.

Förvaltningslagen, som reglerar myndigheternas handläggning av ärenden samt dess kontakter med allmänheten, är inte med automatik tillämplig för ideella föreningar med förvaltningsuppgifter. Efter påpekanden från bland annat Riksrevisionen och i samband med en utvärdering av statens stöd till idrotten väcktes frågan om behovet av att göra förvaltningslagen tillämplig på Riksidrottsförbundets fördelning av statens stöd till idrotten.[43] Det föreslogs att bland annat reglerna om jäv skulle göras tillämpliga genom en hänvisning i för-

[42] SFS 2009:400. *Offentlighets- och sekretesslag.*
[43] Riksrevisionen (2004). *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen*. RiR 2004:15. SOU 2008:59. *Föreningsfostran och tävlingsfostran, En utvärdering av statens stöd till idrotten*, jämför även prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag,* s. 27, s. 275 f.

ordning.[44] Även förordningarna som reglerar statens stöd till folkbildningen och friluftslivet har fått motsvarande skrivningar.[45]

5.3.4 Styrning av ideella föreningar med förvaltningsuppgifter jämfört med myndigheter

Något om statliga styrningsformer

Genom olika politiska beslut anger riksdagen och regeringen förutsättningarna för den statliga verksamheten. Riksdagens och regeringens konstitutionella befogenheter utgår från: normgivningsmakten, finansmakten, utnämningsmakten och kontrollmakten. Alla styrmedel syftar till att på olika sätt säkra förvaltningspolitikens grundläggande värden (demokrati, rättssäkerhet och effektivitet).

Normgivningsmakten innebär att riksdagen och regeringen styr myndigheterna och andra genom normgivning, det vill säga genom lagar beslutade av riksdagen och förordningar beslutade av regeringen. Sådan regelstyrning kan ske utifrån olika perspektiv och riktas till olika aktörer. Det kan handla om reglering av förutsättningarna för rätten till en viss förmån eller ett visst bidrag. Det kan även handla om formerna för den statliga verksamheten, till exempel regeringens styrning av myndigheterna genom myndighetsförordningen[46] och olika myndighetsinstruktioner.

Med finansmakten avses rätten att besluta om statens inkomster och utgifter. Hit hör beskattningsrätten och budgetregleringen. Genom riksdagens årliga beslut om statens budget ställs medel till regeringens förfogande för de ändamål som riksdagen anger. Regeringen beslutar därefter om årliga regleringsbrev för varje myndighet. I regleringsbrevet anges vilka mål och återrapporteringskrav som ska gälla för verksamheten, eventuella uppdrag som ska utföras och vilka villkor som ska gälla för de anslag som riksdagen har beslutat. Regeringen kan även löpande under året besluta om särskilda uppdrag som myndigheten ska utföra. För myndigheterna under riksdagen (Riks-

[44] SFS 2009:1589. *Förordning om ändring i förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet*.
[45] SFS 2010:2008. Förordning *om statsbidrag till friluftsorganisationer*, SFS 2015:218. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen.*
[46] SFS 2007:515. *Myndighetsförordning.*

dagens ombudsmän, Sveriges riksbank och Riksrevisionen) finns särskilda ekonomiadministrativa bestämmelser i lag.[47]

Med utnämningsmakten avses regeringens rätt att utse myndighetschefer och i förekommande fall ledamöter i nämnder och styrelser. För myndigheterna under riksdagen gäller motsvarande rätt för riksdagen.

Styrning genom kontroll sker på olika sätt. En från regeringen fristående kontroll av myndigheterna sker genom Riksrevisionens årliga revision och effektivitetsrevision. Ytterligare former av styrning genom kontroll är förvaltningsdomstolarnas prövning av myndigheternas beslut efter överklagande och Riksdagens ombudsmäns och Justitiekanslerns granskande verksamheter.

Styrning av ideella föreningar med förvaltningsuppgifter

Ideella föreningar med förvaltningsuppgifter är, som konstaterats ovan, underkastade centrala delar av det offentligrättsliga regelsystemet. Många regler är tillämpliga med automatik, medan andra kräver särskild reglering, till exempel i fråga om tryckfrihetsförordningens och förvaltningslagens tillämplighet.

Genom normgivning kan riksdagen och regeringen i stor utsträckning styra den myndighetsutövande verksamheten hos en ideell förening med förvaltningsuppgifter. Ett tydligt exempel på det är de statsbidragsförordningar som styr bidragsgivningen till folkbildningen, idrotten och friluftslivet.[48] I dessa förordningar anges bland annat statens syfte med bidragsgivningen. Genom syftet anges de närmare motiven för statsbidraget och vad staten förväntar sig att bidraget ska leda till. Förordningarna innehåller även styrning i form av villkor för rätten till bidraget och grunderna för uppföljning, redovisning och återbetalning.

En ideell förening med förvaltningsuppgifter kan inte styras finansiellt på motsvarande sätt som en myndighet. En förening är en egen juridisk person, självständig och organisatoriskt fristående från staten. Genom sina stadgar äger föreningen frågor som rör bland annat medlemmar, organisation och arbetsformer. Det saknas möjligheter för

[47] SFS 2006:999. *Lag med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen* och SFS 2022:1568. *Lag om Sveriges riksbank.*
[48] SFS 2015:218. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*, SFS 1999:1177. *Förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet* och SFS 2010:2008. *Förordning om statsbidrag till friluftsorganisationer*.

regeringen att genom instruktion eller särskilda uppdrag påverka föreningens ändamål, uppgifter och verksamhet. När det gäller anslag för statsbidrag har dock staten ett visst finansiellt inflytande. Det är riksdagen som beslutar om tilldelning av och ramarna för själva anslaget, exempelvis vem som får ta emot och enligt vilka principer bidraget ska fördelas.[49] Genom regleringsbrev och riktlinjer kan regeringen ställa upp särskilda villkor i fråga om användningen av anslaget, till exempel hur redovisningen ska gå till och vad den ska innehålla. Dock är anslagsförordningen (2011:223) inte direkt tillämplig vilket får till följd att regelverket och praxis kring redovisning mot inkomsttitlar och anslag inte gäller på samma sätt som för myndigheter (se mer i kapitel 18).

Staten har inte något generellt inflytande över utnämningen av ledande befattningshavare i ideella föreningar med förvaltningsuppgifter. Man har följaktligen inte heller någon möjlighet till direkt ansvarsutkrävande om verksamheten inte fungerar på önskvärt sätt. Det finns dock exempel på föreningar där staten i egenskap av medgrundare och medlem har ett sådant inflytande (Rådet för kommunal redovisning och Rådet för främjande av kommunala analyser). Det finns även exempel på föreningar där staten, utan att vara medlem, enligt föreningens stadgar har inflytande över styrelsens utformning (Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning och Riksteatern). När det gäller Folkbildningsrådet, SISU Idrottsutbildarna, Riksidrottsförbundet och Svenskt Friluftsliv har staten inte getts något inflytande över utnämningen av ledande befattningshavare.[50]

När det kommer till kontroll har staten förhållandevis goda möjligheter till styrning av ideella föreningar med förvaltningsuppgifter. Regeringen har möjlighet att genomföra årliga mål- och resultatdialoger med berörd organisation, liksom mer frekventa månadsvisa möten. De årliga mål- och resultatdialogerna ger regeringen möjlig-

[49] Se till exempel budgetförslag i prop. 2023/24:1 *Budgetpropositionen för 2024, Utgiftsområde 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid*, s. 197.

[50] Med hänsyn till ideella föreningars rättsliga autonomi skulle ett krav på statlig styrelserepresentation sannolikt anses utgöra ett ingrepp i den aktuella föreningens interna angelägenheter. Det krävs därför ett uttryckligt samtycke från föreningen i fråga (till exempel genom stadgereglering) alternativt reglering genom lag (jfr 8 kap. 2 § första stycket p. 2 regeringsformen). Ett exempel på lagreglering av statlig styrelserepresentation är den som gäller för arbetslöshetskassorna, se 15 § andra stycket SFS 1997:239 *Lag om arbetslöshetskassor*. När det gäller frågan om statlig styrelserepresentation i föreningar har det i den juridiska doktrinen ifrågasatts om inte en sådan ordning får sägas stå i konflikt med föreningsfrihetens princip, se bland annat Hemström, Carl (2011*). Organisationernas rättsliga ställning: om ekonomiska och ideella föreningar*, rev. uppl., s. 118 f.

het att tillsammans med organisationen föra djupare dialog exempelvis om särskilda delar av verksamheten, årsredovisningen och andra strategiska frågor. De månadsvisa mötena kan handla om att inhämta sakupplysningar och förtydliganden i olika frågor på en mer detaljerad nivå.[51] Även när det gäller extern tillsyn och revision har staten goda möjligheter till styrning. JO har tillsynsansvar även för andra än myndigheter om verksamheten utgör myndighetsutövning.[52] När det, som i fallet med Folkbildningsrådet, SISU Idrottsutbildarna, Riksidrottsförbundet och Svenskt Friluftsliv, handlar om statsmedel som tagits emot med redovisningsskyldighet gentemot staten, har Riksrevisionen mandat att genom så kallad effektivitetsrevision granska hur medlen har använts.[53] En sådan revision kan även innefatta de utbetalande organisationernas handläggning, kontroll och uppföljning av medlen.[54] Slutligen sker styrning genom domstolarnas möjlighet till prövning av organisationernas beslut efter överklagande.[55]

5.3.5 Utmaningar med självförvaltningsmodellen

Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas dubbla roller

Folkbildningsrådets myndighetsroll har varit föremål för återkommande översyner och det har i samband med dessa gjorts en del kritiska påpekanden. Kritiken har framför allt gällt rådets dubbla roller; att vara i myndighets ställe och samtidigt fullgöra medlemsuppgifter. Det har bland annat hävdats att det finns en inbyggd lojalitetskonflikt i systemet. Detta kan sägas gälla även SISU Idrottsutbildarna, men i det fallet är förhållandena inte lika uppenbara eftersom det

[51] Regeringen genomför årliga mål- och resultatdialoger med såväl Folkbildningsrådet som SISU Idrottsutbildarna. Det genomförs även månadsvisa möten på tjänstemannanivå med Folkbildningsrådet (mer sällan med SISU Idrottsutbildarna, cirka en gång per termin). *Källa:* e-post från tjänsteman på Utbildningsdepartementet 2024-04-12, Komm2024/00334/U 2022:01-1.
[52] 14 § 3 SFS 2023:499. *Lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO)*.
[53] 2 § 6 SFS 2002:1022. *Lag om revision av statlig verksamhet m.m.*
[54] Riksrevisionen (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning*, RiR 2022:20.
[55] För rätt att överklaga förvaltningsbeslut krävs som utgångspunkt stöd i lag, se 11 kap. 2 § SFS 2011:109 Regeringsform. För myndigheter finns generella bestämmelser om överklagande i 40–42 §§ SFS 2017:900. *Förvaltningslag*. Det är dock inte möjligt att genom en bestämmelse i förordning sträcka ut tillämpligheten för sådana överklagandebestämmelser i lag till att omfatta även beslut som fattas enligt en förordning (se Ds 2014:1, *Gröna Boken – Riktlinjer för författningsskrivning* s. 80). Frågan om reglering av överklagbarheten av beslut av enskilda organ bereds för närvarande inom Regeringskansliet (se prop. 2023/24:119. *Statens stöd till trossamfund och civilsamhället – enhetliga och rättssäkra villkor*, s. 123 f.). I domstolspraxis har beslut av Folkbildningsrådet ansetts överklagbara med hänvisning till Europakonventionen (se Kammarrätten i Stockholm mål nr 8140-21).

särskilda verksamhetsstöd som administreras av SISU inte fördelas vidare till organisationens medlemmar på samma sätt som i Folkbildningsrådets fall.

En ideell förening förutsätts vara demokratiskt uppbyggd. Det är därför naturligt att medlemmarna i en sådan förening förväntar sig kunna påverka kriterier och inriktning på verksamheten. Samtidigt förutsätter den typ av förvaltningsuppgifter som lagts på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna integritet och förmåga att med utgångspunkt i de syften som riksdagen och regeringen slagit fast, fatta beslut oberoende av vad en enskild medlem tycker.

Folkbildningsrådet har med anledning av den kritik som framförts genom åren vidtagit en rad åtgärder för att stärka rådets myndighetsroll. Det har bland annat handlat om att stärka oberoendet mellan Folkbildningsrådet och dess medlemmar, minska sammanblandning av uppgifter, samt att öka graden av professionalism i processerna för beslut om bidragsgivning, uppföljning och kontroll av statsbidraget.[56]

En viktig förändring var den stadgeändring som skedde 2015 innebärande att det inte längre skulle vara medlemsorganisationerna som utsåg representanter i Folkbildningsrådets styrelse. Det skulle i stället vara en fråga för representantskapet i syfte att tydliggöra gränssnittet mellan den organisation som beslutar om fördelningen av statsbidrag och de organisationer som tar emot det. Det gjordes i samband med detta även vissa förtydliganden i fråga om den formella relationen mellan Folkbildningsrådet och medlemsorganisationerna och vissa medlemsuppdrag lyftes bort i syfte att renodla rådets myndighetsroll, bland annat Folkhögskolornas informationstjänst och det numera nedlagda Folkbildningsnätet.[57]

Vid sidan av de formella förändringarna utvecklades även processerna kring beredning, beslut och uppföljning, bland annat genom att införa särskilda rådgivande grupper för beredning och beslut och genom att uppdatera riktlinjerna för utredning, granskning och återkrav. Denna utveckling har fortsatt framför allt gällande granskningsverksamheten där man avsatt mer resurser till att granska avvikelser bland annat genom att anställa fler personer med erfarenhet från att handlägga bidrag i statliga myndigheter.[58]

[56] Strategirådet (2020). *Utvärdering av Folkbildningsrådets förnyade uppdrag*, s. 7 ff.
[57] Strategirådet (2020). *Utvärdering av Folkbildningsrådets förnyade uppdrag*, s. 7 ff.
[58] Strategirådet (2020). *Utvärdering av Folkbildningsrådets förnyade uppdrag*, s. 7 ff.

6 Folkbildningens verksamhet

Under 2022 engagerade studieförbund och folkhögskolor ett betydande antal deltagare med stöd av statliga medel. Cirka 632 500 personer deltog i studieförbundens aktiviteter, medan ungefär 109 000 personer deltog i folkhögskolornas kurser. Till dessa siffror kan man lägga deltagare i kulturprogram som rapporterats gruppvist, vilket ökar antalet avsevärt. Därutöver engagerade SISU Idrottsutbildarna ungefär 414 000 personer under samma år. Totalt engagerades därmed över 1 155 500 personer i dessa verksamheter under 2022.

I detta kapitel beskriver utredningen hur folkbildningens olika verksamhetsformer definieras och hur de har utvecklats över tid. Redogörelsen baseras i huvudsak på kvantitativa indikatorer över tid och rör folkbildningsverksamhet som finansieras av offentliga medel. Kapitlet inleds med studieförbunden och SISU Idrottsutbildarna därefter av folkhögskolornas verksamhet.

6.1 Studieförbundens verksamhet

I detta avsnitt beskrivs studieförbundens verksamhetsformer och de regler som formar dess genomförande. Utredningen redogör för kategorierna studiecirklar, annan folkbildningsverksamhet och kulturprogram med utgångspunkt i Folkbildningsrådets statsbidragsvillkor. Därefter redogör utredningen för hur studieförbundens verksamhet har utvecklats under den tid som Folkbildningsrådet har funnits.[1]

Det fanns under 2022 totalt 11 statsbidragsberättigade studieförbund, inklusive SISU Idrottsutbildarna. Ett av studieförbunden, Kulturens bildningsverksamhet har från och med 2024 avvecklat sin bidragsberättigade folkbildningsverksamhet.

[1] Historiska data redovisas 1992–2022 eller i den mån det finns tillgänglig statistik.

6.1.1 Studieförbundens olika verksamhetsformer

Vad är en studiecirkel?

Studiecirkeln är en flexibel form som bygger på möte, samarbete, samtal, skapande och reflektion med olika betoning på dessa delar. Vidare ska studiecirkeln vara anpassad till deltagares skiftande behov, till samhällsbehov, utbildningsbehov och till olika sammanhang i lokalsamhället, civilsamhället och kulturlivet.[2] Studiecirkeln är en mindre grupp som planmässigt genom samtal och dialog bedriver studier. Deltagaren söker kunskap tillsammans med andra och utvecklar färdigheter utifrån sina behov och intressen.[3] Studiecirkelverksamhet med gemensamma, planmässigt bedrivna studier ska utgöra basen för studieförbundens verksamhet. Studiecirkeln är en flexibel form som bygger på möte, samarbete, samtal, skapande och reflektion med olika betoning på dessa delar. Studiecirkeln är anpassad till deltagares skiftande behov, till samhällsbehov, utbildningsbehov och till olika sammanhang i lokalsamhället, civilsamhället och i kulturlivet.

För att vara statsbidragsberättigad ska studiecirkeln[4]

- Ha en gruppstorlek om minst tre och högst 20 deltagare inklusive cirkelledaren.
- Ha en omfattning per vecka om högst tre sammankomster om vardera fyra studietimmar. En studietimme är 45 minuter.
- Ha minst tre sammankomster och minst nio studietimmar. Varje sammankomst ska ha minst tre deltagare, inklusive ledaren.

Deltagarna:

- Ska fylla minst 13 år under verksamhetsåret.
- Ska ha varit närvarande vid minst nio studietimmar och minst tre sammankomster, varav minst en gång vid de tre första sammankomsterna. Enstaka undantag kan göras för vikarierande ledare.

[2] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrags till verksamheten i studieförbunden – Villkor och fördelning från och med 2024*, beslutade 2023-05-29, dnr 23/00383.
[3] Folkbildningsrådet (2022). *Statsbidrag studieförbund 2023 – Villkor och fördelning*, dnr 22/00279.
[4] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrags till verksamheten i studieförbunden – Villkor och fördelning från och med 2024*, beslutade 2023-05-29, dnr 23/00383.

- Får delta maximalt 480 studietimmar per år i studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet. Undantag gäller för ledare som anställts eller arvoderats av studieförbundet enligt kollektivavtal.

Studiecirkel i kursform

Från och med 2024 har Folkbildningsrådet infört en ny kategori som går under benämningen studiecirkel i kursform.[5] Sammanfattningsvis ska studiecirkel i kursform bedrivas sammanhållet och undantas från villkoret om högst tre sammankomster per vecka om vardera fyra studietimmar. I övrigt gäller att en studiecirkel i kursform:

- Ska rikta sig till deltagare som är kortutbildade eller står långt från arbetsmarknaden.
- Ska syfta till att stärka deltagarnas ställning på arbetsmarknaden genom utbildning eller validering.
- Får inte ha deltagaravgift annat än för studiematerial.

Vad innebär annan folkbildningsverksamhet?

I annan folkbildningsverksamhet kan studieförbundet genomföra verksamhet i friare former än studiecirkel, till exempel workshoppar eller liknande. Verksamhet i annan folkbildningsverksamhet ska ge studieförbundet möjlighet att pröva nya former och utveckla nyskapande folkbildningsverksamhet. Sammankomsterna i annan folkbildningsverksamhet kan vara längre och genomföras tätare än i studiecirklar. Antalet sammankomster kan vara en eller flera.[6] Deltagarna kan vara fler än i studiecirkeln.

Annan folkbildningsverksamhet ska ha:

- En omfattning av minst en studietimme, det vill säga 45 minuter.
- En gruppstorlek om minst tre godkända deltagare inklusive ledaren.

[5] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrags till verksamheten i studieförbunden – Villkor och fördelning från och med 2024*, beslutade 2023-05-29, dnr 23/00383.
[6] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till verksamheten i studieförbunden – Villkor och fördelning från och med 2024*, beslutade 2023-05-29, dnr 23/00383.

Deltagarna:

- Ska fylla minst sex år under verksamhetsåret.
- Får delta max 480 studietimmar per år i annan folkbildningsverksamhet och studiecirkel. Undantag gäller för ledare som anställts eller arvoderats av studieförbundet enligt kollektivavtal.[7]

Vad är ett kulturprogram?

Kulturprogram kan vara föreläsning, sång/musik, dramatisk framställning, film/foto/bild, dans, utställning, litteratur, konst/konsthantverk eller tvärkulturell verksamhet.[8]

Kulturprogram ska:

- Framföras inför, eller tillsammans med, minst fem deltagare utöver medverkande och studieförbundets ledare.
- Utannonseras i förväg.
- Pågå minst 30 minuter.

Deltagarna ska:

- Fylla minst 13 år under verksamhetsåret.

Ett sammanhållet arrangemang som vänder sig till samma deltagare rapporteras som ett kulturprogram även om det innehåller flera medverkande eller olika kulturformer. Flera studieförbund kan samverka om att med statsbidrag finansiera ett kulturprogram vid större evenemang. En utställning kan endast rapporteras en gång per plats den visas, oavsett visningstidens längd.

Studieförbundens verksamhet sker ofta i samarbete med andra föreningar

Studieförbunden genomför ofta verksamhet i samarbete med sina medlemsorganisationer och andra föreningar. Samverkan sker på alla nivåer. Ofta regleras samarbetet genom överenskommelser och avtal.

[7] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till verksamheten i studieförbunden – Villkor och fördelning från och med 2024*, beslutade 2023-05-29, dnr 23/00383.
[8] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrags till verksamheten i studieförbunden – Villkor och fördelning från och med 2024*, beslutade 2023-05-29, dnr 23/00383.

Enligt Folkbildningsrådets verksamhetsvillkor har studieförbundet ansvaret för att hela arrangemanget sker i enlighet med statsbidragsvillkoren.[9] I samarbete med andra föreningar har studieförbundet ansvar för att statsbidrag inte används till ett allmänt verksamhets- eller organisationsstöd. Studieförbunden har vidare ansvar för att statsbidrag inte finansierar föreningens löpande verksamhet som exempelvis sammanträden och föreningsmöten.

Studieförbunden samverkar ofta med kulturinstitutioner, bibliotek och med kulturarbetare.

Studieförbunden bedriver även annan verksamhet

Studieförbunden bedriver även verksamhet som inte finansieras via det statliga folkbildningsanslaget.[10] Det kan exempelvis vara företagsutbildning, kommunal vuxenutbildning, svenska från dag ett som är en del av satsningen Tidiga insatser för asylsökande (TIA), läxhjälp, fritidsverksamhet och daglig verksamhet för funktionsnedsatta.[11] Det kan även vara verksamhet finansierad av Allmänna arvsfonden,[12] ESF-rådet,[13] Erasmus+ med mera.[14] Kontakttolkutbildningar bedrivs i en kombination av folkbildningsanslag och medel från Myndigheten för yrkeshögskolan. Flera studieförbund bedriver även utbildningar på uppdrag av Myndigheten för yrkeshögskolan.[15]

Studieförbund organiserar även studieförbund utan statligt stöd

Det finns tillfällen då studieförbund organiserar studiecirklar eller kurser utan statligt stöd, vilket kan bero på att kursinnehållet inte faller inom ramen för gällande regler eller att de är finansierade på andra sätt. Studieförbundet avgör om deltagare i studiecirklar ska

[9] Folkbildningsrådet (2022). *Statsbidrag studieförbund 2023 – Villkor och fördelning*, dnr 22/00279.
[10] Här avses anslaget anslagen 14:1 och 14:2, utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid samt före 2024 anslag 14:1.
[11] Sensus hemsida, https://www.medis5.org/. (hämtat 2024-03-01).
[12] Allmänna arvsfonden (2022). *Arvsfondsprojekt i studieförbunden*, Utvärderingsrapport.
[13] ESF-rådet (2023). Beviljade socialfondsprojekt och förstudier. https://www.esf.se/nyheter/beviljade-socialfondsprojekt-och-forstudier/.
[14] Se hemsidor för Studieförbunden i samverkan, Studieförbundet vuxenskolan, Studieförbundet Bilda, ABF samt folkuniversitetet.
[15] Myndigheten för yrkeshögskolan, Resultat för program, https://www.myh.se/yrkeshogskolan/resultat-ansokningsomgangar/resultat-for-program (hämtat 2024-03-01).

erbjudas gratis deltagande eller inte. Därför kan vissa studiecirklar vara avgiftsbelagda, medan andra är kostnadsfria. Finansieringen av studiecirklarna, och i vilken omfattning de stöds av statsbidrag, bestäms av studieförbundet.[16]

6.1.2 Utvecklingen av studieförbundens verksamhet

I detta avsnitt redogör utredningen för studieförbundens verksamhet och deltagare. Redogörelsen är i huvudsak kvantitativ utifrån tillgänglig statistik.

6.1.3 Antal studiecirklar har minskat medan kulturprogram har ökat

Över de gångna 30 åren har antalet studiecirklar gradvis minskat. Mellan 1992 och 2022 noteras en nedgång på 62 procent.[17] Det mesta av detta skedde under pandemiåren 2019–2020. Trots en viss återhämtning 2022, har antalet studiecirklar fortfarande inte återgått till de volymer som fanns före pandemin. Men nedgången i studiecirklar startade redan före pandemin (se figur 6.1) Parallellt har dock andra typer av folkbildningsverksamhet ökat. Det gäller i synnerhet kulturprogram.

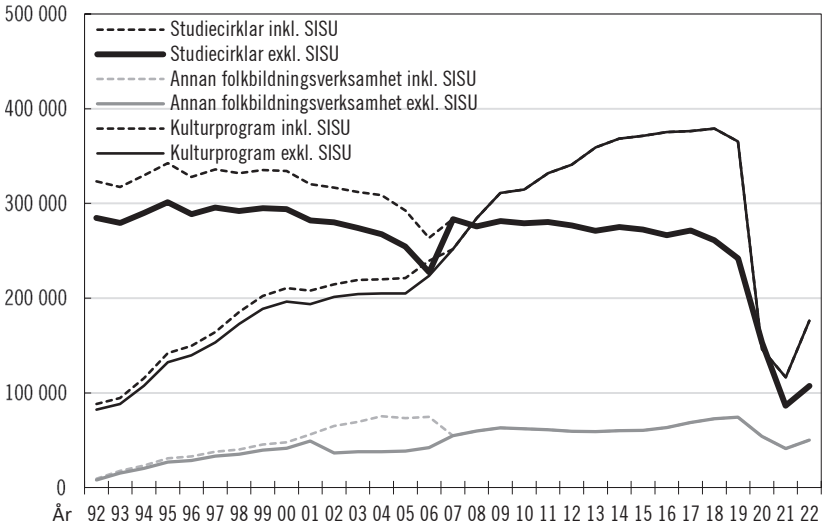
Antalet arrangemang och studietimmar inom studiecirklar har minskat. Parallellt har intresset för kulturarrangemang vuxit stadigt sedan 1990-talet. Studieförbunden är betydande aktörer i att arrangera såväl musik- och sångevenemang som föreläsningar, vilka är väsentliga inslag i kulturprogrammen.

Pandemin har emellertid komplicerat tolkningen av statistiken på grund av den kraftiga nedgången av aktiviteter under 2020 och 2021. Studieförbundens verksamheter mäts även i antal studietimmar. Under 2022 registrerades totalt 4 318 900 studietimmar i studiecirklar, vilket ger ett snitt på ungefär 40 timmar per cirkel. För annan folkbildningsverksamhet var motsvarande siffra 938 700 studietimmar, med ett genomsnitt på cirka 19 timmar per arrangemang.

[16] E-post från Folkbildningsrådet, dnr Komm2024/00340/U 2022:01-1.
[17] Exklusive SISU.

Figur 6.1 Studieförbundens arrangemang av studiecirklar, annan folkbildningsverksamhet samt kulturprogram 1992–2022

Antal studiecirklar, annan folkbildningsverksamhet samt kulturprogram



Anm.: Mellan 1992 och 2006 ingick SISU idrottsutbildarna i statistiken. De streckade linjerna visar aktiviteter som inkluderar SISU Idrottsutbildarna. För åren 1992–2001 har ett genomsnitt för SISU:s andel under åren 2002–2006 använts.
Källa: Statistiska centralbyrån och Folkbildningsrådets årsredovisningar.

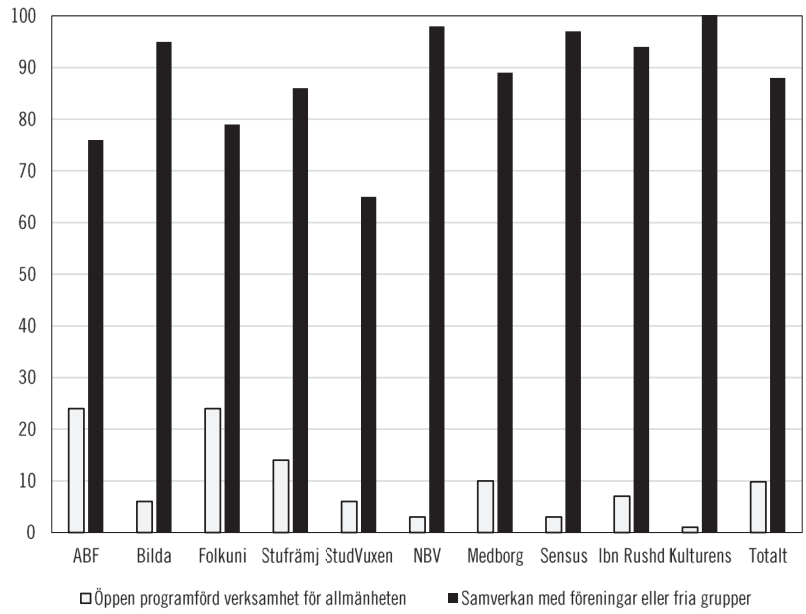
6.1.4 Omfattande samarbete med föreningar

Studieförbundens verksamhet utförs ofta i nära samverkan med ett brett spektrum av föreningar och organisationer. Medlemsorganisationerna spelar en viktig roll för studieförbundens identiteter och profiler. Utöver dessa samarbetar studieförbunden även med ett stort antal lokala föreningar, organisationer och nätverk.[18]

[18] Folkbildningsrådet (2022). *Folkbildningens betydelse för samhället 2022 – Folkbildningsrådets samlade bedömning*.

Figur 6.2 Studieförbundens öppna verksamhet respektive verksamhet i samarbete med föreningar eller fria grupper, 2020

Procent av studietimmar



Källa: Folkbildningsrådet.

Under 2020 var 10 procent av studiecirklarna så kallad öppen verksamhet, vilket innebär att de var öppna för allmänheten och genomfördes inte i samarbete med någon specifik förening eller grupp. För dessa studiecirklar tas ofta en deltagaravgift ut. Resterande är verksamhet där studieförbunden samarbetar med medlemsorganisationer eller med samverkansparter eller med fria grupper. Studieförbunden erbjuder oftast administrativt stöd och kostnadsersättning till samverkande föreningar och kan även assistera med lokaler för att underlätta genomförandet av deras aktiviteter. Av figur 6.2 visas andelen samverkan per studieförbund och totalt för samtliga studieförbund. ABF och Folkuniversitet är de studieförbund som har störst andel öppen verksamhet som alltså utgör studieförbundens egeninitierade verksamhet och som är utannonserad och öppen för allmänheten.

6.1.5 Antalet deltagare nästan halverades under pandemin

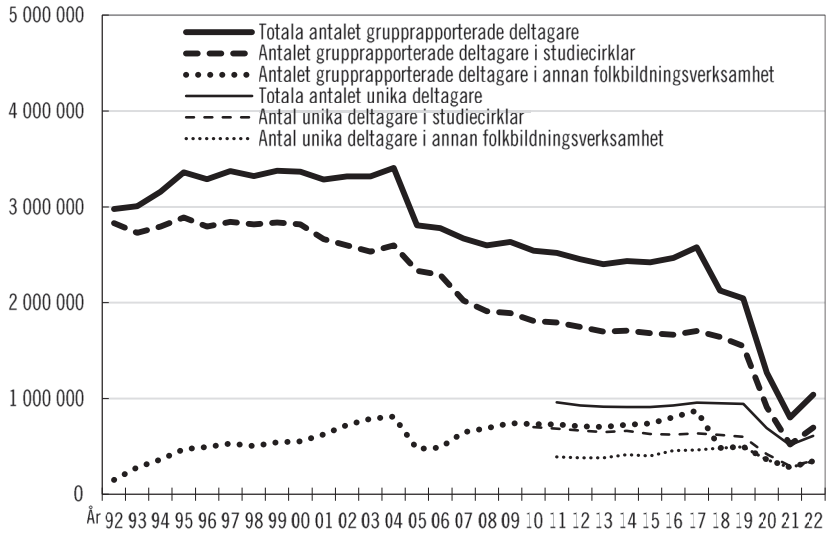
Den nuvarande rapporteringen av deltagare gör det inte möjligt att ta fram en total summa över antal unika deltagare inom studieförbund. Det hänger samman med att man inte samlar in personnummer för deltagare i kulturprogram. Däremot finns uppgifter om unika deltagare i studiecirklar respektive i annan folkbildningsverksamhet. Under 2022 uppgick det totala antalet unika deltagare[19] i studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet till cirka 632 500 personer, exklusive deltagare på kulturprogram, varav cirka hälften deltog i studiecirklar och hälften i annan folkbildningsverksamhet.

I figur 6.3 visas det totala antalet unika respektive grupprapporterade deltagare i olika delar av studieförbundens verksamhetsformer för åren 1992 till 2022. Skillnaden mellan dessa är att i den grupprapporterade statistiken kan den som deltar i flera studiecirklar under ett år räknas in flera gånger.

[19] I och med att samma person kan delta i flera studiecirklar under ett år håller man isär unika deltagare och grupprapporterade deltagare. I statistiken för grupprapporterade deltagare kan samma individ förekomma flera gånger om individen deltar i flera studiecirklar under ett år. I rapporteringen av unika deltagare räknas en deltagare bara en gång oavsett hur många studiecirklar personen deltar i under ett år. Begreppet unika deltagare används för att inte dubbelräkna personer under ett visst år. Det betyder att de är unika just det året. Däremot säger det inget om det är nya personer eller nybörjare som deltar i en folkbildningsverksamhet. Det kan vara samma personer som deltagit i samma studiecirkel i flera år.

Figur 6.3 Deltagare i studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet 1992–2022

Antal grupprapporterade respektive unika deltagare



Anm.: Statistik för unika deltagare började samlas in 2011.
Källa: Folkbildningsrådet.

Vad gäller deltagande i studieförbunden framkommer en nedåtgående trend i antalet grupprapporterade deltagare över hela tidsperioden, med en särskilt skarp nedgång från omkring pandemin.

Efter pandemin har verksamheten inte återhämtat sig till de nivåer som rådde innan pandemin.

Sammanfattningsvis indikerar statistiken en generell minskning av både grupprapporterade och unika deltagare i studieförbundens verksamheter under tidsperioden, med en märkbar nedgång som inleds runt 2018. Denna trend gäller både för studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet, men nedgången är särskilt påtaglig i studiecirklarna.

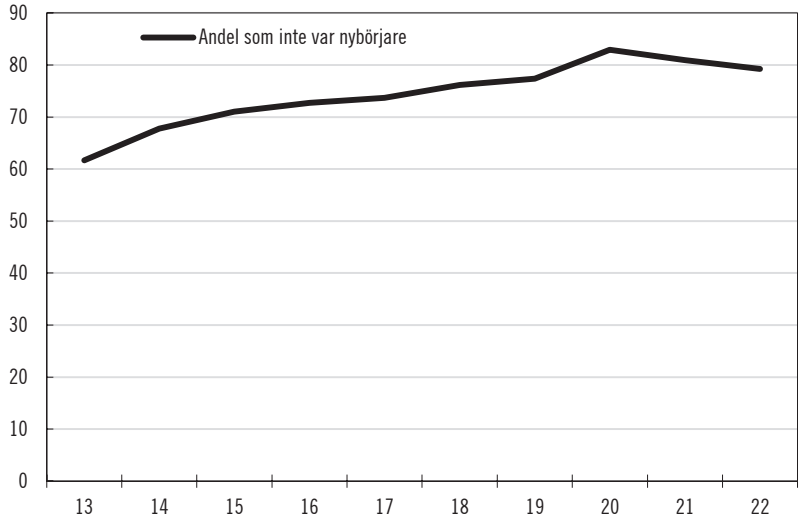
6.1.6 Stor andel återkommande deltagare

En stor del av deltagarna i studieförbunden är personer som återkommer varje år. Statistik från SCB visar att bara en mindre del är helt nya inom folkbildningen. I figur 6.4 visas andelen unika delta-

gare som inte var nybörjare utan hade även deltagit under de föregående tre åren.

Figur 6.4 Andelen unika deltagare som inte var nybörjare 2013–2022

Procentuell andel som deltog i studieförbund de föregående tre åren



Källa: Statistiska centralbyrån.

Omkring 80 procent var inte nybörjare utan hade deltagit i studieförbundens verksamhet någon gång under de tre föregående åren. Andelen som återkommer har ökat mellan 2013 och 2022.

De studieförbund som har annonserad verksamhet som är öppen för allmänheten rapporterar störst andel nya deltagare. Studieförbundens nybörjare var proportionellt större i storstäder och större städer.[20]

6.1.7 Många unga och äldre bland deltagare

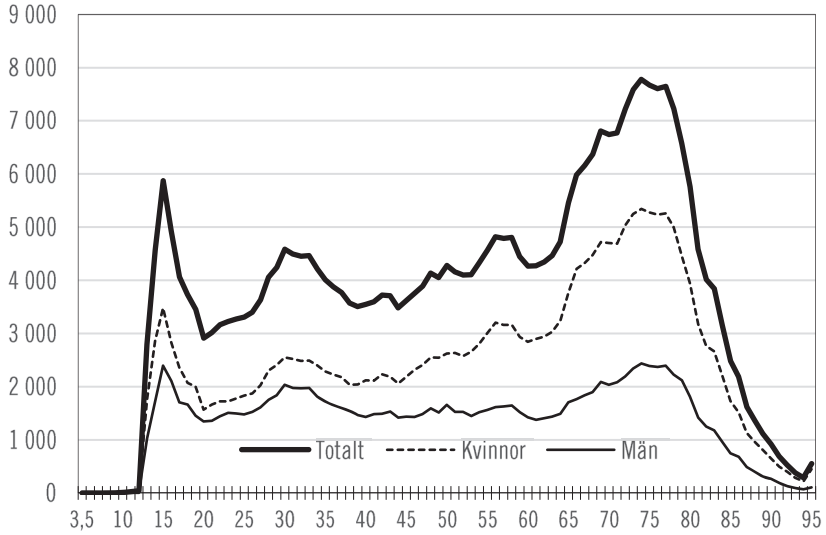
När det gäller åldern på deltagarna i studiecirklar finns en tydlig topp bland äldre deltagare, framför allt i åldersgruppen 74 år, vilket är den största gruppen. Detta visar ett intresse för livslångt lärande bland äldre. Det finns också en noterbar topp bland yngre deltagare, särskilt vid 15 års ålder, vilket kan tyda på att studiecirklar lockar till sig

[20] Folkbildningsrådet (2022). *Folkbildningsrådets samlade bedömning, Folkbildningens betydelse för samhället 2022*.

ungdomar. Samtidigt är medianåldern bland studiecirkeldeltagarna 56 år (59 år för kvinnor och 51 år för män).

Figur 6.5 Studiecirkeldeltagare efter ålder och kön, 2022

Antal per ålderskohort

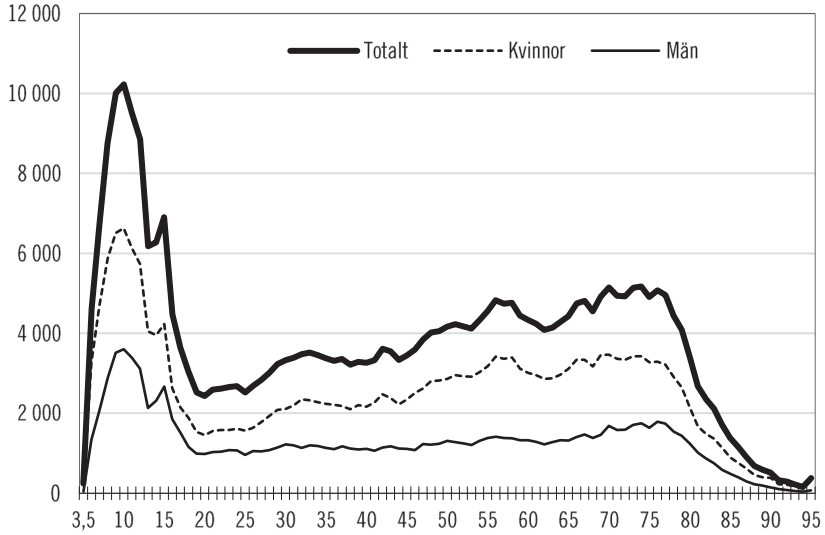


Källa: Statistiska centralbyrån.

När det gäller annan folkbildningsverksamhet ser vi en tydlig topp bland de yngre åldersgrupperna, särskilt kring 10-årsåldern, där cirka 10 000 deltagare är deltar. Efter denna åldersgrupp sjunker antalet deltagare markant och stabiliseras sedan på en lägre nivå genom resten av åldersspektrumet. Fördelningen mellan könen uppvisar en övervikt för kvinnliga deltagare. Medianåldern för en deltagare i annan folkbildningsverksamhet är dock 45 år (46 år för kvinnor och 42 år för män).

Figur 6.6 Deltagare i annan folkbildningsverksamhet ålder och kön, 2022

Antal per ålderskohort



Källa: Statistiska centralbyrån.

6.1.8 Körsång och utbildning i religion är de största ämnesinriktningarna

Figur 6.7 illustrerar hur olika ämnesinriktningar är fördelade över olika åldrar i tioårsintervall och totalt för samtliga åldrar under ett specifikt år, 2022. Varje stapel är en åldersgrupp och stapeln längst till höger visar samtliga åldrar 0–100+.

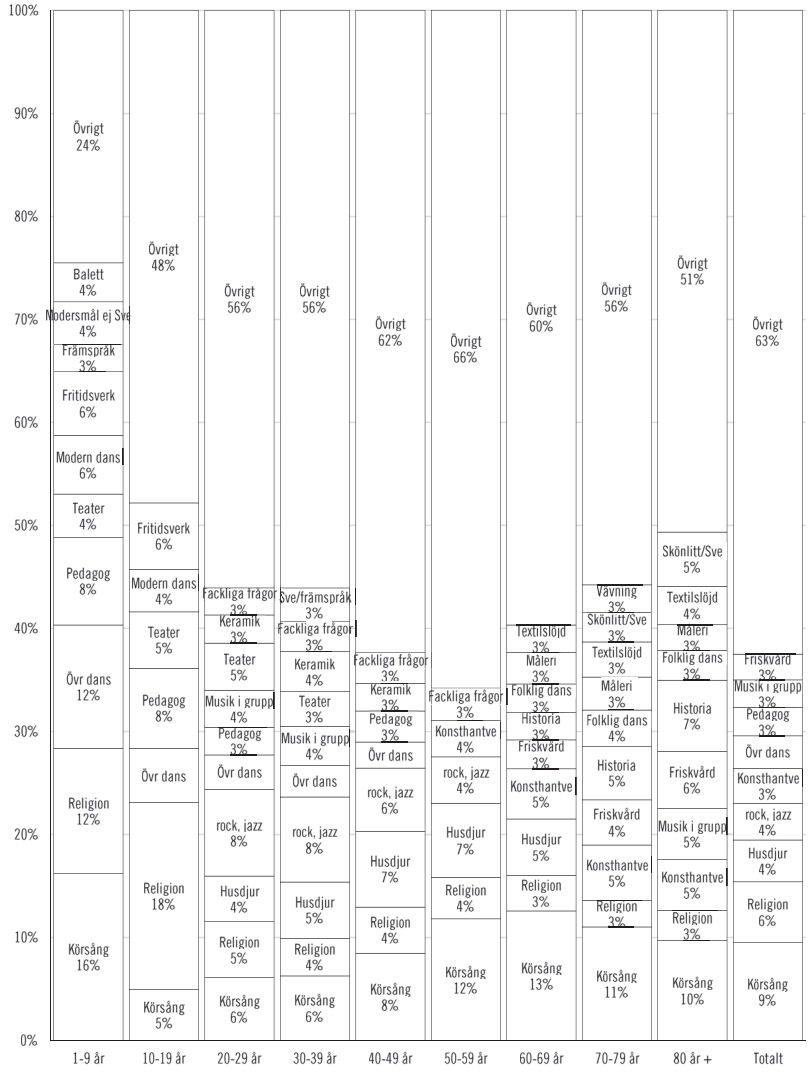
Körsång är det mest populära ämnet (9 procent totalt) och i synnerhet bland de yngsta åldersgrupperna 6–9 år[21] (16 procent) och i åldersgruppen 60–69 år (13 procent).

Utbildning i religion är det näst största ämnet (6 procent totalt). Utbildning i religion är störst i åldersgruppen 10–19 år (18 procent) och näst störst i åldersgruppen 1–9 år (12 procent).

[21] Den lägsta tillåtna åldern för deltagare i annan folkbildningsverksamhet är 6 år samt 13 år i studiecirklar. Enligt SCB:s offentliga statistik för studieförbunden finns dock deltagare i åldern 0–5 år i annan folkbildningsverksamhet.

Figur 6.7 Ämnen efter åldersgrupp under 2022

Procentuell andel per ämne inom tioårsintervaller



Anm.: Figuren visar fördelningen av ämnen efter åldersgrupper i tioårsintervall under 2022. Figuren visar inte utvecklingen över tid.
Källa: Folkbildningsrådet.

Vidare är konstnärliga ämnen populära. Ämnen som musik, dans och bildkonst (måleri, textilslöjd, keramik) har en relativt jämn fördelning över åldersgrupperna, men med en tendens att vara mer populära i de yngre och äldre åldersgrupperna.

Folkdans och teater är också populära ämnen. Dessa aktiviteter tenderar att vara populärare bland de medelålders grupperna (40–59 år), medan intresset avtar bland de äldre och yngre deltagarna.

Fysisk aktivitet i olika former förekommer. Aktiviteter som friskvård och modern dans förefaller vara mer populära bland de yngre vuxna (20–39 år).

Utbildning och vetenskap lockar äldre. Ämnen som samhälls- och beteendevetenskap och fackliga frågor verkar vara mer vanligt förekommande bland de äldre vuxna (40–69 år).

Intresset för att studera svenska som andraspråk och andra främmande språk är högst bland de yngre åldersgrupperna (10–39 år) och minskar med åldern.

Övrigkategorin är en sammanslagning av en mängd mindre ämnen, vars andel är lägre än 2 procent. Dessa utgör en hög andel av totalen vilket visar på en stor variation av ämnen.

Att så stor andel av verksamheten handlar om kultur, kulturellt utövande och annan estetisk verksamhet är en följd av den särskilda roll folkbildningen gavs i samband med införandet av 1974 års kulturpolitik.

Sammanfattningsvis visar figuren att det finns en stor variation i studieintressen baserade på ålder. Yngre deltagare tenderar att vara mer inriktade på utbildning i religion, dans och musik, medan de i medelåldern föredrar körsång, husdjur, konsthantverk och friskvård. Intresset för utbildning och vetenskap ökar med åldern upp till en punkt, och sedan minskar det igen. Detta kan spegla olika livsfaser där individer har olika behov och intressen, som till exempel yrkesutveckling för vuxna och fritidsaktiviteter för pensionärer.

6.1.9 Profil och ämnesinriktning varierar mellan studieförbunden

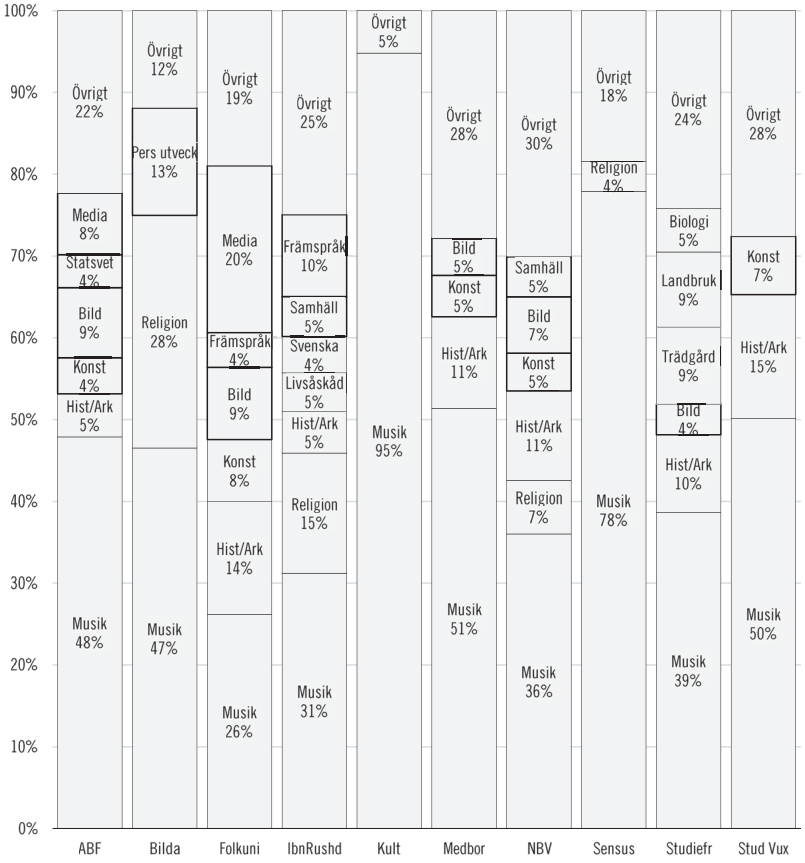
Figur 6.8 visar ämnesinriktningarna per studieförbund under 2022. Varje stapel representerar ett studieförbund, och inom varje stapel visas procentandelen av deltagare som är engagerade i olika ämnen.

Musik, dans och dramatik (förkortat musik i figuren) är ett populärt ämnesval hos flera studieförbund, men andelen deltagare varierar. Hos ABF, Bilda, Medborgarskolan och Studieförbundet Vuxenskolan utgör musik, dans och dramatik omkring hälften av deltagandet. Studieförbundet Kulturen har en markant inriktning mot musik, dans och dramatik, som representerar 95 procent av deras deltagare, vilket skiljer sig från övriga studieförbund. Även Sensus har en markant inriktning mot musik, dans och dramatik (78 procent).

Vissa studieförbund har en unik inriktning som skiljer sig från övriga. Till exempel har Bilda och till viss del även Ibn Rushd och Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet en stark inriktning mot utbildning i religion. Studiefrämjandet har en stark inriktning mot ämnena lantbruk och trädgård som tillsammans samlar 18 procent av deltagarna. Mediaproduktion och grafisk utformning (förkortat media) är viktiga ämnesinriktningar för ABF, Folkuniversitetet och Medborgarskolan. Bild och formkonst (förkortat Bild) är viktiga för flertalet studieförbund, däribland ABF, Folkuniversitetet, Medborgarskolan, Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet, Studiefrämjandet och Studieförbundet vuxenskolan.

Figur 6.8 Ämnesinriktning per studieförbund 2022

Andel deltagare per ämnesinriktning



Anm.: Under övrigposten har alla ämnen som har mindre än 3 procent av deltagarna slagits ihop av utrymmesskäl.
Källa: Folkbildningsrådet.

Figur 6.8 illustrerar hur olika studieförbund specialiserar sig på och diversifierar sig inom olika ämnesområden. Dessa ämnesinriktningar kan spegla varje studieförbunds unika profil och värdegrund, de kan även potentiellt visa på efterfrågan från deltagarna. Variationen mellan studieförbunden kan också indikera hur de profilerar sig i förhållande till varandra och vilken roll de spelar i det bredare folkbildningslandskapet. Variationen finns även inom de två största områdena. Inom musik finns exempelvis mindre musikgrupper eller körer. Inom

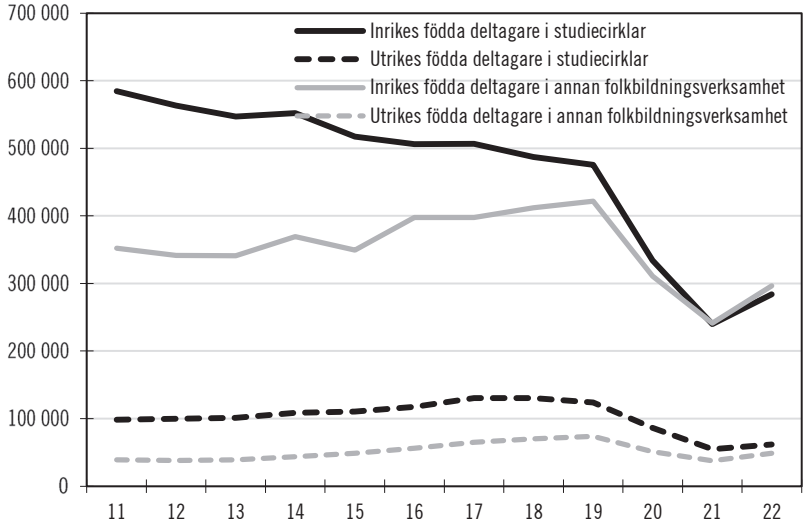
religion finns olika religiösa grupper vars lärande sker på olika sätt beroende på tradition, exempelvis koranstudier, konfirmationsstudier eller katolska socialläran.

6.1.10 Majoriteten av deltagarna är födda i Sverige men andelen utrikes födda har ökat

Majoriteten av studieförbundens deltagare är födda i Sverige. Sett över de senaste 12 åren har deltagandet i studiecirklar minskat bland inrikes födda personer. Parallellt med denna utveckling har antalet utrikes födda deltagare ökat något, även om det under pandemiåren 2019 och 2020 minskade. Utvecklingen de senaste 12 åren visas i figur 6.9.

Figur 6.9 Deltagare i studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet efter nationell bakgrund 2011–2022

Antal unika deltagare i studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet



Anm.: I studiecirklar kan personer från 13 år och äldre delta medan i annan folkbildningsverksamhet deltar barn från 6 år och äldre.
Källa: Folkbildningsrådet.

Under 2022 var andelen inrikes födda 84 procent medan de utrikes födda var 16 procent av deltagarna. Det kan jämföras med andelen utrikes födda i befolkningen som uppgick till 20 procent år 2022. För de yngsta deltagarna är andelen utrikes födda betydligt mindre än inrikes födda. Det speglar befolkningssammansättningen i stort.

6.1.11 Stora skillnader i deltagarnas nationella bakgrund mellan studieförbund

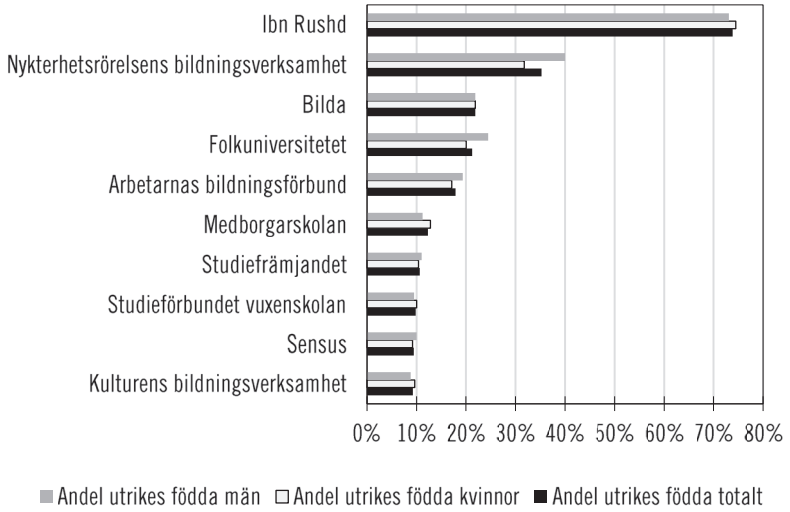
Andelen deltagare födda utomlands varierar mycket mellan olika studieförbund, från 9 procent till 74 procent. Ibn Rushd är det studieförbund som har flest utrikesfödda deltagare. Under 2022 var nästan 74 procent av deras deltagare födda i andra länder, och i deras studiecirklar var över 80 procent utrikes födda.

Nykterhetsrörelsens bildningsförbund (NBV) hade också en betydande andel utrikes födda deltagare, 35 procent under 2022. Studieförbundet Bilda och Folkuniversitet hade ungefär 20 procent utrikes födda deltagare samma år. ABF hade cirka 18 procent utrikes födda deltagare. Medborgarskolan, Studiefrämjandet och Studieförbundet Vuxenskolan hade mellan 10 procent och 12 procent utrikes födda deltagare. Sensus och Kulturens bildningsverksamhet hade minst andel utrikes födda, båda med 9 procent.

De olika andelarna utrikes födda kan bero på att studieförbunden riktar sig mot olika grupper och samarbetar med olika föreningar. Det kan också påverkas av deras medlemsorganisationer. Samarbete med samverkanspartners och medlemsorganisationer tycks spela roll. En möjlig förklaring är att vissa studieförbund har starkare band med vissa invandrargrupper, religiösa samfund eller etniska föreningar.

Figur 6.10 Deltagare i studieförbund efter nationell bakgrund, 2022

Andel utrikes födda deltagare per studieförbund, uppdelad på män och kvinnor



Källa: Statistiska centralbyrån.

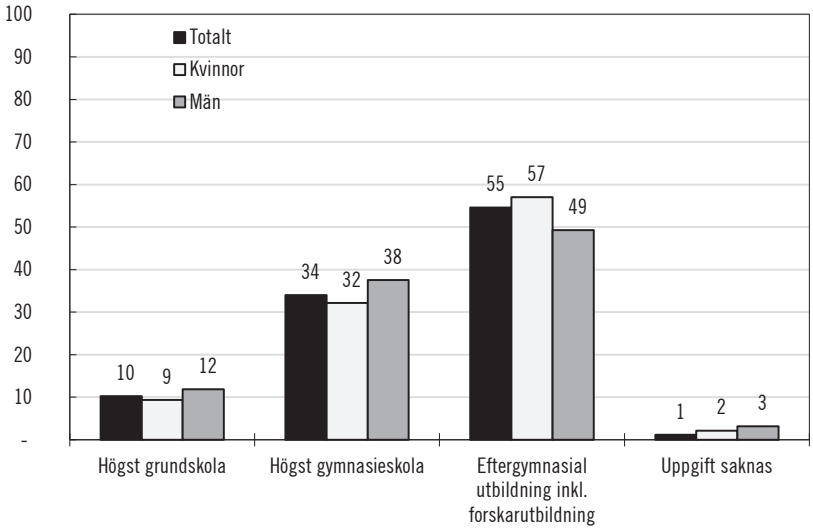
Sammantaget bedöms andelen utrikes födda bero på olika faktorer som studieförbundens målgrupper, verksamhetsinriktning och medlemsstrukturer.

6.1.12 Hög utbildningsnivå bland deltagare

I figur 6.11 visas andel unika deltagare i studieförbund 25 år eller äldre efter deras utbildningsnivå.

Figur 6.11 Utbildningsnivå bland deltagare i studieförbund, 2022

Andel unika deltagare i åldern 25 år och äldre[22]



Anm.: I eftergymnasial utbildning ingår såväl kortare som längre eftergymnasial utbildning.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Sammantaget visar statistik från SCB att utbildningsnivån är hög bland deltagarna i studieförbunden. Majoriteten, det vill säga 53 procent av deltagarna hade en eftergymnasial utbildning under 2022.[23] Motsvarande utbildningsnivå bland hela Sveriges befolkning i åldrarna 25 år och äldre uppgick till 42 procent vilket tyder på att högutbildade är överrepresenterade bland deltagare. Bland kvinnorna hade 57 procent en eftergymnasial utbildning. Cirka 2 procent av deltagarna hade forskarutbildning och 1 procent saknade uppgift om utbildningsnivå. Det är bara 10 procent av deltagarna som har grundskola som högsta utbildningsnivå och lite drygt en tredjedel har gymnasieskola som högsta utbildningsnivå.

[22] I figuren har deltagare 24 och yngre sorterats bort eftersom stora delar av denna grupp är under utbildning. I synnerhet de allra yngsta kan av åldersskäl inte ha hunnit bli färdiga med grundskolan, varför det inte är rimligt att inkludera dessa.
[23] I eftergymnasial utbildning ingår både kort och lång eftergymnasial utbildning.

6.1.13 Stor geografisk spridning av deltagarna i studieförbund

Tabell 6.1 ger en ögonblicksbild av hur folkbildningen engagerar människor över hela Sverige, med tydliga regionala skillnader. Tabellen visar en översikt över deltagande i studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet per län i Sverige under 2022.

Studieförbund finns representerade i landets samtliga 290 kommuner.[24] Dock finns inte alla studieförbund i alla kommuner. Fyra av tio studieförbund hade någon form av verksamhet i alla kommuner och 9 av 10 studieförbund hade verksamhet i minst 60 kommuner.

Under 2022 fanns 70 procent av studieförbundens cirkeldeltagare i landets storstäder och större städer med tillhörande pendlingskommuner, och 8 procent i landsbygdskommunerna.[25]

Generellt finns en hög deltagandeandel i mindre län. Det är län som Västerbotten och Gotland som visar en hög andel av befolkningen (10 procent) som deltar i folkbildningsverksamhet. Detta kan tyda på att dessa län har intresse för livslångt lärande, en tradition av starkt civilsamhälle och att de erbjuder program som är särskilt anpassade till lokalbefolkningens intressen.

Det finns också stora skillnader i deltagande mellan län. Stockholm och Skåne som är två av de mest befolkningstäta länen, har relativt låga deltagarandelar (4 respektive 5 procent). Detta kan spegla ett större utbud av olika utbildningsformer och ett annat utbud av aktiviteter.

Den totala deltagandeandelen i folkbildningsverksamhet över hela landet ligger på 6 procent. Detta visar att en inte obetydlig del av Sveriges befolkning är engagerad i utbildning utanför det formella utbildningssystemet.

[24] Exklusive SISU Idrottsutbildarna.
[25] Folkbildningsrådet (2022). *Folkbildningsrådets samlade bedömning – Folkbildningens betydelse för samhället 2022*.

Tabell 6.1 Deltagare i studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet per län 2022

Antal deltagare respektive andel av befolkningen per län

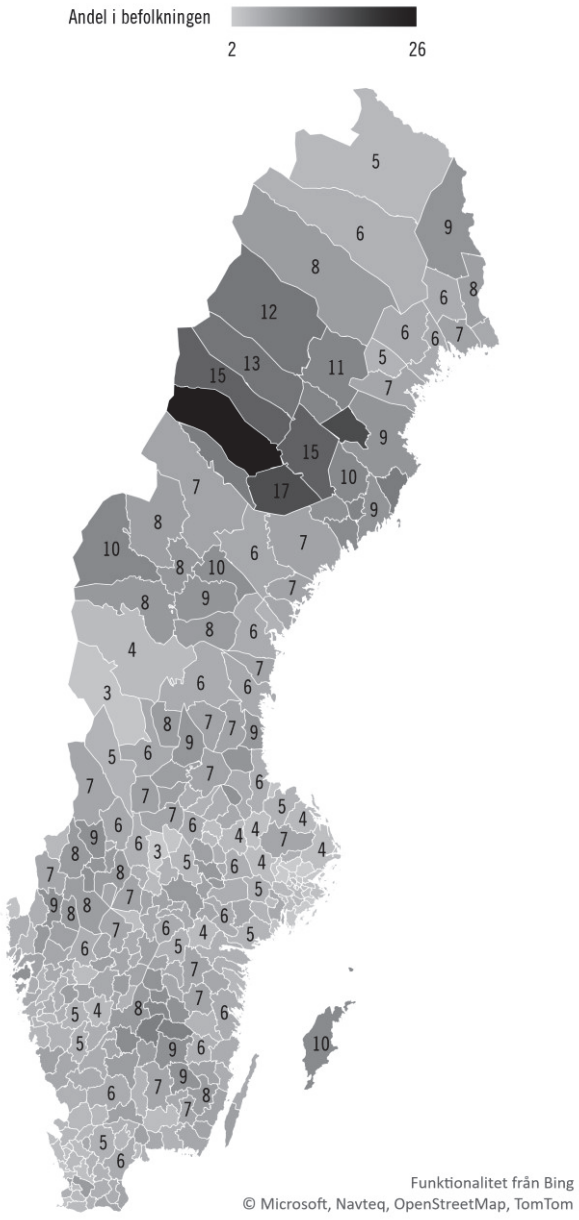
Län	Antal deltagare	Andel av befolkningen
Västerbotten	28 305	10 %
Gotland	6 237	10 %
Jönköping	31 421	9 %
Jämtland	10 832	8 %
Värmland	21 552	8 %
Örebro	21 425	7 %
Kalmar	16 391	7 %
Gävleborg	18 766	7 %
Dalarna	18 821	7 %
Västernorrland	15 784	6 %
Norrbotten	16 110	6 %
Kronoberg	13 037	6 %
Blekinge	10 028	6 %
Östergötland	29 054	6 %
Västmanland	16 810	6 %
Halland	20 049	6 %
Västra Götaland	101 631	6 %
Uppsala	22 963	6 %
Södermanland	16 722	6 %
Skåne	74 390	5 %
Stockholm	97 315	4 %
Totalt	**607 643**	**6 %**

Källa: Statistiska centralbyrån.

Kartan i figur 6.12 visar andelen studieförbundsdeltagare per kommun i Sverige under 2022. Skuggningen illustrerar procentandelar av befolkningen i varje kommun som deltar i studieförbundsaktiviteter.

Figur 6.12 Andel studieförbundsdeltagare per kommun, 2022

Procent av befolkningen i respektive kommun



Anm.: Den mörkaste ytan visar Vilhelmina kommun med 26 procent studieförbundsdeltagare.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Kartan visar tydliga geografiska mönster i deltagandet i studieförbund över landet. Vissa områden, speciellt i norr, uppvisar högre deltagarprocent, vilket kan tyda på starkare traditioner av folkbildning eller utbud i dessa regioner.

Den mörkare skuggningen i vissa kommuner betyder en hög andel av befolkningen som deltar i studieförbund jämfört med andra kommuner. Deltagandet är högst i ett antal kommuner i Västerbottens län. Vilhelmina kommun följt av Norsjö, Lycksele och Storumans kommun har störst andel deltagande av befolkningen i studieförbund. Detta kan bero på en mängd faktorer, såsom starka lokala folkbildningsorganisationer, civilsamhällestraditioner, kommunala satsningar på vuxenutbildning, eller specifika lokala behov som adresseras med hjälp av studieförbunden.

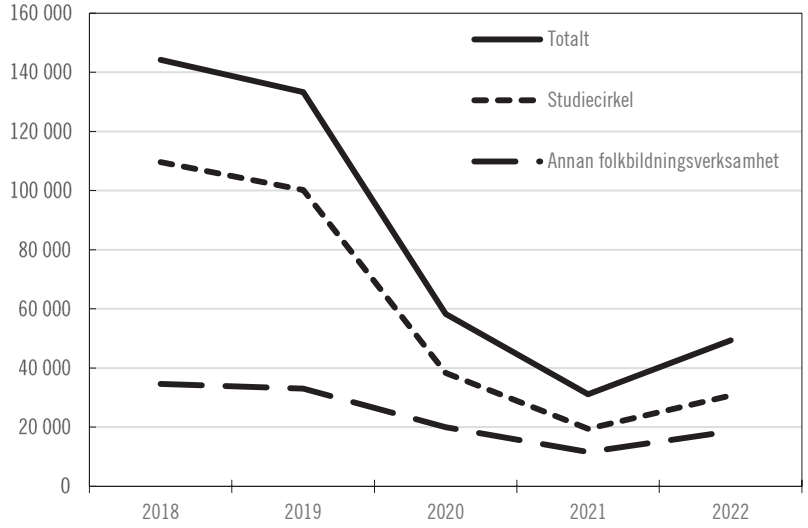
6.1.14 Deltagare med funktionsnedsättning har minskat

Under 2022 rapporterade studieförbunden knappt 50 000 deltagare med funktionsnedsättning, fördelade på cirka 31 000 deltagare i studiecirklar och 19 000 deltagare i annan folkbildningsverksamhet. Totalt utgör gruppen funktionsnedsatta cirka 5 procent av studieförbundens totala grupprapporterade deltagare.

Aktiviteterna för funktionsnedsatta påverkades kraftigt av pandemin (se figur 6.13). Mellan 2019 och 2021 minskade studieförbundens deltagare med funktionsnedsättning med 77 procent. Stora delar av verksamheten för funktionsnedsatta fick ställas in eller erbjudas på distans.

Figur 6.13 Deltagare i studieförbund med funktionsnedsättning

Antal



Anm.: Uppgifter om studieförbundens deltagare med funktionsnedsättning samlas inte in på individnivå utan statistiken vilar på grupprapporterade uppgifter vilka inte avser enskilda individer.
Källa: Folkbildningsrådet.

Studieförbunden bedriver nästan all sin verksamhet med funktionsnedsatta i samverkan med föreningar.[26] De studieförbund som inte samarbetat med funktionshinderorganisationer har endast sporadisk verksamhet för deltagare med funktionsnedsättning. De studieförbund som har mest verksamhet med funktionsnedsatta är Arbetarnas Bildningsförbund (ABF) och Studieförbundet Vuxenskolan (SV). Den vanligaste ämnesområdena var deltagande i hälso- och friskvårdsaktiviteter följt av estetisk verksamhet, samhällsfrågor samt skönlitteratur och svenska.[27]

[26] Folkbildningsrådet (2023). *Studieförbundens deltagare med funktionsnedsättning.*
[27] Folkbildningsrådet (2023). *Studieförbundens deltagare med funktionsnedsättning*.

6.1.15 Slutsatser

Studieförbunden erbjuder en variation av verksamhetsformer, inklusive studiecirklar, annan folkbildningsverksamhet och kulturprogram. Dessa verksamhetsformer är flexibla och anpassas till deltagarnas behov och samhällets förändringar.

Studiecirkelverksamheten har minskat till förmån för kulturprogrammen. Kulturprogram har färre krav och eftersom det är publika arrangemang finns inte samma information om deltagarna som för studiecirklar. Detta indikerar en förskjutning i folkbildningens fokus, potentiellt mot format som är mer envägskommunikation och kanske mer underhållande.

Covid-19-pandemin påverkade folkbildningsaktiviteterna, med en märkbar minskning av deltagande. Trots en del återhämtning efter pandemin, har nivåerna inte återgått till vad de var innan.

En stor del av deltagarna återkommer år efter år, vilket visar på ett stort intresse för att fortsätta fördjupa sin bildning. Samtidigt har studieförbunden svårt att nå nya deltagare. Andelen nya deltagare i studieförbundsverksamheten uppgår till endast 20 procent. Eftersom samverkan med föreningar och organisationer ofta är långsiktig innebär det också att majoriteten av deltagarna är samma personer som deltar år efter år.

Studieförbunden samarbetar ofta med ett brett spektrum av föreningar och organisationer, vilket tyder på en omfattande och integrerad verksamhet i samhället. Samtidigt innebär det att studieförbunden oftast samlar människor som redan är engagerade i civilsamhället. En minoritet av verksamheten är öppen verksamhet som vänder sig till allmänheten.

Deltagande i folkbildning har en bred demografisk spridning, men kvinnor och äldre personer är överrepresenterade. En stor andel av deltagarna i studieförbundens verksamheter har eftergymnasial utbildning, vilket kan tyda på att folkbildning i större utsträckning attraherar individer som redan är välutbildade.

Trots att folkbildning är utbildning och bildning för vuxna[28] utgörs en väsentlig del av studieförbundsdeltagarna av barn och unga. Cirka 17 procent av studiecirkeldeltagarna och 25 procent av deltagarna i annan folkbildningsverksamhet är under 18 år.

[28] Folkbildningsrådet, folkbildning, https://folkbildningsradet.se/folkbildning/ (hämtat 24-05-14).

Kvinnor dominerar i de flesta ämnesområdena, speciellt inom humaniora och konst, medan män är mer benägna att delta i teknikrelaterade ämnen.

Det finns betydande regionala skillnader i deltagande, med vissa län som Västerbotten och Gotland som visar en hög andel deltagande i folkbildningsverksamhet. Detta kan reflektera regionala särdrag såsom lokalt engagemang och tillgänglighet till folkbildningsprogram.

Majoriteten av deltagarna är födda i Sverige, men det finns en ökande trend av utrikes födda deltagare.

Studieförbunden har en bred verksamhet och samlar många människor. Analysen visar dock att deltagandet varierar starkt mellan olika socioekonomiska grupper och att studieförbunden uppvisat svårigheter med det kompensatoriska arbetet riktat mot personer som har kort formell utbildning och är minst aktiva i civilsamhället.

6.2 Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna

I det här avsnittet redogör utredningen för SISU Idrottsutbildarna, ett studieförbund inom idrottsrörelsen. Syftet med SISU:s arbete är att bidra till och främja idrottens utveckling genom folkbildning och utbildningsinsatser. Organisationen består av 19 distrikt, kända som RF-SISU-distrikt,[29] som arbetar på både regional och lokal nivå för att stödja utvecklingen inom idrottsföreningar.

SISU:s verksamhet regleras i stagar och andra verksamhetsstyrande dokument. Den statsbidragsfinansierande verksamheten regleras i samma statsbidragsförordning[30] som för andra aktörer inom folkbildningen, men de har ett särskilt anslag.[31] Det är upp till Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna att besluta om fördelningen av dessa statsbidrag mellan de olika distrikten.

Inledningsvis redogör utredningen för SISU:s olika verksamhetsformer, dess struktur och vilka regler som formar dess genomförande. Därefter redogör utredningen för utvecklingen över tid i de olika verksamhetsformerna. SISU:s verksamhetsformer skiljer sig från övriga studieförbunds. De är anpassade efter idrottsrörelsens behov och är

[29] Riksidrottsförbunds och SISU-distrikt förkortas RF-SISU-distrikt.
[30] SFS 2015:218. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*.
[31] Regeringsbeslut (2023). Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4, utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, Anslag 14:1 Statsbidrag till studieförbund, ap. 4.

indelad i lärgrupper, kurser, processarbete, föreläsning och kulturarrangemang.[32]

Lärgrupp

Lärgrupp, vilken närmast påminner om en studiecirkel, är den mest använda verksamhetsformen inom SISU Idrottsutbildarna och idrottsrörelsen. En lärgrupp definieras som en mindre grupp människor som regelbundet träffas för att tillsammans samtala kring ett visst ämne som man vill undersöka. Lärgruppen bygger på det goda samtalet mellan deltagarna och ska möjliggöra utbyte av erfarenheter, olika perspektiv och olika upplevelser. Lärgruppsplan är obligatorisk vid genomförande av lärgrupp. Man kan också använda lärgruppen som en del av en kurs eller utbildning. En lärgrupp ska vara minst 3 utbildningstimmar. Deltagarna måste vara minst 13 år men i vissa fall kan avsteg göras och personer som är 7 år eller äldre kan delta. En förutsättning är att aktiviteten anpassas för deltagarna.

Kurs

SISU:s definition av en kurs är en typ av utbildning som har en i förväg fastställd kurs- eller utbildningsplan och ett tydligt utbildningsmål. En kurs ska vara minst 3 utbildningstimmar. Utbildaren godkänns av RF-SISU-distriktet. Deltagaren måste vara minst 13 år.[33]

Processarbete

SISU:s begrepp processarbete används då föreningen kraftsamlar för att inleda ett utvecklingsarbete mot ett bestämt mål. Processarbetet leds av en processledare utsedd från RF-SISU-distriktet och genomförandet är avgränsat i tid. Det inleds med en nulägesanalys och ska leda fram till någon form av dokumentation eller handlings-/utvecklingsplan. Ett processarbete ska vara minst 3 utbildningstimmar. Deltagarna måste vara minst 13 år.

[32] SISU:s verksamhetsstatistik är svårbedömd eftersom definitioner och datainsamlingsmetoder har ändrats över tid.
[33] SISU Idrottsutbildarna (2023). *Folkbildningsstöd RF-SISU distrikt*, *Riktlinjer*.

Föreläsning

SISU:s föreläsningar består av föreläsning, diskussion och reflektion. Vidare ska en föreläsning vara minst 30 minuter. Deltagarna måste vara minst 13 år. Men i vissa fall kan avsteg göras för att låta deltagare från 7 år vara med. En förutsättning är då att arrangemanget anpassas för just denna.

Kulturarrangemang

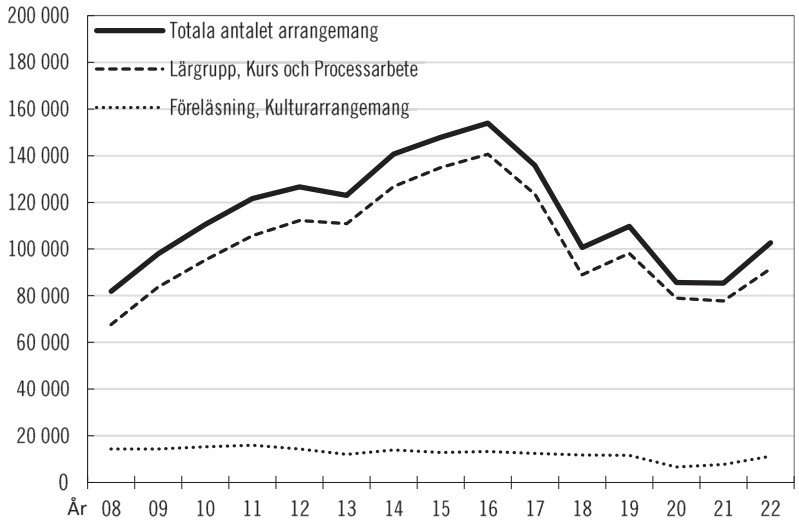
SISU:s kulturarrangemang är en kulturupplevelse och samtidigt en möjlighet att få ny kunskap. Det kan vara: teater, sång, musik, film, dans och utställningar. Inom idrottsrörelsen kan det till exempel handla om olika läsprojekt, forumteater med fokus på värdegrundsfrågor och utställningar tillsammans med idrottshistoriska sällskap. Ett kulturarrangemang ska vara minst 30 minuter. Deltagarna måste vara minst 13 år men i vissa fall kan avsteg göras och personer som är 7 år eller äldre kan delta. En förutsättning är att arrangemanget anpassas för just denna.

6.2.1 Antalet arrangemang och utbildningstimmar uppvisar stora variationer

SISU Idrottsutbildarnas totala antal arrangemang har under de senaste 15 åren ökat med 25 procent, trots vissa svängningar över tid. Från 2008 till 2016 skedde en stadig ökning och kulminerande med en topp på 153 900 arrangemang under 2016. Inledningsvis hade SISU ambitionen att växa årligen, men denna målsättning övergavs senare då den ansågs vara orealistisk. Efter 2016 kan en allmän minskning noteras, särskilt framträdande var detta mellan 2019 och 2020, påverkat av pandemins effekter. Statistiken från 2022 visar på en positiv återhämtning.

Figur 6.14 SISU idrottsutbildarnas totala arrangemang av lärgrupper, kurser, processarbete, föreläsningar och kulturarrangemang, 2008–2022

Antal



Källa: SISU Idrottsutbildarna.

Lärgrupper är den dominerande verksamheten inom SISU. Omkring 85–95 procent av de totala arrangemangen består av lärgrupper. Föreläsning, kulturarrangemang följer också en liknande trend med toppar och dalar, men med mindre variationer jämfört med de andra kategorierna.

Det totala antalet studietimmar har de senaste 15 åren visat på en uppgång med 11 procent. Efter en topp omkring 2011, ser vi en generell nedgång i antalet utbildningstimmar, med en markant minskning 2020 som förklaras av covid-19-pandemin. Antalet studietimmar var 2022 tillbaka på 2018 års nivå.

Figur 6.15 Studietimmar, 2006–2022

Antal studietimmar i lärgrupper, kurser och processarbete

Källa: SISU Idrottsutbildarna.

6.2.2 All verksamhet genomförs i samverkan med föreningar

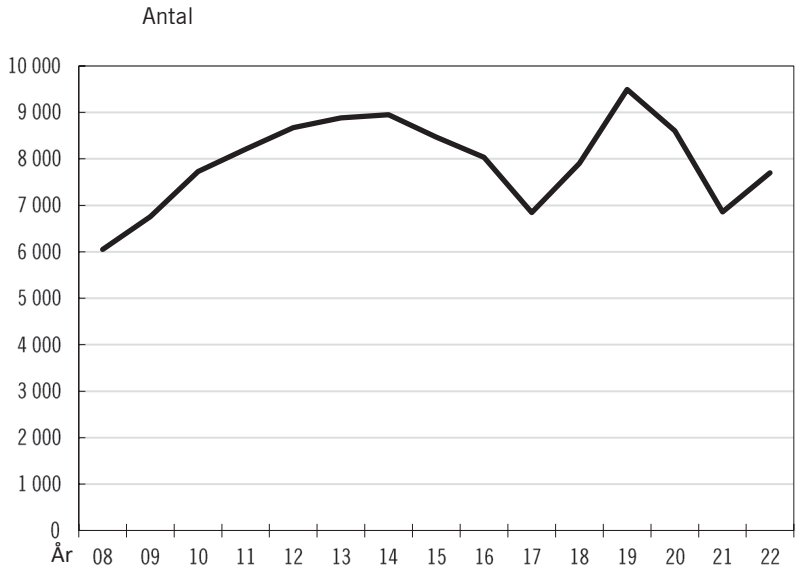
SISU Idrottsutbildarna samverkar med idrottsföreningar som är medlemmar i Riksidrottsförbundet. Därutöver samverkar SISU Idrottsutbildarna med Svenska Livräddningssällskapet, Svenska Pistolskytteförbundet, Svenska Bridgeförbundet samt med Svenska Schackförbundet. Mellan 2008 och 2022 ökar antalet samverkande föreningar med SISU från 6 051 till 8 210 (det vill säga en ökning med 15 procent), vilket indikerar ett ökat intresse för samverkan bland föreningarna.

De två nedgångarna 2017 och 2021 av antal samverkande idrottsföreningar i figur 6.16 kan förklaras av att SISU tog bort verksamhetsformen Lärande för barn vilket kan ha bidragit till ett visst tapp i antal samverkande idrottsföreningar. Den andra nedgången kan förklaras med att verksamhetsformen föreningsbesök inte längre utgjorde underlag för att räknas som samverkande idrottsförening. För att räknas som samverkande idrottsförening ska distriktet ha startat

eller slutrapporterat folkbildningsverksamhet i någon av de fem verksamhetsformerna med föreningen.[34]

Omkring 19 000 idrottsföreningar är anslutna till Riksidrottsförbundet.[35] SISU Idrottsutbildarna nådde cirka 40 procent av dessa under 2022.

Figur 6.16 Samverkande föreningar, 2006–2022



Källa: SISU Idrottsutbildarna.

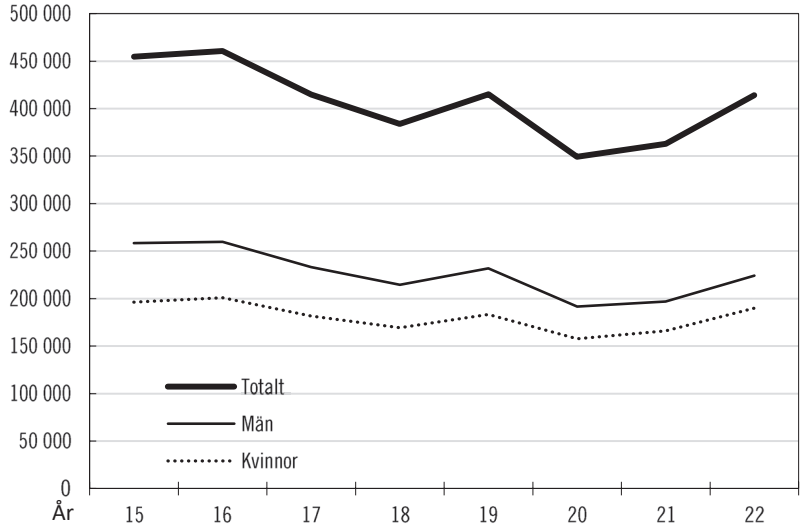
6.2.3 Totala antalet deltagare och åldersfördelning

Under 2022 var det totala antalet unika deltagare i SISU lite drygt 400 000 individer. SISU:s målgrupp är betydligt mer avgränsad jämfört med övriga studieförbund. Deltagarna består av idrottsaktiva, föräldrar eller idrottsledare samt tränare och majoriteten är relativt unga. Ungdomar mellan 8 och 18 år utgör 42 procent av deltagarna. Medianålder för deltagarna är 23 år, vilket betyder att hälften av deltagarna är 23 år eller yngre.

[34] De fem verksamhetsformerna som åsyftas är lärgrupp, kurs, processarbete, föreläsning och kulturarrangemang.
[35] Totalt samlar Riksidrottsförbundet cirka 22 000 sektionsidrottsföreningar om man även räknar med att många idrottsföreningar har flera idrottssektioner.

Figur 6.17 Totala antalet deltagare i SISU Idrottsutbildarna 2015–2022

Antal unika deltagare efter kön



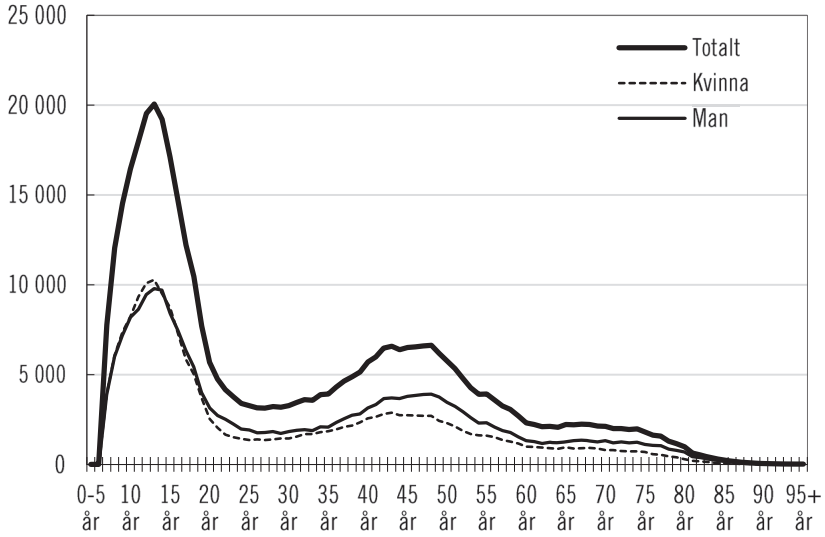
Källa: SISU idrottsutbildarna.

6.2.4 Relativt jämn könsfördelning bland deltagarna

Fördelningen mellan kvinnor och män är relativt jämn i de yngre åldrarna, men med stigande ålder uppstår en övervikt på män. Totalt för hela åldersspannet är männen i övervikt. Under 2022 var fördelningen mellan kvinnor och män 54 procent män och 46 procent kvinnor.

Figur 6.18 Åldersfördelning och kön på deltagarna i SISU Idrottsutbildarna, 2022

Antal unika deltagare per ålderskohort



Källa: SISU Idrottsutbildarna.

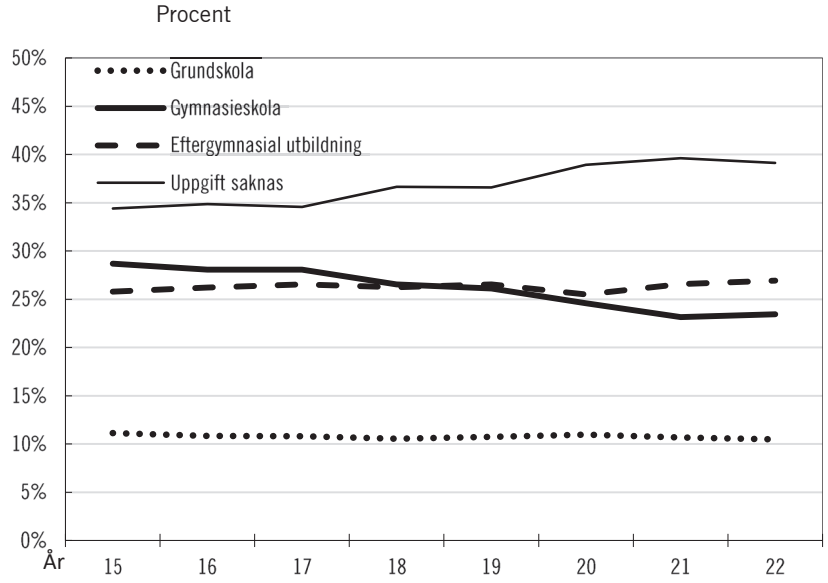
6.2.5 Utbildningsnivå bland deltagarna i SISU

Bland SISU Idrottsutbildarnas deltagare finns ett brett spektrum av utbildningsbakgrunder, där en växande andel har slutfört gymnasie- eller högre utbildning. Antalet deltagare med endast grundskoleutbildning förblir konstant, medan vi ser en uppgång bland de som avslutat gymnasieskolan.

Det finns också en stadig ökning av deltagare som har genomgått eftergymnasiala studier, vilket kan indikera att SISU Idrottsutbildarnas arrangemang lockar alltmer högutbildade eller speglar en allmän trend mot högre utbildningsnivåer i samhället.

För en relativt stor andel av deltagarna saknas uppgift om utbildningsnivå, vilket ofta är fallet med de yngre än 13 år. Att antalet deltagare utan specificerad utbildningsbakgrund håller sig stabilt över tid antyder en kontinuerlig närvaro av yngre barn och eventuellt asylsökande i programmen, även om den exakta sammansättningen av denna grupp är okänd.

Figur 6.19 Utbildningsnivå för SISU:s deltagare från 7 år och uppåt, 2015–2022



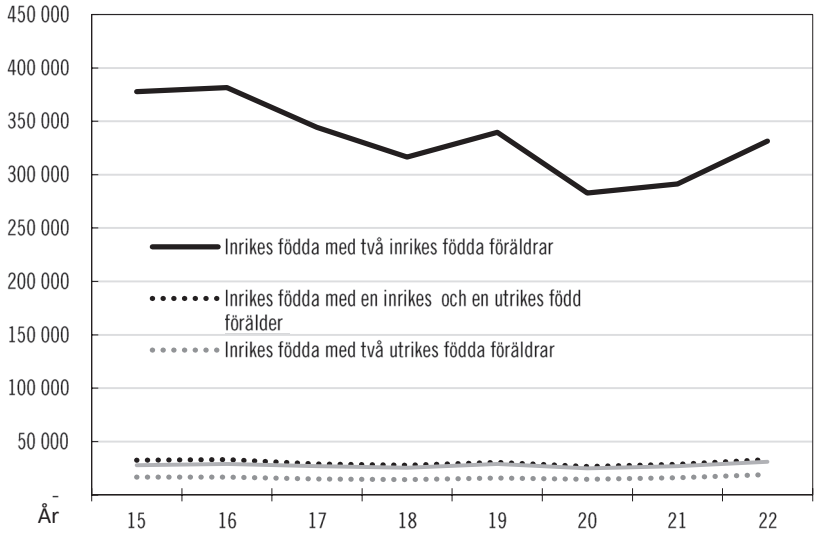
Anm.: I uppgift saknas ingår barn yngre än 13 år och asylsökande. I grundskola ingår de som har gått klart årskurs 9. I eftergymnasial utbildning ingår både korta och långa eftergymnasiala utbildningar.
Källa: SISU Idrottsutbildarna.

6.2.6 Relativt liten andel av deltagarna är utrikes födda

SISU Idrottsutbildarna har en mycket homogen grupp avseende nationell bakgrund. Drygt 80 procent av deltagarna är inrikes födda med två inrikes födda föräldrar. Lägger man till gruppen inrikes födda med en inrikes född förälder och en utrikes född förälder utgör gruppen inrikes födda över 90 procent av deltagarna. De utrikes födda deltagarna utgör en tydlig minoritet av deltagarna, vilket avspeglar idrotts- och föreningsdeltagande generellt i Sverige. En utmaning för SISU har varit att öka deltagandet av utrikes födda i folkbildning.

Figur 6.20 Nationell bakgrund hos deltagarna, 2015–2022

Antal inrikes och utrikes födda samt med en eller två föräldrar födda utrikes respektive inrikes i åldern 7 år och uppåt



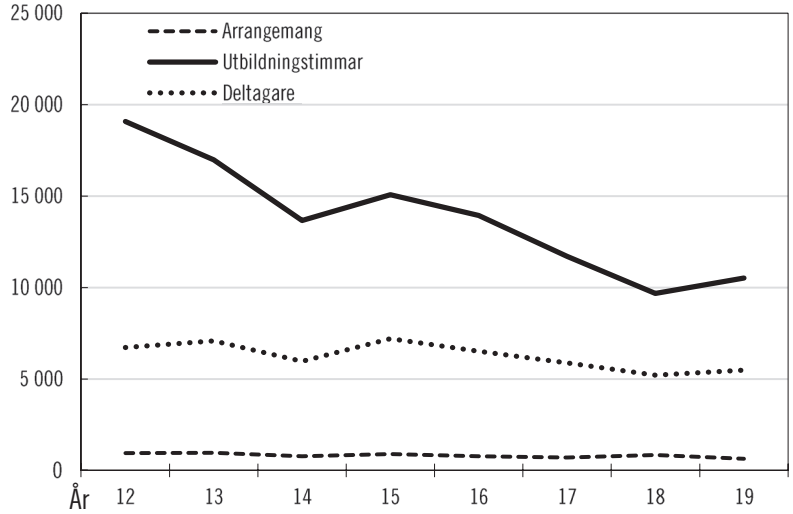
Källa: SISU Idrottsutbildarna.

6.2.7 Deltagare med funktionsnedsättning

SISU Idrottsutbildarna har ett nära samarbete med Parasportförbundet. Genom detta samarbete har de skapat olika arrangemang och utbildningar. Deras gemensamma mål är att öka kunskapen och förståelsen för att på så sätt skapa bättre möjligheter för idrottare med funktionsnedsättning att delta i föreningars aktiviteter. Idrottsrörelsen har tagit beslut om att verksamhet för personer med funktionsnedsättning ska inkluderas i samtliga medlemsförbund.

Figur 6.21 Arrangemang, utbildningstimmar och deltagare med funktionsnedsättning 2012–2019

Antal arrangemang, utbildningstimmar och deltagare



Anm.: Från och med 2020 bytte SISU inriktning på verksamheten varvid vissa uppgifter på individnivå inte längre samlas in.
Källa: SISU Idrottsutbildarna.

Figur 6.21 visar en översikt av verksamheten för deltagare med funktionshinder inom ramen för SISU Idrottsutbildarnas och Parasportförbundets samarbete. Det representerar antal arrangemang, utbildningstimmar och deltagare mellan år 2012 och 2019. Av figuren framkommer en nedgång i både antalet utbildningstimmar och deltagare. Parallellt har utvecklingen i antal arrangemang varit relativt stabil.

6.2.8 Slutsatser

SISU:s verksamhet utgörs av en betydande ungdomsverksamhet där hälften av deltagarna är under 23 år.

Könsfördelningen bland SISU:s deltagare är relativt jämn bland yngre deltagare men skiftar mot en manlig majoritet bland äldre deltagare, vilket reflekterar en generell trend i idrottssammanhang.

Det finns en ökande trend med fler deltagare med gymnasie- och eftergymnasial utbildning. Det kan spegla en generell utbildningsutveckling i befolkningen.

SISU står inför en betydande utmaning vad gäller deltagandet av personer med utländsk bakgrund. Deltagarna i SISU:s verksamhet är huvudsakligen inrikes födda, vilket utgör över 90 procent av deltagarna.

6.3 Folkhögskolans verksamhet

Under året 2022 fanns det totalt 155 folkhögskolor som var berättigade att ta emot statsbidrag. Därutöver hade en folkhögskola fått bidrag för att bedriva försöksverksamhet.

Styrelsen för Folkbildningsrådet är ansvarig för att besluta om en folkhögskola ska godkännas för att motta statsbidrag. Beslutet baseras på de riktlinjer som fastställts av styrelsen. Denna praxis har gällt sedan bildandet av Folkbildningsrådet 1991. Före dess var det regeringen som beslutade om finansieringen av folkhögskolorna genom regleringsbrevet till Skolöverstyrelsen, inklusive vilka folkhögskolor som skulle erhålla statsbidrag.[36]

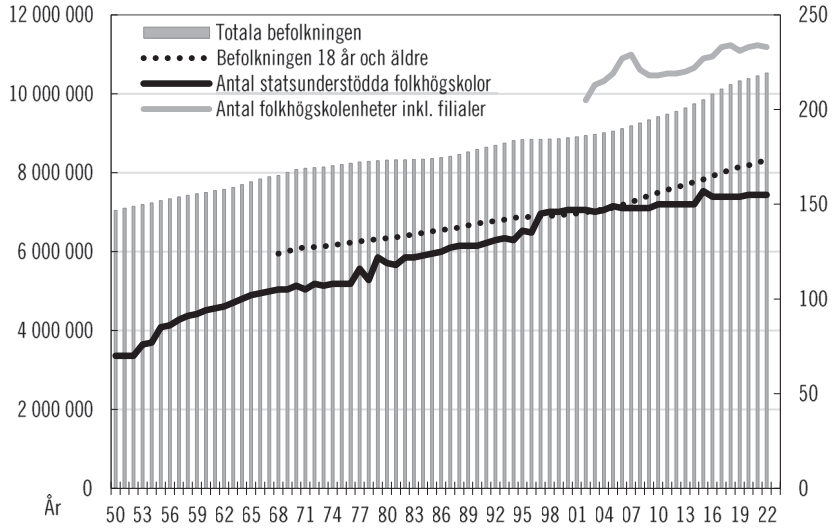
6.3.1 Antalet folkhögskolor har ökat i linje med befolkningsutvecklingen

I figur 6.22 visas utvecklingen av antal folkhögskolor som fick statsbidrag mellan 1950 och 2022.

[36] Regeringen (1991). *Statsliggare för budgetåret 1990/91*.

Figur 6.22 Utvecklingen av antal statsbidragsberättigade folkhögskolor, filialer och befolkning, 1950 till 2022

Antal i befolkningen på vänster axel och antal folkhögskolor på höger axel



Källor: Statsliggare mellan 1949/50 och 1991 samt Folkbildningsrådets årsredovisningar. Statistiska centralbyrån är källa till befolkningsstatistiken.

Orsakerna bakom folkhögskoleexpansionen är flera. Politiska beslut om ökade anslag och extra satsningar på folkhögskolans allmänna och särskilda kurs har påverkat möjligheten att starta folkhögskolor.

6.3.2 Mångfald av huvudmän bland folkhögskolorna

Folkhögskolorna ägs och drivs av en mångfald av huvudmän. Majoriteten av folkhögskolorna, det vill säga 113 av 155, drivs av idéburna organisationer som antingen är knutna till olika folkrörelser eller är obundna och opolitiska ideella organisationer, stiftelser eller föreningar. Den största gruppen, cirka 27 procent, är folkhögskolor som har sina rötter i en religiös rörelse.[37] Den näst största gruppen folkhögskolor, cirka 14 procent har en bakgrund inom arbetarrörelsen. Flera av studieförbunden är huvudmän eller delar huvudmannaskap för omkring 8 procent av folkhögskolorna. Funktionshinder-

[37] Utredningens uppskattning.

rörelsen driver ett antal folkhögskolor. En stor grupp folkhögskolor, 13 procent, är uttalat politisk och religiöst obundna. Flera folkhögskolor har tidigare varit drivna av landsting men har tagits över av ideella föreningar. En stor del av verksamheten på de rörelsedrivna folkhögskolorna som är knutna till folkrörelser som arbetarrörelsen, nykterhetsrörelser, idrottsrörelsen eller religiösa samfund handlar om att utbilda funktionärer till respektive rörelse.

Under 2022 fanns 42 regionägda folkhögskolor fördelade över de flesta regioner. Undantagen är Stockholms-, Skåne- och Norrbottensregionerna som saknar regionägda folkhögskolor. Däremot hade dessa regioner rörelseägda folkhögskolor. Stockholm, Skåne och Västra Götaland har flest folkhögskolor. I Stockholm och Skåne var samtliga skolor rörelseägda. Västra Götaland har en kombination av rörelseägda och regionägda folkhögskolor.

Tabell 6.2 Rörelseägda och regionägda folkhögskolor och filialer, år 2022

Antal per region

Region	Antal regionägda folkhögskolor	Antal rörelseägda folkhögskolor	Totalt	Antal regionägda filialer	Antal rörelseägda filialer	Totala antalet folkhögskole-enheter
Blekinge	1	3	**4**			**4**
Dalarna	3	4	**7**	1	2	**10**
Gotland	1		**1**			**1**
Gävleborg	3	2	**5**	2	3	**10**
Halland	2		**2**	2		**4**
Jämtland	2	1	**3**			**3**
Jönköping	2	7	**9**	2	7	**18**
Kalmar	4	1	**5**			**5**
Kronoberg	1	2	**3**		1	**4**
Norrbotten		7	**7**		2	**9**
Skåne		18	**18**		11	**29**
Stockholm		29	**29**		12	**41**
Södermanland	2	2	**4**			**4**
Uppsala	1	1	**2**	1		**3**
Värmland	5	1	**6**	3		**9**
Västerbotten	2	5	**7**	3	3	**13**
Västernorrland	3	2	**5**	1	2	**8**
Västmanland	1	2	**3**		3	**6**
Västra Götaland	6	17	**23**	2	6	**31**
Örebro	2	4	**6**	2	3	**11**
Östergötland	1	5	**6**	1	3	**10**
Totalt	**42**	**113**	**155**	**20**	**58**	**233**

Källor: Folkbildningsrådet, Offentligägda folkhögskolors intresseorganisation och Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation.

6.3.3 Fler filialer startas

Många folkhögskolor väljer att starta filialer. Totalt hade 38 av folkhögskolorna en eller flera filialer. Det vanligaste skälet till att starta filial är att man vill komma närmare en viss målgrupp. Särskilt viktigt är detta skäl för kurstyperna allmän kurs, studiemotiverande folkhögskolekurs, etableringskurs samt svenska från dag ett. Ett annat skäl till att man förlägger en filial i en annan kommun kan vara lokalbrist. Det kan också handla om rekryteringsproblem.[38] Under 2022

[38] Folkbildningsrådet (2018). *Folkhögskolornas filialer – Förutsättningar och möjligheter*.

fanns 155 folkhögskolor och sammanlagt 78 filialer i landet, det vill säga totalt 233 folkhögskoleenheter.[39]

6.3.4 Utbudet av kurser på folkhögskolan

Folkhögskolans kurser kategoriseras i långa och korta kurser. De långa kurserna pågår under längre tid, från en termin till ett par år och utgörs av allmän kurs och särskilda kurser. De korta kurserna är kortare än 15 dagar och kan ofta bedrivas som sommarkurser. Undervisningen ska vara avgiftsfri för de studerande, men deltagaren kan få betala för litteratur och material.[40] Folkhögskolorna bedriver också i varierande utsträckning kurser i samarbete med Arbetsförmedlingen, i form av yrkeshögskoleutbildning och i samarbete med högskolor och universitet.

Allmän kurs

En allmän kurs på folkhögskola är en utbildning som är öppen för alla och som syftar till att ge grundläggande behörighet för högskolestudier. Dessa kurser erbjuds på olika nivåer och kan vara inriktade på allmän vuxenutbildning, gymnasial utbildning eller förberedande kurser för högre utbildning.

För att få ta del av statsbidraget är folkhögskolorna ålagda att ha minst 15 procent av sin totala verksamhet (uttryckt i deltagarveckor) som allmän (behörighetsgivande) kurs.[41] Detta krav garanterar att folkhögskolan riktar sig till deltagare som saknar grundläggande behörighet för vidare studier.

I förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen anges att en folkhögskola ska anordna allmänna kurser främst avsedda för studerande som saknar grundskole- eller gymnasieutbildning. Vidare ska folkhögskolan vad gäller allmän kurs ställa krav på resultat av lärande som motsvarar de krav som ställs på motsvarande utbildning inom grundskolan respektive gymnasieskolan.

[39] Folkbildningsrådet (2022). *Folkbildningsrådets samlade bedömning – Folkbildningens betydelse för samhället 2022*.
[40] SFS 2015:218. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*, 10 §.
[41] SFS 2015:218. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*, 11 §, Särskilda villkor för statsbidrag till folkhögskolor.

Särskild kurs

Folkhögskolorna har ett stort utbud av kurser som är inriktade på ett specifikt område eller ämne. Dessa kurser kan vara avancerade och specialiserade, och de syftar ofta till att ge fördjupad kompetens inom ett specifikt område. Särskilda kurser kan omfatta konstnärliga, kulturella, praktiska eller akademiska ämnen. Några exempel på yrkesinriktade utbildningar inom folkhögskolan är fritidsledare, socialpedagog, hälsopedagog, kantor, behandlingsassistenter och vårdadministratörer. Folkhögskolan utbildar även undersköterskor.

Särskild kurs på folkhögskolan erbjuds på olika nivåer – grundnivå, gymnasial nivå och eftergymnasial nivå. Kursernas svårighetsgrad kan inte kopplas till kursnivån rakt av. Som regel är de särskilda kurserna öppna för alla över 18 år att söka. Ibland krävs vissa förkunskaper eller gymnasieexamen. För några kurser, främst de med estetisk inriktning, behövs någon form av arbetsprov som skickas in tillsammans med ansökan.

När det gäller särskild kurs finns inte samma reglering som för allmän kurs. Ett undantag är yrkesutbildning till undersköterska som kan leda till en skyddad yrkestitel. Enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen ska folkhögskolan för utbildning med yrkesinriktning mot arbete som undersköterska bland annat ställa krav på resultat av lärande som motsvarar de krav som ställs på motsvarande utbildning inom gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning, och utfärda intyg till den studerande där omfattningen och innehållet i utbildningen framgår och i vilka delar den studerande har uppnått kunskaper som motsvarar minst godkänd nivå i gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning.

Folkhögskolans allmänna och särskilda kurser vänder sig till den som har fyllt 18 år eller ska fylla 18 år under det kalenderår kursen börjar.

Kort kurs

En kort kurs på folkhögskola är en mer kompakt och intensiv utbildning jämfört med långa kurser. Dessa kurser kan vara av varierande längd och sträcka sig från 1–14 dagar. Korta kurser syftar ofta till att ge specifika färdigheter eller kunskaper inom ett begränsat område och kan vara inriktade på praktiska färdigheter eller kulturella

aktiviteter. Kurstypen är inte behörighetsgivande till studier på mer avancerad nivå och deltagarna får inget omdöme som på allmän kurs. Ofta ges kurserna på sommaren och kallas då sommarkurser. Ibland sker de i samverkan inom eller utanför huvudmannens organisation. Folkhögskolans korta kurser finns inte reglerade i förordning.[42]

Kulturprogram

Ett kulturprogram är ett tillfälle där allmänheten tillsammans med kursdeltagarna på folkhögskolan kan uppleva olika kulturella aktiviteter. Varje kulturprogram räknas som två deltagarveckor i folkhögskolans statistik. För att ett kulturprogram ska kunna rapporteras måste folkhögskolan stå för eventuella kostnader som inte täcks av samverkansparter eller intäkter från till exempel entréavgifter. Ett kulturprogram ska

- omfatta maximalt 200 deltagarveckor per folkhögskola,
- omfatta minst 60 minuter, och
- vara ett öppet arrangemang med minst 10 deltagare förutom folkhögskolans deltagare och anställda.

Studiemotiverade och etableringskurser vid folkhögskola

Utöver folkhögskolans allmänna, särskilda och korta kurser finns särskilda satsningar i form av studiemotiverande och etableringskurser. Studiemotiverande folkhögskolekurser är arbetsmarknadspolitiska program som riktar sig till personer utan gymnasieexamen eller grundläggande högskolebehörighet, registrerade hos Arbetsförmedlingen.[43]

Målet är att inspirera till fortsatta studier. Kursinnehållet, som utvecklas i samarbete med Arbetsförmedlingen, fokuserar på att förbättra studieteknik och täcker ämnen som samhällskunskap, svenska, engelska och matematik med en pedagogik som främjar aktivt deltagande och grupplärande. Efter avslutad kurs tilldelas deltagarna ett

[42] Det är bara allmän kurs på folkhögskola och studiecirkel som nämns i förordningen. Övriga verksamhetsformer är det Folkbildningsrådets uppgift att skapa och reglera.
[43] Studiemotiverad kurs och etableringskurs finansieras via medel från Arbetsförmedlingen, dvs. inte via folkbildningsanslaget.

intyg och över hälften av deltagarna fortsätter sina studier. Kurstiden är 13 veckor. Under 2022 deltog 3 220 personer i programmet.

Etableringskursen vid folkhögskola riktar sig till nyanlända invandrare inom etableringsuppdraget, och fokuserar på svenska språket och studie- eller arbetsförberedande insatser, ofta inkluderande praktik. Kursens huvudsakliga syfte är att vara studieförberedande och öka chanserna för deltagarna att delta i reguljära studier. Kurstiden är 26 veckor.

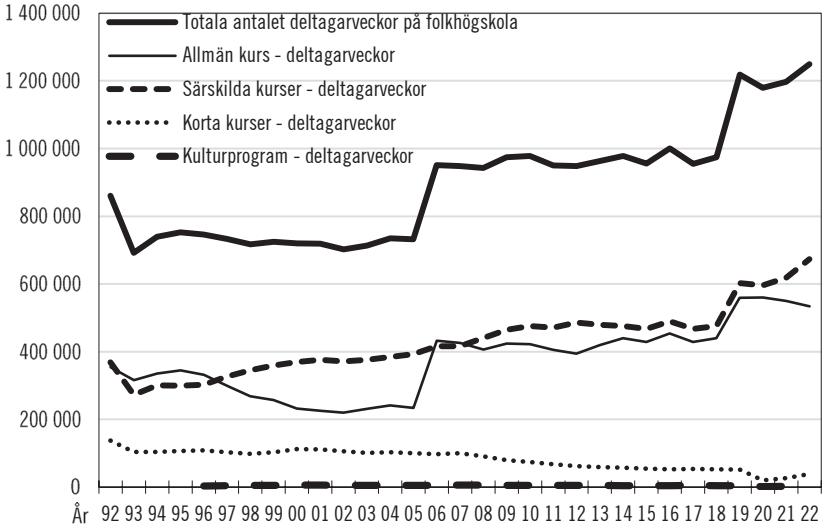
6.3.5 Utveckling av antal deltagarveckor och unika deltagare på folkhögskolans olika kurser

Folkhögskolans omfattning beräknas genom att räkna antalet deltagarveckor, vilket innebär antalet veckor som deltagare ägnar åt heltidsstudier, vanligtvis över en femdagarsvecka. För att beräkna det totala antalet deltagarveckor summeras alla deltagares tidsåtgång i studier vecka för vecka. Deltagarveckorna används som grund för att bestämma storleken på det statsbidrag varje folkhögskola erhåller.

Under 2022 genomfördes 1 249 706 deltagarveckor på folkhögskolornas långa kurser, korta kurser samt kulturprogram. Av dessa var 533 755 veckor förlagda på allmän kurs, 673 170 veckor på särskilda kurser, 39 125 veckor på korta kurser och 3 656 veckor på kulturprogram.

Figur 6.23 Deltagarveckor på folkhögskolans olika kurser, 1992–2022

Antal deltagarveckor på allmän, särskild och kort kurs samt kulturprogram



Anm.: Mellan 2005 och 2006 skedde en statistikomläggning där allmän och särskild kurs omdefinierades. Vissa omflyttningar mellan allmän och särskild kurs gjordes.
Källor: Folkbildningsrådets årsredovisningar 1999–2022.

Det har skett en generell ökning av folkhögskoleverksamheten mätt i deltagarveckor. Det totala antalet deltagarveckor har ökat stadigt från början av perioden och når sin högsta punkt 2022, vilket visar på en kontinuerlig tillväxt i folkhögskolans verksamhet.

Det har även skett en stabil tillväxt av allmän kurs. Antalet deltagarveckor på allmän kurs ökar också över tid, dock inte lika kraftigt som för de särskilda kurserna.

Deltagarveckor för särskilda kurser representerar den största andelen av deltagarveckorna och uppvisar en stadig ökning genom hela perioden, med en markant uppgång från 2018 och framåt. Deltagarveckorna på korta kurser visar en stabil utveckling under perioden, medan kulturprogrammen legat konstant runt 3 000–4 000 deltagarveckor.

Bakgrunden till folkhögskoleexpansionen förklaras av flera satsningar av olika regeringar. Folkhögskolan har varit en betydande aktör för att möta behov i samhället till följd av arbetslöshet, kompetens-

brist och invandring. Ökningen av deltagarveckor och antalet unika deltagare visar det.

Den sammantagna bilden av folkhögskolans under de senaste 30 åren visar på en positiv trend i folkhögskolans deltagandeveckor, med särskilda kurser som en tydlig drivkraft bakom ökningen av deltagarveckor. Detta understryker folkhögskolans växande roll i att tillhandahålla utbildning för en bred allmänhet.

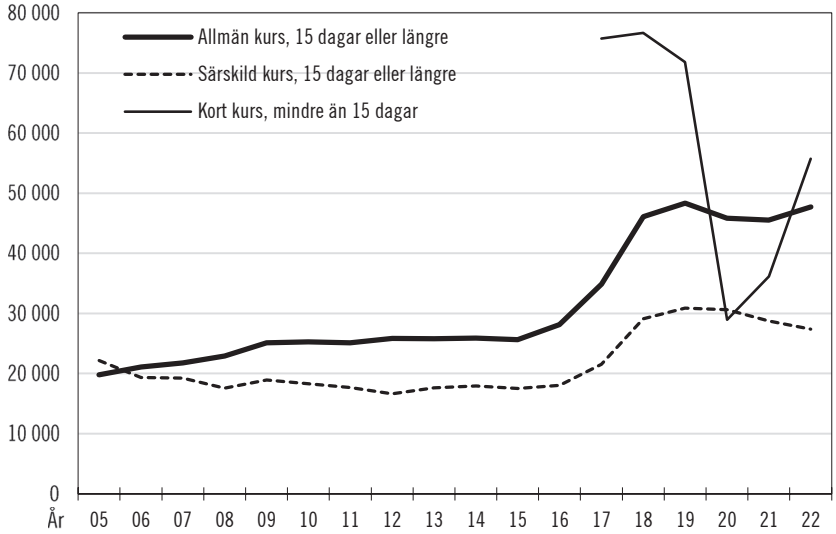
6.3.6 Flest deltagare på korta kurser

Under 2022 deltog cirka 131 000 personer (unika deltagare) i någon av folkhögskolans allmänna, särskilda eller korta kurser. På allmän kurs deltog cirka 27 000 personer och på särskild kurs deltog omkring 48 000 elever. Under samma period deltog omkring 56 000 deltagare på kortare kurser. Även om antalet deltagarveckor för korta kurser är lågt jämfört med andra kurser är deltagarantalet högst. Ofta rör det sig om sommarkurser. Kortare kurser påverkades i stor utsträckning av pandemin, något som inte framkommer i deltagarstatistiken för allmän och särskild kurs.[44]

[44] Statistiska centralbyråns statistiska databaser, folkbildningsstatistik.

Figur 6.24 Deltagare på folkhögskolans kurser 2005–2022

Antal unika deltagare på allmän, särskild och kort kurs



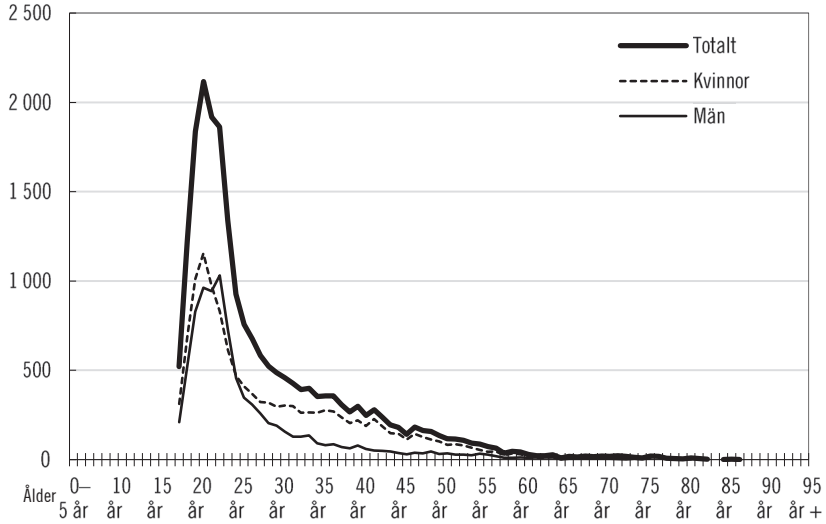
Källa: Statistiska centralbyrån samt Folkbildningsrådet.

6.3.7 Unga vuxna är vanligast på allmän kurs

Folkhögskolan vänder sig i första hand till vuxna som är 18 år eller äldre. Någon övre åldersgräns finns inte. Deltagare på folkhögskolan är generellt yngre än deltagare inom studieförbundsverksamheten, majoriteten av deltagarna är mellan 18 och 25 år. I figur 6.25 visas antalet unika deltagare på folkhögskolans allmänna kurs under 2022, uppdelat per ålderskohort och kön.

Figur 6.25 Åldersfördelning på allmän kurs för kvinnor och män, 2022

Antal unika deltagare per ålderskohort

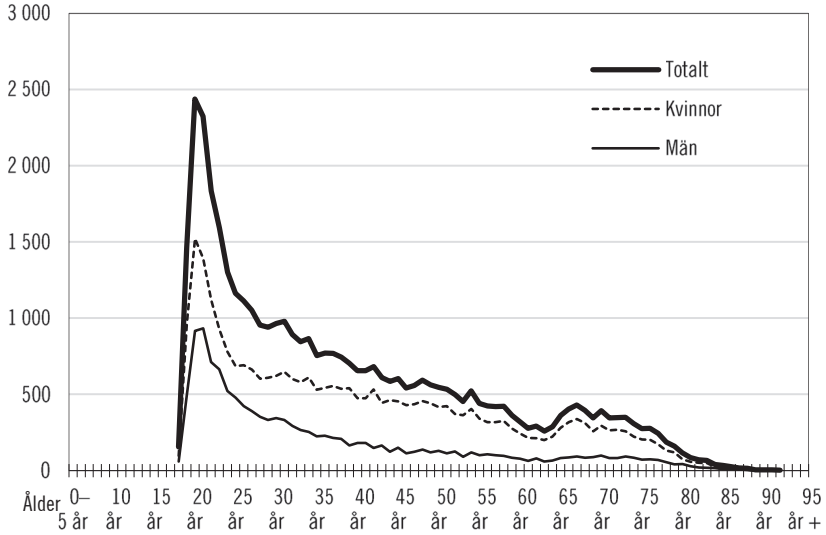


Källa: Statistiska centralbyrån.

På allmän kurs är åldersgruppen 18–24-åringar den största gruppen. Ungdomsgruppen 18–24 år utgör 50 procent av alla deltagare. Det är den grupp som oftast har behov av att läsa in behörighet till högskolan. Efter åldersintervallet 18–24 år minskar antalet deltagare kraftigt med ökande ålder och det är mycket få personer över 55 år som deltar i allmän kurs. I de yngre åldersgrupperna (upp till 25 år) är fördelningen mellan kvinnor och män relativt jämn. Från 25 års ålder finns det en övervikt på kvinnor.

Figur 6.26 Åldersfördelning på särskild kurs för kvinnor och män, 2022

Antal unika deltagare per ålderkohort

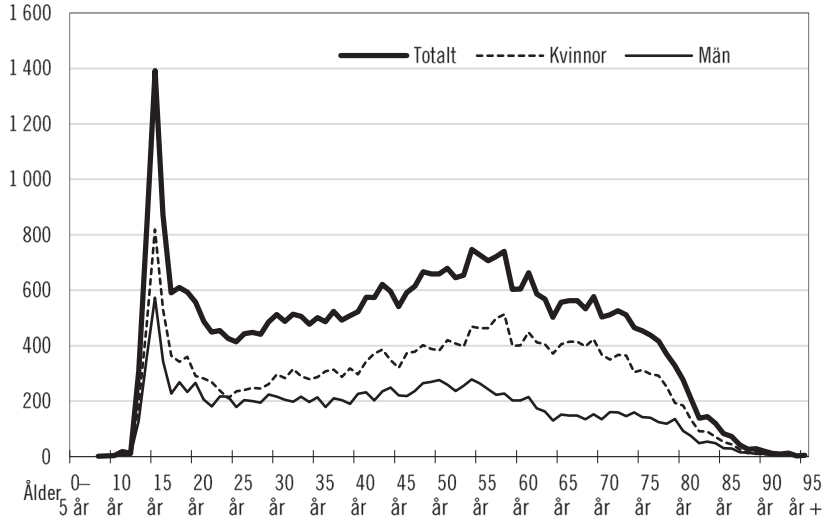


Källa: Statistiska centralbyrån.

Precis som i det tidigare diagrammet för den allmänna kursen ser vi en topp i åldersintervallet 19–25 år. Efter toppen i åldersgruppen 19–25 år minskar antalet deltagare kraftigt med ökande ålder. Jämfört med det tidigare diagrammet för allmän kurs verkar kvinnors deltagande vara högre än mäns i ett bredare åldersspann, speciellt i åldersintervallet 30–60 år. I de äldre åldrarna är deltagande lågt.

Figur 6.27 Åldersfördelning hos deltagare på korta kurser, 2022

Antal unika deltagare per ålderskohort



Källa: Statistiska centralbyrån.

På folkhögskolans korta kurser finns ett bredare åldersspann jämfört med allmän och särskild kurs. De yngsta är 8 år och de äldsta är 95 år eller äldre. Det finns en stark topp i åldersgruppen 14–16 år och där ålderskohorten 15-åringar särskilt sticker ut. I princip gäller regeln om att man måste vara minst 13 år för att delta på folkhögskolans korta kurser, men deltagare med tillfälligt personnummer har kommit med i verksamheten.[45] Under 2022 deltog många föräldrar med barn från Ukraina i folkhögskolans korta kurser.[46]

När det gäller den stora toppen av deltagare i 14–15 års ålder består det av utbildning i religion och livsåskådningsfrågor. Efter toppen i åldersgruppen 14–15 år minskar antalet deltagare markant till 25 års ålder då deltagandet ökar igen. Åldersgruppen 40–60 år är också relativt aktiva på korta kurser. Kvinnor är överrepresenterade i de flesta åldersgrupper och i synnerhet i de äldre åldersgrupperna. Totalt har korta kurser 63 procent kvinnor och 37 procent män.

[45] I slutregleringen ströks deltagarna under 13 år från att erhålla statsbidrag även om de finns med i den officiella statistiken från SCB.
[46] Specialbeställd statistik från Folkbildningsrådet.

6.3.8 Ämnesinriktning på folkhögskolans allmänna och särskilda kurs

Allmän bred inriktning är vanligast men andra inriktningar förekommer

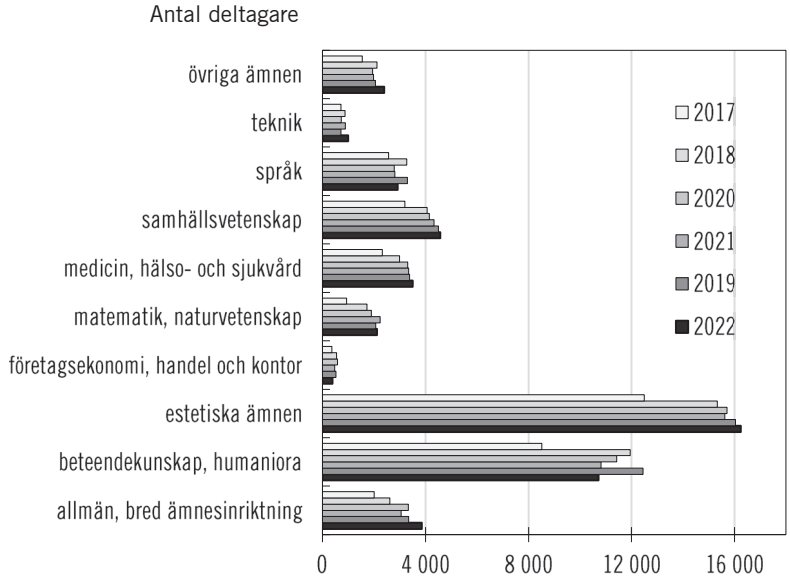
På folkhögskolans allmänna kurs finns möjligheter att kombinera sin utbildning med en inriktning mot ett ämne, till exempel ett estetiskt eller ett humanistiskt ämne. Det innebär att man kan läsa behörighetsgivande ämnen i kombination med exempelvis psykologi eller musik. Trots att många folkhögskolor erbjuder sådana möjligheter är det en begränsad grupp som utnyttjar möjligheten. Enligt SCB:s statistik läser 95 procent av deltagarna en allmän bred ämnesinriktning med behörighetsgivande ämnen. Bland de resterande 5 procent är en inriktning mot språk vanligast.

Estetiska och humanistiska ämnesinriktningar är vanligast på särskild kurs

Folkhögskolans särskilda kurser är ofta inriktade mot ett visst yrke eller ett specialområde. Estetiska ämnen, beteendekunskap och humaniora samt samhällsvetenskap är de mest populära ämnesområdena, med ett konsekvent högt antal deltagare varje år. Motsvarande 45 procent av samtliga deltagare på särskild kurs finns inom de estetiska ämnena.

De flesta kurstyperna visar en ökande trend över tid. Detta gäller särskilt för kurser inom estetiska ämnen, beteendekunskap och humaniora samt samhällsvetenskap. Vissa ämnen, som företagsekonomi, handel och kontor samt teknik, uppvisar mindre fluktuationer i antalet deltagare över åren.

Figur 6.28 Ämnesinriktning på folkhögskolans särskilda kurs, 2017–2022



Källa: Statistiska centralbyrån.

6.3.9 Utbildningsnivån hos folkhögskoledeltagarna

Den vanligaste utbildningsbakgrunden för deltagare på folkhögskola är gymnasial utbildning. Drygt 40 procent av deltagarna hade gymnasial utbildning. Det motsvarar utbildningsnivån i befolkningen i åldersgruppen 18–64 år. Mellan 2000 och 2021 minskade andelen gymnasialt utbildade på folkhögskolan från knappt 60 procent ner till 43 procent. Andel i befolkningen med högst gymnasial utbildning minskade under samma period från 47 till 43 procent.

Samtidigt har utbildningsnivån generellt i befolkningen ökat med en allt större andel högskoleutbildade. Denna utveckling har även skett bland deltagarna på folkhögskolan men från en lägre nivå. Under 2022 hade drygt 20 procent av deltagarna på folkhögskola en eftergymnasial utbildning. I befolkningen var denna nivå lite drygt 40 procent.

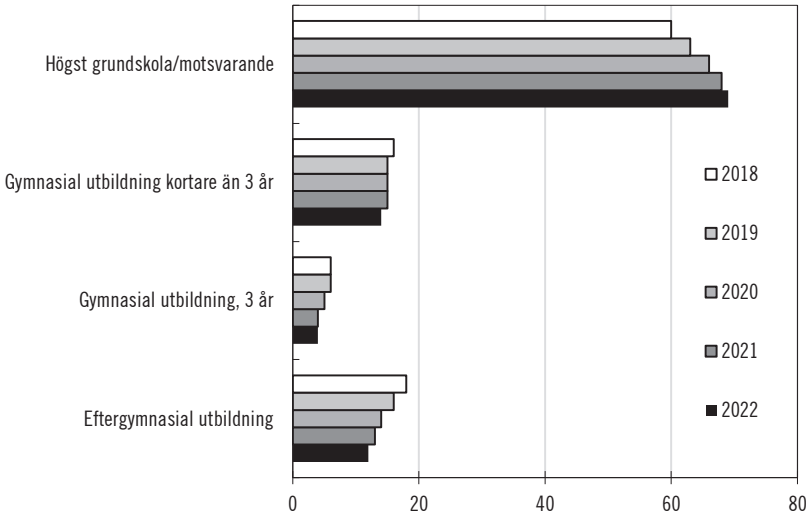
För en relativt stor andel av folkhögskoledeltagarna saknas det uppgifter om utbildningsnivå. Orsaken är oftast att deltagarna har invandrat och finns därmed inte med i svenskt utbildningsregister.

6.3.10 Stor variation i deltagarnas utbildningsbakgrund beroende på typ av kurs

Det finns en stor variation i utbildningsnivån bland deltagarna på folkhögskola, vilket har ett tydligt samband med den kurs man läser. På allmän kurs har drygt 60 procent högst grundskoleutbildning. Detta gäller i synnerhet de deltagare som läser in grundskolan.

Figur 6.29 Allmän kurs där deltagarna läser in grundskolan, efter deltagarnas egen utbildningsnivå, 2018–2022

Procent



Källa: Folkbildningsrådet.

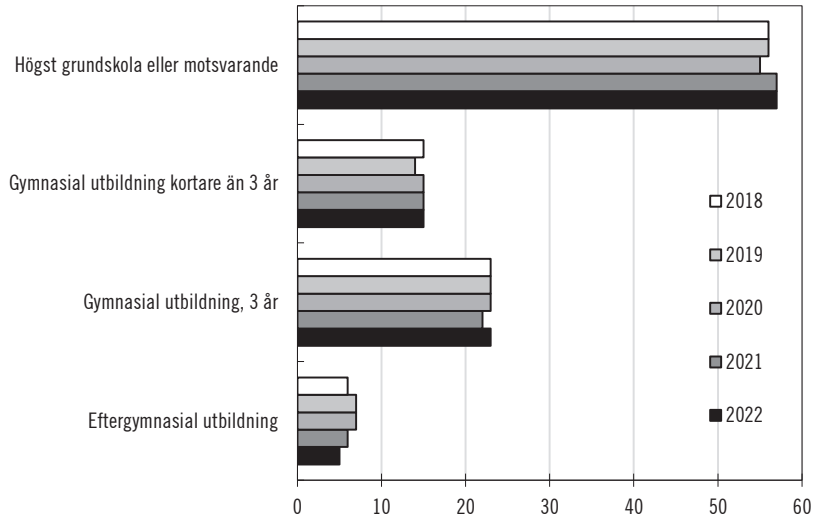
I figur 6.29 framkommer att 13 procent av deltagarna på allmän kurs (grundskolenivå) hade en eftergymnasial utbildning. Detta förklaras av att många utrikes födda deltagare har validerat sina utbildningar från hemlandet. De läser på folkhögskolans allmänna kurs för att dels lära sig svenska, dels för att lära sig om det svenska samhället.

Det vanligaste är dock att deltagare läser in gymnasieskolan på allmän kurs. Figur 6.30 visar utbildningsnivå för deltagare som läser på gymnasial nivå på allmän kurs. Drygt 50 procent av deltagarna har grundskola som högsta utbildningsnivå. Lite drygt 10 procent en gymnasial utbildning som är kortare än 3 år vilket kan vara deltagare som har avbrutit gymnasieskolan. En betydande del av deltagarna

har även en 3-årig gymnasial utbildning men behöver komplettera vissa ämnen.

Figur 6.30 Allmän kurs där deltagarna läser på gymnasial nivå, efter deltagarnas egen utbildningsnivå, 2018–2022

Procent



Källa: Folkbildningsrådet.

Figur 6.31 visar ett stapeldiagram som representerar den utbildningsbakgrund som deltagare på en särskild kurs har. Figuren visar om deltagarna studerar på grundskolenivå, på gymnasial nivå och på eftergymnasial nivå.

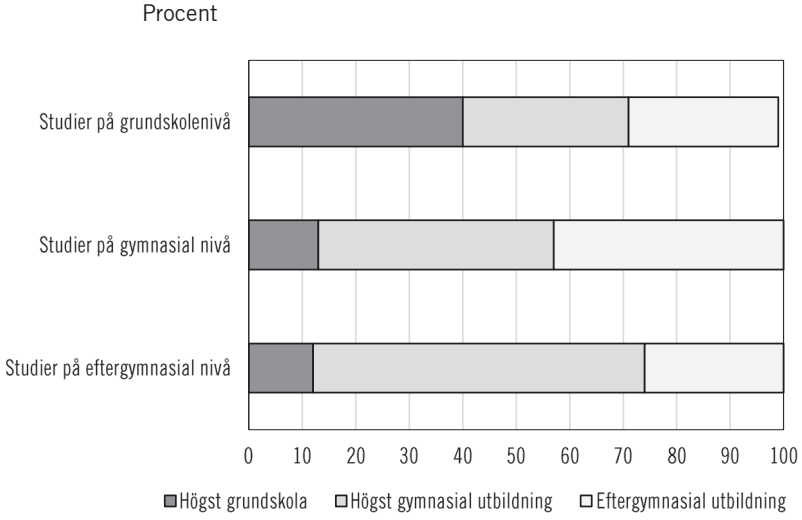
Av figur 6.31 framkommer att majoriteten av deltagarna på grundskolenivå har högst grundskoleutbildning. En mindre andel av deltagarna har gymnasial eller eftergymnasial utbildning. Detta visar att kursen är vanligast bland individer som behöver komplettera sina kunskaper från grundskolan. Inom särskild kurs på grundskolenivå studerar deltagarna i stor utsträckning en allmän bred ämnesinriktning, oftast i form av naturvetenskapliga ämnen. Alternativt estetiska ämnen som musik och språk.

När det gäller studier på gymnasial nivå är deltagarnas fördelning mellan de tre utbildningsnivåerna något jämnare. Kursen tilltalar företrädesvis de som vill bygga vidare på sin gymnasiala utbildning. På

gymnasienivå bedrivs studier ofta inom estetiska ämnen där musikutbildningar, bild-, form- och konstutbildningar har störst antal deltagare.

Bland de som bedriver studier på eftergymnasial nivå har de majoriteten en gymnasial utbildning. Detta visar att kursen antagligen lockar de som vill vidareutveckla sina färdigheter eller specialisera sig inom ett visst område. Ofta rör det sig om utbildningar inom beteendekunskap och humaniora. Det kan vara ledarskapsutbildningar eller kurser inom religion och livsåskådning. Det finns också en del deltagare som studerar utbildningar inom medicin, hälsa och sjukvård, såsom undersköterskeutbildning eller vårdassistenter. Det finns även utbildningar inom samhällsvetenskap som exempelvis fackliga utbildningar.

Figur 6.31 Utbildningsnivå för deltagare på särskild kurs 2022

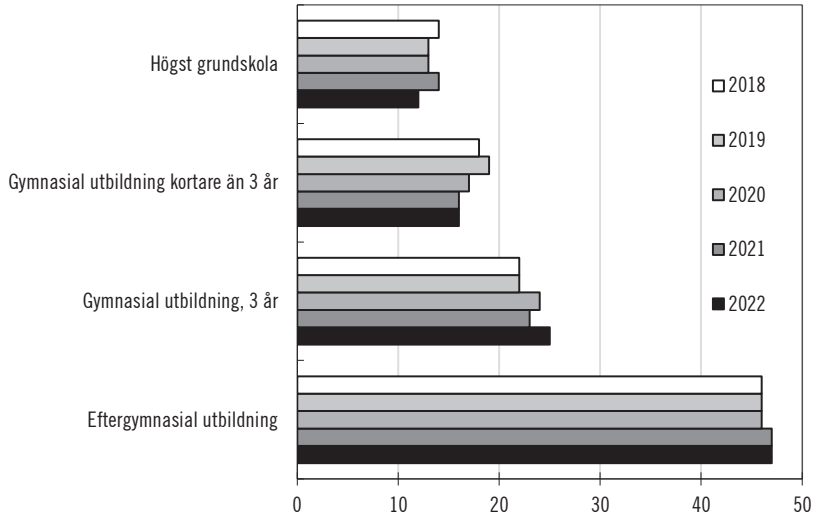


Källa: Folkbildningsrådet.

På folkhögskolans korta kurs är utbildningsnivån generellt högre jämfört med allmän och särskilt kurs. I figur 6.32 nedan redovisas deltagarnas utbildningsnivå i kort kurs på folkhögskola. Mellan 40 och 50 procent av deltagarna har en eftergymnasial utbildning på kort kurs. Lite drygt 20 procent av deltagarna hade även en gymnasial utbildning längre än 3 år.

Figur 6.32 Utbildningsnivå på kort kurs, 2018–2022

Procent, deltagare 18 år och äldre



Källa: Folkbildningsrådet.

6.3.11 Deltagare från anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola går på folkhögskola

Bland deltagare på folkhögskolans allmänna och särskilda kurs finns elever som tidigare gått på anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola.[47] Antalet är litet i förhållande till det totala antalet deltagare i folkhögskolan. Av 21 467 deltagare på allmän kurs 2022 var det 97 deltagare som finns i anpassade gymnasieskolans elevregister 2019–2022. Det kan jämföras med det totala antalet elever i anpassade gymnasieskolan 2019–2022 som var 12 161 elever.[48]

Även på folkhögskolans särskilda kurs finns deltagare som tidigare har gått i anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola. Av 42 016 deltagare på särskild kurs 2022 är det 139 deltagare som fanns i anpassade gymnasieskolans elevregister 2019–2022. Det utgör cirka en procent av det totala antalet elever i anpassade gymnasieskolan 2019–2022[49] och det indikerar att folkhögskolan erbjuder en andra

[47] Den 2 juli 2023 ändrades skollagen och grundsärskolan bytte namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan bytte namn till anpassad gymnasieskola.
[48] Specialbeställd statistik från SCB.
[49] Specialbeställd statistik från SCB.

chans för de elever som på bristfälliga grunder har placerats i anpassad grundskola. Skolinspektionens granskningar har påvisat att många kommuners placeringar i anpassad grundskola ofta har varit bristfälliga, med pedagogiska och medicinska utredningar av låg kvalitet.[50]

6.3.12 Deltagare med funktionsnedsättning

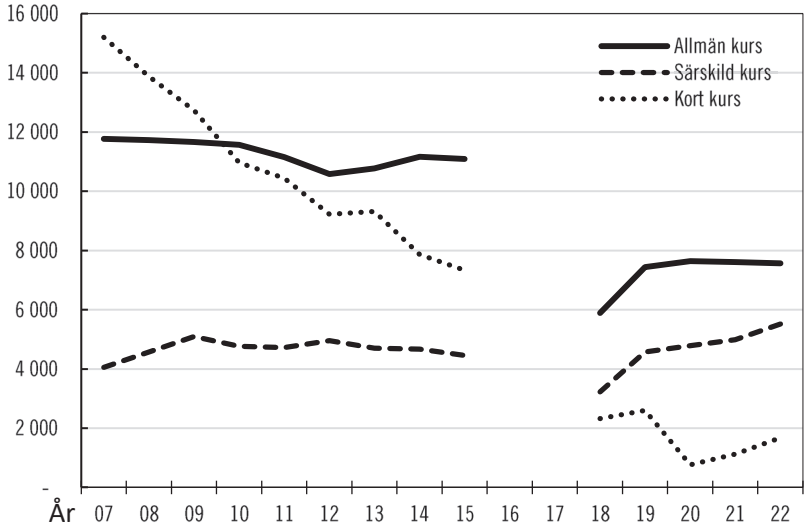
Under 2022 deltog knappt 15 000 personer med funktionsnedsättning på folkhögskolans allmänna, särskilda och korta kurser, vilket utgjorde cirka 11 procent av det totala antalet deltagarna. Det är dock stor skillnad beroende vilken kurs. På allmän kurs har 35 procent av deltagarna en funktionsnedsättning. På särskild kurs är andelen med funktionsnedsättning 13 procent. På kort kurs uppgår andelen till 4 procent. Folkhögskolorna gör inte samma utredning av deltagarens särskilda behov vid antagningsprocessen på kort kurs. Vid antagning till allmän och särskild kurs anpassas studierna på ett annat sätt för deltagare med särskilda behov.

På allmän och särskild kurs var de största grupperna deltagare med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning och psykisk funktionsnedsättning.[51] En annan stor grupp var deltagare med dyslexi. På de korta kurserna var deltagare med intellektuell funktionsnedsättning den största gruppen följt av synnedsatta.

[50] Skolinspektionen (2011). *Mottagande i särskolan under lupp*.
[51] Specialbeställd statistik från Folkbildningsrådet.

Figur 6.33 Deltagare med funktionsnedsättning i folkhögskolans allmänna, särskilda och korta kurser

Antal deltagare mellan 2007 och 2022



Anm. Tidsseriebrott mellan 2015 och 2018 då datainsamlingsmetoden ändrades från grupprapportering till individrapportering.
Källa: Folkbildningsrådet.

6.3.13 Slutsatser

Med utgångspunkt i statistiken drar utredningen följande slutsatser. År 2023 fanns det 155 folkhögskolor berättigade till statsbidrag. Antalet folkhögskolor har ökat parallellt med befolkningstillväxten i Sverige, vilket indikerar en struktur för folkbildning finansierad av statliga medel och en anpassning av utbildningstillfällen till samhällets behov.

En mängd politiska satsningar har gjorts på folkhögskolan. Ökade statsbidrag och politiska initiativ, såsom Kunskapslyftet och satsningar relaterade till migrationsvågen 2015, har varit drivande för expansionen av folkhögskolor. Dessa satsningar har bidragit till att nya folkhögskolor har kunnat etableras och nya platser har skapats för att möta samhällsutmaningar.

Det finns en stor diversitet vad gäller huvudmän. En mångfald av huvudmän, inklusive ideella organisationer, folkrörelser och religiösa inriktningar, driver folkhögskolor. Det återspeglar en bred pedagogisk och ideologisk variation.

Majoriteten av deltagarna är unga vuxna, med en jämn könsfördelning upp till 25 år, men med en övervikt av kvinnor i äldre åldersgrupper. Detta kan påverka inriktningen på vissa kurser och program.

Gymnasial utbildning är den vanligaste bakgrunden bland deltagare, men det finns en stor variation beroende på kurs.

Folkhögskolorna fyller en viktig funktion för flera målgrupper som generellt har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden eller gå vidare till högre studier – exempelvis personer med funktionshinder, personer som felaktigt placerats på anpassad grundskola eller gymnasieskola, personer som nyligen invandrat till Sverige och elever som inte klarat av grund- och/eller gymnasieskola.

Deltagare med funktionsnedsättning deltar på folkhögskola. En betydande andel av deltagarna på folkhögskolans kurser har någon form av funktionsnedsättning, vilket visar på folkhögskolornas engagemang för inkluderande utbildning. Deltagare från anpassad grundskola och gymnasieskola går på folkhögskola. Folkhögskolorna fungerar som en andra chans för de som tidigare placerats i anpassad grundskola, vilket tyder på att folkhögskolan spelar en roll i att ge möjligheter för olika typer av studerande.

Det har skett en stadig ökning av deltagarveckor på folkhögskolans kurser, vilket visar på en växande efterfrågan på folkhögskolans utbildningsutbud.

Korta kurser påverkades särskilt av pandemin, vilket inte är lika tydligt i statistiken för de längre kurserna, antagligen på grund av att korta kurser ofta genomförs som intensivkurser eller sommarkurser som kan ha ställts in eller omformats. Sammanfattningsvis framkommer att folkhögskolorna spelar en viktig roll i det svenska utbildningssystemet, med ett varierat utbud som anpassats till samhällsförändringar och deltagarnas behov. Folkhögskolans flexibilitet och tillgänglighet gör den till en central aktör för livslångt lärande.

7 Uppföljning och utvärdering av folkbildningen i dag

I detta kapitel beskrivs hur uppföljning och utvärdering av folkbildningen är organiserad och genomförs i dag. Kapitlet inleds med en beskrivning av vad utredningen menar med uppföljning och utvärdering i förhållande till kontroll och granskning som beskrivs i kapitel 8.[1] Därefter redogörs för hur staten har styrt utvärderingen sedan självförvaltningsmodellen infördes och vilka statliga utvärderingar av folkbildningen har gjorts. Därefter följer en beskrivning av hur uppföljning och utvärdering av folkbildningen är organiserad hos folkbildningsaktörerna.

7.1 Vad menas med analys, uppföljning och utvärdering?

Analys, uppföljning och utvärdering är vanliga ord i all verksamhet. Vad som exakt menas med analys, uppföljning och utvärdering kan skilja sig åt beroende på sammanhanget. Därför anser utredningen att det är viktigt att klargöra hur dessa begrepp används i just denna utredning.

7.1.1 Närliggande begrepp som syftar på olika saker

Både uppföljning och utvärdering handlar om att få kunskap och ökad förståelse för en verksamhet. Det är två begrepp som ofta används tillsammans men som egentligen syftar på olika saker. Även begrep-

[1] Uppföljning som utredningen syftar på i detta kapitel handlar om uppföljning som görs dels i syfte för att främja verksamhetens utveckling, dels i syfte att säkerställa att verksamheten svarar upp mot fastställda mål och syften. Med uppföljning som görs i syfte att försäkra sig om att verksamheten följer gällande förordning, villkor och andra regler hanteras i kapitel 8 som handlar om kontroll och granskning.

pet analys är av intresse i sammanhanget eftersom det angränsar till utvärdering och uppföljning.

Uppföljning förklaras som ”att fortsätta eller vidareutveckla i den naturliga riktningen eller till ett följdriktigt slut”.[2] Uppföljning handlar vanligtvis om att beskriva vad som har hänt utan att i detalj analysera vad utfallet beror på, till exempel hur en verksamhet har utvecklats och genomförts. Allra oftast är uppföljningen av kvantitativ karaktär: statistik, indikatorer, nyckeltal med mera. Inom folkbildningen kan det exempelvis handla om att statsbidraget har använts till x antal arrangemang och involverat x antal människor. Men uppföljning kan också inkludera kvalitativa inslag, till exempel nöjdhet hos deltagare. Uppföljningen görs oftast löpande och enligt fasta rutiner.

Utvärdering är enligt Nationalencyklopedin en ”sammanfattande term för metoder som syftar till en systematisk bedömning av resultaten och de mer långsiktiga effekterna av genomförda insatser”. Utvärdering handlar om att bedöma och värdera det som har hänt. Man bedömer vanligtvis något i efterhand, oftast i förhållande till uppsatta syften eller mål eller andra bedömningskriterier. I folkbildningssammanhang skulle det kunna innebära en redogörelse för hur verksamheten förhåller sig till det folkbildningspolitiska målet och till statens syfte med statsbidraget. En utvärdering förutsätter ofta att det finns uppföljningsdata av god kvalitet.

Analys definieras som en ”grundlig, uppdelande undersökning”. Analys handlar om att försöka förstå vad som orsakar och påverkar resultat och varför det ser ut som det gör. En analys görs ofta efter en uppföljning.

7.1.2 Skillnaden mellan uppföljning, utvärdering och analys

Det är framför allt det förklarande och värderande inslaget som skiljer analys och utvärdering från uppföljning. Uppföljning mäter vanligtvis utfallet, medan analys och utvärdering ofta även inkluderar en förklaring av orsakerna till detta utfall. Utvärdering innefattar dessutom en bedömning av effekterna. En annan skillnad är att uppföljning sker kontinuerligt medan analys och utvärdering genomförs mer sällan när man vill ha en mer grundlig bedömning av en fråga. Vidare

[2] Nationalencyklopedin, uppföljning, http://www.ne.se/uppslagsverk/ordbok/svensk/uppföljning (hämtad 2024-05-07).

är insamlingen av data och annan information vid utvärdering mer grundlig med uppgifter som inte nödvändigtvis finns tillgängliga i verksamhetens löpande uppgiftsinsamling.

7.2 Uppföljning och utvärdering inom självförvaltningsmodellen

Grunderna för dagens uppföljnings- och utvärderingssystem fastlades i samband med reformen 1991. Av propositionen framgår att staten bedömde att den nyetablerade självförvaltningsmodellen medförde ett behov av förbättrad uppföljning och utvärdering av folkbildningen på alla tre nivåer: hos studieförbunden och folkhögskolorna, på Folkbildningsrådet samt i staten.[3]

En viss uppföljning och utvärdering av folkbildningen hade även tidigare skett då Skolöverstyrelsen var statens förvaltningsmyndighet för folkhögskolor och studieförbund (1919–1991). Dåtida statliga utredningar visar att regelmässig uppföljning av statligt stödd folkbildningsverksamhet förekommit sedan 1930-talet, och att enkätundersökningar gjordes redan på 1940-talet för att bland annat kartlägga ”föreläsningspublikens sammansättning och karaktär”.[4]

7.2.1 Självförvaltningsmodellen ställer höga krav på uppföljning och utvärdering

I samband med att självförvaltningsmodellen för folkbildning infördes, konstaterades att ”med en verksamhet, vars resultat främst skall värderas i relation till de mål som är fastställda för statligt bidrag, blir uppföljning och utvärdering en absolut nödvändighet”.[5] I de fall riksdag och regering delegerat befogenhet behövs en ökad uppföljning och rapportering samt en kontroll i efterhand av vilka resultat och effekter som uppnåtts.[6]

I samband med reformen 1991 när folkbildningen gick från regelstyrning till målstyrning poängterades att oavsett hur en verksamhet

[3] Prop. 1990/91:82. *om folkbildning.*
[4] SOU 1924:5. *Betänkande med utredning och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet*; SOU 1946:68. *Betänkande och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet*, s. 10.
[5] Prop. 1990/91:82. *om folkbildning*. s. 40.
[6] Prop. 1995/96:220. *Lag om statsbudgeten.* s. 21.

styrs är uppföljning och utvärdering viktiga instrument för att man ska kunna bilda sig en uppfattning om graden av måluppfyllelse.

7.2.2 Uppföljning och utvärdering på tre olika nivåer

Av folkbildningspropositionen 1991 framgår att ”det finns uppenbara behov såväl hos bildningsarbetets egna företrädare som hos stat och kommun av att kontinuerligt följa och utvärdera folkbildningsverksamheten”.[7] Folkbildningsaktörerna behöver kunskap för verksamhetsutveckling, Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna behöver underlag för resursfördelning och staten behöver underlag till att bedöma måluppfyllelsen och till att rapportera till riksdagen.

7.2.3 Vissa krav på form och innehåll

I samband med reformeringen av stödet till folkbildningen klargjordes också vad uppföljning respektive utvärdering av folkbildningen borde innehålla: en uppföljning skulle beskriva vad studieförbund och folkhögskolor presterar, medan en utvärdering skulle belysa prestationernas effekter och kvalitet. Vidare framgår av propositionen att uppföljningen och utvärderingen ska inriktas på folkbildningens grundläggande kännetecken och hur dessa förverkligas.[8]

Samtidigt poängterades att formerna för uppföljning och utvärdering måste få utvecklas och anpassas under de första verksamhetsåren med de nya förutsättningar som självförvaltningsmodellen innebar.[9]

7.2.4 Statens styrning av uppföljning och utvärdering på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna

Uppföljnings- och utvärderingsuppgift är reglerad i statsbidragsförordningen

Sedan Folkbildningsrådet bildades och tilldelades myndighetsuppgiften att hantera statsbidraget till folkbildningen har rådet enligt förordningen också haft i uppgift att ”kontinuerligt följa upp och utvär-

[7] Prop. 1990/91:82. *Om folkbildning.* s. 10.
[8] Prop. 1990/91:82. *Om folkbildning.* s. 10, s. 40.
[9] Prop. 1990/91:82. *Om folkbildning.* s. 40.

dera verksamheten i förhållande till statens syfte med statsbidraget och de villkor som föreskrivits för att statsbidrag skall utgå”.[10] Samma uppgift gäller för SISU Idrottsutbildarna sedan 2007 då SISU Idrottsutbildarna blev fristående från Folkbildningsrådet och själva hanterar sin del av statsbidraget. Utöver det framgår av förordningen att Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ska, i enlighet med de riktlinjer som regeringen årligen meddelar, lämna regeringen sådana sakuppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering. Det är alltså även i de årliga riktlinjerna som regeringen har möjlighet att styra aktörernas särskilda uppföljnings- och utvärderingsinsatser.

Ökade återrapporteringskrav i regeringens riktlinjer till Folkbildningsrådet

Regeringen har under de senaste 20 åren ställt allt fler återrapporteringskrav i sina riktlinjer till Folkbildningsrådet. Flera av återrapporteringarna avser rådets uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Dels ska rådet redogöra för sina uppföljnings- och utvärderingsinsatser, dels ska de genomföra utvärderingarna i syfte att kunna återrapportera det som regeringen har efterfrågat.

Regeringen gjorde i prop. 2006/07:192 bedömningen att 1991 års modell för utvärdering hade vissa brister, bland annat att återrapportering till riksdagen inte hade kunnat ske varje mandatperiod. Detta hade också uppmärksammats vid Riksrevisionens granskning 2004.[11] Med anledning av detta uttalade riksdagen att regeringens återrapportering av folkbildningen till riksdagen bör förstärkas.[12] För Folkbildningsrådet fick det konsekvenser i form av förändrade krav på återrapportering. Sedan 2005 ska Folkbildningsrådet enligt regeringens riktlinjer årligen lämna en samlad bedömning av effekterna av folkbildningens insatser.[13]

2012 års statliga utredning bedömde att den rapporteringen behövde utvecklas, dels i förhållande till syftena med bidraget, dels med avseende på statens intentioner att folkbildningen bör nå ut till nya

[10] SFS 1991:977. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*, 3 §.
[11] Riksrevisionen (2004). *Offentlig förvaltning i privat regi*, RiR 2004:15.
[12] Prop. 2005/06:192. Lära, växa, förändra, Regeringens folkbildningsproposition, bet 2004/05: KrU6, rskr. 2004/05:197.
[13] SOU 2012:72. *Folkbildningens samhällsvärden – en ny modell för statlig utvärdering*.

medborgargrupper.[14] Med anledning av bland annat den efterföljande propositionen specificerade regeringen återrapporteringskravet i riktlinjer för 2015 i linje med utredningens förslag: Folkbildningsrådet skulle utveckla arbetet med uppföljning och utvärdering av folkbildningen, och i sin uppföljning tydligare utgå ifrån de fyra syftena för statsbidraget till folkbildningen samt göra en bedömning av verksamheten. I riktlinjerna året därpå ställdes också krav på att resultatet av Folkbildningsrådets uppföljnings- och utvärderingsinsatser skulle utgöra grund för Folkbildningsrådets samlade bedömning. Detta återrapporteringskrav ligger kvar än i dag.

I regeringens riktlinjer till Folkbildningsrådet ges även särskilda uppföljnings- och utvärderingsuppdrag. Det har på senare år gällt bland annat fyra rapporter om kontrollen av statsbidraget till studieförbunden och flera återrapporteringar av hur demokratisyftet uppfylls. Återapporteringar har också önskats om folkbildningens uppdrag inom funktionshinderpolitiken och om jämställdhetsintegrering.

I riktlinjerna är Folkbildningsrådet även ålagd att rapportera en rad statistiska uppgifter avseende verksamheter vid folkhögskolor och studieförbund. I redovisningen ska bland annat ingå hur bidraget har fördelats mellan olika bidragsmottagare, vilken verksamhet som har bedrivits och i vilken omfattning, deltagarnas bakgrund med mera.

Regeringens styrning av uppföljnings- och utvärderingsarbetet på SISU Idrottsutbildarna

På motsvarande sätt som Folkbildningsrådet har även SISU Idrottsutbildarna en skyldighet att varje år i en rapport redovisa en samlad bedömning av hur de fyra syftena med statsbidraget enligt förordningen om statsbidrag till folkbildningen har uppnåtts. Rapporten ska även omfatta en analys av innehåll, utveckling och kvalitet avseende den studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet som statsbidraget har använts till. Rapporten ska utgå ifrån de resultatindikatorer som anges i budgetpropositionen.[15]

[14] SOU 2012:72. *Folkbildningens samhällsvärden – en ny modell för statlig utvärdering.*
[15] Regeringsbeslut (2023). *Riktlinjer för budgetåret 2024 avseende studieförbundet SISU Idrottsutbildarna i fråga om användningen av anslagen 14:1 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*, 2023-12-14, U2023/03491, U2023/03569.

7.3 Statens uppföljning och utvärdering

7.3.1 Intentionerna från början

När självförvaltningsmodellen infördes och utvärderingsformerna bestämdes var tanken att staten skulle dels ta del av Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas utvärderingar och göra en bedömning utifrån det, dels ansvara för fristående fördjupade utvärderingar som skulle genomföras vart tredje år. Det kunde enligt regeringen ske i form av tidsbegränsade dock regelbundna uppdrag till en särskild utredare eller en forskningsinstitution. I proposition som kom 1998 ändrades intervallet för statens egna utvärderingar till att bli var femte år.

7.3.2 Genomförda statliga utvärderingar

Som beskrivits ovan var tanken från början att statliga utvärderingar skulle ske vart tredje år. I realiteten har statliga utvärderingar kommit till stånd betydligt mer sällan. Sedan självförvaltningsmodellen infördes 1991 har tre utredningar genomförts inom kommittéväsendet (1996, 2001 och 2012) och en utvärdering av Statskontoret (2018).

De två första statliga utredningar inom kommittéväsendet[16] och Statskontorets rapport från 2018 utvärderade om statens syften med statsbidraget hade infriats. Den tredje utredningen inom kommittéväsendet[17] handlade om hur staten borde utvärdera statsbidraget till folkbildningen.

Samtliga fyra genomförda utredningar har bedömt att den statsbidragsfinansierade verksamheten vid folkhögskolor och studieförbund bidrar till att uppfylla statens syften med bidraget. Utredningarna är också överens om att självförvaltningsmodellen i stora drag har fungerat väl. Samtidigt lyfts fram några olika förbättringsområden. Ett utvecklingsområde som påpekats i flera utredningar är den statliga utvärderingen av folkbildningen.

[16] SOU 1996:159. *Folkbildningen – en utvärdering* och SOU 2004:30. *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor*.
[17] SOU 2012:72. *Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statliga utvärdering.*

Den första statliga utvärderingen

Den första utvärderingen efter reformen, konstaterade att den bidragsberättigade folkbildningsverksamheten vid studieförbund och folkhögskolor bedrevs i god överensstämmelse med de statliga syftena för statsbidragen. De undersökningar som utredningen hade genomfört visade att deltagarna var nöjda med resultatet av sina studier och med verksamheten generellt.

När det gäller den statliga utvärderingen av folkbildningen ansåg man att andra former än kommittéväsendet bör prövas. Det efterfrågades en fastare organisation som har möjlighet att arbeta mer långsiktigt än den av tid och direktiv låsta kommittén. Utredningen bedömde samtidigt att Folkbildningsrådet även fortsättningsvis skulle främst följa upp och utvärdera effekterna av rådets statsbidragsfördelning för att kartlägga hur statens syften med statsbidraget uppfyllts. Det ansågs också angeläget att rådet hade en nära och frekvent kontakt med forskare.[18]

Den andra statliga utvärderingen

Även den andra statliga utvärderingen av folkbildningen efter reformen, bedömde att den bidragsfinansierade verksamheten vid studieförbund och folkhögskolor uppfyllde statens syften och intentioner med statsbidraget. Utredningen gjorde också bedömningen att Folkbildningsrådet väl hade uppfyllt statens förväntningar och att rådets dubbla uppdrag inte hade påverkat rådets myndighetsutövning negativt. Men utredningen påpekade också vissa områden där de bedömde att folkbildningen behövde vidta åtgärder för att komma till rätta med olika brister och tillkortakommanden. Exempelvis fann utredningen att det fanns skäl att fördjupa utvärderingsfunktionen och att det bör prövas möjligheter att i större utsträckning genomföra externa utvärderingar.[19]

[18] SOU 1996:159. *Folkbildningen – en utvärdering.*
[19] SOU 2004:30. *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor.*

Den tredje statliga utvärderingen fokuserade på utvärderingsmodellen

Den tredje statliga utredningen fick i uppdrag att se över utvärderingen av folkbildningen. Utredningens övergripande slutsats var att de tidigare statliga utvärderingarna inte hade uppmärksammat folkbildningens syftesuppfyllelse tillräckligt väl. Utvärderingarna hade koncentrerat sig snarare på formerna än på resultaten av folkbildningens verksamhet, och att de inte hade kunnat redovisa effekterna eller nyttan av folkbildningens samlade verksamhet på en övergripande nivå. Utredningen bedömde också att utvärderingarna hade genomförts alltför sällan och tagit stora resurser i anspråk, tidsmässigt och ekonomiskt.

Utredningen lade fram ett förslag på ett nytt utvärderingssystem. Man bedömde att det var viktigt att systemet skulle kännetecknas av oberoende och flervetenskaplighet, samt fungera som ett relevant underlag för politiskt beslutsfattande. Enligt utredningen var det också viktigt att systematiskt inkludera såväl studieförbund som folkhögskolor i studierna. Utredningen förordade att kommande utvärderingar av folkbildningen skulle genomföras av två statliga analysmyndigheter: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och Myndigheten för kulturanalys (MYKA). Utvärderingsuppdragen skulle tas fram av en interdepartemental arbetsgrupp som skulle avspegla de politikområden där folkbildningens effekter förväntades uppkomma, såsom utbildning, arbetsmarknad, kultur, folkhälsa och civilsamhälle.[20]

Statskontorets utvärdering lyfte fram några förbättringsområden men var över lag positiv

Utöver de utredningar som staten har gjort inom ramen för kommittéväsendet har regeringen vid ett tillfälle gett ett utvärderingsuppdrag till Statskontoret. Uppdraget från regeringen handlade om att göra en samlad utvärdering av folkbildningen, vilket Statskontoret genomförde utifrån statens fyra syften med statsbidraget till folkbildningen.

Statskontorets övergripande bedömning var att folkbildningen kan ha stor betydelse för dem som deltar i verksamheten. Samtidigt

[20] SOU 2012:72. *Folkbildningens samhällsvärden – en ny modell för statlig utvärdering.*

bedömde Statskontoret att folkhögskolor och studieförbund behövde utveckla flera områden. Bland annat lyftes behovet av att nå grupper utanför folkbildningens traditionella målgrupper och att utveckla utbud inom ramen för de kulturinriktade aktiviteterna och kurserna. Statskontoret konstaterade också att Folkbildningsrådet hade till synes lyckats väl att hantera sina dubbla roller att agera i myndighets ställe och samtidigt fullgöra medlemsuppgifter.[21]

Riksrevisionens granskningar

Utöver de statliga utvärderingarna har statsbidraget till folkbildningen utretts och granskats av Riksrevisionsverket (RRV) 1999, och av Riksrevisionen 2004, 2011 och 2022. Eftersom Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen och beslutar självt vilka granskningar som ska genomföras har dessa granskningar inte tillkommit på regeringens initiativ.

I och med att Riksrevisionens granskningar huvudsakligen varit fokuserade på kontroll beskrivs granskningarna något närmare i kapitel 16.

7.3.3 Statens resultatuppföljning i budgetpropositionen

Regeringen ska enligt budgetlagen årligen i budgetpropositionerna till riksdagen lämna en samlad resultatredovisning av utvecklingen av den statsbidragsfinansierade folkbildningsverksamheten. Eftersom riksdagen har beslutat om mål för folkbildningspolitiken har regeringen också varit skyldig att i budgetpropositionerna följa upp måluppfyllelsen av folkbildningen. Regeringen skriver att de bedömer måluppfyllelsen som i själva verket handlar om bedömningar om syftena med statsbidraget till folkbildningen uppfylls.

Resultatuppföljningen görs med hjälp av ett antal resultatindikatorer som till stora delar har hämtats från Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas återrapporteringar. Enligt regeringen har de för sina bedömningar hämtat underlag i redovisningar från Folkbild-

[21] Statskontoret (2018). *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget.* Slutrapport 2018:10.

ningsrådet, SISU Idrottsutbildarna, Myndigheten för yrkeshögskolan, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Statistiska centralbyrån.[22]

7.3.4 Ett statligt program för folkbildningsforskning Mimer

För att stärka forskningsområdet inrättades 1990 ett nationellt program för folkbildningsforskning, Mimer, förlagd till Institutionen för pedagogik och psykologi vid Linköpings universitet. I Mimers uppgift ingår bland annat att bedriva och stimulera till forskning inom folkbildningsområdet oavsett vetenskaplig inriktning. Mimer har också till uppgift att sprida forskningsresultaten i form av antologier och lättillgängliga vetenskapliga småskrifter.[23]

7.3.5 Uppföljningar gjorda av övriga aktörer

Andra aktörer har också genomfört uppföljningar och utvärderingar som i varierande grad omfattar folkbildningen. Eftersom SCB är en statistikansvarig myndighet för folkbildningsstatistiken, exklusive statistiken för SISU Idrottsutbildarna, publicerar de utöver statistiken även uppföljningsrapporter inom området. Under 2022–2023 har myndigheter publicerat tre uppföljningsrapporter: Uppföljning av allmän kurs på folkhögskolan, Social bakgrund hos nybörjare på särskild kurs – folkhögskola och Grundläggande behörighet efter folkhögskolans allmänna kurs 2007–2020.

7.4 Folkbildningsrådets uppföljning och utvärdering

7.4.1 Tydliga förväntningar på aktörernas uppföljning och utvärdering när självförvaltningsmodellen infördes

När självförvaltningsmodellen infördes och ansvaret för uppföljning och utvärdering fördelades mellan olika aktörer betonades att det övergripande syftet med Folkbildningsrådets uppföljning och utvärdering är att ta fram kunskap för verksamhetsutveckling och för Folkbildningsrådets resursfördelning.

[22] Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023*, *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*, s. 171.
[23] Prop. 1997/98:115. *Folkbildning*, s. 24.

Av folkbildningspropositionen 1991 framgår att verksamhetsuppföljningen förväntades genomföras varje år, medan den djupare utvärderingen av verksamheten skulle ske vart tredje år.[24] De årliga uppföljningarna förväntades framför allt innehålla kvantitativa uppgifter, till exempel fördelning av statsbidraget, antal kurser och studiecirklar, kulturarrangemang, deltagare och ämnesinriktning. Man gav också exempel på vilka frågor staten skulle vilja ha svar på. Det handlade exempelvis om i vilken utsträckning deltagare från prioriterade målgrupper hade rekryterats, hur väl arrangörerna hade anpassat olika verksamhetsformer till behoven hos personer med funktionsnedsättningar, samt vilka ämnesområden och aktiviteter som främst hade beviljats statsbidrag. Men även frågor av mer kontrollkaraktär bedömdes vara relevanta, exempelvis vilka gränser aktörerna hade satt upp mot oönskad verksamhet.[25]

Den fördjupade utvärderingen skulle däremot innehålla kvalitativa studier som bland annat ger mer information om deltagarna i verksamheten och om hur verksamheten fungerar. Utvärderingen skulle även innehålla Folkbildningsrådets kvalitativa bedömningar och analyser av den verksamhet som genomförts samt vilka konsekvenser detta medförde för den fortsatta verksamheten. Vidare poängterades att det var angeläget att utvärderingarna skulle vara objektiva och inte skulle ge företräde för någon grupps särintresse.[26]

Eftersom uppgiften att få fram kvalitativa data var resurskrävande, hade särskilda medel beräknats för detta ändamål under det samlade statsbidraget till folkbildningen.[27] Resurser för utvecklingsarbete ingick i det samlade anslaget till Folkbildningsrådet.

7.4.2 Organiseringen och genomförandet av uppföljning och utvärdering på Folkbildningsrådet

Även om det fanns relativt tydliga förväntningar på Folkbildningsrådets uppföljning och utvärdering, är det Folkbildningsrådet som fattar beslut om organisationen och resurstilldelningen för uppföljnings- och utvärderingsverksamheten, samt vilka prioriteringar som ska göras.

[24] Prop. 1990/91:82. *om folkbildning*.
[25] Prop. 1990/91:82. *om folkbildning*.
[26] Prop. 1990/91: 82. *om folkbildning*. s. 42.
[27] Ibid.

Utvärderingsstrategierna har varit grunden för utvärderingsverksamheten

Sedan 2010 har Folkbildningsrådets arbete med utvärderingar och analyser utgått från de tre strategier som Folkbildningsrådet har haft för sin uppföljnings- och utvärderingsverksamhet.[28] Den senaste strategin avsåg för perioden 2019–2022 och någon ny strategi har inte beslutats eftersom det pågår ett arbete med omorganisering av analys- och utvärderingsarbetet på Folkbildningsrådets kansli. Under 2024 planerar Folkbildningsrådet att inrätta en analysenhet med fyra tjänster.[29] Syftet med den nya enheten är att förstärka Folkbildningsrådets kapacitet kring utvärdering och uppföljning.

Strategierna anger de övergripande perspektiven för utvärderingsverksamheten, mer specifika inriktningar för utvärderingar respektive särskilda studier samt hur arbetet ska organiseras och genomföras.

Rådet har haft en expertgrupp knuten till utvärderingsverksamheten

År 2007 inrättade Folkbildningsrådet en separat enhet för utvärdering och samtidigt etablerades en rådgivande expertgrupp för utvärderingar. Gruppen har också fungerat som en del i kvalitetssäkringen av utvärderingsverksamheten. Expertgruppens uppgift har varit att ge utvärderingsverksamheten riktning samt utarbeta förslag på vilka utvärderingar som ska genomföras och på vilka utvärderingsfrågor som behöver besvaras.[30] Gruppen består av personer med forsknings- och utvärderingskompetens samt av företrädare för Folkbildningsrådets medlemmar, myndigheter och den nationella politiken.[31]

Omvärldsanalys är en viktig del i arbetet

Enligt Folkbildningsrådet görs en systematisk omvärldsanalys för att säkra utvärderingarnas och de särskilda studiernas förankring och relevans inom det folkbildningspolitiska området och för folkbildningens aktörer.

---

[28] Strategierna har avsett perioderna 2010–2014, 2016–2018 respektive 2019–2022.
[29] Folkbildningsrådet (2024), *PM om Folkbildningsrådets utvecklingsarbete kring uppföljning och kontroll*.
[30] Folkbildningsrådet (2016). *Folkbildningens frihet och värde – Metaperspektiv på folkhögskolor och studieförbund*.
[31] Folkbildningsrådet (2023). *Årsredovisning 2022*.

Många analys- och utvärderingsrapporter har publicerats

Enligt Folkbildningsrådet genomförs utvärderingsverksamheten relativt självständigt i relation till Folkbildningsrådets kansli. Folkbildningsrådet har i sitt utvärderingsarbete i hög grad vänt sig till forskare, och fristående aktörer från folkbildningen.

Som det redan beskrivits tar Folkbildningsrådet fram flera rapporter med analys- och utvärderingsinnehåll på regeringens önskemål. Utöver det utarbetas rapporter inom ramen för Folkbildningsrådets arbete med kunskapsutveckling, som syftar till att bygga upp en kunskapsbank om folkbildningen.[32] Dessa rapporter delar Folkbildningsrådet in i utvärderingar respektive särskilda studier. För varje enskild utvärdering och studie utarbetas en egen projektplan som specificerar syftet, inriktningen och genomförandet med just den specifika studien.

Utvärderingsrapporter

I utvärderingarna undersöks i vilken utsträckning och på vilka sätt som folkbildningsverksamhet svarar mot statens syften med stödet till folkbildningen. Även folkbildningens förutsättningar att genomföra arbetet med att uppnå syftena belyses. För att säkra utvärderingarnas förankring och relevans inom det folkbildningspolitiska området utformas utvärderingarna mot bakgrund av en omvärldsanalys.

Under perioden 2011–2024 har Folkbildningsrådet genomfört cirka 20 utvärderingar. Några utvärderingar avser både folkhögskolor och studieförbund medan de flesta är inriktade på antingen folkhögskolor eller studieförbund. Enligt Folkbildningsrådet har dock mer analyser och utvärderingar gjorts om verksamheten vid studieförbund än om den vid folkhögskolorna.[33] Rådet har också genomfört en metautvärdering av verksamheten som bygger på Folkbildningsrådets nationella utvärderingar 2010–2014.[34] Resultaten från Folkbildningsrådets uppföljnings- och utvärderingsinsatser är sedan grund för Folkbildningsrådets årligen återkommande återrapportering till regeringen, Folkbildningens betydelse för samhället.

[32] Folkbildningsrådet (2024). *En sammanställning av Folkbildningsrådets uppföljningar och utvärderingar*, dnr Komm2024/00343/U 2022:01-1.
[33] Möte med företrädare för Folkbildningsrådet 2024-03-01.
[34] Folkbildningsrådet (2016). *Folkbildningens frihet och värde. Metaperspektiv på folkhögskolor och studieförbund.*

Särskilda studier kompletterar utvärderingar

Folkbildningsrådet genomför också ett antal särskilda studier per år. Under perioden 2015–2024 har Folkbildningsrådet publicerat drygt 20 sådana rapporter.[35] Tanken är att de särskilda studierna ska komplettera Folkbildningsrådets utvärderingar. Syftet med de studierna är att bidra till återrapporteringen till regeringen och få fördjupad kunskap om resultaten från Folkbildningsrådets uppföljning av bidragsvillkor och fördelningssystem. Särskilda studier ger också input inför Folkbildningsrådets arbete med formulering av ramverk och fördelning av statsbidrag. Särskilda studier genomförs antingen av kansliets handläggare eller av externa utvärderare och skribenter.

Initiativ till särskilda studier och studiernas inriktning kan komma från olika håll: Folkbildningsrådets kansli, Regeringskansliet eller Folkbildningsrådets styrelse och medlemsorganisationer. Särskilda studier behöver inte alltid vara kopplade till statens syften med bidraget utan det är Folkbildningsrådets kunskapsbehov som oftast styr vad som ska undersökas. En del särskilda studier är små, andra mer omfattande.[36] Exempel på särskilda studier som publicerades 2023 är regeringsuppdraget ”Folkhögskolans deltagare med en intellektuell funktionsnedsättning” och en egeninitierad studie ”Breddat deltagande på folkhögskolans estetiska kurser”.[37]

Utöver rapportverksamheten har Folkbildningsrådet också en cirkeldeltagarpanel i samarbete med undersökningsföretaget Novus, som rådet använder regelbundet för att genomföra undersökningar bland deltagarna.

7.5 Uppföljning och utvärdering hos studieförbunden och folkhögskolorna

I samband med att självförvaltningsmodellen infördes bedömde staten att studieförbunden och folkhögskolorna skulle ansvara för uppföljningen och utvärderingen på lokal nivå.

[35] Folkbildningsrådet (2024). *En sammanställning av Folkbildningsrådets uppföljningar och utvärderingar*, dnr Komm2024/00343/U 2022:01-1.
[36] Möte med företrädare för Folkbildningsrådet 2024-03-01.
[37] Folkbildningsrådet (2024). *Årsredovisning för 2023*. s. 23.

> Uppföljning och utvärdering på lokalnivå ska bidra till kontinuerlig kunskapsutveckling och ge aktörerna bättre förutsättningar att följa pågående arbete, analysera uppnådda resultat, och dra lärdomar för att kunna utveckla och prioritera verksamheten.[38]

Av 1991 års folkbildningsproposition framgår att utvärderingen på lokal nivå förväntas fokusera på frågor om vad som görs, varför och hur.[39] Vidare ansåg staten att utvärderingen på lokal nivå borde ha en processorienterad och främjande karaktär som skulle utgöra ett relevant underlag för utvecklingsarbete hos enskilda studieförbund, deras lokalavdelningar och folkhögskolorna.[40]

Både studieförbund och folkhögskolor genomför sina egna uppföljningar och utvärderingar som oftast syftar till att kunna kvalitetsutveckla den egna verksamheten. Även aktörernas bransch- och intresseorganisationer Studieförbunden i samverkan och Sveriges folkhögskolor genomför studier med uppföljande och utvärderande inslag. Exempelvis genomför Sveriges folkhögskolor med hjälp av Folkhögskolornas serviceorganisation en årlig nationell deltagarutvärdering, så kallad resultatrapport. Utvärderingen genomfördes under 2022 för andra året och besvarades av cirka 10 000 deltagare på 106 folkhögskolor. Tanken är att resultatrapporten främst ska användas för den enskilda folkhögskolan som en del i kvalitetsarbetet, men ett nationellt resultat presenteras också i en gemensam rapport.[41]

7.6 Uppföljning och utvärdering av folkbildningen på SISU Idrottsutbildarna

På motsvarande sätt som Folkbildningsrådet har även SISU Idrottsutbildarna enligt statsbidragsförordningen en skyldighet att kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till statens syfte med statsbidraget. Varje år sedan 2013 ska förbundet i en rapport redovisa en samlad bedömning av hur de fyra syftena med statsbidraget enligt förordningen om statsbidrag till folkbildningen har uppnåtts. Enligt riktlinjerna ska rapporten även omfatta en analys av innehåll, utveckling och kvalitet avseende den studie-, bildnings-

[38] Prop. 1990/91:82. *om folkbildning*. s. 43.
[39] Prop. 1990/91:82. *om folkbildning*. s. 43.
[40] Prop. 1990/91:82. *om folkbildning*. s. 43.
[41] Folkbildningsrådet (2022). *Uppföljningsrapport folkhögskolor – Folkbildningsrådets uppföljning av statsbidragsvillkor och genomförd verksamhet 2021*, dnr 22/00191.

och utbildningsverksamhet som statsbidraget har använts till. Rapporten ska utgå ifrån de resultatindikatorer som anges i budgetpropositionen. Vidare framgår av riktlinjerna att SISU Idrottsutbildarna även ska redovisa de uppföljning- och utvärderingsinsatser som har genomförts.[42]

7.6.1 Uppföljnings- och utvärderingsverksamheten har utvecklats men är fortfarande relativt liten

SISU Idrottsutbildarna har ingen långsiktig strategi för just uppföljnings- och utvärderingsverksamheten utan verksamheten utgår från de tvååriga uppföljningsplanerna.

När Statskontoret utvärderade folkbildningen 2018 beskrevs det som att ”SISU Idrottsutbildarna inte hade någon stark tradition av uppföljning, även om någon form av uppföljning har skett varje år”. Samtidigt konstaterades att intresset för, kraven på och behovet av uppföljning och utvärdering har ökat på senare år.[43]

Sedan 2018 har vissa åtgärder vidtagits för att utveckla arbetet. Den nyligen (januari 2024) framtagna och beslutade risk- och väsentlighetsanalysen har varit en viktig del i arbetet att utveckla uppföljnings- och utvärderingsverksamheten.

Mest kvantitativ verksamhetsuppföljning

Historiskt sett har uppföljningen på SISU Idrottsutbildarna handlat om att följa upp volymer på olika sätt. Varje år publicerar förbundet ”Idrottsrörelsen i siffror” som utgör även en del av verksamhetsberättelsen. På sin hemsida publicerar SISU statistik gällande folkbildningsverksamheten i idrottsföreningar även i tabellform.

Enligt SISU genomför de även enkäter riktade till deltagarna, vilket är känt som deltagaruppföljning.[44]

Den samlade bedömningen som SISU årligen återrapporterar till regeringen innehåller bland annat bedömningar av hur verksamheten

[42] Se till exempel *Riktlinjer för budgetåret 2024 avseende Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna i fråga om användningen av anslagen 14:1 och 14:2 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*.
[43] Statskontoret (2018). *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget.* Slutrapport 2018:10.
[44] Möte med företrädare för SISU Idrottsutbildarna 2023-12-19.

bidrar till statens syften med bidraget. Redovisningen sker till stora delar med hjälp av kvantitativa mått med tillhörande beskrivningar och analyser.

Få externa utvärderingar

Sedan 2007 då SISU Idrottsutbildarna organiserade sig i egen regi har förbundet utöver återrapporteringar till regeringen publicerat tre fördjupade utvärderingar av SISU:s folkbildande verksamhet. Rapporterna har initierats av SISU Idrottsutbildarna och genomförts i samarbete med forskare vid Göteborgs universitet, Linnéuniversitetet och Handelshögskolan i Stockholm.[45] Den senaste utvärderingen i RF-SISU Småland utgjorde samtidigt ett pilotprojekt för att undersöka om denna typ av studie kan användas även i andra distrikt. Det bedömes efteråt dock vara för omfattande att göra liknande undersökningar i hela landet.[46]

SISU:s folkbildningsverksamhet ingår inte i den årliga uppföljningen av statens stöd till idrott

Centrum för idrottsforskning (CIF) har regeringens uppdrag att följa upp statens stöd till idrotten. Eftersom det statliga stödet till SISU Idrottsutbildarna inte regleras i förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet, ingår inte heller SISU Idrottsutbildarnas verksamhet i CIF:s uppdrag att följa upp statens idrottspolitik. Enligt CIF utgör dock omfattningen på SISU:s folkbildningsverksamhet ett intressant mått på idrottsrörelsens utbildningsinsatser.[47] Därför utgör en av indikatorerna i CIF:s årliga uppföljning av statens stöd till idrott ideella ledares utbildning. Inom ramen för denna indikator redovisar CIF uppgifter om antalet arrangemang, deltagare och utbildningstimmar i SISU:s folkbildningsverksamhet.

[45] Hedberg, M., Hafen, N., Johansson, M., Stråhlman, O. (2023). *Utvärdering och uppföljning av RF-SISU Smålands arbete med föreningsutveckling genom folkbildning;* Söderman, Johan (2021). *Folkbildning i särklass – om folkbildningsmässig särart inom idrottsrörelsen.* FOU-rapport 2021:3; Einarsson, Torbjörn (2012). *Den framgångsrika idrottsföreningen – reflektioner från fokusgruppssamtal om framgång*. FoU-rapport 2012:1.
[46] Möte med företrädare för SISU Idrottsutbildarna 2023-12-19.
[47] Centrum för idrottsforskning (2024). *Statens stöd till idrotten – uppföljning 2023*, s. 104.

7.7 Distrikten har inget krav på att göra utvärderingar

SISU Idrottsutbildarna centralt tar del av distriktens utvärderingar i de fall sådana görs. Det finns dock inte någon systematik eller krav på att utvärderingar eller analyser ska göras. Även om distriktens uppföljningsverksamhet till viss del regleras i anvisningarna för folkbildningsverksamheten redan i dag är styrning och uppföljning av distriktens egen uppföljningsverksamhet ett av områdena som kommer att medföra åtgärder i kommande uppföljningsplan utifrån den nyligen beslutade risk- och väsentlighetasanalysen.[48]

7.8 Sammanfattande iakttagelser av dagens uppföljning och utvärdering

Nedan sammanfattas utredningens övergripande iakttagelser av den nuvarande utvärderingen av folkbildningen.

Den statliga utvärderingen har inte fungerat som det var tänkt

I samband med att självförvaltningsmodellen infördes beslutades också att staten skulle genomföra egna utvärderingar av folkbildningen. Statens ambitioner för tidsintervallerna för utvärderingar har varierat mellan tre och fem år, och i ett flertal utredningar har mer systematisk utvärdering från statens sida efterfrågats. Trots detta har statliga utvärderingar genomförts relativt sporadiskt – under en trettioårsperiod (1991–2022) har bara fyra utredningar genomförts. Samtidigt har flera olika förslag på modifierade modeller för statlig utvärdering presenterats men än i dag saknas ett långsiktigt system för en extern regelbunden utvärdering av statens stöd till folkbildningen.

Det är främst aktörernas egna utvärderingar och bedömningar som ligger till grund för regeringens bedömning

Trots att det ursprungligen var tänkt att uppföljning och utvärdering av verksamheten och dess effekter skulle ske på tre olika nivåer, har det mesta av den hittills genomförda uppföljningen och utvärderingen

[48] E-post från SISU Idrottsutbildarna 2024-02-28, dnr Komm2024/00345/U 2022:01-1.

skötts av Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna själva.[49] Även om regeringen i sin resultatredovisning skriver att underlaget hämtats från flera källor, däribland ett antal myndigheter, är det enligt utredningens bedömning framför allt folkbildningsaktörernas kvantitativa återrapportering som utgjort grunden till statens bedömningar.

Staten har utvecklat sin styrning av Folkbildningsrådets och SISU:s uppföljning och utvärdering

Även om den statliga oberoende utvärderingen inte har fungerat som det var tänkt från början, har staten utvecklat sin styrning av både Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Regeringen har ställt allt fler återrapporteringskrav som innebär antingen en återrapportering av uppföljnings- och utvärderingsverksamheten eller att genomföra utvärderingar av en viss specifik fråga.

Folkbildningsrådet har publicerat ett stort antal rapporter

Folkbildningsrådet publicerar ett antal analys- och uppföljningsrapporter varje år och enligt rådet har inriktningen på egeninitierade utvärderingar baserats på rådets strategi samt omvärldsbevakning. Det är svårt att få en klar bild av frekvensen och omfattningen av uppföljningar och utvärderingar som utförs av studieförbunden och folkhögskolorna. Det bör dock finnas goda förutsättningar att koordinera och dra lärdomar från varandras arbete med uppföljning.

Utvärderingsverksamheten hos SISU Idrottsutbildarna saknar systematik

SISU Idrottsutbildarna har till stora delar samma krav på att följa upp och utvärdera sin verksamhet som Folkbildningsrådet. Utredningens kartläggning visar dock att det har skett i betydligt mindre omfattning och inte heller lika strukturerat som hos Folkbildningsrådet. Utredningen ser dock positivt på att SISU Idrottsutbildarna under den senaste tiden börjat planera för mer systematiskt uppföljnings- och utvärderingsarbete.

[49] Dir. 2022:75. *Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden.*

8 Kontroll och granskning av statsbidraget till folkbildningen

I detta kapitel beskriver utredningen hur uppföljning och kontroll av statsbidraget till folkbildningen genomförs i dag[1]. Inledningsvis ges en kort introduktion till hur staten styr kontrollen hos Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Därefter beskrivs uppföljnings- och kontrollarbetet på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Det ges också en kortfattad beskrivning av hur kontrollen genomförs hos bidragsmottagarna, det vill säga studieförbunden, folkhögskolorna och RF-SISU-distrikten.

8.1 Statens styrning av uppföljning, kontroll och granskning inom folkbildningen

Folkbildningens självförvaltningsmodell bygger på tillit vilket innebär att staten litar på att folkbildningsaktörerna genomför den kontroll som behövs för att säkerställa att statsbidraget används korrekt och ändamålsenligt. Med anledning av de fall av fusk och felaktigheter inom studieförbundens verksamhet som uppdagats de senaste åren, särskilt den mer omfattande bedrägerihärvan i Järvaområdet i Stockholm, har dock staten börjat ställa allt fler krav på den kontroll som folkbildningsaktörerna gör.

[1] Med uppföljning menar utredningen den verksamhets- och kvalitetsuppföljning som görs i syfte att försäkra sig om att verksamheten följer gällande förordning, villkor, regler och rutiner. Verksamhetsuppföljning som görs i syfte att säkerställa att verksamheten svarar upp mot fastställda mål och syften hanteras i kapitel 7 som handlar om uppföljning och utvärdering.

8.1.1 Kontrollsystemet för statsbidragen har under lång tid varit tillitsbaserat …

Den tillitsbaserade modellen innebär att regeringen litar på Folkbildningsrådet som litar på studieförbunden och folkhögskolorna centralt som i sin tur litar på avdelningarna som litar på sina medlemsorganisationer och studiecirkelledarna. Samma logik gäller för styrningen av SISU Idrottsutbildarna.

Staten styr statsbidraget till folkbildningen genom att fastställa ändamål för anslagen, utfärda regleringsbrev för anslagen, förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen samt riktlinjer för Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna. När det kommer till kontroll och uppföljning av bidraget har det historiskt sett inte funnits några särskilda bestämmelser om själva kontrollen av statsbidraget mer än att uppföljning i förhållande till villkoren ska genomföras. Av 15 § i statsbidragsförordningen framgår att ”Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna ska kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till de syften som anges i 1 § och de villkor som föreskrivits för att statsbidrag ska lämnas”.[2]

8.1.2 … men statens krav på kontroll och uppföljning har ökat de senaste åren

Sedan självförvaltningsmodellen infördes har statens stöd till folkbildningen granskats vid ett flertal tillfällen och flera rekommendationer avseende kontroll har lämnats.[3] Det enda utökade krav som tillkommit under de tre följande decennierna efter införandet av självförvaltningsmodellen är kravet på att återrapportera arbetet med risk- och väsentlighetsanalysen och intern kontroll. Det fördes in som ett återrapporteringskrav i regeringens riktlinjer till Folkbildningsrådet 2012 efter att Riksrevisionen 2011 hade konstaterat att risk- och väsentlighetsanalyserna saknades i rådets arbete.[4]

[2] SFS 2015:218. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen.*
[3] Riksrevisionsverket (1999). *Folkbildning – styrning och kontroll*. RRV 1999:44, Riksrevisionen (2004). *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen*, RiR 2004:15, Riksrevisionen (2011). *Statens stöd till studieförbunden*. RiR 2011:12, Riksrevisionen (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning*, RiR 2022: 20.
[4] Riksrevisionen (2011). *Statens stöd till studieförbunden*, s. 65.

Med anledning av Riksrevisionens granskning 2022 har fler återrapporteringskrav avseende kontroll förts in i regeringens riktlinjer till Folkbildningsrådet. Bland annat ska Folkbildningsrådet avsätta behövliga medel för rådets egna förvaltningskostnader som inkluderar uppföljning, utvärdering och kontroll av statsbidraget till folkbildningen.[5]

Men det är inte bara granskningar och rekommendationer som på senare år har föranlett ökade krav från regeringen. Flera fall av omfattande bedrägerier har uppdagats inom studieförbundsverksamheten vilket har resulterat i utökade återrapporteringskrav avseende folkbildningsaktörernas kontrollarbete. Sedan 2021 ska Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna redovisa arbetet med den interna kontrollen av bidragshanteringen, resultatet av denna kontroll och vilka delar som ska vidareutvecklas.[6]

Regeringens styrning av kontrollen hos SISU Idrottsutbildarna har inte utvecklats i samma takt som hos Folkbildningsrådet. Först från 2023 infördes krav i riktlinjerna för SISU Idrottsutbildarna att använda riks- och väsentlighetsanalys som grund till kontroll. Från 2023 ska även SISU:s kontroller och vidtagna åtgärder redovisas för regeringen. Nyligen infördes även krav på att kostnader som SISU avsätter för kontroll ska redovisas.[7]

8.1.3 Begränsad statlig revision av statsbidraget

I samband med att Folkbildningsrådet bildades 1991 angav regeringen att Folkbildningsrådets redovisning och förvaltning årligen ska granskas av Riksrevisionsverket.[8] Statlig revision skrevs också in i statsbidragsförordningen: ”staten skall beredas möjlighet att utse en revisor i Folkbildningsrådet. Folkbildningsrådet skall ersätta staten för kostnaderna för denna revision”.[9] Med anledning av detta förordnade Riksrevisionsverket fram till 2003 en revisor i Folkbildningsrådet. I samband med att Riksrevisionsverket lades ner och Riksrevisionen bildades upphörde denna möjlighet, då Riksrevisionen övergick från

[5] Regeringsbeslut (2022). *Riktlinjer för budgetåret 2023 avseende Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslagen 14:1 och 14:3 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*
[6] Anges i riktlinjer för FBR och SISU år 2021 och framåt.
[7] Regeringsbeslut (2023). *Riktlinjer för budgetåret 2024 avseende Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna i fråga om användningen av anslagen 14:1 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*
[8] Prop. 1990/91:82. *om folkbildning*, s. 36.
[9] 10 § SFS 1991:977. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*.

att vara en myndighet under regeringen till att vara en myndighet underställd riksdagen.[10]

Av lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att Riksrevisionen inte har rätt att genom årlig revision granska organisationer som av riksdag och regering anförtrotts förvaltningsuppgifter men som inte är förvaltningsmyndigheter. Riksrevisionen har inte heller rätt att förordna en revisor i dessa organisationer. Regeringen har under denna period inte heller på annat sätt utsett någon statlig revisor trots att det fortfarande finns en bestämmelse kvar i statsbidragsförordningen som innebär att ”staten ska ges möjlighet att utse en revisor i Folkbildningsrådet”.[11] I april 2024 förordnade regeringen dock en person som revisor i Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna till och med den 1 juni 2026. Däremot får Riksrevisionen företa effektivitetsgranskningar inom dessa områden, vilket också har gjorts vid ett antal tillfällen.

8.2 Folkbildningsrådets uppföljning och kontroll av statsbidraget

Folkbildningsrådet har genom lag tilldelats uppgiften att hantera statsbidrag till folkbildningen och har därmed också en förordningsstyrd uppgift att regelbundet följa upp verksamheten i förhållande till de villkor som anges för att statsbidrag ska lämnas.[12]

8.2.1 Bidragsmottagarna kontrollerar och Folkbildningsrådet kontrollerar och följer upp

Även om det övergripande ansvaret ligger hos Folkbildningsrådet är i praktiken ansvaret för att kontrollera statsbidraget till stora delar delegerat till bidragsmottagarna. Det är därmed styrelsen vid enskilda folkhögskolor och studieförbund som ansvarar för att den verksamhet som får statsbidrag överensstämmer med de villkor som Folkbildningsrådet har bestämt. Folkbildningsrådet ansvarar för att genom uppfölj-

[10] Riksrevisionen bildades den 1 juli 2003 efter en konstitutionell förändring där dåvarande Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket lades ner och Riksrevisionen inrättades som en ny myndighet under riksdagen. Genom beslutet att inrätta en sammanhållen revisionsmyndighet markerade riksdagen betydelsen av att förstärka sin kontrollmakt på det ekonomiska området.
[11] 17 § SFS 2015:218. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*.
[12] 15 § SFS 2015:218. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*.

ning säkerställa att studieförbund och folkhögskolor utför den egna kontrollen så att felaktigheter så långt som möjligt förebyggs, upptäcks och rättas till. Om Folkbildningsrådet genom sin uppföljning upptäcker felaktigheter kan de helt eller delvis kräva tillbaka statsbidraget.[13] Sedan 2023 har Folkbildningsrådet tagit ett större ansvar för kontrollen vid studieförbund och folkhögskolor i fråga om urval, metod, analys och beslut om justerad verksamhet. Folkbildningsrådet har också sedan 2023 genomfört kontroller genom platsbesök.[14]

8.2.2 Resurser och organisering på Folkbildningsrådet

Det är Folkbildningsrådets representantskap som årligen fastställer en budgetram för Folkbildningsrådets förvaltning inklusive kontroll och uppföljning. Med andra ord är det medlemmarna, tillika bidragsmottagana som bestämmer resurser för den egna kontrollen såväl som Folkbildningsrådets kontroll och uppföljning.

Folkbildningsrådets verksamhet finansieras från och med 2024 av folkbildningsanslaget till studieförbund genom ett avlyft innan bidrag till studieförbund fördelas. Fram till 2024 tilldelades Folkbildningsrådet ett gemensamt anslag för studieförbunden och folkhögskolorna vilket innebar att avlyft för rådets förvaltningskostnader påverkade storleken på bidraget till både studieförbund och folkhögskolor.

Från och med 2023 står det i regleringsbrevet för anslag avseende 14:1 att ”Folkbildningsrådet ska från anslagsposten för studieförbunden avsätta behövliga medel för rådets egna förvaltningskostnader inklusive för uppföljning, utvärdering och kontroll av statsbidraget till folkbildningen”.[15] Regeringen har i de tidigare regleringsbreven inte explicit skrivit ut uppföljning, utvärdering och kontroll vilket kan tolkas som att regeringen betonar vikten av att avsätta behövliga medel även för kontrollarbetet. Tveksamheter kring tillräckliga resurser för att genomföra kontroll och granskning av statsbidraget framfördes bland annat av Riksrevisionen 2022.[16] Från och med budgetåret 2023 ska Folkbildningsrådet redovisa till regeringen hur mycket resurser de avsätter för uppföljning och kontroll.

[13] SFS 2015:218. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen.*
[14] Folkbildningsrådet (2024). *Årsredovisning 2023.*
[15] Regeringsbeslut (2023). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*. U2023/03491 (delvis) U2023/03567.
[16] Riksrevisionen (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning*, RiR 2022:20.

Ökade resurser till kontrollverksamheten de senaste åren

Av tabellen nedan framgår att Folkbildningsrådets budgetram har ökat med 20 miljoner kronor sedan 2017. Budgetram är det belopp som Folkbildningsrådets representantskap beslutar om att tilldela kansliets förvaltning. Enligt rådet har de nya medlen som tillförts möjliggjort fler tjänster inom uppföljning, granskning, juridik och handläggning.[17]

Enligt uppgifterna i Folkbildningsrådets årsredovisningar har kostnader för verksamhetsuppföljning/följa upp bidrag, där kontroll ingår, också ökat. Kostnader för kontroll och uppföljning har tredubblats sedan 2019, en ökning på 11,4 miljoner kronor. Enligt rådet har flera nya tjänster inom kontroll och granskning däribland inom avvikelsehanteringen tillkommit. Bara under 2021 utökades kansliet med sex tjänster inom uppföljning och kontroll.[18] Från 2023 särredovisar Folkbildningsrådet sina kostnader för granskningsärenden inom avvikelsehanteringen. Kostnaderna uppgick till 4,7 miljoner kronor, det vill säga nästan en tredjedel av de totala kostnaderna för uppföljning och kontroll.[19]

Tabell 8.1 Folkbildningsrådets budgetram och kostnader för förvaltning inkl. kontroll och uppföljning (inryms i posterna Följa upp bidrag och Verksamhetsuppföljning)

Miljoner kronor

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FBR:s budgetram		29,6	31,0	31,5	33,0	38,0	41,6	44,6	49,6
Administrationskostnader för myndighetsuppdrag	26,8	30,3	35,8	32,3	31,9	42,5	47,7	56,0	
Följa upp bidrag				4,8	5,2	7,6	8,5	16,2	
Verksamhetsuppföljning	6,9	7,7	6,6						

Källa: Folkbildningsrådets Årsredovisningar för 2015–2023. Folkbildningsrådet (2024). PM om Folkbildningsrådets utvecklingsarbete kring uppföljning och kontroll.

Fördelning, uppföljning och kontroll av bidraget görs delvis av samma personer

De flesta kontroll- och uppföljningsinsatser som Folkbildningsrådet genomför är verksamhetsspecifika, det vill säga utformade och riktade till antingen studieförbunden eller folkhögskolorna. Några en-

[17] Folkbildningsrådet (2024). *PM om Folkbildningsrådets utvecklingsarbete kring uppföljning och kontroll*.
[18] Folkbildningsrådet (2024). *PM om Folkbildningsrådets utvecklingsarbete kring uppföljning och kontroll.*
[19] Folkbildningsrådet (2024). *Årsredovisning för 2023*.

staka funktioner och åtgärder är delvis gemensamma, till exempel granskningar inom avvikelsehanteringen[20].

På Folkbildningsrådets kansli är det *Enheten för statsbidrag för folkhögskolor* respektive *Enheten för statsbidrag för studieförbund* som handlägger stöd, formulerar ramverk för dem, fördelar dem och genomför kontroller av hur de används. Det är därmed handläggare inom samma enhet som har de stödjande och främjande kontakterna med stödmottagarna som även tar fram förslag till villkor för statsbidraget. De formella besluten fattas dock av styrelsen eller generalsekreteraren. Statskontoret menar att det kan finnas en potentiell risk för att stödjande och främjande arbetsuppgifter som dominerar handläggarens arbete rent tidsmässigt, kan bidra till att förslagen till bidragsvillkor i för stor utsträckning följer stödmottagarnas behov.[21]

På *Rättsenheten* och *Enheten för verksamhetsstöd* finns även jurister, process- och organisationsutvecklare samt administrativt stöd som kan stötta handläggarna i deras fördjupade granskningar.[22] Sedan 2023 ligger granskningen inom avvikelsehanteringen inom enheterna för studieförbund respektive folkhögskola. Beslut om granskningar fattas av chefsjuristen och beslut om återkrav av statsbidrag och ytterligare åtgärder fattas av generalsekreteraren. Innan 2021, då avvikelsehanteringen var placerad på Enheten för verksamhetsstöd, fanns det ingen särskild funktion som tog hand om avvikelser utan de hanterades inom ramen för den ordinarie uppföljningen.

8.2.3 Ramar för Folkbildningsrådets uppföljning och kontroll av bidraget

För att säkerställa att statsbidraget används ändamålsenligt och att de bestämmelser som framgår av bidragsförordningen följs har Folkbildningsrådet fastställt villkor för statsbidraget till studieförbund respektive folkhögskolor. För att följa upp hur villkoren uppfylls har Folkbildningsrådet en uppföljningsprocess för studieförbund och en för folkhögskolor. Därtill har Folkbildningsrådet fastställda riktlinjer

[20] Folkbildningsrådet kallar numera denna process för granskningsverksamheten (tidigare avvikelsehanteringen). Utredningen använder i betänkandet *granskningar inom avvikelsehanteringen* för att tydliggöra denna process från all annan granskning som beskrivs i betänkandet.
[21] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.* Rapport 2023:19, s. 81.
[22] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*, Rapport 2023:19, s. 54.

för granskningen inom avvikelsehantering och riktlinjer för etik- och gränsdragningsarbete.

Folkbildningsrådets arbete med risk- och väsentlighetsanalyser har intensifierats de senaste åren

Av regeringens riktlinjer framgår sedan 2012 att Folkbildningsrådet ska arbeta med internkontroll av bidragshanteringen. Risk- och väsentlighetsanalyser är en viktig byggsten i organisationernas interkontroll. Det är med hjälp av riskanalyser organisationen kan utforma ett effektivt kontrollsystem. Enligt Folkbildningsrådet har de arbetat med riskanalyser i bidragsgivningen sedan flera år tillbaka men trots detta kritiserades rådets arbete med risk- och väsentlighetsanalyser i Riksrevisionens granskning 2022.[23] I slutet av 2022 startade Folkbildningsrådet ett omfattande arbete med att ta fram ett sammanhängande ramverk för Folkbildningsrådets risk- och väsentlighetsanalyser. Ramverket syftar till att upptäcka, bedöma och åtgärda risker såväl hos bidragsmottagare som i rådets eget internkontrollarbete. Folkbildningsrådet bedömer att ett riskbaserat arbetssätt i uppföljningen av studieförbunden och folkhögskolornas kommer att kunna implementeras fullt ut i samband med att de nya statsbidragssystemen träder i kraft 2024 för studieförbunden och 2025 för folkhögskolorna. För folkhögskolorna sker riskanalys i nuvarande system framför allt kopplat till urval inför uppföljningsbesöken, samt vid val av fördjupningsområden för uppföljningen.[24]

I början av 2024 tog Folkbildningsrådet fram en gemensam vägledning för studieförbund och folkhögskolor med målet att göra det enklare att arbeta fram riskanalyser och därigenom lättare att identifiera och åtgärda risker.

Folkbildningsrådet följer upp statsbidraget på olika sätt

Historiskt sett har Folkbildningsrådet utöver uppföljningen av bidragsmottagarens kontroller inte genomfört så många egna kontroller av bidragsanvändningen hos studieförbund och folkhögskolor.

[23] Riksrevisionen (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning*, RiR 2022:20, Riksrevisionen (2011). *Statens stöd till studieförbunden*, RiR 2011:12.
[24] Folkbildningsrådet (2023). *Årsredovisning för 2022.*

Samtidigt har rådet lämnat stor frihet för bidragsmottagare att utforma sina kontroller. De senaste åren har dock Folkbildningsrådet blivit mer involverad i de kontroller som studieförbunden gör. De styr till exempel urval i studieförbundens efterkontroller och ställer krav på utformningen av risk- och väsentlighetsanalyser.

Folkbildningsrådets uppföljning i kontrollsyfte innebär framför allt sammanställning och analys av bidragsmottagarens inrapporterad verksamhet, inskickad dokumentation och uppföljningsbesök vid studieförbund och folkhögskolor. De senaste åren har rådet arbetat med att utveckla den ekonomiska uppföljningen.[25]

Utöver de ovannämnda uppföljningsinsatserna bedriver rådet även så kallat etik- och gränsdragningsarbete som syftar till att utveckla gemensamma förhållningssätt i frågor som rör etiska vägval och gränsdragningar i folkbildningsarbetet.

Mer utförlig beskrivning av Folkbildningsrådets olika uppföljnings- och kontrollinsatser för bidragsanvändningen hos studieförbund och folkhögskolor ges i avsnitt 8.2.5 respektive 8.2.6.

8.2.4 Folkbildningsrådets granskning inom avvikelsehanteringen

Folkbildningsrådet har en särskild granskningsprocess i de fall det finns avvikelser eller misstankar om avvikelser från statsbidragsvillkoren i folkhögskolors och studieförbunds verksamhet. Det har historiskt kallats avvikelsehantering men kallas numera för granskningsverksamhet och innebär att rådet utreder statsbidragsanvändningen hos enskilda studieförbund och folkhögskolor. De beslut som fattas i granskningsärenden ska enligt Folkbildningsrådet fungera normerande och förväntas ha en förebyggande roll.[26]

Granskningen har utvecklats och förstärkts

Granskningen inom avvikelsehanteringen har utvecklats och formaliserats under de senaste åren. Enligt Folkbildningsrådet var det de omfattande fel som uppdagades 2019 som ledde till att avvikelsehanteringen både utvecklats och förstärkts. Folkbildningsrådet be-

[25] Folkbildningsrådet (2023). *Årsredovisning för 2022*, s. 19.
[26] Folkbildningsrådet (2023). *Årsredovisning 2022*.

slutade att granskningar inom avvikelsehanteringen skulle skötas av rådet och inte av studieförbunden, att det var motiverat att avvika från den förtroendemodellen som för övrigt finns.[27] Folkbildningsrådet rekryterade också tre handläggare för granskningsverksamheten. Enligt Folkbildningsrådet hade de tidigare saknat tillräckliga resurser för sådana fördjupade granskningar. De hade inte heller en tydligt definierad process för det.[28] Folkbildningsrådet beslutade 2021 om *"Riktlinjer för Folkbildningsrådets hantering av avvikelser"*.

I dag innebär granskningsprocessen inom avvikelsehanteringen att Folkbildningsrådet, efter att en misstänkt eller konstaterad avvikelse har identifierats, gör en analys och värdering av tillgänglig information. Vid behov ställs kompletterande frågor till det studieförbund eller den folkhögskola som granskningen avser. Om analysen inte föranleder någon ytterligare granskning avslutas ärendet eller hanteras genom att en särskild uppföljning inleds. Om anmälan och det inkomna underlaget tyder på brister som kan leda till sanktioner från Folkbildningsrådet öppnas ett avvikelseärende och Folkbildningsrådet påbörjar en granskning. Folkbildningsrådet bedömer i varje enskilt fall vilka underlag som krävs för att genomföra granskningen, det kan vara underlag från bidragsmottagaren, intervjuer eller verksamhetsbesök hos bidragsmottagaren, Folkbildningsrådets statistik och andra uppgifter, revisionsutlåtande, expertutlåtande eller underlag från andra relevanta aktörer. Därefter beslutar Folkbildningsrådet med utgångspunkt i granskningen antingen att ärendet ska avskrivas eller avslutas utan åtgärd, eller att tidigare utbetalt statsbidrag helt eller delvis ska återkrävas. Från 2022 publicerar Folkbildningsrådet samtliga avslutade granskningar inom avvikelsehanteringen på sin webbplats.

Granskningen av avvikelser har fortfarande utvecklingspotential

Riksrevisionen skrev i sin granskning av statsbidraget till studieförbunden 2022 att det då fanns risk för att avvikelser inte utreddes på ett enhetligt sätt av bidragsmottagarna och därmed kunde underlagen bli bristfälliga. Riksrevisionen noterade att det i vissa fall var berörda studieförbund som gjorde stora delar av utredningen i ären-

[27] Möte med företrädare för Folkbildningsrådet 2023-04-26.
[28] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*, Rapport 2023:19.

det.[29] Enligt Folkbildningsrådet har förtydligade rutiner tagits fram för en effektiv och tydlig rolltagning mellan studieförbunden och rådet samt för ökad likvärdighet hos studieförbunden.[30] I utredningens enkätundersökning till studieförbunden, som genomfördes i augusti 2023, bedömde hälften av studieförbunden att Folkbildningsrådets granskningar inom avvikelsehanteringen är ganska ineffektiv. Tre av tio studieförbund ansåg att ansvarsfördelningen mellan rådet och de enskilda studieförbunden är ganska otydlig.

Enligt Folkbildningsrådet har införandet av en visselblåsarfunktion och det relativt stora inflödet av signaler/ärenden sedan 2021 också inneburit en resursmässig utmaning. Eftersom rådet i dagsläget inte har något tekniskt systemstöd för handläggning av granskningsärenden, är den manuella handläggningen i kombination med komplexiteten i ärendena mycket tidskrävande.[31]

8.2.5 Folkbildningsrådets uppföljning och kontroll av statsbidraget till studieförbund

Det är studieförbundens styrelser som ansvarar för att den verksamhet som får statsbidrag överensstämmer med de villkor som Folkbildningsrådet har bestämt. Folkbildningsrådet ansvarar för att genom uppföljning säkerställa att studieförbund utför den egna kontrollen så att felaktigheter så långt som möjligt förebyggs, upptäcks och rättas till samt att studieförbund uppfyller de krav som ställs på mottagare av statsbidrag.[32]

Som tidigare har nämnts har Folkbildningsrådets uppföljning av studieförbundens kontroll utvecklats i flera avseenden under de senaste åren. Folkbildningsrådet har i viss mån börjat genomföra egna kontroller men har framför allt förändrat de kontroller som genomförs hos studieförbunden.

[29] Riksrevisionen (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning*, RiR 2022:20, s. 61.
[30] Folkbildningsrådet (2023). *Årsredovisning 2022*. s. 20.
[31] Möte med företrädare för Folkbildningsrådet, 2023-05-02.
[32] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till verksamhet i studieförbunden. Villkor och fördelning från och med 2024.*

Folkbildningsrådet genomför regelbunden uppföljning av studieförbunden

En ny uppföljningsprocess för studieförbunden togs fram och implementerades 2021. Enligt den följs statsbidraget till studieförbunden upp på följande sätt:

- Genomgång av årlig dokumentation av verksamheten.
- Bearbetning och sammanställning av den statistik som studieförbunden skickar in till Statistiska centralbyrån.
- Sammanställning av studieförbundens verksamhet i en rapport.

Utöver de ovannämnda insatserna gör Folkbildningsrådet uppföljningsbesök på samtliga studieförbund.

I och med det nya bidragsfördelningssystem som införs från 2024 kommer enligt uppgifter från Folkbildningsrådet mål- och resultatdialog att genomföras två gånger per år med varje studieförbund.

Folkbildningsrådet gör få egna kontroller men har i allt större utsträckning ställt krav på studieförbundens kontroller

De kontroller som Folkbildningsrådet själv gör utöver de ovannämnda uppföljningsinsatserna är rimlighetskontroller. Det innebär att Folkbildningsrådet årligen analyserar förbundens inrapporterade verksamhet för att identifiera volymökningar, och kan i förekommande fall begära att studieförbunden ska kontrollera specifika verksamheter.

Övriga efterkontroller genomför studieförbunden. Folkbildningsrådet kan dock ta initiativ till att organisera hur dessa kontrollinsatser ska genomföras. Till exempel ålade Folkbildningsrådet efter uppdagade fusk och oegentligheter studieförbunden att genomföra två utökade särskilda kontroller av sin verksamhet. Först ålades Studiefrämjandet efter konstaterandet att tidigare års missförhållanden inte tillräckligt utretts, att genomföra kontroll av hela sin verksamhet. Senare ålades övriga nio studieförbund, efter fallet i Järvaområdet, att kraftigt utöka sin kontroll. Den första utökade särskilda kontrollen omfattade verksamhetsåren 2017–2019. Den andra särskilda kontrollen genomfördes 2021 och avsåg verksamhet som genomförts under 2020.

Under 2023 genomförde Folkbildningsrådet en egen granskning av studieförbundens kostnadsersättningar i syfte att kontrollera om hanteringen av kostnadsersättningar hade förbättrats sedan Riksrevisionens kritik.

8.2.6 Folkbildningsrådets uppföljning och kontroll av statsbidraget till folkhögskolorna

Eftersom både verksamheten vid folkhögskolorna och bidragsfördelningen till folkhögskolorna skiljer sig från den som gäller för studieförbunden är också kontrollen av bidraget utformad och genomförd på ett annat sätt. Exempelvis framgår av förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen att Folkbildningsrådet ska granska kvaliteten i utbildningen inom de allmänna kurserna, inklusive folkhögskolornas eget kvalitetsarbete inklusive utfärdande av intyg. Därför kan rådets kontroll av folkhögskolan i flera avseenden snarare betraktas som tillsyn än sedvanlig kontroll av bidragsanvändningen.

En annan skillnad är att enskilda folkhögskolor är betydligt mindre enheter jämfört med enskilda studieförbund och Folkbildningsrådets roll ligger därför närmare verksamheterna. Exempelvis i de fall Folkbildningsrådet utreder felaktig användning av ett bidrag granskar Folkbildningsrådet direkt i kursverksamheten.[33]

Folkbildningsrådets uppföljning av bidragsanvändningen vid folkhögskolorna sker genom dokumentanalys, statistikanalys av inrapporterad verksamhet och besök. Under året genomför Folkbildningsrådet även uppföljning baserat på folkhögskolornas rapportering till SCB. Varje år görs även en uppföljning av folkhögskolornas ekonomi baserat på en enkät som går ut till samtliga skolor.

Uppföljningsbesök görs på relativt få folkhögskolor

Besök görs på ett urval av folkhögskolor med särskilt fokus på utvalda frågor medan dokumentanalys och statistisk analys avser samtliga skolor. De frågeställningar som tas upp samt vilka skolor som får besök väljs ut årligen. Under 2022 gjordes till exempel uppföljningsbesök vid tio folkhögskolor med syfte att få fördjupad kunskap

[33] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*, Rapport 2023:19.

om folkhögskolornas organisation och verksamhet.[34] Bland annat berördes också områdena internkontroll samt risk- och väsentlighetsanalys.[35] Besöken delades upp i två delar: ett verksamhetsbesök på våren där samtal fördes med deltagare, lärare och resurspersoner och ett digitalt möte på hösten med skolledning och styrelse. Inför besöken fick folkhögskolorna frågor kring ovanstående områden att besvara skriftligt.

Kvalitetsarbetet följs upp genom dokumentanalys

Dokumentanalys görs med särskilt fokus på folkhögskolornas kvalitetsarbete.[36] Folkbildningsrådet kontrollerar årligen att samtliga folkhögskolor inkommit med de dokument som Folkbildningsrådet ställt krav på att skicka in: årsredovisning, verksamhetsberättelse och revisionsberättelse. Folkbildningsrådet analyserar verksamhetsberättelsens villkorsstyrda delar, kontrollerar att årsredovisningen är fullständig och signerad samt att revisionsberättelsen är undertecknad och inte innehåller några allvarliga anmärkningar som kan ha bäring på statsbidragets användande.[37]

I de fall det finns större brister i folkhögskolornas redovisning av kvalitetsarbetet blir de och deras kommande årsredovisning föremål för extra uppföljning för att se resultatet av förbättringsåtgärden. Exempelvis skriver Folkbildningsrådet att de elva folkhögskolor som i sin redovisning av verksamheten för 2021 hade störst brister, kallades till digitala seminarier med Folkbildningsrådets handläggare under hösten 2022. Syftet med seminarierna var att informera folkhögskolorna vad Folkbildningsrådet förväntar sig av redovisningen av kvalitetsarbetets olika delar.[38]

[34] Folkbildningsrådet (2023). *Årsredovisning 2022*.
[35] Folkbildningsrådet (2022). *Uppföljningsrapport folkhögskolor – Folkbildningsrådets uppföljning av statsbidragsvillkor och genomförd verksamhet 2021*, dnr 22/00191.
[36] Folkbildningsrådet (2024). *Statsbidrag till folkhögskolor 2024. Villkor och fördelning*, dnr 23/00770.
[37] Folkbildningsrådet (2022). *Uppföljningsrapport folkhögskolor – Folkbildningsrådets uppföljning av statsbidragsvillkor och genomförd verksamhet 2021*, dnr 22/00191.
[38] Ibid.

Det finns även andra uppföljningsinsatser men kontrollerna genomförs enbart inom ramen för granskningsärenden och studeranderättsliga råd

Det finns även andra processer som är kopplade till uppföljning och granskning, exempelvis ärenden inom Folkbildningsrådets granskningsverksamhet, Folkhögskolornas studeranderättsliga råd samt referensgruppen för etik- och gränsdragning på folkhögskola. Dessa utgör en grund för bedömning av hur statsbidragsvillkoren uppfylls för varje folkhögskola.[39]

Folkbildningsrådet har haft ambitioner att de kommande åren ytterligare utveckla den ordinarie uppföljningen av folkhögskolan så att den blir mer riskbaserad och har ett tydligare fokus mot ekonomisk hantering av statsbidraget. Folkbildningsrådet planerar bland annat att samla in riskanalyser från folkhögskolorna för att identifiera områden för kontroll och stödinsatser som Folkbildningsrådet ska genomföra kommande år.[40]

8.2.7 Vidtagna åtgärder för förstärkt kontroll inom studieförbundsverksamheten

Med anledning av uppdagade fall av bedrägerier, fusk och felaktig bidragsanvändning inom studieförbundsverksamheten samt Riksrevisionens granskning har regeringen sedan 2021 årligen begärt att Folkbildningsrådet ska redovisa uppföljningsåtgärder avseende bidragsanvändningen hos studieförbunden.[41] Nedan följer en beskrivning av de åtgärder Folkbildningsrådet har rapporterat att de vidtagit. De flesta av åtgärderna är genomförda men det finns också åtgärder som är under arbete och några som är i planeringsfasen. Utredningens avsikt är inte att lämna en heltäckande lista över samtliga vidtagna åtgärder under 2020–2024 utan att beskriva dem i stora drag.

I april 2021 presenterade Folkbildningsrådet ett paket med 18 åtgärder i syfte att stärka studieförbundens kontroll, öka transparensen i statsbidraget och öka fokus på vikten av kvalitet i studieförbundens verksamhet. I paket ingick följande åtgärder.

[39] Folkbildningsrådet (2022). *Uppföljningsrapport folkhögskolor – Folkbildningsrådets uppföljning av statsbidragsvillkor och genomförd verksamhet 2021*, dnr 22/00191.
[40] Folkbildningsrådet (2024). *Årsredovisning 2023.*
[41] 2024-års återrapportering ska enligt riktlinjerna lämnas till regeringen den 10 maj 2024 vilket innebär att utredningen inte haft tillgång till detta.

Förebyggande åtgärder

1. Krav på registersamkörning under pågående verksamhet
2. Krav på digitala närvarolistor och digital signering
3. Effektivt åtgärdspaket för musikverksamheten
4. Direktinformation om bidragsvillkor till cirkelledare och nyanställda
5. Pilotprojekt med peer review
6. Samarbete med Polisens nationella operativa avdelning (Noa) och andra myndigheter
7. Demokratistärkande metoder utvecklas

Skärpningar av villkor

8. Tak på 480 studietimmar
9. Underrättelseskyldighet om fel och fusk
10. Utökade sanktionsmöjligheter för Folkbildningsrådet
11. Krav på revisionsintyg

Förbättring av efterkontrollen

12. Avvikelsehanteringen systematiseras
13. Internkontrollen skärps
14. Rimlighetskontrollen utökas

Övriga åtgärder

15. Ökad kapacitet för utredning och egen granskning
16. Visselblåsarfunktion förstärks
17. Uppföljningsmodellen utvecklas
18. Bidragssystemet till studieförbunden har ändrats.

De flesta åtgärder vidtogs redan under 2021

Återrapporteringen till regeringen som lämnades av Folkbildningsrådet i april 2022 handlade framför allt om redogörelsen för hur det tidigare presenterade åtgärdspaketet hade genomförts.[42] Av rapporten framgår att de arton åtgärderna till stora delar hade genomförts under 2021 och att Folkbildningsrådet bedömde att de redan på kort sikt sett effekter av åtgärderna. Under 2022 beslutades även om ett antal ändringar i bidragsvillkoren. Krav infördes på att studieförbunden ska göra löpande kontroll, det vill säga under verksamhetsårets gång. Efterkontrollen utvidgades till att den ska genomföras utifrån riskvariabler, risknivåer och rimlighetsanalys. Studieförbunden ska också samarbeta med varandra för att identifiera risker och utreda möjliga fel.

Fortsatta åtgärder under 2023 och 2024[43]

Enligt Folkbildningsrådet är den enskilt viktigaste åtgärden framåt för att stärka uppföljning och kontroll ett nytt bidragsfördelningssystem för studieförbunden. Det beslutades under 2023 och sjösattes den 1 januari 2024.

Andra åtgärder som syftar till förstärkt uppföljning och kontroll är följande:

- Från och med 2023 gör Folkbildningsrådet årligen en sammanställning av de risker som studieförbunden och Folkbildningsrådet ser. Detta fungerar som underlag för att bättre inrikta kontrollarbetet men också för att kunna vidta förebyggande åtgärder i verksamheten.
- Folkbildningsrådets styrning av studieförbundens efterkontroll har ytterligare utvecklats. Genom utökad dokumentation har en djupare analys av efterkontrollerna möjliggjorts. Studieförbunden får sedan en återkoppling och krav på eventuella handlingsplaner för att åtgärda brister.

[42] Folkbildningsrådet (2022). *Kontroll, transparens och kvalitet i studieförbundens verksamhet.*
[43] Hela avsnittet bygger på Folkbildningsrådet (2024). *PM om Folkbildningsrådets utvecklingsarbete kring uppföljning och kontroll*. 2024-02-13.

- Under 2024 planerar Folkbildningsrådet att utöka sina egna kontroller, såväl genom platsbesök som kontroll av dokument rörande ekonomi, verksamhet och samarbetsparter. Analys utifrån riskindikatorer kommer att ske även i verksamhetsstatistik för pågående år.
- När det gäller granskningar inom avvikelsehanteringen har anvisningar utformats för hur rapportering av oegentligheter ska ske till Folkbildningsrådet. En rutin för att polisanmäla oegentligheter har tagits fram och riktlinjer har utformats för konsekvensanalyser och proportionalitetsbedömningar vid återkrav.
- För att öka transparensen kring hur statsbidrag används i verksamheten pågår ett arbete med att finna lösningar för hur studieförbundens ekonomi ska kunna redovisas på kostnadssidan.
- I november 2023 inrättades en rättsenhet på Folkbildningsrådet med tre juristtjänster. Under 2024 inrättas en analysenhet med fyra tjänster. De nya enheterna förstärker Folkbildningsrådets kapacitet kring uppföljning, utvärdering, granskning och uppföljning.

8.2.8 Vidtagna åtgärder i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnade flera rekommendationer till Folkbildningsrådet. Nedan beskrivs kortfattat hur Folkbildningsrådet har arbetat för att motsvara dem.

1. Tydliggör villkoren så att studieförbundens utbetalning av statsbidraget baseras på tillräckliga underlag och likvärdiga bedömningar vad gäller gränsdragningar till annan verksamhet.

Folkbildningsrådets åtgärder:

- Nya bidragsvillkor förtydligar och skärper kraven på kostnadsersättningar och underlag för dessa, gällande såväl ersättningar till privatpersoner som samarbetsparter.
- Nya bidragsvillkor som förtydligar studieförbundets ansvar för verksamhet som genomförs med samverkande part. Förtydligande har gjorts om att kostnadsersättning inte får bytas mot bidragsförmedling.

- Ett helt nytt fördelningssystem där incitament att rapportera stora volymer verksamhet med samarbetsparter har försvagats kraftigt.

2. Se till att studieförbundens överenskommelser om kostnadsersättningar till samverkansparter dokumenteras så att objektivitet och insyn kan säkerställas.

Folkbildningsrådets åtgärder:

- Nytt bidragsvillkor som tillgodoser rekommendationen: en kostnadsersättning ska alltid förknippas med en specifik folkbildningsverksamhet och behovet av ersättningen ska vara dokumenterad.

3. Utveckla risk- och väsentlighetsanalyserna vid studieförbunden och Folkbildningsrådet så att de tillsammans kan användas på ett systematiskt sätt i kontrollarbetet av studieförbundens folkbildningsverksamhet.

Folkbildningsrådets åtgärder:

- Utbildningsinsatser kring risk- och väsentlighetsanalys har genomförts såväl i Folkbildningsrådet som för studieförbund och folkhögskolor. En publikation har utarbetats och spridits till studieförbunden: Risk- och sårbarhetsanalys i folkbildningen – en vägledning (2024).
- Det nya bidragssystemet kräver av studieförbunden att de gör en risk- och sårbarhetsanalys av hela sitt verksamhetsåtagande. Dessa analyser bedöms av Folkbildningsrådet, som i sin tur gör en risk- och väsentlighetsanalys av hela studieförbundsverksamheten.
- Studieförbundens efterkontroller ska baseras på risk- och sårbarhetsanalys.

4. Effektivisera kontrollen genom att slå ihop studieförbundens efterkontroller med rådets uppföljning till en samlad efterkontroll. Rådet bör ansvara för genomförandet.

Folkbildningsrådets åtgärder:

- Folkbildningsrådet styr numera studieförbundens efterkontroll avseende urval, process och metod. Detta gör kontrollen mer transparent och likvärdig.
- Folkbildningsrådet analyserar resultaten och fattar slutgiltigt beslut i rättning av verksamhet, i stället för att notera studieförbundens beslut om rättning.

5. Ta fram rutiner som säkerställer att oegentligheter utreds och hanteras på ett enhetligt och oberoende sätt.

Folkbildningsrådets åtgärder:

- Rutinerna för utredning har förtydligats, såsom krav på att avvikelser ska redovisas till Folkbildningsrådet och på hur utredningar ska ställas upp.
- Folkbildningsrådets process för avvikelsehantering har utvecklats.
- Utredar- och juristkapaciteten har fördubblats.
- Samarbete med polisens nationella operativa avdelning med råd som rör så kallad välfärdsbrottslighet.

6. Säkerställ att rapporteringen till regeringen är fullständig och korrekt och även redovisar problem och risker i hanteringen av statsbidraget.

Folkbildningsrådets åtgärder:

- Återrapporteringen till regeringen har förändrats för att motsvara rekommendationen. De underlag i form av uppföljningsrapporter som Folkbildningsrådet producerar årligen innehåller redovisar i ökad omfattning problem och risker.

8.3 Kontroll och granskning av statsbidraget hos studieförbunden

Enligt de bidragsvillkor som Folkbildningsrådet har fastställt ansvarar varje studieförbunds förbundsstyrelse för att varje arrangemang genomförs i enlighet med statsbidragsförordning och villkor. Vidare framgår av bidragsvillkoren att ansvaret för och redovisningsskyldigheten för användning av bidraget gäller i alla led studieförbundet har verksamhet.[44] I linje med detta är det studieförbunden som ansvarar för att kontrollera att den egna användningen av statsbidraget följer statsbidragsvillkoren och statens syften med statsbidraget.

8.3.1 Folkbildningsrådet har ställt utökade krav på kontrollen

De specifika krav som Folkbildningsrådet ställer på studieförbundens kontroll framgår av ”*Statsbidrag till studieförbund 2024 – Villkor och fördelning*”.

Redan inför verksamhetsåret 2022 förtydligade Folkbildningsrådet kraven på studieförbundens systematiska arbete med kvalitet och internkontroll. Det infördes bland annat ett krav på att delar av internkontrollen ska granskas av en auktoriserad revisor. Det tillkom också ett krav på att studieförbunden ska anmäla omständigheter som kan tyda på systematiska fel och felaktigt utnyttjande av statsbidrag. Eftersom rådet ville analysera effekter av dessa förändringar under 2023 gjordes endast mindre förändringar av villkoren inför 2023.[45]

Inför verksamhetsåret 2024, i samband med att en ny bidragsfördelningsmodell infördes, tillkom större förändringar av rådets krav på studieförbunden. De nu gällande kraven avseende kontroll hos studieförbunden är följande:[46]

- Studieförbundet ska bedriva ett systematiskt internt etik- och gränsdragningsarbete.
- Studieförbundet ska kontinuerligt, under pågående verksamhetsår och i efterhand, pröva den verksamhet som finansieras med statsbidrag. Risk- och sårbarhetsanalys ska vara en integrerad del

[44] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till verksamhet i studieförbunden. Villkor och fördelning från och med 2024*, s. 16.
[45] Folkbildningsrådet (2023). *Årsredovisning 2022.*
[46] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till verksamhet i studieförbunden. Villkor och fördelning från och med 2024*, s. 23–24.

av förbundets arbete med bidragsuppföljning och kontroll. Arbetet med intern styrning och kontroll kan med fördel organiseras utifrån ett beprövat ramverk, vilket vanligen innehåller delarna riskbedömning, kontrollaktiviteter, information och kommunikation samt uppföljning och övervakning.

- Studieförbundet ska genomföra rimlighetskontroller i pågående verksamhet.
- Studieförbunden ska samarbeta för att identifiera risker och utreda möjliga fel samt gemensamt genomföra registerbaserad kontroll av pågående verksamhet minst två gånger per år.
- Studieförbundet ska utföra revisionsinsatser och efterkontroller. Folkbildningsrådet ger anvisningar för redovisningen. Vid behov fördjupar Folkbildningsrådet uppföljningen inom olika områden.
- Studieförbundet ska ha ett system för avvikelsehantering.
- Studieförbundet ska lämna rättelser när man upptäckt fel i verksamheten eller användningen av statsbidrag. I det fall statsbidrag lämnats till ett studieförbund för verksamhet som i efterhand visat sig vara fel kan Folkbildningsrådet minska framtida statsbidrag.
- Studieförbundet ska utan dröjsmål anmäla omständigheter som kan tyda på systematiska fel, oegentligheter eller felaktigt utnyttjande av statsbidrag till Folkbildningsrådet.
- Studieförbundet ska efter avslutat verksamhetsår genomföra en självvärdering av verksamhetsutfall utifrån Folkbildningsrådets anvisningar.

8.3.2 Studieförbundens arbete med riskanalyser har legat efter

Redan 2011 fastställde Folkbildningsrådets styrelse i statsbidragsvillkoren för år 2012 att studieförbund och folkhögskolor från och med 2012 skulle pröva former för hur verksamheten kan bedömas utifrån en risk- och väsentlighetsanalys. Samtidigt angavs att studieförbund och folkhögskolor även fortsättningsvis skulle arbeta med risk och väsentlighetsanalyser för att förhindra felaktig bidragsanvändning. Med tanke på Riksrevisionens omfattande kritik avseende studieförbundens arbete med risk- och väsentlighetsanalyser verkar risk-

analyserna varit varken styrande eller stödjande i studieförbundens arbete med kontroll av statsbidraget. De senaste åren har dock arbetet intensifierats, och från 2024 ska studieförbunden integrera risk- och sårbarhetsanalys i förbundets arbete med bidragsuppföljning och kontroll. I början av 2024 tog Folkbildningsrådet fram en vägledning som syftar till att ge förslag på hur folkbildningens organisationer kan arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser i sina organisationer och verksamheter.[47]

8.3.3 Löpande egenkontroller av pågående verksamhet

Studieförbunden ska enligt villkoren genomföra systematisk kvalitetssäkring av pågående verksamhet. De så kallade löpande egenkontroller innebär ett förebyggande och korrigerande arbete i all verksamhet. Den löpande internkontrollen i pågående verksamhet ska bedrivas utifrån studieförbundets risk- och väsentlighetsanalys. Studieförbunden ska också kontinuerligt utföra rimlighetskontroller. 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. Folkbildningsrådet ska löpande informeras om fel som upptäcks.

8.3.4 Efterkontroller av redan genomförd verksamhet

Studieförbundens riksorganisationer är ålagda att genomföra efterkontroller i form av särskild kontroll. Denna kontroll ska omfatta minst fem procent av den verksamhet som studieförbundet genomfört föregående år och som rapporterats in till Folkbildningsrådet som underlag för statsbidrag. Från 2023 är det Folkbildningsrådet som bestämmer urval och vad som ska verifieras i ett protokoll.[48] Tidigare har det varit upp till varje enskilt studieförbund att bestämma vilka verksamheter som ska granskas och i vilken omfattning.

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

[47] Folkbildningsrådet (2024) *Risk- och sårbarhetsanalys i folkbildningen. En vägledning*.
[48] Folkbildningsrådet (2023). *Årsredovisning 2022*, s. 21.

ska rapporteras in till Folkbildningsrådet och de ligger sedan till grund för rådets beräkningar av hur mycket av tidigare utbetalat statsbidrag som ska återkrävas av studieförbundet.

Majoriteten av studieförbunden genomför den särskilda kontrollen tillsammans med de granskade enheterna för att ha en lärande dialog om resultatet under granskningens gång. Samverkan med avdelningarna som kontrolleras blir ett allt vanligare inslag eftersom det har visat sig vara ett effektivt sätt att granska avdelningarnas anordnarskap och arbetssätt.[49]

8.3.5 Den externa revisionen finns men granskar inte efterlevnaden av bidragsvillkoren

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. 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. Revisionen har inte som syfte att granska mot statsbidragsvillkoren eller att specifikt identifiera oegentligheter i form av felaktig användning av statsbidrag.[50]

8.3.6 Vidtagna åtgärder hos studieförbunden

Studieförbunden i samverkan, som är en bransch- och intresseorganisation för de nio studieförbunden, har vidtagit flera åtgärder för att stävja felaktig bidragsanvändning. Det handlar framför allt om olika överenskommelser som de statsbidragsberättigade studieförbunden gemensamt kommit överens om. Överenskommelser handlar i de flesta fall om operationaliseringar av de bidragsvillkor som Folkbildningsrådet ställt upp.

Utöver de åtgärder som Folkbildningsrådet och Studieförbunden i samverkan har initierat har även de enskilda studieförbunden vidtagit åtgärder. Enligt enkätundersökningen som utredningen genom-

[49] Folkbildningsrådet (2023). *Årsredovisning 2022.*
[50] Riksrevisionen (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning,* RiR 2022:20.

förde hösten 2023 har framför allt många utbildningsinsatser inom det systematiska kvalitetsarbetet genomförts, såväl nationellt som regionalt och lokalt. Andra vanliga åtgärder har varit skärpta krav på hantering av kostnadsersättningar.

8.4 Kontroll och granskning av statsbidraget på folkhögskolorna

Som vi beskrivit ovan är det styrelsen på varje enskild folkhögskola som är ansvarig för att verksamheten lever upp till statens syften med statsbidraget samt följer de villkor och kriterier som är fastställda av Folkbildningsrådet.

De krav som Folkbildningsrådet ställer på folkhögskolornas kontroll av bidraget framgår av ”Statsbidrag till folkhögskolor 2024. Villkor och fördelning”.[51] Kraven på kontroller är betydligt färre än för studieförbunden. Enligt bidragsvillkoren ska folkhögskolorna arbeta med internkontroll samt ha dokumenterade system för risk- och väsentlighetsanalys som en del av sitt systematiska kvalitetsarbete.

Utredningen har inte gjort någon kartläggning av kontrollarbetet hos varje enskild folkhögskola utan vår beskrivning bygger på Folkbildningsrådets uppföljning av skolorna, utredningens enkät till folkhögskolorna och möten med företrädare för ett tiotal folkhögskolor.

Utredningens möten med företrädare för ett urval folkhögskolor ger en bild av att omfattningen i kontrollerna skiljer sig mycket mellan rörelseägda och regionägda folkhögskolor. Den förefaller vara mer omfattande och systematisk på regionägda folkhögskolor.

På de regionägda folkhögskolorna genomför huvudmannen en regelbunden uppföljning och kontroll av såväl verksamheten som av inrapporteringen och redovisningen. På de regioner där regionen är huvudman för flera folkhögskolor sker mycket av uppföljnings- och kontrollarbetet samordnat hos huvudmannen. Det kan vara både regionens revisorer som tittar på specifika delar på förekommen anledning och regionens kontrollavdelning som genomför mer löpande uppföljning och kontroll av förvaltningens arbete. Uppföljningsinsatser kan också genomföras i form av enkäter och exempelvis genom fokussamtal.[52]

[51] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till folkhögskolor 2024. Villkor och fördelning*, dnr 23/00770.
[52] Möte med företrädare för Västra Götalandsregionen. 2024-11-08.

Folkhögskolornas arbete med internkontroll och riskanalyser varierar

Enligt Folkbildningsrådets bidragsvillkor ska folkhögskolorna arbeta med internkontroll samt risk- och väsentlighetsanalys. I praktiken genomförs riskanalyser i varierande grad. De regionägda folkhögskolorna genomför i regel större riskanalyser inom ramen för huvudmännens egna internkontrollsystem.[53]

I samband med 2022 års informationsinsamling kring kvalitetsarbetet ställdes frågor om internkontroll och riskanalys. Enligt Folkbildningsrådet gav hälften, 78 av 155 folkhögskolor, en fullständig redovisning av sitt arbete med riskanalys samt internkontroll. Den vanligaste anmärkningen var att det saknades systematik i risk- och internkontrollarbetet, att det i riskanalysen saknades koppling till omvärldsbevakning eller att endast delar av verksamheten innefattats, exempelvis arbetsmiljöarbetet. När det gäller internkontroll är det vanligt att redovisningen bara tar upp kvalitetssäkring av enstaka rutiner och processer. Tio folkhögskolor saknade helt en redovisning av riskanalys och internkontroll och resterande har fått anmärkningar kring sina redovisningar.[54]

Sammantaget bedömde Folkbildningsrådet att de kontrollinstanser som finns, i form av Folkbildningsrådets avvikelsehantering och Folkhögskolornas studeranderättsliga råd, visar att det förekommer avvikelser från villkoren vid vissa folkhögskolor. Dessa sker dock framför allt på enstaka kurser, medan övrig kursverksamhet på de skolor som berörs följer villkoren. Folkhögskolorna i fråga uppvisar även en vilja att vidta åtgärder för att följa villkoren framåt.[55]

8.5 SISU Idrottsutbildarnas kontroll och granskning av statsbidraget

SISU Idrottsutbildarna har precis som Folkbildningsrådet en förordningsstyrd uppgift att kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till de syften som anges i statsbidragsförordningen och de villkor som föreskrivits för att statsbidrag ska lämnas.[56] Av

[53] Folkbildningsrådet (2024). *Risk- och sårbarhetsanalys i folkbildningen. En vägledning.*
[54] Folkbildningsrådet (2022). *Uppföljningsrapport folkhögskolor – Folkbildningsrådets uppföljning av statsbidragsvillkor och genomförd verksamhet 2021*, dnr 22/00191.
[55] Ibid.
[56] 15 § SFS 2015:218. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*.

SISU:s riktlinjer för folkbildningsverksamhet framgår att SISU Idrottsutbildarna inte bara ska följa upp verksamheten ur ett kvalitetsperspektiv utan också granska den i syfte att säkerställa att villkoren i statsbidragsförordningen efterlevs.[57]

8.5.1 Resurser och organiseringen på SISU Idrottsutbildarna

SISU Idrottsutbildarna består av en central organisation (SISU centralt) och en distriktsorganisation med regionala, självständiga delar, som inom SISU Idrottsutbildarna kallas för RF-SISU-distrikt. Det är distrikten som har kontakt med de lokala föreningarna, anordnar folkbildning och utbildningar samt sprider kunskap och information.[58]

Bidragsgivning till distrikten sker i form av organisationsstöd och verksamhetsstöd. Organisationsstödet fördelas automatiskt enligt en fastställd modell medan verksamhetsstödet fördelas utifrån mål för aktiviteter som de 19 distrikten sätter varje år efter en dialog med SISU Idrottsutbildarna centralt.

SISU centralt har ett gemensamt kansli med Riksidrottsförbundet. Även om de bereder många ärenden gemensamt genomförs kontroll av bidrag av respektive organisation.[59]

Relativt oförändrade resurser till förvaltning

På motsvarande sätt som på Folkbildningsrådet får SISU Idrottsutbildarna använda folkbildningsanslaget till sina egna förvaltningskostnader. I och med att SISU Idrottsutbildarna tidigare inte har haft något krav på att återrapportera kostnader för kontroll och uppföljning framgår de uppgifterna inte heller av SISU Idrottsutbildarnas årsredovisningar.[60] Däremot framgår att förvaltningskostnaderna (som inkluderar kostnader för staben samt kostnader för utbildning och uppdrag) de senaste åren har uppgått till cirka 40 miljoner kro-

[57] SISU Idrottsutbildarna, *Riktlinjer Folkbildningsstöd RF-SISU-distrikt*, Beslutat av GS 2023-02-07.
[58] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*, Rapport 2023:19.
[59] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*, Rapport 2023:19, s. 103.
[60] Från och med budgetåret 2024 ska SISU Idrottsutbildarna dock särredovisa kostnader för kontroll och uppföljning.

nor om året.[61] Även medelantal anställda på kansliet har varit relativt konstant runt 45 anställda.

Tabell 8.2 Kostnader i moderföreningen SISU Idrottsutbildarna

Miljoner kronor

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Staben	26	20	20	21	25	26
Uppdrag och utbildning	21	21	19	17	13	16
Summa	**47**	**41**	**39**	**38**	**38**	**42**

Källa: SISU Idrottsutbildarna årsredovisningar för 2018–2023.

Två avdelningar som har olika ansvarsområden i statsbidragsfrågor

På det centrala kansliet är det framför allt två avdelningar som arbetar med statsbidragsfrågor. Avdelningen *Utbildning och folkbildningsstöd* inom verksamhetsområde *Folkbildning och utbildning* utgör ett samordnat stöd till distriktsorganisationen och ska säkerställa ”distriktsperspektivet” i SISU centralt, vad gäller folkbildning och utbildning. Avdelningen ska ha ett förbundsövergripande perspektiv på folkbildningsverksamheten och samverkar med avdelningen *Analys och uppföljning* i uppföljning av folkbildningsverksamheten och kontroll av statsbidraget[62]. Avdelningen *Analys och uppföljning* tillhör verksamhetsområde *Verksamhetsstöd*.

8.5.2 Ramverk för SISU Idrottsutbildarnas kontrollarbete

År 2020 fattade styrelsen för SISU Idrottsutbildarna beslut om ett reviderat regelverk för statsbidraget till folkbildningen. Det övergripande regelverket är i sin tur förtydligat i riktlinjer som beskriver hur bidraget får användas i RF-SISU-distrikten. SISU:s utgångspunkt är att arbetet med uppföljning och kontroll ska ha ett lärandeperspektiv och är således både ett externt krav och ett internt utvecklingsarbete.[63]

[61] Staben omfattar kostnader för centralt placerad personal, ledning, stämma, centrala konferenser, kansli, marknadsföring, forskning och utveckling m.m. *Källa:* SISU Idrottsutbildarna (2023). *Årsredovisningen för SISU Idrottsutbildarna 2022.*
[62] SISU Idrottsutbildarna (2023). *Anvisningar för folkbildningsverksamhet.*
[63] SISU Idrottsutbildarna (2023). *Samlad bedömning 2022*, s. 5.

Flera förtydliganden av villkoren har gjorts

Likt Folkbildningsrådet har SISU Idrottsutbildarna operationaliserat bidragsvillkoren från statsbidragsförordningen i sina egna riktlinjer för hur stödet ska användas i RF-SISU-distrikten. Av riktlinjerna framgår bland annat vilken verksamhet som får finansieras, respektive inte finansieras med statsbidrag samt vilka kostnader statsbidraget får täcka. Det framgår också att distrikten inte får lämna statsbidrag till samverkande föreningar.[64]

”Anvisningar för folkbildningsverksamheten”, innehåller ännu fler konkretiseringar av villkoren och kompletterar i sin tur riktlinjerna och utgör också en grund för det förebyggande arbetet. Därutöver finns en fastställd uppföljningsplan för folkbildningsverksamheten som innehåller tidpunkter för de olika typer av uppföljningsmoment som processen innehåller. Uppföljningsplanerna är tvååriga, och baseras från 2024 på den nyligen beslutade risk- och väsentlighetsanalysen.

Arbetet med risk- och väsentlighetsanalysen är väldigt nytt

Från 2023 ska SISU Idrottsutbildarna enligt regeringens riktlinjer redovisa sitt arbete med risk- och väsentlighetsanalysen som ska ligga till grund för internkontrollen. Enligt uppgifter från SISU Idrottsutbildarna sattes arbetet med att ta fram en risk- och väsentlighetsanalys i gång 2022 och beslutades i januari 2024. Denna risk- och väsentlighetsanalys har legat till grund för uppföljningsplan inför 2024.

SISU Idrottsutbildarnas risk- och väsentlighetsanalys är framtagen tillsammans med alla 19 RF-SISU-distrikt. Distriktens egna riskanalyser utgör underlag till risk- och väsentlighetsanalysen centralt. SISU Idrottsutbildarnas ambition är att upprepa denna process under 2024 för att uppdatera risk- och väsentlighetsanalysen och därmed uppmanas även distrikten att göra detsamma under året.[65]

Risk- och väsentlighetsanalysen fokuserar på risker för felaktiga utbetalningar och felaktig användning av statsbidraget. Utifrån de mest prioriterade riskerna väljs fem övergripande kontrollåtgärder som ska ha konkreta aktiviteter kopplade till sig. Kontrollåtgärderna tillsammans med aktiviteterna utgör sedan uppföljningsplanen som

[64] SISU Idrottsutbildarna (2023). *Riktlinjer Folkbildningsstöd RF-SISU-distrikt*, Beslutat av GS 2023-02-07.
[65] E-post från SISU Idrottsutbildarna 2024-04-18, dnr Komm2024/00346/U2022:01-1.

presenteras löpande för nästkommande två år. Risk- och väsentlighetsanalysen utvärderas årligen vilket påverkar hela kedjan ner till uppföljningsplanen.[66]

Även SISU Idrottsutbildarna har på sistone formaliserat avvikelsehanteringen

Sedan början av 2023 har SISU Idrottsutbildarna fastställda rutiner för hantering av avvikelser[67]. Syftet med avvikelsehanteringen är att reda ut och skapa klarhet i vad som hänt och varför, samt att korrigera eventuella felaktigheter och förebygga att de upprepas i framtiden. Avvikelsehanteringen innebär att om det uppkommit oklarheter eller misstankar om felaktigheter i bidragsanvändningen ska SISU centralt hämta in relevanta underlag och yttranden om avvikelsen från berört RF-SISU-distrikt. Om SISU centralt efter att ha analyserat underlaget finner att det förekommit felaktigheter i användningen av bidraget och/eller genomförande eller redovisning av statsbidragsberättigad folkbildningsverksamhet ges RF-SISU-distriktet möjlighet att yttra sig om den bedömningen som SISU centralt har gjort. Därefter fattar SISU centralt beslut om lämplig åtgärd.[68]

Likt Folkbildningsrådet är det två avdelningar som samråder i hanteringen av avvikelserna: avdelningen *Analys och uppföljning* (VO Verksamhetsstöd) ansvarar för ärendehanteringen enligt de ovannämnda rutinerna men samråder också med avdelningen Utbildning och Folkbildning (VO Folkbildning & Utbildning) inför varje beslut.

Det finns ingen publicering av avvikelseärenden på webbsidan likt Folkbildningsrådet men förbundet centralt har rutiner för att informera medarbetare i de 19 distrikten om de uppkomna avvikelseärendena tillsammans med vägledande svar. Antalet avvikelseärenden har under de senaste åren varit ganska få, cirka fyra till fem per år.

[66] E-post från SISU Idrottsutbildarna 2024-04-26, dnr Komm2024/00344/U2022:01-1.
[67] Kallas för samsynsärenden hos SISU Idrottsutbildarna.
[68] SISU Idrottsutbildarna (2023). *Riktlinjer Folkbildningsstöd RF-SISU-distrikt*, beslutat av GS 2023-02-07.

8.5.3 SISU Idrottsutbildarnas centrala kontroll av bidragen

SISU Idrottsutbildarnas uppföljning och kontroll av bidraget sker både centralt och hos de 19 distrikten. På central nivå är det avdelningen *Analys och uppföljning* som samordnar den distriktsövergripande verksamhetsuppföljningen och kontroll.

Löpande kontakter med distrikten

Central uppföljning och sammanställning av den rapporterade folkbildningsverksamheten sker löpande under året. Uppföljningen sker framför allt genom de regelbundna kontakterna enligt uppföljningsplanen (t.ex. mål- och uppföljningsdialoger flera gånger om året). Därutöver genomför SISU centralt varje år också tematiska, distriktsövergripande verksamhetsuppföljningar. Teman för dessa uppföljningar bestäms av SISU centralt, och kan ha sitt upphov i brister eller risker som identifierats i tidigare uppföljning av verksamheten eller aktuella frågor i pågående verksamhetsutveckling. Under 2022 genomfördes exempelvis två distriktsövergripande tematiska verksamhetsuppföljningar på följande teman: lärgruppsledarutbildning respektive närvaroavstämning.[69]

Utöver de regelbundna kontakterna kan enskilda distrikt följas upp genom andra typer av uppföljnings-/kontrollmoment löpande under året utan att behöva förannonseras. Till exempel gör SISU centralt rimlighetsbedömningar, stickprov och särskilda uppföljningar på förekommen anledning.

Kontroller av inrapporterad verksamhet

Utöver de löpande kontakterna med distrikten utförs även kontroller av inrapporterad verksamhet och redovisning. På SISU centralt görs registerkörningar för att undvika dubbelrapportering det vill säga att samma person deltar i verksamheten på samma tid men i olika arrangemang. Rimlighetsbedömningar görs utifrån föreningar med stor verksamhet, ledare med stor volym på verksamhet samt stort antal utbildningstimmar per arrangemang. Uppföljning och kontroll baseras huvudsakligen på de uppgifter som vid varje givet tillfälle är

[69] SISU Idrottsutbildarna (2023). *Samlad bedömning 2022*, s. 5.

tillgängliga via de system för rapportering som SISU tillämpar. Därför är distriktens rapportering och redovisning ett viktigt inslag i det arbetet.

Ett gemensamt redovisningssystem möjliggör ekonomisk granskning

Hos SISU Idrottsutbildarna betalas stöd ut till de 19 distrikten men distrikten gör i sin tur inga utbetalningar i form av kostnadsersättningar till de samverkande föreningar. SISU bedömer därför att det är relativt enkelt att säkerställa korrekta utbetalningar. Riskbilden bedöms vara större om de 19 distrikten skulle ha möjlighet att betala ut statsbidraget vidare till sina samverkande föreningar. Därutöver har SISU Idrottsutbildarna ett bokföringssystem som är gemensamt med distrikten och som möjliggör att följa distriktens ekonomiska bokföring på central nivå.[70]

8.5.4 Kontrollen hos RF-SISU-distrikten

Det är distriktsstyrelsens ansvar att kontrollera att gällande bidragsvillkor följs och att statsbidraget används på rätt sätt. Enligt SISU Idrottsutbildarnas riktlinjer för folkbildningsstöd ska samtliga RF-SISU-distrikt ha och tillämpa rutiner för intern uppföljning och kontroll som syftar till att förebygga, upptäcka samt åtgärda otydliga omständigheter och felaktigheter i verksamhet som helt eller delvis finansieras av det statliga folkbildningsanslaget. Distriktet ska vidare på eget initiativ underrätta SISU Idrottsutbildarna om sina iakttagelser.[71]

Vidare framgår att samtliga distrikt ska ha rutiner för en systematisk uppföljning av folkbildningsverksamheten och på eget initiativ löpande genomföra kontroll av bidragshanteringen i den egna verksamheten. Resultatet av kontrollen och vilka delar som ska vidareutvecklas ska göras tillgängliga för SISU centralt.[72] En viktig del av kontrollen är också den verksamhetsrapporteringen som distrikten

[70] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*, Rapport 2023:19.
[71] SISU Idrottsutbildarna (2023). *Riktlinjer Folkbildningsstöd RF-SISU-distrikt*, Beslutat av GS 2023-02-07.
[72] SISU Idrottsutbildarna (2023). *Riktlinjer Folkbildningsstöd RF-SISU-distrikt*, Beslutat av GS 2023-02-07.

ska göra. I riktlinjerna är det preciserat vilka uppgifter redovisningen ska innehålla.

Av anvisningar framgår att distrikten bland annat ska arbeta löpande med rimlighetsbedömningar av rapporterad verksamhet. Rimlighetsbedömningen syftar till att säkerställa att det inte finns oförklarliga omständigheter i redovisningen. Det är distrikten som väljer ut vilka parametrar de tittar på. Distrikten ska också göra stickprovskontroller för att säkerställa att bidragsvillkoren uppfylls i verksamheten.

Distrikten är ålagda att vid verksamhetsårets slut redovisa vilka uppföljnings- och kontrollinsatser som genomförts under året och vad dessa har resulterat i. Tanken har varit att samla in dessa i slutet av året och sammanställa dem, men det har inte gjorts systematiskt under de senaste två till tre åren. Det är enligt SISU Idrottsutbildarna ett område som är identifierat i den under 2023 genomförda risk- och väsentlighetsanalysen och som kommer att systematiseras och utvecklas under 2024 i enlighet med tidigare inlämnad uppföljningsplan.[73]

Kvalitetssäkring av redovisningen görs i flera led

Kvalitetsuppföljning av verksamheten görs tillsammans med flera parter där alla har sitt ansvar. De samverkande föreningarna och deltagare i folkbildningsverksamheten ska ha kännedom om och säkerställa att arrangemang genomförs och redovisas korrekt. Idrottskonsulenten i distrikten ska i sin tur säkerställa att det inte är några tveksamheter kring redovisning som kommer från föreningar. Distriktsidrottschefen är ytterst ansvarig för att säkerställa att idrottskonsulenten kvalitetssäkrat redovisningen och att verksamheten uppfyller villkor för bidrag. Distriktsstyrelsen ska förvissa sig om att den verksamhet som distriktet redovisar till SISU centralt är kvalitetssäkrad och följer villkor för statsbidrag och förbundets egna anvisningar.

[73] E-post från SISU Idrottsutbildarna 2024-04-26, dnr Komm2024/00344/U2022:01-1.

8.6 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

Nedan sammanfattas utredningens övergripande iakttagelser av den nuvarande kontrollen av statsbidraget till folkbildningen.

Tillitsbaserad kontroll som tagit en ny riktning de senaste åren

Sedan självförvaltningsmodellen infördes 1991 har den grundläggande principen varit att folkbildningsaktörerna själva ansvarar för att statsbidraget används korrekt och ändamålsenligt. Trots att en viss kritik för bristande kontroller har förekommit har inga större ändringar avseende kontroll och uppföljning gjorts förrän under de allra senaste åren efter att flera fall med omfattande fusk och felaktig bidragsanvändning uppdagats. Detta har lett till att kraven på kontroll har utökats i flera led: från regeringen till Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna, från Folkbildningsrådet till studieförbunden och även studieförbundens krav på samverkande föreningar.

Folkbildningsrådet har ökat sina kostnader för kontroll och vidtagit många åtgärder men det är svårt att bedöma den samlade effektiviteten

Utredningen kan konstatera att Folkbildningsrådets resurser till kontroll och uppföljning har ökat markant de senaste åren. Samtidigt kan ökningen bedömas som en rimlig åtgärd med tanke på att kontrollen tidigare bedömts som otillräcklig och bristfällig. Det som sannolikt tagit mest nya resurser i anspråk är avvikelsehanteringen som numera huvudsakligen genomförs av anställda på kansliet och inte hos bidragsmottagarna som var fallet innan. Det är visserligen bra att avvikelsehanteringen har förstärkts och utvecklats men det är samtidigt ett tecken på att de förebyggande åtgärderna och kontrollerna längre ut hos bidragsmottagare inte säkerställer en ändamålsenlig bidragsanvändning.

Rådet har utvecklat även andra uppföljnings- och kontrollinsatser samt vidtagit många nya åtgärder som syftar till en ändamålsenlig bidragsanvändning. Listan på åtgärder som Folkbildningsrådet har vidtagit 2020–2023 är imponerande lång. Samtidigt skriver Folkbildningsrådet att det var först 2023 som risk- och väsentlighetsanalyserna började användas som underlag för att inrikta kontrollarbetet och

utforma förebyggande åtgärder i verksamheten. Det är däremot oklart i vilken utsträckning åtgärderna har valts utifrån de risker som är mest väsentliga och aktuella.

Folkbildningsrådets kontroll av statsbidraget är fokuserad på studieförbunden

Folkbildningsrådets uppföljning av bidragsanvändningen vid folkhögskolorna är till vissa delar lik den som görs av studieförbunden men inte alls lika omfattande. Verksamheten vid folkhögskolorna har en annan karaktär som ställer krav på en annan typ av uppföljning och granskning. Rådets uppföljning av folkhögskolorna påminner mer om tillsyn. Specifika kontrollinsatser sker enligt utredningens bedömning enbart inom ramen för avvikelsehanteringen och inom Folkhögskolornas studeranderättsliga råd studeranderättsliga rådet.

Samtidigt är det tydligt att kontroll och uppföljning av statsbidraget till studieförbunden har utvecklats och förstärkts i betydligt större omfattning än den gällande statsbidraget till folkhögskolorna.

SISU har i flera avseenden annorlunda förutsättningar för kontroll av statsbidraget

Även om utredningens avsikt inte är att jämföra kontrollen hos Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna är det ganska tydligt att de två organisationerna har olika förutsättningar för att göra kontroller. Därmed skiljer sig också organisationernas arbete med kontroll och uppföljning av statsbidraget i flera avseenden. Enligt Statskontorets uppfattning har Folkbildningsrådet rört sig mot en mer kontrollpräglad administration medan utvecklingen inte är lika tydlig hos Riksidrottsförbundet, vilket sannolikt beror på att det har funnits ett yttre tryck på Folkbildningsrådet att motverka felaktigheter inom folkbildningen men inte inom idrotten.[74] Eftersom SISU Idrottsutbildarna har nära anknytning till Riksidrottsförbundet med bland annat gemensamt kansli och flera gemensamma funktioner finns det enligt utredningen sannolikt samma utvecklingstendenser avseende SISU Idrottsutbildarnas verksamhet.

[74] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*, Rapport 2023:19.

SISU Idrottsutbildarna har goda förutsättningar att genomföra ekonomisk kontroll då förbundet centralt har samma bokföringssystem som distrikten. Distrikten betalar inte heller ut kostnadsersättningar till samverkande föreningar vilket är fallet hos övriga studieförbund som får stöd från Folkbildningsrådet.

Utredningen kan också konstatera att statens styrning av kontrollen vid SISU Idrottsutbildarna har utvecklats i en annan takt än den för Folkbildningsrådet vilket också har påverkat hur organisationerna genomför sin verksamhet.

DEL 3

Slutsatser

9 Folkbildningen står inför flera utmaningar

I detta och efterföljande kapitel redovisar utredningen några iakttagelser och slutsatser om folkbildningen i dag. Dessa överväganden bygger på tidigare kapitel där folkbildningens framväxt och nuläge beskrivs, samt samtal utredningen haft med forskare inom olika fält, litteraturstudier samt möte med företrädare från politik, civilsamhälle och folkbildning.

Utredningen konstaterar att folkbildningen når många människor och påverkar samhället på många olika sätt. Folkbildningen står också inför flera stora utmaningar. Några av dem berör enbart studieförbunden, andra rör hela folkbildningen och ytterligare några påverkar förutsättningarna för hela civilsamhället eller samhället generellt.

9.1 En omfattande och bred verksamhet, men svår att utvärdera

Folkbildningen spelar en viktig roll i det svenska samhället. Studieförbund och folkhögskolor möter många människor och bidrar på många olika sätt i flera delar av samhället. Totalt engagerades över 1 155 000 personer i dessa verksamheter under 2022.

Verksamheten som sker i folkbildningens namn är omfattande, bred och mångfacetterad. Det som genomförs inom ramen för det statsbidrag som går till folkbildningens aktörer omfattar mer än det som i vardagligt tal kallas folkbildning. Det ligger i förväntningarna att folkbildningen ska bidra till ett fungerande civilsamhälle, ett levande kulturliv och att den är ett verktyg för integrations-, arbetsmarknads-, social- och utbildningspolitiken. Utredningen beskriver detta ytterligare i kapitel 10.

En stor del av folkbildningens verksamhet karaktäriseras som kultur eller estetisk verksamhet. Spännvidden inom detta område är dock bred. Det omfattar alltifrån att låna ut lokal för en konsert till utbildningar på folkhögskola som leder till studier på högskolenivå. På samma sätt innehåller också andra verksamhetsområden inom folkbildningen en stor bredd. Folkbildning inom idrott kan handla om ledarskap i civilsamhället, men också om insatser för psykisk hälsa och matlagning för långsiktigt välmående. Folkbildning inom ämnet religion kan handla om kvalificerad musikutbildning, gemenskap i kören och att studera förhållanden för troende i andra delar av världen.

Studieförbund eller folkhögskola kan vara den enda aktören på orten som kan stå för lokaler och praktiskt stöd vid planeringsmöten, konserter eller föreläsningar. I folkbildningsaktörernas lokaler kan erbjudas möjligheter att lära sig ett nytt språk för att vidga sina vyer eller lära sig ett yrke för att komma in på arbetsmarknaden.

Denna bredd gör det svårt för folkbildningen att på ett rättvisande sätt berätta om och visa på sitt bidrag till individers och samhällets utveckling. I kapitel 15 föreslår utredningen en ny modell för utvärdering av folkbildningen som syftar till ett bättre kunskapsunderlag om folkbildning.

9.2 Folkbildningen når många, men har svårt att nå vissa grupper

Utredningens bedömning: Folkbildningens aktörer bör arbeta för att nå deltagare från underrepresenterade grupper.

Skäl för utredningens bedömning

Folkbildningen har en mycket bred och varierande verksamhet. Samverkan med civilsamhället innebär att man når många delar av samhället, samtidigt har folkbildningen svårt att nå vissa grupper.

Studieförbunden erbjuder olika former av verksamhet, som studiecirklar och kulturprogram, som är flexibla och anpassningsbara efter deltagarnas behov. Trots detta uppvisar statistiken en homogen socioekonomisk bakgrund bland deltagarna, med en överrepresentation av kvinnor och äldre personer samt en majoritet med eftergymnasial

utbildning. Studieförbundens samarbete med föreningar gör att de ofta samlar människor som redan är engagerade i civilsamhället. Statistiken visar att studieförbunden når nya deltagare i begränsad omfattning, och att deltagandet varierar tydligt mellan olika socioekonomiska grupper.

SISU:s verksamhet är starkt kopplad till idrottsrörelsen och deltagarna speglar därför idrottens socioekonomiska sammansättning. Fördelningen mellan kvinnor och män är jämn, men SISU har svårt att nå personer med utländsk bakgrund.

Genom alla sina olika verksamheter fyller folkhögskolan en viktig funktion för flera målgrupper, som har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden eller gå vidare till högre studier, såsom personer med funktionshinder, nyanlända till Sverige och personer som av olika anledningar avbrutit sin skolgång. Deltagarnas bakgrund varierar mellan olika kurser och för delar av utbudet har folkhögskolan liknande utmaningar som övriga delar av folkbildningen.

Det är i sig naturligt att många människor återkommer och under lång tid deltar i folkbildande verksamhet. Eftersom folkbildningen är en viktig partner till andra aktörer i civilsamhället är det också naturligt att man når dem som redan är etablerade i samhället.

Utredningen menar dock att det är rimligt ur statens perspektiv som finansiär, att den folkbildning som uppbär statsbidrag kommer fler till del och att studieförbund och folkhögskolor ägnar kraft åt att nå dem som i dag inte nås. I kapitel 10 beskriver utredningen att individens bildningsresa sker i relation till omgivningen, det omgivande intellektuella rummet. En person som möter en omgivning som är begränsande får färre möjligheter att vidga sina vyer och nå nya insikter, än den som tar del av en öppnare omgivning. De folkbildningsaktörer som tar del av statsbidrag bör aktivt arbeta för att vidga rummet för fler och i det arbetet söka sig till grupper som i dag är underrepresenterade i folkbildningens verksamheter. Detta uppsökande arbete kan ibland med fördel ske i samarbete med andra aktörer inom civilsamhället. I kapitel 12 föreslår utredningen nytt mål och nya delmål för folkbildningspolitiken som bland annat betonar vikten av att nya målgrupper nås och att personer med olika bakgrund och förutsättningar möts i folkbildande sammanhang.

9.3 Problem och ifrågasättanden de senaste åren

Tidigare utredningar har konstaterat att det under lång tid har rått konsensus kring politiken för folkbildning. De propositioner som lagts på riksdagens bord har antagits med bred majoritet. Partierna har inte varit överens i alla detaljer, men i de avgörande frågorna.[1] Detta har gällt även när det handlat om större förändringar, såsom i samband med att självförvaltningsmodellen infördes 1991.[2] Att så stor samstämmighet har rått inom folkbildningspolititiken kan sannolikt delvis förklaras med att de breda folkrörelserna, som varit avgörande för den svenska demokratin, knutit samman de politiska partierna med folkbildningen. Många politiker har fått sin skolning inom folkbildningen, inte minst genom de folkrörelsedrivna folkhögskolorna som i demokratins gryning bidrog med utbildning av funktionärer till politiska partier, fackföreningsrörelsen och civilsamhällesorganisationer[3]. Sannolikt beror det också på att många människor även utanför politiken kunnat berätta om hur en studiecirkel eller folkhögskolekurs varit avgörande i deras liv.

Denna utredning har genomförts i en delvis annan miljö. Den politiska debatten om folkbildningen har blivit mer aktiv och mer splittrad. Fusk, felaktigheter och kriminalitet riktad mot folkbildningen och andra offentligfinansierade verksamheter, har riktat fokus på aktörernas brister i kontroll och uppföljning. Återkommande lyfts också misstankar kring samröre med personer och organisationer som inte står bakom folkbildningens värdegrund.[4] Samtidigt har folkbildningen haft svårt att visa konkret på vilka samhällsvinster man bidrar med i en tid där mer fokus finns på effektivitet och resultat.[5]

I direktiven till denna utredning och i tilläggsdirektiven konstateras att det finns ett ökat ifrågasättande, särskilt mot studieförbunden.[6] I kommittédirektiven slås följande fast: ”Under de senaste åren

[1] Prop. 2013/14:172. *Allas kunskap – allas bildning.* och Riksdagen (1998). *Folkbildning,* Kulturutskottet betänkande 1997/98:KrU17.
[2] Riksdagen (1990). *Folkbildningen*, Utbildningsutskottets betänkande, 1990/91:UBU18.
[3] Ett tydligt exempel är de elever på Brunnsvik som hade riksdagsuppdrag. I avhandlingen Social rörlighet i en socialt rörig tid av Jonas Söderqvist redovisas ett trettiotal sådana fall i bilaga V.
[4] Carlbom. Aje, Ranstorp. Magnus, Hyllengren. Peder (2020). *Statsstödd folkbildning för islamism, del 1*, Kvartal, https://kvartal.se/artiklar/statsstodd-folkbildning-for-islamism-del-1/.
[5] Regeringsbeslut (2021). *Riktlinjer för budgetåret 2022 avseende Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslagen 14:1 och 14:3 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*, U2020/05417, 2021-12-16.
[6] Dir. 2022:75. *Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden (U2022:01)* och dir. 2023:130. *Tilläggsdirektiv till utredningen Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden.*

har självförvaltningsmodellen kritiserats då det har framkommit att fusk och felaktigheter har förekommit i studieförbundens verksamhet. Folkbildningsaktörernas förmåga att följa upp och kontrollera medlens användning har ifrågasatts".

Och vidare: "Syftet med styrningen ska vara att säkerställa att den verksamhet som bedrivs följer syftena med folkbildningen, att medel hanteras enligt gällande regelverk och att användningen av medel ska kunna följas upp och granskas samtidigt som folkbildningens potential tas tillvara".

I tilläggsdirektiven[7] konstateras att: "Sammantaget behöver förtroendet för hanteringen av statsbidragen stärkas väsentligt. Modellen för styrning och fördelning av statsbidrag till folkbildningen behöver bli mer transparent och förutsägbar". Direktiven bekräftar ett förändrat tonläge kring folkbildningen och folkbildningspolitiken.

9.3.1 Ökat ifrågasättande kring bidragsanvändningen hos studieförbunden

År 2019 upptäcktes att systematiska bedrägerier ägt rum riktat mot flera studieförbund på Järvafältet i Stockholm. Även tidigare har fall av fusk och oegentligheter uppdagats. I Riksrevisionens granskning[8] "Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning" konstateras följande: "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".

Avslöjandet av fusket på Järvafältet och Riksrevisionens granskning innebar kraftiga reaktioner från såväl regering och riksdag som Folkbildningsrådet. En lång rad förändringar har vidtagits. Dessa beskrivs i kapitel 8. Huruvida dessa är tillräckliga kan först utvärderas efter några år. Utredningen förutsätter att såväl staten som folkbildningens aktörer mycket noggrant följer upp konsekvenserna av de förändringar som gjorts.

[7] Dir. 2023:130. *Tilläggsdirektiv till utredningen Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden*.
[8] Riksrevisionen (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning*, RiR 2022:20.

En ytterligare grund för ifrågasättande av folkbildningen handlar om ifall det över huvud taget behövs statliga bidrag till folkbildning. Under utredningens gång har åsikten förts fram att var och en själv ska betala för sina fritidsintressen och sin allmänbildning. Argument för detta är att statsbidrag till folkbildning inte behövs i en tid då allt finns på nätet. En del av ifrågasättandet sker på felaktiga grunder då de studiecirklar som lyfts i argumentationen ofta är avgiftsbelagda och finansierade av deltagarna själva. Samtidigt anser utredningen att detta ifrågasättande är nyttigt för folkbildningen. Det bör innebära att man återkommande och i grunden frågar sig vad man är till för och vilka samhällsvärden man tillför.

9.3.2 Det har varit för stort fokus på kvantitet

De modeller[9] som fram till 2024 använts för att fördela bidrag till studieförbunden utgår från statistik över tidigare genomförd verksamhet så som studietimmar, arrangemang samt antal unika deltagare, deltagare med förstärkta insatser och kortutbildade. Statistik över tidigare år ligger till grund för framtida medelstilldelning.[10]

Utredningen bedömer att detta bidragsfördelningssystem och den så kallade volymjakt det fört med sig, är en av de avgörande förklaringarna till det felaktiga agerande som förekommit.

Det som ibland kallas volymjakt, det vill säga att det har varit viktigt att ha hög kvantitet – många timmar och många deltagare – har inneburit felaktiga incitament. I stället för att premiera kvalitet, vilja att påverka samhället och fokus på de med störst behov, har systemet premierat kvantitet, bevarande och fokus på de som var enklast att nå eller redan fanns i systemen. Konsekvenserna av ett volymbaserat fördelningssystem blir:

- Att den som strävat efter att nå nya grupper, som per definition är svårare och mer resurskrävande att nå, drabbas i framtida fördelning.
- Att den som är noggrann i sin kontroll, och i större omfattning underkänner inrapporterad kvantitet som uppfattas som tveksam, drabbas i framtida fördelning.

[9] Se kapitel 5 för närmare beskrivning.
[10] Folkbildningsrådet (2023). *Skärpt kontroll och ny statsbidragsmodell för framtidens folkbildning – Folkbildningsrådets redovisning till regeringen 1 april 2023*, s. 5.

- Att kontroll och granskning blir alltför fokuserad på volymer vilket gör att andra typer av felaktigheter och brister blir svårare att upptäcka genom att enbart studera bokföring och formalia.

Under utredningens gång har uppmärksammats att överdriven volym ibland använts för att lösa praktiska problem i civilsamhället och det ideella kulturlivet. För att kunna möta behov av till exempel scen, lokal eller arvodering, behöver resurser ackumuleras. Ett sätt att samla resurser blir i ett kvantitativt drivet system att rapportera många verksamheter och timmar. Detta är en drivkraft till den överrapportering som skett i studieförbunden. För att finansiera verksamhet som i sig kan vara viktig ur folkbildningssynpunkt eller för civilsamhället, men som inte är lönsam i ett kvantitativt system, kan man till exempel i samma resultatenhet ha verksamhet med många ”enkla” och ibland fabricerade timmar.

Överrapportering kan bero på fusk, misstag och ibland på ren kriminell verksamhet, men det kan också bero på att man medvetet och felaktigt, skapar volym för att finansiera något annat som i sig kan vara en bra folkbildnings- eller civilsamhällesinsats. De förväntningar som det omgivande samhället har på folkbildningen kan alltså vara en av flera orsaker till överdriven rapportering av timmar och deltagare.

Bland de kultur- och civilsamhällesaktörer utredningen träffat finns en stark övertygelse om att en fri och frivillig folkbildning är viktig och att den infrastruktur runt om i landet som upprätthålls av folkbildningen är central, inte minst på små orter. Men på några håll finns också en uppfattning att folkbildningen ibland fastnat i sina strukturer och främst värnar sina egna intressen. Det är möjligt att detta också är en effekt av ett bidragsfördelningssystem som premierar kvantitet.

Utredningen anser att en av de viktigaste följderna av avslöjandet av bedrägerierna 2019 är att Folkbildningsrådet nu inför ett nytt bidragsfördelningssystem för studieförbunden som siktar på kvalitet snarare än kvantitet.

9.3.3 Dilemma i arbetet för demokratiska värderingar

Ett annat problem som påverkat förtroendet för folkbildningen är diskussionen om att krafter som inte står bakom folkbildningens syn på tolerans, demokrati och mänskliga rättigheter använt sig av stats-

bidraget till folkbildningen, eller att personer kopplade till sådana miljöer också har kunnat kopplats till folkbildningen. Utredningen har inte haft i uppdrag att undersöka hur utbrett detta problem är, inte heller att undersöka enskilda uppdagade fall. I samtal med experter har utredningen emellertid kunnat konstatera att risker finns och att mer måste göras för att minimera sådana risker.

Enligt utredningens bedömning kan man dock inte helt undvika att åsikter framförs i folkbildningens sammanhang som går emot de värderingar som folkbildningen ska stå för. Det hänger samman med folkbildningens engagemang för att värna och utveckla demokratin. För att göra det måste man finnas också i de miljöer och bland de människor där demokrati, mänskliga rättigheter och tolerans inte är självklart. Uppgiften för folkbildare är att vara demokratins förlängda arm i dessa sammanhang. De statsbidrag som går till folkbildningen ska inte användas för att sprida antidemokratiska idéer eller förkunna läror som står i strid med demokrati och mänskliga rättigheter. Men om statsbidragen ska användas för att sprida demokratiska idéer måste man ibland gå in i samtal och debatt med de som har en annan uppfattning. Detta är en svår avvägning som innebär risker, men utan risktagande får man svårt att nå de miljöer där demokratins medarbetare behövs mest.

9.3.4 Pandemin har satt spår

Utöver den förtroendekris som de uppdagade fallen av bedrägeri och fusk har medfört, har folkbildningen också drabbats av andra omfattande svårigheter. Liksom övriga civilsamhälle har folkbildningen svårt att komma tillbaka efter pandemin.[11]

Pandemin drabbade folkbildningen hårt. Man blev tvungen att tillfälligt lägga ner delar av verksamheten. Annat kunde ställas om till distansverksamhet med hjälp av digitala verktyg, men omställningen tog ibland tid.

Verksamheten i studieförbunden har fortfarande inte kommit tillbaka till de nivåer man hade före pandemin. Frågan ställs därför om detta är ett nytt normalläge eller om det bara tar lite längre tid innan man återgår till hur det var före pandemin. Det kan vara så att nyckelpersoner som under många år har burit ett stort ansvar med sitt ide-

[11] Folkbildningsrådet (2024). *Folkbildningens betydelse för samhället 2023*, s. 19.

ella engagemang nu tagit chansen att göra omprioriteringar i livet. Det kan också vara så att de nya digitala vanor som skapades under pandemin långsiktigt påverkar synen på studiecirklar. Efter pandemin finns större mognad kring digitala möten och ständigt ökad tillgång till digital information och digitala föreläsningar.

9.3.5 Svårt ekonomiskt läge för många folkbildningsaktörer

Den kostnadsökning som följt på energikris, omvärldsoro och inflation har inneburit stora utmaningar inte minst för folkhögskolor. De ekonomiska problemen för studieförbunden har dessutom försämrats till följd av den omprioritering riksdagen beslutade om i samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2024. I propositionen föreslog regeringen neddragningar för studieförbunden de kommande tre åren. Detta har resulterat i planerade neddragningar runt om i landet och ett studieförbund har valt att helt lägga ner sin statsbidragsfinansierade verksamhet.[12]

Neddragningar av bidraget till studieförbunden från staten och från några kommuner får konsekvenser för kultur och civilsamhälle. Myndigheten för kulturanalys konstaterar i sin lägesbedömning att ”en sådan minskning skulle i likhet med ett minskat antal folkbibliotek riskera att få negativa konsekvenser för infrastrukturen för kultur, särskilt i mindre kommuner och på landsbygden”.[13]

I början av pandemin tilldelade den dåvarande regeringen Folkbildningsrådet en halv miljard kronor i pandemistöd till Folkbildningsrådet. Stödet gick till folkhögskolor över hela landet som då bland annat fick möjlighet att öppna upp flera deltagarplatser. Trots att budgetpropositionen för 2024 föreslog ett extra anslag för folkhögskolorna på 100 miljoner kronor har flera folkhögskolor svårt att ställa om när det tillfälliga pandemistödet avvecklades. Det beror delvis på de nämnda generella kostnadsökningarna i samhället.

[12] Folkbildningsrådet (2023). *Kulturens Bildningsverksamhet avvecklar statsbidragsberättigad studieförbundsverksamhet*, https://folkbildningsradet.se/om-folkbildningsradet/aktuellt/nyheter/2023/kulturens-bildningsverksamhet-avvecklar-statsbidragsberattigad-studieforbundsverksamhet/ (hämtat 2024-05-08).
[13] Kulturanalys (2024). *En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen*, Rapport 2024:1.

9.3.6 Samarbete med föreningslivet är viktigt men riskfyllt

Det nära samarbetet med föreningar runt om i landet gör att folkbildningen når många människor, på många platser. Det är en helt central del i verksamheten. Samtidigt är det just i samverkan med föreningar som många av problemen uppstår, såväl vad gäller brister i uppföljning, kontroll som i arbetet för demokrati.

Folkbildningen utsätts, liksom kommuner, Skolverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och många andra för bedrägerier, fusk och kriminalitet. Det är ett samhällsproblem som uppmärksammas brett och som regeringen tagit flera initiativ för att motverka.[14] Det har handlat om fusk från enskilda, kriminella gäng och andra som velat komma åt pengar. Föreningar används ibland som brottsverktyg vilket innebär en utmaning för folkbildningen som är beroende av ett nära samarbete med civilsamhället.[15]

I kapitel 16 föreslår utredningen en öppen redovisning av folkbildningsaktörernas samverkan med andra parter vilket syftar till en ökad insyn i bidragsanvändningen och att minska risker för felaktig bidragsanvändning i samverkan med andra.

9.4 Folkbildningens omvärld förändras

Som framgår av kapitel 4 har svensk folkbildning en lång historia. Sverige har under denna period genomgått flera stora förändringar. Från ett odemokratiskt och fattigt land till en demokrati som är ett av världens rikaste länder, med utbyggd välfärd, i hög grad digitaliserat och på olika sätt tätt sammankopplat med omvärlden. Folkbildningens aktörer har successivt anpassat sig efter en förändrad omvärld. På några områden, inte minst vad gäller den demokratiska utvecklingen, har folkbildningen också varit en bidragande kraft bakom förändringen.

Den tid då folkbildningen växte fram var, precis som vår tid, en tid av stora samhällsförändringar. Det finns därför anledning att kort påminna om hur folkbildningen spelat en roll i ett samhälle som präglas av förändring och hur nära knuten folkbildningen varit till denna förändringsprocess.

[14] Polismyndigheten (2022). *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2022* och prop. 2021/22:1. *Förslag till statens budget, finansplan m.m.*, avsnitt 1.4.
[15] Wierup, Lasse & Costantini, Daniel (2020). Polisen: Ideella föreningar utnyttjas lätt av kriminella, *Dagens Nyheter* 2020-10-09, https://www.dn.se/sthlm/polisen-ideella-foreningar-utnyttjas-latt-av-kriminella/.

Efter flera års förberedande arbete startade Önnestad folkhögskola sin verksamhet den 1 november 1868.[16] Den blev en av de första i Sverige, men runt om i landet var flera liknande initiativ på gång. Hvilan startade i april samma år och snart var verksamhet i gång också på Östergötlands folkhögskola. Först var det bara för män, men efter några få år öppnades skolorna också för kvinnor.[17]

Detta var en tid då föreläsningsföreningar och folkbibliotek växte fram. I Boken om Odensvi,[18]som den lokala hembygdsföreningen tagit fram, berättas att man för en krona kunde få ta del av föreläsningar under ett helt år. Ämnena varierade från pensioner och odlingstips till ungdomskultur. På väggarna i föreläsningssalen hängde planscher med konsthistoriens främsta verk. Runt om i Sverige finns hundratals liknande berättelser om lokala initiativ för att sprida kunskap till fler.

Samma år som folkhögskolorna startade sin verksamhet fanns 1437 sockenbibliotek i Sverige. Det första startades runt sekelskiftet 1700–1800 och i 1848 års folkskolestadga föreskrevs skyldighet för prästerskapet att uppmuntra inrättande av sockenbibliotek.[19] Detta var en tid då dagstidningar som vände sig till en bred publik växte fram, den realistiska romanen slog igenom och frikyrkorna fick ökad frihet att verka.[20]

Bibliotek, föreläsningsföreningar, folkhögskolor, tidningar, museer, teatrar och andra institutioner skapade ett nytt offentligt rum som användes för att bilda sig och engagera sig i samhällsutvecklingen.[21] Den tidens folkbildare försökte locka fler att ta del av allt det som fanns i detta rum.[22]

Det fanns en beslutsamhet kring att samhället skulle klara de stora förändringar som följde när industrialiseringen, urbaniseringen och emigrationen tog fart. Man mötte utmaningen genom att bilda sig och organisera sig. Samhället och individen behövde mer kunskap för att klara omställningen och ta makt över omständigheterna.

[16] Önnestads folkhögskola, historik, https://onnestadsfolkhogskola.se/om-onnestads-folkhogskola/historik/ (hämtat 24-05-12).
[17] Sveriges folkhögskolor, Rörelse- och regionägda folkhögskolor i samverkan, Vår historia och framtid, https://www.sverigesfolkhogskolor.se/om-folkhogskola/var-historia-och-framtid/ (hämtat 24-05-12).
[18] Gustafsson, Mariann (red) (2012). *Boken om Odensvi*, Förlag Västerviks museum, s. 192.
[19] SOU 1946:68. *Betänkande och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet*, s. 15.
[20] Konventikelplakatet upphävdes 1858.
[21] Franzén. Carin, Möller. Håkan (2021). *Natur & Kulturs litteraturhistoria*, s. 560 ff.
[22] SOU 1946:68. *Betänkande och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet.* s. 15.

Folket behövde också bildning för att ta ansvar för den demokratiska framtid man såg framför sig. 1866 års representationsreform innebar att ståndsriksdagen ersattes av en tvåkammarriksdag och runt om i landets valkretsar skulle representanter röstas fram. Det skulle ta ytterligare decennier tills demokratin var utvecklad i Sverige, men under 1800-talet växte successivt förväntningarna på att fler skulle delta i samhällets utformning och därför behövde kunskap och bildning.[23]

De breda folkrörelserna växte fram. Frikyrkorörelsen, arbetarrörelsen, bonderörelsen, nykterhetsrörelsen och kvinnorörelsen syftade till att främja sina egen respektive syften, men blev samtidigt avgörande för den demokratiska utvecklingen och en allmän demokratisk fostran. Folkrörelsernas föreningsliv blev skolor i demokrati. Folkhögskolor och studieförbund växte fram i nära förbindelse med dessa folkrörelser – ibland genom ägande, ibland genom nära samarbete och personunioner. År 1906 startade Brunnsviks folkhögskola för arbetareungdom, 1908 öppnade nykterhetsrörelsen en folkhögskola på Wendelsberg[24] och senare följde andra folkrörelser efter. I dag har Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) 114 medlemmar.[25]

För 100 år sedan formulerade den första folkbildningsutredningen uppdraget för folkbildningens aktörer att ”framför allt att hos så många som möjligt uppväcka medborgarsinne och känsla för de andliga värdenas betydelse”.[26] Sverige förberedde sig för en ny tid genom att skapa strukturer för att öka den breda bildningen. Insikten att vi står bättre rustade – var och en, men också tillsammans – om fler bildar sig, var viktig för den svenska framgångssagan. Det bidrog också till det kitt som höll samman Sverige i en tid av stora förändringar och slitningar. Folkbildningen befann sig mitt i denna samhällsomvandling.

I 1946 års folkbildningsutredning konstateras att folkbildningsarbetet även bidrog till att stärka den nationella sammanhållningen och försvarsviljan under krigsåren. En särskild detalj upprättades med uppgift att organisera bildningsverksamhet vid beredskapsförbanden. När fältbiblioteksverksamheten avvecklades 1946 uppgick det sammanlagda bokbeståndet till omkring 155 000 band.[27]

[23] Ibid.
[24] SOU 1946:68. *Betänkande och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet.* s. 21.
[25] Sveriges folkhögskolor, Rörelse- och regionägda folkhögskolor i samverkan, Medlemmar, https://www.sverigesfolkhogskolor.se/vara-organisationer/rio/om-oss/medlemsskolor/ (hämtat 24-05-12).
[26] SOU 1924:5 *Betänkande med utredningen och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet*.
[27] SOU 1946:68. *Betänkande och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet*, s. 28.

9.4.1 Globala megatrender påverkar också folkbildningen

Ofta används begreppet megatrender för att visa på de långsiktiga och stora förändringar som svept över världen de senaste decennierna. Vilka trender som lyfts fram och hur de formuleras i olika omvärldsanalyser varierar något, men återkommande aspekter är globalisering, digitalisering, individualisering, klimatförändring och demografi. På senare år har också ökad geopolitisk spänning, internationella konflikter, värderingsförändringar och polarisering av samtalsklimatet ofta lyfts fram.[28]

I samband med Folkbildningsrådets arbete med det nya kvalitetsbedömningssystemet för studieförbund gjordes en omvärldsanalys[29] där fem trender lyfts fram. De megatrender som Folkbildningsrådet tar avstamp ifrån i sin analys avviker inte på avgörande sätt från andra framtidsanalyser, och kan sammanfattas följande:

- **Globaliseringen** som skapar öppenhet och frihet, men samtidigt flyttar makt, skapar klyftor och påverkar miljön.
- **Klimatförändringen** som skapar nya påfrestningar och där människors livsstilar har avgörande betydelse.
- **Demografisk utveckling** som innebär urbanisering, segregation, flyktinginvandring och ökat behov av vård, omsorg och insatser mot ensamhet.
- **Teknisk utveckling** som ökar tempot och påverkar arbetsmarknad och vardag.
- **Värderingsförskjutningar** där tillit, tolerans utmanas. Ökad individualisering och ideologisk polarisering.

Folkbildningsrådets omvärldsanalys kommer att spela en viktig roll när resurser fördelas till studieförbunden framöver. Studieförbunden förväntas utifrån sin profil anknyta till den i sina respektive verksamhetsåtaganden.

Sedan Folkbildningsrådet gjorde sin omvärldsanalys har AI-utvecklingen tagit ett språng. Det är i sig en påminnelse om hur snabbt omvärlden kan förändras. AI kommer att påverka folkbildningen på

[28] World Economic Forum (2023). *The Global Risks Report 2023* och Dufva. Mikko, Sanna Rekola. Sanna (2023). *Sitra Megatrender 2023, Förståelse i en tid av överraskningar*.
[29] Folkbildningsrådet (2023). *Omvärldsanalys – del av kvalitetsbedömningssystemet för statsbidrag till verksamhet i studieförbunden 2025–2027.*

många olika sätt dels genom att samhället förändras, dels genom att förutsättningarna för bildning förändras. Särskilt central är frågan om vilket mervärde den fria och frivilliga folkbildningen har när stora delar av världens kunskap och kultur kan nås via nätet och göras helt individanpassad. Varför välja en studiecirkel när man kan ta del av en av de bästa föreläsarna på toppuniversitet eller få en skräddarsydd kurs skapad av en personlig AI-assistent?

Andra viktiga utmaningar handlar om utbildningsnivån. Den har generellt höjts i Sverige successivt, samtidigt tillkommer nya invånare med annan utbildningsbakgrund. De ökade politiska och militära spänningarna i vår omvärld har inneburit att internationella konflikter blir en del av svensk vardag och svenskar utsätts för utländska regimers påverkansförsök på nätet.[30] Klimatförändringarna ställer krav på omställning på ett sätt som liknar industrialiseringen på 1800-talet. Individualismen och urbaniseringen har förändrat det sociala kitt och de gemenskaper som knutit samman människor. Detta för att bara nämna några av de stora samhällsförändringar som i grunden påverkar folkbildningens uppdrag och verksamhet.

För folkbildningens aktörer blir det också avgörande hur politiska beslutsfattare uppfattar folkbildningens förmåga att bidra till samhället framöver. Folkbildningen har varit en viktig kraft när Sverige historiskt ställt om och mött utmaningar. Det kan den vara också framöver. Det kräver dock att folkbildningen har brett förtroende bland de skattebetalare som finansierar verksamheten samt hos civilsamhället och de enskilda medborgare som vill ha hjälp att tillsammans med andra utvecklas och ta del av det som finns i vårt tids intellektuella offentliga rum.

9.4.2 Uppdraget blir annorlunda i en ny tid

Under de 150 år som folkbildningen verkat i Sverige är det ett dubbelt uppdrag som återkommande betonats. Verksamheternas former har förändrats och utmaningarna varierar, men det har hela tiden handlat om att man ska bilda sig för sin egen skull och för att kunna vara delaktig i gemensamma angelägenheter.

[30] Säkerhetspolisens (2023). *Säkerhetspolisens lägesbild*, Årsbok 2023–2024.

I folkbildningens början var det en viktig uppgift att föra kunskap till lokalsamhället. Föreläsare åkte runt i landet. På möteslokalernas väggar hängde affischer och tavlor. Bibliotek och andra rum fylldes med böcker. Folkrörelsernas lokala avdelningar skickade i väg representanter till folkhögskolor för att de skulle ta med sig kunskap och information tillbaka till lokalsamhällets samtal och föreningsarbete.

Den kanske mest dramatiska förändringen under folkbildningens långa i historia i Sverige handlar om hur tillgången till information har förändrats. Förr var information, fakta och kunskap en bristvara i lokalsamhället. Folkbildningens uppdrag blev då, något förenklat, att genom föreläsningar och kursverksamhet föra kunskap till lokalsamhället, från centrum till periferi.

Detta syftade till att öka människors bildning, men hade också till syfte att förbättra yrkeskunnande och öka förmågan att delta i bygget av det demokratiska Sverige. Folkrörelsernas funktionärer fick skolning i föreningsteknik och hur man påverkar samhällsutvecklingen. Folkbildningen spred kunskap till fler och bidrog till social rörlighet.[31]

Numera lever vi i en värld med närmast motsatt problem. Det råder ingen brist på information. Var och en har tillgång till all världens kunskap. Via dator och mobiltelefon kan man ta del av universitetskurser, all världens media, uppslagsverk och mycket mer. Men där finns också falska fakta, försök att luras och ett så stort och brett utbud att det är svårt att avgöra vad som relevant.

Samtidigt är det lokala samhället förändrat till följd av urbanisering, migration och ökad individualism. Utmaningen nu är snarare att vårda de nyfikna, bildande samtalen, att veta vilken information som är sann och relevant, samt att ta sig tid att göra kunskapen till sin. Detta är en av de stora omvärldsförändringar som både utmanar folkbildningen och innebär att den kanske behövs mer än någonsin, men delvis på ett annat sätt.

Folkbildningens bildningsuppdrag förändras. Från att föra kunskap till befintliga sociala nätverk till att hjälpa människor att lyfta blicken, sortera, värdera, tänka efter samt skapa sammanhang där så kan ske.

[31] Se till exempel Söderqvist, Jonas (2023). *Social rörlighet i en socialt rörig tid, Eleverna och deras utbildning vid Brunnsvik, Väddö och Hola folkhögskolor 1906–1921.*

Folkbildningens delaktighetsuppdrag förändras också. Den ökade rörligheten gör att gamla nätverk och sociala relationer försvagas och upplevd ensamhet kan öka. Att vara delaktig i samhället och att påverka sin omvärld, innebär både att ha nätverk och att ha tillgång till vägar in till arbetsmarknaden och utbildning.

Det finns många utmaningar för folkbildningen i en tid där information är lätt tillgänglig för alla. Frågan är vilket mervärde just folkbildningen kan bidra med i denna nya miljö. Utredningen menar att om folkbildningen ska vara fortsatt relevant behöver man ha tydliga svar på hur folkbildningen i dagens och framtidens Sverige blir en kraft som bidrar till ökad bildning och delaktighet i samhället.

10 Folkbildningens verksamhet bidrar på olika sätt till individ och samhälle

10.1 Fem perspektiv på folkbildning

Utredningen lyfter här fem perspektiv som på olika sätt kan bidra till ökad förståelse för folkbildningens betydelse för individer och för samhället. Därefter beskrivs folkbildningens bidrag till andra politikområden, särskilt kulturpolitiken. Detta är utgångspunkter som tillsammans med slutsatser och omvärldsbeskrivningen i tidigare kapitel motiverar de förändringar utredningen föreslår i del 4.

10.1.1 Bildning

Bildning är ett begrepp som saknar entydig definition.[1] Det har sitt ursprung i det tyska ordet bildung och kan förstås både som bild (då främst i betydelsen att människan är guds avbild) och att bilda, det vill säga skapa. Det anknyter till Humboldts tankar kring universitets roll för individens andliga utveckling (i motsats till nyttotänkande) och till filosofen Immanuel Kant som betonar människans möjlighet till befrielse från sin självförvållade omyndighet.[2] Den danska prästen Grundvig ansåg att det tidiga 1800-talets landsbygdsbefolkning borde få ökad frihet på såväl det ekonomiska som på det andliga planet. Hans idé var att folkhögskolorna skulle bidra med ökad bildning. På så sätt skulle man kunna ta större ansvar för sig själv och för samhället.[3]

[1] Tängerstad, Erik (2015). *Varken utbildning eller inbillning,* Att växa som människa – Om bildningens traditioner och praktiker.
[2] Ibid.
[3] Mustell, Kerstin (2010). *Folkhögskolans idélinjer*, https://lararnashistoria.se.

Det finns en ständigt pågående diskussion mellan folkbildningens aktörer om innebörden av begreppet bildning. Ellen Keys förslag på definition – bildning är det som är kvar sedan vi glömt allt vad vi lärt oss – är ofta använd.[4] Gemensamt för många definitioner av begreppet är att människan genom att lära sig mer, tänka efter, bearbeta det man lärt sig och göra det till sitt, kan utveckla sin karaktär och sin förmåga att tänka självständigt, fatta egna genomtänkta beslut och öka sin förståelse av omvärlden. Det handlar om personlig utveckling utan slutmål. Det är inget kunskapsmål som ska nås, ingen materiell framgång som eftersträvas. Det är att ständigt söka nya svar och nya frågor.

Det handlar kort sagt om att orientera sig för att kunna orientera sig. Genom att vara nyfiken, lära sig mer och söka djupare förståelse, blir man bättre på att förstå vad det är att vara människa, bättre på att förstå andra, samt se sina möjliga roller i samhället och upptäcka sin möjlighet att påverka omvärlden. Man blir aldrig färdigbildad eftersom det alltid finns mer att lära och fler insikter att vinna.

Bildningsprocessen är öppen och nyfiket resonerande, i det står den i motsats till medvetna lögner, propaganda, förkunnelse och fundamentalism.

Folkbildningen betonar särskilt den bildningsprocess som sker tillsammans med andra. Att söka bildning tillsammans gör att vi får hjälp av andra att upptäcka nya perspektiv. Vi hjälper varandra att ta oss upp ur tankarnas invanda hjulspår. Ju mer diversifierad gruppen är desto fler perspektiv och erfarenheter. Grupper som blir allt för lika varandra kan innebära att deltagarna snarare håller kvar varandra i hjulspåren. När det sker på nätet brukar vi kalla det åsiktsbubbla, filterbubbla eller ekokammare. Detta är ett viktigt argument för att folkbildningen inte får nöja sig med de grupper av deltagare som redan finns i verksamheten, utan sträva efter att nå fler.

Varför ska man bilda sig? På den frågan har folkbildare haft flera svar. Det som brukar kopplas samman med ABF-grundaren Rickard Sandler, handlar om att medborgerlig kunskap och bildning ger möjlighet att påverka samhället. Ett annat perspektiv, ofta förknippat med Oscar Olsson och Ellen Key, betonar i stället självbildningsidealet, det vill säga att vi utvecklas som person. Ellen Key var också en tydlig talesperson för att fantasi, kultur och de estetiska ämnena var cen-

[4] Mustell, Kerstin (2010). *Folkhögskolans idélinjer*, https://lararnashistoria.se, s. 4.

trala i bildningsresan. Dessa olika perspektiv på bildning står inte emot varandra, snarare kompletterar de varandra.[5]

Dagens folkbildning betonar bildningen både som väg att växa som människa och som väg till att kunna påverka sitt omgivande samhälle.[6] I studieförbunden träffas man för att lära sig något gemensamt. Deltagarna äger själva sitt ämne och diskussionerna kan innebära att man ändrar riktning i sökandet. I folkhögskolan möter man hela människan och utgår från hennes förutsättningar. Målet är att hon ska växa som människa. Allmänbildning, nyfikenhet, skapande och bredd betonas snarare än specialisering.[7]

Frågan vem och vad man kan lita på kommer sannolikt spela en allt viktigare roll. I en värld av mycket information och där påverkansoperationer försöker få oss att välja ett falskt narrativ, blir det både viktigare och svårare att orientera sig. Påverkansförsök sker genom falska nyheter, främjande av skeva perspektiv och underblåsande av destruktiva berättelser.[8] Det blir viktigare att stärka sin förmåga att dra självständiga slutsatser och fatta välgrundade beslut. En bildad människa är inte immun mot lögner, men ett samhälle där bildning värderas högt bygger förmodligen större motståndskraft än om bildning värderas lågt. En aktiv politik för bildning är därför en viktig investering för framtiden både för individen och för samhället som helhet.

Statens medieråd, som har regeringens mandat att koordinera myndigheters samverkan kring medie- och informationskunnighet (MIK), konstaterar att folkhögskolor och studieförbund redan är aktiva i arbetet med medie- och informationskunskap. Men utmaningarna är stora och uppdraget blir aldrig färdigt.

10.1.2 Bildning sker i ett intellektuellt rum

Bildningen handlar om personens andliga och intellektuella utveckling, men ingen av oss tänker i tomrum. Några har förmåga att ibland tänka nytt och annorlunda, men ofta är vi påverkade av vad andra säger, skriver och visar. Som människa påverkas vi av samtalsämnen, åsikter och tankar i vår närhet. Samtal med vänner och bekanta, reklam, medier, filmer, böcker och mycket annat leder våra tankar i vissa banor.

[5] Mustell, Kerstin (2010). *Folkhögskolans idélinjer*, https://lararnashistoria.se. s. 3–4.
[6] Mustell, Kerstin (2010). Folkhögskolans idélinjer, www.lärarnashistoria.se.
[7] Folkbildningsrådet (2022). *Fakta om folkbildningen 2022.*
[8] Se Säkerhetspolisens (2023). *Säkerhetspolisens lägesbild*, Årsbok 2023–2024.

Mycket av det vi vet och kan, har vi lärt i det offentliga utbildningssystemet eller i yrkeslivet. Vid sidan av denna organiserade inlärning har varje samhälle också ett gemensamt intellektuellt rum där människor tar del av nyheter, åsikter och information. Det är där vi möter nya fakta, idéer, berättelser och tolkningar av samhället och vad det är att vara människa. Det är där berättelserna finns om hur man kan leva och tänka.

Var och en av oss använder olika delar av det intellektuella rummet. Vår personliga interaktion i och med detta rum påverkar vår bild av världen, våra värderingar, åsikter och personliga livsval. Ibland utan att veta om det, eller att tänka på det. Att möta en del av rummet som är rikt och föränderligt ger oss fler möjligheter i livet än om det vi möter är ensidigt och oföränderligt. Det krävs ofta en medveten handling för att vidga sitt rum. En människa med bildningstörst söker aktivt upp nya delar av rummet. En engagerad folkbildare drivs av att fler ska få möta ett vidgat rum som utvecklar individen.

Hur vårt gemensamma intellektuella rum ser ut påverkar hur samhället utvecklas. Att ha makt över det intellektuella rummet innebär därför stora möjligheter att forma människors tankar. Den information som sprids mest och de perspektiv eller berättelser som dominerar rummet, kommer att påverka många människor och därför avgöra samhällets långsiktiga riktning. Detta gör att det är viktigt att fundera kring hur makten över detta rum ser ut. En särskild utmaning är att det finns aktörer som medvetet sprider falska fakta och medvetet snedvridna narrativ.

I auktoritär stat eller illiberal demokrati vill de styrande i olika grad kontrollera det intellektuella offentliga rummet för att på så sätt få folket välvilligt inställt till makten.[9] När filmer och böcker censureras, när utställningar och föreställningar styrs, påverkas det intellektuella rummet. När konkurrensen mellan olika aktörer försvinner eller staten tar kontrollen, blir tankarna mer likriktade.

Den demokratiska statens relation till den intellektuella infrastrukturen är komplicerad. Man vill värna frihet, mångfald och kvalitet, men inte styra innehåll. I Sverige finns statligt stöd till kultur, press, public service, forskning och folkbildning för att öka bredden och höja kvaliteten, men man är noga med att politiker inte ska styra innehållet. Detta eftersom det ger en avgörande politisk makt att bestämma vilka böcker som ska finnas på bibliotek, vad journalister ska

[9] V-Dem institute (2023). *Democracy report 2023, Defiance in the face of autocratization*.

granska, vilken konst som ska visas på museer, vilka kurser studieförbunden får ge och forskares ämnesval.[10] Samtidigt måste man sätta gränser. I en demokrati vill man inte finansiera och stärka det som motarbetar demokratin.

När Arts Council inrättades i Storbritannien 1946 formulerades principen om armlängds avstånd.[11] Det skedde mot bakgrund av de nyligen vunna erfarenheterna av hur kultur kan användas i politiska syften. Denna insikt har i decennier inspirerat också svensk politik inom olika områden. Principen om armlängds avstånd hävdas i kulturen[12] och forskningen.[13] Mediestöd utformas så att konkurrens upprätthålls men utan krav på innehållet.[14] Public service har en särskild ägarstruktur som skapar buffert mellan journalistik och politik.[15] Censur och monopol har avskaffats.[16] Ett fritt och frivilligt civilsamhälle får stöd trots att det ibland utmanar makten.[17]

Det kräver politisk mognad att se att det är långsiktigt klokt att hålla armlängds avstånd och inte använda statens makt för att försöka påverka innehåll på ett sådant sätt att man gynnar sin egen politiska övertygelse.

10.1.3 Folkbildningen som demokratibärare

Sedan det senaste sekelskiftet har regeringar i Sverige tillsatt två demokratiutredningar. Den senaste, 2014 års demokratiutredning, sammanfattar sin föregångare i betänkandet Låt fler forma framtiden: ”Den förra Demokratiutredningen (SOU 2000:1) […] argumenterade för en deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter. Demokratin är enligt detta synsätt ett ramverk för fria diskussioner mellan jämlikar.

[10] Myndigheten för kulturanalys (2021). *Så fri är konsten, Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*, s. 55.
[11] Myndigheten för kulturanalys (2018). *Kulturpolitisk styrning, Ansvarsfördelning och reformer inom de nordiska ländernas kulturpolitik under 2000-talet,* s. 4.
[12] Myndigheten för kulturanalys (2011), *Så fri är konsten, Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*.
[13] Prop. 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*
[14] I SFS 2023:664. *Lag om mediestöd* anges till exempel att riksdagsledamot, statsråd eller anställd i riksdagsförvaltningen eller Regeringskansliet inte får vara ledamot eller ersättare i mediestödsnämnden.
[15] SOU 2024:34. *Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider*, s. 132.
[16] Se prop. 2009/10:228. *Filmcensuren för vuxna avskaffas. Skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan stärks.*
[17] Se till exempel Regeringen (2024), *Regeringen vill satsa 100 miljoner per år på civilsamhället*, https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/09/regeringen-vill-satsa-100-miljoner-per-ar-pa-civilsamhallet/ (hämtat 24-05-12).

Det är genom fria och öppna samtal som opinioner kan bildas och som idéer kan prövas". Och konstaterar sedan: "Vi menar på samma sätt att ett demokratiskt styrelseskick måste vila på en demokratisk kultur. Det är också genom det fria samtalet och kulturen som enskilda människor kan växa och som samhället och demokratin utvecklas".[18]

De båda demokratiutredningarna argumenterar för en representativ deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter. Med det menar man att vi i grunden har en representativ demokrati där folket väljer sina representanter, men att dessa representanter i sina avgöranden ska påverkas av en levande och fri diskussion mellan medborgarna. Det seriösa, offentliga samtalet blir därmed demokratins kärna. Alla dessa samtal bidrar till att människor utväxlar åsikter, fördjupar sina kunskaper och insikter, påverkar varandra och ibland omprövar tidigare övertygelser. Det är ett samtal som sker i det intellektuella rum som beskrivs ovan.

I en deliberativ demokrati är det inte endast människors kunskap i sakfrågor som betonas utan också känslan av att "mina åsikter är viktiga och att jag därför bör delta i samtalet". En sådan inställning bygger inte enbart på sakkunskap utan beror också på självkänsla och att miljön för samtalet är öppet och uppmuntrande.[19] Den enskilde individen ska ha formell och reell möjlighet att lyfta nya frågor till debatt och på så sätt påverka det gemensamma.[20] Det demokratiska samtalet är en viktig del av individens delaktighet i samhället.

Det finns i det svenska demokratiska systemet ett underförstått värde i att befolkningen är aktiv och bildad. Det kommer till uttryck genom grundlagsskydd för åsiktsbildning, yttrande, möte och organisation. Även ekonomiskt stöd till civilsamhälle, media, folkbildning och kultur sker i det uttalade syftet att bidra till en upplyst samhällsdebatt där många deltar. Ett tydligt uttryck för detta är till exempel att regering och riksdag avsatte särskilda statsbidrag för folkbildande insatser i samband med folkomröstningarna om EU-medlemskap och medlemskap i den europeiska monetära unionen, EMU.[21]

Ett välutvecklat samtal i samhället fyller också en viktig funktion som motståndskraft mot såväl inre demokratiutmaningar som yttre

[18] SOU 2015:5. *Låt fler forma framtiden*, s. 75.
[19] Se till exempel Åbo Akademi, *Om folket skulle tänka*, www.abo.fi/nyheter/om-folket-skulle-tanka/.
[20] SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*, s. 36 ff.
[21] SFS 2003:39. *Förordning om statsbidrag för folkbildning om euron* och Riksdagen (1992). *EG-information*, Konstitutionsutskottets betänkande 1991/92:KU35.

påverkansförsök. Ett bildat folk som för öppna och nyfikna samtal är inte immunt, men sannolikt svårare att dupera för demokratins inre och yttre fiender.

Folkbildningens praktik och idéer, ligger mycket nära den demokratisyn som de båda demokratiutredningarna framhåller som ett ideal för Sverige. Det är möten, nyfikna samtal, gemensamma insikter och ett helhetsperspektiv på människan som betonas i folkbildningen. Folkbildningen skapar arenor för samtal och gemensamt kunskapsinhämtande, men bidrar också till att bygga självförtroende och den självkänsla som gör att man vågar yttra sig. Folkbildningens demokratistödjande arbete tar sig många uttryck; alltifrån kurser för att öka valdeltagandet bland personer med intellektuell funktionsnedsättning, via studiecirkelns samtal och folkhögskolans pedagogik, till arbetet med interndemokratin hos ideella föreningar runt om i landet.

När demokratin utmanas

De senaste åren har förutsättningarna för det öppna nyfikna samtalet förändrats av Internet, AI och sociala medier. Tidningarnas affärsmodeller, där reklam och prenumeration finansierar journalistik, har försvagats. Å andra sidan kan fler göra sin röst hörd. Alla lyckas inte nå ut till många, men via nätet finns en möjlighet för alla att både nå ut till en stor publik och lyssna till en stor grupp människor. En del använder dock denna möjlighet åt att trakassera andra, försämra samtalsklimatet och medvetet sprida felaktig information. Ett hårdare samtalsklimat kan innebära att färre väljer att delta i de samtal som formar framtiden trots att möjligheten rent tekniskt ökat.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har kartlagt trakasserier, hot och våld som riktas mot det civila samhällets organisationer. Undersökningen visar att: ”14 procent av organisationerna eller dess medlemmar under de senaste tolv månaderna blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld kopplat till verksamheten. Över hälften av de organisationer som utsatts relaterar händelserna till ställningstagande eller opinionsbildning i en särskild fråga. Organisationer som bedriver opinionsbildning kring hbtqi-frågor, feminism och antirasism är särskilt utsatta”.[22]

[22] Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2022), *Kartläggning av hot och hat mot det civila samhället.*

Det är svårare men också viktigare att vara folkbildare i en tid där samtalsklimatet är hårdare. I Folkbildningsrådets rapport *När folkbildningen möter samhällets demokratiska utmaningar*[23] analyseras förutsättningarna för lärarnas och cirkelledarnas arbete i ett demokratiperspektiv. Här beskrivs hur ifrågasättande av demokrati och mänskliga rättigheter, ökad populism, fundamentalism, främlingsfientlighet och en allt starkare tro på konspirationsteorier, även når in i folkbildningen.

Folkbildningsrådet har också visat att det i folkbildningssammanhang förekommit studiematerial i religiösa frågor som rör barnäktenskap, barnaga och homosexualitet och där det inte har kunnat fastställas att deltagarna haft möjlighet att ifrågasätta på ett folkbildningsmässigt sätt.[24]

Regeringen har i proposition 2023/24:119 föreslagit att ett demokrativillkor ska gälla för stöd ur allmänna arvsfonden och bedömt att ett likalydande demokrativillkor bör gälla för övrig bidragsgivning som riktar sig till civilsamhället. Syftet är att organisationer som undergräver demokratin inte ska få ta del av statsbidrag. Utredningen anser att ett sådant villkor vore välkommet och villkoret bör gälla också folkbildningens aktörer och dess olika samarbeten med civilsamhället.

Folkbildningen bör vara mer aktiv i demokratiarbetet än att bara motverka att antidemokratiska krafter tar del av statsbidrag. En central del i folkbildningens demokratiarbete är att bemöta de som tvivlar på demokratin eller rent av aktivt motarbetar demokrati som idé. Den som företräder folkbildningens organisationer i sådana samtal måste vara mycket tydlig med vilka värderingar organisationen står för. För att stärka demokratin på lång sikt krävs att många av de folkbildningsaktörer som tar del av statsbidrag söker sig de miljöer där antidemokratiska samtal förs och i den miljön tydligt står för demokrati.

Ska demokratin stärkas på lång sikt måste de samtal som sker i gränslandet präglas av personer med demokratiska uppfattningar. En folkbildning som vill bidra till demokrati måste söka sig till dessa samtal och där stå för det demokratiska samhällets värderingar.

[23] Folkbildningsrådet (2022). *När folkbildningen möter samhällets demokratiska utmaningar – Fördjupad bedömning av demokratisyftet 2022.*
[24] Folkbildningsrådet (2022). *När folkbildningen möter samhällets demokratiska utmaningar – Fördjupad bedömning av demokratisyftet 2022.*

10.1.4 Folkbildningen är en central del av civilsamhället

Det civila samhället är något annat än staten, marknaden och det enskilda hushållet.[25] Det är när människor engagerar sig i olika former för att agera i gemensamma intressen. Det kan vara i form av nätverk, ideella föreningar, trossamfund, fackföreningar, partier, kooperativ, bostadsrättsföreningar, stiftelser och så vidare. Det är alltifrån stora landsomfattande sammanslutningar till små lokala föreningar. Svenska kyrkan och idrotten organiserar miljoner människor, en vägförening några få.

Sverige har hög aktivitet i civilsamhället, runt 80 procent av landets vuxna medborgare är medlem i minst en förening, 39 procent av svenskarna är aktiva i en förening och många jobbar ideellt.[26]

Det finns flera olika modeller för statens relation till civilsamhället och flera olika modeller för finansiering, styrning och uppföljning av statligt stöd till civilsamhällets organisationer.[27] Man skulle kunna säga att staten är plastisk och anpassar sig efter omständigheterna. Det beror på att båda parter ser möjligheter i samarbete, men vill samtidigt försäkra sig om att civilsamhället är fritt och självständigt.

Det finns över 100 olika statliga bidrag till civilsamhället och de delas ut via drygt 40 olika myndigheter och organisationer som sorterar under flera departement.[28] Några bidrag regleras i lag, andra regleras i någon av de 80 olika förordningar som regeringen fattar beslut om. Med stödet följer olika villkor. Också de kan skilja sig åt. Det finns till exempel flera olika sorters demokrativillkor. Även kraven på ekonomisk uppföljning skiljer sig åt.[29] Generella bidrag anses ge större självständighet och i budgetpropositionen konstaterar regeringen att ”en hög andel generella bidrag är i linje med regeringens ambition om självständighet och oberoende med stort utrymme för egna initiativ”.[30]

Folkbildningens aktörer är i sig själva en del av civilsamhället och är samtidigt på olika sätt knuten till andra aktörer i civilsamhället. SISU Idrottsutbildarna jobbar nära idrottens föreningsverksamhet. En majoritet av folkhögskolorna ägs av föreningar. De flesta studie-

[25] Regeringen, (2024). Civila samhället och idrott, www.regeringen.se/regeringens-politik/civila-samhallet-och-idrott/ (hämtat 24-05-12).
[26] SOU 2019:35. *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället*, s. 212 f.
[27] SOU 2019:35. *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället*, s. 227 ff.
[28] SOU 2019:35. *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället*, s. 232 ff.
[29] SOU 2019:35. *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället*, s. 251.
[30] SOU 2019:35. *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället*, s. 232 ff.

förbund har direkta kopplingar till föreningar. Det förekommer både nära, långsiktigt samarbete och tillfälliga aktiviteter med en mycket stor del av det svenska föreningslivet. Samarbetet har många olika former där studieförbunden och folkhögskolorna kan erbjuda samlingslokal, utbildning av funktionärer, processtöd, föreläsare med mera. Genom civilsamhället når folkbildningen ut till fler som annars inte skulle vända sig till folkbildningens strukturer.

Ungefär 80 procent av studieförbundens sammanlagda verksamhet sker tillsammans med medlems- och samverkansorganisationer. Studieförbundens olika karaktär gör dock att det varierar från 54 procent till 99 procent mellan studieförbunden.[31] Ibland är folkbildningen medarrangör vid teaterföreställning, ibland lånar man ut lokal till handarbetskurser, ibland hjälper man en nystartad förening att få ordning på stadgarna. Det kan vara lilla idrottsföreningen som behöver hjälp med värdegrundsarbete, Missing People som måste lära upp en ny kassör eller medlemmarna i ett politiskt parti som lär sig mer om olika konflikter i världen.

De rörelsedrivna skolorna ägs av civilsamhället och en del av dem är tätt integrerade med den rörelse de tillhör. Det kan vara pingstkyrkan (som har fem folkhögskolor) eller en lokal förening som bildats på 1800-talet med enda syfte att driva en folkhögskola. Ofta har även de folkhögskolor som är offentligägda ett utvecklat samarbete med det lokala och regionala föreningslivet.

Denna bredd i samarbetet med civilsamhällets olika delar bidrar som tidigare konstaterats till att det är svårt att fånga folkbildningens betydelse för samhället. Bredden gör det också svårt för beslutsfattare att se utfallet av stöd till folkbildningen. Inte minst eftersom folkbildningens bidrag till samarbetet ibland endast är en begränsad del av ett arrangemang där flera civilsamhällesaktörer samverkar. Det kan vara en folkbildningsinsats för hälsa som gör att en idrottare orkar fortsätta en satsning som ger medalj i VM. Det kan vara en folkbildningsinsats om föreningsteknik som gör att en brottsofferjour överlever och kan ge stöd till utsatta. Men sådana orsakssamband är svåra att påvisa. Det är ett dilemma för folkbildningen.

Utredningen har fått ta del av många berättelser om att just denna del är en viktig katalysator i civilsamhället. Inte minst på små orter. Dessa berättelser handlar om alltifrån att ett studieförbund har en

[31] Folkbildningsrådet (2018). *Folkbildningsrådets samlade bedömning, Folkbildningens betydelse för samhället 2018.*

färgkopiator som alla får använda, en lokal för möten eller en anställd person som kan samordna flera föreningar till att skapa något tillsammans. Den nära kopplingen mellan folkbildning och föreningsliv är en ömsesidig tillgång som kan bli ännu mer värdefull för samhället om de gemensamt anstränger sig mer för att nå fler.

10.1.5 Folkbildning bidrar till nya livschanser

Inom folkbildningen används ofta begreppet klyftor för att visa var behov finns.[32] I syftena med statsbidraget lyfts särskilt utbildningsklyftor. Utredningen menar att begreppet livschanser bättre än klyftor fångar den bredd av skillnader som finns i människors möjligheter att nå sina livsmål. Hindren kan vara utbildningsmässiga, ekonomiska, regionala och digitala. Men de kan också handla om ofrivillig ensamhet, bristande språkkunskap, kriminalitet, sjukdom och avsaknad av nätverk. Det bredare begreppet livschanser kan därför bidra till ökad förståelse för folkbildningens breda roll i samhället.

Begreppet livschanser definieras i Nationalencyklopedin som: ”de ekonomiska, kulturella och andra möjligheter en typisk person i en bestämd socioekonomisk situation (klass, socialgrupp, yrke) kan förvänta sig”.[33] Begreppet används för att analysera hur olika politikområden påverkar individens möjligheter att skapa en givande och meningsfull tillvaro.[34] Skillnader i tillgång till utbildning, arbete, hälsa, nätverk och andra resurser påverkar människans möjligheter att uppnå sina mål.

Livschanser är ett begrepp som innebär ett brett perspektiv på människans situation och förutsättningar. Det kan användas för att analysera förutsättningar oavsett position i samhället. Individer har inte samma utgångsläge i livet och vad som behövs för att förbättra livschanser hos den enskilda individen varierar mellan människor och för samma människa över tid.

---

[32] Se till exempel Sveriges folkhögskolor, Rörelse- och regionägda folkhögskolor i samverkan (2013). *Folkbildningens vägval & vilja – Om studieförbundens och folkhögskolornas roll och uppgifter i dagens och morgondagens samhälle.*

[33] Nationalencyklopedin, livschans. http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/livschans (hämtad 2024-05-14).

[34] I Boverkets handbok om Plan- och bygglagen konstateras att utformning av bostaden och dess närmiljö […] har betydelse och påverkan på barns framtida livschanser. IFAU working papers 2016:5 diskuterar livschanser och skolans kompensatoriska uppdrag. Livschanser och integrations diskuteras i prop. 2023/24:1 utgiftsområde 13, s. 83.

En persons livschanser är inte enbart resultatet av individuella val och ansträngningar, utan påverkas också av samhällets strukturer, hierarkier, och ekonomiska omständigheter. Livschanser kan variera avsevärt beroende på faktorer som kön, etnicitet, utbildning socioekonomisk bakgrund och geografisk plats.

En persons möjligheter i livet kan förändras av egna beslut och förändringar i samhället. Den som föds in i en välbärgad och väletablerad familj med tillgång till god utbildning och hälso- och sjukvård kan ha större möjligheter att lyckas i livet än den som växer upp i en ekonomiskt utsatt miljö med begränsade resurser och nätverk. En sådan person kan emellertid få förändrande livschanser på grund av sjukdom, psykisk ohälsa, förlust av nätverk till följd av arbetslöshet eller skilsmässa.

En flykting från Syrien med god utbildning kan ha utbildningsmässigt goda förutsättningar men ha begränsade möjligheter att nå sina mål på grund av att hen saknar kopplingar till och nätverk i det nya landet. Den som är född i landet kan å andra sidan ha försämrade livschanser för att gymnasieskolan inte anpassades för hens behov men ha goda nätverk och sociala kopplingar.

Livschanser är också ett begrepp som kan användas för att förstå och fördjupa ett brottsförebyggande arbete. Forskning visar på negativ påverkan på livschanserna för barn som växer upp i områden som kännetecknas av utsatthet så som svåra socioekonomiska förhållanden, stor segregation och hög brottslighet.[35]

Utbildning och livschanser

En viktig del i förståelsen av livschanser är att de ser olika ut för olika människor i olika miljöer och över tid. Folkbildningens bredd kan därför bidra till att vidga livschanserna för alla oavsett utgångspunkt. Folkbildningens fria form gör att anordnaren och ledaren kan anpassa verksamheten efter de individer som utgör gruppen. Betoningen på möte med hela människan kan göra folkbildningen särskilt lämpad att se var hinder finns och hur livschanser kan vidgas.

Möjligheter till personlig och professionell utveckling kan finnas i de nya vägar till studier, arbetsmarknad och integration som skapas

[35] Grönqvist, Hans. Niknami, Susan. Santavirta, Torsten (2023). *Bostadsområdets betydelse för brottslighet och barns möjligheter.*

av studiemotiverande kurser och allmän kurs på folkhögskola. De kan också finnas i ökat självförtroende eller de nya nätverk och kompetenser som fås i språkkurser, kompiscirklar och kulturutbildningar.

En stor del av folkbildningens verksamhet består av utbildning. I allmän kurs på folkhögskolan ges en ny chans för personer som gymnasieskolan inte fungerat för. Flera folkhögskolor erbjuder utbildningar som leder till yrken som till exempel journalist, fritidsledare, teckenspråkstolk, barnskötare och lärarassistent. Som konstateras nedan är folkbildningen en viktig utbildningsväg inom kulturen och flera folkhögskolor utbildar funktionärer till delar av civilsamhället.

Inom folkbildningen lyfts ofta mötet med hela människan som en viktig del i pedagogiken.[36] Det är hela människan som är på en kurs även när syftet med kursen är en viss färdighet eller kunskap. I en rapport från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) konstateras att folkhögskolan, på grund av sin särskilda utbildningsform, kan ha avgörande betydelse för unga som varken arbetar eller studerar.[37]

Det finns en önskan från folkbildare att mötet också ska bidra till andra kvaliteter som exempelvis nya nätverk, andra kunskaper och ökat självförtroende. En kurs på folkhögskolan eller en studiecirkel i föreningen handlar i folkbildningens kontext inte bara om att skaffa sig nya kunskaper utan också, och ibland lika mycket, om andra indirekta effekter som att bryta ensamhet, bli sedd för den man är, stärka självförtroende och ta makten över sitt liv. Ett möte med kultur kan innebära att man upptäcker nya sidor hos sig själv och att man kan växa som människa.

Folkbildningen har särskilt viktig roll för att vidga livschanserna för personer med funktionsnedsättning[38]

Folkbildningens fokus på att se hela människan och förmåga att brett vidga livschanserna, har inneburit att den är särskilt viktig för personer med funktionsnedsättning. Flera studieförbund och folkhögskolor har särskilt fokus på denna grupp och funktionshinder-

[36] Folkbildningsrådet (2016). *Folkbildningens frihet och värde, Metaperspektiv på folkhögskolor och studieförbund.*
[37] Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2021). *Nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar*, s. 40.
[38] Avsnittet bygger delvis på synpunkter insamlade vid Folkbildningsutredningens referensgruppsmöte med funktionshinderorganisationer den 15 maj 2023.

organisationer är ofta medlemmar i eller på annat sätt kopplade till folkbildningsaktörer. I samverkan med folkbildningen erbjuder funktionshinderorganisationerna kurser och aktiviteter vilket bidrar till en rikare liv och fritid för medlemmarna runt om i landet.

Folkhögskolan, med sin flexibla pedagogik, är en möjlighet för många funktionshindrade att öka sin självständighet och livskvalitet. På folkhögskolornas långa och korta kurser erbjuds också alternativ efter avslutad anpassad gymnasieskola (före detta särskola). De som går anpassad gymnasieskola har få andra möjligheter till utbildning.

Utbildningar inom folkbildningen ska vara tillgängliga och anpassade, vilket inkluderar allt från färdtjänst till digital delaktighet. Dessa faktorer är avgörande för att säkerställa att personer med funktionsnedsättningar kan delta fullt ut i samhällslivet.

Det finns i dag utmaningar som rör tillgänglighet, färdtjänst och boende. Det är också viktigt att säkerställa att finansieringen speglar de olika behoven hos personer med olika funktionsnedsättningar. Uppföljning och statistik behöver ta hänsyn till olika typer av funktionsnedsättningar. Flera folkhögskolor står inför ekonomiska utmaningar som leder till nedläggningar av kurser, särskilt för individer med hörselnedsättning eller andra specifika funktionsnedsättningar vilket kan innebära försämrade livschanser för personer med funktionsnedsättning.

10.2 Folkbildningens bidrag till andra politikområden

Flera politikområden drar nytta av den infrastruktur som skapas av att studieförbund och folkhögskolor finns i hela landet. Folkbildningen har stor betydelse för bland annat idrotts-, civilsamhälles-, demokrati-, integrations-, arbetsmarknads- och kulturpolitiken. Flera folkhögskolor ägs som konstaterats tidigare av civilsamhället och förser respektive del av civilsamhället med utbildning av funktionärer och kurser som relaterar till ägarens intressesfär. SISU Idrottsutbildarna och de övriga studieförbunden har nära samarbete med många olika föreningar. Folkbildningen bidrar med arenor för diskussion, bildning och delaktighet som är en kärna i det offentliga demokratiska samtalet.

Folkbildningen är också en komponent i utbildningspolitiken och arbetsmarknadspolitiken. Folkhögskolorna ger nya vägar in på arbetsmarknaden och ger elever som gymnasiet inte varit anpassat för, en

ny chans till vidare utbildning.[39] Flera folkhögskolor har också utbildningar som leder till yrken och universitetsstudier.

För många nyanlända är det folkbildningen som ger en tidig kontakt med svenska språket, nya nätverk och kunskaper för att kunna ta sig vidare till arbetsmarknad och utbildning. Folkbildningen är därmed en viktig del också av migrations- och integrationspolitiken. Som visats ovan tar studieförbund och folkhögskolor ett stort ansvar inom funktionshinderspolitiken. Folkbildningen används också för att nå mål inom socialpolitiken, t.ex. i arbetet mot ofrivillig ensamhet och för att stärka psykisk och fysisk hälsa.

Det som beskrivs ovan är ingen fullständig redovisning för hur folkbildningens aktörer och folkbildningsanslaget bidrar till måluppfyllelse på andra politikområden, men det ger en bild av hur integrerad folkbildningen är i andra delar av samhället och hur det bidrar till måluppfyllelse på andra politikområden. För kulturen och kulturpolitiken har emellertid folkbildningen ett särskilt ansvar.

10.2.1 Folkbildningens särskilda betydelse för kultur[40]

Att ta del av och aktivt delta i kulturlivet är ofta återkommande del i beskrivningar av individens bildningsresa. I mötet med böcker, berättelser, musik, konst får man ta del av andra erfarenheter och vidgar därmed sin förståelse av vad det är att vara människa. Ett av statens nuvarande fyra syften för folkbildningen är att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet. Kulturen och kulturskapande har under lång tid varit en integrerad del i folkbildningen. Som nämndes tidigare var Ellen Key en av de som tidigt förespråkade att kulturen måste vara en del av bildningsresan. Hon var bland annat med och skapade nätverket Tolfterna där kvinnor ur olika samhällsklasser möttes i en sorts studiecirkel för att lyssna på föredrag och musik samt läsa tillsammans och samtala.[41]

Folkhögskolorna är sedan slutet av 1800-talet en viktig del av svenskt kulturliv och i den kvalificerade estetiska utbildningen. Till

[39] Statistiska centralbyrån (2019). *Vuxenutbildningens betydelse i det svenska utbildningssystemet*, s. 32.
[40] Avsnittet bygger delvis på möte med Folkbildningsutredningens referensgruppsmöten med organisationer som representerar kultursektorn. Vilka kulturorganisationer som fanns representerade framgår av utredningens kapitel Uppdrag och arbete.
[41] Håkansson Petré, Lisbeth (2019). *Tisdagar med Tolfterna. Nätverkande kvinnor i sekelskiftets Stockholm*, Stockholmia förlag.

en början var det främst verksamhet inom slöjd och hantverk som särskilt vände sig till kvinnor. Från 1880-talet har folkhögskolorna haft stor betydelse som bildningsväg för journalister, publicister och författare.[42]

I samband med den första kulturpolitiska propositionen och den nya kulturpolitiken i mitten av 1970-talet gavs folkbildningen ett särskilt ansvar för amatörverksamhet och den folkliga kulturen. I propositionen konstateras att ”amatörverksamheten erbjuder utomordentliga förutsättningar att aktivera människor, att skapa inlevelse, engagemang och ökad medvetenhet”. För att den ska kunna fylla denna funktion är det viktigt att ”utformningen sker i mycket nära samarbete med dem som deltar i arbetet”.[43] I propositionen dras slutsatsen att amatörverksamheten ska vila på ideellt verksamma föreningar med erfarenhet av medlemsinflytande i demokratiska former. Vidare konstateras att studieförbunden har en stark organisation i alla delar av landet, är förankrade i många sociala grupper och har en historia av att främja kulturell bildning.

Sedan 1974 års kulturpolitik har folkbildningen ansetts bära ett särskilt ansvar för den ideella kulturverksamheten. Sedan tidigare hade som konstaterats flera folkhögskolor och studieförbund redan utvecklat en tydlig profil inom kulturområdet.

I dag skapar folkhögskolorna och studieförbunden en infrastruktur för kulturliv i hela landet. Särskilt viktiga är de på små orter i glesbygd. En stor del av det ideella kulturlivet runt om i landet har anknytning till något av studieförbunden eller till en folkhögskola.[44] Kulturutövande är ett mycket vanligt område för studiecirkel, vilket beskrivs i kapitel 6.

Utredningen har genomfört tre hearings med kulturaktörer. Dessa har gällt folkbildningens roll för utbildning på kulturområdet, infrastrukturen för ideella kulturlivet samt folkbildningen som plats och arrangör. Sammanfattningsvis kan man konstatera att folkbildningens struktur är avgörande för svenskt kulturliv och människors möjlighet att aktivt ta del av och skapa kultur.

Samtidigt finns i de hearings utredningen genomfört en önskan om att folkbildningen ska bli mer dynamisk och öppen för att möta nya sätt att utöva och ta del av kultur. Detta liknar den kritik som

[42] Folkbildningsrådet (2018). *Kulturell bildning i folkhögskolans regi*, s. 23–24.
[43] Prop. 1974:28. *Kungl. Maj:ts proposition angående den statliga kulturpolitiken*, s. 307 f.
[44] Prop. 1974:28. *Kungl. Maj:ts proposition angående den statliga kulturpolitiken*, s. 7.

ibland förts fram från andra delar av civilsamhället. En annan viktig kritik är att det är svårt att bredda rekryteringen till kulturutbildningar och kulturutövande i folkbildningen. Det är en utmaning folkbildningen delar med övriga kulturlivet enligt Myndigheten för kulturanalys.[45]

Några folkhögskolor har lyckats bredda rekryteringen till estetiska kurser. Det beror, enligt uppgifter till utredningen, ofta på att man rekryterar via allmän kurs. När elever väl upptäckt folkhögskolan via allmän kurs ökar chansen att hen går vidare till estetiska kurser.

Folkhögskolornas bredd på det kulturella området bidrar till att bevara kulturarv och kulturhantverkstraditioner. En stor del av de särskilda kurserna och sommarkurserna har estetisk profil.[46] Folkhögskolor erbjuder utbildningar i dans, konst, konsthantverk och musik som inte finns på andra håll i utbildningsväsendet.[47]

Till skillnad mot idrotten och flera av trossamfunden har inte kulturen en samlad och sammanhållen struktur för ledarskap och utbildning. Infrastrukturen för den som vill utvecklas inom kultur är splittrad på flera folkhögskolor och studieförbund. Det är naturligt att det är så eftersom kulturlivet är så mångfacetterat. Ökat samarbete skulle dock underlätta för den som söker kulturell bildning eller en karriärväg till estetiskt skapande. Kanske skulle ett mer överblickbart system också bidra till att snedrekrytering kan minska då bristande information om hur systemet fungerar kan vara en tröskel.

Folkbildningens betydelse för musikutbildningar

Utredningens bedömning: En särskild utredning kring musikutbildningarnas förutsättningar bör tillsättas i syfte att se över hur samverkan och samordning mellan olika aktörer kan utvecklas för att skapa bättre förutsättningar för olika nivåer av musikutbildning att understödja varandra.

[45] Myndigheten för kulturanalys (2023). *Att bredda deltagandet i kulturlivet – hinder och möjligheter*, rapport 2023:2.
[46] Se avsnitt 6.3.8.
[47] Folkbildningsrådet (2022). *Yttrande över Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher* (SOU 2022:44).

I samband med 1974 års kulturproposition gavs, som konstateras ovan, studieförbunden ett särskilt ansvar för amatörkulturen. Samtidigt har folkhögskolorna under lång tid varit en central del i svenskt kulturliv och fått en särskild roll för musikutbildningen i Sverige. Folkhögskolornas geografiska spridning gör dem till viktiga regionala aktörer som stödjer och upprätthåller det lokala musiklivet, samt stärker den lokala arbetsmarknaden för musiker och andra kulturutövare. De fångar upp talanger nationellt och inom sitt geografiska område. De erbjuder både yrkesförberedande utbildningar och kurser som förbereder för högre musikutbildningar. Flera musikutbildningar inom folkhögskolan fungerar sedan lång tid tillbaka som förberedande utbildningar inför högre utbildning för framtida professionella musiker.

Musikutbildningar är kostsamma och baseras till stor del på individuell undervisning. Kungliga musikaliska akademien konstaterar i rapporten *Ett musiklyft för Sverige – så kan det svenska musikundret räddas*,[48] att det finns allvarliga brister i musikens utbildningskedja, vilket försvårar rekryteringen av professionella musiker. Det saknas resurser för de dyrare musikutbildningar på folkhögskolor som förbereder för högre musikutbildning och de blir en svag länk i utbildningskedjan.

Mot bakgrund av folkbildningens särskilda roll i utbildningskedjan för kvalificerad musikutbildning i Sverige menar utredningen att det behövs en särskild översyn av folkbildningens musikutbildningar, hur de kompletterar varandra och deras relation till andra utbildningar på musikområdet.

Folkbildningen skapar möjligheter för kulturutövare i hela landet

Studieförbund och folkhögskolor har en avgörande betydelse som arrangörer och platser för kultur, framför allt i glesbygden och på platser där institutioner saknas. De fungerar som arrangörer, organisatörer och nätverksskapare för olika föreningar. Genom att tillhandahålla lokaler, teknik och kompetens bidrar de till att skapa bättre kvalitet och möjliggör kontinuerlig kulturutövning, särskilt där resurser är begränsade.

[48] Kungl. Musikaliska Akademin (2021) *Ett musiklyft för Sverige – så kan det "det svenska musikundret" räddas*,
https://www.musikaliskaakademien.se/download/18.4350049118529f1cceb23d4f/1675778797690/Ett%20musiklyft%20fo%CC%88r%20Sverige.pdf.

Samarbete ger mervärde. Det möjliggör delning av resurser, skapar synergier mellan olika aktörer och bidrar till kompetensöverföring. I glesbygd är samarbetet med folkbildningen ofta avgörande för att kulturskolor ska kunna erbjuda en bredd av ämnen och arrangemang.

Folkbildningens infrastruktur förbättrar förutsättningarna för kulturell utövning på en icke-professionell nivå. Många enskilda kulturskapare, föreningar och grupper får hjälp med lokaler, teknisk utrustning, nätverk och expertis inom administration, av folkbildningen, vilket är avgörande för de som saknar egna resurser.

Folkhögskolor bidrar vidare till kompetensförsörjning inom bristyrken, som till exempel kyrkomusiker, där det förutspås en betydande brist på grund av pensioneringar. Några folkhögskolor bedriver också teknikerutbildningar inom scenkonsten, framför allt i norra Sverige. Folkbildningens förmåga att anpassa sig till förändrade behov i musikbranschen gör studieförbund och folkhögskolor till viktiga delar av det svenska musiklivets ekologi.

Studieförbunden kan också ge ett administrativt stöd till föreningar som får hjälp att hantera saker som anlitande av lärare, ledararvoden och att rapportering till Skatteverket sker på ett korrekt sätt. De stöttar också bildandet av nya föreningar och utvecklar föreningarna. Dock finns uppfattningen att samarbetet med studieförbunden ibland kan upplevas som administrativt krångligt, och i vissa fall finns det oklarheter angående vem som egentligen ansvarar för verksamheten.

I slutbetänkandet från Kulturutredningen (SOU 2009:16) beskrivs folkbildningens organisationer som en ”väsentlig del av kulturområdets civilsamhälle”[49]. Kulturutredningen konstaterar vidare att folkbildningen är en betydande uppdragsgivare för kulturutövare. I 35 procent av kulturprogrammen år 2007 medverkade en professionell kulturutövare.[50] I en utvärdering av studieförbundens kulturprogram 2014 konstateras att studieförbunden sannolikt är den enskilt största uppdragsgivaren för professionella konstnärer.[51]

[49] SOU 2009:16. *Kulturpolitik, civilsamhälle och folkbildning*, s. 83.
[50] SOU 2009:16. *Kulturpolitik, civilsamhälle och folkbildning*, s. 90.
[51] Folkbildningsrådet (2014). *Kulturprogrammens betydelse för kulturutövarna*.

Folkbildningens betydelse för slöjd, konsthantverk och arkiv

Studieförbund och folkhögskolor bidrar genom kursverksamhet till att bevara, förnya och utveckla slöjd- och hantverkskompetenser, en viktig del av det svenska kulturarvet. Det saknas ofta motsvarande utbildningar på högskole- och universitetsnivå. Vidare utgör folkhögskolorna viktiga arbetsplatser för slöjdare som undervisar på dessa utbildningar. Det bidrar till hantverkstradition i sig, men underlättar dessa personers möjligheter på den lokala arbetsmarknaden.

Folkhögskoleutbildningar är också en länk vidare till fördjupande studier inom konst- och kulturprogram vid institutioner som Sätergläntan, Capellagården, Steneby och Handarbetets Vänner.

Liksom för kulturområdet i övrigt är många hemslöjdsföreningar beroende av folkbildningens lokala infrastruktur. Genom att samla resurser kan studieförbunden och folkhögskolorna hjälpa till med välutrustade och anpassade lokaler för föreningars kursverksamhet. Det bidrar till en effektiv resursanvändning och underlättar möten mellan olika grupper, vilket kan leda till utveckling, nya perspektiv och kontakter.

De enskilda arkiven spelar en kritisk roll i att bevara Sveriges kulturella och historiska arv. Genom samarbete med folkbildningsinstitutioner kan arkivverksamheter erbjuda resurser för forskning och utbildning, bidra till samhällsutvecklingen och stärka den demokratiska infrastrukturen. Kurser och studiecirklar väcker och fördjupar intresset för historia och arkivvetenskap. Detta bidrar inte bara till individens personliga utveckling utan även till en bredare samhällsnytta genom att öka tillgängligheten och förståelsen för historiskt material. Detta samarbete möjliggör tillhandahållande av specialiserade utbildningar som understödjer amatörforskning, vilket är av stor vikt då majoriteten av amatörforskare saknar formell utbildning inom arkivvetenskap. Dessutom bidrar dessa samarbeten till att demokratisera processen av arkivskapande och bevarande, vilket är fundamentalt för att stärka samhällets kulturella och historiska medvetenhet.

10.3 Folkbildning är bred, djup och ibland svår att upptäcka

I detta kapitel har utredningen försökt belysa folkbildningens bidrag till individ och samhälle på olika sätt.

En del av det folkbildningen bidrar med i samhället och för enskilda individer är konkret och uppenbart. Inte minst för deltagaren. Annat är svårt att mäta och ibland svårt att upptäcka. Det bidrar till att folkbildningen har svårt att ge en helhetsbild av vad statens stöd till den bidrar till och vilka långsiktiga effekter den ger. Det talar för att det behövs en modell för kontinuerlig och bred utvärdering av folkbildningspolitiken. En sådan föreslås i kapitel 15.

Att få en sådan modell på plats är ett av de förslag som utredningen menar skulle stärka statens position i folkbildningspolitiken utan inskränka folkbildningens fria och frivilliga karaktär. Bedömningen är att en sådan utvärderingsmodell också långsiktigt kan stärka folkbildningen genom att man kan visa hur man utifrån olika perspektiv kan upptäcka de värden folkbildningen bidrar med såväl till individ som samhälle.

11 Det behövs en ny balanspunkt i relationen mellan staten och folkbildningen

Ordförande i regeringens AI-kommission Carl-Henrik Svanberg konstaterade i en intervju att ”en av de viktigaste sakerna här är folkbildning. Om folk blir bekanta med tekniken, kan de därigenom bejaka en omställning i stället för att vara oroliga för den”.[1]

Det är en svensk tradition att vända sig till folkbildningen när stora utmaningar väntar. Givet de omvärldsutmaningar och de perspektiv som presenteras i kapitel 9 och 10, blir det tydligt att folkbildningen kan spela en viktig roll i nutidens och framtidens Sverige. Bildning kan förväntas bli relativt viktigare i en tid av stort informationsflöde och folkbildningens insatser för utbildnings- och arbetsmarknadspolitik kan förväntas bli viktigare i en tid av snabb förändring.

Samtidigt har utredningen konstaterat att det finns tvivel kring hur väl nuvarande organisation av folkbildningen fungerar och vad den levererar. Utredningen drar slutsatsen att staten som bidragsgivare i vissa avseenden behöver ta en mer aktiv roll. Till exempel för att säkerställa att det finns tillfredsställande kontroll av att folkbildningsanslaget används rätt och att det finns en modell för kvalitativ och självständig utvärdering av folkbildningens samhällseffekter. Utredningen bedömer att detta också långsiktigt gynnar folkbildningen i form av ökat förtroende.

I detta kapitel diskuteras behovet av en ny balanspunkt i relationen mellan stat och folkbildningens aktörer, samt åtgärder för att närma sig en sådan ny balanspunkt.

[1] Strandberg. Hans, Källström. Moa (2024). Svanberg är ny AI-general: Vissa saker blir ännu farligare med AI, *Dagens Nyheter* 2024-02-23.

11.1 En ny balanspunkt i relationen mellan staten och den fria folkbildningen

Som beskrivs i kapitel 3 handlar folkbildningspolitik till stor del om att finna en balanspunkt mellan statens önskan att statsbidraget används korrekt och folkbildningens önskan om frihet och frivillighet. Staten uppskattar det folkbildningen bidrar med till individer och samhälle och vill därför förbättra möjligheterna för detta genom statsbidrag. Folkbildningen vill bidra mer och kan göra det om man får statsbidrag. Samtidigt kommer statsbidrag med krav på kontroll och uppföljning.

Statens relation till folkbildningen har skiftat över tid, hur balanspunkten mellan folkbildningens frihet och statens önskan att styra eller kontrollera ska se ut har varit en återkommande diskussion. Balanspunkten har varierat med samhällsutvecklingen.

Sedan Skolöverstyrelsen lades ner och folkbildningens självförvaltningssystem infördes, har strävan varit att hålla en armlängds avstånd. Samtidigt har regeringens styrning ändrats ett flertal gånger. Ibland har man slagit fast vilka grupper folkbildningen särskilt ska prioritera, ibland vilka verksamhetsområden. Riktade statsbidrag har getts till folkhögskolor och studieförbund för att styra mot särskilt angelägna områden och under en period saknades mål för folkbildningspolitiken.

Efter de senaste årens kriser finns behov av att etablera en ny balanspunkt. Utredningens bild är att det under några år varit för stora brister i kontroll och uppföljning inom studieförbundens verksamhet. Omfattningen har sannolikt varierat mellan studieförbund, sannolikt också mellan olika verksamheter inom samma studieförbund. Att det behövdes en stort uppmärksammad kris, skarp kritik från Riksrevisionen och yttre press för att de åtgärder som nu gjorts skulle initieras, har skadat det politiska förtroendet för självförvaltningsmodellen.

11.2 Vad staten bör förvänta sig av folkbildningens aktörer

Efter de uppmärksammade bristerna vad gäller kontroll och uppföljning har regeringen vidtagit åtgärder för att stärka statens position i relationen mellan stat och folkbildningen. Det är en naturlig reaktion och det är rimligt att staten den närmaste tiden behåller en stramare

syn på folkbildningens självförvaltning, åtminstone tills dess att man kunnat visa att nya rutiner och det nya bidragsfördelningssystemet för studieförbunden ger effekt. I kapitel 16 föreslår utredningen ytterligare förändringar som innebär att staten kan stärka sin uppföljning och kontroll av statsbidraget i det fall självförvaltningsmodellen behålls.

I en ny balanspunkt mellan staten och folkbildningen finns det utöver dessa reformer några saker som staten bör kunna förvänta sig av folkbildningens aktörer.

11.2.1 Ett skarpt arbete för demokrati och mot fusk bör vara villkor för bidrag

I det nya mål för folkbildningspolitiken som utredningen lägger fram föreslås inte att demokratiarbete ska vara en del i målet. Inte heller föreslås som mål eller delmål att man ska säkra hur kontroll och uppföljning sker i alla led. Utredningen menar att detta inte är mål att sträva efter utan ska vara grundläggande villkor för att ta del av statsbidrag.

I bidragsvillkor bör tydligt framgå på vilket sätt staten förväntar sig att folkbildningen bidrar till demokrati och säkerställer att bidrag inte går till antidemokratisk verksamhet. Folkbildningen har redan på egen hand infört ett demokrativillkor i bidragsgivningen, men i det fall riksdagen bifaller regeringens förslag till demokrativillkor (prop. 2023/24:119) är det naturligt att folkbildningen omfattas av det.

På samma sätt bör det i bidragsvillkoren framgå vilka krav som gäller i fråga om kontroll och uppföljning av hur anslaget används i alla led. Den som tar del av statens anslag till folkbildning måste leva upp till de villkor som ställs.

11.2.2 Fler måste nås, det behövs både bredd och fördjupning

Som konstateras i kapitel 9 har folkbildningen, liksom kulturen, idrotten och övriga civilsamhället svårt att nå nya grupper och få personer i dessa grupper att engagera sig för och delta i folkbildningsaktiviteter. Behovet av bildning finns hos alla. Statistiken visar trots detta att det är en förhållandevis resursstark grupp som vänder sig till folkbildningen. De är oftare välutbildade och väletablerade i samhället. Detta hänger delvis samman med folkbildningens nära relation med

övriga civilsamhället. De som är aktiva i föreningar oavsett om det är kultur, idrott eller annat, är också de som är aktiva i folkbildningen.

Det finns verksamheter inom folkbildningen som når grupper som i övrigt är underrepresenterade. Allmän kurs på folkhögskolan är en sådan. Flera folkhögskolor och studieförbund har särskilda satsningar på personer med funktionsnedsättning. Studieförbundet Ibn Rushd lockar betydligt större andel personer som själva, eller vars föräldrar, är födda i annat land än Sverige.

Utredningen menar att folkbildningen aktivt måste söka sig till nya grupper och nya individer för att vara ett stöd när de orienterar sig i sin omvärld, vidgar sin förståelse och stärker sin ställning i samhället. Det är inget problem att redan resursstarka personer vill bilda sig och engagera sig, tvärtom. Men staten bör förvänta sig att folkbildningen anstränger sig både för att nå fler och för att förmå de som redan är inne i folkbildningen att bredda och fördjupa sig. Man behöver arbeta mycket aktivt med att inkludera dem som i dag inte nås. Ett sådant arbete kan mycket väl ske i samverkan med civilsamhället i övrigt då det kan vara enklare att börja engagera sig för en sak eller i en förening och sedan gå vidare till ett bredare bildningssökande.

11.2.3 Aktivt arbete för vidgade livschanser för fler

Utredningen har valt att använda det bredare begreppet livschanser[2] i stället för begreppet klyftor. Livschanser fångar upp ett bredare behov och ett större mångfald av olika möjligheter, bland befolkningen. Anledningen är att behovet av folkbildningens verksamhet uppstår av olika skäl för olika människor. Även den som har god utbildning och god ekonomi kan ha bristande möjligheter att nå sina livsmål till följd av till exempel ensamhet, psykisk ohälsa eller bristande digital kompetens. Folkbildningen kan bidra till förbättrat liv och nya chanser för var och en. Aktörernas olika profiler och olika mål för sin verksamhet innebär att de kan komma att prioritera olika gruppers behov av nya livschanser. Denna bredd är bra för samhället och det blir upp till folkbildningens egen omvärldsbedömning och prioritering att välja var tyngdpunkter läggs. Staten bör förvänta sig att folkbildningen använder sin bredd för att svara mot många olika behov, men också att man på ett övergripande plan tar ansvar för att profi-

[2] Se avsnitt 10.1.5

lering och fokus på etablerade civilsamhället inte gör att man missar att ge även de som faller utanför respektive fokusgrupp en möjlighet att växa på sina villkor.

11.2.4 Samarbete för att få mer effekt för pengarna

Utredningen ser att det finns utrymme för ytterligare samverkan mellan folkbildningsaktörerna. I samband med det nya bidragsfördelningssystemet minskar konkurrensen om volym mellan studieförbunden. I stället ska man sträva efter kvalitet utifrån sin valda profil. Det innebär att man framöver kommer att kunna samarbeta mer. Det kan till exempel handla om gemensamma portaler, resurseffektivt utnyttjande av lokaler och gemensamma it-lösningar. Det kommer också behövas en nationell samordning för att säkerställa brett utbud i alla kommuner. När studieförbunden skärper sina profiler finns ett behov av att se till så att bredd finns lokalt. Redan i dag finns ett nära samarbete mellan bibliotek, folkhögskolor och studieförbund. De är ömsesidigt nyttiga för varandra och parterna bör sträva efter ytterligare samverkan.

11.2.5 Ökad transparens

Folkbildningen bör vara öppen med vilka samarbeten man har och hur statsanslaget används. Transparens ökar tilliten på lång sikt. Det visar också vilken bredd som finns i verksamheten samtidigt som det ökar förutsättningarna för utvärdering och granskning av hur statsbidraget används. I kapitel 16 presenterar utredningen förslag för ökad transparens.

11.3 Vad folkbildningen bör kunna förvänta sig av staten

Balanspunkten mellan stat och folkbildning kan också flyttas på sätt som stärker folkbildningens position. Utredningen listar här några punkter som kan bidra till att stärka folkbildningen på lång sikt för att den ska få bästa möjligheter att verka för de mål för folkbildningspolitiken som staten satt upp samt de mål aktörerna själva anger för sin verksamhet.

11.3.1 Att en modell för kontinuerlig utvärdering av folkbildningen införs

Som konstateras i kapitel 10 bidrar folkbildningen på olika sätt till utveckling på många olika områden i samhället. Det är emellertid svårt att visa dessa effekter. Därför bör en modell för regelbunden uppföljning och utvärdering av folkbildningen utvecklas. Tidigare utredningar har lyft fram bristen på oberoende utvärderingar. Dagens system för uppföljning och utvärdering av folkbildningspolitiken bygger i huvudsak på att Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna förser regeringen med kvantitativa uppgifter om bidragets fördelning och användning. Regeringen bör ta en tydligare roll som beställare och mottagare av utvärderingar och en oberoende utvärderingsmodell bör införas. Ett förslag på ny modell för kontinuerlig utvärdering finns i kapitel 15.

11.3.2 Att staten upprätthåller principen om armlängds avstånd

Det nya resursfördelningssystemet för studieförbunden kan bidra till att minska fusk och felaktigheter, men det stärker samtidigt behovet av att upprätthålla armlängds avstånd mellan folkbildning och politik. Studieförbunden kommer framöver att profilera sig tydligare och därmed på sikt sannolikt bli mer olika varandra. Det är inte önskvärt att staten på något sätt kan styra resurser till eller bort från vissa profiler. I det fall självförvaltningen avvecklas och en myndighet tar över ansvaret för att fördela statsbidraget bör regeringen föreslå andra åtgärder för att säkerställa armlängds avstånd. En regeringsutnämnd generaldirektör bör inte avgöra vilka politikområden, samhällsproblem eller personkretsar ett studieförbund ska eller inte ska ägna sin kraft åt så länge de håller sig inom de bidragsvillkor som finns.

11.3.3 Att staten inte har åsikt om innehåll

Under utredningens gång har förslag kommit från några av aktörerna om att statens mål eller syften bör kompletteras med ett tydligare uppdrag kring klimatfrågan och digital kompetens. Ett ökat arbete med klimatfrågan och digitalisering kan öka folkbildningens samtids-

relevans. Samtidigt är det möjligt att ange fler sådana områden så som social rättvisa, folkhälsa, internationella konflikter med mera.

Utredningen menar att det måste vara folkbildningens aktörer som själva avgör vilka ämnen man arrangerar kurser, cirklar och annan verksamhet kring.

Däremot kan staten vid behov ge särskilda riktade statsbidrag utanför folkbildningsanslaget om man vill uppmärksamma särskilda frågor, målgrupper eller perspektiv. Så har till exempel skett i samband med folkomröstningar och vid flyktingströmmarna 2015. Genom att göra det vid sidan av det ordinarie folkbildningsuppgiften skapar man möjlighet för studieförbund och folkhögskolor att själva avgöra om man vill ta del av det riktade bidraget. Så kan principen om armlängds avstånd och självständighet upprätthållas samtidigt som staten har möjlighet att främja särskilda insatser.

Utredningen har vid samtal med aktörer som samverkar med folkbildningen tagit del av synpunkten att folkhögskolor och studieförbund inte ska tillåtas ha verksamhet som innehåller pseudovetenskap, religion eller andra icke faktabaserade ämnesområde. Inte heller detta anser utredningen att statsmakterna ska reglera. Man bör kunna bilda sig kring exempelvis buddhism, astrologi, marxism och Hilma af Klints teosofi, men folkbildningens uppgift är att deltagarna nyfiket ska orientera sig. Förkunnelse, propaganda och andra sätt att övertyga får anses stå utanför folkbildningsuppdraget. Folkbildningen måste kunna arrangera kurser om ideologier, religioner och teorier som inte är faktabaserade. Det folkbildningspolitiska uppdraget är dock aldrig indoktrinering utan att bidra till att människor blir mer upplysta, bildade och nyfikna.

11.3.4 Att folkhögskolans särskilda roll i utbildningsväsendet värnas

Folkhögskolorna fyller en viktig funktion i utbildningssystemet. De kompletterar såväl gymnasiet, komvux och yrkeshögskolan, och är samtidigt unik i andra inritningar, inte minst inom kultur och kulturarv. Sedan 2014 betraktas folkhögskolan som en egen utbildningsform i det svenska utbildningssystemet. Några kännetecken för utbildningsformen är att man inte är bunden av centralt fastställda kurs- och läroplaner, att deltagarna förväntas aktivt påverka innehåll, en annan lärar- och rektorsutbildning och att man använder studieomdöme

i stället för betyg. Trots dessa avvikelser jämfört med det formella utbildningssystemet kan folkhögskola ge behörighet till högre utbildning. Denna särställning bör säkerställas. Detta är särskilt viktigt att beakta om självstyret avvecklas och ansvaret för statsbidrag till folkhögskola flyttas till befintlig myndighet där andra utbildningsformer dominerar.

11.3.5 Ökad samordning mellan olika offentliga nivåer av bidragsgivare

Utredningen menar att frågor som rör statens stöd till föreningsliv och civilsamhälle bör belysas och analyseras samlat. En ökad tydlighet och harmonisering torde innebära vinster för alla parter. Det blir enklare att kontrollera att pengar inte används fel, men det blir också enklare för föreningen om det inte finns många olika villkor kring demokrati, redovisning och uppföljning.

11.3.6 Sträva efter breda politiska överenskommelse

Som konstateras i kapitel 9, liksom i tidigare utredningar och propositioner, har folkbildningspolitiken ofta beslutats med bred politisk enighet. Det finns ett egenvärde med breda överenskommelse kring frågor som rör människors bildningsresa, det intellektuella rummet som bildning sker i och kring civilsamhällesfrågor. Ökad politisering kring folkbildningspolitiken riskerar ge folkbildningen i sig en stämpel av att vara politiserad.

11.4 En ny balanspunkt kan bidra till en ny start för folkbildningen

Utredningens bedömning: Det behövs en ny balanspunkt i relationen mellan staten och folkbildningens aktörer.

Skälen för utredningens bedömning

Betraktar man folkbildningen kan man finna både goda exempel på viktiga samhällsinsatser och oegentligheter som inte hör hemma i statligt finansierad verksamhet. Vilken vinkel man väljer avgör vad man ser.

När folkbildning fungerar som bäst bidrar den till ökade livschanser, ökad delaktighet i samhället och ökad bildning. Den är då central för kulturlivet, den ger kraft till civilsamhället och det demokratiska samhället. Den ger individer och därmed samhället en höjd bildningsnivå som kan förväntas bli allt viktigare i takt med att informationsflödet ökar och desinformationskampanjer tar sig in i våra digitala flöden. Den gör oss klokare tillsammans och kan öka vår känsla av gemenskap.

När folkbildningen inte fungerar så bra som den skulle kunna göra, så blir såväl individ som samhälle förlorare. Därför är det viktigt att både folkbildningen och folkbildningspolitiken tar de senaste årens problem på stort allvar. Många olika åtgärder har vidtagits efter de brister som uppmärksammats. Det är viktigt att de visar sig effektiva på så sätt att de minimerar risken för fusk, felaktigheter och bedrägerier utan att i onödan minska folkbildningens förmåga att bidra till individers bildning, livschanser och delaktighet i samhället.

Precis som på 1800-talet genomgår Sverige en stor, bred och djup förändring. Globalisering och digitalisering påverkar samhället i grunden. Behovet av att ställa om, känna delaktighet och trygghet i förändringen ökar. Digitalisering, globalisering, klimatförändring, urbanisering, demografisk förändring och ett nytt säkerhetspolitiskt läge gör att även folkbildningens värld förändras.

Folkbildningen måste visa att den är en relevant aktör i denna nya tid och visa vilken nytta den gör för samhället i stort och för enskilda individer. Det kommer ställas nya krav på studieförbunden och folkhögskolorna att ständigt uppdatera sin omvärldsanalys, ständigt diskutera varför man finns och utifrån det söka sig dit där man gör störst nytta. Det handlar i grunden om att ha både befolkningens och statens förtroende att ta sig an ett viktigt samhällsuppdrag.

Utmaningen för folkbildningspolitiken är att finna en balanspunkt mellan staten och folkbildningens aktörer. Staten vill främja folkbildningens samhällsvärde och samtidigt säkerställa att pengar används rätt. Folkbildningen behöver statliga medel för sin verksamhet för att kunna bidra till positiva effekter för individer och sam-

hälle, men vill samtidigt ha frihet. Att hitta rätt balanspunkt i relationen mellan stat och fri folkbildning handlar om att bibehålla den kraft som folkbildningens annorlundahet innebär och samtidigt säkerställa att staten kan lita på att anslaget används rätt.

Att hitta denna balanspunkt menar utredningen är till gagn för båda parter, men framför allt för de individer som lever i en tid där samhället förändras snabbt och grundligt.

I kapitel 14 diskuteras självförvaltningens fördelar och nackdelar. Utredningens slutsats är att om självförvaltningsmodellen behålls bör åtgärder vidtas som innebär att staten får större möjlighet att säkerställa att tillräckligt görs för att minska risken för att statsbidraget används felaktigt. Bland förslagen finns:

- en modell för regelbunden utvärdering
- förstärkt kontroll och granskning av hur statsbidraget används
- krav på ökad transparens
- att Riksrevisionen genomför årlig revision av Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna.

Därutöver finns förslag på nytt mål och nya delmål för folkbildningspolitiken, vilka enligt utredningen bidrar till att ge regering och riksdag bättre möjligheter att följa upp folkbildningsanslaget.

Sammantaget innebär utredningens förslag att balanspunkten flyttas till statens fördel utan att det negativt påverkar friheten och frivilligheten i folkbildningens verksamheter. Utredningen menar att detta innebär att tilliten till folkbildningens aktörer långsiktigt kan öka och att folkbildningen därför får bättre förutsättningar att bidra till utveckling av individer och samhälle än om åtgärderna inte skulle vidtas.

I kapitel 14 beskriver utredningen också hur balanspunkten mellan stat och folkbildning förändras i det fall självförvaltningsmodellen avskaffas och en eller flera befintliga myndigheter får ansvar för fördelning, kontroll och uppföljning av statsbidraget. Även i det fallet flyttas balanspunkten av naturliga skäl på sådant sätt att statens position stärks.

DEL 4

Förslag och bedömningar

12 Nytt mål och ny målstruktur för folkbildningspolitiken

Mot bakgrund av samhällets utveckling och de utmaningar som folkbildningen står inför har utredningen i uppdrag att utreda behovet av ett ändrat mål för folkbildningspolitiken och av ändrade syften med statens stöd till folkbildningen.

Kapitlet inleds med en redogörelse för några generella principer för statens styrning inom folkbildningsområdet samt en kort historisk tillbakablick om mål och syfte. Därefter följer ett avsnitt där det nuvarande målet och syftena analyseras, för att avslutningsvis redogöra för utredningens bedömningar och förslag.

Det är viktigt att skilja på mål för folkbildningspolitiken och de olika mål som folkbildningens aktörer själva sätter upp för sin verksamhet. Utredningens uppdrag handlar enbart om statens mål för folkbildningspolitiken och de syften och villkor staten anger för statsbidraget till folkbildning.

12.1 Bakgrund

12.1.1 Staten formulerar mål och syfte för bidragsgivningen men inte för folkbildningen

Som vi redogjort för i tidigare kapitel styrs folkbildningsområdet på ”armlängds avstånd”. Det innebär att folkbildningens verksamhet är fri från statlig detaljreglering och att deltagandet är frivilligt.

Statens styrning av folkbildningen sker framför allt genom målet för folkbildningspolitiken och genom uttalade syften med statsbidraget. Målet för folkbildningspolitiken syftar till att beskriva regeringens och riksdagens övergripande riktning för politikområdet, det vill säga vad staten önskar att folkbildningen ska bidra med till samhället.

Syftena med statsbidraget visar vad staten vill att statsbidraget ska användas till, och kan sägas vara svaret på frågan varför regeringen ger statsbidrag till folkbildning.

Folkbildningen, som till övervägande del bedrivs av självständiga civilsamhällesaktörer, avgör själv sina mål, målgrupper och vilken verksamhet de har.[1] I det ögonblick dessa aktörer väljer att ta del av statens bidrag till folkbildningen binds de emellertid av de syften och villkor som regering och riksdag uppställer för statsbidraget. Statens verktyg för att påverka folkbildningen är därmed främst knuten till statsbidraget och villkoren för att ta emot och använda detta, samt de återrapporteringskrav för hur statsbidraget använts som regeringen uppställer.

Staten är emellertid inte den enda finansiären av folkbildning. Kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra – såväl offentliga som ickeoffentliga aktörer – ger bidrag till folkbildning. De olika finansiärerna kan ha olika mål och syften med sin bidragsgivning.

12.1.2 Kort historik om mål och syfte

De första målen formulerades för 100 år sedan

I 1924 års folkbildningsutredning konstateras att begreppet folkbildning sammanfattar ”de åtgärder som av stat, kommun eller enskilda vidtagas för att i allt vidare kretsar väcka intresse för och befrämja de vuxnas fria självverksamhet i och för utvecklingen av deras andliga förmögenheter i olika avseenden, vare sig huvudvikten därvid ligger på förvärvandet av kunskaper eller på känslolivets förädlande och sedernas förfinande”.[2]

Det konstaterades vidare att folkbildningen vänder sig till alla vuxna och att syftet inte är att befrämja renodlad fackutbildning utan ”framför allt att hos så många som möjligt uppväcka medborgarsinne och känsla för de andliga värdenas betydelse”.[3] I efterföljande proposition föreslås målet att ”folkhögskolan ska ge allmän medborgerlig bildning”.

[1] Undantaget är de 42 folkhögskolor som ägs av regioner. Relationen till statsbidraget och därmed staten liknar dock de rörelseägda folkhögskolorna och studieförbunden.
[2] SOU 1924:5. *Betänkande med utredningen och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet*.
[3] SOU 1924:5. *Betänkande med utredningen och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet*.

I ett betänkande från 1947 lyftes fram att folkbildningen har ytterligare en uppgift utöver att ge medborgerlig bildning, nämligen att bidra till individens personliga utveckling.[4]

I proposition 1976/77:55 formulerades målet om till följande: ”Målet för folkhögskolan är såväl att främja deltagarnas personliga och sociala utveckling som att ge dem sådana kunskaper som de behöver för att bland annat aktivt kunna påverka arbetsliv och samhälle”. Det övergripande målet skulle fortsatt vara att främja en ”allmän medborgerlig bildning”.[5]

Fokus var på individens egen utveckling. I målet nämndes inget om samarbete med andra deltagare eller hur bildningsprocessen skulle gå till och utformas.

Fram till 1990-talet fortsatte i stort sett samma aspekter att betonas i utredningar och propositioner. Folkbildningen förväntades bidra dels till personlig utveckling, dels till demokratisk medborgarfostran.

Systemskifte i styrningen 1991

I proposition 1990/91:82 i samband med att självförvaltningsmodellen infördes, anslöt sig regeringen till den tidigare principiella synen att folkbildningen ska vara fri och frivillig och att den därmed ska formulera sina egna mål. Man ansåg att staten som bidragsgivare inte ska föreskriva mål och syfte för folkbildningen, utan endast för själva bidragsgivningen. En tydlig åtskillnad borde göras mellan folkbildningens egna mål och de som bidragsgivaren fastställer för att bevilja bidrag.

I samband med detta angavs emellertid vilka målgrupper folkbildningen skulle prioritera. Dessa var utbildningsmässigt, socialt eller kulturellt missgynnade personer, invandrare samt personer med funktionshinder.[6]

[4] SOU 1946:68. *Betänkande och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet angivet av 1944 års folkbildningsutredning, Del I Allmänt folkbildningsarbete.*
[5] Prop. 1976/77:55. *om folkhögskolan*, s. 1.
[6] Prop. 1990/91:82. *Om folkbildning.*

Syftena med statsbidraget infördes 1991 men har på senare år utvecklats vid några tillfällen

I propositionen 1991 formulerade staten för första gången de syften som skulle gälla för statens stöd till folkbildningen. Dessa var dels att stärka människors möjligheter att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen genom till exempel politiskt, fackligt eller kulturellt arbete, dels att utjämna utbildningsklyftor och höja utbildnings- och bildningsnivån i samhället.[7]

I propositionen från 1998 tillkom ytterligare två syften för statsbidraget; att stärka och utveckla demokratin samt bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet. Samtidigt tillkom arbetslösa som prioriterad målgrupp.[8] Vad gällde mål för politikområdet vidhölls tidigare princip. Målgrupperna utgick senare (2006) med motiveringen att man bör undvika peka ut vissa samhällsgrupper som särskilt svaga. I stället skulle folkbildningen själv identifiera relevanta målgrupper.[9]

I 2006 års folkbildningsproposition bibehölls principen om att folkbildningen formulerar sina egna mål men statens syfte med statsbidragsgivningen ändrades och sju verksamhetsområden för folkbildningen infördes.[10] Dessa var:

- den gemensamma värdegrunden; alla människors lika värde och jämställdhet mellan könen,
- det mångkulturella samhällets utmaningar,
- den demografiska utmaningen,
- det livslånga lärandet,
- kulturen,
- tillgängligheten och möjligheterna för personer med funktionshinder, och
- folkhälsa, hållbar utveckling och global rättvisa.

[7] Prop. 1990/91:82. *om folkbildning*.
[8] Prop. 1997/98:115. *Folkbildning*.
[9] Prop. 2005/2006:192. *Lära, växa, förändra – Regeringens folkbildningsproposition*.
[10] Prop. 2005/2006:192. *Lära, växa, förändra – Regeringens folkbildningsproposition*.

De sju verksamhetsområdena skulle i särskilt hög grad utgöra motiv för statens stöd.

Regeringen gav 2011 Folkbildningsrådet i uppgift att lämna förslag på nya verksamhetsområden.[11] Efter samråd med medlemmarna föreslog Folkbildningsrådet att verksamhetsområdena skulle avskaffas.[12] Dels hade de skapat otydlighet i styrningen, dels fanns det principiella tveksamheter kring att staten anger vilka samhällsområden som är särskilt viktiga för den fria och frivilliga folkbildningen.

Regeringen instämde i Folkbildningsrådets bedömning. Verksamhetsområdena togs bort och i stället kom folkbildningen att styras enbart genom de syften som angavs för statsbidraget.

Ett särskilt mål för folkbildningspolitiken infördes 2014

I proposition 2013/2014:172 Allas kunskap – allas bildning, återgick regeringen till att formulera ett övergripande mål för folkbildningspolitiken. Fram till dess var målet för folkbildningen detsamma som för vuxenutbildningen.[13] Till skillnad från de tidigare målformuleringar från 1920–1970-talet som bara gällde för folkhögskolorna omfattar det nya övergripande målet både folkhögskolor och studieförbund.

12.2 Nuvarande mål och syfte

12.2.1 Mål för folkbildningspolitiken

Nuvarande mål för folkbildningspolitiken beslutades av riksdagen i samband med behandlingen av 2014 års folkbildningsproposition och lyder: ”Folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället”.[14]

[11] Prop. 2013/14:172. *Allas kunskap – allas bildning*.
[12] Prop. 2013/14:172. *Allas kunskap – allas bildning*.
[13] Målet för vuxenutbildningen var att alla vuxna skulle ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning.
[14] Prop. 2013/14:172. bet 2013/14:KrU8, rskr. 2013/14:379.

Bakgrund till det nuvarande målet

I 2014 års folkbildningsproposition aviserade regeringen att det bör finnas ett särskilt mål för folkbildningspolitiken för att särskilja från övrig vuxenutbildning.[15] I utredningen som låg till grund för propositionen behandlades inte frågan om ett nytt mål. Detta bereddes i stället genom en hearing på Utbildningsdepartementet.[16] Regeringen föreslog i propositionen att ”en ny egen målformulering för den statliga folkbildningspolitiken klargör statens intentioner med folkbildningspolitiken och förtydligar att folkbildningens målgrupp är bredare än vuxenutbildningens”. Dels har studieförbund och folkhögskolor deltagare som är under 18 år, dels finns kurser och verksamhet med annat innehåll och syfte än de inom vuxenutbildningen.

Målet formulerades på ett sådant sätt att folkbildningens aktörer skulle kunna ”identifiera sig och sin verksamhet med målet för folkbildningspolitiken”. Därför skulle folkbildningens metodik framhållas tillsammans med dess demokratiska ansvar och engagemang. Samtidigt skulle målet ”på ett övergripande men tydligt sätt formulera statens intentioner med folkbildningspolitiken och statsbidraget till folkbildningen”.[17]

Regeringen betonade i propositionen att ”folkbildningen är fri och frivillig och bestämmer själv målet för sin verksamhet”.[18] Medan folkhögskolors och studieförbunds verksamhetsmål kan variera och anpassas för egna profiler och behov, kan målet för folkbildningspolitiken tolkas som statens intentioner med folkbildningspolitiken och statsbidraget till folkbildningen.

12.2.2 Statens syften med statsbidraget till folkbildningen

Det av riksdagen beslutade målet för folkbildningspolitiken kompletteras av regeringen med fyra syften för statsbidraget till folkbildning som anges i förordning.[19] Dessa är:

[15] Prop. 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning*.
[16] Prop. 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning.*
[17] Prop. 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning.*
[18] Prop. 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning*, s. 19.
[19] SFS 2015:218. *Förordning om statsbidrag till folkbildning*.

- stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin,
- 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.

12.2.3 Kopplingar mellan målet och syftena är otydlig

Den första delen av den nu gällande målformuleringen anger, till skillnad mot tidigare mål, ett arbetssätt; man gör något tillsammans i grupp. Att man i målet formulerar hur verksamheten ska bedrivas motiverades som tidigare nämnts av att aktörerna ska kunna känna igen sig och sin verksamhet. Den andra delen av målformuleringen är det förväntade resultatet; kunskap, bildning, personlig utveckling och delaktighet i samhället.

Det nuvarande målet för folkbildningen och de fyra syften som finns för statsbidraget innebär alltså sammantaget att folkbildningspolitiken förväntas ge människor möjligheter att tillsammans med andra:

- öka sin kunskap (mål)
- öka sin bildning (mål)
- utvecklas som person (mål)
- vara delaktig i samhället (mål)
- påverka sin livssituation (syfte 2)
- få engagemang att delta i samhällsutvecklingen (syfte 2).

Detta ska leda till:

- stärkt och utvecklad demokrati (syfte 1)
- utjämnade utbildningsklyftor (syfte 3)
- höjd bildningsnivå och utbildningsnivå (syfte 3)
- breddad och ökad delaktighet i kulturlivet (syfte 4).

Några av de förväntade effekterna tar sikte på att individen förändras, medan andra tar sikte på samhällsförändring. Målet tar sikte på person medan några syften siktar på samhälle och andra på person.

Punkterna är alla sådana att de påverkar samhället, men den förändring som förväntas, sker via att individer utvecklas på ett eller annat sätt. Ökad delaktighet i samhället (mål) siktar till exempel både på syfte 1 och syfte 4 samt delvis på syfte 2, den del som rör engagemang att delta i samhällsutvecklingen. Målet att människor får möjlighet att öka sin kunskap kan kopplas samman med syfte 3 om en höjd utbildningsnivå i samhället och syfte 2 om förbättrad livssituation. Det finns ingen självklar direkt motsättning mellan de olika förväntade effekterna, men det är otydligt hur syfte och mål hör ihop.

12.2.4 Det nuvarande målet behöver förnyas

Utredningens bedömning: Det behövs ett nytt mål för folkbildningspolitiken.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen menar att det finns brister i nuvarande mål och målstruktur som motiverar en förändring. Det finns förvisso också skäl för att inte ändra målet för folkbildningspolitiken. Ett sådant är att det kan vara eftersträvansvärt i sig med långsiktighet, särskilt när det gäller en verksamhet som ska vara fri, frivillig och på armlängds avstånd från statsmakterna. Med tanke på hur mycket styrningen av folkbildningen har förändrats – mål, verksamhetsområden, målgrupper och syften har tillkommit, förändrats alternativt avskaffats – sedan självförvaltningen infördes 1991 är det ett argument som inte kan bortses ifrån.

Ett annat argument för att bibehålla nuvarande mål och syfte är att det är få som uttrycker missnöje med dagens mål och många som anser att det fungerar bra. Utredningen har genomfört en enkät till studieförbund och folkhögskolor. I denna anger inget av studieförbunden och enbart 6 av 122 svarande folkhögskolorna att de ser ett behov av att ändra målet. Tvärtom anser samtliga studieförbund och den absoluta majoriteten av de svarande folkhögskolorna att målet

är ändamålsenligt och att det visar tydligt vilka intentioner staten har med folkbildningspolitiken.

Det är dock uppenbart i de möten utredningen haft med företrädare för folkbildningen att statens syfte med statsbidraget både är mer känt och mer styrande för verksamheten än målet för folkbildningspolitiken. Detta talar för att göra en förändring av målstrukturen.

Det är enligt budgetlagen de riksdagsbundna målen som ska vara utgångspunkt och grund för riksdagens uppföljning av regeringens politik.[20] I dag är det syftet med statsbidraget som följs upp i budgetpropositionen. Det innebär att det riksdagsbundna målet för folkbildningspolitiken inte följs upp.

Slutligen menar utredningen att även det ökade ifrågasättandet mot delar av folkbildningens verksamhet kan tala för att förnya målformuleringar. Ett förnyat mål och en ny målstruktur kan vara en del i ett arbete för ökad tillit mellan staten och folkbildningens aktörer. Utredningen menar att en målstruktur där mål och delmål kan följas upp med indikatorer, tillsammans med en ny modell för extern utvärdering av folkbildningspolitiken långsiktigt kan öka tilliten.

Mot bakgrund av detta menar utredningen att skälen för förändring av målet överväger och förordar därför ett nytt mål och en ny målstruktur för folkbildningspolitiken. Till detta mål bör delmål knytas och indikatorer för uppföljning tas fram så att målstrukturen blir tydligare och mer uppföljningsbar.

12.3 Utredningens förslag på mål och målstruktur

Utredningens förslag till mål och målstruktur utgår dels från det nu gällande målet och statens nuvarande syfte med statsbidraget, dels från de slutsatser som dras i utredningens nuläges- och omvärldsanalys som redovisas i kapitel 9 och 10.

[20] SFS 2011:203. *Budgetlag*, 10 kap. 3 §.

12.3.1 Förslag på ny målstruktur för folkbildningspolitiken

Utredningens förslag: En ny målstruktur med ett övergripande mål och fyra delmål för folkbildningspolitiken ska införas. De i dag gällande fyra syftena med statsbidraget ska upphöra att gälla, och i stället ska ett övergripande syfte med statsbidraget för folkbildningen införas.

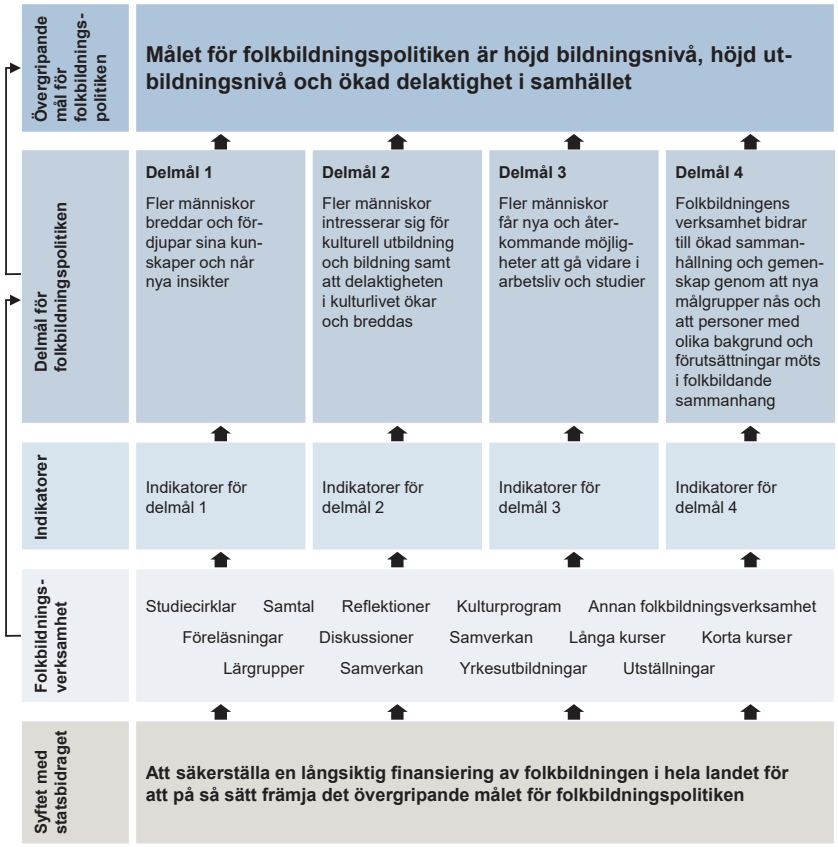
Beskrivning av målstrukturen

Folkbildningsutredningen föreslår en ny målstruktur för folkbildningspolitiken. Strukturen innebär att ett nytt övergripande mål införs. Målet ska vara visionärt och sikta på folkbildningspolitikens effekt för både individ och samhälle.

Därutöver föreslås att fyra delmål införs som ramar in de effekter som målet strävar efter. Delmålen är riktningsmål, vilket innebär att det inte finns några preciserade nivåer som ska uppnås utan endast en önskvärd riktning för utvecklingen. De indikatorer som tas fram ska ge goda möjligheter för riksdag och regering att följa upp delmålen och därmed målet. Indikatorerna visar hur verksamheten och verkligheten förändras i de delar som berörs i delmålen och därmed målet. Målet och delmålen ska beslutas av riksdagen och följas upp i budgetpropositionen.

Statsbidraget utgör ett viktigt verktyg för staten för att nå de mål man satt upp för politikområdet. I den nya målstrukturen som utredningen föreslår blir syftet med statsbidraget att säkerställa att det finns möjlighet till en långsiktigt hållbar infrastruktur av folkbildning i hela landet för att på så sätt främja det övergripande målet för folkbildningspolitiken. Syftet med statsbidraget är att främja måluppfyllelse.

Figur 12.1 Ny målstruktur för folkbildningspolitiken



Källa: Utredningens egen bearbetning.

Figur 12.1 illustrerar utredningens förslag till ny målstruktur. Ett nytt övergripande mål för folkbildningspolitiken föreslås införas. De fyra delmålen ska sammantaget på ett mer konkret sätt fånga innehållet i det övergripande målet. Indikatorer ska visa hur verksamheten förhåller sig till delmålen och därmed det övergripande målet. I figuren inkluderas aktörernas verksamhet för att åskådliggöra att det är genom att bidra till finansiering av denna som mål och delmål nås. Studieförbund och folkhögskolor har dock egna mål för sin verksamhet, skilda från statens mål. Syftet med statsbidraget är att finansiera sådan verksamhet som bidrar till delmål och övergripande mål.

Skälen för utredningens förslag

Skälet för en ny målstruktur är att dels förtydliga regeringens och riksdagens roller för uppföljning av målet för folkbildningen, dels underlätta för uppföljningen. Målet för politikområdet bör vara uppföljningsbart och genom att dela upp det övergripande målet i delmål kan regering och riksdagen få en tydligare bild av hur statsbidraget till folkbildning används och av statsbidragets betydelse för individer och samhälle.

Dagens mål är svårt att följa upp, det är flera olika mål i ett, det anger arbetssätt, det är inte konkret och det finns otydlighet i relationen till syftet med statsbidraget. I budgetpropositionen för 2024 anger regeringen att folkbildningens verksamhet i första hand följs upp i förhållande till de fyra syften som gäller för statsbidraget. De indikatorer som används för området är i huvudsak kvantitativa och beskriver verksamheten.[21] Därmed är det svårt för riksdagen att veta om målet uppnås eller ej. När regeringen bedömer måluppfyllelsen är det i relation till de fyra syftena med statsbidraget, inte det riksdagsbundna målet för folkbildningspolitiken.

Utredningen menar därför att en ny målstruktur, ett nytt mål och att nya delmål bör införas. Det bör vara målet och inte de fyra syftena med statsbidraget som följs upp när budgetpropositionen behandlas i riksdagen. Den nya målstrukturen med ett mål för folkbildningspolitiken och delmål som är riktningsmål skapar goda förutsättningar för en sådan uppföljning.

12.3.2 Förslag på nytt övergripande mål för folkbildningspolitiken

Utredningens förslag: Det nya övergripande målet för folkbildningspolitiken ska vara höjd bildningsnivå, höjd utbildningsnivå och ökad delaktighet i samhället.

[21] Prop. 2023/24:01. *Budgetpropositionen för 2024, Utgiftsområdet 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid*, s. 179.

Skälen för utredningens förslag

Målet för folkbildningspolitiken bör formuleras övergripande och konkretiseras genom delmålen. Tillsammans med indikatorer som knyts till delmålen och en modell för kontinuerlig utvärdering skapas en struktur som kan tydliggöra folkbildningens bidrag till samhället och resultatet av statsbidraget till folkbildningen.

Målet för folkbildningspolitiken bör vara ett framåtsyftande effektmål som är visionärt. Det bör beskriva en eftersträvansvärd bild av framtiden som anknyter till folkbildningens verksamhet och som kan förväntas uppskattas brett i samhället. Enkelhet och tydlighet bör eftersträvas. Målet ska fungera som ledande för verksamheten och kännas till och förstås av de som på olika sätt är aktiva i de berörda verksamheterna.

Delaktighet, utbildning och bildning är begrepp som ligger nära folkbildningens idé och praktik. Höjd bildningsnivå, höjd utbildningsnivå och ökad delaktighet hos individer är eftersträvansvärt i sig, men är också eftersträvansvärt på samhällsnivå. Det stärker demokratin, bidrar till ökad sammanhållning och kan förväntas vara fördelaktigt för samhällets långsiktiga välstånd och välmående. Målet syftar till samhällseffekt. Vägen dit går via människors aktivitet och utveckling i den verksamhet som statsbidraget finansierar. Det bör i målformuleringen för folkbildningspolitiken inte anges vilken metodik som ska användas eller hur man bör arbeta.

Bildning, utbildning och delaktighet

Utredningen har tidigare konstaterat att folkbildningens verksamhet är bred och spelar viktig roll inom flera andra politikområden såsom kultur-, utbildnings-, civilsamhälles- och social- och arbetsmarknadspolitik. Denna bredd kan fångas i det föreslagna målets begrepp bildning, utbildning och delaktighet.

Bildning, utbildning och delaktighet har varit centrala delar av den svenska folkbildningen sedan starten av folkhögskolor på 1860-talet. Genom att i målet för folkbildningspolitiken återknyta till den svenska folkbildningens historia betonas en lång tradition av att bidra till ett bättre samhälle genom att lyfta människors kunskap och förmåga. Världen ser annorlunda ut men behoven är fortsatt de samma.

Bildning, utbildning och delaktighet kan också förväntas vara värden av folkbildning som brett uppskattas i samhället.

Bildning

Det föreslagna målet om höjd bildningsnivå innebär att man strävar efter att fler människor får ökad kunskap, förståelse och insikt. Även de delar av folkbildningen som syftar till att ge en väg till arbetsmarknad eller fördjupade studier bör präglas av bildningstanken, man bör ha en bredare syn på deltagaren än enbart kortsiktig eller materiell nytta.

Bildningsbegreppet kan som konstaterats i kapitel 10 förstås på olika sätt. Strävan efter bildning finns djupt förankrat bland, och diskuteras återkommande hos, folkbildningens aktörer. Bildning handlar inte om att lära sig ett visst stoff, utan snarare om att öka sin förmåga till kvalificerad eftertanke. I folkbildningen orienterar man sig i hur det är att vara människa och hur världen omkring oss fungerar för att själv vara bättre rustad att leva i denna värld. Man gör det i dialog med andra för att få ta del av perspektiv och fördjupa eller bredda sin förståelse.

I kapitel 10 diskuteras bildning som begrepp och de omvärldsförändringar som kan förväntas öka behovet av bildning. I en tid då information finns i överflöd och lätt tillgänglig ökar behovet av att människor kan göra en bedömning av vad som är sant och relevant. Ökad bildningsnivå i samhället kan därmed också förväntas bidra till större förmåga att stå emot yttre påverkansförsök.

Strävan efter ökad bildning sker som tidigare beskrivits inte i tomrum. Genom att upptäcka nya delar av det intellektuella rum som beskrivs i kapitel 10 vinner man nya kunskaper, nya insikter och får nya perspektiv. Folkbildningens aktörer förväntas aktivt arbeta för att fler ska ta del av en större del av detta rum.

Att skapa och ta del av kultur har sedan folkbildningens tidiga år betraktas av många som väsentliga inslag i individens bildningsresa. Som beskrivs i kapitel 10 är kultur en viktig del av folkbildningens innehåll och folkbildningen är en viktig del av kulturlivet.

För att göra målet uppföljningsbart trots bildningsbegreppets otydlighet konkretiseras några förutsättningar för bildning i delmål. Om folkbildningens aktörer finns i hela landet, aktivt söker upp nya deltagare och bidrar till att dessa tillsammans med andra breddar sina kunskaper och insikter, är delaktiga i kulturlivet och får ökad kulturell bildning, kan folkbildningen antas bidra till att bildningsnivån i samhället ökar.

Utbildning

Sedan folkbildningens start har utbildningsinsatser varit centrala delar av verksamheten. Kurser och föreläsningar har spridit kunskap till lokalsamhället. Föreningsdrivna folkhögskolor har utbildat föreningarnas funktionärer. Studieförbund har bidragit med ny kunskap samt inspirerat och motiverat till fördjupade studier. Detta är viktiga bidrag till att öka människors livschanser så som begreppet beskrivs i kapitel 10.

Folkhögskolorna kompletterar med sin särskilda profil övriga delar av utbildningsystemet och kan därför bidra till att fler lyckas uppdatera, bredda och fördjupa sina kunskaper. Många folkhögskolor erbjuder utöver folkhögskolekurser också utbildningar på gymnasial nivå, yrkesutbildningar och arbetsmarknadsutbildningar. Folkbildningen kan bidra till höjd utbildningsnivå i samhället genom att utifrån sin särart ge fler människor möjlighet att lyckas med en utbildning som ger nya förutsättningar för vidare studier eller etablering på arbetsmarknaden.

De omvärldsförändringar som beskrivs i kapitel 9 kommer innebära ökade behov av livslångt lärande. Folkbildningens flexibilitet kan göra den särskilt viktig i en tid med snabba förändringar. I flera samhällssektorer är den utbildning som ges av folkbildningens aktörer unik. Det beror på den särskilda roll folkbildningen spelar för civilsamhället och för kulturlivet, vilket beskrivs i kapitel 10.

Delaktighet

Begreppet delaktighet kan förstås på olika sätt. I sin mest grundläggande förståelse är alla människor delaktiga bara genom att finnas till och interagera med andra. Delaktighet kan också vara att man enga-

gerar sig i samhället, eller känner sig delaktig i sin omvärld. Ofrivillig ensamhet, arbetslöshet och bristande kunskaper i språket och hur samhället fungerar, kan bidra till känslan av att inte vara delaktig. Att rösta i allmänna val, vara aktiv i en förening, engagera sig i samhällsfrågor eller vara en del av arbetsmarknaden kan bidra till känsla av delaktighet.

Delaktighet kan alltså förstås både som att vara individens känsla av att vara delaktig i ett sammanhang och en mer mätbar delaktighet i form av att delta i en utbildning, rösta i allmänna val, vara medlem i en förening och att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Målet om ökad delaktighet är ett sätt att tillsammans med utbildning fånga den bredd som också finns i begreppet livschanser som beskrivs i kapitel 10. Om folkbildningen bidrar till att ge fler människor nya vägar till studier och arbetsmarknad, gemenskap med andra människor, deltagande i civilsamhälle och ett aktivt arbete för demokrati och mänskliga rättigheter, kan man förvänta sig att folkbildningen bidrar till att livschanserna ökar för fler människor och att delaktigheten i samhället ökar. Folkbildningens pedagogik som betonar vikten av att lära sig tillsammans med andra och att vara delaktig i gruppens diskussioner bidrar också i sig till att målet nås.

Målet och delmålen ska bidra till bättre förmåga att möta samhällsförändringar

Det föreslagna målet, att folkbildningen ska bidra till höjd bildningsnivå, höjd utbildningsnivå och ökad delaktighet i samhället, innebär en strävan att förbättra såväl individens som den gemensamma förmågan att förstå och hantera stora samhällsförändringar.

I tidigare kapitel har fem perspektiv använts som ett försök att delvis fånga den bredd som folkbildning kan bidra till. Studieförbund och folkhögskolor kan bidra till bildning, ökade livschanser, deliberativa inslag i demokratin, ett levande civilsamhälle och ett rikt intellektuellt rum för egen och gemensam bildningsresa. Samhällsutvecklingen har över tid förändrat förutsättningarna för folkbildningen vad gäller samtliga dessa fem perspektiv.

I kapitel 9 används uttrycket megatrender för de långsiktiga och stora förändringar som svept över världen de senaste decennierna. Vilka dessa megatrender är varierar något i olika framställningar men återkommande är globalisering, digitalisering, individualisering, klimatförändring och demografi. På senare år har också ökad geopolitisk spänning, internationella konflikter, värderingsförändringar och polarisering av samtalsklimatet ofta lyfts fram.[22]

Genom att sträva efter ökad bildning, höjd utbildningsnivå och ökad delaktighet i samhället stärks individens livschanser och egenmakt samtidigt med samhällets resiliens och omställningsförmåga. På så sätt kan folkbildningen bidra till att såväl individen som samhället står bättre rustat för att möta samhällsförändringar.

Målet och delmålen ska bidra till att förtydliga folkbildningens bidrag till demokratin

Folkbildningen är starkt förknippad med framväxten av demokrati i Sverige och har sedan dess varit en viktig aktör i arbetet för att utveckla demokratin och bredda det demokratiska samtalet. Folkbildningens bidrag till demokratin tar sig många former.

Utredningen förordar i kapitel 16 att det demokrativillkor regeringen föreslagit i proposition 2023/24:119, ska omfatta folkbildningen.

Folkbildningen har emellertid en mycket mer aktiv roll i demokratiarbetet än så. Som konstaterats i kapitel 10 har de senaste demokratiutredningarna förordat en representativ demokrati med deliberativa inslag. Det är en demokratisyn som harmoniserar väl med folkbildningens praktik och teori. Det är möten, nyfikna samtal, gemensamma insikter och ett helhetsperspektiv på människan som betonas i folkbildningen. Folkbildningen skapar arenor för samtal och gemensamt kunskapsinhämtande.

För att många människor ska bidra i det demokratiska samtalet är det viktigt att det finns arenor för samtal runt om i landet och att dessa arenor präglas av öppenhet och välkomnande. Folkbildningens arbetsformer bidrar till sådan välkomnande öppenhet. Sådana arbetsformer kan ge deltagaren en ökad självkänsla och ett ökat självförtroende som i sin tur kan innebära att fler yttrar sig och är delaktiga i det demokratiska samtalet. Vidare är folkbildningens arbete för

[22] World Economic Forum (2023). *The Global Risks Report 2023* och Dufva. Mikko, Sanna Rekola. Sanna (2023). *Sitra Megatrender 2023, Förståelse i en tid av överraskningar*.

höjd bildningsnivå och ökad delaktighet i samhället viktiga bidrag till levande demokratiska samtal. I samverkan med civilsamhällets organisationer skapas skolor i föreningsdemokrati, vilket bidrar till den ”demokratiska kultur” som den senaste demokratiutredningen menar är viktig för den svenska demokratimodellen.[23]

Många folkhögskolor och studieförbund har därutöver särskilda verksamheter som syftar till att stärka demokrati och demokratiskt deltagande. Flera aktörer har valt att ge hela verksamheten ett särskilt fokus på demokratiskapande eller en demokratiprofil.

En central del i folkbildningens demokratiarbete är att bemöta de som tvivlar på demokratin eller rent av aktivt motarbetar demokrati som idé. Ska demokratin stärkas på lång sikt måste de samtal som sker i gränslandet präglas av personer med demokratiska värderingar.

Demokrati är ett begrepp som används på många sätt, i flera sammanhang och med många betydelser.[24] Ibland används det slentrianmässigt, ibland mycket specifikt. Även arbetet för eller mot demokrati kan se olika ut. Den bredd av demokratiarbete som sker inom folkbildningen är svår att fånga i ett mål för politikområdet, särskilt om målet ska vara tydligt och möjligt att följa upp. I Folkbildningsrådets uppföljning av nuvarande demokratisyfte[25] konkretiseras demokratisyftet till exempel till att skapa mötesplatser, nå många deltagare i hela landet och nå olika grupper.

Utredningen har mot denna bakgrund valt att fånga folkbildningens breda bidrag till demokratin genom att betona bildning och delaktighet i målet, samt genom delmål 1 och 4 som anges i nästa avsnitt. Statsbidraget till folkbildningen blir därmed också ett stöd till en långsiktigt hållbar infrastruktur för folkbildningens demokratiarbete. Genom de indikatorer som kan kopplas till delmålen ökar möjligheterna att tydliggöra, följa och utvärdera folkbildningens bidrag till demokratin.

[23] SOU 2016:15 *Låt fler forma framtiden*, s. 75.
[24] Näsström, Sofia (2021) *Demokrati – En liten bok om en stor sak*, Historiska media 2021.
[25] Folkbildningsrådet (2023). *Folkbildningsrådets samlade bedömning, Folkbildningens betydelse för samhället 2023.*

12.3.3 Förslag på nya delmål för folkbildningspolitiken

Utredningens förslag: Fyra delmål ska finnas för folkbildningspolitiken. Dessa ska vara:

- Att fler människor breddar och fördjupar sina kunskaper och når nya insikter.
- Att fler människor intresserar sig för kulturell utbildning och bildning samt att delaktigheten i kulturlivet ökar och breddas.
- Att fler människor får nya och återkommande möjligheter att gå vidare i arbetsliv och studier.
- Att folkbildningens verksamhet bidrar till ökad sammanhållning och gemenskap genom att nya målgrupper nås och att personer med olika bakgrund och förutsättningar möts i folkbildande sammanhang.

Skälen för utredningens förslag

I enlighet med den föreslagna målstrukturen bör det övergripande målet för folkbildningen kompletteras med delmål. Delmålen syftar till att ange det fokus och den inriktning som behövs för att nå målet. Till varje delmål kopplas en eller flera indikatorer som följer utvecklingen inom respektive område. Delmålen ska sammantaget ge en bild av hur den statsbidragsfinansierade folkbildningsverksamheten bidrar till målet.

Strävan är att delmålen ska vara konkreta och uppföljningsbara. När folkbildningspolitiken utvärderas ska delmålen kunna indikera om verksamheten siktar mot målet.

Delmålen formuleras utifrån det övergripande målet, samt utifrån den nuläges- och omvärldsanalys som presenteras i kapitel 9 och 10. Dessutom har samtal förts med folkbildningsaktörer och hänsyn tagits till befintliga syften med statsbidraget. De fyra delmålen ska sammantaget ge en indikation på hur väl statsbidraget till folkbildning bidrar till det folkbildningspolitiska målet.

Det är inte utredningens mening att varje enskild verksamhet måste omfatta alla delmål, men när statsbidraget fördelas ska det ske på ett sådant sätt att delmålen och därmed huvudmålet beaktas. Det är så-

ledes den som ansvarar för fördelningen av statsbidraget som ska säkerställa att folkbildningens aktörer sammantaget ordnar verksamhet som siktar mot delmålen och målet för folkbildningspolitiken.

De fyra delmålen

Nedan presenteras de föreslagna fyra delmålen samt skälen för att dessa valts.

Delmål 1. Att fler människor breddar och fördjupar sina kunskaper och når nya insikter

Delmålet anknyter i första hand till bildning och utbildning i huvudmålet, men kunskap och bildning kan i sin tur öppna dörrar till ökad delaktighet i samhället.

Folkbildningen bör aktivt sträva efter att nå fler, men också aktivt sträva efter att de som redan finns i folkbildningen fördjupar sina kunskaper och blir nyfikna på nya områden. Genom att orientera sig, det vill säga bredda och fördjupa sina kunskaper, för att kunna orientera sig, det vill säga kunna förstå mer om samhället och människan, får man ökade insikter i vad det är att vara människa och hur människors gemenskaper fungerar. Höjd bildningsnivå i samhället nås genom att fler människor lär sig mer, gör kunskapen till sin och får nya insikter.

Folkhögskolor och studieförbund förväntas aktivt söka sig till de som ännu inte deltar i folkbildningens verksamhet. Det kan vara enskilda individer i grupper som redan finns representerade, men också personer i för närvarande icke representerade eller underrepresenterade grupper. Det är i sig inget problem att människor som redan är deltagare fortsätter fördjupa och bredda sina kunskaper, tvärtom, men social snedrekrytering bör motarbetas och där behoven är störst är det rimligt att också de största insatserna läggs. Det kan handla om att aktivt söka upp och bjuda in nya målgrupper men också om att öka tillgängligheten samt anpassa och utveckla sin verksamhet.

Folkbildningen bör också bidra till att skapa sammanhang, digitalt och fysiskt, där människor med olika erfarenheter, perspektiv och bakgrunder gemensamt söker nya kunskaper och samtalar kring dessa. I en tid där information finns lätt tillgänglig för alla, blir platser för öppna och fördjupande samtal en viktig resurs i samhällets strävan

efter höjd bildningsnivå. Sådana samtal bidrar också till en levande deliberativ demokrati och ökad delaktighet i samhället.

Delmål 2. Att fler människor intresserar sig för kulturell utbildning och bildning samt att delaktigheten i kulturlivet ökar och breddas

En stor del av folkbildningens verksamhet är relaterad till kultur och estetisk verksamhet. Det gäller både för studieförbunden och folkhögskolorna. Så har det varit under mycket lång tid. Kultur och estetisk verksamhet är en central del i bildningsbegreppet eftersom mötet med kultur är ett sätt att möta andra människors erfarenhet, uttrycksätt, perspektiv och samhällssyn.

Folkbildningen bidrar på olika sätt till kulturlivet i hela landet. Som visas i kapitel 10 är folkbildningen en central infrastruktur och samarbetspartner för kulturen kring plats, arrangörskap, utbildning, kulturarv och upplevelse.

Delmålet handlar både om att ta del av och delta i kulturverksamhet samt att lära sig mer om olika delar av kulturlivet och kulturarvet. Det föreslagna delmålet skiljer sig något från nu gällande syfte genom att ytterligare betona bildning. Kulturell bildning kan nås genom deltagande i många olika sorters aktiviteter, inte enbart det som kategoriseras som kulturverksamhet.

Kultur kan också bidra till inkludering, social tillit och sammanhållning, samt till att överbrygga sociala och kulturella skillnader.[26] Därmed kan ökat intresse för kultur och delaktighet i kulturlivet bidra till gemenskap och sammanhållning så väl som till bildning.

Delmål 3. Att fler människor får nya och återkommande möjligheter att gå vidare i arbetsliv och studier

Samhället står inför stora förändringar, inte minst på arbetsmarknaden. Utredningen konstaterar i kapitel 9 att folkbildningen historiskt varit en viktig resurs för att skapa trygghet och ta tillvara möjligheter i förändring. Folkbildningens förmåga att anpassa verksamhet efter nya behov, individuella förutsättningar och gruppens sammansätt-

[26] Se till exempel Myndigheten för kulturanalys (2023). *Kulturens roll och nytta i samhällsutvecklingen*.

ning, gör den till en viktig tillgång i en tid av stora samhällsförändringar och behov av individanpassning.

Den variation som finns inom folkbildningen innebär att nya och återkommande möjligheter kan ta sig olika former. Ibland behövs större insatser i form av längre utbildning, ibland behövs en kortvarig insats för att motiveras eller upptäcka nya vägar framåt.

Folkbildningens särskilda karaktär skapar möjligheter för personer för vilka andra delar av utbildningssystemet och andra arbetsmarknadsåtgärder inte passar. På så sätt ger folkbildningen nya livschanser till den som behöver utbildning eller en ny väg till arbetsmarknaden.

Folkbildningen bidrar vidare till att fylla viktiga utbildningsbehov i samhället så som kulturutbildningar och yrkesutbildningar som faller utanför andra aktörers uppdrag.

Delmål 4. Att folkbildningens verksamhet bidrar till ökad sammanhållning och gemenskap i samhället genom att nya målgrupper nås och att personer med olika bakgrund och förutsättningar möts i folkbildande sammanhang

Delmål 1, 2 och 3 handlar i huvudsak om individers bildning och livschanser. Delmål 4 kompletterar med en strävan att folkbildningens verksamheter får personer med olika bakgrund, erfarenhet och perspektiv att mötas i folkbildande sammanhang.

Att lära tillsammans är en del av folkbildningens pedagogik och särart. I det nu gällande målet för folkbildningen nämns att folkbildning är något som sker ”tillsammans med andra”, i det nu föreslagna målet finns inte detta med. Det beror på att utredningen anser att politikens mål inte ska innehålla formulering kring metoder och arbetssätt.

I delmål 4 betonas vikten av att mötas, att lära sig tillsammans och den effekt detta kan förväntas ge. Som konstateras i kapitel 10 ger en grupp med olika bakgrund och erfarenheter inspiration att lyfta från tankarnas invanda spår och vidga perspektiven.

Med polarisering och segregation i samhället blir det än viktigare med deliberativa samtal som kan fungera som motvikt till hat, hot och desinformation. Mötesplatser för människor med olika bakgrund och förutsättningar bidrar också till en förbättrad insikt om andra människors liv och kulturer vilket kan öka förståelse och tolerans för andra människor. Där kan folkbildningen ge ett unikt och viktigt bidrag till demokratin.

Mötesplatser och gemenskap handlar vidare om att bidra till att personer får nya nätverk, bryter ensamhet, motverkar segregation och därmed får nya livschanser och nya förutsättningar till en ökad delaktighet i samhället.

En stor del av folkbildningens verksamhet sker i samverkan med övriga delar av civilsamhället. Det skapar möjligheter för att nå grupper som redan är aktiva i civilsamhället. Folkbildningens aktörer bör dock också sträva efter att nå de som inte är engagerade i föreningslivet. Detta kan ofta med fördel ske med redan existerande samarbetspartners som också strävar efter att nå fler.

12.3.4 Förslag på nytt syfte med statsbidraget till folkbildningen

Utredningens förslag: Syftet med statsbidraget är att säkerställa finansiering av en infrastruktur för folkbildning i hela landet för att på så sätt främja det övergripande målet för folkbildningspolitiken.

Skälen för utredningens förslag

Enligt regeringens proposition om civilsamhället bör övergripande syfte anges för alla bidrag till det civila samhällets organisationer.[27] Statsbidraget till folkbildningen utgör ett viktigt verktyg för staten för att nå de mål man satt upp för folkbildningspolitiken. Därmed blir det främsta syftet med statsbidraget att främja politikens måluppfyllelse.

Folkbildningens aktörer skapar tillsammans en infrastruktur för bildning, utbildning och delaktighet i hela landet, inte minst genom att erbjuda plats för demokratiska samtal, kultur och möten mellan personer med olika bakgrund. Det är därför viktigt att statsbidraget säkerställer att folkbildningsstrukturerna är tillgängliga i hela landet och därigenom har potential att nå ut till så många som möjligt.

För att skapa goda möjligheter för att nå de folkbildningspolitiska målen som utredningen presenterat ovan ska statsbidraget bidra till en långsiktig finansiering. Med ”långsiktig finansiering” menar utredningen att det finns förutsättningar för en hållbar infrastruktur med nödvändiga stödjande strukturer för att kunna bedriva folkbildning hela landet.

[27] Prop. 2009/10:55. *En politik för civila samhället*, s. 138.

13 Indikatorer för uppföljning av folkbildningen

I detta kapitel inleder utredningen med en allmän genomgång av indikatorer och deras användning. Efter det görs en översyn av de nuvarande indikatorerna som används för att följa upp folkbildningen. Med utgångspunkt av de föreslagna målen i kapitel 12 föreslår utredningen nya kvantitativa och kvalitativa indikatorer för en effektiv uppföljning av folkbildningen.

13.1 Indikatorer för att mäta måluppfyllelse

I samband med budgetpropositionen lämnar regeringen varje år en redogörelse till riksdagen om hur väl verksamheten inom folkbildningen har uppnått sina mål. Detta krav på resultatredovisning är fastslaget i både regeringsformen[1] och budgetlagen.[2] Redogörelsen ska fokusera på hur väl resultat har uppnåtts i förhållande till de mål som riksdagen ställt upp. Vid redovisningen ska centrala resultatindikatorer och bedömningsgrunder användas för att vägleda och strukturera presentationen av resultaten.[3]

Resultatindikatorer används för att spegla resultat i statsförvaltningen. De är inte mål utan visar på olika aspekter av måluppfyllelse som tillsammans syftar till att möjliggöra en bedömning av om målet är uppfyllt. I första hand ska indikatorerna visa resultat inom ett utgiftsområde eller politikområde inom utgiftsområdet. Oftast är indikatorerna inte heltäckande utan visar en begränsad del av ett resultat av en verksamhet. Det är svårt att formulera heltäckande entydiga resultatmått i de ofta komplexa och över tid skiftande statliga verk-

[1] SFS 2011:109. *Regeringsform*.
[2] SFS 2011:203. *Budgetlag*, 10 kap, 3 § Resultatredovisning.
[3] Ekonomistyrningsverket (2012). *Resultatindikatorer*, 2012:41.

samheterna. Därför behövs indikatorer för att få en så heltäckande bedömning som möjligt av värdet på statliga insatser.

Indikatorer är verktyg för att mäta och förstå utveckling. De ger en strukturerad och kvantitativ metod för att analysera komplexa frågor, vilket är avgörande för effektiv planering, genomförande och utvärdering av politik och program. Vidare ger indikatorer en grund för att bedöma förändringar över tid eller olikheter inom en given enhet, till exempel inom Sverige ett givet år. De är användbara för att göra trendanalys, det vill säga identifiera trender och mönster. Indikatorer lämpar sig för uppföljning men ger enbart en indikation på att något har hänt, de ger sällan svar på varför eller hur något har hänt. De är värdefulla för att visa i vilken riktning utvecklingen går och kan antyda orsakssambanden, men de kan aldrig ge hela sanningen. Samtidigt är indikatorer ett sätt att kommunicera komplex information på ett lättillgängligt och förståeligt sätt, vilket ofta är avgörande för att analysera och förstå komplexa sammanhang.

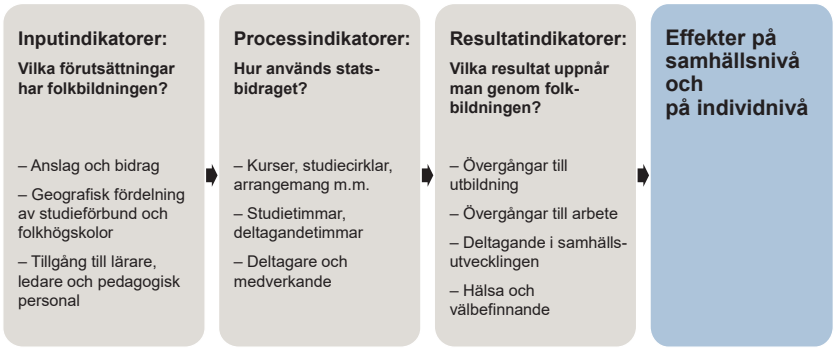
Att välja lämpliga indikatorer i sammanhanget är avgörande eftersom de ofta blir styrande för verksamheten. Styreffekten hos en indikator beror på hur väl man valt den i förhållande till det man vill styra, i vilken grad man följer upp, utvärderar samt använder utfallet och att man använder ett mycket begränsat antal indikatorer. Ju fler indikatorer, desto mer splittrad styrning.[4]

13.1.1 Indikatorer mäter olika aspekter av folkbildning

Figur 13.1 illustrerar olika typer av indikatorer som används för att belysa olika processer och aspekter i en effektkedja inom folkbildningen.

[4] Ekonomistyrningsverket (2012). *Resultatindikatorer*, 2012:41.

Figur 13.1 Olika indikatorer belyser olika aspekter av måluppfyllelsen men inte effekter



Källa: Utredningens bearbetning.

Inputindikatorer fokuserar på vilka förutsättningar folkbildningen har. Det kan handla om vilka resurser och anslag som tillförs folkbildningens aktörer, hur aktörerna fördelar sig geografiskt och vilken tillgång till ledare, lärare och annan pedagogisk personal, exempelvis specialpedagoger, som finns. Dessutom bidrar civilsamhället i hög grad genom ideella insatser från både ledare och deltagare.

Processindikatorer visar hur statliga bidrag används inom folkbildningen. Det inkluderar antal arrangemang i form av studiecirklar, annan folkbildningsverksamhet och kulturprogram inom studieförbunden. Vad gäller folkhögskolor kan det vara antal långa och korta kurser. Det kan också utgöra antal studietimmar och deltagandetimmar.[5]

Resultatindikatorer pekar på de resultat som uppnås genom folkbildningen, såsom övergångar till annan utbildning, övergångar till arbete etcetera. Det kan också vara antal intyg om behörighet till högre utbildning. Andra exempel på resultatindikatorer kan också vara olika former av deltagande i samhällsutvecklingen samt hälsa och välbefinnande.

Uppnådda effekter av folkbildningen kan inte mätas utifrån indikatorer utan det är något som kräver helt andra metoder (se kapitel 15).

[5] Se kapitel 6 för närmare förklaring av begreppen.

Statskontoret har specificerat kriterier för hur indikatorer ska väljas ut.[6] Dessa kriterier är:

- relevans – beskriver fenomenets kärna
- validitet – mäter det som avses mäta
- tolkning – kan inte missförstås eller missbrukas
- reliabilitet – mätningen är tillförlitlig
- tillgänglig data – kan reducera kostnader
- jämförbarhet – jämförelser över tid är möjliga
- beteendepåverkan – ska inte motivera ett strategiskt beteende eller påverka beteendet på ett icke önskvärt sätt.

Vid bedömning av indikatorer ska dessa kriterier vara vägledande.

13.1.2 Kort om olika typer av statistik och indikatorer

I syfte att ta fram indikatorer behövs någon form av statistik som beskriver en specifik egenskap hos en individ, ett objekt eller en verksamhet. Statistik kan klassificeras på olika sätt. En metod är att klassificera efter typ och mängden information som genereras. En annan metod är att klassificera i termer av mätningen. Data kan antingen vara kvalitativ eller kvantitativ.

Kvantitativa indikatorer: Kvantitativa indikatorer mäter och uttrycker data i numeriska termer och fokuserar på mätbara kvantiteter. Dessa indikatorer ger vanligtvis en exakt och noggrann representation av data och möjliggör kvantitativ analys. Exempel på kvantitativa indikatorer inkluderar tal som antal, procentandelar, medelvärden, standardavvikelser och andra statistiska mått. Kvantitativa indikatorer används ofta när man vill analysera och jämföra data, göra matematiska beräkningar eller bedöma samband och kausala relationer.

Kvalitativa indikatorer fokuserar på beskrivande egenskaper eller kvalitativa aspekter av data. De ger en djupare förståelse av fenomenet och används ofta när man vill få insikt i människors upplevelser, attityder eller känslor. Exempel på kvalitativa indikatorer inkluderar

[6] Statskontoret (2014). *Folkbildningen – ett förslag till utvärderingsmodell utifrån syftena med statsbidraget*.

fritextsvar i en enkät, intervjuanteckningar eller beskrivande kategorier som används för att kvalificera data.

Kategoriska variabler och kvalitativa variabler är oftast samma sak och används ibland utbytbart. Båda termerna syftar på variabler som representerar olika kategorier, grupper eller kvalitativa egenskaper som inte har en naturlig ordning eller kontinuerlig numerisk skala. Vanliga kategoriska variabler är exempelvis kön, nationell bakgrund eller eventuell funktionsnedsättning. Det är variabler som mäts i antal eller frekvens och som inte kan rangordnas eller mätas på en skala.

13.1.3 Statistikansvaret inom folkbildningen

För att belysa folkbildningen med indikatorer, göra uppföljningar och utvärderingar behövs tillgänglig statistik. Det ska finnas officiell statistik för allmän information, utredningsverksamhet och forskning, något som är reglerat i lag.[7] Statistiska centralbyrån (SCB) ansvarar för officiell statistik och annan statlig statistik. Därutöver är SCB samordningsansvarig för 29 statistikansvariga myndigheter. Regeringen beslutar om vilka myndigheter som ska vara statistikansvariga myndigheter. Ideella föreningar omnämns inte som en organisationsform för statistikansvar, vilket utesluter Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna som statistikansvariga för folkbildningen. Däremot är ideella föreningar och stiftelser skyldiga att till de statistikansvariga myndigheterna lämna uppgifter för den officiella statistiken och uppgifter för framställning av europeisk statistik.

Folkhögskolestatistiken

När det gäller statistik för folkhögskolors verksamhet har Statistiska centralbyrån (SCB) varit den myndighet som historiskt bistått Skolöverstyrelsen och därefter Folkbildningsrådet, med att ta fram och tillgängliggöra statistik över folkhögskolor. Omkring 1992 delegerades statistikansvaret för flera områden till myndigheter. Bland annat var Statens skolverk tidiga med att få statistikansvar för skolväsendet. Statens skolverk hade under en period ett anslag för beställning av statistik avseende folkhögskoleområdet i samråd med Folkbild-

[7] SFS 2001:99. *Lag om den officiella statistiken*.

ningsrådet.[8] Först 2018 blev SCB officiellt statistikansvarig myndighet för folkhögskolorna. Innan dess var det oklart om folkhögskolorna ingick i den officiella statistiken, troligtvis inte. Folkbildningsrådet har dock sedan 1992 publicerat statistik om deltagare och verksamhet hos folkhögskolor.

Studieförbundsstatistiken

När det gäller statistiken för studieförbunden tog SCB fram statistiken fram till 1993. Statens kulturråd tog över som statistikansvarig myndighet 1994 och hade ansvaret fram till 2011. Statens kulturråd publicerade statistikrapporter fram till och med statistikåret 2007. Myndigheten för kulturanalys blev ansvarig myndighet den 1 januari 2012 för officiell statistik inom ämnesområdet kultur och fritid.[9] Inom ämnesområdet kultur och fritid nämns flera statistikområden och studieförbunden är ett av dessa. Från och med 2020 är SCB åter statistikansvarig för studieförbundsstatistiken.

SISU Idrottsutbildarna

SISU Idrottsutbildarna, grundat 1985, började sin verksamhet med statsbidrag som delades ut genom Folkbildningsrådet. När organisationen senare tilldelades ett eget anslag och därmed inte längre omfattades av Folkbildningsrådets budget och bidragssystem, slutade den också att inkluderas i den nationella studieförbundsstatistiken. Detta resulterade i att SISU Idrottsutbildarna inte längre framgår i den officiella svenska statistiken.

SISU Idrottsutbildarna samlar in och analyserar data om sin verksamhet samt rapporterar regelbundet resultat till Regeringskansliet. Därutöver tillgängliggör SISU statistiköversikter om idrotten för allmänheten via sin webbplats.

Det bör noteras att SISU Idrottsutbildarna inte ingår i den kategori som definieras som Sveriges officiella statistik. Bakgrunden bedöms vara att de står utanför Folkbildningsrådets ansvarsområde och inte deltar i Gustav-systemet. Gustav är det administrativa verktyg

[8] Regeringsbeslut (2002). *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Statens skolverk*, U2002/4735/DK (delvis).
[9] SFS 2001:100. *Förordning om den officiella statistiken*.

där studieförbund rapporterar deltagardata till Statistiska centralbyrån (SCB) två gånger per år. SCB har inte utvärderat omfattningen av SISU Idrottsutbildarnas verksamhet, hur deras data samlas in, eller hanteringen av personuppgifter som finns för en del av deltagarna i deras program, vilket är den information som vanligtvis ligger till grund för officiell statistik.

13.1.4 SISU Idrottsutbildarna bör inkluderas i den officiella statistiken för studieförbunden

Utredningens förslag: Statistiska centralbyrån (SCB) ska ges i uppdrag att samla in statistik om SISU Idrottsutbildarna och inkludera dessa i den officiella statistiken om studieförbunden. SISU Idrottsutbildarna ska vara uppgiftsskyldig organisation och lämna de uppgifter som anges i förordning (2001:100) om den officiella statistiken. Uppdraget ska finansieras från utgiftsområde 17 anslag 14:1 Statsbidrag till studieförbund.

Skälen för utredningens förslag

Det saknas en fullständig bild av omfattningen av verksamheten vid studieförbunden i den officiella statistiken. Fram till 2006 ingick SISU Idrottsutbildaren som en del av folkbildningsstatistiken därefter försvann de från den officiella statistiken. För att skapa en heltäckande och korrekt bild av läget vad gäller Sveriges studieförbund är det avgörande att alla relevanta aktörer representeras i den officiella statistiken. Det gör det möjligt för policyutvecklare, forskare och allmänheten att förstå omfattningen av deltagare inom studieförbund och folkbildning.

SISU Idrottsutbildarna rapporterar dock årligen till Regeringskansliet och uppgifter om deltagarna finns beskrivna i budgetpropositionen. Men att samla information på ett ställe underlättar tillgång och användning av data. Det sparar tid för användare som inte behöver söka igenom flera källor för att få en heltäckande överblick. För SISU Idrottsutbildarna innebär det att de blir mer synliga och lättillgängliga för intressenter.

När alla studieförbund inkluderas blir statistiken mellan studieförbunden mer jämförbar. Utvärderare, forskare, myndigheter och beslutsfattare kan göra mer noggranna analyser och jämförelser mellan studieförbunden om jämförbar statistik finns samlad för samtliga statsbidragsberättigade studieförbund.

Arbetet med att belysa studieförbunden med hjälp av indikatorer underlättas om SCB kan ta fram samma och konsistent bakgrundsinformation om deltagarna. Det gör att studieförbunden blir mer jämförbara med varandra. Det finns också ett behov av kvalitetssäkrad statistik vad gäller deltagande där SCB har möjlighet att skilja ut unika deltagare jämfört med grupprapporterade deltagare, och på så sätt minska dubbelrapportering av individer som deltar i flera verksamheter. Sammantaget föreslår utredningen att regeringen ska ge SCB i uppdrag att samla in statistik om SISU Idrottsutbildarna och inkludera dessa i den officiella statistiken för studieförbunden. I och med detta bedömer utredningen att statistikansvaret för studieförbunden alltjämt ska stanna kvar hos SCB.

13.1.5 Det saknas dataskyddsreglering för folkhögskolor i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen

Utredningens bedömning: Regeringen bör analysera behov av folkhögskolors rätt att behandla känsliga personuppgifter.

Skälen för utredningens bedömning

Sedan den 1 september 2020 gäller särskilda dataskyddsbestämmelser enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen (17 a–17 d §§) som tillåter studieförbund att behandla känsliga personuppgifter i de verksamheter som erhåller statsbidrag enligt förordningen. Bakgrunden till regleringen var ett behov som hade uppmärksammats av Datainspektionen (numera Integritetsskyddsmyndigheten) i samband med att statistikansvaret för studieförbunden föreslogs föras över till Statistiska centralbyrån (SCB). Utredningen anser att regeringen på motsvarande sätt som man gjort för studieförbunden bör analysera behov och konsekvenser av en sådan reglering även för folkhögskolor.

13.2 Översyn av de nuvarande indikatorerna

I detta avsnitt gör utredningen en översyn av de nuvarande indikatorerna i enlighet med utredningens direktiv. De nuvarande indikatorerna belyser statsbidragsförordningens fyra syften.[10]

13.2.1 Statskontoret har utvärderat folkbildningens syften

I Statskontorets utvärdering från 2018 framkom att det saknades indikatorer som visade dimensioner av demokratisyftet samt mångfalds- och påverkanssyftet. Det saknades också tidsserier som visade utvecklingen över tid. Statskontoret ansåg också att det saknades kvalitativa indikatorer. Enligt Statskontoret är indikatorssystemet en form av styrsignal som kan bli styrande för verksamheten samt att det är önskvärt att indikatorerna bygger på uppgifter som redan samlats in.

De nuvarande indikatorerna är uppdelade utifrån de fyra syften som finns angivna i statsbidragsförordningen.[11] De fyra syftena och indikatorer visas i tabellen nedan.

Tabell 13.1 Syften och indikatorer inom folkbildningspolitiken

Syfte	Indikatorer
Demokrati	– antal folkhögskolor och studieförbund i landet
	– fördelning av folkhögskolor och studieförbund i landet
Påverkan och mångfald	– deltagare i folkhögskolekurs efter ålder och kön
	– unika studiecirkeldeltagare efter ålder och kön
	– andel utlandsfödda deltagare folkhögskolans långa kurser och i studiecirklar
	– andel deltagare med funktionsnedsättning i långa kurser resp. studiecirklar
Utbildning och bildning	– andel deltagare utan gymnasieutbildning
	– antal utfärdade betyg om grundläggande behörighet bland deltagare på folkhögskolans långa kurser
	– antal utfärdade intyg om avslutad eftergymnasial yrkesutbildning på särskild kurs
Kultur	– antal deltagare i folkhögskolors och studieförbunds kulturprogram
	– andel kvinnor respektive män i kulturprogram

Källa: Dir. 2022:75. *Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden.*

[10] SFS 2015:218. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*, 1 §.
[11] SFS 2015:218. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*.

13.2.2 Styrkor och svagheter med nuvarande indikatorer

De nuvarande indikatorerna som används för att belysa måluppfyllnad i budgetpropositionen har både förtjänster och brister och vissa av indikatorerna kan fortsatt vara relevanta inom ramen för de föreslagna delmålen i kapitel 12. Det behövs också utvärderingar av innehållet i studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet med avseende på demokratiska värden och principer, samt dess kvalitet ur ett pedagogiskt perspektiv. Det behövs också longitudinella studier där deltagarna följs över tid för att se hur deras deltagande i folkbildningsarrangemang har påverkat deras engagemang i samhället och i demokratiska processer. Utredningen utvecklar behovet av utvärdering i kapitel 15.

13.2.3 Indikatorer för att belysa demokratisyftet har flera svagheter

När det gäller syftet att stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin används följande två indikatorer:

- antal folkhögskolor och studieförbund i landet
- fördelning av folkhögskolor och studieförbund i landet.

Styrkor och förtjänster med indikatorerna

Båda indikatorer ger en grundläggande förståelse för tillgängligheten för folkbildningsverksamhet över hela landet, vilket är avgörande för att stärka demokratin genom bildning, utbildning och deltagande.

Vidare ger de en uppfattning om geografisk spridning. Genom att analysera fördelningen kan man bedöma hur väl folkbildningsverksamheten når ut till olika regioner, inklusive landsbygdsområden, vilket är viktigt för att säkerställa att alla samhällsmedlemmar har tillgång till resurser som kan stärka deras demokratiska engagemang.

Vidare har båda indikatorerna en hög reliabilitet, det vill säga mätningen är tillförlitlig och uppgifter om antal folkhögskolor och studieförbund finns tillgänglig och innebär inga stora insamlingskostnader.

Svagheter och brister med indikatorerna

Samtidigt finns en hel del brister med dessa indikatorer. Bland annat saknar de djup och mäter endast antal och geografisk fördelning och ger ingen direkt information om folkbildningens kvalitet, innehåll, eller resultat för deltagarna. De är inte heller målrelaterade till utfall, det vill säga antalet och fördelningen är indirekta mått och säger inte nödvändigtvis något om folkbildningens resultat att engagera medborgare i demokratiskt arbete eller i att öka deras förståelse och deltagande i demokratiska processer. Indikatorernas relevans för demokratisyftet är problematiskt. Det går att ifrågasätta om indikatorerna fångar fenomenets kärna. Det är svårt att mäta om deltagandet i folkbildning bidrar till att stärka och utveckla demokratin. Även om utbildning kan anses vara en grundläggande del av ett demokratiskt samhälle, så återspeglar inte nödvändigtvis deltagandet i folkbildning medborgarnas engagemang i demokratiska processer.

För att följa upp demokratisyftet behövs helt andra metoder. SOM-institutet gör årligen undersökningar med fokus på demokrati och civilsamhälle.[12] Undersökningen mäter svenskarnas förtroende för demokratin och om svenskarna upplever att de har möjligheter att påverka politiska beslut i Sverige. The Economist Unit publicerar varje år Democracy index[13] som mäter kvaliteten på demokrati och jämför mellan länder. Sammantaget finns exempel på olika undersökningar och mått på engagemang och upplevelser av deltagandet i samhällsutvecklingen, men kopplingen till folkbildningen är fortsatt svår att identifiera.

13.2.4 Utmaningar att belysa påverkan och mångfaldssyftet med indikatorer

Vad gäller statsbidragets andra syfte att bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen belyses de av fyra indikatorer. Dessa är:

- deltagare i folkhögskolekurs efter ålder och kön
- unika studiecirkeldeltagare efter ålder och kön

[12] Göteborgs universitet, SOM-institutet (2023). *Svenska demokratitrender 1986–2022*.
[13] Economist Intelligence Unit (2024). *Democracy Index 2023*.

- andel utlandsfödda deltagare i folkhögskolans långa kurser och i studiecirklar
- andel deltagare med funktionsnedsättning i folkhögskolans långa kurser och i studiecirklar.

Styrkor och förtjänster med indikatorerna

Indikatorerna är relevanta för att följa upp syftet att inkludera en ökad mångfald människor i folkbildningen, vilket i sin tur syftar till att bidra till deras förmåga att påverka sin livssituation och engagera sig i samhällsutvecklingen.

Indikatorerna har flera styrkor vad gäller relevans och validitet. Bland annat ger de en insikt i hur väl folkbildningen når olika grupper i samhället. De belyser specifikt ålder, kön, nationell bakgrund och funktionsnedsättning, vilket hjälper till att identifiera eventuella grupper som är underrepresenterade bland deltagare. Det finns även andra relevanta bakgrundsfaktorer som skulle kunna vara relevanta för att belysa mångfald, till exempel socioekonomisk bakgrund, eller etableringsstatus på arbetsmarknaden.

Att mäta andelen deltagare med funktionsnedsättning hjälper till att bedöma hur inkluderande studieförbunden och folkhögskolorna är, vilket är centralt för att stödja allas rätt till bildning och samhällsdeltagande.

Svagheter och brister med indikatorerna

Samtidigt har indikatorerna flera brister. En central brist är att indikatorerna inte är resultatindikatorer, de visar vilka som deltar i folkbildningen men inte vad deltagandet leder till. Det saknas information om djup och kvalitet på engagemang då de enbart mäter kvantitativa aspekter av deltagande och ger inte information om deltagarnas erfarenheter eller hur folkbildningen har påverkat deras förmåga att påverka sin livssituation och delta i samhällsutvecklingen.

Det finns också brister i information om studiecirklarna är öppna för alla eller om det rör sig om samarbete med föreningar med en viss profil. Det finns även brister i information om hur tillgänglighetsanpassade studieförbunden och folkhögskolorna är.

Även om indikatorerna visar vem som deltar, kan de inte direkt visa att statens stöd till folkbildningen är orsaken till deltagandet eller till några specifika utfall relaterade till livssituation eller samhällsdeltagande.

13.2.5 Att minska utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället

Statsbidragets tredje syfte är att bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället. Detta syfte belyses med följande indikatorer:

- andel deltagare utan gymnasieutbildning i studieförbund och på folkhögskolor
- antal utfärdade betyg om grundläggande behörighet bland deltagare på folkhögskolans långa kurser
- antal utfärdade intyg om avslutad eftergymnasial yrkesutbildning på särskild kurs.

Styrkor och förtjänster med indikatorerna

Dessa indikatorer ger sammantaget en god bild av hur väl statsbidraget till folkbildningen bidrar till att höja utbildningsnivån i samhället. Samtidigt är begreppet bildning svårt att mäta och fånga med indikatorer, vilket hänger samman med att bildning är ett mer subjektivt och mångfacetterat begrepp. Vad bildning betyder finns olika uppfattningar om medan för utbildning finns tydliga regler för vad som anses vara formell utbildning och vilka krav som gäller för att uppnå en viss utbildningsnivå.

När det gäller andel deltagare utan gymnasieutbildning, hjälper indikatorn till att identifiera i vilken utsträckning folkbildningen når ut till dem som är mest i behov av utbildningsinsatser. Samtidigt ger indikatorn ingen indikation på om dessa personer efter att ha deltagit i folkbildningen nått en högre bildnings- eller utbildningsnivå.

Vad gäller antal utfärdade betyg om grundläggande behörighet bland deltagare på folkhögskolans långa kurser visar denna indikator direkt hur många personer som har uppnått en viss nivå av utbildning som resultat av sitt deltagande på folkhögskolans långa kurser.

Det är en konkret åtgärd på hur väl dessa kurser bidrar till att öka utbildningsnivån bland deltagarna.

Även indikatorn antal utfärdade intyg om avslutad eftergymnasial yrkesutbildning på särskild kurs speglar syftet väl. Liksom den föregående indikatorn ger denna en indikation på folkbildningens bidrag till högre utbildningsnivåer, men på en eftergymnasial nivå. Detta visar på möjligheterna för individuell utveckling och yrkesmässig utveckling genom folkhögskoleutbildning.

Även om dessa indikatorer är värdefulla, kan det finnas andra som också kan bidra till en mer heltäckande bedömning av folkbildningens effekter. Det gäller bland annat indikatorer som visar på genomströmning och avhopp. Det mäter hur många som påbörjar och slutför sina studier jämfört med hur många som avbryter. Detta kan ge en bild av hur väl folkbildningsverksamhet lyckas engagera och behålla sina studenter. En hög genomströmning kan indikera att utbildningsinsatserna är tillgängliga och inkluderande, särskilt för målgrupper som traditionellt står långt från utbildning och arbetsmarknad. Låga avhopp kan tyda på att programmen är väl anpassade till deltagarnas behov och förutsättningar, vilket är avgörande för att minska utbildningsklyftor.

Att samla in data om deltagarnas socioekonomiska förutsättningar kan hjälpa till att utvärdera i vilken utsträckning folkbildningen når dem som står längst från utbildning och arbetsmarknad.

Det är också viktigt att samla in information om deltagarnas egna upplevelser och nytta av utbildningen. Denna typ av uppföljning kan ge insikter i utbildningens kvalitet och relevans ur deltagarnas eget perspektiv. Genom att kombinera kvantitativa data (som antal utfärdade intyg) med kvalitativa mått (som deltagarnas upplevelser), skapas en mer nyanserad bild av folkbildningens bidrag till att minska utbildningsklyftor och öka utbildningsnivån i samhället. Exempel på sådana kvalitativa uppföljningar är Folkbildningsrådets cirkeldeltagarpanel[14] och Folkhögskolornas folkhögskoleenkät.[15]

[14] Folkbildningsrådet (2024). *Folkbildningsrådets cirkeldeltagarpanel*, https://www.folkbildningsradet.se/studieforbund/folkbildningsradets-cirkeldeltagarpanel/
[15] Sveriges folkhögskolor, Rörelse- och regionägda folkhögskolor i samverkan (2022). *Resultatrapport, Folkhögskoleenkäten 2022*.

Svagheter och brister med indikatorerna

En svaghet är hur termen ”utan gymnasieutbildning” ska tolkas. Det skulle kunna vara en bra indikator så länge man är tydlig och konsekvent med definitionen. Det är oklart om det rör sig om personer som helt saknar gymnasieutbildning alternativt personer som har en avbruten gymnasieutbildning och behöver komplettera ett enskilt ämne. Risk för missförstånd minskar om definitionen kommuniceras klart.

13.2.6 Folkbildningens syfte att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet

Det fjärde syftet att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet belyses med följande indikatorer:

- antal deltagare i folkhögskolors och studieförbunds kulturprogram
- andel kvinnor respektive män i kulturprogram.

Styrkor och förtjänster med indikatorerna

Indikatorerna ger en bred översikt av hur många personer som engagerar sig i kulturprogram som erbjuds av folkhögskolor och studieförbund. En ökning i antalet deltagare kan indikera att fler personer blir intresserade av och deltar i kulturlivet, men det kan också handla om att samma personer deltar allt oftare. I och med att Folkbildningsrådet inte samlar in unika deltagare saknas information om det är samma personer som återkommer eller om det är nya deltagare. Genom att övervaka könsfördelningen inom kulturprogram kan man få en uppfattning om jämställdhet och om programmen tilltalar och är tillgängliga för båda könen.

Svagheter och brister med indikatorerna

I och med att kulturprogram är publika arrangemang samlas bakgrundsuppgifter om deltagarna inte in annat än om deltagarna är kvinnor eller män. Det innebär att det inte går att uttala sig om intresset för kulturlivet breddas bland olika samhällsgrupper. Indika-

torerna belyser inte bredden i delaktigheten utöver kön. Den tar inte hänsyn till andra viktiga demografiska faktorer som ålder, utbildningsbakgrund, nationell bakgrund eller socioekonomisk status. Den säger inte heller något om de faktiska erfarenheterna eller engagemanget i kulturlivet.

För att få en mer heltäckande bild av hur väl syftet uppnås, kan ytterligare demografiska faktorer behöva belysas som ålder, nationell bakgrund och socioekonomisk bakgrund. Det skulle kunna bidra till att följa upp hur väl programmen engagerar en mångfald av deltagare. I och med att det är publika arrangemang kan det vara svårt att göra en totalundersökning av deltagarnas bakgrund. När det inte är möjligt med en totalundersökning kan man i stället göra en stickprovsundersökning. Förutsatt att det sker med ett obundet slumpmässigt urval och att stickprovet är tillräckligt stort är det möjligt att dra slutsatser om populationen som helhet.

Indikatorerna kan även behöva kompletteras med information om geografisk spridning av kulturprogrammen. Det är viktigt för att bedöma tillgängligheten för olika samhällsgrupper, speciellt i underrepresenterade grupper eller i landsbygdsområden.

Deltagarnas tidigare erfarenheter och fortsatta engagemang i kulturlivet är viktig information för att följa upp om kulturprogrammen verkligen breddar intresset och bidrar till långsiktigt deltagande. Detta skulle kunna följas upp genom enkätundersökningar i samband med kulturprogrammets genomförande.

Genom en kombination av dessa indikatorer kan en mer omfattande förståelse för hur väl syftet med att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturen uppnås. Det ger en mer nyanserad bild än vad som kan åstadkommas genom att endast titta på totala deltagarantal och könsfördelning.

En annan brist är att båda indikatorerna avser enbart kulturprogrammen som bara utgör en del av folkbildningsverksamheten. Som utredningen visat i kapitel 6 består stora delar av studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet av kulturverksamhet. Körsång är den största verksamheten hos studieförbunden. Även folkhögskolorna har stora delar sin verksamhet som är inriktad på att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet. Att enbart mäta antal deltagare i kulturprogrammen ger en mycket begränsad information och ger inte hela bredden av kulturinslag i folkbildningen.

13.3 Nya mål för folkbildningen behöver belysas med nya indikatorer

Mot bakgrund av att utredningen föreslår nya mål i kapitel 12 och de brister med nuvarande indikatorer som utredningen har kommit fram till, lämnar utredningen förslag på reviderade och nya indikatorer för mätning av måluppfyllnad.

Utredningens förslag: De indikatorer som i dag används för att följa upp folkbildningen ska kompletteras och revideras. En övergripande tabell över utredningens förslag till indikatorer redovisas nedan i tabell 13.2.

Tabell 13.2 Övergripande mål, delmål och indikatorer för folkbildningen

Övergripande mål	
Höjd bildningsnivå, höjd utbildningsnivå och ökad delaktighet i samhället	
Delmål	**Indikatorer**
Statens bidrag till folkbildningen ska bidra till att:	
Fler människor breddar och fördjupar sina kunskaper och når nya insikter	– Andel som läser fler än ett ämne i studieförbund – Andel nybörjare inom studieförbund och folkhögskolor – Andel som ökat och breddat sina kunskaper samt fått möjlighet att reflektera och diskutera med andra
Fler intresserar sig för kulturell utbildning och bildning samt att delaktigheten i kulturlivet ökar och breddas	– Antal deltagare i kulturprogram hos studieförbunden, SISU Idrottsutbildarna och folkhögskolorna – Antal deltagare med inriktning mot kultur i studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet
Fler människor får nya och återkommande möjligheter att gå vidare i studier och arbetsliv	– Andel som studerat vidare efter folkhögskolans allmänna kurs inom 1 år, 2 år och 3 år – Andel som har en etablerad ställning på arbetsmarknaden efter 1 år, 2 år och 3 år. – Andel som upplever att de ökat sina möjligheter och fått inspiration till vidare studier efter folkhögskolan
Ökad sammanhållning och gemenskap i samhället genom att nå nya målgrupper och bidra till att personer med olika bakgrund och förutsättningar möts i folkbildande sammanhang	– Andel personer med funktionsnedsättning i studieförbund, SISU Idrottsutbildarna och folkhögskolor – Andel utrikes födda i studieförbund, SISU Idrottsutbildarna och folkhögskolor – Andel som upplever att de är delaktiga i samhällets utveckling

13.3.1 Indikatorer för att mäta att fler människor breddar och fördjupar sina kunskaper och når nya insikter

Det första delmålet innehåller tre mål i sig: Människor ska bredda kunskaper, fördjupa kunskaper och nå nya insikter. Eftersom utredningen bedömer att nya insikter kan ses som en följdeffekt av att man breddat eller fördjupat sina kunskaper har fokuset varit att hitta indikatorer som mäter att människor i folkbildningen kan bredda och fördjupa sina kunskaper.

För att fånga in vilken utsträckning människor breddar sina kunskaper genom att delta i folkbildningen har utredningen gett Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag ta fram dels en tidsserie över antalet deltagare som studerar fler än ett ämne under det aktuella året, dels en tidsserie över antalet deltagare som läser ett annat ämne än de tidigare gjort under sitt deltagande i folkbildningsverksamheten. Med nytt ämne avses här att en deltagare byter ämnesinriktning. Utgångspunkten för ämnesinriktningarna är svensk utbildningsnomenklatur (SUN).

Samma princip har tillämpats på studieförbund respektive folkhögskolor, men samma ämnesinriktningskoder tillämpas inte på studieförbund respektive folkhögskolor.

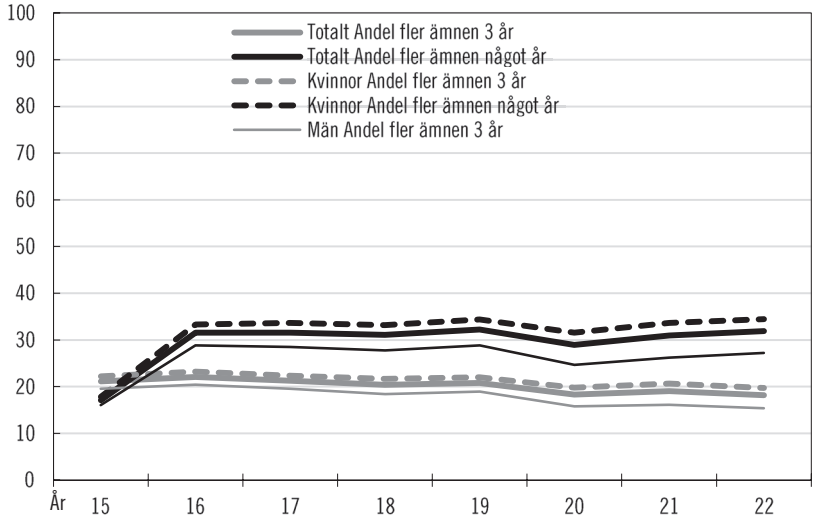
Indikatorerna beräknas på följande sätt:

- Antal deltagare som läser fler än ett ämne under året + deltagare som finns med i annat ämne 3 år tidigare)/Antal unika deltagare×100.
- Antal deltagare som läser fler än ett ämne under året + antal deltagare som finns med i ett annat ämne under något år tidigare tillbaka)/Antal unika deltagare×100.

Beräkningar har gjorts så långt bakåt som det finns data på individnivå, det vill säga tidigaste år är 2012. Det innebär att 2015 är det tidigaste året med möjligt deltagande tre år innan.[16] Resultatet för folkhögskolor respektive studieförbund redovisas i figur 13.2 respektive 13.3.

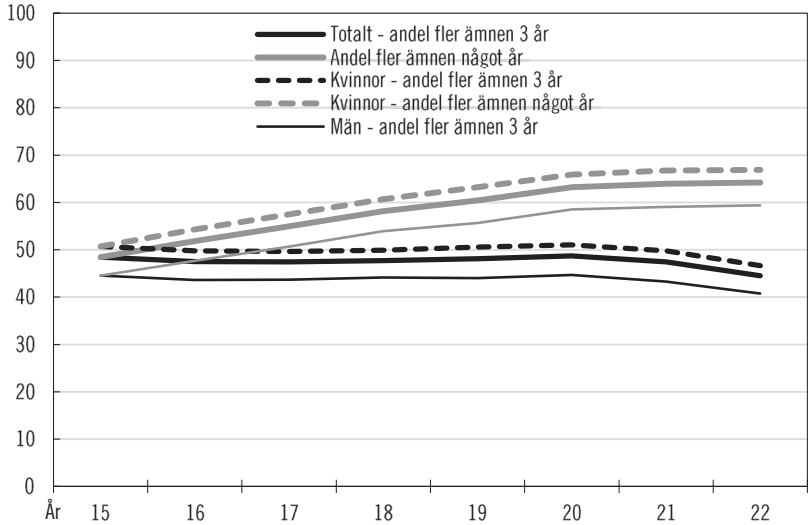
[16] För 2015 är det samma siffror för 3 år tidigare som för någon gång tidigare eftersom det finns uppgifter från just tre år innan 2015.

Figur 13.2 Andel som deltar i fler ämnen under 3 år, andel som deltar i fler ämnen något år på folkhögskolor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Figur 13.3 Andel som deltar i fler ämnen under 3 år, andel som deltar i fler ämnen något år i studieförbund



Källa: Statistiska centralbyrån.

I figurerna 13.2 och 13.3 visas andelen deltagare som har studerat fler än ett ämne under det aktuella året samt har studerat ett annat ämne tre år eller tidigare för studieförbunden respektive folkhögskolor. Figurerna visar på en ökning över tid, vilket tyder på att en större andel individer breddar sina kunskaper genom att delta i utbildningar i flera olika ämnen över en längre tid.

Dessa indikatorer kan vara användbara för att belysa målet att människor breddar och fördjupar sina kunskaper och når nya insikter på olika sätt. Bland annat genom att de visar på ett mångsidigt lärande. En ökning av andelen som deltar i fler än ett ämne över tid visar på ett bredare engagemang i lärande och en vilja att utforska olika kunskapsområden. Detta understöder målet om breddad kunskap.

Samtidigt ger indikatorerna ingen kvalitativ information om djupet på lärandet. Indikatorerna mäter främst kvantitativa aspekter av lärande, såsom byte av ämne, och kan missa kvalitativa aspekter såsom innehållets djup eller hur kunskapen tillämpas praktiskt. Denna aspekt är dock svår att fånga.

Genom att använda tidsserier från Statistiska centralbyrån (SCB) innebär dessa indikatorer en konkret och kvantitativ metod för att mäta framsteg mot målet. Det skapar en möjlighet att identifiera trender och områden för förbättring.

Indikatorer för att belysa nya deltagare

Utredningen föreslår även en indikator som visar andel som är nya deltagare de senaste tre åren.

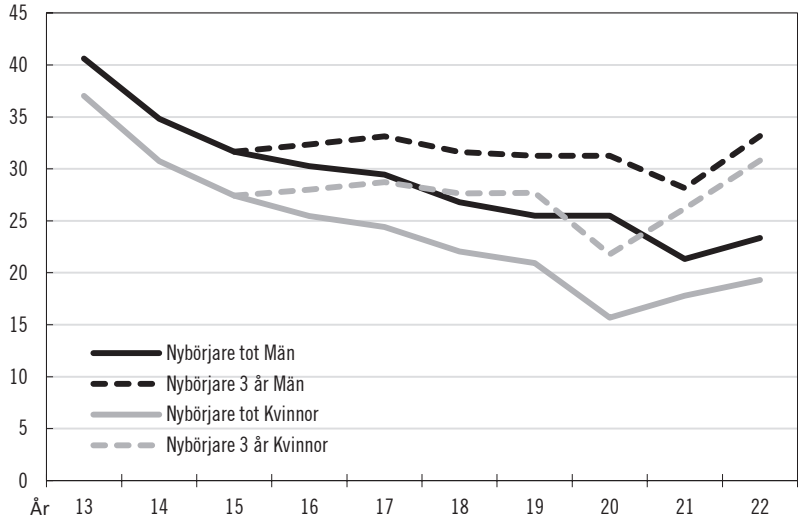
- Andel nybörjare inom studieförbund och folkhögskolor och som inte deltagit i studieförbund de tidigare tre åren respektive någonsin tidigare.

Indikatorn mäter hur väl folkbildande verksamheter, såsom studieförbund och folkhögskolor, lyckas locka till sig nya deltagare. Denna indikator är direkt kopplad till målet att nå ut till nya deltagare och nya målgrupper. En styrka med denna indikator är att den är målfokuserad. Den riktar sig direkt mot målet att nå nya deltagare och målgrupper. Genom att inkludera både personer som inte deltagit på tre år och de som aldrig deltagit får man en bred bild av hur nya deltagarna verkligen är.

En annan styrka är att indikatorn är lätt att kvantifiera och följa över tid, vilket gör det möjligt att följa upp resultatet av insatser för att nå nya målgrupper. Det finns även möjlighet att redovisa indikatorn över tid. Vidare kan indikatorn brytas ner på kön, ålder och nationell bakgrund samt geografisk spridning.

Figur 13.4 Andel nybörjare i studieförbund

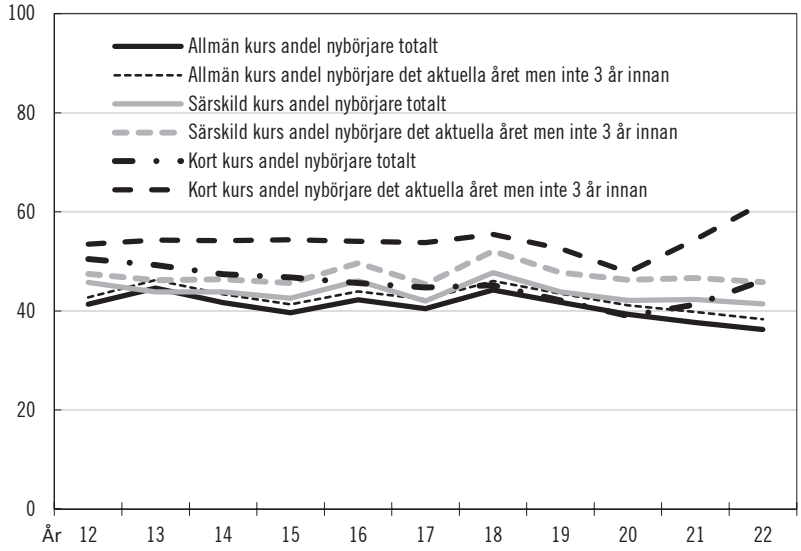
Procentuell andel nybörjare det aktuella året men inte 3 år innan samt nybörjare någon gång



Källa: Statistiska centralbyrån.

Figur 13.5 Andel nybörjare på folkhögskolan

Procentuell andel nybörjare det aktuella året men inte 3 år innan samt nybörjare någon gång



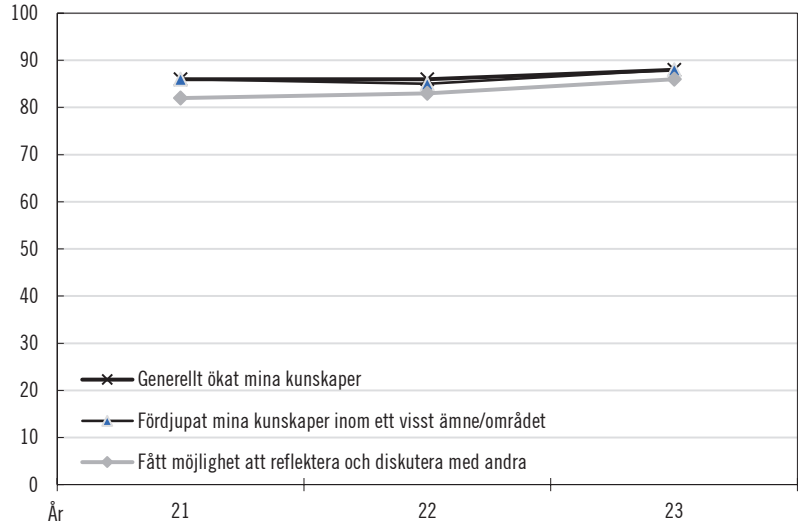
Anm.: Nybörjare totalt innebär att deltagaren inte finns med i något register sedan 2005.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Kvalitativ indikator som belyser breddade och fördjupade kunskaper samt nya insikter

Delmålet att fler människor breddar och fördjupar sina kunskaper kan belysas utifrån kvalitativa indikatorer. Ett sätt att fånga deltagarnas fördjupade kunskaper är att följa deltagarnas självskattning. Rörelse- och regionägda folkhögskolor genomför årligen en enkätundersökning bland deltagare vad gäller deras upplevelser av folkhögskolan. I figur 13.6 visas folkhögskoledeltagarnas upplevelse om deras tid på folkhögskola och vad det har gett dem vad gäller fördjupade kunskaper.

Figur 13.6 Andel deltagare som upplever generellt och fördjupade kunskaper på folkhögskolan samt fått möjlighet att reflektera och diskutera med andra

Andel av respondenterna som svarat instämmer helt eller delvis på påståendet



Källa: Sveriges folkhögskolor, Rörelse- och regionägda folkhögskolor i samverkan (2023). Resultatrapport, Folkhögskoleenkäten 2023.

Indikatorn är ett exempel på hur man med kvalitativa mått kan belysa upplevelsen av att få breddade och fördjupade kunskaper samt nya insikter på folkhögskolan. Motsvarande undersökning finns inte för studieförbunden.

13.3.2 Indikatorer för att mäta att fler människor intresserar sig för kulturell utbildning och bildning samt att delaktigheten i kulturlivet ökar och breddas

Utredningen föreslår att detta delmål följs upp som tidigare år med antal och andel deltagare i kulturverksamheten inom studieförbund och folkhögskolor. Indikatorn har funnits tidigare och kulturverksamheten utgör en betydande del av både folkhögskolorna och studieförbundens verksamhet.

- Antal deltagare i kulturprogram hos studieförbunden och folkhögskolorna.

Styrkor med indikatorn är att antalet deltagare är lätt att kvantifiera och tidsserier finns tillgängliga. Uppgifterna bygger även på uppgifter som redan har samlats in, vilket inte bidrar till någon extra administrativ börda för folkbildningens aktörer.

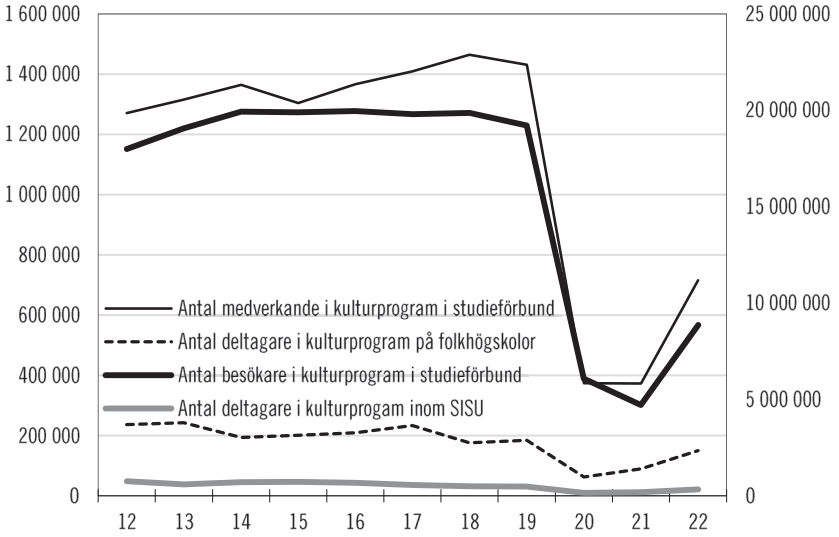
Det finns dock en problematik vad gäller begreppet deltagare och hur det skiljer sig åt mellan studieförbund och folkhögskolor. När det gäller studieförbunden är deltagare de som kommer för att lyssna på eller ta del av kulturprogrammet. I andra sammanhang skulle de benämnas besökare exempelvis konsertbesökare eller publik. Medverkande är de som håller ihop kulturprogrammet och alla som exempelvis är på scenen och uppträder, föreläsare och liknande.

I Folkbildningsrådets villkor för statsbidragsgivning framkommer att kulturprogrammet måste ha ett visst antal deltagare (publik) för att kunna redovisas. Detta för att det inte ska bli kulturprogram som bara består av medverkande och ingen publik dvs. deltagare.

När det gäller folkhögskolor skiljer sig definitionen av deltagare något. På folkhögskolor kan deltagare på kulturprogram både handla om deltagare och personal från skolan samt deltagare utifrån som utgör publik. På folkhögskolor utgör deltagare en blandning av de som uppträder och de som utgör publik.

Figur 13.7 Antal deltagare i kulturprogram 2012–2022

Vänster axel: deltagare i kulturprogram i folkhögskolor och SISU samt medverkande i studieförbund.
Höger axel: besökare i kulturprogram i studieförbund



Källor: Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna.

Svagheter med indikatorn är att den har ett begränsat perspektiv och fokuserar endast på arrangemanget kulturprogram och tar inte hänsyn till studieförbundens och folkhögskolornas andra verksamhetsformer som har ett kulturellt innehåll.

Indikatorn säger inget om kvalitet. Antalet respektive andel deltagare säger inte nödvändigtvis något om djupet i den kulturella upplevelsen eller kvaliteten på kulturprogrammet.

Uppgifter om deltagarens bakgrund saknas. Indikatorn belyser inte variationen i deltagarnas socioekonomiska eller kulturella bakgrund. Däremot finns uppgifter om kön för deltagarna.

Folkbildningsrådet har publicerat rapporter vad gäller deltagare med funktionsnedsättning där kulturprogrammen ingår men statistiken bygger på grupprapporterade deltagare och avser perioden 2017–2019.[17]

Sammantaget bedöms indikatorn vad gäller andel deltagare i folkhögskolans och studieförbunds deltagare i kulturprogram fortsatt vara relevant men det finns brister i validitet och reliabilitet i data. Därutöver finns väldigt lite information om deltagarnas bakgrund.

[17] Folkbildningsrådet (2023). *Studieförbundens deltagare med funktionsnedsättning*.

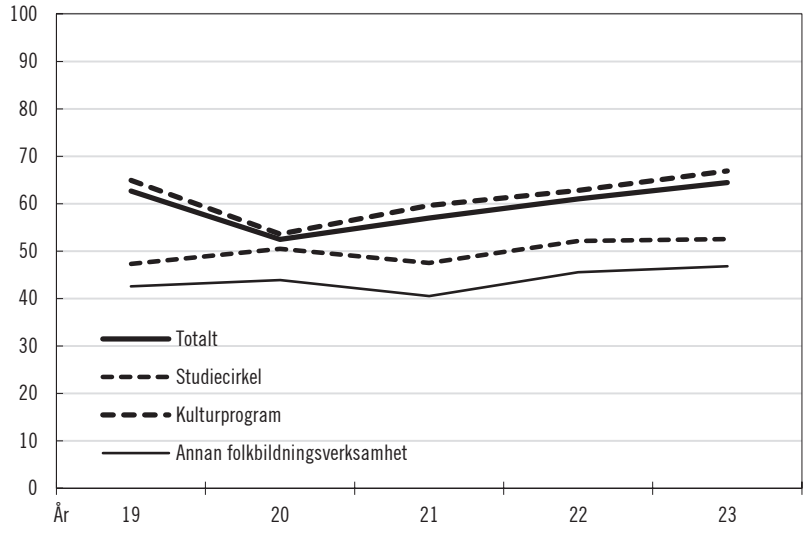
Indikatorn om deltagare i kulturprogram behöver kompletteras

Indikatorn som visar antal deltagare i kulturprogram kan behöva kompletteras med antal deltagare i kultur inom studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet.

Utbudet av kultur inom ramen för studieförbundens och folkhögskolornas andra verksamhetsformer kan visa på en variation och bredd i de verksamheten, vilket kan indikera hur väl olika kulturella intressen och behov tillgodoses.

Figur 13.8 Andel deltagare som deltar i verksamheter med kulturell inriktning

Andelar med kulturell inriktning totalt, inom studiecirklar, annan folkbildningsverksamhet och kulturprogram



Källa: Statistiska centralbyrån.

I figur 13.8 framkommer att omkring hälften av deltagarna i studiecirklarna har kulturell inriktning. Inom ramen för annan folkbildningsverksamhet har lite drygt 40 procent av deltagarna en ämnesinriktning mot kultur. Vad gäller kulturprogrammen har omkring 60 procent av dessa en ämnesinriktning mot kultur. Det visar att kulturprogrammen enbart visar en del av den kulturella verksamheten inom studieförbunden.

Utredningen föreslår därför att en indikator som visar deltagande i studieförbundens andra verksamheter med inriktning mot kultur

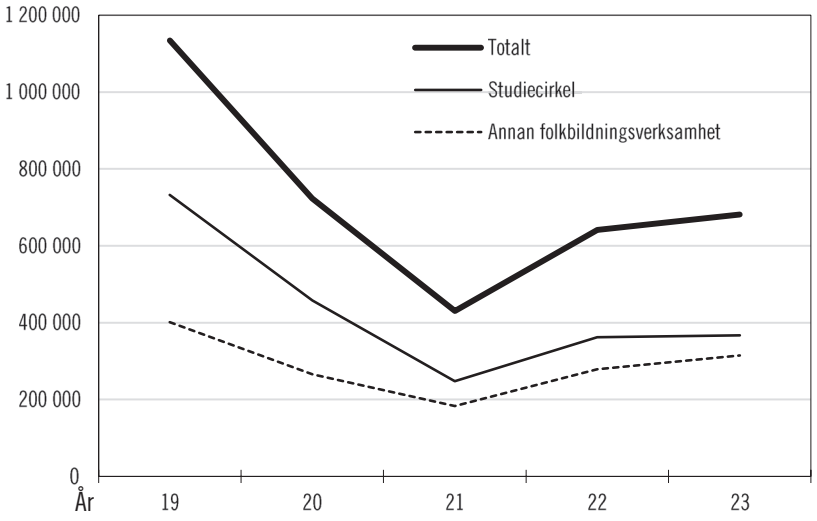
kompletterar deltagande i kulturprogram. Utredningen bedömer att följande indikator med fördel kan belysa delmålet att fler intresserar sig för kulturell utbildning, bildning samt att delaktigheten i kulturlivet ska öka.

- Antal deltagare med inriktning i bild- och formkonst (211), musik, dans och dramatik (212), formgivning (214) och konsthantverk (215) i enlighet med svensk utbildningsnomenklatur hos studieförbunden (SUN-koder angivna i parentes) i studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet.

Antal deltagare med kulturell inriktning i studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet mellan 2019 och 2023 visas i figur 13.9.

Figur 13.9 Antal deltagare i studieförbundens studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet med ämnesinriktning inom kultur

Antal inom bild, formkonst, musik, dans, dramatik, formgivning och konsthantverk[18]



Källa: Statistiska centralbyrån.

Sammantaget anser utredningen av antal deltagare i kulturprogram behöver kompletteras med information om antal deltagare i studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet som har kulturell inriktning.

[18] Avser ämnesinriktningarna 211, 212, 214 och 215 i svensk utbildningsnomenklatur (SUN).

13.3.3 Indikatorer för att mäta att fler människor får nya och återkommande möjligheter att gå vidare i arbetsliv och studier

Utredningen föreslår att delmålet att människor erbjuds nya och återkommande chanser att gå vidare i arbetsliv och studier följs upp med hjälp av följande indikatorer:

- andel som studerat vidare efter folkhögskolans allmänna kurs inom 1 år, 2 år och 3 år
- andel som har en etablerad ställning på arbetsmarknaden efter 1 år, 2 år och 3 år.

Dessa indikatorer avser att ge en bred bild av folkhögskoleutbildningens roll i att förbereda individer för arbetsliv och fortsatta studier. Genom att mäta övergången till högre utbildning och etablerad ställning på arbetsmarknaden över tid, kan vi få en djupare förståelse för utbildningens effekter på individers livschanser på kort och medellång sikt.

Ett särskilt etableringsmått, framtaget av SCB, används för att ge en detaljerad bild av hur väl individer lyckas etablera sig på arbetsmarknaden eller fortsätta sina studier efter avslutad folkhögskolekurs.[19] Detta mått är särskilt värdefullt då det kan anpassas för att inkludera olika dimensioner som kön, ålder, nationell bakgrund, samt eventuell funktionsnedsättning, vilket möjliggör en mer nyanserad och inkluderande uppföljning.

Styrkan med dessa indikatorer ligger inte bara i deras förmåga att visa på folkhögskolornas förmåga att förbereda deltagare för fortsatta studier utan också i deras potential att identifiera och åtgärda eventuella hinder som elever kan möta på vägen till etablerad ställning på arbetsmarknaden. Det understryker vikten av att folkhögskolor inte enbart fokuserar på akademisk framgång utan också på att utrusta elever med de färdigheter som krävs för att navigera i arbetslivet.

Dessutom har indikatorerna flera dimensioner i form av nedbrytningar på kön, ålder, nationell bakgrund och funktionsnedsättning vilket ger insikter i hur väl utbildningen vid folkhögskolorna förbereder olika deltagare för arbetsmarknaden. Det ger en god bild av

[19] Statistiska centralbyrån (2023). *Beskrivning av etableringsmåttet (gymnasievariant*).

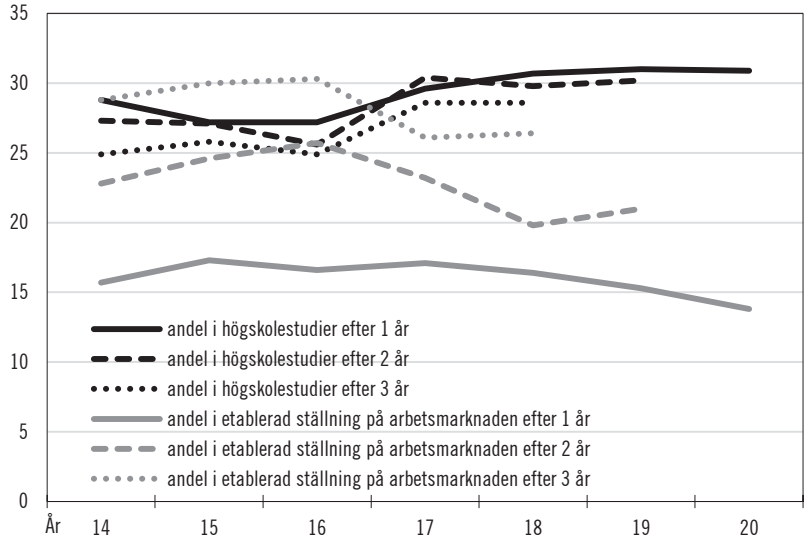
folkhögskolekursernas relevans och kvalitet, samt hur väl den anpassar sig till föränderliga behov på arbetsmarknaden.

SCB:s etableringsmått innebär även möjlighet att följa upp andelen som varken arbetar eller studerar samt andelen med en svag etablering på arbetsmarknaden.

Sammantaget bedöms användningen av SCB:s etableringsmått ge en mer nyanserad och omfattande bild av folkhögskolornas förmåga att ge fler människor möjligheter att gå vidare i arbetsliv och studier, samtidigt som de bidrar till att identifiera områden för fortsatt förbättring och utveckling.

Figur 13.10 Andel deltagare på folkhögskolans allmänna kurs i etablerad ställning på arbetsmarknaden och i högskolestudier efter 1 år, 2 år och 3 år

Procentuell andel av de som uppnått behörighet till eftergymnasiala studier



Källa: Statistiska centralbyrån.

Genom att använda en blandning av dessa indikatorer erhålls en mer nyanserad bild av hur väl folkhögskolorna uppfyller delmålet att ge människor möjligheter att gå vidare i arbetsliv och studier.

Indikatorerna speglar dock endast studier på folkhögskolor och inte studieförbund, eftersom det inte finns samma uppföljningar av studieförbund tillgängliga. Studieförbundens studiecirklar har inte

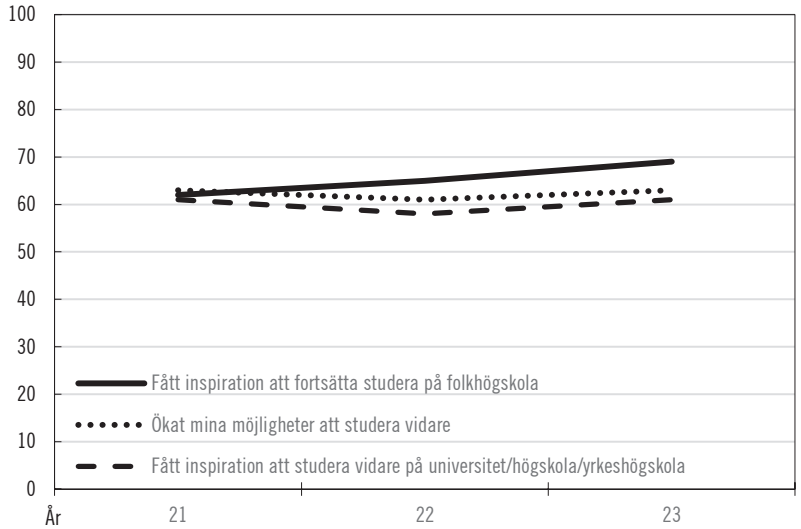
heller utformningen eller längden där man kan förvänta sig att deltagarna går vidare till studier eller arbetsliv efter arrangemanget, även om det i teorin är möjligt.

Kvalitativ indikator som visar möjligheten till vidare studier

Delmålet att ge människor möjligheter att gå vidare i arbetsliv och studier kan även belysas med kvalitativa indikatorer. Folkhögskoleenkäten som publiceras av Sveriges Folkhögskolor mäter den upplevelse som deltagare på folkhögskola har utifrån bland annat motiv, effekt och inspiration samt betydelsen av folkhögskolans arbetssätt. I figur 13.11 visas resultat av enkäten med avseende på deltagarnas upplevelser att de har möjlighet och fått inspiration till vidare studier på folkhögskola, yrkeshögskola eller på universitet och högskola.

Figur 13.11 Andel som ökat sina möjligheter och fått inspiration till vidare studier efter folkhögskolan

Andel som svarat positivt på påståendet; svarat instämmer delvis/helt



Källa: Sveriges folkhögskolor, Rörelse- och regionägda folkhögskolor i samverkan (2023). Resultatrapport, Folkhögskoleenkäten 2023.

Enkätsvaren i figur 13.11 visar att en hög andel av deltagarna på folkhögskolan, det vill säga drygt 60 procent, upplever att de har ökat sina möjligheter och fått inspiration att fortsätta studera. Detta tyder på att folkhögskolan förbereder en hög andel av sina deltagare för vidare studier.

13.3.4 Indikatorer för att mäta en ökad sammanhållning och gemenskap mellan människor med olika bakgrund

För att belysa delmålet om sammanhållning och gemenskap kan gamla och nya indikatorer användas.

- Andel personer med funktionsnedsättning i studieförbund och folkhögskolor.

Denna indikator hjälper till att mäta inkluderingen av personer med funktionsnedsättning i studieförbund och folkhögskolor. En hög andel kan indikera god tillgänglighet och inkluderande miljöer. En svaghet med denna indikator kan vara att den inte visar om deltagandet faktiskt bidrar till ökad sammanhållning. Det säger inte heller något om interaktionen mellan grupper med olika bakgrund.

- Andel utrikes födda i studieförbund och studiecirklar fördelat på deltagande i öppen programförd verksamhet respektive i samverkan med föreningar.

Denna indikator belyser deltagandet av utrikes födda i studieförbund och på folkhögskolor. Den kan hjälpa till att identifiera hur öppna och tillgängliga verksamheterna är för personer från olika kulturella bakgrunder. En begränsning kan dock vara att den inte nödvändigtvis reflekterar interaktionen mellan deltagarna från olika bakgrunder och inrikes födda.

Tidigare utredningar har ifrågasatt folkhögskolornas och studiecirklarnas resultat för integration. Studiecirklarna och folkhögskolekurserna kan ha värde för de som deltar men de bidrar inte automatiskt till ökade kontakter med svenskar och med det svenska samhället.[20]

Interaktionen mellan deltagare från olika bakgrunder kan behöva förtydligas. Detta kan mätas genom enkäter eller intervjuer som frågar

[20] SOU 2004:30. *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor*, s. 265–266.

om deltagarnas upplevelser och om de känner sig mer sammanlänkade med andra från olika bakgrunder. Interaktionen kan också mätas genom att undersöka om studieförbundens deltagare deltar i öppen verksamhet alternativt sker genom i samverkan med etniska föreningar.

För att få en djupare förståelse för hur väl folkbildning främjar sammanhållning och gemenskap, kan det vara nödvändigt att komplettera med information om hur många och vilka typer av gemensamma aktiviteter utrikes födda deltagare engagerar sig i tillsammans med andra från olika bakgrunder.

Indikatorerna kan också behöva kompletteras med andra typer av studier exempelvis undersökningar där man mäter attityder hos deltagarna före- och efter en studiecirkel eller en folkhögskolekurs. Detta kan exempelvis ge värdefull information om studiecirkelns eller folkhögskolekursens effektivitet i att främja förståelse och respekt mellan människor med olika bakgrund.

Styrkor med de nya indikatorerna är att de är relativt enkla att mäta och kan ge viktig information om tillgänglighet och mångfald inom folkbildningens olika verksamheter. Bristerna ligger i att de inte helt fångar upp kvaliteten på interaktioner eller den faktiska effekten på sammanhållning och gemenskap. Att kombinera kvantitativa indikatorer med kvalitativa utvärderingar kan ge en mer heltäckande bild av hur väl målen uppnås.

Upplevelsen av att vara delaktig i samhället

För att förstå folkbildningens roll i att främja sammanhållning och gemenskap i samhället är det nödvändigt att gå vidare från processindikatorer som enbart fokuserar på antalet deltagare. I stället bör man utforska kvalitativa indikatorer som kan fånga deltagarnas personliga erfarenheter och de effekter de upplever.

Sedan 2018 har Folkbildningsrådet i samarbete med Novus genomfört en undersökning kallad cirkeldeltagarpanelen. Denna panel syftar till att samla in och analysera data om deltagares erfarenheter från att vara en del av en studiecirkel, med ett långsiktigt mål att kunna spåra och jämföra utvecklingen över tid.

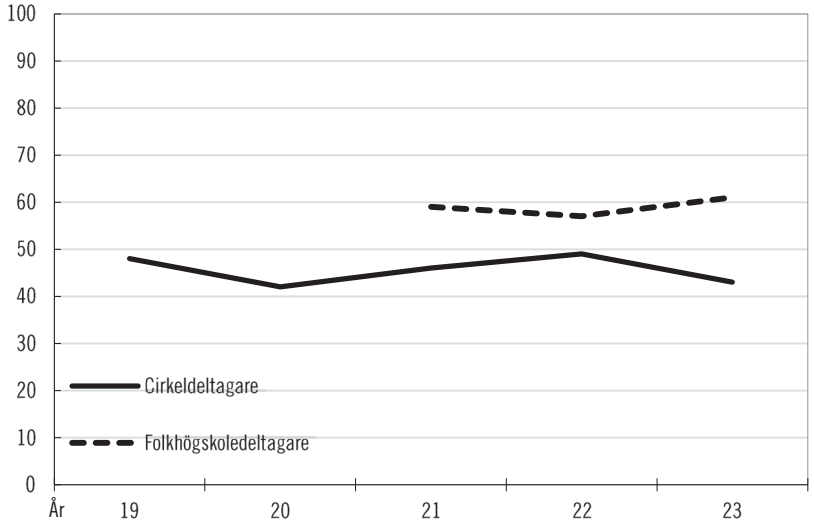
Parallellt har Sveriges rörelse- och regionägda folkhögskolor i samverkan genomfört enkäter till folkhögskoledeltagare sedan 2021. I enkäten undersöks deltagarnas upplevelser utifrån deras motiv till

att läsa på folkhögskola, den effekt de anser att studierna har och vilken inspiration de tar med sig efter att ha läst en kurs.[21]

Båda enkäterna ställer frågor om upplevelsen eller vilja att vara delaktiga i samhället. Frågorna i cirkeldeltagarpanelen respektive folkhögskoleenkäten skiljer sig något. I cirkeldeltagarpanelen ställs frågan ”I vilken grad deltagaren känner sig delaktig i samhället” och i folkhögskoleenkäten ställs frågan om deltagaren instämmer i påståendet om deltagaren har inspirerats till att vilja påverka saker i samhället.

Figur 13.12 Upplevelsen av att vara delaktig i samhället

Andelen som svarat ganska eller mycket på frågan om de känner sig delaktiga i samhällets utveckling respektive andelen som fått inspiration till att vilja påverka saker i samhället



Källor: Rörelse- och regionägda folkhögskolor samt Folkbildningsrådet.

Sammantaget bedöms indikatorerna andel personer med funktionsnedsättning, andel utrikes födda samt andelen som känner sig delaktiga i samhället vara lämpliga att belysa delmålet om en ökad sammanhållning och gemenskap mellan människor. Utredningen bedömer också att Folkbildningsrådet behöver samla in ytterligare information om deltagare med funktionsnedsättning och utrikes födda som deltar inom ramen för samverkan med föreningar.

[21] Sveriges folkhögskolor, Rörelse- och Regionägda folkhögskolor i samverkan (2022) *Folkhögskoleenkäten*.

14 Modell för styrning och fördelning av statens bidrag till folkbildningen

Ett av utredningens uppdrag är att se över nuvarande modell för styrning och fördelning av statsbidrag till folkbildningen. Enligt direktivet ska utredningen analysera nuvarande modell i syfte att göra den mer ändamålsenlig, transparent och förutsägbar, samt minska risken för fusk och felaktigheter. Inom ramen för denna analys ska utredningen vidare överväga om styrningen och medelstilldelningen helt eller delvis ska hanteras av en eller flera befintliga myndigheter och redovisa sådana alternativ, samt beskriva ekonomiska konsekvenser av alternativen. Utredningen ska slutligen föreslå en lämplig gemensam modell, eller olika modeller, för styrning och fördelning av statsbidrag till folkhögskolor och studieförbund respektive idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet. I detta kapitel beskrivs kortfattat nuvarande modell för fördelning av statsbidraget. Därefter beskrivs tre möjliga alternativa modeller, dessa alternativs för- och nackdelar och slutligen de överväganden utredningen gör i frågan. I kapitel 5 beskrivs närmare de organisatoriska och rättsliga förutsättningarna för nuvarande modell.

14.1 Nuvarande modell bygger på självförvaltning och tillit

Nuvarande modell för styrning och fördelning av statsbidraget till folkbildningen bygger på självförvaltning och tillit. Detta innebär att en stor del av ansvaret för folkbildningens genomförande har flyttats från staten till folkbildningens aktörer. Inom de ramar staten beslutar förväntas folkbildningens aktörer själva ta ansvar för fördelning

av statsbidrag, administration, organisation samt för att kontrollera, följa upp och utvärdera verksamheten.

Den verksamhet som bedrivs av studieförbund och folkhögskolor är mångfacetterad. Studieförbundens verksamhet bedrivs i huvudsak genom andra aktörer i ett omfattande ekosystem bestående av medlemsorganisationer, underföreningar till medlemsorganisationer och övriga samverkansparter. Även folkhögskolorna, särskilt de rörelsedrivna, har ett nära samarbete med samverkanspartners i civilsamhället. Motsvarande gäller för SISU Idrottsutbildarna och distrikten. Den faktiskt utförda verksamheten sker inte sällan långt från den ursprungliga bidragsmottagaren. Detta system innebär utmaningar när det gäller framför allt kontroll och uppföljning av bidragets användning.

Grunden för självförvaltningsmodellen ligger i de förvaltningsuppgifter som har överlämnats till Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna genom lag och som har konkretiserats genom förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.[1] Inom ramen för dessa uppgifter har organisationerna själva formulerat de processer och arbetssätt som är nödvändiga för fullgörandet av uppgifterna. Hit hör de organisationsbeskrivningar som finns medtagna i organisationernas stadgar. Hit hör också de beslut om anvisningar, bidragsvillkor och riktlinjer som, utöver riksdagens och regeringens styrning, formar den statsbidragsberättigade verksamheten. Det handlar om såväl villkor för rätten till och fördelning av bidraget som instruktioner och riktlinjer för systematiskt kvalitetsarbete, kontroll, hantering av avvikelser och redovisning.

Genom dessa processer och arbetssätt har aktörerna i stor utsträckning själva ansvaret för förverkligandet av den statliga folkbildningspolitiken.

Modellen har varit föremål för statliga utredningar och utvärderingar

Modellen har varit föremål för statliga utredningar och utvärderingar vid ett antal tillfällen sedan införandet. I folkbildningspropositionen Lära, växa, förändra (prop. 2005/06:192) konstaterades att det inte framkommit några avgörande skäl för att ompröva grunderna för den

[1] Se 7 b och 8 §§ SFS 1976:1046. *Lag om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde.*

ordning som tillkom genom 1991 års reform.[2] I den senaste folkbildningspropositionen Allas kunskap – allas bildning (prop. 2013/14:172) konstaterades sammantaget att Folkbildningsrådets dubbla roller i viss mån innebär en motsättning, men att rådet trots denna motsättning har hanterat sitt uppdrag väl och att den rådande ordningen därför bör bestå tills vidare.[3] I Statskontorets rapport 2003:15 konstaterades att Folkbildningsrådet aktivt och till synes framgångsrikt har lyckats hantera den dubbla rollen att vara i myndighets ställe och samtidigt fullgöra medlemsuppgifter. I Riksrevisionens rapport 2022:20 gjordes bedömningen att det i Folkbildningsrådets fall finns en risk för intressekonflikt som kan leda till att rådets uppgifter inom kontrollsystemet inte blir tillräckligt resurssatta. I en nyligen publicerad rapport av Statskontoret (2023:19) konstaterades att det finns en potentiell risk att Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas nära relationer med stödmottagarna och den främjande verksamheten kan inverka på möjligheterna att kontrollera på ett effektivt sätt.

14.1.1 Hur Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna fördelar statsbidraget

Folkbildningsrådets fördelningssystem

Det är Folkbildningsrådet som inom ramen för statens direktiv fördelar statsbidraget till folkhögskolor, till studieförbund och till studerandeorganisationer inom folkhögskolan.

Grunderna för hur fördelningen går till framgår av Folkbildningsrådets villkor som beslutas av rådets styrelse. Sedan budgetåret 2024 ansvarar Folkbildningsrådet inte längre för fördelningen av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund. Det är i stället staten som beslutar om hur stor del av folkbildningsanslaget som ska gå till folkhögskolor respektive studieförbund.[4] Anslagen heter numera Statsbidrag till studieförbund (14:1, där även det särskilda verksamhetsstödet till SISU Idrottsutbildarna ingår) och Statsbidrag till folkhögskolor (14:2).

Statsbidraget betalas ut löpande och fördelas på olika bidragsslag utifrån kriterierna som beskrivs under rubrikerna nedan. Vissa bi-

[2] Prop. 2005/06:192. *Lära, växa, förändra – Regeringens folkbildningsproposition*. s. 53.
[3] Prop. 2013/14:172. *Allas kunskap – allas bildning*. s. 24.
[4] Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024*. Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, s. 198 ff.

drag (förstärkningsbidrag och bidrag för språkligt stöd till folkhögskolorna) förutsätter en särskild ansökan.[5]

Fördelningen till folkhögskolor och studerandeorganisationer inom folkhögskolan

Fördelningen av statsbidraget till folkhögskolor och studerandeorganisationer inom folkhögskolan sker utifrån ett i huvudsak kvantitetsdrivet system.[6]

Det totala statsbidraget till folkhögskolorna fördelas utifrån fyra fastställda delar: organisationsbidrag (8 procent av det totala bidraget), verksamhetsbidrag (84 procent av det totala bidraget), förstärkningsbidrag (6 procent av det totala bidraget) och bidrag för språkligt stöd (2 procent av det totala bidraget).

Organisationsbidraget fördelas lika mellan alla folkhögskolor för att täcka kostnader för administration och andra insatser oberoende av verksamhetsomfattning.[7]

Verksamhetsbidraget fördelas utifrån ett fastställt ingångsvärde baserat på antal deltagarveckor (en deltagare som studerar fem dagar heltid motsvarar vid denna beräkning en deltagarvecka). En folkhögskola som under ett verksamhetsår inte når upp till sitt ingångsvärde får sitt bidrag reducerat. Om volymminskningen kvarstår i ytterligare ett år kan ingångsvärdet reduceras.[8]

Förstärkningsbidraget avser merkostnader för utökad lärartäthet vid pedagogiska insatser för deltagare med funktionsnedsättning. Bidraget är ett ansökningsbidrag som beviljas utifrån faktiska kostnader. Det är Specialpedagogiska skolmyndigheten som tar emot och bereder ansökningarna, men det är Folkbildningsrådet som fattar beslut.[9] Utöver förstärkningsbidraget kan folkhögskolorna ansöka om särskilt utbildningsstöd från Specialpedagogiska skolmyndigheten för deltagare med funktionsnedsättning i allmän och särskild kurs samt

[5] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till folkhögskolor 2023 – villkor och fördelning*. s. 35.
[6] Folkbildningsrådet bedriver för närvarande ett arbete med att se över modellen för fördelning av statsbidrag till folkhögskolorna.
[7] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till folkhögskolor 2023 – villkor och fördelning*. s. 34.
[8] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till folkhögskolor 2023 – villkor och fördelning*. s. 34 f.
[9] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till folkhögskolor 2023 – villkor och fördelning*. s. 35. Specialpedagogiska skolmyndigheten har rätt att ta ut en avgift från Folkbildningsrådet när det gäller administration av förstärkningsbidraget, se 32 § andra stycket SFS 2011:130. *Förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten*. Enligt myndighetens årsredovisning för 2023 uppgick denna avgift till 165 000 kronor.

i korta kurser. Detta bidrag handläggs enligt en särskild förordning[10] och belastar inte anslaget Bidrag till folkhögskolor (14:2).

Bidraget för språkligt stöd avser merkostnader för utökad lärartäthet vid pedagogiska insatser gällande utrikes födda deltagare med svårigheter i svenska språket. Liksom förstärkningsbidraget är bidraget ett ansökningsbidrag som beviljas utifrån faktiska kostnader.[11]

Fördelningen till studieförbunden fram till 2024

Fördelningen av statsbidrag till studieförbunden har tidigare skett utifrån ett i huvudsak kvantitetsdrivet system. Från och med den 1 januari 2024 gäller ett nytt fördelningssystem. Det nya systemet beskrivs under en särskild rubrik nedan.

Det totala statsbidraget till studieförbunden har fram till 2024 fördelats utifrån tre fastställda delar: organisationsbidrag (10 procent av det totala bidraget), tillgänglighetsbidrag (8 procent av det totala bidraget) och verksamhetsbidrag (82 procent av det totala bidraget, varav 62 procent för studiecirkel, 5 procent för annan folkbildningsverksamhet och 15 procent för kulturprogram). Inom respektive bidragsdel har Folkbildningsrådet beslutat om en andel för varje studieförbund.

Organisationsbidraget har bestått av en fast del om 3 miljoner kronor som varje studieförbund har fått som stöd för att uppfylla vissa grundläggande organisatoriska villkor (bland annat omfattning av verksamhet, samt krav på redovisning och revision). Resterande del av organisationsbidraget har baserats till hälften på antalet unika deltagare i studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet och till hälften på antalet kommuner där studieförbundet har haft minst 2 000 studiecirkeltimmar och minst 100 unika deltagare i studiecirkel. Den rörliga delen har omfördelats varje år mellan studieförbunden utifrån dessa kriterier.[12]

Tillgänglighetsbidraget har bestått av en fast del om 1 miljon kronor som varje studieförbund har fått för att utveckla sin verksamhet för deltagare med funktionsnedsättning i behov av särskilt stöd. Resterande del av tillgänglighetsbidraget har fördelats efter antal timmar och deltagare där och för vilka förstärkta insatser har gjorts i

[10] SFS 2011:1163. *Förordning om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd*.
[11] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till folkhögskolor 2023 – villkor och fördelning*. s. 35 f.
[12] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till studieförbund 2023 – villkor och fördelning*. s. 20 f.

studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet (41 procent vardera av den rörliga delen) liksom antal kulturprogram där förstärka insatser har gjorts (18 procent av den rörliga delen).[13]

Verksamhetsbidraget har beräknats på antalet studietimmar och antalet unika deltagare i studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet samt antalet kulturprogram. Bidraget har fördelats i proportion till respektive studieförbunds andel av den totala verksamheten inom respektive verksamhetsform. Fördelningen har gjorts dels utifrån senast slutrapporterade verksamhetsår, dels utifrån medelvärdet av två år dessförinnan. Verksamhetsbidraget har omfördelats varje år mellan studieförbunden utifrån dessa kriterier.[14]

Nytt fördelningssystem för studieförbunden från och med 2024

Folkbildningsrådet har beslutat om ett nytt fördelningssystem för studieförbunden från och med budgetåret 2024. Det nya systemet är utformat för att främja kvalitet, minska volymjakt och öka profileringen av verksamheten. Det ska också bli mer förutsägbart över tid och ge studieförbunden bättre förutsättningar till långsiktig planering.

Utgångspunkten för systemet är att respektive studieförbund ska lämna in ett verksamhetsåtagande för en treårsperiod där de beskriver hur de avser att bedriva sin verksamhet och med vilka mål. Verksamhetsåtagandet ska bestå av olika delar:

- Studieförbundets profil – en beskrivning av vilket ideologiskt sammanhang det vill stödja, vilka målgrupper som är viktiga, vilka ämnesområden som prioriteras, hur arbetet bedrivs geografiskt och demografiskt eller en kombination av dessa eller andra faktorer.
- Omvärldsanalys – en beskrivning av hur det i sin verksamhet avser att möta de samhällsbehov och liknande som framgår av en tillsammans med Folkbildningsrådet gemensamt framtagen omvärldsanalys.
- Verksamhetens kvaliteter – en beskrivning av de kvaliteter som utifrån statens syften utgör grunden för att få statsbidrag (bildning, demokrati och delaktighet, utbildning, civilsamhälle och kulturliv).

[13] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till studieförbund 2023 – villkor och fördelning*. s. 21 f.
[14] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till studieförbund 2023 – villkor och fördelning*. s. 22 f.

- Verksamhetsram – en beskrivning av den verksamhet det planerar att bedriva redovisat på av Folkbildningsrådet anvisade parametrar.
- Självvärdering av måluppfyllelse – en självvärdering av prestationen under innevarande treårsperiod med hänsyn tagen också till förgående treårsperiod.
- Självvärdering utifrån risk- och sårbarhetsanalys – en självvärdering av kommande treårsperiod utifrån en risk- och sårbarhetsanalys.

Underlaget för bedömningen av studieförbundens kommande bidragsandel sammanställs av Folkbildningsrådet och utgörs av: studieförbundens verksamhetsåtaganden, resultat av uppföljningar (verksamhets- och deltagarstatistik, efterlevnad av villkor, resultat av internkontroll och eventuella avvikelser som hanterats av Folkbildningsrådet), resultat av utvärderingar (utvärdering av indikatorutfall och särskilda utvärderingar) samt Folkbildningsrådets risk- och sårbarhetsanalys.

Utifrån underlaget görs en analys per studieförbund som bygger dels på det framåtsyftande verksamhetsåtagandet, dels på information från innevarande och föregående perioder. Folkbildningsrådet gör sedan en helhetsbedömning per studieförbund utifrån underlaget och gör förslag till bidragsandelar. Till stöd i att göra helhetsbedömningen tillsätter Folkbildningsrådet en bedömargrupp bestående av oberoende personer som har god kännedom om folkbildning och studieförbundens förutsättningar (till exempel folkbildningsforskare och experter inom verksamhetsrevision).

Folkbildningsrådets styrelse beslutar slutligen om en treårig bidragsandel som är knuten till respektive studieförbund. Bidragsandelen ligger fast under treårsperioden, men kan påverkas om det upptäcks brister i verksamheten, om nya studieförbund behöver ta plats eller om andra grundförutsättningar ändras.

I det nya systemet får Folkbildningsrådet en tydligare roll i att utvärdera studieförbundens verksamhet och dess kvalitet. Folkbildningsrådets uppgift i det nya systemet kommer vara att bedöma studieförbundens eget målarbete, kontrollera att de följer statsbidragsvillkoren, samt att följa upp och utvärdera verksamheten.

Studieförbunden ska under 2024 för första gången lämna in sina verksamhetsåtaganden enligt det nya fördelningssystemet. Bidrag

kommer därmed fördelas helt enligt det nya systemet med start den 1 januari 2025, för perioden 2025–2027.[15]

SISU Idrottsutbildarnas fördelningssystem

SISU Idrottsutbildarna prövar frågor om fördelning av statsbidrag till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet. Statsbidraget finansieras under anslaget Statsbidrag till studieförbund (14:1, benämnt Särskilt verksamhetsstöd). Mottagare av statsbidraget är de 19 RF-SISU-distrikt som är samorganiserade med Riksidrottsförbundet. Distrikten får även statsbidrag från Riksidrottsförbundet enligt förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet.

Grunderna för hur fördelningen till distrikten går till framgår av särskilda regelverk som har beslutats av styrelsen för SISU Idrottsutbildarna.

Det totala statsbidraget fördelas utifrån två fastställda delar: organisationsstöd (40 procent av det totala bidraget) och verksamhetsstöd (60 procent av det totala bidraget).

Organisationsstödet består av en fast del och en rörlig del. Den rörliga delen baseras på tre parametrar: genomsnitt av antal föreningar föregående år och året dessförinnan avrundat till närmsta 100-tal, genomsnitt av antalet aktiva i idrott föregående år och året dessförinnan avrundat till närmsta 10 000-tal och bedömning av antalet idrottssvaga områden utifrån särskilda kriterier.[16]

Verksamhetsstödet bygger på ett beslut om nationell målsättning för SISU Idrottsutbildarna kommande verksamhetsår. Förbundets nationella målsättning fördelas sedan mellan distrikten baserat på rimlighetsnyckeltal så att distriktens andel av förbundets totala målsatta verksamhet för året motsvarar distriktens andel av: andel samverkande idrottsföreningar (33 procent av det totala stödet), andel unika deltagare (33 procent av det totala stödet) och andel studietimmar (31 procent av det totala stödet). Därtill kommer ett kvalitativt stöd som motsvarar resterande 3 procent av det totala stödet och som bygger andel lärgrupper med utbildade lärgruppsledare (fram till 2024 andel utbildade lärgruppsledare).[17]

[15] Folkbildningsrådet (2024). *Statsbidrag till verksamhet i studieförbunden. Villkor och fördelning, Riktlinjer för kvalitetsbedömningssystem för statsbidrag till studieförbunden*, Del A.
[16] SISU Idrottsutbildarna (2022). *Regelverk folkbildningsstöd till RF-SISU-distrikten*. s. 1 f.
[17] SISU Idrottsutbildarna (2022). *Regelverk folkbildningsstöd till RF-SISU-distrikten*. s. 2.

14.2 Tre möjliga alternativa modeller

Utredningen har till uppdrag att analysera nuvarande modell och överväga om styrningen och medelstilldelningen helt eller delvis ska hanteras av en eller flera myndigheter. Utredningen gör bedömningen att det finns tre tänkbara modeller för styrning och fördelning av statsbidrag till folkbildningen. Nedan beskrivs de centrala förutsättningarna för respektive modell.

Modell 1: Självförvaltningsmodellen behålls

Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna utför förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och omfattas därigenom i hög grad av det offentligrättsliga regelsystemet. Här kan nämnas den så kallade objektivitetsprincipen i regeringsformen, offentlighetsprincipen i tryckfrihetsförordningen, centrala förfaranderegler i förvaltningslagen samt vissa regler om statlig tillsyn och revision av verksamheten.

Den statliga styrningen av statsbidraget till folkbildningen sker framför allt genom statsbidragsförordningen, där syftet med statens stöd till folkbildningen finns uttryckt. Tillsammans med det riksdagsbundna målet för folkbildningspolitiken utgör de förordningsreglerade fyra syftena grundpelare i nuvarande styrmodell. Syftena med statens stöd till folkbildningen genomsyrar såväl processen för beslut om och fördelning av statsbidrag som den efterföljande kontrollen, uppföljningen och utvärderingen. Förordningen innehåller även kompletterande styrning i form av särskilda villkor för rätten till statsbidrag, vissa begränsningar i användningen av statsbidraget, samt regler för återbetalning och återkrav.

Utöver styrning genom förordning beslutar regeringen även årligen om regleringsbrev för anslag och riktlinjer i fråga om användningen av anslagen med fokus på redovisning, uppföljning och utvärdering. Regeringen kan dock inte ge Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna uppdrag i regleringsbrev eller i särskild form på motsvarande sätt som man kan för statliga myndigheter.

Staten har inte något inflytande över Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas ledning och interna förvaltning. Det innebär att regeringen inte har mandat att besluta om hur ledningen ska vara organiserad och vilka som ska ingå där. Regeringen har valt att inte

heller i detalj styra hur anslagen till folkbildningen ska användas, till exempel besluta om hur mycket som ska sättas av för förvaltningskostnader inklusive kostnader för kontroll, uppföljning och utvärdering.[18] Eftersom anslagen är ramade är det i stället organisationernas medlemmar, det vill säga i slutändan mottagarna av statsbidraget, som beslutar i dessa frågor.

Sammantaget innehåller nuvarande styrmodell många likheter med styrmodeller i mer traditionell statlig form. Det finns dock viktiga skillnader som kan sägas utgöra begränsningar i modellen jämfört med myndigheter sett ur ett styrningsperspektiv. Det saknas till exempel möjligheter till direkt styrning genom uppdrag och ansvarsutkrävande om verksamheten inte fungerar på önskvärt sätt. Vidare är inte all offentligrättslig reglering med automatik tillämplig vid utövandet av förvaltningsuppgifterna. Möjligheterna till inflytande över den ekonomiska förvaltningen är likaså begränsade jämfört med om det var en myndighet som fördelade bidraget. Självförvaltningsmodellen är också i sig en utmaning då den bygger på att folkbildningens aktörer i mångt och mycket kontrollerar sig själva och det finns därför risker för lojalitetskonflikter och misstroende från såväl politiken som allmänheten.

Utredningen konstaterar dock, trots ovan beskrivna begränsningar och skillnader jämfört med myndigheter, att det finns möjligheter att göra ändringar inom nuvarande modell för att göra den mer transparent och förutsägbar samt för att ytterligare säkerställa effektiv och ändamålsenlig kontroll och uppföljning av hur folkbildningsanslaget används. Det skulle kunna handla om ökad transparens och insyn i bidragsanvändningen, stärkta förutsättningar för att genomföra kontroller, statlig medverkan i revision och möjligheter till återtagande av återkrävda medel. Utredningens bedömning är att sådana åtgärder sammantaget skulle kunna leda till ett mer effektivt, ändamålsenligt, transparent och förutsägbart system för statens stöd till folkbildningen.

[18] I prop. 1990/91:82. *om folkbildning*, uttrycktes det på följande sätt (s. 36): ”Kostnaden för folkbildningsrådet och dess verksamhet får betalas ur den totala resurs som staten ställer till förfogande för folkbildning”. Jfr med skrivningen under anslagspost 1 i regleringsbrevet för budgetåret 2024 avseende anslaget 14:1 där regeringen numera har valt att betona betydelsen av kontroll, uppföljning och utvärdering: ”Folkbildningsrådet ska avsätta behövliga medel för rådets egna förvaltningskostnader från anslagsposten inklusive för uppföljning, utvärdering och kontroll av statsbidraget till folkbildningen”. Det är utredningens uppfattning att det genom villkor för anslagens användning bör vara möjligt att skärpa styrningen ytterligare genom direkt öronmärkning av medel för förvaltningskostnader inklusive kostnader för kontroll, uppföljning och utvärdering.

Modell 2: En eller flera myndigheter tar över hela ansvaret för fördelning, kontroll, uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen

Myndighetsformen är huvudregeln för statlig verksamhet. Den ger sammanfattningsvis en mer omfattande och fullständig reglering av verksamhetens form och utövande.

Här kan nämnas myndighetsförordningen som reglerar centrala frågor om myndighetens ledningsform och ledningens ansvar. Varje myndighet har också en egen instruktion som mer specifikt talar om hur myndigheten ska styras och vara organiserad.

Som ett komplement till instruktionen beslutar regeringen årligen om regleringsbrev för varje myndighet. I regleringsbrevet anges vilka mål och återrapporteringskrav som ska gälla för verksamheten, eventuella uppdrag som ska utföras och vilka villkor som ska gälla för de anslag som riksdagen beslutat. Regeringen kan även löpande under året besluta om särskilda uppdrag som myndigheten ska utföra.

För vissa myndigheter gäller dessutom internrevisionsförordningen (2006:1228) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Dessa båda författningar kopplar till myndighetsförordningen (2007:515) och kravet på att ledningen ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Myndigheter som lyder under internrevisionsförordningen ska utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller kraven i myndighetsförordningen. Utöver bestämmelserna om intern styrning och kontroll i myndighetsförordningen omfattas samtliga förvaltningsmyndigheter under regeringen även av Riksrevisionens årliga revision.

Den eller de myndigheter som skulle kunna komma i fråga för att ta över ansvaret för statsbidraget till folkbildningen bör ha en naturlig koppling till folkbildningens verksamhetsområden. Myndigheten eller myndigheterna bör även ha erfarenhet av hantering av statsbidrag, inbegripet modeller för fördelning av bidrag. Här kan nämnas Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) som är huvudansvarig myndighet för att målen inom politiken för det civila samhället uppnås och därigenom har ett starkt fokus på demokratifrågor. Vidare kan nämnas Statens skolverk (Skolverket) som har

en koppling till frågor om pedagogisk verksamhet även utanför skolväsendet. Även Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) har en koppling till folkbildningens verksamhetsområden genom sitt fokus på utbildning mot arbetsmarknaden och det livslånga lärandet. Då kulturverksamhet utgör en stor del av folkbildningens verksamhet kan även Statens kulturråd (Kulturrådet) som handlägger statliga bidrag för kulturell verksamhet vara aktuell. Samtliga dessa myndigheter har en koppling till folkbildningens verksamhetsområden och de har dessutom erfarenhet av hantering av statsbidrag i olika former.

I valet mellan en och flera myndigheter bör hänsyn tas till att folkbildningen har en mycket bred och mångskiftande verksamhet inom flera områden. Från och med budgetåret 2024 är dessutom anslaget till folkbildningen separerat mellan studieförbunden och folkhögskolorna. Detta sammantaget talar för en modell med flera myndigheter som ansvarar för statsbidraget till folkbildningen.

Samtidigt finns det en poäng med att hålla ihop folkbildningen. En uppdelning kan leda till en splittring mellan folkbildningens aktörer, då man får anta att skillnaderna mellan studieförbund och folkhögskolor på lång sikt ökar i det fall de inte hålls samman. Det finns därutöver utvecklade samarbeten och direkta kopplingar mellan vissa studieförbund och folkhögskolor som skulle drabbas om ansvaret delades mellan olika myndigheter.

Det skulle dock vara en utmaning att utse en enda myndighet med ansvar för statsbidraget till hela folkbildningen. Folkbildningen spänner som konstaterats över många olika områden och fält. Resursskäl talar för att det skulle behöva vara en förhållandevis stor myndighet med väl utvecklade processer för hantering av statsbidrag.

Modell 3: Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna behåller ansvaret för fördelning av statsbidraget till folkbildningen, medan en eller flera myndigheter får ansvaret för kontroll, uppföljning och utvärdering

Modellen bygger på att Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna behåller ansvaret för fördelning av statsbidraget till folkbildningen, medan en eller flera befintliga myndigheter helt eller delvis får ansvar för kontroll, uppföljning och utvärdering.

Utredningen har övervägt om en eller flera myndigheter skulle kunna ansvara för löpande kontroll, granskning och avvikelsehantering. Detta framstår emellertid som mindre lämpligt eftersom den processen logiskt hör hemma i processen att bevilja bidraget.

Uppgiften skulle däremot kunna utformas som ett tillsynsuppdrag över Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas ärendehandläggning med särskilt fokus på kontroll, granskning och avvikelsehantering. Det skulle till exempel kunna handla om att granska arbetssätt och analysera åtgärder och resultat av åtgärder som vidtas för att motverka fusk och felaktigheter.[19] Det är dock svårt att peka ut en eller flera lämpliga befintliga myndigheter för ett sådant uppdrag. De etablerade inspektionsmyndigheterna bedöms verksamhetsmässigt ligga alltför långt bort från folkbildningen och det är dessutom enligt utredningens bedömning tveksamt om folkbildningsanslagen i sig motiverar särskilda inspektionsmyndigheter.

Ett mindre ingripande alternativ är att en eller flera myndigheter får ansvaret för kontinuerlig uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen. Enligt nuvarande statsbidragsförordning har Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna själva ansvaret för att följa upp och utvärdera verksamheten. Därutöver finns inte något författningsreglerat uppdrag att kontinuerligt följa upp användningen av statsbidraget till folkbildningen. Det finns risker med att bidragsgivande organ själva ägnar sig åt att följa upp och utvärdera sina egna bidrag. Det handlar dels om att sådana utvärderingar tar resurser från uppgiften att fördela och kontrollera bidraget, dels att det bidragsgivande organet inte kan anses som oberoende utan har ett intresse att beskriva de bidrag de ansvarar för som viktiga och välfungerande. Om i stället en eller flera myndigheter får ansvaret att ersätta eller komplettera Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas befintliga uppgift skulle det innebära att uppföljningen och utvärderingen ges en mer oberoende prägel.

[19] Jämför Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens tillsynsansvar över bland annat arbetslöshetskassorna. Inspektionen ska inom ramen för denna tillsyn verka för att bestämmelserna i SFS 1997:238. *Lag om arbetslöshetsförsäkring* och SFS 1997:239. *Lag om arbetslöshetskassor* tillämpas likformigt och rättvist, se 1 § SFS 2007:906. *Förordning med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* och 89 § SFS 1997:239. *Lag om arbetslöshetskassor*.

14.3 Utredningen föreslår att självförvaltningsmodellen behålls

Utredningens förslag: Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ska fortsatt fördela statsbidraget till folkbildningen i myndighets ställe.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen har analyserat olika möjliga modeller för styrning och medelstilldelning, samt övervägt om styrning och medelstilldelning helt eller delvis ska hanteras av en eller flera befintliga myndigheter. De målkonflikter som finns inom folkbildningspolitiken gör att det inte finns en perfekt modell för hur statsbidraget till folkbildningen ska förvaltas. Det finns fördelar och nackdelar med nuvarande modell och det finns fördelar och nackdelar med en modell där en eller flera befintliga myndigheter tar över ansvaret för statsbidraget till folkbildningen. Utredningens sammantagna bedömning är att skälen för att avveckla självförvaltningsmodellen inte är så starka att de överväger de negativa konsekvenser det skulle medföra.

Att avveckla självförvaltningsmodellen skulle innebära ökade möjligheter för staten att styra folkbildningen och kontrollera att statsbidraget används rätt. En avveckling av självförvaltningen skulle däremot inte i sig hantera de risker för fusk och felaktigheter som uppstår när folkbildningen samarbetar med föreningslivet. En avveckling av självförvaltningen skulle samtidigt skapa nya problem som handlar om folkbildningens fri- och frivillighet samt behovet av armlängds avstånd. Mot bakgrund av detta förordar utredningen att den nuvarande självförvaltningsmodellen behålls. Modellen bör dock modifieras för att förbättra kontroll, uppföljning, utvärdering och transparens. Nedan utvecklas bakgrunden för utredningens förslag.

Tidigare folkbildningspropositioner har övervägt frågan

I regeringens proposition 1990/91:82 Om folkbildning föreslås att ett folkbildningsråd som bildats av Folkbildningsförbundet,[20] Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) och Landstingsförbun-

[20] Senare Studieförbunden i samverkan.

det[21] får ta över uppgiften att fördela statsbidraget till folkbildningen. Detta verkställdes genom en ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

Riksdagen hade hösten 1990 beslutat att Skolöverstyrelsen skulle avvecklas och folkbildningen ansågs inte passa in i det nybildade Skolverket vars verksamhet skulle inriktas mot det offentliga skolväsendet.[22] Överlåtandet av förvaltningsuppgifterna gjordes med avsikten att minska den statliga detaljstyrningen av folkbildningen och i stället övergå till målstyrning.[23]

Riksdagens utbildningsutskott konstaterar att ”propositionen markant ändrar ansvarsfördelningen mellan staten och folkbildningen. Sålunda skall riksdag och regering fr.o.m. budgetåret 1991/92 fastställa övergripande mål och motiv som skall ligga till grund för bidragsgivningen. Statsbidraget skall utgå samlat i form av ett totalbelopp. Inom de gränser som riksdag och regering lägger fast skall folkbildningen själv ta ansvar för fördelningen av statsbidraget samt också för uppföljning och utvärdering av den statligt stödda verksamheten”.[24]

Det fanns i riksdagen brett stöd för reformen. I motioner från Moderaterna och Miljöpartiet gavs självförvaltningen stöd, men man ifrågasatte bildandet av en ny central organisation. Partierna menade att uppdraget kunde läggas på det redan existerande Folkbildningsförbundet.[25] Från Vänsterpartiet anfördes att det fanns en risk att ett folkbildningsråd utsattes för en ”koncentrationsprocess som urholkar mångfald och pluralism”. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.[26]

Frågan om folkbildningens styrning har därefter återkommande behandlats i propositioner från regeringar av olika sammansättning.

I prop. 1997/98:115 Folkbildning uttryckte regeringen att den hade samma ”principiella syn på folkbildningen som präglade 1991 års riksdagsbeslut om folkbildning”. Det angavs även att ”Folkbildningsrådet skall ha fortsatt ansvar för att fördela det statliga bidraget på studieförbund och folkhögskolor utifrån de övergripande syften med stats-

[21] Senare Sveriges kommuner och regioner (SKR).
[22] Riksdagen (1991). *Folkbildningen*, Utbildningsutskottets betänkande 1990/91:UbU18.
[23] Riksdagen (1991). *Folkbildningen*, Utbildningsutskottets betänkande 1990/91:UbU18.
[24] Riksdagen (1991). *Folkbildningen*, Utbildningsutskottets betänkande 1990/91:UbU18.
[25] Riksdagen (1990). Motion 1990/91:Ub109 (m) och motion 1990/91:Ub97 (mp).
[26] Riksdagen. (2021). Riksdagens snabbprotokoll 1990/91:129.

bidraget som riksdag och regering lägger fast". Även i efterföljande prop. 2005/06:192 Lära, växa, förändra vidhålls detta.

> Principen om rollfördelningen mellan staten och folkbildningen föreslås ligga fast. Riksdagen föreslås ange syftet med statens bidragsgivning, medan folkbildningen själv lägger fast målen för verksamheten.

Regeringen konstaterar att Folkbildningsrådet på det stora hela fungerar väl. I prop. 2013/14:172 Allas kunskap – allas bildning föreslås att självförvaltningsmodellen behålls.

> Sammantaget kan det konstateras att Folkbildningsrådets dubbla roller i viss mån innebär en motsättning som uppmärksammas med jämna mellanrum och tydliggörs i de fall då det råder motstridiga åsikter bland Folkbildningsrådets bidragsmottagare. Regeringen menar dock att Folkbildningsrådet trots denna motsättning har hanterat sitt uppdrag väl och att den rådande ordningen bör bestå tills vidare.[27]

Myndighet är huvudregel med undantag

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition[28] konstateras att den offentliga förvaltningen utförs som huvudregel av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Förvaltningsuppgifter kan, när så är motiverat, även överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer.

Ekonomistyrningsverket (ESV) ansåg i ett remissvar, med anledning av den utredning som föregick propositionen, att någon huvudregel inte borde införas. I stället borde huvudregeln enligt ESV vara att man utformar den lösning som för den aktuella förvaltningsuppgiften, för det specifika åtagandet, fungerar bäst.

Regeringen menade dock att myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet, men konstaterade samtidigt att det kan finnas goda skäl att anförtro privaträttsliga organ förvaltningsuppgifter. Regeringen hänvisar vidare till prop. 2009/10:55 En politik för det civila samhället där man "nyligen utvecklat sin syn på de fristående organisationernas roll för folkstyret. Det handlar inte enbart om en levande demokrati utan också om värdefulla inslag av självförvaltning".[29]

---

[27] Prop. 2013/14:172. *Allas kunskap – allas bildning*.
[28] Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
[29] Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 107.

Regeringen konstaterar att inom många områden är de kompletterande insatserna av enskilda organ av stort värde. En annan organisationsform bör väljas när regering eller riksdag bedömer att en sådan form är mer ändamålsenlig och bidrar till att just den aktuella uppgiften löses på bästa sätt.[30] Vidare konstaterar regeringen att beslut om överlämnande alltid ska föregås av noggranna överväganden och att verksamhetens karaktär bör vara avgörande vid val av organisationsform. Valet av annan organisationsform än myndighet bör omprövas med viss regelbundenhet.[31]

Det sistnämnda får anses fullföljt genom de propositioner som regeringen lagt varannan mandatperiod sedan självstyret infördes och de utredningar som föregått propositionerna.

Ingen entydig förvaltningspolitisk trend

Det är svårt att se en tydlig och entydig förvaltningspolitisk trend de senaste decennierna. Detaljregleringen har på många områden minskat sedan 1990-talet. Avskaffandet av Skolöverstyrelsen, den reform som föranledde skapandet av Folkbildningsrådet, var till exempel en del i en reform för decentraliserad och målstyrd skola. Samtidigt har kraven på kontroll och utvärdering stärkts. De arbetssätt som förknippas med begreppet New Public Management (NPM) betonade att mäta prestationer, ha kvantifierbara mål och delegerat ansvar.[32]

Regeringen tillsatte år 2016 en tillitsdelegation med uppdrag att stödja statliga myndigheter att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning.[33] Delegationen konstaterade att New Public management (NPM) bygger på en idé om decentralisering, men att det i praktiken i många fall blivit tvärtom. En centralisering har skett ”bakvägen genom resultatstyrning med återrapporteringskrav formulerade centralt […] Genom att leva upp till kraven på resultatrapportering och självdokumentation ägnar till exempel lärare och läkare – men även många andra grupper – en stor andel av sin tid åt att berätta vad de har gjort i stället för att ägna sig åt själva kärnverksamheten”.[34]

[30] Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 107.
[31] Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 107.
[32] SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*, s. 30.
[33] Dir. 2016:51. *Tillit i styrningen* och dir. 2017:119. *Tilläggsdirektiv till tillitsdelegationen*.
[34] SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*, s. 32.

I budgetpropositionen för 2024 konstaterar regeringen att ”för att statsförvaltningen ska leverera de resultat som regeringen och medborgarna förväntar sig måste den vara kostnadseffektiv och ändamålsenligt organiserad”. Regeringen aviserar också att antalet myndigheter ska minskas och att en översyn av analys- och utvärderingsmyndigheterna ska genomföras i syfte att genomföra sammanslagningar.[35]

Det finns flera statliga bolag och ideella föreningar som förfogar över uppgifter som innebär myndighetsutövning som till exempel fördelning av statsbidrag. Bland exemplen finns verksamheter med olika storlek och inom olika politikområden så som Riksidrottsförbundet, Svenskt Friluftsliv, Föreningen Norden, Sveriges Författarförbund, arbetslöshetskassorna och fristående utbildningsanordnare på högskolesidan.[36]

Det senaste decenniet har regeringen vid ett par tillfällen återtagit förvaltningsuppgifter från föreningar. Hjälpmedelsinstitutet, en ideell förening vars medlemmar var staten och Sveriges Kommuner och Landsting (nu SKR) lades ner 2014 och uppgifterna övergick till Myndigheten för delaktighet. Förvaltningsuppgifter som legat på Synskadades Riksförbund överfördes till samma myndighet 2024.[37] Det finns också exempel på att uppgifter flyttats från myndighet till förening. År 2010 fördes förvaltningsuppgifter från Naturvårdsverket till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv.[38]

Förvaltningen av stödet till idrottsrörelsen respektive friluftslivet liknar den modell som använts för folkbildningen sedan 1991. Riksidrottsförbundet och Svenskt Friluftsliv är medlemsorganisationer som likt Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna har förvaltningsuppgifter i myndighets ställe.

[35] Prop. 2023/24:1, Budgetpropositionen för 2024, *Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning*, s. 61 f.
[36] En utredning tillsattes 2008 med uppgift att föreslå nya verksamhetsformer för universitet och högskolor i syfte att stärka autonomin. Utredningens förslag presenterades i SOU 2008:104. *Självständiga lärosäten* och innebar att en ny offentligrättslig associationsform med vidsträckta möjligheter att själva gestalta sina arbetsformer och omvärldskontakter föreslogs. Detta kom dock inte att genomföras i den efterkommande propositionen 2009/10:149. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* med motiveringen att konsekvenserna, bland annat för statens förmögenhet, krävde ytterligare utredning.
[37] Prop. 2022/23:122. *Ledarhundar*.
[38] Prop. 2009/10:238. *Framtidens friluftsliv*.

Vilken förvaltningsform är mest ändamålsenlig?

Som konstaterats innebär statens förvaltningspolitik att den förvaltningsform ska väljas som anses mest ändamålsenlig och bäst bidrar till att den aktuella uppgiften löses på bästa sätt.[39] I avvägning av vilken modell som är mest ändamålsenlig kan olika faktorer vägas in. Regeringen nämner att krav på rättssäkerhet, effektivitet och insyn måste vara tillgodosedda när förvaltningsuppgifter anförtros enskilda, samt att verksamhetens karaktär alltid bör vara avgörande för valet av organisationsform

Utredningen har därför övervägt vilken förvaltningsform som är bäst lämpad för folkbildningspolitiken och vilka skäl som finns att behålla respektive avveckla den nuvarande självförvaltningen.

Jämfört med den nuvarande självförvaltningsmodellen ger myndighetsformen regeringen tydligare möjligheter att styra verksamheten och dess organisering:

- regeringen utser myndighetens högsta ledning
- myndighetsförordningen gäller
- regeringen utfärdar förordning med instruktion, regleringsbrev och kan besluta om särskilda uppdrag
- verksamheten omfattas av regelverk för intern styrning och kontroll, uppföljning och revision
- hela förvaltningslagen är tillämplig.

Myndighetsformen ger en tydlig ansvarskedja: myndighetens ledning ansvarar inför regeringen som ansvarar inför riksdagen.[40]

Andra skäl som kan tala för att en myndighet övertar förvaltningsansvaret är:

- stordriftsfördelar och synergieffekter kan finnas i en större myndighet, till exempel vad gäller omvärldsbevakning, analys och kunskapsspridning
- ökad samverkan i olika myndighetsnätverk.

[39] Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 107.
[40] Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och Tillväxt*, s. 107.

Anledningen till att tidigare regeringar valt att inte återföra ansvaret till en myndighet vid tidigare omprövningar är att det uppfattats finnas andra skäl som talar för fortsatt självförvaltning. Modellen har ansetts mer ändamålsenlig och bidrar till att just den aktuella uppgiften löses på bästa sätt.

Det kan finnas olika skäl för att det anses mer ändamålsenligt att överlämna förvaltningsuppgifter till annan än myndighet. Ett motiv kan vara att man eftersträvar särskild sakkunskap eller närhet till verksamheterna. Ett annat argument är att man vill ha armlängds avstånd mellan verksamheten och politiska beslutsförsamlingar.

Det finns fördelar och nackdelar med en korporativ modell

Som tidigare nämnts liknar de modeller som finns för fördelning av statsbidrag till folkbildning, idrott och friluftsliv varandra i sin uppbyggnad. De har korporativa inslag, de som är medlemmar och därmed kan ta del av det statsbidrag som fördelas är också med och fattar beslut om modellerna för hur bidraget fördelas. Det är också medlemmarna som fattar beslut om stadgar och därmed vilka nya aktörer som får bli medlemmar.

Folkbildningsrådets medlemmar – Studieförbunden i samverkan, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) – har sakkunskap om hur folkbildningen ser ut och fungerar i Sverige. Sakkunskapen finns dels om de egna organisationernas verksamhet, dels om verksamheter i det civilsamhälle man samarbetar med.

Man kan ha fördel av sakkunskap när bidrag fördelas och man kan ha fördel av sakkunskap också när system utformas för att upptäcka fusk och felaktigheter. Det har till exempel till utredningen hävdats att sakkunskap kring praktiskt folkbildningsarbete är avgörande för att upptäcka fusk och felaktigheter. Man kan också ha fördel av närheten till sakkunskap för att fånga upp nya tendenser och snabbt anpassa verksamheten efter dessa.

Sakkunskap om folkbildning kan emellertid vid behov byggas upp också inom ramen för en myndighet. Det kan dock vara svårare att nå samma möjlighet till snabb omställning och anpassning till snabbt förändrad omvärld vid myndighetsstyrning. Som exempel på detta kan nämnas flyktingkrisen 2015 då folkbildningen snabbt ställde om

för att möta behov hos nyanlända. Att det kunde ske berodde sannolikt till stor del på att människors engagemang mobiliserades. Civilsamhället, som folkbildningen är en integrerad del av, bygger till stor del på enskildas engagemang som bärs av ett intresse för en särskild samhällsfråga, kulturyttring eller idrott. Vikten av detta beskrivs ytterligare nedan.

En risk med korporativa modeller är att det kan vara svårt för nya aktörer att ta sig in i systemet och därmed få ta del av de statsbidrag som fördelas. Problematiken diskuteras vad gäller idrottspolitiken i prop. 2008/09:126 Statens stöd till idrotten och regeringen konstaterar då:

> Den nuvarande ordningen förutsätter emellertid att RF har en generös inställning till att acceptera nya medlemmar och att olika SF även i fortsättningen visar en öppenhet mot nya idrotter, grenar och stilar.[41]

Utöver en generös inställning och allmän öppenhet som nämns i propositionen kan risker minskas genom regler för medlemskap som är transparenta, förutsägbara och som inte diskriminerar.

En annan risk är att det korporativa inslaget kan innebära motstånd mot att kritiskt granska verksamheten eftersom det kan innebära negativ uppmärksamhet. Ytterligare en risk är att det uppstår interna konflikter, lojalitetskonflikter eller kollegiala hänsyn, särskilt om hur resurser ska fördelas.

Dessa risker föranledde Folkbildningsrådets medlemsorganisationer att 2012 ge Strategirådet i uppdrag att göra en översyn av Folkbildningsrådets styrning, organisation och uppdrag. Skälet var att man ville säkerställa att Folkbildningsrådet hanterar myndighetsuppdraget korrekt. Problem som hade identifierats var att organisationen delade lokal med medlemsföreningar, att beslut om bidragsgivning beredes i grupper där företrädare för givare och mottagare fanns med och att styrelsen var sammansatt av aktörer från de olika medlemsorganisationerna.[42]

De förändringar som genomfördes med anledning av översynen har bland annat inneburit att medlemsorganisationerna inte längre har representanter i styrelsen som de själva utser. En ledamot i styrelsen är alltså inte längre representant för ”sin” organisation utan ska företräda samhällsintressen och helheten. Vidare har gränssnittet mel-

[41] Prop. 2008/09:126. *Statens stöd till idrotten*, s. 30.
[42] Strategirådet (2020). *Utvärdering av Folkbildningsrådets förnyade uppdrag*.

lan Folkbildningsrådet och medlemmarna tydliggjorts genom att renodla verksamheten. I en uppföljande rapport 2020 konstaterades att: ”Formella förändringar har genomförts, uppdragen har renodlats och processer för uppföljning och granskning har stärkts. Det har också bidragit till en stärkt professionalism i centrala processer och i ett ökat oberoende i förhållande till medlemsorganisationerna. Det har också bidragit till att Folkbildningsrådet har en stark intern legitimitet. Förklaringen till detta är ett medvetet och långsiktigt utvecklingsarbete i linje med det förnyade uppdraget”.[43]

Utredningen bedömer att det finns starkt förtroende och tillit till Folkbildningsrådet i sektorn, inte minst efter de reformer och den professionalisering som genomförts de senaste åren. Även om åtgärder vidtagits är det emellertid viktigt att frågan om lojalitetskonflikter hålls fortsatt aktuell så länge självförvaltningsmodellen kvarstår.

Om Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna kan hantera de risker som finns i korporativa organisationer, talar den sakkunskap och närhet till verksamheten som modellen innebär, för fortsatt självförvaltningsmodell.

Värdet av armlängds avstånd

Ett skäl för att avvika från huvudregeln att regeringen styr via myndighet, är att man vill upprätthålla armlängds avstånd mellan verksamheten och politiska beslutsförsamlingar.

I kapitel 10 diskuterar utredningen folkbildningens verksamhet ur olika perspektiv. Några av dessa, demokrati, bildning och det intellektuella rummet, har särskild bäring på frågan om självförvaltning och armlängds avstånd.

Genom att folkbildningen är självförvaltande, fri och frivillig, upprätthålls armlängds avstånd till individens bildningsresa och åsiktsbildning. I en auktoritär stat eller i en illiberal demokrati vill de styrande i olika grad kontrollera det intellektuella offentliga rummet för att på så sätt påverka medborgarnas åsikter.[44] I en representativ demokrati med deliberativa inslag, så som det svenska systemet beskrivs i de senaste demokratiutredningarna, finns i stället ett vitalt intresse av en levande och fri diskussion, fri från statens påverkan.

[43] Strategirådet (2020). *Utvärdering av Folkbildningsrådets förnyade uppdrag*.
[44] V-Dem institute. (2023). *Defiance in the Face of Autocratization*, Democracy report 2023.

Det finns flera politikområden där staten på olika sätt vidtagit åtgärder för att upprätthålla armlängds avstånd mellan politiska församlingar och verksamheter. Exempel på sådana områden är mediepolitik, kulturpolitik, forskningspolitik och folkbildningspolitik. Gemensamt för dessa är att de handlar om individers åsiktsbildning och därmed om demokratins fundament och samhällets långsiktiga politiska utveckling.

På samma sätt som en myndighetslösning kan innebära ökat förtroende för folkbildningen hos en del, särskilt i de aspekter som handlar om styrning och kontroll, kan den innebära minskat förtroende hos andra. Särskilt om riksdag och regering fattar beslut om att vissa politikområden ska belysas eller på annat sätt anses styra folkbildningens innehåll.

Utredningen menar att det finns starka skäl till särskild försiktighet vad gäller risker för politisk styrning av det rum där individen bildar sig och demokratins deliberativa samtal förs. Att säkerställa armlängds avstånd mellan staten och folkbildningen är ett starkt skäl för att behålla självförvaltningsmodellen.

Det nya resursfördelningssystemet ökar behovet av armlängds avstånd

Med start den 1 januari 2024 införs ett nytt resursfördelningssystem för studieförbunden. Syftet är att främja kvalitet, minska volymjakt och öka profileringen av verksamheterna.[45] I korthet går systemet ut på att förbunden utifrån sin profil och omvärldsanalys ska ta fram ett verksamhetsåtagande för den kommande treårsperioden. En bedömargrupp av från studieförbunden oberoende personer tillsätts av Folkbildningsrådets styrelse för att göra en helhetsbedömning av underlaget. Därefter beslutar styrelsen om fördelning av bidraget.

Utredningen bedömer att detta är ett viktigt steg i rätt riktning för att göra folkbildningen mer relevant. Dessutom kan det förväntas minska risken för fusk och oegentligheter när volymjakten minskar till förmån för profilering och kvalitet. Som tidigare beskrivits är den så kallade volymjakten i kombination med för svag kontroll, en av orsakerna till det fusk som upptäckts. Kvantitet har varit viktigare än kvalitet, incitamenten har varit att söka lätta timmar, inte rätta timmar.

[45] Folkbildningsrådet (2024). *Statsbidrag till verksamhet i studieförbund – Villkor och fördelning från och med 2024*, dnr 23/00383.

Det finns emellertid risker med det nya systemet. När studieförbunden ska skärpa sin profil och etablera profilstärkande verksamhetsområde utifrån sin omvärldsanalys, kommer det att öka behovet av armlängds avstånd till det politiska systemet. Regering och riksdag bör inte fatta beslut om vilka ämnesområden folkbildningen ska ägna sig åt, inte heller vilka man inte ska ägna sig åt. Det är också olämpligt att regering och riksdag får möjlighet att ange vilken profil på studieförbund som särskilt ska premieras.

Detta stärker argumentet för en självförvaltningsmodell. Den tydliga styrning som kan ske genom att tillsätta myndighetschef och besluta om uppdrag kan tillsammans med det nya resursfördelningssystemet ge möjlighet till politisk påverkan som bör undvikas.

Värdet av frivillighet

Utredningen har vid samtal uppfattat att det finns en oro bland folkbildningens aktörer att friheten att utforma, anpassa och utveckla verksamheten minskar om en myndighet tar över ansvaret från Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna.

En variant av denna oro är att man ser framför sig en minskad förmåga att snabbt ställa om för att möta nya utmaningar.

Folkbildningen har en lång tradition av att verka tillsammans med de breda folkrörelserna och andra delar av civilsamhället. Det innebär att en stor del av verksamheten genomförs av ideellt engagerade personer som väljer att använda en del av sin fritid åt en förening som verkar inom ett särskilt samhällsområde, en viss kulturyttring eller en idrott. Det är svårt att sätta värde på det bidrag som det frivilliga arbetet innebär. Studiecirkelledare, tränare och kulturarrangörer arbetar ofta helt ideellt och om deras engagemang minskar förloras en omfattande samhällsresurs.

Kravet på att myndighetsuppgifter måste fungera

Även om sakkunskap och armlängds avstånd kan anses vara centrala värden, så måste en organisation som övertagit förvaltningsuppgifter kunna visa att man har förmåga att bära det ansvar som följer på förtroendet. Därför måste det säkerställas att självförvaltningsmodellen:

- innebär tillfredsställande kontroll, uppföljning och utvärdering av hur statsbidraget används
- innebär att tillräckliga insatser vidtas för att statsbidrag till folkbildningen inte går till antidemokratiska krafter eller kriminell verksamhet.

Som tidigare konstaterats har studieförbunden och Folkbildningsrådet genomfört en lång rad förändringar sedan omfattande fusk upptäcktes i Järvaområdet 2020 och efter Riksrevisionens granskning som visade på stora brister. Utredningen har inte haft möjlighet att utvärdera om dessa förändringar är tillräckliga för att motverka problemen. Sannolikt kan detta först utvärderas efter att åtgärderna varit i gång några år.

Framtida utvärderingar får därför utvisa hur effektiva dessa är. Utredningen menar dock att regeringen i avvaktan på en sådan utvärdering bör vidta ytterligare åtgärder för att minska riskerna för fusk och felaktigheter. Sådana åtgärder föreslås i kommande kapitel.

Särskilt om SISU Idrottsutbildarna

Som tidigare beskrivits finns en särskild lösning för ett av studieförbunden, SISU Idrottsutbildarna. Idrottens studieförbund har en nära koppling till Riksidrottsförbundet och det har därför ansetts motiverat med en särlösning där SISU får ett särskilt statsbidrag och i stället för att vara medlem i Folkbildningsrådet själv få förvaltningsuppgifter i myndighets ställe.

De förutsättningar som beskrivs för Folkbildningsrådet ovan får anses finnas också för SISU Idrottsutbildarna. Det finns ett värde i sakkunskap och armlängds avstånd för folkbildning riktad till idrottsrörelsen och det finns krav på att statsanslaget handhas korrekt också inom SISU Idrottsutbildarnas verksamhet. Det finns också risker med korporativa inslag vid fördelning av medel som måste hanteras. På motsvarande sätt finns det fördelar ur ett statligt styrningsperspektiv också när det gäller idrotten och dess folkbildningsverksamhet.

Det är inte i verksamhet som finansieras med statsbidraget som förvaltas av SISU Idrottsutbildarna som fusk och brister i kontroll och uppföljning redovisats i de aktuella fallen. Det finns däremot inga

principiella skäl att hantera SISU Idrottsutbildarna på annat sätt än övriga folkbildningsaktörer.

Praktiska frågor vid förändring

I Statskontorets studie av utmaningar och risker när myndighet ställer om, framgår bland annat att:

- oavsett vilken omställning det handlar om behöver myndigheten kraftsamla kring uppgiften. Det innebär ökad belastning på personalen
- den nya uppgiften behöver prioriteras. Det kan innebära att man behöver prioritera ned annan verksamhet
- det finns risk för en period av brist på olika kompetenser när man ska skala upp verksamhet eller vid neddragningar.[46]

I det fall en eller flera befintliga myndigheter ska ta över Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas uppgifter kan man räkna med vissa kostnader och effektivitetsförluster under en period. Detta kan drabba både den löpande verksamheten på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna samt den eller de myndigheter som övertar verksamhet. En särskild risk är att det kan bli svårt att behålla kompetens på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna under tid då överflyttning av ansvar planeras.

Ny kompetens behöver byggas upp på den eller de myndigheter som ska överta ansvaret. Vid övergång av verksamhet skulle det sannolikt vara enklast om en ny folkbildningsmyndighet skapas för att överta Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas uppgifter. Utredningen uppfattar dock direktiven sådana att ett sådant alternativ inte ska utredas. De återstående möjligheterna blir då att överföra hela verksamheten till en befintlig myndighet eller att dela upp verksamheten på flera befintliga myndigheter.

Fördelen med att överföra ansvaret för hela folkbildningspolitiken till en befintlig myndighet är att man håller samman folkbildningen, vilket skulle främja fortsatt nära samarbete mellan studieförbunden (inklusive SISU Idrottsutbildarna) och folkhögskolorna. Samtidigt

[46] Statskontoret. (2023). *När myndigheter ställer om – erfarenheter av snabba omställningar.*

finns det en stor bredd i den verksamhet som ska tas över. Denna bredd i kompetens behöver också byggas upp hos mottagande myndighet.

I det fall verksamheten delas och ansvaret för folkhögskolor flyttas till en myndighet och studieförbundsverksamhet till en annan myndighet, behöver kompetens byggas upp vid två myndigheter. Kompetensen kommer i sådant fall sannolikt att vara delvis överlappande. Utredningen bedömer att folkhögskolan särskilt kan få svårt att långsiktigt värna sin särart om den placeras i en myndighet som fördelar statsbidrag även till andra utbildningsformer.

I det fall en övergång av verksamhet skulle ske till myndighet, kan en följdeffekt bli en oro från övriga samhällsområden där sådan lösning används, särskilt idrottsrörelsen och friluftslivet då styrningen på dessa områden liknar den på folkbildningsområdet.

Skälen för fortsatt självförvaltning överväger

Det finns fördelar och nackdelar med de olika alternativa modeller som utredningen övervägt. Att avveckla självförvaltningsmodellen skulle öka statens möjlighet att styra. Styrning kan handla om skärpta regler för kontroll och uppföljning av hur statsbidraget används, men styrning kan också handla om innehåll, former och politiska prioriteringar.

Utredningen menar att det är viktigt att stärka kontroll och uppföljning av hur statsbidraget används. Men det är också viktigt att samtidigt undvika statlig styrning av folkbildningens innehåll, former och politiska prioriteringar.

Huvudproblemet vad gäller kontroll och uppföljning uppstår inte i relationen Folkbildningsrådet och studieförbund/folkhögskola respektive SISU Idrottsutbildarna och distrikten, utan när de senare samarbetar med andra. Denna problematik beskrivs närmare i kapitel 8 och 16. Problemet med fusk och felaktigheter löses därför inte genom att avveckla självförvaltningsmodellen. Andra åtgärder behöver vidtas.

Sammanfattningsvis konstaterar därför utredningen att en avveckling av självförvaltningsmodellen skulle innebära fördelar ur ett perspektiv som strikt värderar statens möjlighet att styra. Det skulle samtidigt skapa andra problem. Främst sådana som relaterar till behovet av armlängds avstånd mellan stat och den fria folkbildningen.

Det finns vidare en risk att man delvis förlorar de möjligheter som skapas genom folkbildningens fria och frivilliga karaktär, samt närheten till verksamheten. En avveckling av självförvaltningsmodellen skulle däremot inte i sig minska de risker som uppstår i samarbete med andra och det är i dessa samarbeten det finns störst risk för fusk och felaktigheter.

Av dessa skäl förordar utredningen att självförvaltningsmodellen behålls och att Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna även fortsatt bör fördela statsbidraget till folkbildningen i myndighets ställe. Självförvaltningsmodellen behöver dock modifieras, inte minst för att stärka kontroll, uppföljning och utvärdering.

Självförvaltningsmodellen behöver förändras för att stärka kontroll, uppföljning och utvärdering

Utredningens bedömning: Förändringar i självförvaltningsmodellen behöver genomföras för att säkerställa ändamålsenlig kontroll, uppföljning och utvärdering av folkbildningsanslaget.

Skälen för utredningens bedömning

Fördelarna med nuvarande modell är att den slår vakt om en tradition av fri och frivillig folkbildning där människor kan göra en bildningsresa och öka sin delaktighet i samhället, på armlängds avstånd från staten. Den frihet som självförvaltningen innebär kan ses som en långsiktig demokratisk investering.

Riskerna med nuvarande modell handlar framför allt om hur väl systemet för kontroll och uppföljning av statsbidraget fungerar. De senaste årens avslöjanden om fusk och felaktigheter har visat att det finns brister.

Mot bakgrund av detta menar utredningen att självförvaltningsmodellen bör modifieras. Utredningen föreslår därför förändringar för att göra självförvaltningsmodellen mer ändamålsenlig, transparent och förutsägbar. Dessa förslag beskrivs i kapitel 15–18.

14.4 Utredningens alternativa förslag innebär att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) tar över ansvaret för fördelning, kontroll, uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen

Utredningens alternativa förslag: Av de möjliga myndighetsalternativ som redovisats förordar utredningen att MUCF tar över ansvaret i det fall självförvaltningsmodellen avskaffas.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen ska i det fall förslaget är att självförvaltningsmodellen behålls också redovisa förslag där styrning och medelstilldelning helt eller delvis ska hanteras av en befintlig eller flera befintliga myndigheter. Av de möjliga alternativ som redovisas förordar utredningen att MUCF tar över ansvaret i det fall regeringen väljer att inte gå vidare med självförvaltningsmodellen. Nedan redovisas fördelar och nackdelar med en sådan modell. Därefter beskriver utredningen vilka uppgifter myndigheten ska ha samt andra åtgärder som behöver vidtas och andra konsekvenser av en sådan förändring. De ekonomiska och organisatoriska konsekvenserna för alternativet redovisas separat i kapitel 20. I bilaga 4 finns de författningsförslag som blir aktuella om alternativet skulle genomföras.

14.4.1 Myndighetsformen stärker statens möjligheter att styra

Att låta en myndighet överta de uppgifter som i självförvaltningsmodellen åligger Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna innebär en mer omfattande och fullständig reglering av verksamheten. Detta beskrivs mer ingående i avsnitt 14.2. I korthet innebär det att myndighetsförordningen reglerar myndighetens ledningsform och ledningens ansvar. I myndighetens instruktion anges hur den ska styras och vara organiserad. Vidare är det regeringen som utser myndighetens högsta ledning.

Alternativet att låta en eller flera befintliga myndigheter överta ansvaret för folkbildningsanslaget får till följd att de regelverk och

rutiner som finns i den eller de föreslagna myndigheterna också skulle omfatta den verksamhet som får ta del av anslaget. Detta gäller till exempel regelverk och rutiner för kontroll, uppföljning och utvärdering.

Det blir svårt att säkerställa armlängds avstånd

Som konstaterats i utredningens huvudförslag är ett viktigt argument för självförvaltningsmodellen att folkbildningens innehåll hålls på armlängds avstånd från politiska beslut. Detta har också varit argument när tidigare utredningar och tidigare regeringar valt att föreslå att självförvaltningsmodellen ska behållas. Utredningen menar att det blir särskilt viktigt med den nya fördelningsmodell som införts för studieförbunden. Studieförbunden ska framöver skaffa sig en tydligare profil och därmed också tydligare profilera sin verksamhet. Det innebär enligt utredningen ett tydligare behov av att säkerställa principen om armlängds avstånd mellan staten och folkbildningens aktörer. Det är folkbildningens aktörer som ska avgöra vilken profil man vill ha och vilka frågor som respektive aktör ska ägna sitt fokus. I det fall självförvaltningsmodellen avskaffas får därför frågan avgöras om och hur man på annat sätt ska säkerställa armlängds avstånd.[47]

En myndighet är att föredra framför två eller flera myndigheter

Vid valet av en befintlig eller flera befintliga myndigheter bedömer utredningen som tidigare konstaterats att det finns skäl att hålla ihop folkbildningen. Det skulle innebära att en myndighet tar över förvaltningsuppgifterna som i dag sköts av Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna. Skälet för detta är att statens folkbildningspolitik då ges en samlad mottagare, i stället för att folkbildningspolitiken ska genomföras av två eller tre olika myndigheter där studieförbundspolitiken finns i en myndighet och folkhögskolepolitiken i en annan och eventuellt folkbildningspolitiken riktad mot idrottsrörelsen i en tredje.

[47] Ett tänkbart exempel är att genom författning skydda verksamhetens frihet i likhet med den reglering som finns för forskningens frihet (se även förslaget om skydd för konstnärlig frihet vid bidragsgivning i SOU 2023:58 *Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun*). Ett annat exempel är att som Statens kulturråd låta oberoende referensgrupper bereda bidragsgivningen.

Fram till införandet av självförvaltningsmodellen hade dåvarande Skolöverstyrelsen det övergripande ansvaret för statsbidraget till folkbildningen. För vissa bidrag till kulturverksamhet ansvarade Statens kulturråd.

Sedan införandet av självförvaltningsmodellen har studieförbunden och folkhögskolorna kommit att integreras alltmer i varandra och det är i dag svårt att dra en skarp linje mellan de olika verksamheterna. En stor del av folkbildningsarbetet, både i studieförbund och i folkhögskolor, sker i nära samarbete med de folkrörelser och andra organisationer som är antingen medlemmar i studieförbund eller huvudmän för folkhögskolor. Det finns också flera direkta kopplingar mellan studieförbund och folkhögskolor. Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna är huvudman för all utbildningsverksamhet på Bosön Idrottsfolkhögskola. Sensus studieförbund är en av huvudmännen i Sigtuna folkhögskola. Studieförbundet Vuxenskolan är en av medlemmarna i Alma folkhögskoleförening. För att bara nämna några exempel.

I flera remissvar över promemorian *Ökat statligt inflytande över statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund*[48] lyftes just det nära samarbetet mellan studieförbund och folkhögskolor som ett argument mot en uppdelning av folkbildningsanslaget. Det hänvisades bland annat till folkbildningens samlade kraft och risken att den försvagas vid en uppdelning. Samma argument kan användas mot en uppdelning av ansvaret för statsbidraget mellan två eller flera myndigheter. Det är utredningens bedömning att folkbildningen mår bäst i ett sammanhang av samarbete, synergi och samförstånd.

Om en myndighet tar över ansvaret för folkbildningen behöver denna bygga upp ny kompetens. Dels behövs allmän folkbildningskompetens, dels specifik kompetens för studieförbund (inklusive den som riktad mot idrottsrörelsen) respektive folkhögskola. I det fall ansvaret delas och en myndighet tar över ansvar för studieförbund och en annan tar över ansvar för folkhögskola behöver båda bygga allmän kompetens kring folkbildning utöver den specifika kompetensen. Även detta talar för att samla folkbildningen inom en myndighet.

[48] Regeringsbeslut (2023). *Ökat statligt inflytande över statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund*. U2023/01468.

Särskilt om folkbildningspolitiken riktad mot idrottsrörelsen

Sedan 2007 har statens stöd till folkbildningsinsatser riktade mot idrottsrörelsen delvis förvaltats av SISU Idrottsutbildarna. I det fall en eller flera befintliga myndigheter ska ersätta nuvarande självförvaltningsmodell innebär det att också SISU Idrottsutbildarnas myndighetsuppdrag ska flyttas till myndighet. Utredningen anser att det då är naturligt att idrottens studieförbund finns i samma myndighet som övriga studieförbund.

Om ansvaret för folkbildningsanslaget skulle delas upp mellan två myndigheter – en för studieförbund och en annan för folkhögskola – skulle idrottsrörelsens folkhögskola hamna i den ena myndigheten och idrottsrörelsens studieförbund i en annan. De två delarna av idrottsrörelsens folkbildningsverksamhet skulle då hamna i olika myndigheter, trots att Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna är huvudman för utbildningen på Bosön idrottsfolkhögskola. Detta talar för att en gemensam myndighet också ur idrottsrörelsens perspektiv är att föredra framför uppdelning i två myndigheter.

I dag är SISU Idrottsutbildarna organisatoriskt nära knutet till Riksidrottsförbundet. Att avskaffa SISU Idrottsutbildarnas självförvaltningsmodell och i stället föra ansvaret till en myndighet kan innebära minskade möjligheter till samordning med övriga idrottsrörelsen. Utredningen menar dock att det inte är ett alternativ att föra SISU Idrottsutbildarnas verksamhet till Riksidrottsförbundet för att på så sätt hålla idrottsrörelsens olika delar samlad, då detta inte faller inom ramen för utredningens uppdrag att överväga ett alternativ som innebär att styrning och medelstilldelning helt eller delvis ska hanteras av en eller flera befintliga myndigheter.

I de fortsatta delarna omfattas därför den verksamhet som i dag finns inom SISU Idrottsutbildarna och idrottsrörelsens folkhögskola av de överväganden utredningen gör.

14.4.2 Befintliga myndigheter som kan vara aktuella för att ta över statsbidraget till folkbildningen

Vid redovisningen av alternativ där en eller flera myndigheter helt eller delvis ansvarar för styrning och medelstilldelning, ska utredningen även redovisa vilka uppgifter respektive alternativ innebär att myn-

digheten eller myndigheterna ska ha. Utredningen har övervägt ett flertal möjliga myndigheter (se avsnitt 14.2).

En samlad bedömning ger att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) är bäst lämpade i det fall en eller flera befintliga myndigheter ska överta Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas uppgift för fördelning, kontroll, uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen. Övriga redovisade myndigheter (Skolverket och Kulturrådet) bedöms verksamhetsmässigt angränsa till vissa delar av folkbildningen men samtidigt ligga alltför långt bort från andra delar.

Skolverket är en förvaltningsmyndighet med ansvar att styra och stödja den svenska förskolan, skolan och vuxenutbildningen. Skolverket sätter ramar för hur utbildning ska bedrivas och bedömas med hjälp av kursplaner, ämnesplaner, bedömningskriterier med mera. Skolverket fördelar vissa statsbidrag till skolverksamhet, men det är kommunerna som bär huvudansvaret för finansiering av skolväsendet.

Folkhögskolan betraktas sedan 2014 som en egen utbildningsform i det svenska utbildningssystemet. Det innebär bland annat att man inte är bunden eller styrd av de av Skolverket fastställda kursplanerna eller läroplanerna och att man använder studieomdömen i stället för betyg. I samtal utredningen fört med folkbildningsföreträdare har det framförts en oro för att denna särart skulle riskeras i det fall Skolverket skulle bli ansvarig myndighet. I det fall en myndighet skulle fördela statsbidraget till folkhögskolorna och inte också till studieförbunden är därför MYH att föredra framför Skolverket.

Kulturrådet är en förvaltningsmyndighet inom kulturområdet. Kulturrådet fördelar bidrag till verksamheter inom flera kulturområden så som teater, dans, musik och litteratur. Kulturrådet är också delaktig i utvecklingen av det regionala kulturlivet genom den så kallade samverkansmodellen. Även om en stor del av folkbildningsanslaget används till kulturell och estetisk verksamhet finns också verksamhet som ligger utanför Kulturrådets kompetensområde. Såväl studieförbundens som folkhögskolornas verksamheter spänner över många samhällsområden. Utredningen menar därför att det är rimligare att ta utgångspunkt i studieförbundens karaktär som föreningar och civilsamhällesaktörer än att definiera dem utifrån att en del av verksamheten i vissa studieförbund handlar om kultur och estetisk verksamhet. I det fall en myndighet ska överta ansvaret att fördela stats-

bidraget till studieförbunden och inte också till folkhögskolorna är därför MUCF att föredra framför Kulturrådet.

Varken Skolverket, Kulturrådet eller MYH bedöms vara aktuella att ta ansvaret för hela folkbildningsanslaget eftersom delar av verksamheten då skulle vara långt utanför respektive myndighets nuvarande kompetensområde.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)

MUCF är en medelstor myndighet som per den 31 december 2023 hade 121 anställda (103 årsarbetskrafter). Myndighetens kärnuppdrag är att ta fram och sprida kunskap om ungas levnadsvillkor och civilsamhällets förutsättningar. Inom ramen för detta arbete fördelar MUCF statsbidrag och EU-bidrag i olika former. Under 2023 fördelade myndigheten 404 miljoner kronor i statsbidrag. en minskning jämfört med åren innan (594 miljoner kronor 2022 och 512 miljoner kronor 2021). Antalet statsbidrag och inriktningen på dessa varierar från år till år.[49]

Vid myndigheten pågår i dag ett organisatoriskt översynsarbete. MUCF och Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) har fått i uppdrag att lämna förslag på organisationsförändring i samband med att regeringen prövar sammanslagningar för att minska antalet myndigheter och effektivisera statsförvaltningen.[50] Utgångspunkten är att organisationsförändringen ska träda i kraft senast den 1 januari 2026.

MUCF:s mål är att bidragsgivningen ska vara effektiv och hålla hög kvalitet. Bidragen handläggs av en särskild avdelning inom myndigheten. Kostnaden för MUCF:s hantering av statsbidragen uppgick 2023 till drygt 42 miljoner kronor. Den samlade kostnaden för MUCF:s hantering av statsbidragen ökade under 2023. Ökningen har skett inom projekt- och verksamhetsbidrag där de flesta bidragsformerna haft ökade kostnader jämfört med året innan. Det främsta skälet till kostnadsökningen är myndighetens insatser i kontroll och uppföljning av bidragen.[51]

MUCF har de senaste åren arbetat med systematiska förbättringar av bidragsgivningens kvalitet, bland annat genom att förtydliga krav på projektbeskrivningar och att stärka bidragskontrollen. Arbetet har

[49] Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. (2023). *Årsredovisning*.
[50] Regeringsbeslut (2023). *Uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring*, S2023/03010.
[51] Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. (2023). *Årsredovisning*.

bedrivits dels utifrån Statskontorets myndighetsanalys från 2017, dels utifrån Riksrevisionens rekommendationer i den revisionsrapport som beslutades 2021.[52]

MUCF följer själva upp och utvärderar sina bidrag och tar varje år fram rapporter till regeringen om organisationsbidragens, projektbidragens och verksamhetsbidragens användning och effekter.[53]

MUCF skulle vara lämpad att ta över folkbildningsanslaget riktat till hela folkbildningen, det vill säga till både studieförbunden (inklusive SISU Idrottsutbildarna) och folkhögskolorna. En sådan uppgift skulle innebära såväl fördelning av bidraget, som kontroll, avvikelsehantering, samt kontinuerlig uppföljning och utvärdering. MUCF har en nära koppling till civilsamhället och stor erfarenhet av hantering av statsbidrag i olika former. Hanteringen bedöms vara effektiv och kontrollen är riskbaserad och följer i allt väsentligt Riksrevisionens rekommendationer. Myndigheten har även stor erfarenhet av uppföljning och effektutvärdering av statsbidrag till civilsamhället.

Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH)

MYH är liksom MUCF en medelstor myndighet som per den 31 december 2023 hade 133 anställda (128 årsarbetskrafter). Myndighetens kärnuppdrag är att verka för att behoven av yrkesutbildning tillgodoses. MYH ska enligt sin instruktion pröva frågor om statsbidrag till utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan enligt förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan och till utbildningsanordnare inom konst och kultur enligt förordningen (2013:871) om stöd för konst- och kulturutbildningar och vissa andra utbildningar. Därtill prövar myndigheten frågor om statsbidrag för viss utbildning inom folkbildningen som rör tolkning och teckenspråk enligt förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk.[54] Under 2023 betalade myndigheten ut knappt fyra miljarder kronor i statsbidrag (varav 3,6 miljarder kronor för utbildningar inom yrkeshögskolan, 150 miljoner kronor för konst- och kulturutbildningar, och 50 miljoner kronor för tolkutbildningar).[55]

[52] Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2023). *Årsredovisning*. Se även Statskontoret (2017). *Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*, rapport 2017:13 och Riksrevisionen (2021). *Brister i MUCF:s handläggning av organisationsbidrag*.
[53] Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2023). *Årsredovisning*.
[54] Mottagare av detta bidrag är bland annat studieförbund och folkhögskolor.
[55] Myndigheten för yrkeshögskolan. (2023). *Årsredovisning*.

Även MYH står inför stora organisatoriska utmaningar. Myndigheten har fått i uppdrag att förbereda en ny form av gymnasial yrkesutbildning för vuxna och ska samtidigt verka för en kraftig utökning av antalet utbildningsplatser inom yrkeshögskolan.[56]

Kostnaden för MYH:s hantering av statsbidragen är något svår att uppskatta, då redovisningen av handläggningskostnad omfattar kostnader för analys av arbetslivets behov, förberedelser inför ansökan, bedömning av inkomna ansökningar, dokumentation och utvärderingar. Myndighetens totala kostnader inom verksamhetsområde yrkeshögskola uppgick under 2023 till knappt 109 miljoner kronor. För verksamhetsområdena konst- och kulturutbildningar och tolkutbildningar uppgick kostnaderna till sammanlagt drygt 14 miljoner kronor.[57]

Myndigheten arbetar aktivt med kvalitetsgranskning och uppföljning av de stödberättigade utbildningarna. Utfallet av denna granskning ingår som en naturlig del i bedömningen av om en utbildning ska ingå i yrkeshögskolan och få statsbidrag. Myndigheten arbetar även aktivt för att främja utbildningsanordnarnas eget kvalitetsarbete för att de ska öka sin förmåga att bedriva utbildningar med hög kvalitet.[58]

MYH skulle kunna vara lämpad att ta över folkbildningsanslaget riktat till folkhögskolorna. Myndigheten hanterar redan i dag ett statsbidrag riktat till folkbildningen (se ovan). Ett övertagande av folkbildningsanslaget riktat till folkhögskolorna skulle dock kräva stora förändringar i myndighetens arbetssätt, då nuvarande fokus för myndigheten ligger på utbildningar för arbetsmarknadens behov och inte för den enskilda individens behov. MYH bedöms inte vara lämpad att ta över hela folkbildningsanslaget eftersom stora delar av verksamheten då skulle vara långt utanför myndighetens nuvarande kompetensområde.

14.4.3 MUCF är den bäst lämpade myndigheten

MUCF är den av de redovisade myndigheterna som verksamhetsmässigt ligger närmast civilsamhället och därmed också folkbildningen. Detta bedömer utredningen utgör en stor fördel vid valet av myndighet. MUCF har dessutom bred erfarenhet av hantering av

[56] Myndigheten för yrkeshögskolan. (2023). *Årsredovisning*.
[57] Myndigheten för yrkeshögskolan. (2023). *Årsredovisning*.
[58] Myndigheten för yrkeshögskolan. (2023). *Årsredovisning*.

statsbidrag till civilsamhället. Hanteringen bedöms vara effektiv och kontrollen är riskbaserad och följer i allt väsentligt Riksrevisionens rekommendationer. Det är av framför allt de nu redovisade skälen som utredningen väljer att förorda att MUCF tar över ansvaret för fördelning, kontroll, uppföljning och utvärdering av statsbidraget till hela folkbildningen i det fall självförvaltningsmodellen avskaffas. Detta trots de organisatoriska utmaningar som myndigheten står inför.

Folkbildningsanslaget behöver flyttas, myndighetsinstruktionen ses över och bidragsvillkor formuleras

För att MUCF formellt ska kunna ta över ansvaret för statsbidraget till folkbildningen behöver myndighetens instruktion ses över och förtydligas. Överföringen av verksamheten och tillhörande anslag behöver beslutas av riksdagen i en budgetproposition. Det krävs även följdändringar i statsbidragsförordningen bland annat i fråga om vilket organ som ska ansvara för fördelning, kontroll, uppföljning och utvärdering av statsbidraget samt att de särskilda regleringarna om revision och förvaltningslagens tillämplighet bör upphöra att gälla. Regleringen om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde bör även den upphöra att gälla. Detsamma gäller regleringen avseende Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Även vissa angränsande regleringar, så som Specialpedagogiska skolmyndighetens rätt till avgiftsuttag för administration av det så kallade förstärkningsbidraget till folkhögskolor, bör upphöra att gälla. Specialpedagogiska skolmyndighetens administration av bidraget (ta emot och bereda ansökningar) bör i stället finansieras genom anslag (se mer under avsnitt 20.6.7). Förslag på nödvändiga författningsändringar framgår av bilaga 4 till detta betänkande.

Inför ett övertagande behöver MUCF i en myndighetsföreskrift eller på annat sätt ta ställning till hur de närmare villkoren för rätten till och fördelning av statsbidraget ska formuleras. Detta sker lämpligen genom ett särskilt uppdrag till myndigheten. Vid formuleringen av ett sådant uppdrag behöver hänsyn tas till folkbildningens särart och principen om armlängds avstånd.

Vad gäller behandling av personuppgifter har MUCF i dagsläget inte någon särskild registerförfattning. Den personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för myndighetens statsbidragsverksamhet har EU:s allmänna dataskyddsförordning som grund (artikel 6.1 e, behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning). I betänkandet SOU 2021:66 lämnades förslag på en ny lag om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället, som ett komplement till EU:s allmänna dataskyddsförordning. Förslaget har beretts inom Regeringskansliet och lett till förslag om en ny lag som överensstämmer med utredningens förslag.[59] Den föreslagna lagen gäller oavsett om det är en myndighet eller ett enskilt organ som ansvarar för handläggning av ärendena. Denna utredning bedömer att ett övertagande av statsbidraget till folkbildningen i sig inte förändrar de lagliga förutsättningarna för MUCF:s personuppgiftsbehandling.

Även vad gäller sekretess till skydd för enskildas intressen har det lämnats förslag på reglering i fråga om statligt reglerade stöd till civilsamhället.[60] Vare sig MUCF, Folkbildningsrådet eller SISU Idrottsutbildarna omfattas i dag av någon särskild sekretessregel i sin bidragsverksamhet. Utredningen bedömer att det faktum att en myndighet tar över ansvaret för statsbidraget till folkbildningen i sig inte föranleder något behov av särskilda sekretessregler.

För att säkerställa tillgång till nödvändiga administrativa verksamhetssystem inklusive diarie- och ärendehandläggningssystem behöver det vid myndigheten tillsättas en arbetsgrupp med syfte att utreda förutsättningar för detta.

En utmaning att inordna verksamheten i en befintlig myndighetsstruktur

MUCF och Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) fick i november 2023 i uppdrag att lämna förslag på en organisationsförändring där SST:s uppgifter överförs och inordnas i MUCF:s verksam-

[59] Prop. 2023/24:119. *Statens stöd till trossamfund och civilsamhället – enhetliga och rättssäkra villkor*, s. 11 f.
[60] SOU 2021:66. *Rätt mottagare – Demokrativillkor och integritet* och prop. 2023/24:119. *Statens stöd till trossamfund och civilsamhället – enhetliga och rättssäkra villkor*, s. 19.

het. Då myndigheterna inte kunde enas är svaret uppdelat i tre delar, ett gemensamt och ett för vardera myndigheten.[61]

MUCF menar i sitt svar att det finns tre vägval:

1. Att låta SST:s uppgifter fullt ut inordnas i MUCF:s instruktion och integreras i organisationen.
2. Att låta MUCF och SST kvarstå som egna myndigheter.
3. Om regeringen väljer att låta SST:s verksamhet i sin helhet gå över till MUCF och, trots utmaningarna, vill hålla ihop verksamheten så är en egen avdelning att föredra framför ett eget center.

SST bedömer att både valet att inordnas i MUCF fullt ut och att vara en avdelning snarare än ett eget center ”äventyrar statens goda relationer till trossamfunden, deras tillit, samt SST:s roll som expertmyndighet och möjligheter att arbeta med viktiga frågor gällande social hållbarhet, religionsfrihet, krisberedskap och totalförsvar”. SST förordar att myndigheterna inte slås samman, men om en sådan måste göras bör det ske genom att ett center för trossamfundsfrågor inrättas under MUCF.

Utredningen gör bedömningen att samma vägval finns i det fall folkbildningen ska överföras till MUCF och folkbildningens aktörer skulle se liknande farhågor som de SST redovisar.

MYH kan vara ett alternativ för statsbidraget riktat till folkhögskolorna

I det fall studieförbundsverksamhet och folkhögskoleverksamhet ska delas på två myndigheter förordar utredningen att MUCF får ansvar för studieförbunden och MYH för folkhögskolorna. Detta är ett alternativ som utredningen har övervägt, men valt att inte föra fram som alternativ till självförvaltningsmodellen. Skälen för detta är:

[61] Myndigheten för ungdomspolitik och civilsamhället, Myndigheten för stöd till trossamfund (2024). *Uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring, Utredning av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Myndigheten för stöd till trossamfund*, Regeringsbeslut S2023/03010 (delvis).

- att folkbildningen då splittras i två delar. Folkhögskolor och studieförbund är nära kopplade till varandra genom folkbildningstraditionen och folkbildningens särskilda pedagogik och frihet. Därutöver finns en organisatorisk gemenskap genom att flera av civilsamhällets organisationer både driver folkhögskolor och studieförbund. Genom att dela upp folkbildningen i två befintliga myndigheter skulle såväl den ideella som den organisatoriska gemenskapen undermineras,
- att det på sikt kan komma att riskera folkhögskolans särart. Folkhögskolan skiljer sig tydligt från övrig verksamhet inom MYH:s område. Folkhögskolan har fokus individens behov, medan yrkeshögskola har fokus på arbetsmarknadens behov.

I det fall regeringen trots detta väljer att ge MYH uppdraget att ansvara för statsbidraget till folkhögskolorna bör regeringen överväga om och i så fall hur man ska vidta särskilda åtgärder för att värna folkhögskolans särart.

Ytterligare åtgärder i det fall regeringen överför ansvaret för statsbidraget till MUCF

I det fall utredningens huvudförslag inte ska genomföras och ansvaret för statsbidraget till folkbildningen i stället i enlighet med det alternativa förslaget överförs till MUCF behöver regeringen vidta ett antal åtgärder enligt följande.

- Genomföra och föreslå nödvändiga ändringar i författningar (se ovan).
- Överväga om Folkbildningsrådets övriga författningsreglerade uppgifter som inte direkt är avhängiga hanteringen av statsbidraget ska kvarstå och i så fall också hur finansieringen för detta ska gå till (till exempel 15 § tredje stycket förordningen [2015:218] om statsbidrag till folkbildningen, 10 a § andra stycket förordningen [2011:1162] med instruktion för Myndigheten för yrkes-

högskolan och 3 kap. 1 § andra stycket studiestödsförordningen [2000:655]).[62]

- Säkerställa övergångslösning när Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ansvarar för statsbidraget under tiden kapacitet byggs upp på myndigheten.
- Säkerställa att myndigheten kan bygga upp erforderlig kompetens.
- Säkerställa att myndigheten får tillgång till nödvändiga administrativa verksamhetssystem.

Därutöver bör regeringen så som noterats under avsnitt 14.4.1 överväga om och i så fall hur armlängds avstånd mellan politiska beslut och folkbildningens verksamhet ska säkerställas.

[62] Här kan också nämnas eventuellt kvarvarande uppgifter enligt SFS 2015:521. *Förordning om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare*. Eftersom anslaget för detta statsbidrag togs bort inför budgetåret 2024 gör utredningen dock bedömningen att eventuellt kvarvarande uppgifter enligt förordningen bör vara omhändertagna innan ikraftträdandet av detta alternativa förslag. Även enligt SFS 2021:797. *Förordning om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå* har Folkbildningsrådet en uppgift som yttrandeinstans (4 §). Denna förordning upphör dock att gälla den 20 januari 2025 varför även denna uppgift bör vara omhändertagen innan ikraftträdandet av detta alternativa förslag.

15 En ny modell för uppföljning och utvärdering

I utredningens uppdrag ingår att föreslå en modell för regelbunden uppföljning av statsbidraget till folkbildningen. Folkbildningsutredningen tolkar uppdraget så att den modell som syftas på i direktivet även innefattar utvärdering av statens stöd till folkbildningen. Därför kallar utredningen den nya föreslagna modellen för uppföljnings- och utvärderingsmodell.[1]

I det här kapitlet presenterar utredningen förslag på en ny modell. Kapitlet inleds med en bakgrund som syftar till att sätta in utredningens bedömningar och förslag i ett större sammanhang.

15.1 Uppföljning och utvärdering är viktiga verktyg

Uppföljning och utvärdering är nödvändiga inslag i all statlig bidragsgivning. Dels ska uppföljning och utvärdering ge staten underlag för att kunna bedöma om insatser och resurser används på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, dels bidrar uppföljning och utvärdering till ökad insyn, transparens och legitimitet för skattefinansierad verksamhet. Även om det i dag sker en viss uppföljning och utvärdering av folkbildningen har behovet av en mer ändamålsenlig statlig utvärdering lyfts vid flera tillfällen sedan självförvaltningsmodellen infördes.[2]

[1] Med *utvärdering* menar utredningen en systematisk bedömning av en pågående eller avslutad insats, med *uppföljning* menas en datainsamling och statistikproduktion och med *analys* menas en grundlig uppdelande undersökning. Närmare beskrivning av begreppen finns i kapitel 7.
[2] Till exempel SOU 2004:30. *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor*. Riksrevisionsverket (1999). *Folkbildning – styrning och kontroll,* RRV 1999:44. SOU 2004:30. *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor*.

15.1.1 Staten har olika möjligheter att organisera uppföljning och utvärdering

Eftersom uppföljning och utvärdering utgör viktiga verktyg för att kunna bedöma om statens resurser används på bästa sätt för att nå målen för verksamheten, har alla myndigheter under regeringen ett visst ansvar för att följa upp och/eller utvärdera sin verksamhet, samt lämna den informationen till regeringen. Uppföljnings- och utvärderingsansvaret varierar dock stort mellan olika myndigheter, och därmed även regeringens tillgång till utvärderingar för de olika politikområdena. Vissa politikområden är relativt välförsörjda, medan resurserna är mindre på andra områden.[3]

Nedan beskrivs på övergripande sätt hur uppföljnings- och utvärderingsarbetet är organiserat inom staten och vilka möjligheter staten har när det gäller tillgång till uppföljning och utvärdering av statliga eller statligt finansierade verksamheter.

Samtliga myndigheter följer upp sin verksamhet i resultatredovisningen

Alla myndigheter har ett grundläggande ansvar för att följa upp sin verksamhet. Det följer av kravet i förordning (2000:65) om årsredovisning och budgetunderlag. Enligt förordningen ska alla myndigheter årligen lämna en resultatredovisning till regeringen. I resultatredovisningen ska myndigheterna analysera och bedöma verksamhetens resultat och dess utveckling utifrån myndighetens uppgifter samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Från och med 2019 ska myndigheterna också beskriva utvecklingen med hjälp av resultatindikatorer.

Vissa myndigheter har tilldelats särskilda uppföljnings- och utvärderingsuppdrag

Utöver resultatredovisningar har många myndigheter dessutom specifika uppdrag att utvärdera verksamheten inom sina respektive ansvarsområden. Uppföljnings- och/eller utvärderingsuppdraget tilldelas

[3] Statskontoret 2002:20. och 2002:21. *Utvärderingar och politik. Hur använder regeringen utvärderingar?*

antingen genom myndighetens instruktion, regleringsbrev, eller genom lag eller förordning.

Särskilda uppföljnings- och utvärderingsuppdrag kopplade till specifika bidrag

I många fall innefattar hanteringen av statsbidrag också en uppgift att följa upp och utvärdera bidraget. Det innebär med andra ord att det inte är hela myndighetens verksamhetsområde som ska följas upp eller utvärderas utan bara den verksamheten som finansieras med det specifika statsbidraget.

Uppgiften kan i förordningen vara formulerad på olika sätt. Det vanligaste är dock att bidragsgivare i sin årsredovisning redogör för vilka som har fått bidrag, med vilka belopp och för vilka ändamål, och även lämnar en sammanfattande redogörelse för vad bidragen har använts till och, om möjligt, en bedömning av bidragets effekter i förhållande till dess syfte.[4] I enstaka fall förekommer att regeringen ställer krav på myndigheten att genomföra en oberoende utvärdering av bidragsgivningen och dess effekter.[5]

Som beskrivs i kapitel 7 har Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna i uppgift, enligt förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen, att genomföra uppföljning och utvärdering. Enligt 15 § ska Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till statens syften och de villkor som föreskrivits för att statsbidrag ska lämnas.

Inom vissa områden finns oberoende analys- och utvärderingsmyndigheter

Utöver de uppföljningar och utvärderingar som verksamhetsansvariga aktörer själva genomför har staten också behov av mer oberoende uppföljningar, analyser, utredningar och utvärderingar. Därför har regeringen ett antal myndigheter som är fristående från politikens

[4] Till exempel SFS 2011:65. *Förordning om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer*, SFS 2022:722. *Förordning om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete*.
[5] Till exempel SFS 2011:1062. *Förordning om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området*, SFS 2022:257. *Förordning om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet*, SFS 2023:168. *Förordning om statsbidrag för kvinnors och flickors organisering.*

genomförande men som antingen på eget initiativ eller på regeringens uppdrag genomför analyser och utvärderingar inom olika politikområden.[6]

Gemensamt för dessa myndigheter är att deras kärnverksamhet handlar om analys, utredning och utvärdering och att de inte är ansvariga för genomförandet av den verksamhet som analyseras och utvärderas. Vid inrättandet av de olika analys- och utvärderingsmyndigheterna har framför allt vikten av oberoende betonats. I flera av dessa myndigheter finns ett vetenskapligt råd som syftar till att tillföra kompetens i vissa frågor, exempelvis metodval, bidra till kvalitetssäkring men också för att föra in aktuell forskning till myndigheterna.[7]

Regeringen styr vilka uppgifter analys- och utvärderingsmyndigheterna ska ha i dessa myndigheters instruktioner. Därutöver kan regeringen styra vad myndigheterna ska göra genom regeringsuppdrag, antingen i myndigheternas regleringsbrev eller som särskilt regeringsuppdrag. Myndigheterna är i olika utsträckning uppdragsstyrda. I de flesta fall är dessa myndigheter även ålagda att kommunicera sina resultat.

Det finns i dag nio sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheter: Brottsförebyggande rådet (Brå), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Myndigheten för kulturanalys (MYKA), Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys), Myndigheten för Vård- och omsorgsanalys, Totalförsvarsanalys, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) och Trafikanalys. Den senast tillkomna utvärderingsmyndigheten är Totalförsvarsanalys som inrättades 1 januari 2023.

Inom ramen för en pågående utredning om mindre myndigheters uppgifter och organisering genomförs också en översyn av analys- och utvärderingsmyndigheter. Den utredningen har fått i uppdrag att analysera hur behovet av analys och utvärdering av statlig och annan offentlig verksamhet och av reformer, kan tillgodoses genom att de befintliga analys- och utvärderingsmyndigheterna samlas i färre myndig-

[6] Utöver de sektorsansknutna analys- och utvärderingsmyndigheterna finns också ett par centrala utvärderingsmyndigheter, Statskontoret och Ekonomistyrningsverket, som genomför utredningar inom alla sektorer på uppdrag av regeringen. Även Riksrevisionen kan i vissa fall betraktas som utvärderingsmyndighet även om de inte står under regeringen och genomför sina granskningar helt på eget initiativ.
[7] SOU 2021:103. *Totalförsvarsanalys – en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering*, s. 39.

heter. Den ska också analysera om det finns uppgifter vid andra myndigheter som bör flyttas till analys- och utvärderingsmyndigheter.[8]

Varaktiga analyskommittéer är relativt sällsynta

Regeringen har också möjlighet att tillsätta kommittéer. Kommittéer kan tillsättas när regeringen behöver en särskilt fördjupad utredning innan en proposition kan tas fram, eller när regeringen inom ett visst politikområde behöver en varaktig analysverksamhet som är enkel att inrätta, är oberoende och samtidigt ligger nära det politiska beslutsfattandet. Till exempel är Expertgrupp för studier i offentlig ekonomi (ESO) och Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) så kallade varaktiga analyskommittéer. Det som skiljer analyskommittéerna från de fristående utvärderingsmyndigheterna är att de inte tar några uppdrag från regeringen. Kommittédirektiven pekar ut inom vilka områden kommittéerna ska verka, men det är kommittéerna själva som identifierar vilka konkreta frågor de ska ägna sig åt. Vanligtvis ger analyskommittéerna uppdrag till andra relevanta aktörer, oftast forskare, att genomföra studierna.[9]

15.1.2 Samtliga statliga stöd till civilsamhället bör utvärderas

Uppföljning och utvärdering utgör viktiga delar i all verksamhetsstyrning. Ibland kan det dock finnas behov av att följa upp och utvärdera en särskild insats eller ett specifikt verktyg som används i verksamheten.

Statsbidrag är ett vanligt förekommande verktyg för regeringen om den vill styra, utveckla och stimulera en viss verksamhet. Till exempel fördelar staten årligen genom statsbidrag drygt 20 miljarder kronor till civilsamhällets organisationer.[10] Villkor för bidragen, exempelvis syfte och vilka insatser som bidraget får användas för, beskrivs i lag, förordning eller regleringsbrev. Bidragsgivningen till civilsamhället har traditionellt baserats på tillit vilket betyder att det funnits ett ut-

[8] Dir. 2023:132. *En översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering*; Dir. 2024:23. *Tilläggsdirektiv till utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering* (Fi 2023:08).
[9] Statskontoret (2019). *Udda fåglar i kommittéväsendet*. s. 61–74.
[10] Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället.* RiR 2023:7, s. 6.

brett förtroende för att statsbidraget används till det som varit syftet med bidraget.

Mot bakgrund av de ständigt förändrade samhällsekonomiska och statsfinansiella förutsättningarna behöver regeringen med jämna mellanrum ompröva och omprioritera statens utgifter.[11] Det är av denna anledning regeringen i sin proposition om civilsamhället bedömer att samtliga statliga bidrag till det civila samhällets organisationer, med undantag för organisationsbidragen, bör analyseras och utvärderas utifrån resultat och effekter. Effektmätningar och utvärderingar är bra att ta del av för både bidragsgivare och bidragstagare. Det kan också finnas behov av att utvärdera statsbidraget i form av förordningens konstruktion och ändamålsenlighet, exempelvis förordningens bestämmelser om bidragsvillkor, kontroll och uppföljning med mera. Vidare framgår av propositionen att alla bidragssystem bör omfattas av oberoende utvärderingar men att formerna och intervallen för dessa kan se olika ut beroende av bidragens karaktär och omfattning.[12]

15.1.3 Uppföljning och utvärdering är nödvändiga i en målstyrd verksamhet

Genom självförvaltningsmodellen har folkbildningsaktörerna en stor frihet att utforma och genomföra sin verksamhet. För att säkerställa att denna frihet förvaltas väl och att statsbidraget används ändamålsenligt, behövs utöver ett löpande kontrollarbete även en välfungerande uppföljning och utvärdering. Av förarbetena till budgetlagen framgår bland annat att ”en långtgående delegering av befogenheter förutsätter en ökad uppföljning och rapportering samt en kontroll i efterhand av vilka resultat och effekter som uppnåtts”.[13]

I samband med självförvaltningsreformen 1991 när folkbildningen gick från regelstyrning till målstyrning, poängterades att oavsett hur en verksamhet styrs är uppföljning och utvärdering viktiga instrument för att man ska kunna bilda sig en uppfattning om graden av måluppfyllelse. ”Med en verksamhet, vars resultat främst skall värde-

[11] Prop. 1995/96:220. *Lag om statsbudgeten.* s. 21.
[12] Prop. 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*, s. 138.
[13] Prop. 1995/96:220. *Lag om statsbudgeten.* s. 21.

ras i relation till de mål som är fastställda för statligt bidrag, blir uppföljning och utvärdering en absolut nödvändighet”.[14]

Men uppföljning och utvärdering tjänar även andra syften. De erfarenheter och kunskaper som skaffas genom uppföljning och utvärdering av redan genomförd verksamhet ska också fungera som vägledning för kommande politiska beslut, och som underlag för att förbättra och utveckla verksamheten.

15.1.4 Behovet av en mer ändamålsenlig statlig utvärdering av folkbildningen har uppmärksammats vid flera tillfällen

Uppföljning och utvärdering av folkbildningen ska säkerställa att statens bidrag används i enlighet med de intentioner som staten beslutat om. Folkbildningsverksamheten har utretts och utvärderats i olika omfattning vid ett flertal tillfällen. Alla dessa utvärderingar har kommit fram till att den verksamhet som folkhögskolor och studieförbund genomför uppfyller statens syften med statsbidraget.[15] Samtidigt har kritik framförts att de tre statliga utvärderingar som genomförts inte lyckats prestera heltäckande utvärderingar, de har endast fokuserat på vissa delar av folkbildningen. I flera av utredningarna har kritik riktats mot utformningen och genomförandet av utvärderingar.[16] En återkommande brist som lyfts fram i flera utredningar är dålig tillgång till oberoende utvärderingar.

Olika förslag på utvärderingsmodeller har presenterats men inget av dem har förverkligats

Trots flera tidigare förslag på utvecklad uppföljning och utvärdering av folkbildningen saknas än i dag ett långsiktigt system för regelbunden oberoende utvärdering av statens stöd till folkbildningen.[17]

[14] Prop. 1990/91:82. *om folkbildning*. s. 40.
[15] Till exempel Statskontoret (2018). SOU 1996:159. *Folkbildningen – en utvärdering*, SOU 2004:30. *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor*. Slutbetänkande av Utredningen för statens utvärdering av folkbildningen.
[16] Se till exempel Riksrevisionsverket (1999). *Offentlig förvaltning i privat regi*, RRV 1999:44, SOU 2004:30. *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor. Slutbetänkande av Utredningen för statens utvärdering av folkbildningen.*
[17] Dir. 2022:75. *Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden*.

Som en följd av 2012-års folkbildningsutredning[18], som till stora delar handlade om just utvärdering, föreslog regeringen en ny modell för statlig utvärdering av folkbildningen. Regeringen bedömde att med hänsyn till storleken på stödet och folkbildningens viktiga roll i samhället behövdes mer regelbundna utvärderingar än de som dittills hade genomförts. Den nya föreslagna modellen ansågs möjliggöra en effektredovisning av statsbidraget och bedöma effekterna i förhållande till de syften som riksdagen har beslutat om. Regeringen föreslog att statliga myndigheter skulle ansvara för utvärderingen av folkbildningen: Statskontoret skulle genomföra en första samlad utvärdering av folkbildningen med relevanta underlag från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och Myndigheten för kulturanalys (MYKA).[19]

Myndigheten för kulturanalys fick i december 2013 i uppdrag från regeringen att lämna förslag på hur en regelbunden utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen skulle kunna utformas. I december 2014 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att genomföra en samlad utvärdering av folkbildningen utifrån de fyra syftena med statsbidraget till folkbildningen.[20] Samtidigt som Statskontoret fick uppdraget att utvärdera folkbildningen tilldelades de också uppdrag att lämna förslag på modell för utvärdering, inklusive ett indikatorsystem, samt förslag på möjliga utförare av uppdraget.[21]

Såväl MYKA som Statskontoret redovisade förslag på utvärderingsmodeller inom sitt respektive uppdrag, 2014 respektive 2018. Dåvarande regering gick dock inte vidare med förslagen.[22]

Även de två första folkbildningsutredningarna efter reformen 1991 behandlade frågan om extern utvärdering. I den första statliga folkbildningsutredningen från 1996 betonades att utvärderingen bör utföras av aktörer som har en oberoende ställning i förhållande till den verksamhet och de aktörer som ska utvärderas. I efterföljande proposition bedömde regeringen att folkbildningen bör följas upp och utvärderas mer regelbundet än tidigare, förslagsvis vart femte år. Regeringen ansåg också att den statliga utvärderingen behövde för-

[18] SOU 2012:72. *Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering*.
[19] Prop. 2013/14: 172. *Allas kunskap – allas bildning.* s. 34.
[20] Prop. 2013/14: 172. *Allas kunskap – allas bildning*.
[21] Statskontoret (2018). *Folkbildningen – ett förslag till utvärderingsmodell utifrån syftena med statsbidraget*, U2018/02542.
[22] Myndigheten för kulturanalys (2014). *Förslag till utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen. Redovisning av ett regeringsuppdrag*; Statskontoret (2018). *Folkbildningen – ett förslag till utvärderingsmodell utifrån syftena med statsbidraget*, U2018/02542.

nyas och breddas så att den dels skulle få ett tydligt parlamentariskt inflytande, dels skulle bidra till en mångsidig genomlysning av folkbildningens betydelse för samhället.[23] I propositionen från 2007 föreslog regeringen att formerna för statens utvärdering av folkbildningen skulle modifieras, och att utvärderingen i fortsättningen skulle utformas som tätare återkommande studier av mer begränsad omfattning.[24]

15.2 Uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen bör utvecklas

Utredningens bedömning: Uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen bör utvecklas. Det bör etableras en stadigvarande och långsiktig struktur för en extern oberoende utvärdering av statens stöd till folkbildningen.

Skälen för utredningens bedömning

Det samlade kunskapsunderlaget är inte tillräckligt

Även om det varje år publiceras ett relativt stort antal statistik- och analysrapporter om folkbildningen bedömer utredningen att nuvarande uppföljning och utvärdering inte ger tillräckligt underlag för att bedöma statsbidragets samlade effekter och måluppfyllnad.

Regeringens resultatuppföljning är ensidig

Redan i propositionen från 1997 konstaterades att det inte är tillräckligt att följa upp volymer och annan statistisk information, och att det varken ger staten eller folkbildningen det underlag som är nödvändigt för att bedöma folkbildningens utveckling.[25] Än i dag sker regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen i huvudsak med kvantitativa resultatindikatorer som främst beskriver den verksamhet som genomförts. Trots att flera av indikatorerna utgör relativt trubbiga mått utgör de i stort sett det enda underlaget för reger-

[23] Prop. 1997/98:115. *Folkbildning*. s. 23.
[24] Prop. 2005/06:192. *Lära, växa, förändra, Regeringens folkbildningsproposition*. s. 54.
[25] Prop. 1997/98:115. *Folkbildning*. s. 24.

ingens bedömning av måluppfyllelsen. Utredningen menar att det finns en stor risk att kvantitativa indikatorer endast ger en begränsad bild av verksamheten, och att det vore önskvärt att komplettera indikatorredovisningen med resultat från uppföljningar och utvärderingar. En närmare analys av indikatorerna finns i kapitel 13.

Folkbildningsaktörerna gör utvärderingar men det finns få kvalitativa undersökningar och inga effektstudier

Även om Folkbildningsrådet publicerar ett stort antal statistik- och analysrapporter om olika aspekter av folkbildningen (se kapitel 7) bedömer utredningen att nuvarande uppföljning och utvärdering ger begränsade underlag för att bedöma statsbidragets effekter för individ och samhälle. Enligt Folkbildningsrådet görs i rådets årligen publicerade ”Samlad bedömning” ett försök att peka på hur statens syften har uppnåtts och man presenterar ett antal effektdimensioner.

Utredningen har inte kunnat ta del av några fördjupade utvärderingar av bidragets samhällseffekter där kontrafaktiska ansatser[26] eller kontrollgrupper har använts, eller där exempelvis kostnaderna för statsbidragsfinansierade folkbildningen vägts in i bilden. Effektutvärderingar av hög kvalitet förutsätter förvisso en god datatillgång (till exempel paneldata), hög metodkunskap och stora resurser vilket kan förklara bristen på sådana utvärderingar men utredningen anser att det är angeläget att utveckla sådana metoder. Det har även tidigare påtalats att om man vill utveckla folkbildningsarbetet med hjälp av utvärderingar behövs effektutvärderingar som förklarar hur vissa effekter uppstår, det vill säga identifierar de mekanismer och förutsättningar som gör effekterna möjliga.[27]

Utredningens genomgång av uppföljnings- och utvärderingsrapporter som publicerats under 2010–mars 2024 visar att Folkbildningsrådet har publicerat rapporter med såväl kvantitativa som kvalitativa inslag. Utredningen har av tidsskäl inte gjort en djupare analys av varje enskild analysrapport men av kartläggningen framgår att det finns begränsat med effektstudier. Även om vissa enkätundersök-

[26] Kontrafaktisk metod innebär att man undersöker om effekten, dvs. förändringen som inträffar som en följd av en genomförd insats, har uppstått just på grund av insatsen eller om den hade uppstått även utan insats.
[27] Folkbildningsrådet (2016). *Folkbildningens frihet och värde. Metaperspektiv på folkhögskolor och studieförbund.* s. 171.

ningar har gjorts för att exempelvis fånga deltagarnas upplevelser är det svårt att få en helhetsbild om effekterna av folkbildningen.

Även i metaanalysen 2016 konstaterades att ingen av de 27 granskade utvärderingarna som fokuserat på effekter av folkbildning, har använt metoder som försöker fastställa orsakssamband mellan folkbildningens aktiviteter och förändringar i deltagarnas situation.[28]

Få studier av folkbildningsstödet inom idrott

Utredningens kartläggning av uppföljnings- och utvärderingsarbetet på SISU Idrottsutbildarna visar att det saknas en struktur och systematik att regelbundet utvärdera folkbildningens effekter inom idrottsrörelsen. Sedan SISU Idrottsutbildarna blev ett eget studieförbund 2007 har bara tre studier (utöver återrapporteringskraven enligt riktlinjerna) genomförts.

Oregelbundna statliga utvärderingar

Förändringar i omvärlden medför att förutsättningarna för statens finanser och politik förändras kontinuerligt. Detta innebär i sin tur att riksdag och regering behöver ett regelbundet och systematiskt framtaget besluts- och kunskapsunderlag för att kunna bedöma om statens insatser, i det här fallet statsbidraget till folkbildningen, fortsatt är motiverat, både till storlek och inriktning.[29]

Även om Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna varje år återrapporterar sin verksamhet till regeringen och regeringen i sin tur resultatredovisar till riksdagen saknas en regelbundenhet i de mer övergripande statliga utvärderingarna. Sedan 2014 finns riksdagsbeslut på att det ska genomföras en regelbunden statlig utvärdering av folkbildningen. Men som redogjorts för i kapitel 7 har de statliga utvärderingarna inte genomförts enligt de tidsintervaller som riksdagen tidigare beslutat om. Sedan 1991 års reform har tre statliga utvärderingar av folkbildningen genomförts.[30] Det har gått mellan fem

[28] Folkbildningsrådet (2016). *Folkbildningens frihet och värde. Metaperspektiv på folkhögskolor och studieförbund.* s. 154.
[29] Prop. 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*.
[30] En ytterligare statlig utvärdering SOU 2012:72. *Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering* slutredovisades 2012 men den var inte en utvärdering av folkbildningen utan en utvärdering av folkbildningens utvärderingsmodell.

och fjorton år mellan de olika statliga utredningarna. Under fjorton år hinner det hända mycket inom såväl omvärlden och politiken som inom folkbildningen vilket borde vara en tillräcklig anledning till mer regelbundna och frekventa analyser och utvärderingar.

Staten bör ha tillgång till regelbunden utvärdering som genomförs av de som inte arbetar med verksamheten

Det är viktigt att kunskapsunderlag till regeringen belyser frågeställningar utifrån ett empiriskt, sakligt och opartiskt perspektiv. När utvärderingar utförs av aktörer som inte är fristående från det område som utvärderas kan det vara svårt att identifiera och värdera brister i den egna verksamheten.[31] Utredningen bedömer att folkbildningens nuvarande styrmodell, som innebär att det är medlemmarna som beslutar hur bidragen ska fördelas, kontrolleras och följas upp, för med sig ett särskilt behov av oberoende utvärderingar och analyser.

Det flesta analyser och utvärderingar i dag görs av aktörerna själva, det vill säga av dem som också ansvariga för genomförandet av verksamheten. Även om såväl Folkbildningsrådet som SISU Idrottsutbildarna i stora delar av sitt utvärderingsarbete har vänt sig till forskare som är fristående från folkbildningen är det folkbildningsaktörerna själva som beslutar om vilka studier man genomför, av vem och vad som publiceras. 2012-års folkbildningsutredning bedömde att Folkbildningsrådets utvärderingar dittills hade primärt haft ett främjande syfte, snarare än ett oberoende och kontrollerade. Utredningen bedömde att detta var anmärkningsvärt då rådet sedan 2009 hade haft en utvärderingsstrategi som skulle ha ökad fokus på just oberoende.[32]

Trots tidigare kritik saknas det fortfarande en stadigvarande struktur för oberoende utvärdering av folkbildningen

Trots flera tidigare förslag på utvecklad uppföljning och utvärdering av folkbildningen saknas än i dag ett långsiktigt system för extern regelbunden utvärdering av statens stöd till folkbildningen.[33]

[31] Dir. 2024:23. *Tilläggsdirektiv till utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering* (Fi 2023:08).
[32] SOU 2012:72. *Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering.*
[33] Dir. 2022:75. *Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden.*

Eftersom Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna är ideella organisationer som utför myndighetsuppgifter, har regeringen mer begränsade möjligheter att följa upp och utvärdera folkbildningen, jämfört med flera andra politikområden. Dels kan regeringen inte i samma utsträckning ge uppföljnings- och utvärderingsuppdrag till ideella organisationer som till myndigheter, dels täcks folkbildningsområdet inte in av någon befintlig analys- eller utvärderingsmyndighet.[34]

Oberoende utvärderingar förekommer i många andra sektorer

Inom många andra politikområden har regeringen inrättat sektorsanknutna analysmyndigheter när det funnits ett behov av att förbättra tillgången till oberoende kunskapsunderlag i förhållande till de som genomför verksamheten.[35] Regeringen har också uttalat i den förvaltningspolitiska propositionen att när det inför vissa beslut krävs fördjupade analyser av en verksamhets effekter och effektivitet, bör dessa utföras av någon annan än de berörda myndigheterna.[36]

Tydligare styrning av utvärderingsarbetet vid jämförbara styrmodeller

Utöver Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna finns två andra privaträttsliga organ som genom lag tilldelats myndighetsuppgift i form av fördelning och uppföljning av statsbidrag: Svenskt Friluftsliv och Sveriges Riksidrottsförbund. Hur redovisning, uppföljning och utvärdering av statsbidraget till friluftsorganisationer respektive idrotten ska ske framgår av respektive bidragsförordning: förordning (2010:2008) om statsbidrag till friluftsorganisationer samt förordning (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet.

[34] Myndigheten för kulturanalys genomför utvärderingar av kulturområdet där delar av folkbildningsverksamheten belyses, däremot gör myndigheten inga utvärderingar av folkbildningsområdet som helhet.
[35] Dir. 2017:79. *Utredning om regeringens analys- och utvärderingsresurser.*
[36] Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 72 och s. 112.

Bidraget till friluftsorganisationer fördelas av Svenskt Friluftsliv men utvärderas av Naturvårdsverket

Gällande bidraget till friluftsorganisationer har utvärderingsuppdraget tilldelats Naturvårdsverket. Det är Svenskt Friluftsliv som i sin årsredovisning ska göra en samlad redovisning av vilka som har fått bidrag, med vilka belopp och för vilka ändamål. En sammanfattande redogörelse för vad bidragen har använts till och en bedömning av i vilken utsträckning som ändamålen med bidragen har nåtts ska lämnas till regeringen av Naturvårdsverket.[37] Naturvårdsverket ska även, om det är möjligt, göra en bedömning av de samlade bidragens effekter i förhållande till syftet med bidragen[38].

I praktiken handlar det om att Svenskt Friluftsliv årligen sammanställer en rapport uppgifter om antalet sökande, beviljande, beviljade belopp och beviljandegraden samt de redovisningar som bidragsmottagare lämnat till dem. Naturvårdsverket gör med utgångspunkt i denna återrapportering en samlad bedömning av bidragets användning och effekter, som de sedan tillsammans med rapporten från Svenskt Friluftsliv lämnar till regeringen. Den årliga skrivelsen från Naturvårdsverket utgör dock det enda kunskapsunderlaget om statsbidraget till friluftsorganisationer som Naturvårdsverket producerar.[39]

Centrum för idrottsforskning har tilldelats ansvar att genomföra en regelbunden och långsiktig uppföljning av statens stöd till idrotten

Formerna och ansvaret för rapportering, uppföljning och utvärdering av stödet till idrotten är likt bidraget till friluftsorganisationer reglerad i bidragsförordningen men ansvarsfördelningen mellan aktörerna skiljer sig från det som gäller för statsbidrag till friluftsorganisationer och bidrag till folkbildning.

Enligt 9 § förordning (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet ska Riksidrottsförbundet i sin årsredovisning lämna en samlad redovisning av vilka som har fått bidrag, med vilka belopp och för vilka ändamål. Riksidrottsförbundet ska utöver årsredovisningen

[37] 14–15 § SFS 2010:2008. *Förordning om statsbidrag till friluftsorganisationer*.
[38] Enligt 2 § i SFS 2010:2008. *Förordning om statsbidrag till friluftsorganisationer* är syftet med statsbidrag enligt denna förordning att stödja att människor organiserar sig för vistelse i naturen och utövande av friluftsliv med allemansrätten som grund samt att ge alla människor möjlighet att genom friluftsliv få naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om naturen och miljön.
[39] Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2024-02-07.

varje år lämna en sammanfattande redogörelse för vad bidragen har använts till och en bedömning av statsbidragets effekter i förhållande till syftet med bidraget.

Av förordningen framgår också att Centrum för idrottsforskning (CIF) vid Gymnastik- och idrottshögskolan ska genomföra en regelbunden och långsiktig uppföljning av statens stöd till idrotten.

Riksidrottsförbundet är alltså ansvarig att genomföra det som både Svenskt Friluftsliv och Naturvårdsverket gör medan CIF regelbundet ska göra en långsiktig uppföljning. Uppföljningen består av en fortlöpande bevakning av det statliga idrottsstödets betydelse utifrån ett indikatorsystem, tematiska fördjupningsstudier i teman som regeringen bestämmer samt bevakning av forskningsresultat med relevans för statens stöd till idrotten.[40]

15.3 En ny modell för uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen ska införas

Utredningens förslag: En ny modell för uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen ska införas. Uppföljning och utvärdering ska fortsatt ske på tre olika nivåer men den externa oberoende utvärderingen ska bli mer regelbunden och mer omfattande än den hittills varit.

15.3.1 Syftet med den nya modellen

Det primära syftet med en ny uppföljnings- och utvärderingsmodell är att säkerställa att riksdag och regering regelbundet förses med relevanta och aktuella beslutsunderlag för att kunna bedöma resultat av den statsbidragsfinansierade folkbildningen. Det är även viktigt att regeringen och riksdag får information om eventuella effekter till följd av de insatser som vidtagits.[41] Utöver det ger ett utökat kunskapsunderlag regeringen möjlighet att utveckla resultatredovisningen till riksdagen.

Därutöver är det också viktigt att medborgare och skattebetalare får ökad insyn i skattefinansierad verksamhet.

[40] Centrum för idrottsforskning (2024). *Årsredovisning för 2023*, s. 10.
[41] SOU 2018:79. *Analyser och utvärderingar för effektiv styrning*, s. 219.

15.3.2 Utgångspunkter för utformningen av modellen

Utredningens direktiv har särskilt lyft fram avsaknaden av regelbunden extern utvärdering av statens stöd till folkbildningen. Vidare har poängterats att ”uppföljning ska säkerställa att statens bidrag används enligt folkbildningens syften”. Mot bakgrund av detta har utredningens fokus i utformningen av en ny modell varit på den externa utvärderingen, det vill säga den utvärdering som inte görs av Folkbildningsrådet eller SISU Idrottsutbildarna själva. Men eftersom uppföljning och utvärdering tjänar fler syften än bara statens behov av underlag är utredningens utgångspunkt att den externa oberoende utvärderingen ska utgöra ett komplement till den utvärderingen som redan i dag görs av folkbildningsaktörerna själva.

I utredningens bedömning av hur en framtida uppföljnings- och utvärderingsmodell bör se ut har hämtats kunskap och information från tidigare utredningar som lämnat förslag på en utvärderingsmodell för folkbildningen och för statens stöd till idrotten.[42] Allmänna kriterier för en ändamålsenlig uppföljnings- och utvärderingsverksamhet har också beaktats.[43]

Inom ramen för en pågående utredning om mindre myndigheters uppgifter och organisering genomförs också en översyn av analys- och utvärderingsmyndigheterna.[44] Översynen syftar till att genom sammanslagningar förbättra verksamheten utan att statens utgifter för analys och utvärdering ökar. Folkbildningsutredningen tolkar därför regeringens ambitioner som att en huvudinriktning bör vara att använda befintliga analys- och utvärderingsmyndigheter. Översynen omfattar också de myndigheter som berörs av folkbildningsutredningens förslag. Eftersom uppdraget ska redovisas i december 2024 utgår folkbildningsutredningen från nuvarande organisering av analysmyndigheterna, och förordar att den pågående utredningen beaktar folkbildningsutredningens förslag.

[42] SOU 2012:72. *Folkbildningens samhällsvärden – en ny modell för statlig utvärdering.* Betänkande av Folkbildningsutredningen, Myndigheten för kulturanalys (2014). *Förslag till utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen* och Statskontoret (2018). *Folkbildningen – ett förslag till utvärderingsmodell utifrån syftena med statsbidraget,* Centrum för idrottsforskning (2009). *Ett förslag till regelbunden och långsiktig uppföljning av statens stöd till idrotten*, dnr 55-335/09.
[43] Till exempel OECD (2021). *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully.* (https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/543e84ed-en.pdf?expires=1707393035&id=id&accname=ocid54005457&checksum=36AFA25C6AF36E4DFD1FE8FB71657FFB).
[44] Dir. 2023:132. *En översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering*; Dir. 2024:23. *Tilläggsdirektiv till utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering* (Fi 2023:08).

15.3.3 Övergripande beskrivning av modellen

Utredningen bedömer att uppföljning och utvärdering av folkbildningen på tre olika nivåer – staten, bidragsgivande organisationer och bidragsmottagare – fortsatt är motiverad då regeringen, bidragsgivare och bidragsmottagare har olika behov av analyser och utvärderingar. Den största skillnaden jämfört med organiseringen i dag är en ny struktur för extern oberoende analys och utvärdering.

Med stat menas i det här sammanhanget regeringen och de statliga utvärderingsorganisationerna i den föreslagna modellen. Med bidragsgivande organisationer menar utredningen Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Bidragsmottagare är de nio statsbidragsberättigade studieförbunden, landets 155 folkhögskolor och SISU Idrottsutbildarnas 19 distrikt (RF-SISU-distrikt).

Vad ska följas upp och utvärderas?

Den föreslagna modellen ska säkerställa:

- en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av folkbildningsverksamheten
- en regelbunden oberoende analys och utvärdering av resultaten och effekterna med statsbidraget till folkbildningen
- en systematisk utvärdering av statsbidraget i förhållande till de folkbildningspolitiska målen.

Vem ansvarar för vad?

För att säkerställa att de olika analyser, uppföljningar och utvärderingar som görs inom området kompletterar varandra och att risken för dubbelarbete minimeras, är det angeläget med en tydlig ansvarsfördelning mellan de olika aktörernas uppdrag. Nedan beskrivs kortfattat hur ansvaret för uppföljning och utvärdering är fördelat mellan de tre olika nivåerna: staten, bidragsgivande organisationer och bidragsmottagare.

Studieförbunden, folkhögskolorna och RF-SISU-distrikten analyserar, följer upp och utvärderar sin egen verksamhet

Bidragsmottagarna följer upp och utvärderar sina egna verksamheter. Eftersom studieförbunden, folkhögskolorna och RF-SISU-distrikten har sina egna verksamhetsmål är det naturligt att uppföljning och utvärdering sker i förhållande till dem. Uppföljning och utvärdering på lokal nivå har framför allt ett utvecklingsfrämjande syfte och utgör ett viktigt underlag för verksamhetsutveckling hos respektive aktör. Omfattningen och inriktningen på sådana analyser och utvärderingar beslutar bidragsmottagarna själva. Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna har dock möjlighet att i villkoren för statsbidrag ställa krav på särskilda analyser och rapporteringar.

Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ansvarar för löpande verksamhetsuppföljning

Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ska även fortsättningsvis genomföra uppföljning och utvärdering inom ramen för den bestämmelse som finns i statsbidragsförordningen, det vill säga kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till statens syfte med bidraget och de villkor som föreskrivits för att statsbidrag ska lämnas. En närmare beskrivning av vad denna uppgift innebär inom ramen för den nya modellen finns i avsnitt 15.7.

En ny struktur för extern utvärdering av statsbidraget till folkbildningen

Den externa utvärderingen ska säkerställa att det genomförs en regelbunden analys och utvärdering av statsbidraget i förhållande till de folkbildningspolitiska målen. Utöver analys och utvärdering i förhållande till målen är även annan analys och utvärdering av resultaten och effekterna med statsbidraget till folkbildningen relevant och önskvärt. Sådana analyser kan exempelvis avse aspekter som inte ryms inom befintliga målformuleringar men som aktörerna fångat upp i sina omvärldsanalyser, eller om regeringen vill att någon specifik aspekt blir analyserad eller utvärderad.

Utvärderingsverksamheten i sig och folkbildningens mångfald och bredd ställer höga krav på utvärderarens resurser och kompetens. Därför ska det övergripande ansvaret för regelbunden utvärdering av statsbidraget i förhållande till målen ligga samlat hos en aktör samtidigt som vissa avgränsade delar av uppföljningen och utvärderingen av statsbidraget ska genomföras av två ytterligare aktörer som redan i dag besitter en viss metod- och/eller sakkunskap som är relevant för utvärderingen av statsbidraget till folkbildningen.

Ett ännu mera samlat utvärderingsansvar skulle kunna vara en fördel när det gäller helhetsbilden i utvärderingsarbetet, och det skulle också vara tydligare vilken aktör som bär ansvaret. Utredningen anser dock att det ur ett effektivitetsperspektiv blir mer ändamålsenligt att ta del av och utnyttja andra aktörers särskilda metod- och/eller sakkunskaper. Mot bakgrund av risken för gränsdragningsproblem är det dock viktigt att det klargörs vilken aktör som ska göra vad. Utredningen beskriver de föreslagna utvärderingsaktörernas ansvarsområden närmare i följande avsnitt.

15.4 Myndigheten för kulturanalys ska utvärdera effekterna av statens stöd till folkbildningen

Utredningens förslag: Myndigheten för kulturanalys ska utifrån de folkbildningspolitiska målen utvärdera, analysera och redovisa resultat och effekter av statens stöd till folkbildningen.

Skälen för utredningens förslag

Tids- och resurseffektivt att använda den befintliga myndighetsstrukturen

Genom att ge ansvaret för utvärderingen inom befintlig myndighetsstruktur uppnås den regelbundenhet och kontinuitet i utvärderingsverksamheten som direktiven efterfrågar men som hittills saknats. Att utvärderingsuppdraget tilldelas en befintlig myndighet har även fördelen att det redan finns en uppbyggd analys- och utvärderingsverksamhet och att det finns en myndighetsstruktur med personal, kompetens och administrativa resurser. Den myndighet som till-

delas utvärderingsansvaret måste dock tillföras tillräckliga resurser för att genomföra den nytillkomna utvärderingsuppgiften.

Utredningen har övervägt alternativa organisationslösningar som skulle kunna vara aktuella för genomförandet av uppföljnings- och utvärderingsuppdraget men bedömer att Myndigheten för kulturanalys är bäst lämpad för att genomföra utvärderingar av det statliga stödet till folkbildningen. Bland annat har Centrum för civilsamhällesforskning vid Marie Cederschiöld högskola och Mimer, som är ett nationellt program för folkbildningsforskning, vid Linköpings universitet övervägts. Styrningen av universitet- och högskolor skiljer sig i vissa delar från styrningen av andra statliga förvaltningsmyndigheter. I det här sammanhanget ser utredningen att det är en fördel om det finns möjlighet för regeringen att kunna lämna uppdrag utan de förbehåll som omgärdar styrningen av lärosätena och de enskilda utbildningsanordnarna på högskolesidan.

Utredningen har också övervägt regeringens möjlighet att tillsätta en kommitté som löpande skulle kunna analysera folkbildningen (se avsnitt 15.1.1 om varaktiga analyskommittéer). Även om kommittéformen har vissa fördelar (enkel att inrätta, relativt resurseffektiv att förvalta, ett tydligt oberoende) bedömer utredningen att formen inte är ändamålsenlig för en regelbunden och långsiktig utvärdering. Eftersom det är en tillfällig organisationsform kan det vara svårt att bygga upp kompetens och erfarenhet samt att långsiktigt planera verksamheten. Dessutom är kommittéerna återkommande föremål för omprövning och kan riskera att avvecklas.[45] Utredningens bedömning är att med sådana förutsättningar är det svårt att säkerställa kontinuitet och långsiktighet. Dessutom är regeringens möjlighet att ge uppdrag och ge riktning åt en kommittés arbete begränsad.

Vidare har utredningen analyserat möjligheten att utöka Folkbildningsrådets befintliga utvärderingsuppgift med ett tydligare krav på objektivitet och oberoende. Folkbildningsrådet har fram till 2024 i sitt utvärderingsarbete haft en extern rådgivande expertgrupp som skulle kunna tilldelas en större roll och mandat. Utredningen bedömer dock att det behövs en extern utvärderingsaktör som är oberoende av bidragsgivare och bidragsmottagare. En extern oberoende utvärderare är enligt utredningen en nödvändig pusselbit för att återuppbygga förtroendet för folkbildningen och för att öka bidragsgivningens legitimitet.

[45] Statskontoret (2019). *Udda fåglar i kommittéväsendet*. s. 61–74.

Myndigheten för kulturanalys har erfarenheter från motsvarande uppdrag inom kulturpolitiken

Myndigheten för kulturanalys inrättades 2011 och är sektorsansvarig myndighet för kulturpolitik. Myndigheten har enligt sin instruktion till uppgift att utvärdera, analysera och redovisa effekter av förslag och genomförda åtgärder inom det kulturpolitiska området i Sverige. Detta ska göras med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen. MYKA har också i uppdrag att bistå regeringen med underlag och rekommendationer för att utveckla den statliga kulturpolitiken så att målen kan uppnås. Vidare framgår av instruktionen att myndigheten bland annat särskilt ska bedöma effekterna av den statliga verksamhetsstyrningen och bidragen inom kulturpolitiken.[46]

Myndigheten beskriver själv att deras ambition är att genom sina utredningar och rekommendationer bidra till goda förutsättningar för ett fritt och obundet kulturliv, allas möjlighet att delta i kulturlivet och att kulturen ses som en kraft i hela samhällets utveckling.[47]

Myndigheten upprättar också en analysplan som beskriver hur myndigheten valt att ta sig an uppdraget inom kulturområdet och hur verksamheten under kommande åren läggs upp.

Det ovanstående innebär att myndigheten redan i dag har en utvärderingsverksamhet som till viss del liknar den struktur som enligt utredningens bedömning skulle möta de behov som en extern utvärdering av stödet till folkbildningen har.

Mer samverkan mellan kulturpolitik och utbildningspolitik har efterfrågats

Myndigheten för kulturanalys har i sina analyser och bedömningar rekommenderat regeringen att skapa förutsättningar för mer utvecklad samverkan mellan kulturpolitiken och utbildningspolitiken (i särskilt syfte att gynna barns och ungas lagstadgade rätt till kultur).[48] Därutöver har myndigheten i andra utredningar och rapporter synliggjort folkbildningens (i synnerhet studieförbundens) betydelse i

[46] SFS 2011:124. *Förordning med instruktion för Myndigheten för kulturanalys.*
[47] Myndigheten för kulturanalys, Om Kulturanalys, https://kulturanalys.se/om-kulturanalys/ (hämtad 2024-05-14).
[48] Myndigheten för kulturanalys (2024). Kulturanalys 2024: *En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen*. Rapport 2024:1; Myndigheten för kulturanalys (2023). *Att bredda deltagandet i kulturlivet. Hinder och möjligheter.* Rapport 2023:2.

en nationell infrastruktur för kultur.[49] Behovet av mer samverkan mellan dessa två politikområden har även tagits upp av 2009-års kulturutredning som dessutom påpekade att ”inte minst bör kulturpolitiken och utbildningspolitiken bedriva ett närmare samarbete rörande folkbildningsfrågorna”.[50]

Myndigheten för kulturanalys har hög analys- och utvärderingskompetens

Tidigare utredningar har visat att de utvärderingar som görs av de sektorsanknutna utvärderingsmyndigheterna håller en högre kvalitet än utvärderingar som görs av andra myndigheter.[51] Kartläggningar har också visat att regeringen i relativt stor utsträckning använder underlag från analys- och utvärderingsmyndigheter, bland annat för att ta fram underlag för regeringens bedömning av måluppfyllelse och redovisning till riksdagen.[52]

MYKA har en bred metodkomptens och mångårig kunskap av datainsamling, analys och rapportering samt en befintlig infrastruktur med tillgång till relevanta registerdatabaser för att kunna genomföra utvärderingar. I myndighetens utredningar används ofta en kombination av olika datakällor och metoder, både kvantitativa och kvalitativa, som analyserar olika aspekter och därmed stärker grunden för utredningarnas slutsatser och rekommendationer. MYKA:s personal har lång erfarenhet från kvalificerat utredningsarbete och flera är disputerade forskare inom olika akademiska discipliner. Vidare har myndigheten till sitt förfogande ett vetenskapligt råd bestående av externa forskare som bistår myndigheten i arbetet med såväl omvärldsbevakning som kvalitetssäkring av analyser, utvärderingar och statistik.[53]

[49] Myndigheten för kulturanalys (2019). *Kulturens geografi. Tillgång till kulturutbud i landets kommuner.* Kulturfakta 2019:3.
[50] SOU 2009:16. *Kulturpolitik, civilsamhälle och folkbildning.*
[51] Statskontoret (2002). *Utvärderingar och politik II – Hur använder regeringen utvärderingar?* 2002:21.
[52] SOU 2018:79. *Analyser och utvärderingar för effektiv styrning.*
[53] Myndigheten för kulturanalys (2023). *Analysplan 2023–2025. Analys och utvärdering för kulturpolitikens utveckling*.

Myndigheten har genom kulturuppdraget skaffat sig kännedom om folkbildningen

Att kunna kombinera metodkunskap och sakkunskap är en nödvändig förutsättning för att kunna göra relevanta analyser och utvärderingar. Sakkunskap behövs för att kunna formulera relevanta frågor och för att kunna göra egeninitierade utvärderingar.[54]

Eftersom kulturverksamheten utgör en stor andel av folkbildningens verksamhet är MYKA redan bekant med folkbildningen och dess infrastruktur. Därutöver har myndigheten tidigare haft ansvaret för den officiella statistiken för studieförbunden, och också publicerat ett antal rapporter som direkt eller indirekt behandlar folkbildningen. Till exempel en statistisk rapport Studieförbund 2015 (Kulturfakta 2017:1), och en utvärdering Kulturens geografi (Kulturfakta 2019:3). Eftersom många kurser inom folkhögskolan handlar om konst och kultur har myndigheten indirekt även kommit i kontakt med folkhögskoleverksamheten.

Myndigheter har dessutom redan i dag en instruktionsenlig uppgift att analysera utvecklingen inom andra samhällsområden som har betydelse för kulturlivet, vilket enligt myndigheten också inkluderar folkbildning.

Eftersom MYKA i dag är en myndighet för kulturpolitiska utvärderingar och analyser är det naturligt att myndigheten inte har lika djupa kunskaper om folkbildningens bredd och mångfald som folkbildningsaktörerna själva. Samtidigt är det värdefullt med ett annat perspektiv än folkbildningens eget, inte minst då direktivet efterfrågat en regelbunden oberoende utvärdering. Därutöver bedömer utredningen att MYKA har goda förutsättningar att bygga upp den kompetensen som behövs för att genomföra de uppdrag som utredningen specificerar i nästa avsnitt.

Mot bakgrund av de ovan beskrivna skälen föreslår utredningen att Myndigheten för kulturanalys ska ges i uppdrag att regelbundet analysera och utvärdera statsbidraget till folkbildningen. Utredningen förordar att utvärderingsuppdraget skrivs in som en uppgift i myndighetsinstruktionen eftersom en mer långsiktig styrning innebär att myndigheten kan arbeta med en bättre framförhållning, vilket gynnar ett effektivt resursutnyttjande.

[54] SOU 2009:94. *Att nå ut och nå ända fram. Hur tillgången till policyinriktad utvärdering och forskningsresultat inom utbildningsområdet kan tillgodoses.* s. 40.

15.4.1 Beskrivning av myndighetens uppdrag

Myndighetens övergripande uppdrag är att utifrån de folkbildningspolitiska målen utvärdera, analysera och redovisa resultat och effekter av statens stöd till folkbildningen. Nedan beskriver utredningen närmare vad detta uppdrag innebär.

Myndigheten ska analysera och utvärdera statsbidragets resultat och effekter i förhållande till de folkbildningspolitiska målen

För att regeringen ska kunna bedöma om politiken får genomslag behöver regeringen svar på frågan om den statsbidragsfinansierade verksamheten ger avsedda effekter. Myndighetens huvudsakliga uppgift inom ramen för det nya uppdraget ska vara att analysera och utvärdera hur statens folkbildningspolitik genom statsbidraget har bidragit till de folkbildningspolitiska målen. Med målen avses det övergripande mål och de fyra delmål som föreslås i kapitel 12.

Utredningen bedömer att det är myndigheten själv som bör operationalisera det övergripande uppdraget, exempelvis genom att utarbeta en långsiktig struktur och utvärderingsplan för detta ändamål. Utredningen bedömer dock att det är rimligt, med tanke på att kunskap om folkbildningen är spridd och utvärdering även görs av andra aktörer, att den samlade utvärderingen genomförs utifrån underlag från olika källor: statistik, indikatorer för de folkbildningspolitiska målen, myndighetens egna utvärderingar och analyser samt analyser och utvärderingar som gjorts av IFAU, Centrum för idrottsforskning och övriga relevanta aktörer.

Eftersom det föreslagna nya syftet för statsbidraget – att säkerställa en långsiktig finansiering av folkbildningen för att främja det övergripande målet för folkbildningspolitiken – tar sikte på bidragets effekt på måluppfyllnaden behövs det enligt utredningens bedömning ingen separat utvärdering av syftet utan den inryms i det föreslagna utvärderingsuppdraget.

Myndigheten ska genomföra både regeringsuppdrag och egeninitierade analyser

Eftersom folkbildningsverksamheten är bred och diversifierad kan separata utvärderingar och fördjupningar i utvalda delar och aspekter inom folkbildningen vara motiverade. Utredningen bedömer att analyser och utvärderingar som MYKA ska genomföra framför allt ska vara inriktade på regeringens behov av kunskaper och underlag för beslut. Därför är det viktigt att inom ramen för det instruktionsenliga uppdraget även finns möjlighet för regeringen att ge myndigheten uppdrag i regleringsbrevet eller genom särskilda beslut. Exempelvis kan det framöver finnas behov av att utveckla de indikatorer som folkbildningsutredningen föreslår i detta betänkande (se kapitel 13). Samtidigt ska det finnas utrymme för att göra egeninitierade analyser och utvärderingar utifrån den omvärldsanalysen som myndigheten bedriver.

Myndigheten ska omvärldsbevaka inom folkbildningsområdet

För att myndigheten ska kunna genomföra analyser och utvärderingar på eget initiativ måste myndigheten också bedriva en löpande omvärldsbevakning inom folkbildningsområdet. Enligt myndighetens nuvarande instruktion ska MYKA bedriva omvärldsbevakning inom kulturområdet och andra relevanta samhällsområden och även följa forskningen inom kulturområdet. Detta innebär att myndigheten redan i dag har upparbetade strukturer hur en sådan uppgift internt ska organiseras. Och eftersom kulturverksamheten utgör en stor del av folkbildningen omfattar redan den nuvarande omvärldsbevakningen delar av folkbildningen.

Myndigheten ska samverka med andra relevanta aktörer

Folkbildningsverksamheten är bred och mångfacetterad, och specialkunskapen om de olika delar av verksamheter är spridd mellan många olika aktörer så som myndigheter, organisationer, forskare med mera. Eftersom MYKA inte har detaljkunskap om all folkbildningsverksamhet är det rimligt att myndigheten samverkar med andra aktörer som har den kunskapen som saknas på den egna myndigheten. Ett

annat syfte med samverkan är att skapa en överblick över vilka uppföljningar, utvärderingar och andra analyser som genomförs, undvika överlappningar samt bidra till ökad kvalitet och effektivitet.

Myndigheten samverkar med ett antal myndigheter redan i dag. Enligt 6 § i den nuvarande instruktionen ska MYKA samverka och samråda med berörda myndigheter, institutioner och andra organ. Enligt myndighetens uppgifter ingår de i flera nätverk med andra myndigheter och har etablerade kontakter med olika forskningsmiljöer.[55] I och med att MYKA redan i dag har en instruktionsenlig uppgift att samverka med berörda aktörer förordar utredningen att denna uppgift utvidgas för att även gälla folkbildningsområdet.

Periodicitet

Även om regeringens redovisning till riksdagen sker årligen bedömer utredningen, likt Analys- och utvärderingsutredningen, att det inte är motiverat att varje år ta fram underlag om måluppfyllelse eftersom förändringarna mot övergripande mål sker gradvis över tid samt att framtagande av data och analyser är tids- och resurskrävande.[56] Däremot kan regeringens årliga resultatredovisning understödjas av de utvärderingar och analyser som MYKA publicerat under det aktuella året. Till exempel återrapporterar MYKA regeringsuppdraget om samlad uppföljning av de kulturpolitiska målen vartannat år. Den samlade bedömningen baseras på de analyser, utvärderingar och bedömningar som myndigheten har gjort.

Utredningen föreslår att de konkreta tidpunkterna för avrapportering preciseras i myndighetens regleringsbrev eller i särskilda uppdrag från regeringen.

Avgränsningar mot andra aktörer

MYKA ska inte ta ansvar för den verksamhetsuppföljning och de utvärderingar som Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna själva gör. MYKA ska inte heller ta ansvar för de uppföljningar och utvärderingar som IFAU och CIF genomför förutom att CIF:s och IFAU:s utvärderingar ska vägas in i den samlade utvärderingen i förhållande

[55] Möte med företrädare för Myndigheten för kulturanalys 2024-01-25.
[56] SOU 2018:79. *Analyser och utvärderingar för effektiv styrning*, s. 219.

till målen som MYKA är ansvarig för. MYKA ska också samverka med relevanta aktörer, däribland CIF, IFAU, Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna, kring utvärderingen av statsbidraget till folkbildningen.

Eftersom utredningen föreslår att IFAU och CIF ska följa upp och utvärdera vissa avgränsade delar av folkbildningen bedömer utredningen att statistikansvaret för folkbildningsstatistiken fortsatt bör ligga hos Statistiska centralbyrån (SCB). Det är dock viktigt att SCB medverkar till en effektiv och smidig tillgång till relevant statistik som MYKA behöver för att genomföra sitt uppdrag.

15.5 IFAU ska genomföra utvärderingar inom folkhögskoleområdet

Utredningens förslag: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ska inom ramen för sin instruktionsenliga verksamhet utvärdera effekter av statsbidragsfinansierad folkbildningsverksamhet vid folkhögskolor.

Skälen för utredningens förslag

IFAU har redan i dag ett uppdrag att utvärdera effekter inom utbildningsområdet

Regeringens ambitioner är att minska antalet myndigheter och har särskilt pekat ut att analys- och utvärderingsmyndigheterna ska ses över, se avsnitt 15.1.1. Utredningen bedömer därför att en befintlig huvudaktör för att utvärdera utbildningspolitik bör användas.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ska enligt portalparagrafen i sin nuvarande instruktion främja, stödja och genom forskning genomföra utvärdering av effekter av olika reformer och åtgärder inom utbildningsväsendet, och också utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet.[57] Utredningens bedömning är att delar av folkhögskoleverksamheten, exempelvis folkhögskolans allmänna och sär-

[57] SFS 2007:911. *Förordning med instruktion för Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.*

skilda kurser, är en del av utbildningsväsendet och därmed redan ingår i myndighetens instruktionsenliga uppdrag. Det innebär att IFAU ska genomföra utvärderingar inom en relativt avgränsad del av folkbildningen. Utredningens bedömning är dock att sådana utvärderingar medför ett stort värde för att öka regeringens kunskap om statsbidragets effekter och kan bidra till MYKA:s samlade utvärdering av bidraget i förhållande till folkbildningspolitiska målen.

Av myndighetens instruktion framgår att med utvärdering avses både effektutvärdering och processutvärdering. Myndigheten ska särskilt fokusera på de samlade effekterna av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och de utbildningspolitiska reformerna samt de särskilda uppdrag som regeringen fattar beslut om inom dessa områden.

När folkbildningsutredningen 2012 föreslog att IFAU skulle ges utvärderingsansvaret bedömde IFAU att möjligheterna att inom folkbildningsområdet genomföra den typ av effektutvärderingar som är IFAU:s huvudsakliga styrka var begränsade. Det fanns också bristande tillgång på statistik.[58] Sedan dess har statistiktillgången inom folkhögskoleområdet förbättrats avsevärt vilket innebär helt andra förutsättningar att genomföra utvärderingar inom området.

Utredningen föreslår därför att IFAU ska utvärdera effekter av statsbidragsfinansierad folkbildningsverksamhet vid folkhögskolor.

15.6 Centrum för idrottsforskning ska följa upp och utvärdera statsbidraget till folkbildningen som hanteras av SISU Idrottsutbildarna

Utredningens förslag: Centrum för idrottsforskning ska ansvara för uppföljning och utvärdering av det särskilda verksamhetsstödet till SISU Idrottsutbildarna.

[58] IFAU (2012). *Remissvar på Betänkandet Folkbildningens samhällsvärden* (SOU 2012:72), dnr 205/2012.

Skälen för utredningens förslag

Statsbidraget till SISU Idrottsutbildarna bör utvärderas i egen regi

Statens stöd till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet skiljer sig i flera avseenden från det statsbidrag som går till studieförbund och folkhögskolor. Dels hanteras stödet av en annan aktör, SISU Idrottsutbildarna, dels skiljer sig den verksamheten som stödet finansierar från övriga folkbildningsverksamhet (detta beskrivs närmare i kapitel 6). Stödet till SISU Idrottsutbildarna är dessutom beloppsmässigt betydligt mindre än det som kanaliseras via Folkbildningsrådet. Därför finns det enligt utredningen en viss risk att utvärderingen av stödet till SISU skulle få för lite utrymme vid sidan av utvärderingen av statsbidraget till studieförbund och folkhögskolor. Utredningens kartläggning visar att det hittills har gjorts relativt få studier om folkbildningsbidraget inom idrotten.

Därför föreslår utredningen att det särskilda verksamhetsstödet till SISU Idrottsutbildarna ska utvärderas av en egen utvärderingsaktör, Centrum för idrottsforskning. CIF:s uppföljningar och utvärderingar ska också utgöra ett viktigt bidrag till MYKA:s samlade utvärdering av statsbidraget i förhållande till de folkbildningspolitiska målen.

Centrum för idrottsforskning har gedigen erfarenhet från uppföljning och utvärdering av idrottspolitiken

Centrum för idrottsforskning (CIF) är en statlig organisation som grundades 1998. Centrumets verksamhet är förordningsstyrd och har till uppgift att initiera, samordna, stödja och informera om forskning inom idrottens område, ansvara för uppföljning av statens stöd till idrotten samt skapa förutsättningar för samarbete mellan forskare vid olika universitet och högskolor samt andra engagerade inom området.[59] Ansvaret för att analysera och genomföra en regelbunden och långsiktig uppföljning av statens idrottsstöd tillkom 2010. Därutöver ska CIF göra fördjupade analyser och initiera kompletterande forskning samt bevaka forskningsresultat med relevans för statens stöd till idrotten.

[59] SFS 2002:787. *Förordning om Centrum för idrottsforskning*.

Enligt centrumet innebär CIF:s löpande uppföljning av statens stöd till idrotten att de bevakar det statliga idrottsstödets betydelse med hjälp av ett antal indikatorer som mäter till exempel ungas idrottsaktivitet, idrottsförbundens ekonomi och jämställdheten på ledande positioner inom idrottsrörelsen. När det kommer till fördjupade analyser är det regeringen som bestämmer vilka teman som CIF ska studera. Till exempel tilldelades CIF uppdraget att genomföra en fördjupad analys av den samlade idrottsrörelsens villkor och förutsättningar för att bedriva en konkurrenskraftig och hållbar elitidrottsverksamhet inför 2023.[60] På motsvarande sätt fick CIF 2018 i uppdrag att genomföra en fördjupad analys av det statliga och kommunala stödets betydelse och effektivitet för människors idrottande och motionerande.[61]

Statsbidraget till SISU har hittills inte ingått i CIF:s uppdrag trots att det finns en nära koppling till idrotten

Eftersom SISU:s statliga stöd inte regleras i förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet (1999:1177) ingår SISU:s verksamhet inte heller i Centrum för idrottsforsknings uppföljningsuppdrag. Samtidigt bedömer CIF att omfattningen på SISU:s studieverksamhet utgör ett intressant mått på idrottsrörelsens utbildningsinsatser.[62]

SISU Idrottsutbildarna har etablerade kontakter med CIF men enbart avseende idrottsuppdraget och inte folkbildningsuppdraget.

CIF ska genomföra både regelbundna uppföljningar och utvärderingar samt fördjupade analyser av stödet till SISU Idrottsutbildarna

Det konkreta uppföljnings- och utvärderingsarbetet ska operationaliseras av Centrum för idrottsforskning. Utredningen anser dock att det är viktigt att det i arbetet ryms både regelbunden uppföljning och utvärdering av resultat och effekter av verksamhetsstödet till SISU och möjligheten att genomföra fördjupade analyser på regeringens uppdrag.

[60] Regeringsbeslut (2023). *Uppdrag att följa upp statens stöd till idrotten.* S2023/01426 (delvis).
[61] Regeringsbeslut (2017). *Uppdrag att följa upp statens stöd till idrotten.* S2017/07414/FS (delvis).
[62] Centrum för idrottsforskning (2024). *Statens stöd till idrotten. Uppföljning 2023*, s. 104.

15.7 Delar av Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas utvärderingsverksamhet bör ses över

Utredningens bedömning: Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna bör fortsatt ansvara för uppföljning och utvärdering av statsbidraget enligt de bestämmelser som finns i statsbidragsförordningen. Regeringen bör se över vilka specifika uppföljnings- och utvärderingsuppgifter som Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna tidigare tilldelats skulle kunna uppdras åt de statliga utvärderingsorganisationerna. Även folkbildningsaktörerna själva bör se över riktningen och omfattningen på sin utvärderingsverksamhet.

Skälen för utredningens bedömning

Med anledning av den utökade statliga uppföljningen och utvärderingen som utredningen föreslår, bör Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas uppföljnings- och utvärderingsansvar ses över. Det är angeläget att gränsdragningen mellan vad som ingår i Folkbildningsrådets uppföljningsansvar och vad som ingår i de statliga utvärderingsorganisationernas uppdrag blir tydlig. Därför bör regeringen aktivt prioritera vilka uppföljnings- och utvärderingsuppgifter Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna tilldelas i deras riktlinjer i förhållande till de uppdrag som tilldelas externa utvärderare på nationell nivå.

Folkbildningsaktörerna ska fortsatt ansvara för verksamhetsuppföljning

Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ska enligt regeringens riktlinjer årligen lämna en samlad redovisning av vilka som har fått bidrag, med vilka belopp och vad bidragen har använts till. Utredningen bedömer att denna redovisning fortsatt är relevant även i den nya modellen.

Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ska bedöma hur verksamheterna bidrar till de politiska målen

Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna har sedan 2011 årligen publicerat en samlad bedömning av folkbildningens samhällseffekter i förhållande till de fyra syftena med statsbidraget till folkbildningen. Publikationen beskriver verksamhetsutvecklingen utifrån de indikatorer som regeringen använder i budgetpropositionen, och belyser även resultat av de utvärderingar och studier som de under året har beställt eller genomfört. Utredningen bedömer att Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna även framöver ska göra en bedömning av hur den samlade verksamheten hos bidragsmottagare möter statens intentioner med bidraget. Folkbildningsaktörernas egen bedömning ska göra ett komplement till den externa utvärderingen i förhållande till de folkbildningspolitiska målen. Som utredningen har redogjort för ovan tjänar internt respektive externt utförda utvärderingar olika syften.

Omfattningen och inriktningen på analyser och utvärderingar på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna kan behöva justeras

Med tanke på den utökade externa utvärderingen som utredningen föreslår bör såväl regeringen som Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna se över den nuvarande omfattningen av analyser och utvärderingar av statens stöd till folkbildningen. Folkbildningsrådet har haft en relativt omfattande utvärderingsverksamhet som tagit mycket resurser i anspråk. Samtidigt har det inte genomförts några utvärderingar av stödets effekter. Därför finns det enligt utredningens bedömning en anledning att se över nuvarande strukturer och omfattning på organisationernas egna analys- och utvärderingsverksamhet.

15.8 MYKA, IFAU och CIF ska ha tillgång till relevant underlag

Utredningens förslag: Folkbildningsrådet, SISU Idrottsutbildarna och de som har tagit emot statsbidrag till folkbildningen ska lämna Myndigheten för kulturanalys, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering samt Centrum för idrottsforskning de uppgifter och upplysningar som behövs för att genomföra uppföljning och utvärdering av statens stöd till folkbildningen.

Skälen för utredningens förslag

För att säkerställa tillgång till nödvändiga underlag för de aktuella organisationernas uppföljnings- och utvärderingsuppdrag, bör det i statsbidragsförordningen införas en bestämmelse innebärande att Folkbildningsrådet, SISU Idrottsutbildarna och den som tagit emot statsbidrag enligt förordningen ska lämna myndigheterna de upplysningar och de uppgifter som behövs för att genomföra uppföljning och utvärdering av statens stöd till folkbildningen.

16 Förstärkt kontroll av statsbidraget till folkbildningen

I utredningens uppdrag ingår att utreda hur uppföljning, kontroll och granskning av statsbidraget till folkbildningen säkerställs. Mer specifikt har utredningen i uppdrag att föreslå hur kontroll och granskning av användningen av statsbidraget kan stärkas på alla nivåer inom folkbildningen.

Kapitlet börjar med en kortare beskrivning av behovet av stärkt kontroll som tillsammans en redogörelse för det nuvarande kontrollarbetet i kapitel 8 ger en bakgrund till och ökad förståelse för utredningens bedömningar och förslag.

16.1 Behovet av stärkt kontroll inom folkbildningen

Självförvaltningsmodellen inom folkbildningen präglas av tillit. Det innebär bland annat att folkbildningsaktörerna själva ansvarar för kontroll och uppföljning av statsbidragets användning. Den tillitsbaserade styrningen av myndigheter innebär inte att tilliten är ovillkorlig, snarare undviker uppdragsgivaren att detaljstyra och väljer i stället att lita på utförarens förmåga att genomföra uppdraget. I förhållande till civilsamhällesorganisationer är tilliten central eftersom de inte utgör myndigheter.

Med anledning av flera uppdagade fall av fusk och annan felaktig bidragsanvändning inom studieförbundsverksamheten i slutet av 2010-talet har folkbildningsaktörernas förmåga att följa upp och kontrollera statsbidragets användning ifrågasatts.[1] Statskontoret har i en nyligen publicerad kartläggning bedömt att riskerna för felaktiga utbetalningar ökar när stöd används långt från den centrala nivån, vil-

[1] Bland annat Riksrevisionen (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning*, RiR 2022:20.

ket är fallet för statsbidraget som hanteras av Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna, eftersom de centrala organisationerna inte har samma uppsikt över de medel som används.[2]

Regeringen anser att det är viktigt att säkerställa att statliga medel används korrekt och att stödet går till verksamhet som uppfyller syftet med statsbidraget.[3] Vidare ska all statlig verksamhet enligt budgetlagen iaktta god hushållning och hög effektivitet,[4] vilket också gäller för hanteringen av statsbidrag eftersom den utgör en myndighetsuppgift.

16.1.1 Felaktig bidragsanvändning inom folkbildningen

Under de senaste åren har det i flera fall uppdagats felaktigheter, bland annat fusk och oegentligheter, i användningen av statsbidraget till folkbildningen. Majoriteten av dessa fall avser studieförbundsverksamheten men även folkhögskolorna har i vissa, dock i betydligt färre fall, berörts. På SISU Idrottsutbildarna har felaktig bidragsanvändning förekommit men inte några större oegentligheter.[5]

Mot bakgrund av det ovanstående har både riksdag och regering riktat ökat fokus på hur kontrollen av statsbidraget till studieförbunden genomförs. I regeringens riktlinjer till Folkbildningsrådet har regeringen begärt en särskild redovisning av vidtagna och planerade åtgärder i syfte att förstärka uppföljningen av statsbidraget till studieförbunden.[6] Utöver utökade återrapporteringskrav har regeringen även vidtagit andra åtgärder i syfte att säkerställa en ändamålsenlig användning av statsbidraget till folkbildningen.[7] Statsbidraget till studieförbunden har också vid ett flertal tillfällen diskuterats i riksdagen.[8]

---

[2] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*, s. 112.
[3] Dir. 2022:75. *Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden* och dir. 2023:130. *Tilläggsdirektiv till utredningen om Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden.*
[4] 3 § SFS 2011:203. *Budgetlag.*
[5] Möte med företrädare för SISU Idrottsutbildarna 2023-03-14.
[6] Se till exempel Regeringsbeslut (2022). *Riktlinjer för budgetåret 2023 avseende Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslagen 14:1 och 14:3 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*
[7] Regeringens ändringar i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen beskrivs närmare i avsnitt 16.4.
[8] Till exempel Interpellationsdebatt 2020/21:704. *Medborgarnas förtroende för folkbildningen* 2021-05-05, Interpellation 2020/21:303. *Statsbidrag till studieförbunden,* 2021-01-15, Riksdagens protokoll 2020/21:116, 30 april 2021, Kulturutskottets protokoll 2020/21:24, 15 april 2021.

Oklart i vilken omfattning felaktig bidragsanvändning sker

Varje år betalar staten via Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ut omfattande belopp statliga medel till folkbildningens aktörer.[9] År 2024 uppgick beloppet till 4,2 miljarder kronor. Även om det under senare år har uppdagats flera fall av felaktig bidragsanvändning går det inte att säga hur omfattande den felaktiga bidragsanvändningen är. Svårigheter med att uppskatta omfattningen av fusk och fel i bidragsanvändningen avser dock inte bara folkbildningen utan bidragsgivningen i civilsamhället i stort.[10]

Riksrevisionen bedömer att det finns en överhängande risk för att delar av statsbidraget går till annat än folkbildning. Vidare framgår av Riksrevisionens granskning att 44 procent av studieförbundens utbetalningar av kostnadsersättningar, i de utvalda akter som Riksrevisionen granskade, saknade tillräckligt underlag.[11] Enligt Folkbildningsrådet utgör dock kostnadsersättningar en begränsad andel, 2 procent, av studieförbundens totala kostnader. De flesta kostnader utgörs av fasta kostnader för personal och lokaler.[12]

Folkbildningsrådet rapporterar årligen hur mycket statsbidrag rådet har återkrävt för verksamhet som felrapporterats eller konstaterats inte leva upp till bidragsvillkoren. Storleken på återkraven har varierat mellan åren, och avser framför allt studieförbundsverksamheten. Sammantaget har återkraven under perioden 2020–2023 uppgått till cirka 60 miljoner kronor.

Tabell 16.1 Återkrav från studieförbunden och folkhögskolorna 2020–2023

Tusental kronor

	2020	2021	2022	2023
Folkbildningsrådet	19 827	6 496	14 897	17 874
– varav studieförbund	19 827	4 240	11 993	17 874
– varav folkhögskolor		2 256	2 904	

Källa: Årsredovisningar för Folkbildningsrådet 2020–2023.

[9] Regeringsbeslut (2023). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*. U2023/03491 (delvis). U2023/03567.
[10] Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, RiR 2023:7.
[11] Riksrevisionen (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning*, RiR 2022:20.
[12] E-post från Folkbildningsrådet, Komm2024/00338/U 2022:01-1 *PM om granskning av kostnadsersättningar 2023*.

Olika orsaker och motiv bakom felaktig bidragsanvändning

Felaktig bidragsanvändning innefattar allt från små oavsiktliga fel till organiserad brottslighet i stor skala. Men oavsett vad felet beror på är felaktig bidragsanvändning fel och ska inte ske.

Utredningen har för enkelhetens skull valt att genomgående i betänkandet använda uttrycken *fusk och annan felaktig bidragsanvändning* för att sammanfatta alla olika typer av felaktig bidragsanvändning som kan förekomma inom ramen för felaktig användning av statsbidraget. *Fusk* används i allmänt språkbruk för den situation då en felaktig bidragsanvändning orsakats till följd av någon sorts medvetet handlande av bidragstagaren själv medan felaktig bidragsanvändning kan avse både medvetna och omedvetna handlingar.

Ett sätt att redogöra för de olika typer av fel som ligger bakom felaktig bidragsanvändning är den så kallade compliance-pyramiden som flera myndigheter använder sig av för att beskriva sin kontrollverksamhet.[13] Pyramiden illustrerar att det finns olika orsaker och motiv bakom felaktigheter, och beroende på orsak eller motiv bör felaktigheterna bemötas på olika sätt. Basen på pyramiden utgörs av den vanligaste typen av fel medan toppen är de allvarligaste men också mest sällsynta fallen av fel.

Figur 16.1 Compliance-pyramiden

Källa: SOU (2007). Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige. Rapport 6 från Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

[13] SOU 2020:35. *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 118.

Utifrån uppbyggnaden av compliance-pyramiden kan felaktig bidragsanvändning inom folkbildningen delas upp på följande sätt[14]:

- Basen på pyramiden avser de vanligaste felen som allra oftast handlar om oavsiktliga fel. Oavsiktliga fel handlar om fel som orsakas av tidsbrist, missförstånd, okunskap, skrivfel, räknefel eller slarv som ger ett felaktigt eller bristfälligt underlag.[15] Dessa fel kan begås av både bidragsgivare och bidragsmottagare. Här finns också fel som orsakas av otydliga regelverk.
- Nästa nivå på pyramiden avser avsiktliga fel. Det handlar om fel som orsakas av en medveten handling i avsikt att komma åt mer bidrag än man egentligen har rätt till. Bidragsmottagare lämnar felaktiga uppgifter på oriktiga grunder.[16] Inom folkbildningen kan det handla om att statsbidraget har finansierat verksamhet som inte direkt strider mot villkoren men där folkbildningens mervärde i verksamheten är diffust och svårdefinierat. Det kan handla om att den samverkande föreningens kärnverksamhet har rapporterats in som statsbidragsberättigad verksamhet, så kallad ”folkbildningfiering” av verksamheten. Eller att exempelvis stora deltagargrupper (som inte är bidragsgrundande inom studiecirkelverksamheten) har rapporterats in som flera mindre grupper för att på så sätt bli berättigade för bidrag. Sådana upplägg har ibland kallats för *volymjakt*. I denna ”fel-kategori” kan också ingå fel som har orsakats av brister i organisationens egen kontroll, att kontrollerna inte genomförs enligt riktlinjer med mera.
- Näst högsta nivån på pyramiden handlar om bidragsbrott, det vill säga rena bedrägerier. Inom folkbildningskontexten kan det handla om förfalskade eller manipulerade deltagarlistor, när den inrapporterade verksamheten egentligen inte ägt rum eller när man söker bidrag för samma ändamål från olika bidragssystem. Här hamnar också fall då bidraget har gått till verksamhet som strider mot bidragsvillkoren, till exempel när bidrag har använts till kommersiell verksamhet eller privat konsumtion. Fel i denna kategori kan begås av både bidragsgivare och bidragsmottagare.

[14] Utredningens avsikt med kategoriseringen av felen är att ge exempel på de olika typer av felen, inte att redogöra för alla typer av felaktigheter som kan förekomma när det gäller bidragsanvändningen inom folkbildningen.
[15] SOU 2008:74. *Rätt och riktigt, Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.
[16] SOU 2008:74. *Rätt och riktigt, Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.

- Toppen på pyramiden avser avancerade brottsupplägg som innefattar kriminella nätverk och organiserad brottslighet. Inom folkbildningen kan det handla om att bidraget har gått till samverkansparter som motverkar demokratiska värderingar.

Enligt Folkbildningsrådet beror de flesta fel på att det finns brister i folkhögskolornas och studieförbundens kvalitetsarbete. Det kan handla om felaktig inmatning av uppgifter, att bidragsvillkoren inte är uppfyllda eller att fuskande grupper och samverkansparter vill komma åt mer pengar. Samtidigt har det också förekommit bedrägerier i större skala, det som uppdagades på Järvafältet.[17]

Enligt SISU Idrottsutbildarna är det vanligaste felet i deras verksamhet att verksamhet som egentligen varit en idrottsaktivitet har rapporterats in som folkbildande aktivitet. Detta beror bland på att det i det nuvarande rapporteringssystemet inte går att dela upp en aktivitet i folkbildande respektive idrottande del.[18] Men enligt SISU Idrottsutbildarna är risken generellt sett liten att utbetalningar blir felaktiga. Detta förklaras av de har en dialog med bidragsmottagarna – distrikten – tre gånger om året, och att de och distrikten har ett gemensamt bokföringssystem.[19]

Viktigt att bra verksamhet inte drabbas

Fusk och annan felaktig bidragsanvändning medför inte enbart att skattemedel går till oönskad verksamhet utan kan också innebära att angelägen och bra verksamhet trängs undan. På sikt kan det också leda till att förtroendet för den statliga bidragsgivningen undergrävs. För att ett litet antal som medvetet gör fel inte ska få förstöra för den majoriteten som gör rätt, är det enligt utredningen viktigt att alla typer av felaktigheter, även de som sker i en liten omfattning, tas på största allvar.

[17] Folkbildningsrådet (2021). *Studieförbundens verksamhet: kontroll, transparens och kvalitet*. Särskild redovisning till regeringen 2021-04-15. s. 8.
[18] Möte med företrädare för RF-SISU Stockholm 2023-11-15.
[19] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*, 2023:19.

16.1.2 Flera brister och utmaningar i kontrollarbetet har identifierats

Kontrollen av statsbidraget till folkbildningen har granskats vid ett flertal tillfällen. De flesta av granskningarna har fokuserat på kontrollen av statsbidraget till studieförbunden. Bidraget som hanteras av SISU Idrottsutbildarna och bidraget till folkhögskolorna har granskats betydligt mer sällan.

Några genomgående riskfaktorer som lyfts fram är egenkontroller, volymdrivet bidragsfördelningssystem och avsaknaden av eller brister i arbetet med risk- och väsentlighetsanalyser.[20]

Riksrevisionen har granskat kontrollen av statsbidraget till folkbildningen vid flera tillfällen

Folkbildningens kontrollsystem har granskats av Riksrevisionsverket (RRV) 1999 samt av Riksrevisionen 2004, 2011 och 2022.

I 1999-års granskning konstaterade RRV att det fanns risker att folkbildningen avviker från statens och folkbildningens egna grundläggande mål, syften och ambitioner. Särskilt lyftes studieförbundens volymjakt och olika former av anpassningsbeteenden. Enligt RRV hade problemen sina rötter både i förutsättningarna och i det faktiska genomförandet av styrningen och kontrollen.[21]

I 2004-års granskning drog Riksrevisionen en övergripande slutsats att systemet för fördelning, uppföljning, utvärdering och kontroll behövde förändras och förbättras så att användningen av statsbidraget för folkbildningen kunde styras bättre mot de syften och prioriteringar som riksdagen hade beslutat om.[22]

I 2011-års granskning, som enbart handlade om bidraget till studieförbunden, bedömde Riksrevisionen att den interna kontrollen var omfattande men kunde bli mer effektiv. Riksrevisionen efterlyste en mer effektiv kontroll som bygger på oberoende granskning och riskanalyser.[23]

---

[20] Till exempel Statskontoret (2018). *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget*, *Slutrapport*, 2018:10; Riksrevisionen (2011). *Statens stöd till studieförbunden*, RiR 2011:12.
[21] Riksrevisionsverket (1999). *Folkbildning – styrning och kontroll.* RRV 1999:44.
[22] Riksrevisionen (2004). *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen*, RiR 2004:15.
[23] Riksrevisionen (2011). *Statens stöd till studieförbunden*. RiR 2011:12.

I den granskningsrapport som publicerades 2022 och som handlade om statsbidraget till studieförbunden konstaterade Riksrevisionen att kontrollen brister i alla led – från studieförbundens utbetalningar och kontroll, via Folkbildningsrådets styrning och uppföljning, till regeringens styrning. Riksrevisionen bedömde att det kontrollsystem som folkbildningsaktörerna tillsammans har utformat inte fångar upp felaktigheter på ett tillräckligt effektivt sätt.[24] Riksrevisionen bedömde också att mycket av utmaningarna uppstår som en följd av den rådande självförvaltningsmodellen, eftersom den innebär att folkbildningens aktörer granskar sig själva.

Efter den senaste granskningen har regeringen vidtagit flera åtgärder. Bland annat har regeringen utökat Folkbildningsrådets återrapporteringskrav samt utökat bidragsvillkoren och redovisningskraven i statsbidragsförordningen. Även Folkbildningsrådet och studieförbunden har vidtagit ett flertal åtgärder utifrån Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.[25]

Bristfällig kontroll även hos andra bidragsutbetalande aktörer

Utöver folkbildningen har Riksrevisionen granskat bidragsgivningen även hos några andra aktörer.

I granskningen av statlig bidragsgivning till civilsamhället bedömer Riksrevisionen att det behövs en utökad kontroll för att upprätthålla och i viss mån återuppbygga förtroendet för bidragssystemen. Det finns en ökande risk för att tilliten utnyttjas av oseriösa aktörer, men enligt Riksrevisionen har myndigheterna inte anpassat sin kontroll till den förändrade riskbilden.[26]

Även i granskningen av Allmänna arvsfonden har Riksrevisionen hittat flera brister i organisationens kontrollarbete, både i förkontrollen och efterkontrollen av utbetalda medel. Riksrevisionen bedömer att även om kontrollarbetet har utvecklats under senare år behövs fortfarande fler åtgärder, både från Allmänna arvsfonden och från regeringen, för en mer effektiv kontroll.[27]

[24] Riksrevisionen (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning*, RiR 2022:20.
[25] Folkbildningsrådets och studieförbundens åtgärder redovisas i kapitel 8.
[26] Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället* RiR 2023:7.
[27] Riksrevisionen (2024). *Allmänna arvsfonden – pengar som söker mening*. RiR 2024:2.

Statskontoret ser både förbättringar och utmaningar i arbetet för korrekta utbetalningar

Statskontoret publicerade i slutet av 2023 en kartläggning av hur ett antal olika myndigheter och organisationer, däribland Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna, arbetar med korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer. Statskontoret presenterar i sin rapport inga specifika slutsatser om hur statsbidraget till folkbildningen hanteras av Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna utan drar generella slutsatser baserade på samtliga aktörer som myndigheten har undersökt. Statskontoret konstaterar dock att Folkbildningsrådet har stärkt arbetet med att granska statsbidrag och att medvetenheten om vikten av kontrollverksamhet har ökat i folkbildningens olika led.[28]

Statskontoret bedömde att kontrollperspektivet generellt sett har blivit tydligare under senare år i organisationernas handläggning av stöden. Samtidigt påpekade Statskontoret att det finns flera viktiga förbättringsområden som organisationerna behöver arbeta vidare med för att säkerställa korrekta utbetalningar: strategiskt riskanalysarbete, kontroller och systemstöd. Därutöver identifierade Statskontoret även flera rättsliga och administrativa förutsättningar som försvårar för utbetalande organisationer i deras arbete för korrekta utbetalningar.

16.2 Utgångspunkter och avgränsningar i utredningens analys och bedömningar

Att säkerställa kontroll på alla nivåer

Utredningen har i uppdrag att föreslå åtgärder som stärker kontrollen på alla nivåer inom folkbildningen. I tilläggsdirektivet till utredningen benämns de olika nivåerna som *lokal, regional och central nivå*.[29] Utredningen tolkar att dessa nivåer syftar på studieförbundens organisering eftersom folkhögskolorna inte är organiserade på det sättet.

De nio studieförbunden är riksorganisationer bestående av självständiga juridiska personer på olika nivåer. Folkuniversitetets orga-

[28] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*. 2023:19.
[29] I Riksrevisionen granskning av statsbidraget till studieförbunden bedömdes att kontrollen brister i alla led vilket syftade på följande nivåer – staten, Folkbildningsrådet och studieförbunden.

nisation skiljer sig från de övrigas då de har en central förbundsorganisation som har formen av en ideell förening medan dess fem regionala organ är stiftelser och tillika medlemmar i riksförbundet. Inom Folkuniversitetets olika regioner finns lokalkontor men inte som egna juridiska personer. Övriga åtta studieförbund är ideella föreningar, varav fem har lokalavdelningar som benämns distrikt eller regioner och tre har en trenivåorganisation med både regional och lokal nivå. År 2023 hade de tio bidragsberättigade studieförbunden sammanlagt cirka 130 lokala och regionala avdelningar.[30]

SISU Idrottsutbildarna består av en central organisation och 19 distriktsorganisationer, RF-SISU-distrikt, som också är egna juridiska personer. Det är det centrala studieförbundet SISU Idrottsutbildarna som tilldelas statsanslag och som fördelar medlen vidare till distrikten.[31]

Direktivet efterfrågar både proaktiva och reaktiva åtgärder

Direktivet slår fast att det behöver säkerställas att det finns villkor och rutiner för statsbidragens användning som skapar goda förutsättningar för en korrekt användning av statsbidragen. Samtidigt behöver det finnas en granskning som effektivt fångar upp när statsbidrag använts felaktigt. Utredningen tolkar det som att det enligt regeringen behövs både förbyggande och reaktiva kontrollinsatser.

Många åtgärder som har relevans för kontroll av statsbidraget till folkbildningen har vidtagits under utredningens gång

Enligt direktiven ska utredningen hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. I direktivet har specifikt lyfts fram det pågående arbetet med införande av ett enhetligt demokrativillkor för civilsamhället, Riksrevisionens granskning av uppföljning och kontroll av statens stöd till studieförbunden samt Statskontorets uppdrag att kartlägga och analysera arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer. Vidare ska ut-

[30] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.* 2023:19.
[31] Till SISU Idrottsutbildarna hör även Bosön Idrottsfolkhögskola, SISU Förlag och Riksidrottsmuseum.

redningen beakta Folkbildningsrådets och studieförbundens vidtagna åtgärder med anledning av fusk och felaktigheter.[32]

Utredningen kan konstatera att det under utredningens gång har vidtagits många åtgärder som på olika sätt påverkar kontroll och uppföljning av statsbidraget till folkbildningen. Utredningens fokus har snarare varit på större och genomgripande ändringar däribland de förslag och rekommendationer som andra nyligen publicerade utredningar har lämnat och som folkbildningsutredningen bedömer ha stor relevans för ett effektivt kontrollarbete även inom folkbildningen.

Utredningens ambition är också att lämna förslag som förstärker de processer och den omställning och utvecklingsarbete som redan är på gång inom studieförbundsverksamheten.

16.3 Kontrollen har utökats men behöver stärkas ytterligare

Utredningens bedömning: Det behövs ytterligare åtgärder för att stärka kontrollen av statsbidraget till folkbildningen för att återställa förtroendet för bidragsgivningen till folkbildningen.

Skälen för utredningens bedömning

Såväl staten som folkbildningsaktörerna har under de senaste tre till fyra åren vidtagit flera åtgärder för att stärka kontrollen av bidragsanvändningen inom folkbildningen, framför allt inom ramen för det bidrag som Folkbildningsrådet fördelar till studieförbund. En förskjutning från mer av tillit till mer av kontroll ligger i linje med trenderna i förvaltningspolitiken och bidragsgivningen generellt.[33] Samtidigt sker parallellt en utveckling mot ökad organiserad brottslighet inriktad på bidrag.

Utredningen ställer sig positiv till aktörernas förändringsarbete men har samtidigt identifierat ett antal områden som är relevanta att

[32] Dir. 2022:75. *Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden* och dir. 2023:130. *Tilläggsdirektiv till utredningen om Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden*.
[33] SOU 2018:47. *Tillsyn och granskning som stödjer en mer tillitsbaserad styrning och ledning;* Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*. 2023:19.

utveckla och förstärka som komplement till det pågående utvecklingsarbetet. Även om folkbildningsaktörerna rapporterat att de redan sett positiva resultat av några av åtgärderna bedömer utredningen att det behöver gå ett antal år för att se effekter av allt arbete som initierats.

Utredningens tyngdpunkt i förslagen och bedömningarna är på förebyggande åtgärder. De förebyggande åtgärderna i form av skärpta bidragsvillkor och ökade krav på redovisning får enligt utredningens bedömning direkt påverkan på alla nivåer, det vill säga även hos bidragsmottagare. De reaktiva kontrollerna utformas och genomförs till stora delar av varje enskild bidragsmottagare (se kapitel 8). Därför är utredningens förslag och bedömningar avseende reaktiva delar av kontrollarbetet riktade på mer övergripande nivå. Utredningens bedömningar och förslag för stärkt kontroll, som presenteras i följande avsnitt, kan huvudsakligen delas upp i tre områden:

- Ökad transparens och insyn i bidragsanvändningen.
- Utökade krav på mottagare av statsbidrag till folkbildningen.
- Effektivisering av kontrollen av statsbidraget till folkbildningen.

16.4 Ökad transparens och insyn i bidragsanvändningen är nödvändigt för ett ökat förtroende

Utredningens bedömning: Det behövs ökad transparens och insyn i bidragsanvändningen inom folkbildningen.

Skälen för utredningens bedömning

Tillit förutsätter öppenhet

En av grundprinciperna för politiken för civilsamhället är tillit. Staten ska ha tillit till civilsamhällets förmåga att bedöma vilka åtgärder som behövs inom ett visst område samt tillit till organisationernas kapacitet att bedriva sin verksamhet.[34] Flera viktiga förutsättningar krävs för att det ska finnas tillit. En av dem är öppenhet som bland annat

[34] Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2019). *Fortsatt arbete med att utveckla myndighetens bidragshantering*.

innebär att staten och allmänheten ges möjlighet till insyn och transparens i skattefinansierad verksamhet.

Vissa åtgärder har vidtagits men fler behövs

Behovet av ökad transparens och öppenhet i bidragsanvändningen inom folkbildningen har påtalats i flera tidigare utredningar.[35] Enligt regeringens riktlinjer för Folkbildningsrådet ska rådet sedan 2021 årligen redovisa ”hur de arbetar för ökad transparens och enhetlighet i studieförbundens hantering av statsbidraget”. Motsvarande återrapporteringskrav har dock inte ställts gällande folkhögskolor, och inte heller för SISU Idrottsutbildarna.

Folkbildningsrådet och studieförbunden har vidtagit några åtgärder för att öka transparensen. Exempelvis offentliggör Folkbildningsrådet sedan 2022 på sin hemsida vilka granskningsärenden Folkbildningsrådet har avslutat. Folkbildningsrådet har i sin skrivelse till regeringen också angett andra åtgärder som syftar till ökad transparens. Enligt utredningen är det dock svårt att se hur dessa åtgärder ger ökad insyn i bidragsanvändningen för allmänheten. Utredningen bedömer att flera av åtgärderna skapar en större transparens mellan folkbildningsaktörerna men inte utanför folkbildningen (till exempel peer review, revisorsintyget från studieförbunden och folkhögskolorna).

Utredningens samlade bedömning är att det fortfarande finns luckor och brister i kunskap om statsbidragets användning inom folkbildningen. Att all bidragsanvändning inte är transparent har flera förklaringar, bland annat att det enligt den nuvarande avräkningsmodellen inte är möjligt att följa vilka kostnader som finansieras med statsbidraget (eftersom bidragen fram till 2024 har räknats fram utifrån antalet deltagare och studietimmar).[36] En annan större lucka finns i kunskap om vilka samverkansparter och föreningar folkbildningsaktörerna samarbetar med, och vad samarbetet handlar om. Enligt uppgift har SISU Idrottsutbildarna kännedom om vilka föreningar de har samverkan med men kunskapen om hur föreningars idrotts-

[35] Statskontoret (2018). *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget, Slutrapport*, 2018:10 och Riksrevisionen (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning*, RiR 2022:20.
[36] Denna möjlighet finns dock på SISU Idrottsutbildarna.

verksamhet (kärnverksamhet) avgränsas till den folkbildande verksamhet behöver utvecklas.

16.4.1 Kontrollresultat och kontrollbeslut bör tillgängliggöras

Utredningens bedömning: Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna bör analysera, sammanfatta och publicera resultat från sina uppföljnings- och kontrollinsatser.

Skälen för utredningens bedömning

Det är angeläget att såväl staten som allmänheten ges insyn i skattefinansierad verksamhet

Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna är ideella föreningar med myndighetsuppgifter och därmed gäller offentlighetsprincipen även för dem, vilket framgår av offentlighets- och sekretesslagen. Det innebär bland annat att allmänheten har rätt att begära ut och ta del av de allmänna handlingar som hör till Folkbildningsrådets respektive SISU Idrottsutbildarnas verksamhet avseende hantering av statsbidrag.

En av Folkbildningsrådets åtgärder för att öka transparensen har varit att på sin hemsida publicera avslutade granskningsärenden. Rådet redovisar också i årsredovisningen hur mycket statsbidrag som har varit föremål för återkrav från studieförbunden respektive folkhögskolorna. Däremot finns det ingen samlad information om vilka felaktigheter som ligger bakom återkraven och hur de olika bidragsmottagarna lever upp till bidragsvillkoren.

Därför bedömer utredningen att Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna bör tillgängliggöra resultaten och besluten av sina uppföljningar och andra kontrollinsatser. Att offentliggöra information ställer automatiskt också större krav på utföraren av kontrollen. Flera myndigheter med tillsyns- och/eller kontrolluppdrag publicerar sina ärenden, rapporter och beslut på myndighetens hemsida. Exempelvis har både Skolinspektionen och Myndigheten för yrkeshögskolan en instruktionsenlig uppgift att publicera sina resultat från tillsyns- och granskningsärenden.[37] Myndigheten för yrkeshögskolan

[37] SFS 2011:556. *Förordning med instruktion för Statens skolinspektion*, SFS 2011:1162. *Förordning med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan*.

har för allmänheten möjliggjort en sökning i myndighetens diarium medan Skolinspektionen tillhandahåller en särskild sökdatabas för tillsynsbeslut.

16.4.2 Studieförbunden bör kunna särredovisa sina kostnader

Utredningens bedömning: Folkbildningsrådet bör i samverkan med studieförbunden verka för ett redovisningssystem som möjliggör särredovisning av statsbidrag på både intäkts- och kostnadssidan.

Skälen för utredningens bedömning

Det går inte att följa vilka kostnader som finansieras med statsbidraget

Verksamheten vid studieförbund och folkhögskolor finansieras ofta från flera håll, bland annat med bidrag från kommuner och regioner. De har även andra intäkter, till exempel deltagarintäkter och intäkter från konferensverksamhet. Studieförbundens befintliga redovisningssystem möjliggör inte att följa vilka kostnader de olika intäkterna täcker, och därmed inte heller vad statsbidraget har använts till. Regeringen har i statsbidragsförordningen slagit fast vilka verksamheter statsbidraget får respektive inte får gå till (till exempel kommersiell verksamhet), därför är det också rimligt att det går att följa vilka verksamheter och kostnader statsbidraget används till.

Av riktlinjerna för 2023 framgår att Folkbildningsrådet ska redovisa hur bidrag till studieförbunden ska kunna särredovisas på intäkts- och kostnadssidan. Samma återrapporteringskrav återfinns även i riktlinjerna för 2024 med ett tillägg att de ska redovisa vilka åtgärder som krävs för att systemet ska vara på plats 2025.[38]

Eftersom särredovisning av kostnader inte är möjlig går det inte heller att se hur mycket statsbidrag som är kvar efter årets slut. Utredningen har även i uppdrag att föreslå en lämplig process för eventuell återbetalning av oförbrukade medel (se kapitel 18) och kan

[38] Regeringsbeslut (2023). *Riktlinjer för budgetåret 2024 avseende Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslagen 14:1 och 14:2 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.* 2023-11-14, U2023/03491 (delvis), U2023/03568.

konstatera att det är problematiskt att systemet inte möjliggör särredovisning.

Redovisningssystemet som används av SISU Idrottsutbildarna och de underliggande distrikten möjliggör särredovisning av statsbidraget. Enligt uppgifter från SISU Idrottsutbildarna har de dock inte implementerat ett system för att exakt kunna följa statsbidraget. Hittills har distrikten varit ålagda att redovisa användningen av de sammanlagda medlen till folkbildningen vilka även kan utgöras av regionala och kommunala bidrag.[39]

En annorlunda kostnadsavräkning inom folkbildningen

Bidragsgivningen inom folkbildningen skiljer sig från många andra bidrag som betalas ut till civilsamhället. Bortsett från organisationsstöden som ofta baseras på kvantitativa uppgifter (exempelvis antalet medlemmar) avräknas övriga bidrag (verksamhetsbidrag och projektbidrag) mot verksamhetens eller projektets faktiska kostnader som bidragsmottagare redovisar. Fördelning och utbetalning av statsbidrag inom folkbildningen sker inte utifrån någon ansökan, utan utifrån vissa kvantitativa uppgifter som statsbidragsmottagaren lämnat om sin verksamhet.[40] Det betyder att bidragsgivningen inom folkbildningen saknar det ansökningsförfarande som är det vanliga när myndigheterna fördelar bidrag.[41]

Med andra ord finns det ingen information om hur mycket den statsbidragsfinansierade folkbildningsverksamheten kostar. Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att Folkbildningsrådet i samverkan med studieförbunden bör verka för ett redovisningssystem där det går att utläsa statsbidragsfinansierade kostnader.

Utredningen noterar i detta sammanhang att Folkbildningsrådet den 10 maj 2024 lämnat en redovisning till regeringen av vilken det bland annat framgår att rådet med start den 1 januari 2025 kommer att införa en gemensam ekonomimodell för studieförbunden.[42] Utredningens bedömning är att detta initiativ ligger i linje med utredningens förslag i denna del.

[39] E-post från SISU Idrottsutbildarna 2024-04-26, dnr Komm2024/00344/U2022:01-1.
[40] Delar av statsbidraget (förstärkningsbidrag och bidrag för språkligt stöd till folkhögskolorna) förutsätter emellertid en särskild ansökan, se avsnitt 14.1.1.
[41] SOU 2024:24. *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag,* s. 174.
[42] Folkbildningsrådet (2024). *Kvalitet och transparens för framtidens folkbildning. Folkbildningsrådets redovisning till regeringen den 10 maj 2024.*

16.5 De förordningsstyrda bidragsvillkoren bör utökas och förtydligas

Utredningens bedömning: De förordningsstyrda bidragsvillkoren bör utökas och förtydligas.

Skälen för utredningens bedömning

En effektiv kontroll förutsätter tydliga villkor att kontrollera mot

En grundläggande förutsättning för effektiv, ändamålsenlig och likvärdig kontroll är att det finns tydliga villkor att kontrollera mot. Detta oavsett om det görs interna eller externa kontroller. Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna begränsas fortfarande i viss utsträckning av hur statsbidragsförordningen är formulerad. Även om regeringen under det senaste året gjort förtydliganden och tillägg i bidragsförordningen bedömer utredningen att det finns utrymme att göra mer.

Statskontoret konstaterar i sin kartläggning av organisationernas arbete för korrekta utbetalningar att det i många bidragsförordningar finns brister som försvårar organisationernas arbete. Det kan handla om otydliga bestämmelser, eller att bidragsförordningar helt saknar viktiga bestämmelser.[43] Även andra aktörer har påpekat att komplicerade regelverk och för mycket tolkningsutrymme i regler och villkor kan utgöra en grogrund för felaktigheter.[44]

I den enkätundersökning till studieförbunden som utredningen genomfört framgår att hälften av studieförbunden anser att statsbidragsvillkoren är mycket eller till stor del tydliga medan andra hälften anser att villkoren är ganska tydliga, eller ganska otydliga. Studieförbunden efterlyser mer tydlighet i villkoren.

Det är Folkbildningsrådets ansvar att operationalisera villkoren i statsbidragsförordningen, om så behövs. Enligt Folkbildningsrådet är villkoren för statsbidrag primärt inte skrivna utifrån granskningsperspektivet utan syftar till att sätta en ram för vad statsbidraget får

[43] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.* Rapport 2023:19.
[44] SOU 2020:35. *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Brottsförebyggande rådet (2016). *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, Rapport 2016:9.

användas till och det ligger i självförvaltningsmodellens natur att villkoren inte är så specifika som för annan statlig bidragsgivning. Samtidigt lyfter Folkbildningsrådet att detta kan vara en utmaning i samband med granskningsärenden, och innebär att höga krav ställs på granskningarnas genomförande.[45]

Regeringen har förtydligat villkoren 2023

Under 2023 har regeringen gjort ett antal ändringar avseende bidragsvillkoren i statsbidragsförordningen. Ändringarna trädde i kraft den 1 december 2023.

Följande ändringar har genomförts.

- Folkbildningsrådet får besluta att en bidragsmottagare inte längre ska få statsbidrag om den inte uppfyller villkoren för det.
- Statsbidrag får inte användas för kostnader som inte har ett direkt samband med verksamhet som har inriktning på statens syften med bidraget.
- Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ska kontrollera bidragsmottagarnas ekonomiska ställning – bidrag får inte lämnas till mottagare som har skulder hos Kronofogdemyndigheten, är i likvidation eller försatt i konkurs.
- Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna får besluta att helt eller delvis hålla inne statsbidrag om bidragsvillkoren inte uppfylls.
- Bidragsmottagare är skyldiga att lämna ekonomisk och annan redovisning som Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna begär för uppföljning och utvärdering.
- Bidragsmottagarnas ekonomiska redovisning ska granskas av auktoriserad eller godkänd revisor.
- Bidragsmottagare är återbetalningsskyldiga om villkoren för bidraget inte följts, och om så är fallet ska Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna besluta att helt eller delvis återkräva statsbidraget.

[45] Folkbildningsrådet (2023). *Folkbildningsrådets svar till Statskontoret 22 juni 2023*, dnr 23/00013.

Vidare togs överklagandeförbudet togs bort, men utan att ersättas med en uttrycklig rätt att överklaga Folkbildningsrådets beslut.

Utredningen ser positivt på att regeringen har tagit initiativ till och genomfört ett antal förändringar i bidragsförordningen. Samtidigt bedömer utredningen att det finns fler områden där det behöver ställas tydligare krav för att säkerställa att statsbidraget används korrekt och i enlighet med statens intentioner med bidraget. Dessa områden redogörs för i nästkommande avsnitt.

16.5.1 Öppen redovisning av samverkan med andra

Utredningens förslag: För att få statsbidrag ska bidragsmottagarna varje år redovisa till Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna vilka samverkansparter som under föregående verksamhetsår har deltagit i den statsbidragsfinansierade folkbildningsverksamheten. Av redovisningen ska framgå hur den samverkande verksamheten har bidragit till att främja de av riksdagen beslutade målen för folkbildningspolitiken.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Samverkan är omfattande inom studieförbundsverksamheten inklusive SISU Idrottsutbildarna

Folkbildningsaktörerna samverkar med många andra parter inom ramen för den statsbidragsfinansierade folkbildningsverksamheten. Med samverkansparter menar utredningen de organisationer vars medlemmar deltar i den statsbidragsfinansierade verksamheten som bidragsmottagaren är ansvarig för. Samverkansparter är bidragsmottagarens medlemsorganisationer, underföreningar till medlemsorganisationer och övriga ideella föreningar som inte tillhör de två första grupperna.

Enligt Statskontoret samverkade de tio studieförbunden under 2023 med cirka 15 000 olika organisationer. Enligt uppgifter från Folkbildningsrådet skedde cirka 60 procent av studiecirkeltimmarna i samverkan med medlemsorganisationer eller föreningar under 2020. I vissa studieförbund genomförs i stort sett all verksamhet tillsammans med andra. Så är fallet med SISU Idrottsutbildarna där i stort

sett all verksamhet sker tillsammans med samverkande föreningar.[46] Under 2022 samverkade RF-SISU-distrikten med närmare 7 700 föreningar i olika folkbildnings- och utbildningsinsatser.[47]

Öppenhet har självsanerande effekter

Utredningen bedömer att för att säkerställa att samverkan kring statsbidragsfinansierad folkbildning sker enligt statens intentioner med bidraget och att bidraget används ändamålsenligt måste folkbildningsaktörerna ha god kännedom om sina samverkansparter. Genom en öppen redovisning av samarbete med andra aktörer kommer ”tveksam” verksamhet att självsaneras och därmed minskar också behovet av reaktiv kontroll.

I många fall saknas offentliga uppgifter om samverkan på lokal nivå

Enligt bidragsvillkoren ska studieförbunden lämna uppgifter till Folkbildningsrådet om centralt anslutna medlemsorganisationer och samarbetsorganisationer.[48] Det handlar dock enbart om större samarbetsorganisationer. Folkbildningsrådet har inte uppgifter om vilka organisationer som studieförbunden samverkar med.[49] Två av tio studieförbund har i utredningens enkätundersökning angett att de på central nivå inte har någon dokumenterad kunskap om vilka samverkansparter och föreningar studieförbundet samverkar med på lokal nivå.

Enligt SISU Idrottsutbildarna finns det både hos SISU Idrottsutbildarna centralt och hos distrikten en god kännedom om vilka föreningar man samverkar med. Det handlar ofta om långa samverkanstraditioner. De samverkande föreningar är också medlemmar i Riksidrottsförbundet vilket ger en ökad inblick.[50]

---

[46] Samverkande föreningar avser en förening eller sektion i förening som under verksamhetsåret slutrapporterat minst ett arrangemang i SISU:s verksamhetsformer Lärgrupp, Kurs, Processarbete, Föreläsning eller Kulturarrangemang.
[47] SISU Idrottsutbildarna (2023). *Årsredovisning för 2022.*
[48] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till verksamhet i studieförbunden. Villkor och fördelning från och med 2024*, dnr 23/00383.
[49] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.* Rapport 2023:19.
[50] E-post från SISU Idrottsutbildarna 2024-04-18.

Statsbidraget ska användas till folkbildningsverksamhet och inte till föreningsverksamhet i största allmänhet

Statsbidraget ska finansiera studie-, bildnings- och kulturarbete i enlighet med statens intentioner. Bildningstanken i dess vidaste mening är utgångspunkten för det statliga stödet, vilket också gäller när medlen slutligt förbrukas i studiecirklar eller kulturarrangemang inom studieförbundens medlemsorganisationer.[51]

I propositionen från 2006 skriver dåvarande regering att ”statsbidraget inte får användas till att anordna en verksamhet i största allmänhet. Folkbildningsarbete som ligger till grund för statsbidrag måste organiseras och genomföras på ett sådant sätt att folkbildningsaktörerna kan ta det fulla ansvaret för verksamheten och stå för dess folkbildningskaraktär. Detta gäller även verksamhet som genomförs i samarbete med medlemsorganisationer eller andra samverkansparter. Statsbidraget får därför inte användas som ett allmänt verksamhets- och organisationsstöd”.[52] Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna har i sina bidragsvillkor operationaliserat denna skrivning som att stödet inte får användas till ”föreningsverksamhet såsom sammanträden, förenings- eller planeringsmöten och liknande”.

Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna har ställt upp villkor men det finns gråzoner

Enligt Folkbildningsrådets bidragsvillkor för studieförbunden får statsbidraget inom ramen för samverkan inte finansiera följande verksamhet.

- Föreningsverksamhet såsom sammanträden, förenings- eller planeringsmöten och liknande, kan inte genomföras med statsbidrag.
- Verksamhet som en myndighet, kommun eller ett annat organ än Folkbildningsrådet har finansieringsansvar för, kan inte finansieras med statsbidrag.
- Studier som ingår i personalutbildning eller som är ett led i formella utbildningsprogram, till exempel inom det ordinarie skolväsendet, kan inte genomföras med statsbidrag.

[51] Prop. 2005/06:192. *Lära, växa, förändra – Regeringens folkbildningsproposition*. s. 57.
[52] Prop. 2005/06:192, *Lära, växa, förändra – Regeringens folkbildningsproposition*. s. 56.

- Verksamhet som tillkommit på uppdrag och därigenom har annan finansiering kan inte bedrivas med statsbidrag.

Vidare anger Folkbildningsrådet att statsbidraget inte får utgöra ett allmänt verksamhets- eller organisationsstöd och för organisationer med en stor andel folkbildningsmässig verksamhet ansvarar studieförbundet för en rimlighetsbedömning av vad som kan finansieras med statsbidrag.[53]

SISU Idrottsutbildarna har i sina anvisningar för folkbildningsverksamheten angett vilken samverkansverksamhet statsbidraget till folkbildningen inte får användas till.[54] Det är bland annat:

- Utövande av idrott i form av övning, träning och tävling.
- Ordinarie föreningsverksamhet i form av årsmöte/stämma, styrelsesammanträden, valberedningsarbete eller möte för anställda.
- Föreningars egen kursverksamhet med kommersiellt syfte, exempelvis föreningarnas bolag och företag.
- Verksamhet som ingår i personalutbildning eller som är ett led i formella utbildningsprogram, till exempel inom ordinarie skolväsendet.

Det finns indikationer på att statsbidraget ibland finansierar samverkansparters ordinarie verksamhet

Det finns ett antal utredningar som har problematiserat kring denna fråga och påpekat att det finns en risk för att statsbidraget ibland finansierar samverkansparters ordinarie verksamhet. I den statliga utredningen från 2004 påpekades att det alltmer ökande antalet studietimmar kunde vara en följd av ett bristande genomslag för en folkbildningsideologisk syn på studiecirkeln.[55]

Riksrevisionen bedömde i sin granskning av stödet till studieförbunden att det finns en risk för att statsbidraget finansierar föreningars ordinarie verksamhet. Riksrevisionen uppskattade att det i närmare hälften av de arrangemang som studien omfattade fanns risk

[53] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till verksamhet i studieförbunden. Villkor och fördelning från och med 2024*.
[54] SISU Idrottsutbildarna (2023). *Anvisningar till folkbildningsverksamhet*.
[55] SOU 2004:30. *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor.*

för att kostnadsersättningar gått till ett allmänt verksamhetsstöd till föreningen.[56]

Enligt Folkbildningsrådet berör majoriteten av rådets granskningsärenden statsbidragsmottagares bristande anordnarskap. Detta relateras främst till frågor om samverkanspart, samverkansavtal, distansutbildningar, kommersiell verksamhet och folkhögskolors filialer.[57] Detta indikerar att det inte alltid är tydligt vilken verksamhet som genomförs i samverkan med andra som kan rapporteras in som statsbidragsberättigad och vilken som inte kan det.

Även SISU Idrottsutbildarna har tagit upp att det ibland kan vara svårt att skilja mellan idrottsverksamhet och folkbildningsverksamhet. De flesta av avvikelser som de hittar i verksamhetsrapporteringen avser just hopblandningen med föreningarnas kärnverksamhet, det vill säga utövande idrott.[58]

Det är inte alltid tydligt vilka och vems kostnader statsbidraget ska täcka

En central fråga i statsbidragshanteringen är till vad statsbidrag får och ska användas och vems kostnader bidraget ska täcka.

Enligt 7 § i statsbidragsförordningen ska statsbidrag lämnas för en verksamhet som har den inriktning som överensstämmer med statens syfte med bidraget. Vidare framgår av förordningen att statsbidrag inte får användas till verksamheter med kommersiellt syfte eller för kostnader som inte har ett direkt samband med verksamhet som har den inriktning som överensstämmer med statens syfte med bidraget. Några andra bestämmelser om innehållet i verksamheten finns inte, vilket också ligger i linje med politiken att folkbildningen ska vara fri och frivillig.

Av förordningen framgår dock tydligt att bidragsmottagare enligt förordningen är studieförbund, folkhögskolor, och studerandeorganisationer inom folkhögskolan samt idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet.

[56] Riksrevisionen (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning*, RiR 2022:20.
[57] Folkbildningsrådet (2023). *Årsredovisning 2022*. s. 20.
[58] Möte med företrädare för RF-SISU Stockholm 2023-11-15.

Bidraget ska täcka studieförbundens, folkhögskolornas och RF-SISU-distriktens kostnader

I formell mening är det studieförbund, folkhögskolor och idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet som är statsbidragsmottagare och det är de som ska anordna verksamhet i enlighet med statens intentioner med bidraget. Bidraget ska således täcka studieförbundens, folkhögskolornas och RF-SISU-distriktens kostnader. I praktiken har det dock varit smidigt att exempelvis en cirkelledare köper böcker eller annat studiematerial till gruppen och sedan ersätts för utlägget mot uppvisande av kvitto, eller att samverkande föreningars hyreslokaler har använts och betalats ersättning för. Granskningar har visat att studieförbunden i olika grad tenderat att ersätta samverkansparters kostnader om dessa avser verksamhet som rapporterats som folkbildningsverksamhet.[59]

Samverkan med andra kan också vara problematiskt vid folkhögskolorna. I flera av de senaste årens avvikelseärenden avseende folkhögskolor står filialer i centrum, särskilt sådana som delas mellan två eller flera folkhögskolor. Där är det otydligt vem som finansierar verksamheten.[60]

Bidragsvillkoren avseende kostnader har förtydligats men det finns fortfarande för stort tolkningsutrymme

Folkbildningsrådet har operationaliserat de förordningsstyrda villkoren i sitt villkorsdokument för studieförbunden.[61] Studieförbundens ansvar för kostnader har operationaliserats på följande sätt.

- En samverkanspart eller privatperson som har haft utlägg kan enbart få ersättning för kostnader direkt förknippade med en specifik folkbildningsverksamhet. Studieförbundet ska avgöra vad som är en skälig kostnad.
- Kostnadsersättning får inte bytas mot bidragsförmedling, exempelvis baserad på schabloner såsom omfattningen av verksamheten.

[59] Till exempel Riksrevisionen (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning*, RiR 2022:20.
[60] Folkbildningsrådet (2022). *Uppföljningsrapport folkhögskolor – Folkbildningsrådets uppföljning av statsbidragsvillkor och genomförd verksamhet 2021*.
[61] SISU Idrottsutbildarna hanterar inte kostnadsersättningar utan samverkansparters kostnader direktfaktureras till SISU.

- Kostnadsersättning utöver arvode, reseersättning, studiematerial, förbrukningsmateriel och lokalkostnader får inte ges till privatpersoner.
- Kostnadsersättning som avser privatbostad eller privat konsumtion är inte tillåten.
- Oavsett omfattning av kostnadsersättning ska studieförbundet dokumentera hur ersättningen avser en specifik folkbildningsverksamhet och kunna uppvisa kvitton eller motsvarande.[62]

Av SISU Idrottsutbildarnas riktlinjer för folkbildningsstöd i RF-SISU-distrikt framgår följande villkor.

- De kostnader som kan täckas ska vara godkända och verifierade kostnader, kopplade till genomförande av verksamhet i någon av de godkända verksamhetsformerna.
- Inga generella eller schablonmässiga ersättningar kan ges. Samverkande föreningar och förbund ska informeras om att distrikt inte betalar ut några ekonomiska bidrag för att exempelvis täcka delar av deltagaravgifter i utbildningar där annan än RF-SISU-distrikt är anordnare.
- När det gäller kostnader som SISU tar för verksamheten ska originalfaktura vara ställd till anordnare. Endast kostnad som konsulent och förening kommit överens om kostnadsförs i distriktets resultaträkning.
- Folkbildningsanslaget kan endast användas till att stödja den folkbildningsverksamhet där RF-SISU-distrikt är anordnare och där någon av SISU:s verksamhetsformer används.

Samtliga studieförbund har vidtagit åtgärder för bättre kontroll och redovisning av kostnadsersättningar

Det är inte utbetalningar från Folkbildningsrådet till studieförbund och folkhögskolor som är problematiska utan utbetalningar i senare led. Riksrevisionens granskning visade stora brister i hanteringen av kostnadsersättningar till studieförbundens samverkansparter. Ande-

[62] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till verksamhet i studieförbunden. Villkor och fördelning från och med 2024*.

len kostnadsersättningar har efter Riksrevisionens granskning minskat avsevärt. Enligt Folkbildningsrådet utgör studieförbundens kostnadsersättningar endast cirka två procent av de totala kostnaderna. Detta trots att studieförbunden har en ganska omfattande samverkansverksamhet.[63] Externa kostnadsersättningar avser främst lokalhyra samt ersättning för material till föreningar eller privatpersoner. För folkhögskolorna är kostnadsersättningarna också en mindre del av de totala kostnaderna, men vissa kurser sker i samverkan med huvudmannen eller andra samverkansparter.

I många fall har kostnadsersättningar ersatts med direktfakturor, något som SISU Idrottsutbildarna tillämpat under en längre tid. Det är dock lika relevant att direktfakturor blir föremål för noggrann granskning med tillhörande underlag med mera. I annat fall finns en risk att det bara är redovisningen som har ändrats men att kostnaden fortsatt inte avser statsbidragsberättigad verksamhet.

Nya redovisningskrav har aviserats av Studieförbunden i samverkan

I mars 2024 informerade Studieförbunden i samverkan att styrelsen har beslutat att studieförbunden ska införa en offentlig redovisning av offentligt finansierad folkbildning med samverkansparter. En sådan redovisning ska enligt uppgifter avse samverkan med samverkansparter med fler än 10 deltagare och redovisningen ska innehålla uppgifter om namn på föreningen eller samverkansparten samt omfattningen på verksamheten (i form av antalet unika deltagare och timmar). Målsättningen är att denna rapportering ska bli klar för användning under 2024.

Utredningen ser positivt på initiativet men anser att en öppen redovisning av samverkan kring statligt finansierad verksamhet ska utgöra krav för att ta emot statsbidrag. Mot bakgrund av de ovan beskrivna skälen föreslår därför utredningen att ett nytt krav på bidragsmottagarens redovisning av samverkan ska föras in i statsbidragsförordningen. Redovisningen föreslås att lämnas årligen senast den 31 januari i syfte att en sådan redovisning ska kunna användas som underlag i den årliga återrapporteringen till regeringen.

[63] E-post från Folkbildningsrådet, Komm2024/00338/U 2022:01-1 *PM om granskning av kostnadsersättningar 2023.*

16.5.2 Förordningen om statsbidrag till folkbildningen bör utökas med demokrativillkor

Utredningens bedömning: Ett likalydande demokrativillkor som regeringen föreslår i prop. 2023/24:119 för stöd ur Allmänna arvsfonden bör föras in i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.

Skälen för utredningens bedömning

Folkbildningsrådet har tillämpat ett eget demokrativillkor

I den nu gällande förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen finns ingen bestämmelse kring demokrativillkor på bidragsmottagare. Men det anges i förordningens första paragraf att stärka och utveckla demokratin är ett av statens fyra syften med bidraget. I Folkbildningsrådets egna villkor för statsbidrag finns sedan länge demokrativillkor. Demokrativillkoret handlar om att studieförbund och folkhögskolor ska förmedla och förankra respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar och att de inte får bedriva eller främja antidemokratisk verksamhet.[64] Studieförbundet ska vidare vara en demokratiskt styrd organisation. Dessa grundläggande villkor har sedan brutits ned i ett antal krav som kan sammanfattas med följande.

- Stadgar, organisation och styrning är grundläggande. Godkännande och utbildning av ledare i verksamheten liksom utbildning av förtroendevalda och personal är också centrala krav.
- Genom systematiskt kvalitets- och kontrollarbete säkerställs korrekt användning av statsbidraget samtidigt som verksamheten kvalitetssäkras. Som en del i sitt kvalitetsarbete ska studieförbunden ha ett system för avvikelsehantering. Avvikelser anmäls till Folkbildningsrådet som kan besluta om egna utredningsåtgärder.

[64] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till verksamhet i studieförbunden. Villkor och fördelning från och med 2024*, dnr 23/00383.

- Folkbildningsrådet granskar studieförbundens verksamhet på förekommen anledning. Granskningarna har till syfte att utreda misstänkta avvikelser mot villkor eller inom olika riskområden.[65]

Av bidragsvillkoren för folkhögskolorna framgår följande krav.

- Folkhögskolan ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och för grundläggande demokratiska värderingar och får inte bedriva eller främja antidemokratisk verksamhet.
- Folkhögskolan ska ha en demokratiskt styrd organisation med stadgar eller reglemente för folkhögskolan.[66]

Folkbildningsrådet har genom åren haft några granskningsärenden som berört just det demokrativillkor som de ställt upp. Under 2023 uppdagades ett uppmärksammat fall som handlade om huruvida företrädare för ett studieförbunds samverkanspart agerat i strid med det demokrativillkoret som Folkbildningsrådet ställt upp.[67]

SISU Idrottsutbildarna har i sina anvisningar för folkbildningsverksamheten inte explicit angett något eget villkor kring demokratin men hänvisar till statens syften med bidraget och skriver också att demokrati är en del av SISU Idrottsutbildarnas värdegrund.

Det blir mer rättssäkert med ett enhetligt demokrativillkor för hela civilsamhället

Trots att flera utredningar har föreslagit förtydligade demokrativillkor för den statliga stödgivningen till civilsamhället har det saknats en sammanhållen lagstiftning som definierar vilka demokrativillkor som bör gälla för det offentligas bidrag till civilsamhället samt hur det ska kontrolleras av bidragsgivare.

Våren 2024 lämnade regeringen över propositionen ”*Statens stöd till trossamfund och civilsamhället – enhetliga och rättssäkra villkor*” (prop. 2023/24:119) till riksdagen. Regeringen föreslår bland annat ett demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden och bedömer även att ett likalydande demokrativillkor bör gälla för övrig statlig

[65] Folkbildningsrådet 2023. *Fördjupad redovisning – Demokratisyftet och de grundläggande demokrativillkoren för studieförbundens verksamhet.*
[66] Folkbildningsrådet 2023. *Statsbidrag till folkhögskolor 2024. Villkor och fördelning.*
[67] Folkbildningsrådet. Beslut i granskningsärende, dnr 22/00331.

bidragsgivning till civilsamhället, om det inte är obehövligt. Regeringen bedömer också att likalydande demokrativillkor bör föras in i de förordningar som reglerar övriga villkor för att lämna bidrag.[68]

Folkbildningsrådets nuvarande demokrativillkor är företrädesvis positivt formulerade, och har andra syften än det demokrativillkor som finns i många andra förordningar. Det syftar till att organisationen i sin verksamhet ska respektera demokratins idéer inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering. Till skillnad från det är regeringens nya villkor formulerat utifrån så kallade exkluderingsgrunder. Det betyder att det anger vad man som statsbidragsmottagande organisation inte får göra.

Regeringens förslag till demokrativillkoret lyder enligt följande.

> Stöd ur Allmänna arvsfonden ska inte få lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare som agerar inom ramen för verksamheten
>
> 1. utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter,
> 2. diskriminerar personer eller grupper av personer eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
> 3. försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller
> 4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.
>
> Stöd får inte heller lämnas till en organisation om det framkommer att någon av dess samarbetsorganisationer eller någon av samarbetsorganisationens företrädare agerar på ett sådant sätt som anges ovan.

Utredningen instämmer i regeringens bedömning av behovet att föra in ett likalydande demokrativillkor i de förordningar som reglerar statsbidragsgivningen till civilsamhället, däribland förordningen om statsbidrag till folkbildningen. Ett likalydande demokrativillkor för hela statens bidragsgivning skapar bättre förutsättningar för likvärdiga bedömningar mellan olika bidragsgivande aktörer och bör därför införas även i statsbidragsförordningen. Att regeringens föreslagna villkor är formulerade utifrån exkluderingsgrunder hindrar inte folkbildningsaktörer från att på annat sätt markera vikten av att också agera aktivt för demokrati.

[68] Prop. 2023/24:119. *Statens stöd till trossamfund och civilsamhället – enhetliga och rättssäkra villkor*.

16.5.3 Villkoren på mottagare av bidrag till civilsamhället bör bli mer enhetliga

Utredningens bedömning: Inom ramen för den översyn av statsbidragsbidragsförordningar som Statskontoret rekommenderat regeringen att genomföra bör särskild vikt läggas vid att villkoren på mottagare av statens bidrag till civilsamhället blir mer enhetliga.

Skälen för utredningens bedömning

Stora skillnader i kraven på bidragsmottagare medför en ökad risk för missbruk av statliga medel

Det finns över 100 olika statliga bidrag till civilsamhället och de delas ut via drygt 40 olika myndigheter och organisationer som sorterar under flera departement. Några bidrag regleras i lag, flera genom särskilda avtal, andra regleras i någon av de 80 olika förordningar som regeringen fattar beslut om. Med stödet följer olika villkor. Också de kan skilja sig åt. Det finns till exempel i dag flera olika sorters demokrativillkor. Även kraven på ekonomisk uppföljning skiljer sig åt mellan olika bidrag.

Studieförbunden samverkar med ett stort antal samverkansparter. Det är inte ovanligt att en bidragsmottagare söker och beviljas stöd från flera olika utbetalande myndigheter och organisationer. Vid utredningens möten med studieförbunden har det framkommit att samverkansparter har sökt sig till en annan bidragsutbetalare när studieförbundet ställt villkor eller avslutat samverkan på grund av felaktig användning av bidrag. Samverkansparten har i stället sökt sig till ett annat studieförbund eller en annan bidragsgivande organisation som ställer mindre krävande villkor för att få ta emot bidrag.

Detta är en problematik som folkbildningen delar med många andra, även myndigheter. Riksrevisionen har konstaterat att statens kontroll av bidragen till civilsamhällets organisationer generellt är för svag, och att det därmed finns risk för fusk och missbruk av statliga medel.[69] De senaste åren har Skatteverket uppmärksammat risken

[69] Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, RiR 2023:7, Riksrevisionen (2024). *Allmänna arvsfonden – pengar som söker mening*. RiR 2024:2.

för att oseriösa aktörer använder föreningsformen som brottsverktyg för ekonomisk brottslighet och välfärdsbrott.[70]

Enhetliga villkor leder genom ökad förutsägbarhet och rättssäkerhet till mer ändamålsenlig bidragsanvändning

Statskontoret har en rapport om myndigheternas arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar lämnat en rekommendation till regeringen att genomföra en systematisk genomgång och justering av de förordningar som reglerar stöd till företag och juridiska personer och att regeringen ska ta fram principer för vilka bestämmelser som ska regleras i alla stödförordningar.[71] Mot bakgrund av de iakttagelser som beskrivits ovan bedömer utredningen att det är viktigt att regeringen i en sådan genomgång lägger särskild vikt vid att villkoren på bidragsmottagare blir så enhetliga som möjligt. Enhetliga villkor leder till ökad förutsägbarhet och rättssäkerhet samt underlättar samverkan mellan myndigheter som handlägger ärenden om stöd till civilsamhället. Samtidigt gör enhetliga villkor det svårare för de som medvetet vill missbruka systemet att utnyttja luckor och gråzoner som i dag finns mellan regelverken för olika bidrag.

16.6 Kontrollen av statsbidraget till folkbildningen behöver bli mer effektiv

Utredningens bedömning: Kontrollen av statsbidraget till folkbildningen behöver bli mer effektiv och vidtagna åtgärder bör löpande följas upp och utvärderas.

[70] Skatteverket (2022). *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga*, dnr 8-1922875.
[71] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.* Rapport 2023:19.

Skälen för utredningens bedömning

Det behövs inte nödvändigtvis mer utan rätt kontroll

Det är av stor vikt att statliga medel enbart ges till sådan verksamhet som har rätt att få stöd. Statliga medel ska användas effektivt och handläggningen av ärenden ska ske noggrant och kostnadseffektivt.[72] Att balansera budgetlagens och förvaltningslagens krav mot kravet på att kontrollen ska säkerställa att statsbidraget används och hanteras enligt gällande bestämmelser och villkor är en utmanande uppgift. Statskontoret lyfter i sin rapport att det kan vara särskilt svårt för ideella organisationerna att balansera kostnader för kontrollarbetet mot resurserna till bidragsmottagarnas verksamhet. De anger också att det inom bland annat folkbildningen finns en önskan om att en så stor del som möjligt av det statliga stödet ska gå till folkrörelsernas verksamhet och inte till administration.[73]

I kapitel 8 har utredningen beskrivit hur kontrollarbetet inom folkbildningen genomförs i dag. Utredningens slutsats är att det är en omfattande kontrollapparat, framför allt avseende statsbidraget som går till studieförbunden. Riksrevisionen konstaterade redan 2011 att den interna kontrollen av statsbidraget var omfattande men inte effektiv.[74] Under de senaste åren har folkbildningsaktörerna vidtagit många åtgärder för att stärka kontrollen. Det återstår att se hur effektiva åtgärderna är på sikt men utredningen kan redan nu konstatera att många av de vidtagna åtgärderna innebär en utökad dokumentation och att det finns en risk för att de kontroller som görs inte får tillräckligt djup i vad som faktiskt görs i verksamheten.

Utredningen kan också konstatera en stor kostnadsökning för avvikelsehanteringen på Folkbildningsrådet. Det är positivt att processen har utvecklats och förstärkts men ger samtidigt en indikation på att de löpande kontrollerna inte alltid fungerar som de ska.

Utredningen menar att det inte nödvändigtvis behövs mer utan ”rätt” kontroll. Ett effektivt och ändamålsenligt kontrollsystem har kontrollmekanismer som förebygger, upptäcker och åtgärdar fel, fusk

[72] Enligt 3 § budgetlagen ska all statlig verksamhet iaktta god hushållning och hög effektivitet. Av 23 § förvaltningslagen (2017:900) framgår krav på att myndigheten ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Av 9 § förvaltningslagen framgår att ärendet ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt.
[73] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.* Rapport 2023:19.
[74] Riksrevisionen (2011). *Statens stöd till studieförbunden.* RiR 2011:12.

och bedrägerier. Balansen mellan de olika delarna beror på organisationen och verksamheten, men också på vilka typer av felaktigheter som förekommer (se resonemanget utifrån compliance-pyramiden i avsnitt 16.1.1).

Med tanke på att det pågår ett förändrings- och utvecklingsarbete av kontroll och uppföljning av statsbidraget till folkbildningen vid Folkbildningsrådet är det viktigt att det utformas strategiskt och systematiskt utifrån risker och behov som är specifika för folkbildningen.

I följande avsnitt redovisas utredningens förslag och bedömningar av i vilka avseenden kontrollen kan bli mer effektiv.

16.6.1 Kontrollerna ska vara strategiska och riskbaserade

Utredningens förslag: Det ska framgå av statsbidragsförordningen att bidragsmottagare ska ha en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Skälen för utredningens förslag

En god intern styrning och kontroll utgör basen för ett effektivt kontrollarbete

Enligt regeringens riktlinjer ska såväl Folkbildningsrådet som SISU Idrottsutbildarna redovisa sitt arbete med den interna kontrollen av bidragshanteringen. I Folkbildningsrådets bidragsvillkor till studieförbunden står att ”arbetet med intern styrning och kontroll kan med fördel organiseras utifrån ett beprövat ramverk, vilket vanligen innehåller delarna riskbedömning, kontrollaktiviteter, information och kommunikation samt uppföljning och övervakning”.[75] Utredningen tolkar skrivningen som att det är upp till studieförbunden att besluta hur de arbetar med intern styrning och kontroll av bidragshanteringen. Flera utredningar och granskningar har lyft fram vikten av god intern styrning och kontroll som en av grundstenarna för en effektiv kontroll.[76] Utredningen föreslår därför att bidragsmottagar-

[75] Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till verksamheten i studieförbund – Villkor och fördelning från och med 2024*, Beslutade 2023-05-29, dnr 23/00383.
[76] Till exempel Riksrevisionen (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning*, RiR 2022:20.

nas arbete med intern styrning och kontroll ska vara ett krav för att få ta emot bidrag och ska därför föras in i statsbidragsförordningen. Bidragsmottagare enligt statsbidragsförordningen är folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan samt idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet.

Det är rimligt att förvänta sig att myndigheter och organisationer som hanterar stora belopp statliga medel har ändamålsenliga processer för intern styrning och kontroll och att dessa processer genomförs på ett gediget sätt. Intern styrning och kontroll handlar kortfattat om att ha ordning och reda i verksamheten. Mer specifikt kännetecknas betryggande intern styrning och kontroll av att[77]:

- verksamheten bedrivs enligt de krav som följer av ansvaret för verksamheten
- det finns tillförlitlig redovisning och god hushållning med tilldelade resurser
- målen med verksamheten uppfylls
- uppkomna risker i verksamheten hanteras, och de viktigaste riskerna prioriteras
- åtgärder och kontroller genomförs för att hantera risker.

Viktigt att kontrollåtgärderna är kopplade till risker

En viktig del i arbetet med intern styrning och kontroll är att ta fram risk- och väsentlighetsanalyser som utgör en central del i ett kontrollarbete och som bidrar till att kontrollresurser används på ett effektivt sätt. För att ge förutsättningar till så effektiv resursanvändning som möjligt är det viktigt att olika kontrollinsatser och aktiviteter utgår från ett riskbaserat tankesätt och fokuserar på de delar och områden som visat sig mer problematiska än andra. Kontrollaktiviteterna ska prioritera områden med högre risk och aktivitetens kostnad bör vägas mot de konsekvenser som uppstår vid fel.

Som redan har beskrivits har många åtgärder vidtagits som syftar till att förstärka kontrollen. Folkbildningsrådet presenterade ett omfattande åtgärdspaket i april 2021. Riksrevisionen konstaterade i sin granskning 2022 att varken Folkbildningsrådet eller studieförbunden

[77] Ekonomistyrningsverket (2018). *Utvecklad intern styrning och kontroll*, 2018:20.

hade något systematiskt arbete med riskanalysen. Folkbildningsrådet självt har angett att det var först 2023 som risk- och väsentlighetsanalyserna började användas som underlag för att inrikta kontrollarbetet och utforma förebyggande åtgärder i verksamheten.[78] Därmed finns en risk att de nyligen vidtagna åtgärderna inte har någon inverkan eller direkt koppling till de mest relevanta riskerna i verksamheten.

Efter Riksrevisionens granskning har dock arbetet med riskanalyserna intensifierats. Folkbildningsrådet anger att de under 2023 arbetade med att systematisera riskanalyserna. Bland annat hade de ett projekt i syfte att i samverkan med studieförbunden och folkhögskolorna utarbeta en metod för risk- och sårbarhetsanalys som är anpassad för folkbildningen. Enligt utredningens bedömning har arbetet med risker och riskanalyser intensifierats framför allt avseende studieförbundsverksamheten. Folkbildningsrådet anger dock att de också planerar att samla in riskanalyser från folkhögskolorna för att identifiera områden för kontroll och stödinsatser som Folkbildningsrådet ska genomföra kommande år.[79] Mer om arbetet med riskanalyserna har beskrivits i kapitel 8.

SISU Idrottsutbildarna beslutade om sin första riskanalys 2024

SISU Idrottsutbildarna påbörjade sitt arbete med att ta fram en risk- och väsentlighetsanalys så sent som 2023 när de i regeringens riktlinjer ålades att återrapportera sitt arbete med risk- och väsentlighetsanalysen. Enligt regeringens riktlinjer ska en risk- och väsentlighetsanalys ligga till grund för internkontrollen. Den första risk- och väsentlighetsanalysen för SISU Idrottsutbildarna blev beslutad i januari 2024. Utredningen anser att det är ganska anmärkningsvärt att en organisation som hanterar ansenliga belopp statliga medel inte haft ett riskbaserat arbetssätt tidigare.

För att säkerställa att det finns goda förutsättningar att kontrollen hos bidragsmottagare läggs upp strategiskt och riskbaserat föreslår utredningen att det i bidragsförordningen ska ställas krav på att bidragsmottagare har en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

[78] Folkbildningsrådet (2024). *PM om Folkbildningsrådets utvecklingsarbete kring uppföljning och kontroll.* 2024-02-13.
[79] Folkbildningsrådet (2024). *Årsredovisning 2023*.

16.6.2 Det behövs mer oberoende och förebyggande inslag

Utredningens bedömning: För att öka förtroendet för och effektiviteten i kontrollsystemet hos folkbildningsaktörerna bör det finnas fler oberoende och förebyggande inslag i kontrollerna.

Skälen för utredningens bedömning

Oberoende bedömningar bör få större utrymme i kontrollverksamheten

I proposition 2005/06:192 framgår att kontrollen av folkbildningsverksamheten inte endast ska ske i form av internkontroll, utan folkbildningens aktörer bör även pröva att införa olika former av fristående granskning av verksamheten.[80] Vad utredningen har erfarit har aktörerna själva inte initierat den typen av granskningar. Utredningens genomgång av ett urval avvikelseärenden på Folkbildningsrådet visar att i några enstaka fall har konsultbyråer anlitats för en utomstående utredning av specifika ärenden men någon systematisk fristående granskning av verksamheten förekommer inte. De mer omfattande externa granskningar som har genomförts har uppkommit på andras initiativ.

Eftersom kontrollen även fortsättningsvis kommer att innebära granskning av egen verksamhet är det relevant att aktörerna kontinuerligt utvecklar sina kontrollmetoder som även innebär oberoende bedömningar.

Det är viktigt med ett proaktivt arbetssätt och förebyggande åtgärder

De nya sätten att missbruka välfärdssystemen ställer nya krav på bidragsutbetalarna. Det handlar om att arbeta proaktivt till förändringar som sker och påverkar verksamheten i stället för att agera reaktivt när risken eller händelsen redan har uppstått.

Utredningen bedömer att externa granskningar tillsammans med den offentliga kritiken och medierapporteringen har haft en avgörande roll för det omfattande arbete med att förbättra och utveckla kontrollen som nu pågår. Att agera reaktivt är visserligen bättre än att inte agera alls. Men att folkbildningsaktörerna inte tidigare haft

[80] Prop. 2005/06:192. *Lära, växa förändra*, s. 47.

ett systematiskt utvecklingsarbete kring kontrollarbetet framstår ändå som anmärkningsvärt med tanke på att folkbildningsaktörernas förmåga att kontrollera sin egen verksamhet under en längre tid har varit under diskussion (se avsnitt 16.1.2). Riksrevisionsverket konstaterade 1999 att någon egentlig kontroll hos folkbildningsaktörerna inte skedde, vilket framför allt berodde på de ekonomiska incitamenten. Det har uttryckts som ”att bedriva omfattande kontroll är som att skjuta sig själv i foten”.[81]

Med tanke på att civilsamhället allt oftare utnyttjas av oseriösa aktörer bör folkbildningsaktörerna på ett systematiskt sätt utveckla sitt förebyggande kontrollarbete. Flera externa granskare har genom åren återkommande påpekat vikten av att arbeta mer systematiskt med riskanalyser som utgör en grundsten i ett förebyggande arbete.[82] Eftersom folkbildningsaktörernas arbete med riskanalyser inte varit så utvecklat kan det också ha påverkat vilka åtgärder man valt eller inte valt.

Även om Folkbildningsrådet vidtagit många åtgärder i förebyggande syfte delar utredningen Statskontorets bedömning[83] att de flesta kontroller kan betraktas som efterkontroller. Utredningen bedömer att folkbildningsaktörerna bör, i samverkan med varandra och övriga civilsamhället, ständigt utveckla nya kontrollinstrument för att ligga i fas med nya sätt som systemet kan utnyttjas på. I dag läggs mycket resurser på efterkontroller.[84]

Enligt utredningens enkätundersökning till studieförbunden anser studieförbunden att flera av efterkontrollerna är ganska ineffektiva. Sex av tio studieförbund anser att särskilda kontroller, så kallade 5 %-kontroller, är ganska ineffektiva kontrollverktyg.[85] Även Folkbildningsrådets rimlighetskontroller bedöms som relativt ineffektiva. Tre av tio studieförbund har angett att de är ganska eller mycket ineffektiva.

Mot bakgrund av de beskrivna utmaningarna bedömer utredningen att folkbildningsaktörerna bör arbeta för att kontrollen av statsbidra-

[81] Riksrevisionsverket (1999). *Folkbildning – styrning och kontroll*, RRV 1999:44, s. 79.
[82] Till exempel Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.* Rapport 2023:19; Riksrevisionen (2011). *Statens stöd till studieförbunden*. RiR 2011:12, RiR 2022. *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning,* RiR 2022:20, RiR 2023. *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, RiR 2023:7.
[83] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.* Rapport 2023:19.
[84] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer,* Rapport 2023:19, s. 100.
[85] Enligt uppgifter från Folkbildningsrådet används inte denna metod fr.o.m. 2024.

get till folkbildningen blir mer proaktiv och även utveckla kontrollinsatserna i syfte att öka inslaget av oberoende bedömningar.

16.6.3 Det behövs mer kunskap om kontrollen av statsbidraget till folkhögskolorna och SISU Idrottsutbildarna

Utredningens förslag: Inom ramen för det uppdrag som den statliga revisorn i Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna har tilldelats ska granskningen ha en särskild inriktning på kontrollen av statsbidraget till folkhögskolorna respektive SISU Idrottsutbildarna.

Skälen för utredningens förslag

Statsbidraget till folkhögskolorna och SISU Idrottsutbildarna har inte granskats på många år

I kapitel 8 finns en omfattande beskrivning av alla de åtgärder som Folkbildningsrådet och studieförbunden har vidtagit för att stärka kontrollen av statsbidragsanvändningen. Majoriteten av de vidtagna åtgärderna är adresserade till studieförbundsverksamheten där många brister har identifierats. Även om det sannolikt finns en viss spillovereffekt på kontrollen av övrig folkbildningsverksamhet är det ett faktum att varken folkhögskolor eller SISU:s verksamhet under de senare åren har varit föremål för extern granskning.

Folkbildningsrådet bedömde i 2022 års insamling att folkhögskolorna behöver arbeta mer systematiskt med riskanalyser och internkontroller. Processerna finns i hög grad men används mer för punktinsatser än som en del av ett systematiskt kvalitetsarbete.[86] Samtidigt konstaterar Folkbildningsrådet att samma utvecklingsområden har lyfts även i Folkbildningsrådets tidigare uppföljningsrapporter.

Utredningen förmodar därför att såväl Folkbildningsrådet som SISU Idrottsutbildarna tar lärdomar från de granskningar och utredningar som har gjorts avseende kontrollen inom studieförbundsverksamheten och vidtar lämpliga utvecklingsåtgärder för kontrollverksamheten även inom folkhögskolan och SISU Idrottsutbildarna.

[86] Folkbildningsrådet (2022). *Uppföljningsrapport folkhögskolor – Folkbildningsrådets uppföljning av statsbidragsvillkor och genomförd verksamhet 2021*, dnr 22/00191.

Regeringen har i april 2024 utsett en revisor som enligt uppdraget ska granska Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas arbete med uppföljning och utvärdering.[87] Eftersom det är ett tillfälligt uppdrag bedömer utredningen att det är lämpligt för revisorn att göra punktinsatser i form av riktade granskningar. Därför föreslår utredningen att revisorns uppdrag ska fokusera på arbetet med uppföljning och utvärdering av statsbidraget inom de områden där kunskapen är minst, det vill säga kontrollen av statsbidraget till folkhögskolorna och SISU Idrottsutbildarna.

16.6.4 Det nya bidragsfördelningssystemet bör utvärderas av en extern granskare

Utredningens bedömning: Det nya bidragsfördelningssystemet för studieförbunden bör utvärderas av externa granskare för att säkerställa att det gett önskad effekt avseende korrekt bidragsanvändning.

Skälen för utredningens bedömning

Volymdrivet bidragsfördelningssystem har kritiserats under flera decennier

Bakgrunden till självförvaltningsreformen 1991 var bland annat kritik mot att det omfattande regelverket innebar en styrning mot kvantitet på bekostnad av kvalitet. I propositionen 1991 skrevs: ”genom sin konstruktion premierar de nuvarande statsbidragssystemen för studieförbund och folkhögskolor ett kvantitetstänkande. Det gäller för varje anordnare att redovisa så många studietimmar respektive genomförda elevveckor som möjligt för att inte förlora sin relativa andel av det totala statsbidraget”. När Riksrevisionsverket 1999 för första gången efter reformen granskade statsbidraget bedömde de att just volymjakt och olika former av anpassningsbeteenden framstod som ett stort problem, särskilt för studieförbundens verksamhet.

[87] Regeringsbeslut. (2024). *Förordnande som revisor i Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna*, U2024/01039.

Riksrevisionsverket rekommenderade rådet att förändra resursfördelningen till studieförbunden.[88]

Riksdagen beslutade 2006 om att kvalitativa element borde tillföras fördelningssystemet.[89] Det dröjde dock till 2021 då Folkbildningsrådet påbörjade en översyn med en sådan inriktning av bidragssystemet till studieförbund och folkhögskolor. Det är alltså Folkbildningsrådet som har ansvar för att utforma systemet för fördelning av statsbidrag till studieförbunden respektive folkhögskolorna. Eftersom folkbildningsaktörerna är medlemmar i Folkbildningsrådet är det aktörerna själva som ska besluta om vilka kriterier som ska tillföras fördelningssystemet. Samtidigt är det staten som formulerar vilka syften och mål den statsbidragsfinansierade folkbildningen ska uppfylla.

Risk för fortsatt volymtänk

Folkbildningsrådet har från och med 2024 ett nytt bidragsfördelningssystem för studieförbunden. Det nya systemet beskrivs som ett kvalitetsbaserat bidragsfördelningssystem och har bland annat en ambition att motverka studieförbundens jakt efter timmar och deltagare. Så som indikatorerna är formulerade i det nya bidragsfördelningssystemet finns det enligt utredningen en risk för att systemet fortsatt blir volymdrivande. I tider då statens anslag till studieförbunden minskar samtidigt som studieförbunden ska leva upp till sina verksamhetsåtaganden finns det en risk för att studieförbunden prioriterar den verksamhet som ger mest volym och samtidigt kostar minst.

Utredningen menar att det nya systemet är ett viktigt steg i rätt riktning, men vill också uppmärksamma att det nya systemet avser Folkbildningsrådets fördelning av medlen till studieförbundens centralorganisationer som i sin tur fördelar medel till underliggande enheter efter sina egna bidragsfördelningsmodeller. Vid utredningens möten med företrädare för studieförbunden har det framkommit att studieförbunden hittills använt liknande, det vill säga helt volymbaserat bidragsfördelningssystem, i deras interna resurstilldelning. Sannolikt kommer det att dröja innan studieförbunden fullt ut har fasat ut det volymbaserade systemet.

[88] Riksrevisionsverket (1999). *Folkbildning – styrning och kontroll*, RRV 1999:44.
[89] Prop. 2005/06:192, bet. 2005/06: KrU14, s. 12, rskr. 2005/06:322.

I utredningens möten med studieförbund har det också förts fram att det inte alltid finns incitament att ändra det flera decennier gamla arbetssättet. Enligt studieförbunden finns behov av en kulturförändring och förändring i sättet att tänka för att det nya systemet ska få genomslag i verksamheten.

Mot bakgrunden av att Folkbildningsrådet har angett att den enskilt viktigaste åtgärden för att stärka uppföljning och kontroll är det nya bidragsfördelningssystemet för studieförbunden bedömer utredningen att det är viktigt att det utvärderas externt.[90]

16.6.5 Tillgången till kontrollrelaterad kompetens och information behöver förbättras

Utredningens bedömning: Det behövs bättre strukturer för att folkbildningsaktörerna på ett effektivt sätt ska kunna ta del av de kunskaps- och informationsinsatser som staten genomför för korrekt bidragsanvändning.

Skälen för utredningens bedömning

Effektiva kontroller förutsätter kompetenser inom många olika områden

Kontrollarbetet kräver många olika kompetenser. Det har visat sig att i de minsta organisationerna är det svårt att bygga upp kompetens i kontrollfrågor.[91] Det krävs bland annat kompetens om det sakområde bidraget handlar om men också kompetens i ekonomiska och juridiska frågor. Det är inte sällan utredare och bidragshandläggare behöver göra bedömningar på komplexa underlag. Det gäller framför allt ekonomisk brottslighet, våldsbejakande extremism och demokratifrågor. På utredningens möten med ett urval bidragsutbetalande myndigheter har framhållits att det är relevant att handläggare och utredare har erfarenhet av myndighetshandläggning samtidigt som det är också är önskvärt med erfarenhet från det civila samhället.[92] Även Folk-

[90] Folkbildningsrådet (2024). *PM om Folkbildningsrådets utvecklingsarbete kring uppföljning och kontroll.* 2024-02-13.
[91] SOU 2020:35. *Felaktiga utbetalningar och myndigheternas kontrollarbete*, s. 154.
[92] Möte med företrädare för MUCF 2023-04-05; Möte med företrädare för Skolverket 2023-06-02.

bildningsrådet har fört fram att de i sina nyrekryteringar beaktat båda behoven.

Statskontoret redovisar i sin kartläggning av arbetet med korrekta utbetalningar att många myndigheter saknar tillräcklig ekonomisk kompetens. Enligt Riksrevisionen saknas som regel också egen specialistkompetens när det gäller frågor om våldsbejakande extremism.[93] De utmaningar i kompetensförsörjning som lyfts fram ovan bör rimligen även gälla för folkbildningens organisationer.

Regeringen har uppmärksammat behovet av ökade resurser till kontroll inom folkbildningen

Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) finns det en risk att kontrollen blir reaktiv och händelsestyrd snarare än strategisk och förebyggande i organisationer som lägger små resurser på kontroll.[94] I sin granskning från 2022 ställde sig Riksrevisionen tvekande inför om Folkbildningsrådet hade tillräckliga resurser för att genomföra kontroll och granskning av statsbidraget. De senaste åren har dock Folkbildningsrådets kansli vuxit, sett till antal tjänster. Bland annat har förstärkningar gjorts inom hanteringen av granskningsärenden och uppföljning, främst avseende uppföljning av ekonomi.[95]

Från och med budgetåret 2023 framgår av regleringsbrevet att ”rådet ska från anslagsposten avsätta behövliga medel för rådets egna förvaltningskostnader inklusive för uppföljning, utvärdering och kontroll av statsbidraget till folkbildningen”.[96] Motsvarande bestämmelse för SISU Idrottsutbildarna tillkom i regleringsbrevet för 2024. Fram till 2023 respektive 2024 stod i regleringsbrevet att Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna fick använda anslagsmedel för egna förvaltningskostnader utan att särskilt peka ut kontroll och uppföljning.

[93] Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället,* RiR 2023:7.
[94] Brottsförebyggande rådet (2016). *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, 2016:9, s. 198–199.
[95] Folkbildningsrådet (2023). *Årsredovisningen 2022.*
[96] Regeringsbeslut (2023). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*. U2023/03491 (delvis), U2023/03567.

Effektivt att ta del av den expertkunskap som har byggts upp hos andra aktörer

Att skapa effektiv kontroll är dock inte enbart en resursfråga utan förutsätter också en ändamålsenlig organisering och god tillgång till kunskap.

Ett sätt att skapa förutsättningar för god kontroll är enligt Statskontoret att låta specialiserade funktioner arbeta med fördjupade granskningar och kontroller. Fördelen är att kompetens och erfarenheter kring dessa granskningar samlas vilket genom större kritisk massa ger bättre förutsättningar för att bygga upp kunskap kring detta.[97]

Riksrevisionen bedömer att det vore effektivt att inrätta nationella stödfunktioner med expertkunskaper som adresserar väsentliga risker kopplade till bidragsgivningen till civilsamhället. Enligt Riksrevisionen skulle stödfunktionerna kunna bistå bidragsgivande organisationer med särskild kompetens om finansiella risker, våldsbejakande extremism och icke-demokratisk verksamhet. Även myndigheter såsom Kammarkollegiet, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Polismyndigheten och Ekonomistyrningsverket har viktiga funktioner som påverkar statens bidragsgivning på systemnivå, och skulle kunna bidra med sin expertkunskap inom respektive område.[98]

Center mot våldsbejakande extremism (CVE) vid Brå tilldelades i mars 2024 i uppdrag att inrätta en stödfunktion vars syfte är att förhindra att offentliga medel fördelas till verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.[99] Sedan tidigare har en av centrets huvuduppgifter varit att ge behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar frågor om förebyggande av våldsbejakande extremism. Ett förslag har också lämnats till regeringen om att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) skulle kunna vara ett stöd i frågor om demokrativillkor.[100] Ett annat område som återkommande lyfts fram där myndigheterna kan behöva stöd i frågor och bedömningar är ekonomisk brottslighet.[101]

[97] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.* Rapport 2023:19.
[98] Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, RiR 2023:7.
[99] Regeringsbeslut (2022). *Uppdrag att vidta förberedelser inför inrättandet av en stödfunktion vid Center mot våldsbejakande extremism*. Ju2022/03414(delvis), Ju2024/00674).
[100] SOU 2019:35. *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället*.
[101] Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, RiR 2023:7.

Flera förvaltningsmyndigheter har instruktionsenliga uppgifter att samverka med andra myndigheter kring kunskaps- och informationsspridning. Till exempel är en av den nyinrättade Utbetalningsmyndighetens instruktionsenliga uppgifter ”att bidra till kunskapsutvecklingen i den statliga förvaltningen och vid arbetslöshetskassorna genom att samla, analysera och förmedla kunskap och erfarenheter från sitt arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen”.[102] Eftersom Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna inte är myndigheter är det viktigt att de inte utesluts av de möjligheter till stöd och råd som finns.

Eftersom det redan i dag finns viss expertkunskap samlad hos enskilda aktörer och behovet av fler sådana har uppmärksammats på flera håll, är det angeläget att även ideella organisationer, som ofta är resursmässigt relativt små, bereds möjlighet att ta del av det kunskapsstödet.

Relevanta förslag och rekommendationer i syfte att förbättra tillgången till information har lämnats

Staten fördelar årligen över 20 miljarder kronor till civilsamhällets organisationer.[103] Även om bidragen är olika har de utbetalande myndigheterna och organisationerna många gemensamma utmaningar kring bidragshantering. En svårighet som ofta lyfts fram är att utbetalande organisationer sällan har all information som de behöver, utan är beroende av (icke-offentliga) uppgifter från andra aktörer.[104] Det är svårare att dela information mellan myndigheter när de betalar ut stöd till juridiska personer än när utbetalningar avser stöd till enskilda.[105] När det gäller utbetalningar till enskilda omfattas vissa myndigheter av lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Behovet av underrättelseskyldighet när det gäller statliga företagsstöd har nyligen utretts inom kommittéväsendet, vilket utredningen också beskriver i slutet av detta kapitel.

[102] SFS 2023:461. *Förordning med instruktion för Utbetalningsmyndigheten.*
[103] Drygt hälften av dessa medel avser biståndsmedel.
[104] Brottsförebyggande rådet (2016). *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, rapport 2016:9.
[105] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.* Rapport 2023:19.

Under folkbildningsutredningens gång har flera granskningar och utredningar, som tar sikte på förbättrad tillgång till information, publicerats. Nedan beskrivs de förslag och rekommendationer till regeringen som utredningarna har lämnat och som även skulle bidra till en mer effektiv kontroll av statsbidraget till folkbildningen.

En central databas över statliga stöd till civilsamhället bör skapas

Utredningen står bakom Riksrevisionens och Statskontorets förslag om att regeringen bör utreda möjligheter att skapa ett gemensamt register över bidragsmottagare inom civilsamhället. Både Statskontoret och Riksrevisionen har under 2023 lämnat rekommendationer till regeringen att ta initiativ till att utreda och skapa en gemensam databas över statliga stöd.[106] Avsaknaden av effektiva gemensamma system för utbetalande organisationer att utbyta viss information om stöden gör det enklare för oseriösa och brottsliga aktörer att begå medvetna bedrägerier utan att upptäckas.[107] Statskontoret menar att detta är ett särskilt allvarligt problem, som på sikt riskerar att hota legitimiteten hos de statliga stödsystemen.

Studieförbunden samverkar med ett stort antal samverkansparter. Det är inte ovanligt att en bidragsmottagare söker och beviljas stöd för samma ändamål från flera olika utbetalande organisationer. Eftersom det både är tidskrävande och svårt att kontrollera en eventuell dubbelfinansiering skulle en gemensam databas underlätta kontroller och därmed minska risken för dubbelfinansiering.

Ett centralt företrädarregister över ideella föreningar som tar emot statliga bidrag och stöd

Utredningen ställer sig också positiv till Statskontorets och Riksrevisionens rekommendation till regeringen om att ta initiativ till att utreda frågan och lämna förslag som innebär att föreningar som tar

[106] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*, Rapport 2023:19, Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, RiR 2023:7; Riksrevisionen (2024). *Allmänna arvsfonden – pengar som söker mening*, RiR 2024:2.
[107] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.* Rapport 2023:19.

emot statliga bidrag omfattas av krav på att registrera företrädare.[108] Avsaknaden av sådant register innebär större svårigheter att identifiera personer som på olika sätt bistår och underlättar för kriminella individer och nätverk att begå brott. Men avsaknaden innebär också att det ofta är svårt att driva in återkrav från ideella föreningar som gjort sig skyldiga till fusk. Det skulle underlätta att driva igenom återkrav om ideella föreningar var skyldiga att registrera företrädare.[109]

Även Skatteverket har bedömt att ett sådant register skulle bidra till effektivare kontroller. Ett företrädarregister för ideella föreningar skulle möjliggöra för bidragsgivande myndigheter och organisationer att kunna stämma av uppgifter om föreningarna och försvåra för oseriösa aktörer att dölja sig bakom ”föreningsfasaden”. Genom att registrera föreningens styrelseledamöter, firmatecknare och revisorer hos exempelvis Bolagsverket skapas motsvarande transparens och möjlighet att stämma av firmateckningsrätt och styrelseförändringar som i aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar.[110]

Underrättelseskyldighet när det gäller statliga företagsstöd bidrar till effektivare kontroller av statsbidraget

Folkbildningsutredningen är positiv till subventionsbrottsutredningens förslag om att införa en ny lag om underrättelseskyldighet när det gäller statliga företagsstöd. Utredningen bedömer att en ny lag om underrättelseskyldighet vid hantering av statliga företagsstöd kommer att bidra till både effektivare kontroller och mer ändamålsenlig användning av statliga stöd till civilsamhällesorganisationer.

Skyldigheten ska enligt förslaget gälla för de aktörer som beslutar om statliga företagsstöd, däribland Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. En underrättelse ska lämnas om det finns anledning att anta att ett statligt företagsstöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Detsamma ska gälla om ett statligt företagsstöd har använts eller utnyttjats, i strid med föreskrift eller villkor, för ett annat ändamål än det som stödet

[108] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.* Rapport 2023:19; *Riksrevisionen (2024). Allmänna arvsfonden – pengar som söker mening.* RiR 2024:2.
[109] Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*, Rapport 2023:19.
[110] Skatteverket 2022. *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga*, dnr 8-1922875.

har beviljats för. En underrättelse ska även lämnas om det finns anledning att anta att ett statligt företagsstöd kan komma att beslutas, betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt eller med ett för högt belopp. Förslaget innebär att de organisationer som betalar ut statliga företagsstöd kommer att omfattas av underrättelseskyldighet och de kommer även att vara mottagare av underrättelser.[111]

[111] SOU 2024: 24. *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag*, s. 16.

17 Ny modell för statlig medverkan vid revision

I detta kapitel redogörs för utredningens analys av hur statlig medverkan vid revision av statsbidraget till folkbildningen kan möjliggöras om bidraget fördelas av en ideell organisation. Eftersom utredningen föreslår att Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna även fortsättningsvis ska ansvara för bidragshanteringen inom folkbildningen föreslår utredningen en modell för statlig medverkan vid revision av dessa organisationer.

Kapitlet inleds med en beskrivning av de förutsättningar för revision som gäller för bidragsgivningen inom folkbildningen i dag. Därefter presenteras och analyseras tre möjliga alternativ för revision som utredningen har identifierat. Avslutningsvis presenteras utredningens förslag på modell för statlig medverkan vid revision av statsbidraget till folkbildningen.

17.1 Behovet av statlig medverkan vid revision av folkbildningen

För att kunna säkerställa att statliga medel används korrekt och ändamålsenligt ska staten ha insyn och möjlighet till kontroll i skattefinansierad verksamhet. I samband med att Folkbildningsrådet bildades 1991 angav regeringen att Folkbildningsrådets redovisning och förvaltning årligen skulle granskas av Riksrevisionsverket. Det skulle garantera staten en löpande insyn i Folkbildningsrådets arbete.[1]

Riksrevisionsverket förordnade fram till 2003 en revisor i Folkbildningsrådet med stöd av myndighetens instruktion. I samband

[1] Prop. 1990/91:82, *om folkbildning*. s. 36.

med att Riksrevisionen bildades och Riksrevisionsverket lades ner upphörde denna möjlighet.[2]

Riksrevisionen har inte rätten att genom årlig revision granska hur Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna hanterar statsbidraget, och inte heller rätten att förordna en revisor i dessa organisationer. Regeringen har inte heller på annat sätt utsett någon statlig revisor trots att det fortfarande finns en bestämmelse i statsbidragsförordningen innebärande att ”staten ska ges möjlighet att utse en revisor i Folkbildningsrådet”.[3]

Det innebär att det sedan 2003 saknas ett system för statlig medverkan vid revision av statsbidraget till folkbildningen.[4] Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas fördelning och hantering av statsbidrag revideras i dagsläget endast av de revisorer som valts av Folkbildningsrådets representantskap respektive RF/SISU Idrottsutbildarnas Riksidrottsmöte[5].

Mot bakgrund av händelserna kring felaktig bidragsanvändning de senaste åren har frågan om statens möjlighet att tillsätta en revisor i Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna åter aktualiserats. I budgetpropositionen för 2024 skrev regeringen att en bindning med riksdagen avseende regeringens möjlighet att utse statlig revisor behöver lösas, och att regeringen avser att överväga om den befintliga möjligheten att utse en revisor ska användas redan under tiden folkbildningsutredningen arbetar med frågan.[6] I april 2024 aviserade regeringen att staten förordnat en person som revisor i Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna till och med den 1 juni 2026.

Behovet av en statlig revisor har även lyfts av folkbildningsaktörerna. Studieförbunden i samverkan, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation och Folkhögskoleföreningen för regionägda folkhögskolor

[2] Riksrevisionen bildades den 1 juli 2003 efter en konstitutionell förändring där dåvarande Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket lades ner och Riksrevisionen inrättades som en ny myndighet under riksdagen. Genom beslutet att inrätta en sammanhållen revisionsmyndighet markerade riksdagen betydelsen av att förstärka sin kontrollmakt på det ekonomiska området.
[3] 17 § SFS 2015:218. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*.
[4] Regeringen. (2022). *Direktiv till utredningen om Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden* (U 2022:01), dir. 2022:75.
[5] Riksidrottsmötet är det samlade namnet för Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarnas årsstämmor. Vartannat år samlas representanter för organisationernas 71 medlemsförbund och SISU Idrottsutbildarnas tre medlemsorganisationer för att diskutera och fatta beslut om en rad frågor.
[6] Prop. 2023/24:1 *Budgetpropositionen för 2024, Utgiftsområde 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid*, s. 197.

har ställt krav på att staten ska utse en revisor i Folkbildningsrådet.[7] Statens möjlighet att utse en revisor framgår också av Folkbildningsrådets stadgar. Motsvarande bestämmelse finns dock inte i stadgarna för SISU Idrottsutbildarna.

17.2 Förutsättningar för revision i dag

Eftersom Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna är ideella organisationer med tilldelade myndighetsuppgifter skiljer sig förutsättningarna för att genomföra revision i dessa organisationer från de som gäller för statliga myndigheter, statliga bolag och stiftelser.

17.2.1 Det är föreningens stadgar som styr revisionen

Eftersom Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna är ideella organisationer tillämpas inte det statliga regelverket avseende revision. I stället är det föreningens stadgar som styr revisionen.

De flesta ideella föreningar har inga lagstadgade krav på sig att göra revision, men majoriteten av föreningarna gör det ändå. Ideella föreningar behöver en auktoriserad revisor enbart om de uppfyller mer än ett av följande villkor[8]:

- föreningen har i genomsnitt fler än 50 anställda,
- föreningen har tillgångar i balansräkningen eller skulder inklusive eget kapital på mer än 40 miljoner kronor,
- föreningen har en försäljning av varor och tjänster, med avdrag för rabatter, moms och annan skatt som tillhör försäljningen, på mer än 80 miljoner kronor.

Villkoren ska vara uppfyllda under de två senaste räkenskapsåren. Ett räkenskapsår är den period som föreningen ska göra sitt bokslut eller sin årsredovisning för.

Om det saknas revisionsskyldighet enligt lag är det i stället föreningens stadgar som styr hur revisionen ska gå till, till exempel om

[7] Studieförbunden i samverkan m.fl. (2021). *Statlig utvärdering och revision av folkbildningen*, 21-05-17, U2021/01707.
[8] 6 kap. 1 § 6 p. SFS 1999:1078. *Bokföringslagen* jämför med 12 § tredje stycket SFS 1999:1079. *Revisionslagen*.

det ska finnas en eller flera revisorer och om revisorerna ska vara auktoriserade eller godkända. En närmare beskrivning av stadgereglering av revision hos Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna finns i avsnitt 17.3.

17.2.2 Redovisningsbestämmelser framgår av regeringens riktlinjer

Av 14 § förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen framgår att Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna varje år ska lämna årsredovisning och budgetunderlag till regeringen enligt de riktlinjer som regeringen meddelar. Enligt regeringens riktlinjer ska Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna följa bestämmelserna i förordningen (2000:65) om årsredovisning och budgetunderlag, med undantag av 2 kap. 2 § samt 3, 7, 8, 10 och 11 kap.[9] Undantaget innebär att Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna inte behöver lämna kopior av årsredovisningen till Riksrevisionen och Ekonomistyrningsverket och att det inte behöver lämnas någon delårsrapport. Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna behöver inte heller i sin årsredovisning följa de regler för resultatredovisning som gäller för myndigheter och årsredovisningen behöver inte heller innehålla tilläggsupplysningar.

Det är oklart om bestämmelserna i riktlinjerna följs

I sina respektive årsredovisningar anger Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna att årsredovisningen har upprättats i enlighet med årsredovisningslagen och enligt Bokföringsnämndens allmänna råd BFNAR 2012:1 Årsredovisning och koncernredovisning (K3).[10] Det framgår varken av organisationernas årsredovisning eller tillhörande revisionsberättelse att årsredovisningarna är upprättade i enlighet med förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Det är därmed oklart huruvida Folkbildningsrådet och SISU

[9] Regeringsbeslut (2023). *Riktlinjer för budgetåret 2024 avseende Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslagen 14:1 och 14:2 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid* samt Regeringsbeslut (2023). *Riktlinjer för budgetåret 2024 avseende Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna i fråga om användningen av anslagen 14:1 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*
[10] Folkbildningsrådet (2024). *Årsredovisning 2023* och SISU Idrottsutbildarna (2024). *Årsredovisning 2023.*

Idrottsutbildarna följer de redovisningsbestämmelser som de enligt regeringens riktlinjer är skyldiga att följa.

17.2.3 Enligt bidragsförordningen ska staten ges möjlighet att utse en revisor

Det framgår av 17 § förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen att staten ska ges möjlighet att utse en revisor i Folkbildningsrådet. Denna förordningsreglering har funnits sedan självförvaltningsmodellen infördes och kopplar till kravet på statlig insyn och det tidigare Riksrevisionsverkets mandat att utse revisorer i bolag, stiftelser och andra organisationer (se 4 § 2 p. förordningen [1998:418] med instruktion för Riksrevisionsverket). Sedan Riksrevisionsverket lades ner och Riksrevisionen bildades har staten dock inte haft någon egen revisor i folkbildningen.

I april 2024 meddelade regeringen att man har tillsatt en revisor i folkbildningen. I praktiken innebär det att regeringen har förordnat en enskild person som revisor i Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Revisorn ska granska hur Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas arbete med uppföljning och utvärdering lever upp till villkoren som regeringen beslutat för statsbidraget till folkbildningen, samt därutöver vad som bedöms lämpligt av revisorn. Uppdraget ska gälla till och med den 1 juni 2026.[11]

17.2.4 Riksrevisionen har inte mandat att genomföra årlig revision

Fram till 2003 granskades Folkbildningsrådet av Riksrevisionsverket

Som det beskrevs i början av kapitlet gav regeringen i samband med bildandet av Folkbildningsrådet 1991 uppdrag åt Riksrevisionsverket att genom förordnande delta i revisionen av Folkbildningsrådet. Enligt Riksrevisionsverkets instruktion hade myndigheten i uppdrag att utse revisorer i bolag, stiftelser och andra organisationer i enlighet med vad som anges i bolagsordningar, stiftelseförordnanden, stadgar

[11] Regeringsbeslut. (2024). *Förordnande som revisor i Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna*, U2024/01039.

eller särskilda beslut.[12] I praktiken innebar det att Riksrevisionsverket på regeringens uppdrag utsåg en revisor med uppgift att granska Folkbildningsrådets årsredovisning. Eftersom revisorn var utsedd av Riksrevisionsverket agerade denne endast i egenskap av auktoriserad revisor och inte i egenskap av tjänsteman i den statliga revisionen.[13] Enligt företrädare för Riksrevisionen blev mervärdet av en sådan revision relativt liten.[14]

Regeringen kan inte ge uppdrag till Riksrevisionen

Efter den statliga revisionsreformen, som innebar att Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer lades ner och den nya revisionsmyndigheten Riksrevisionen bildades, har frågan om statlig revision utretts vid ett antal tillfällen.

I samband med att frågan om statlig revision av organisationer som inte är förvaltningsmyndigheter, bolag eller stiftelser men som finansieras med statliga medel eller där staten har andra intressen, bereddes inom Regeringskansliet framförde Riksrevisionen uppfattningen att Riksrevisionen bör vara revisor i Folkbildningsrådet. Med detta menade Riksrevisionen att Riksrevisionen som statens revisionsmyndighet genom årlig revision borde svara för revisionen av rådets årsredovisning och alltså inte endast ges rätten att förordna en revisor.[15]

Revisionsfrågan lyftes också i det regeringsuppdrag att utreda förutsättningarna för att utveckla Folkbildningsrådets offentliga förvaltningsuppgifter, som Statskontoret fick i november 2002. Statskontoret skrev i sitt svar att det fanns anledning att klargöra hur statens revision av Folkbildningsrådet ska utföras i samband med att Riksrevisionen övertar ansvaret för årlig revision av ideella föreningar. [16]

Men trots ett antal utredningar har det sedan Riksrevisionsverket lades ner inte funnits något formellt stöd för staten att utföra revision i ideella föreningar så som Folkbildningsrådet.

De begränsade möjligheterna att lägga uppdrag på Riksrevisionen konstaterades redan i förarbetena till bildandet av Riksrevisionen.

[12] 2 § SFS 1988:80. *Förordning med instruktion för Riksrevisionsverket.*
[13] Riksrevisionen (2004). *Offentlig förvaltning i privat regi*, RIR 2004:15, s. 46.
[14] Möte med företrädare för Riksrevisionen, 2024-02-28.
[15] Riksrevisionen (2004). *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen.* RiR 2004:15.
[16] Statskontoret (2003). *Folkbildningsrådets myndighetsroll – ett vägval,* Rapport 2003:15.

Regeringen ansåg att i de fall det finns behov av att utvidga Riksrevisionens möjlighet att genom årlig revision granska organ som har tagit emot statliga bidrag med redovisningsskyldighet borde frågan utredas i särskild ordning.[17]

17.2.5 Riksrevisionen kan genomföra effektivitetsrevision

Riksrevisionen har dock fortfarande stöd att genom effektivitetsrevision granska hanteringen av statliga medel hos ideella organisationer och andra organ, det vill säga även statsbidraget till folkbildningen. Av lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att Riksrevisionen får granska bland annat hur de statsmedel används som tagits emot som stöd till en viss verksamhet, om redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter eller villkor har meddelats om hur medlen får användas.

Riksrevisionen har sedan myndigheten bildades granskat statsbidraget till folkbildningen vid tre tillfällen: 2004, 2011 och 2022. Beskrivning av dessa granskningar finns i kapitel 16.

17.2.6 Det finns även möjlighet till förordnanderevision

Riksrevisionen har också möjlighet att utse revisorer i bolag och stiftelser som till minst 50 procent ägs av staten, så kallad förordnanderevision. Riksrevisionen ser effektivitetsrevision och förordnanderevision som två kompletterande sätt att granska verksamheten i statliga bolag och stiftelser. Möjligheten till förordnanderevision har dock inte utnyttjats sedan 2009.[18]

17.3 Revision på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna i dag

Fram till att regeringen den 4 april 2024 tillkännagav att den utsett en statlig revisor i folkbildningen har revision av Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna endast genomförts av de revisorer

[17] Prop. 2001/02:190. *Riksrevisionen*. s. 83.
[18] Möte med företrädare för Riksrevisionen 2024-02-28.

som valts av Folkbildningsrådets representantskap respektive RF/SISU:s Riksidrottsmöte.

17.3.1 Revision på Folkbildningsrådet

Folkbildningsrådets revision är reglerad i paragraf 9 och 10 i rådets stadgar. Där framgår bland annat att ”Folkbildningsrådets räkenskaper och förvaltning ska granskas av tre av representantskapet valda revisorer, varav minst en auktoriserad. Därutöver utser staten en revisor”.[19] I praktiken innebär det att man har utsett en auktoriserad revisor och två så kallade lekmannarevisorer. Av stadgarna framgår inte annat än att lekmannarevisorerna ska granska rådets räkenskaper och förvaltning tillsammans med den auktoriserade revisorn (jämför med SISU Idrottsutbildarna där uppdelning av roller och ansvar har gjorts). Revisorerna på Folkbildningsrådet arbetar kollegialt och skriver gemensamt under revisionsberättelsen. I praktiken har dock den auktoriserade revisorn och lekmannarevisorerna granskat olika delar.

17.3.2 Revision på SISU Idrottsutbildarna

Revision av SISU Idrottsutbildarna preciseras i kapitel 4 i föreningens stadgar. Där framgår bland annat att SISU:s räkenskaper och förvaltning årligen ska granskas, i enlighet med lag och god revisionssed, av utsedd revisor eller utsett revisionsbolag.

Vidare framgår att SISU:s lekmannarevisorer årligen ska granska om SISU:s verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt och om SISU:s interna kontroll är tillräcklig. Av stadgarna framgår också att ”ansvarig revisor ska vara auktoriserad revisor eller godkänd revisor med revisorsexamen. Arbetstagare inom SISU, RF, Distrikt, SF, SDF, förening och förenings Idrotts AB får inte vara revisor eller revisorssuppleant i RF, Distrikt, SF, SDF eller väljas till ledamot av valberedningen i organisation av vilken denne är anställd”.[20]

[19] Folkbildningsrådet (2022). *Stadgar för föreningen Folkbildningsrådet*, dnr 22/00339.
[20] SISU Idrottsutbildarna (2023). *Stadgar för Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna. Uppdaterade efter SISU-stämman 2023.*

De olika revisorernas ansvar och roller är därmed uppdelade. Den auktoriserade revisorn lämnar en revisionsberättelse och lekmannarevisorerna lämnar en granskningsrapport. Revisionen av årsredovisningen utförs enligt International Standards on Auditing (ISA) och god revisionssed i Sverige. Utöver revision av årsredovisningen och koncernredovisningen utför den auktoriserade revisorn även revision av styrelsens förvaltning för SISU Idrottsutbildarna. Revisionen granskar exempelvis om det finns processer för fördelning av bidrag, för utbetalningar och om det hanteras enligt besluten. Däremot granskar de inte hur pengarna används i distrikten. För att kunna ta del av granskningsunderlagen från distrikten måste det finnas ett godkännande från dessa. Det är då viktigt att det finns bidragsvillkor som innebär att bidragsmottagare vid förfrågan måste lämna underlag.[21]

17.4 Analys av vilka möjligheter det finns för statlig medverkan vid revision

Nedan redogörs för tre alternativ som utredningen bedömer möjliggör för staten att medverka i extern revision av verksamheten som fördelar statsbidraget till folkbildningen.

Utredningens utgångspunkt för utformningen av de olika alternativen är att revisionen ska bidra till ökat förtroende och legitimitet i bidragsgivningen, vara en långsiktig lösning för statens behov av medverkan vid revision samt ge ett mervärde i förhållande till den nuvarande revisionen som genomförs av Folkbildningsrådets respektive SISU Idrottsutbildarnas årsredovisningar. Med mervärde menar utredningen att revisionen ska komplettera eller ersätta den revision av årsredovisningen och styrelsens förvaltning som utförs av auktoriserade revisorer i dag och att den medför ökad insyn och transparens samt ökad kunskap om bidragshanteringen inom folkbildningen.

Det är i sammanhanget också viktigt att tydliggöra skillnader mellan extern utvärdering och uppföljning (som utredningen beskriver och lämnar förslag om i kapitel 15) och extern revision.

[21] Möte företrädare för Grant Thornton, 2024-03-14.

17.4.1 Alternativ 1: Staten utser en revisor med ett särskilt uppdrag att granska bidragshanteringen

Det första alternativet innebär att regeringen utser ”en egen revisor” genom att ge ett revisionsbolag eller en revisor ett särskilt uppdrag att granska hur Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna säkerställer att statsbidraget till folkbildningen används korrekt och ändamålsenligt.

Som det har beskrivits tidigare omfattas Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna i dag inte av några lagkrav på revision. Det utförs dock finansiell revision (granskning av räkenskaper och förvaltning) av auktoriserade revisorer i enlighet med organisationernas stadgar. I båda fallen är det organisationerna själva som genom respektive årsstämma uppdrar åt revisor eller revisionsbolag att utföra revisionen. Vid sidan av den eller de auktoriserade revisorerna utses även en eller flera så kallade lekmannarevisorer med uppdrag att komplettera revisionen. En närmare beskrivning av den nuvarande revisionen på Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna finns i avsnitt 17.3.

Av statsbidragsförordningen framgår att staten ska ges möjlighet att utse en revisor i Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Sedan bildandet av Riksrevisionen och fram till 2024 har staten dock inte utsett någon revisor i Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Frågan om och behovet av extern statlig revision har dock beretts inom Regeringskansliet.

Att staten utser en revisor i en ideell förening är ovanligt. Som utredningen redogjort för i tidigare avsnitt förordnade Riksrevisionsverket fram till 2003 en revisor i Folkbildningsrådet med stöd av myndighetens instruktion. I april 2024 tillkännagav regeringen att man förordnat en person som revisor i Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna till och med den 1 juni 2026.

Med hänsyn till ideella föreningars rättsliga autonomi är det tveksamt om ett sådant beslut kan fattas med stöd av förordning och utan föreningens uttryckliga samtycke genom till exempel stadgereglering.[22] Om samtycke saknas krävs som utgångspunkt stöd i lag eftersom ett sådant uppdrag typiskt sett får anses utgöra ett ingrepp i föreningens ekonomiska förhållanden, inte minst när det innebär

[22] I Folkbildningsrådets fall finns sedan 2013 en reglering i stadgarna innebärande att staten får utse en revisor (§ 9). En motsvarande reglering saknas för SISU Idrottsutbildarna.

krav på att ersätta kostnaderna för revisionen (jämför 8 kap. 2 § 2 p. regeringsformen). Om uppdraget formuleras på ett sådant sätt att det kan bedömas utgöra ett naturligt utflöde av förvaltningsuppgiften att fördela statsbidrag kan dock sannolikt regeringens restkompetens åberopas.[23]

Alldeles oavsett de rättsliga förutsättningarna för ett sådant uppdrag behöver staten överväga nytta och mervärde i förhållande till organisationernas ordinarie revision. Ett generellt revisionsuppdrag (granskning av årsredovisning och styrelsens förvaltning utan någon närmare specifikation) till en av staten utsedd revisor riskerar att resultera i endast ytterligare en namnteckning på revisionsberättelsen. Om uppdraget i stället formuleras med en särskild inriktning behöver regeringen likväl fundera på vilket mervärde revisionen är tänkt att skapa i förhållande till den ordinarie revisionen och dess krav på granskning av ledningens förvaltning. På utredningens möten med organisationernas nuvarande revisorer har det framkommit att det kan finnas ett mervärde i att komplettera den nuvarande revisionen med att följa statsbidraget till mottagare, och exempelvis göra stickprov hos bidragsmottagare.[24]

Det krävs i sådant fall en mycket god beställarkompetens från regeringens sida för att ett sådant uppdrag ska tjäna ett syfte. Det krävs också att regeringen är aktiv så att inriktningen på uppdraget ständigt hålls aktuell och relevant.

Under utredningens möten med organisationernas nuvarande revisorer har det framförts att en ytterligare revisor, statens representant, inte skulle innebära något problem om revisorn tilldelas ett tydligt avgränsat uppdrag. Det har också framkommit att det vore önskvärt att utöka granskningen hos bidragsmottagare, det vill säga studieförbunden, folkhögskolor och RF-SISU-distrikten. För att upptäcka fel i bidragshanteringen och bidragsanvändningen är det nödvändigt att fördjupa sig i detaljerna.

[23] Jämför kommentaren till 8 kap. 2 § regeringsformen i Holmberg, Erik et alia (2019). *Grundlagarna*. JUNO Version 3A, Norstedts Juridik: Stockholm.
[24] Möte med företrädare för Grant Thornton 2024-03-14.

17.4.2 Alternativ 2: Regeringen ställer ett återrapporteringskrav gällande utökat revisionsuppdrag

Det andra alternativet innebär att regeringen i sina riktlinjer till organisationerna ställer ett återrapporteringskrav gällande utökat revisionsuppdrag på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna.

Genom statsbidragsförordningen och i de årliga riktlinjerna har regeringen möjlighet att ställa krav på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna i fråga om användningen av folkbildningsanslaget. Det kan handla om allt från generell rapportering i fråga om bidragsmottagarnas verksamhet till mer specifik rapportering till exempel i fråga om oförbrukade medel och informationssäkerhet. En särskild rapporteringspunkt sedan några år tillbaka rör uppföljning, utvärdering och kontroll.

I riktlinjerna skulle regeringen genom återrapporteringskrav kunna ställa krav på extern granskning i fråga om till exempel hur organisationernas arbete med uppföljning och utvärdering lever upp till villkoren för statsbidraget till folkbildningen. Det skulle därmed bli upp till Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna själva att uppdra åt en revisor eller annan extern granskare att utföra ett uppdrag vars inriktning har bestämts av regeringen. För att säkerställa en opartisk och oberoende granskning kan regeringen med fördel ställa krav på att ett sådant uppdrag ska utföras av en auktoriserad revisor.

Av Revisorsinspektionens hemsida framgår att revisorer kan utföra andra avgränsade granskningsåtgärder för en uppdragsgivare enligt särskild överenskommelse, exempelvis när en bidragsgivare efterfrågar en oberoende granskning. Sådana uppdrag innebär att revisorn vidtar de granskningsåtgärder som revisorn, företaget och eventuell tredje man har kommit överens om och sedan rapporterar de faktiska iakttagelserna.

På utredningens möten med organisationernas nuvarande revisorer har det framkommit att SISU Idrottsutbildarna vid något tillfälle har beställt granskningar vid sidan av den ordinarie revisionen. Då har man anlitat en annan revisionsbyrå än den ordinarie för att granska en specifik fråga.

Fördelen med ett sådant uppdrag är att det blir en tydlig koppling till användningen av folkbildningsanslaget och man riskerar då inte att hamna i gråzonen mellan organisationernas myndighetsuppdrag och övrig verksamhet. Det krävs dock ett aktivt förhållningssätt från

regeringens sida så att inriktningen på uppdraget ständigt hålls aktuell och relevant.

17.4.3 Alternativ 3: Riksrevisionen granskar årsredovisningarna för Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna

Det tredje alternativet innebär att Riksrevisionen genom lagändring ges mandat att granska årsredovisningarna för Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna.

Riksrevisionen kan granska även annan än statlig verksamhet men det kräver en lagändring

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Men Riksrevisionen kan också ges möjlighet att granska annan verksamhet än statlig. Bestämmelser om att Riksrevisionens granskning kan avse också annan än statlig verksamhet meddelas i lag (13 kap. 7 § första stycket regeringsformen).

För att låta Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna omfattas av Riksrevisionens årliga revision krävs ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Riksrevisionens granskningsarbete inom ramen för årlig revision

Riksrevisionen har i uppgift att granska årsredovisningen för staten, Regeringskansliet, riksdagsförvaltningen och de myndigheter som lyder under regeringen och riksdagen. Man har även i uppgift att granska årsredovisningen för organisationer som inte är myndigheter, till exempel Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning. Granskningen ska ske i enlighet med god revisionssed och ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt – med undantag för granskningen av redovisningen för staten, Regeringskansliet samt Kungliga Slotts-

staten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning – om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.[25]

Utöver att följa god revisionssed och internationella standarder (ISSAI) har Riksrevisionen utarbetat interna föreskrifter som fungerar som ett komplement till ISSAI och gäller för den årliga revisionens granskning av resultatredovisning[26] och övrig information som ingår i en myndighets årsredovisning. Inom ramen för dessa föreskrifter granskar Riksrevisionen exempelvis anslagsanvändning, bemyndiganderedovisning, redovisning av återrapporteringskrav samt analys och bedömning av måluppfyllelse. Detta är områden som är speciella i offentlig verksamhet där det finansiella resultatet av verksamheten oftast inte är lika relevant som i privat verksamhet.[27] Föreskriften kan även vara tillämplig i Riksrevisionens granskning av övriga revisionsobjekt, som enligt gällande regelverk ska lämna någon form av redogörelse i årsredovisningen som motsvarar en resultatredovisning. Det är ansvarig revisor som bedömer om föreskriften är tillämplig och i vilka delar.[28]

För att kunna bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande prövar Riksrevisionen årsredovisningen mot de ekonomiadministrativa regelverk som finns för myndigheterna, till exempel förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) och lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna är enligt riktlinjerna i fråga om användning av folkbildningsanslaget ålagda att i sin redovisning till regeringen följa centrala bestämmelser i FÅB.[29] Riksrevisionen har i samtal med utredningen uppgett att denna bindning

[25] 5 § SFS 2002:1022. *Lag om revision av statlig verksamhet m.m.*
[26] Av föreskriften framgår att föreskriften gäller i tillämpliga delar även för granskning av affärsverkens förvaltningsberättelser, eftersom de inte har resultatredovisningar likt statliga förvaltningsmyndigheter. Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna upprättar inte heller resultatredovisningar utan verksamhetsberättelser.
[27] E-post från Riksrevisionen 2023-12-06.
[28] Riksrevisionen (2022). *Intern föreskrift – Riksrevisionens granskning av resultatredovisning och övrig information i årsredovisningen, inklusive ledningens bedömning av intern styrning och kontroll (IFRF)*, dnr 1.1.2-2022-0096.
[29] Regeringsbeslut (2023). *Riktlinjer för budgetåret 2024 avseende Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna i fråga om användningen av anslagen 14:1 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid* samt Regeringsbeslut (2023). *Riktlinjer för budgetåret 2024 avseende Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslagen 14:1 och 14:2 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

till FÅB är tillräcklig för att utföra en granskning av organisationernas årsredovisning i likhet med den som görs för myndigheterna.[30]

En granskningsprocess hos Riksrevisionen är offentlig såtillvida att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar är tillämpliga hos myndigheten med de begränsningar som följer av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (se till exempel 30 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen). Att låta Riksrevisionen granska Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna genom årlig revision skulle sammantaget innebära en mer transparent granskning jämfört med den som i dag utförs av organisationernas egna revisorer.

Detta alternativ skulle dock innebära att regeringen inte har möjlighet att styra inriktningen på revisionen eftersom Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen och därför är självständig i beslut om och inriktning för sina granskningsuppdrag.

För Riksrevisionen skulle en årlig revision av Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna innebära dels att myndigheten behöver sätta sig in i Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas verksamhet, dels att de måste ta fram och utveckla granskningsprogram som är anpassade till ideella föreningar med myndighetsuppdrag.

Riksrevisionen har i tidigare sammanhang uttalat sig positivt till att låta Folkbildningsrådet omfattas av den årliga revisionen. Argumenten för detta har då varit att Folkbildningsrådet hanterar omfattande statliga medel, lämnar årsredovisning till regeringen och har en roll i det samlade utbildningsväsendet.[31] Dessa argument är enligt utredningens bedömning aktuella även i dag.

Även andra ideella organisationer kan påverkas på sikt

Utredningens alternativ avser enbart möjligheter till statlig medverkan vid revision på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Eftersom det även finns andra ideella organisationer med uppgifter i myndighets ställe att fördela statsbidrag, till exempel Riksidrottsförbundet och Svenskt Friluftsliv, kan en ordning med statlig revision även bli aktuell för dessa organisationer men enligt utredningen måste en bedömning om lämpligheten av en sådan ordning göras i varje

[30] Möte med företrädare för Riksrevisionen 2024-02-28.
[31] Riksrevisionen (2003). *Revisionsmandat avseende årlig revision av ”udda organisationer”.* Internt PM 2003-12-19.

enskilt fall. Utredningen har inte i uppgift att lämna förslag om andra organisationer än Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna.

17.4.4 Jämförelse mellan de olika alternativen

I tabellen nedan sammanfattas de fördelar och nackdelar som utredningen ser med de olika alternativen.

Utredningen bedömer att samtliga tre alternativ skulle öka statens insyn i bidragsanvändningen inom folkbildningen. Beroende på hur revisorsuppdrag respektive återrapporteringskravet till Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna formuleras kan de två första alternativen betraktas som komplement till den revision som utförs av organisationernas externa revisorer i dag. Det tredje alternativet innebär däremot att den nuvarande revisionen på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna i allt väsentligt kommer att ersättas av Riksrevisionens årliga revision. Det blir dock i detta fall upp till medlemmarna i Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna att besluta huruvida den nuvarande revisionen ska finnas kvar eller ej även när en ny modell för statlig medverkan vid revision införts. Det kan finnas skäl för Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna att överväga att behålla delar av nuvarande revision i syfte att säkerställa oberoende uttalanden om bland annat styrelsens ansvarsfrihet.

Samtliga tre alternativ innebär en utökad revision i förhållande till den revision som genomförs i dag, förutsatt att uppdragen i de två första alternativen formuleras i ett sådant syfte.

Tabell 17.1 Jämförelse mellan tre möjliga alternativ för statlig medverkan vid revision på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna

	Fördelar	Nackdelar
Alternativ 1	• Regeringen kan styra inriktningen på revisionen • Utökad revision i förhållande till dagens revision	• Kräver en mycket god beställarkompetens • Kräver en regelbunden kontakt och hantering från regeringens sida • Begränsad transparens i revisionshandlingar • Inte helt oberoende då det är regeringen som styr • Revision görs av två olika aktörer
Alternativ 2	• Regeringen kan till viss del styra inriktningen på revisionen • Tydlig avgränsning mellan myndighetsuppdrag och organisationernas övriga verksamhet • Utökad revision i förhållande till dagens revision	• Kräver en årlig hantering av regeringen • Kräver att regeringen är aktiv i sin formulering av återrapporteringskrav • Begränsad transparens i revisionshandlingar • Viss risk för lojalitetskonflikter då organisationerna själva upphandlar revisorn • Revision görs av två olika aktörer
Alternativ 3	• Oberoende revision • Utökad revision i förhållande till dagens revision • All revision görs av en och samma aktör • En långsiktig lösning • Revisionsmaterial och underlag blir offentligt • Lång erfarenhet av granskning av statliga medel • Hög legitimitet	• Regeringen kan inte styra revisionens inriktning • Svårare med avgränsning mot organisationernas övriga verksamhet • Kräver ett ställningstagande från staten gällande statlig revision i andra ideella organisationer • Begränsade erfarenheter av granskning av ideella organisationer

Källa: Utredningens bearbetning.

17.5 Förslag om en ny modell för statlig medverkan vid revision av statsbidraget till folkbildningen

Utredningens förslag: Riksrevisionen ska genom årlig revision granska årsredovisningen för Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna.

De redovisningsbestämmelser om årsredovisning och budgetunderlag som Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ska följa ska föras från riktlinjerna in i statsbidragsförordningen.

Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ska lämna kopior av årsredovisningen till Riksrevisionen.

Den som har tagit emot statsbidrag ska vara skyldig att till Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna lämna de uppgifter och de upplysningar som behövs för Riksrevisionens granskning av Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna.

Den nuvarande regleringen i statsbidragsförordningen innebärande att staten ska ges möjlighet att utse revisor i Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ska upphöra att gälla.

Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ska säkerställa att de lämnar årsredovisning och budgetunderlag till regeringen enligt de riktlinjer som regeringen meddelar.

Regeringen ska säkerställa att Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna följer regeringens riktlinjer avseende bestämmelserna i förordningen (2000:65) om årsredovisning och budgetunderlag.

Skälen för utredningens förslag

Riksrevisionens oberoende, legitimitet och stora erfarenhet av att granska hantering och förvaltning av statliga medel skulle öka öppenheten och statens insyn i bidragsgivningen inom folkbildningen. Den skulle även bidra till ökat förtroende och utvidga den nuvarande revisionen på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna.

Utredningens bedömning är att de nackdelar som utredningen har identifierat med det alternativet vägs upp av fördelarna för en sådan lösning. Att regeringen inte kan styra inriktning kan också bedömas som positivt då revisionen blir helt oberoende av regeringens politik. Utredningen är också medveten om att förslaget innebär att

en eventuell översyn behöver göras av statlig medverkan vid revision vid andra ideella organisationer med förvaltningsuppgifter. Utredningens bedömning är att denna analys ligger utanför folkbildningsutredningens mandat och överlämnar därmed frågan till regeringen.

Omfattande statliga medel i statsbidrag till folkbildningen

Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna har genom lag tilldelats förvaltningsuppgifter som innebär hantering av omfattande statliga medel. Statsbidraget till folkbildningen uppgick till cirka 4,4 miljarder kronor 2023. Statsbidraget finansierar också den absoluta majoriteten av både Folkbildningsrådets (cirka 97 procent år 2022) och SISU Idrottsutbildarnas (cirka 80 procent år 2020) totala verksamhet. Att låta statsbidraget granskas av en aktör som har gedigen erfarenhet av revision av statliga medel skulle bidra till ökat förtroende för bidragsgivningen.

Ett grundlagsfäst oberoende och högt förtroende

Även om all revision per definition är oberoende granskning är Riksrevisionen den enda aktören som har ett grundlagsfäst oberoende med avseende på vad som ska granskas och hur granskningen genomförs.

Riksrevisionens årliga revision kvalitetssäkras dels internt på myndigheten, dels av en extern aktör. Internt finns det ett kvalitetsråd som genomför kvalitetskontroller av den årliga revisionens granskning och som bedömer om revisionsberättelser eventuellt behöver justeras. Den årliga revisionen följer dessutom upp sin granskning genom enkäter till de som granskats. Den externa tillsynen genomförs av FAR, som är en branschorganisation för bland annat revisorer. Det som främst bedöms är hur den årliga revisionens kvalitetsmodell efterlevs.[32]

[32] Riksrevisionen, Kvalitetssäkrade granskningar, https://www.riksrevisionen.se/om-riksrevisionen-uppgifter/granskningsmetoder/kvalitetssakrade-granskningar.html. (Hämtad 2024-05-26).

Riksrevisionen har gedigen erfarenhet av att granska myndigheter med omfattande bidragshantering

Det finns många statliga myndigheter som hanterar statsbidrag till civilsamhället, och många av dem betalar ut väsentliga belopp i statsbidrag. Detta innebär att Riksrevisionen inom ramen för sin årliga revision skaffat sig gedigna erfarenheter av att granska hanteringen av dessa. Riksrevisionen har genom åren haft flera uttalanden om just brister i bidragshanteringen på några av myndigheterna.[33]

Riksrevisionens årliga revision innebär en utökad granskning jämfört med dagens revision

Riksrevisionen följer lagkravet om att granskningen ska ske enligt god revisionssed genom att tillämpa de internationella revisionsstandarderna International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI). ISSAI reglerar dock enbart granskning av de finansiella dokumenten i årsredovisningen. Därutöver har Riksrevisionen utarbetat interna föreskrifter som fungerar som ett komplement till ISSAI och gäller för den årliga revisionens granskning av resultatredovisning och övrig information som ingår i en myndighets årsredovisning enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, ledningens uttalande om intern styrning och kontroll samt att ledningens förvaltning följt tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. Inom ramen för dessa föreskrifter granskar Riksrevisionen exempelvis anslagsanvändning, bemyndiganderedovisning, redovisning av återrapporteringskrav, analys och bedömning av måluppfyllelse. Detta är områden som är speciella i offentlig verksamhet där det finansiella resultatet av verksamheten oftast inte är lika relevant som i privat verksamhet.[34]

[33] Till exempel Revisionsrapport – *Brister i MUCF:s handläggning av organisationsbidrag*, dnr 3.1.2-2020-0517. Revisionsrapport – *Bristande rutiner och intern styrning och kontroll i uppföljning av lämnade bidrag 2018. Statens skolverk*, dnr 3.1.2-2018-0744.
[34] Riksrevisionen (2022). *Intern föreskrift – Riksrevisionens granskning av resultatredovisning och övrig information i årsredovisningen, inklusive ledningens bedömning av intern styrning och kontroll (IFRF)*, dnr 1.1.2-2022-0096.

En mer transparent revision ökar förtroendet

Till skillnad från revision som utförs av privata aktörer blir Riksrevisionens granskningsmaterial, inklusive allt underlagsmaterial, allmänna handlingar med de begränsningar som följer av offentlighets- och sekretesslagen.

Säkerställa långsiktiga förutsättningar för årlig revision

Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna är enligt riktlinjerna i fråga om användning av folkbildningsanslaget ålagda att i sin redovisning till regeringen följa centrala bestämmelser i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB). Riksrevisionen har i samtal med utredningen uppgett att denna bindning till FÅB är tillräcklig för att utföra en granskning av organisationernas årsredovisning i likhet med den som görs för myndigheterna.[35] Det är dock enligt utredningen oklart om Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna följer dessa riktlinjer när de upprättar sina årsredovisningar (se avsnitt 17.2.2). Mot denna bakgrund anser utredningen att regleringen ska lyftas från riktlinjerna och in i statsbidragsförordningen i syfte att uppmärksamma de krav som organisationerna ska följa, öka transparensen kring organisationernas återrapportering samt säkerställa långsiktighet i styrningen.

Vidare framgår av regeringsformen att den som granskas av Riksrevisionen har en skyldighet att lämna den hjälp och de uppgifter och de upplysningar som Riksrevisionen begär för granskningen.[36] Denna skyldighet gäller endast den som granskas av Riksrevisionen, det vill säga i detta fall Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. För att säkerställa tillgång till uppgifter avseende bidragsmottagarna bör det i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen föras in ett villkor med innebörden att den som har tagit emot statsbidrag enligt förordningen är skyldig att till Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna lämna de uppgifter och de upplysningar som behövs för Riksrevisionens granskning av Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna.

[35] Möte med företrädare för Riksrevisionen, 2024-02-28.
[36] 13 kap. 7 § andra stycket SFS 2011:109. *Regeringsform*.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att Riksrevisionen ska utföra årlig revision av Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Som en konsekvens av detta förslag bör den nuvarande regleringen i statsbidragsförordningen om att staten ska ges möjlighet att utse revisor i Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna upphöra att gälla.

18 Återtag av statsbidrag och hantering av oförbrukade medel

Utredningen har uppdraget att föreslå en ordning för återtagande av statsbidrag som Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna har återkrävt samt att se över om oförbrukade medel vid årets slut vid folkhögskolor och enskilda studieförbund ska betalas tillbaka. I detta kapitel redogörs för nuvarande hantering. Utredningen lämnar även förslag till fortsatt ordning.

18.1 En ny ordning för att återta återkrävt statsbidrag motsvarande vad som gäller för statliga myndigheter

I utredningsdirektiven konstateras att Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna själva beslutar hur återkrävda medel ska hanteras då det inte har införts någon reglering av rätten till omfördelning, även om det har övervägts av tidigare utredningar. I avsnittet redogör utredningen för nuvarande hantering inom folkbildningen och i jämförbara organisationer samt hos myndigheter. Förslag till förändrad hantering lämnas också. Med återtag avses återbetalning till staten.

18.1.1 Hantering av återbetalade medel vid Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna samt vid jämförbara organisationer

Utbetalningar från Kammarkollegiet till Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna sker kvartalsvis. Även utbetalningar från Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna till folkhögskolor, studieförbund och distrikt sker kvartalsvis. I kapitel 14 redogör utredningen för

de bidragsfördelningssystem som ligger till grund för utbetalningar från Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Regeringen anger i förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen grundläggande krav som ska uppfyllas för att få bidrag men styr inte själva fördelningen i övrigt. I nämnda förordning finns bestämmelser som möjliggör för Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna att återkräva ett utbetalat statsbidrag. Det får ske under följande förutsättningar.

- Då mottagaren har lämnat oriktiga uppgifter eller på annat sätt förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp.
- Om bidrag av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och mottagaren borde ha insett det.
- Om bidraget har använts till annat än vad det beviljats för.
- Då en bidragsmottagare inte har följt de villkor som har angetts i beslut om utbetalning av bidrag.

Tabell 18.1 redovisar ett nedslag i verksamheten under förra året då det förekom återkrav av statsbidrag från studieförbund som erhåller statsbidrag från Folkbildningsrådet. I tabellen redovisas återkrav på totalen men återkrav förekom också vid samtliga studieförbund. Tidigare år har återkrav även förekommit vid bland annat folkhögskolor.

Tabell 18.1 Återkrav av statsbidrag 2023

Organisation	Återkrav, kr	Erhållet statsbidrag, kr	Andel återkrav av erhållet statsbidrag
Folkbildningsrådet		4 167 883 000	0,4 procent
– varav studieförbund	17 873 800	1 774 383 000	1 procent
– varav folkhögskolor		2 348 900 000	
SISU Idrottsutbildarna		169 485 000	
Riksidrottsförbundet		2 091 811 000	
Svenskt Friluftsliv		97 785 000	

Källor: Årsredovisning 2023 för Folkbildningsrådet, SISU Idrottsutbildarna, Riksidrottsförbundet och Svenskt Friluftsliv, Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende anslag 13:1 Stöd till idrotten Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende anslag 13:3 Stöd till friluftsorganisationer.

Riksrevisionen granskade nyligen bidragsgivning till civilsamhället vid fyra statliga myndigheter och jämförde antalet beslut om bidrag med beslut om återkrav. Riksrevisionen fann att andelen återkrav varierade mellan myndigheterna. För MUCF utgjorde andelen återkrav (p.g.a. felaktig användning) av samtliga bidragsbeslut 1,14 procent under perioden 2017–2022. För Jämställdhetsmyndigheten var motsvarande andel 0,27 procent. Riksrevisionen noterade följande.[1]

> Vilka omständigheter och orsaksfaktorer som ligger bakom ovanstående[2] uppgifter och hur uppgifterna ska tolkas är långt ifrån självklart. En tänkbar förklaring är att ett förhållandevis högt antal återkrav är resultatet av en effektiv kontroll, efter det att ett initialt bidragsbeslut har fattats. Men det kan också indikera brister i den kontroll som ska göras innan utbetalning. Oavsett förklaring anser Riksrevisionen att få eller inga återkrav under en sexårsperiod kan vara tecken på brister i kontrollen.[3]

Utredningen har likt Riksrevisionen svårt att bedöma mer ingående vad uppgifterna i tabell 18.1 står för. Det vi vet är att uppmärksamhet kring beslut om återkrav vid studieförbund har lett till en ökad kontroll av studieförbundens verksamhet. Se kapitel 8. Det är därför tänkbart att en ökad kontroll av andra områden också skulle kunna leda till fler beslut om återkrav av bidragsmedel.

För att undvika att bidrag utbetalas felaktigt och måste återkrävas är själva hanteringen av utbetalningar central. Det är viktigt att redan vid utbetalningstillfället agera för att minska behovet av återkrav. En grundläggande princip är att utbetalning sker i nära anslutning till att medlen ska användas av mottagaren. Det framgår av anslagsförordningen genom följande reglering: ”Utbetalning av bidrag från anslag ska göras i nära anslutning till att anslaget ska användas av mottagaren”.[4] De kvartalsvisa utbetalningar som nämnts ovan innebär att Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna följer gängse praxis och de får därför sägas agera i linje med nämnda bestämmelse i anslagsförordningen.

Utredningen har tidigare angett att de två organisationer som är närmast jämförbara med Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna är Riksidrottsförbundet och Svenskt Friluftsliv. Riksidrottsförbundet erhåller precis som Folkbildningsrådet och SISU Idrotts-

[1] Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, RiR 2023:7.
[2] Riksrevisionen hänvisar i rapporten till en tabell med uppgift om bidragsbeslut och beslut om återkrav.
[3] Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, RiR 2023:7.
[4] SFS 2011:223. *Anslagsförordningen*, 11 §.

utbildarna medel från Kammarkollegiet kvartalsvis. Utbetalning från Riksidrottsförbundet till distrikten sker kvartalsvis. För Svenskt Friluftsliv gäller att statsbidraget utbetalas av Naturvårdsverket. I anslagsbrevet anges inte hur Naturvårdsverket ska utbetala medlen till Svenskt Friluftsliv vilket innebär att det sker som en engångsbetalning. För den vidare hanteringen hänvisas till gällande statsbidragsförordning.

> Anslagsposten ska användas för bidrag till föreningen Svenskt Friluftsliv, att fördela enligt förordningen (2010:2008) om statsbidrag till friluftsorganisationer och för föreningens kostnader för att fördela medlen enligt förordningen.[5]

I förordning (2010:2008) om statsbidrag till friluftsorganisationer anges vidare att:

> Ett beslut om bidrag ska avse ett visst bidragsår. Bidrag ges i mån av tillgång på medel och betalas ut i förskott med högst en fjärdedel per kvartal.

Även Riksidrottsförbundet och Svenskt Friluftsliv betalar med andra ord ut bidrag kvartalsvis till underliggande organisationer. I statsbidragsförordningarna för Riksidrottsförbundet och Svenskt Friluftsliv finns motsvarande bestämmelser för återkrav som gäller för Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Inte heller för dessa organisationer finns det i nuläget något krav om att återbetalade medel ska återföras till staten. [6]

När det gäller att fatta beslut om återkrav är det en praktisk realitet att det ofta fattas med en fördröjning i relation till när utbetalningen skedde. Tiden för denna fördröjning kan ha många olika orsaker som har att göra med när underlag för att granska utbetalningarna inkommer men också att ärenden är olika komplicerade och att hjälp för att bedöma ärenden ibland behöver sökas externt.

Eftersom utbetalning av medel sker vid fyra tillfällen under året innebär det att det finns en viss möjlighet att justera nivån och även att ompröva planerade nivåer på utbetalningar om verksamheten visat sig bli lägre vid något studieförbund eller folkhögskola. På så vis kan en omfördelning ske under året. Även om utbetalningarna sker i nära anslutning till genomförande av verksamheten utförs oftast kontrollen först i samband med uppföljning av årets verksamhet. Det är då

[5] *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslag 13:3 Stöd till friluftsorganisationer.*
[6] SFS 1999:1177. *Förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet* och SFS 2010:2008. *Förordning om statsbidrag till friluftsorganisationer.*

rimlighetsbedömningar av redovisad verksamhet kan göras på totalen. Däremot kan kontroll utifrån exempelvis riskbedömning eller med anledning av inkommen uppgift ske löpande. I det senare fallet kan det ofta handla om frågor som behöver utredas i grunden och där kompletterande underlag och i särskilt svåra fall även hjälp utifrån kan behövas för att fatta beslut. Det är med andra ord vanligt att beslut om återkrav fattas efter ett omfattande utredningsarbete. Konsekvensen av detta blir i nästan samtliga fall att utbetalning och återbetalning till följd av ett beslut om återkrav hänför sig till olika budgetår.

18.1.2 Utredningens uppdrag är att föreslå en modell som motsvarar hanteringen vid myndigheter

I direktiven anges att det finns en väl etablerad praxis om hur statsbidrag återtas när det gäller myndigheter och att det inte finns behov av att utreda frågan om utredningen föreslår en sådan lösning. I direktiven konstateras att regeringen i nuläget inte har rätt att återta medel som återkrävts men att det däremot bör vara möjligt för staten att återta statsbidrag. I direktiven anges därför att utredningen ska föreslå en ordning för återtagande av statsbidrag som beslutande organ har återkrävt enligt någon av de grunder för återbetalningsskyldighet som anges i förordningen om statsbidrag till folkbildningen och som ska motsvara vad som gäller för statliga myndigheter. Utredningen ska också lämna nödvändiga författningsförslag.[7]

18.1.3 Hantering av återbetalning vid myndigheter

Anslagen till folkbildningen är av pristypen BNB, vilket står för bestämt nominellt belopp. Det innebär bland annat att det inte sker någon automatisk årlig uppräkning av anslaget. Anslagstypen är den vanligast förekommande även för myndigheter. I normalfallet är det bara anslag som i huvudsak utgör förvaltningsmedel eller som avser medel som utbetalas utifrån en rättighetslagstiftning, som är av annan pristyp än BNB. Statsbidrag som utbetalas till organisationer som inte är statliga myndigheter, utbetalas som regel via anslag av pris-

[7] Dir. 2023:130. *Tilläggsdirektiv till utredningen om Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden (U 2022:01)*.

typen BNB. För anslag av pristypen BNB gäller att anslagskredit och anslagssparande saknas. För myndigheter gäller att medel som betalas tillbaka, med anledning av att myndigheten beslutat att medel ska återkrävas, redovisas mot ett anslag eller en inkomsttitel. Det är framför allt två faktorer som avgör om återbetalda medel ska redovisas mot anslag eller mot inkomsttitel. Det ena är om myndigheten har dispositionsrätt, det vill säga förfogar över medlen, och det andra är när i tiden återbetalningen sker. Om inget annat anges är utgångspunkten att myndigheten har dispositionsrätt och återbetalda medel redovisas då mot anslag. Medlen kan därefter disponeras, till exempel omfördelas för att finansiera annan verksamhet eller sparas till efterföljande år. Om det däremot anges i förordning eller genom annan formell styrning att återbetalade medel inte får behållas eller användas av myndigheten saknas dispositionsrätt och medlen ska då redovisas mot inkomsttitel. Det innebär att medlen går tillbaka till staten. I normalfallet har en myndighet dispositionsrätt.[8]

Den andra avgörande omständigheten för redovisning mot anslag eller mot inkomsttitel är om återbetalning sker i nära anslutning till utbetalningen. Om den sker i nära anslutning sker återbetalning mot anslag men om återbetalningen däremot bedöms ha skett med sådan fördröjning att den inte har skett i nära anslutning, ska medlen återbetalas mot inkomsttitel. Av Ekonomistyrningsverkets handledning framgår att det vid stora mängder inbetalningar med små belopp sker en återföring mot anslag oavsett när återbetalning sker. Återkrav vid Försäkringskassan nämns som exempel.[9]

Vidare menar Ekonomistyrningsverket att återbetalning av medel ofta sker med viss fördröjning och att det normala är att medel återbetalas mot anslag oavsett när utbetalning och återbetalning skett i relation till varandra. Den praxis som har utarbetats stödjer sig med andra ord inte strikt på vid vilket budgetår som en utbetalning har skett. Det är i situationer då återbetalningen inte sker i nära anslutning till den ursprungliga utbetalningen och återbetalningen utgör ett väsentligt belopp i relation till anslagets storlek som det kan bli aktuellt att redovisa mot inkomsttitel. Det sker ofta efter dialog med Ekonomistyrningsverket eller med det departement som har huvudmannaskap för styrning av myndigheten. Ekonomistyrningsverkets

[8] SFS 2011:203. *Budgetlag*, SFS 2011:223. Anslagsförordning och prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024*.
[9] Ekonomistyrningsverket (2011). *Handledning Transfereringar – Att redovisa lämnade bidrag*, ESV 2011:23. (uppdatering av handledningen pågår för närvarande).

handledning saknar vägledning kring begreppet *nära anslutning* eller vad som utgör *ett väsentligt belopp i relation till anslagets storlek*. I realiteten utarbetas oftast en praxis för varje myndighet när frågan blir aktuell.[10]

De medel som finns kvar outnyttjade på ett BNB-anslag förs bort från anslaget genom indragning. Det innebär att medlen dras tillbaka till statskassan. Om en myndighet har fått en stor mängd återbetalningar sent under ett budgetår och inte hinner förbruka medlen, kan myndigheten be om en särskild prövning av anslagssparande. Det är bara på anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter där det i normalfallet finns anslagssparande. Andra anslag saknar som huvudregel möjlighet till sparande av medel till efterkommande år. Om myndigheten beviljas ett anslagssparande är det i normalfallet tillfälligt och får disponeras under två budgetår efter det att anslaget senast var upptört på statens budget. Enligt praxis är beviljandet restriktivt och det krävs ofta särskilda skäl för att bevilja ett tillfälligt anslagssparande.[11]

18.1.4 Återbetalade medel ska i vissa fall betalas tillbaka till staten

Utredningens förslag: Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ska som huvudregel likt myndigheter fortsatt kunna omfördela återbetalda medel till annan verksamhet som omfattas av anslagsändamålet oavsett vilket budgetår som utbetalning och återbetalning hänförs till. Om återbetalningarna uppgår till ett väsentligt belopp i relation till anslagens storlek ska medlen i stället återbetalas till staten.

Med väsentligt belopp ska avses belopp som under ett budgetår uppgår till mer än 10 miljoner kronor på ett anslag. De medel som överstiger 10 miljoner kronor ska återbetalas. För anslag 14:1 som utbetalas av både Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ska beloppsgränsen sättas procentuellt i förhållande till tilldelade medel.

[10] Ekonomistyrningsverket (2011). *Handledning Transfereringar – Att redovisa lämnade bidrag,* ESV 2011:23 och samtal med Ekonomistyrningsverket den 6 mars.
[11] SFS 2011:203. *Budgetlag.* och SFS 2011:223. *Anslagsförordning.*

Återbetalningsskyldighet införs genom att villkor införs i anslagsbrev för folkbildningen[12] om att bidrag som återbetalas från studieförbund, RF-SISU-distrikt eller från folkhögskolor till Folkbildningsrådet eller SISU Idrottsutbildarna ska återbetalas till staten.

Utredningens bedömning: En praxis för återbetalning av bidragsmedel som inte återbetalas i nära anslutning till utbetalningen av medlen bör utarbetas i dialog mellan Folkbildningsrådet, SISU Idrottsutbildarna och ansvarigt departement.

I fråga om att disponera anslagsmedel bör regeringen ta ett samlat grepp kring civilsamhällesorganisationerna Riksidrottsförbundet, Svenskt Friluftsliv och folkbildningsorganisationerna.

Skälen för utredningens förslag och bedömningar

Frekvensen för återkrav vid Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna är låg i jämförelse med utbetalningsmyndigheter och andra organisationer, till exempel arbetslöshetskassorna, där utbetalning till enskilda utgör kärnverksamhet och där beslut om återkrav är vanligt förekommande. I den tidigare jämförelsen av återkrav i olika civilsamhällesorganisationer i tabell 18.1 framgår också att återkrav är relativt ovanliga. Även om det rör sig om små volymer hos den här typen av organisationer bedömer utredningen, som tidigare nämnts, att återkraven kan tänkas öka i takt med att mer resurser läggs på kontroll samt med ökad kompetens i fråga om felaktiga utbetalningar.

Denna utredning föreslår att självförvaltningsmodellen ska kvarstå men att ett flertal ändringar bör genomföras. För att återtagande av statsbidrag ska motsvara vad som gäller för statliga myndigheter behöver därför styrningen av bidragshanteringen vid Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna anpassas.

Huvudregeln bör vara att Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna likt myndigheter ska kunna omfördela återbetalda medel till annan verksamhet. Medlen ska med andra ord kunna användas för de ändamål som anges i villkor för anslaget utan begränsningar oavsett vilket budgetår som utbetalning och återbetalning hänförs till.

[12] Avser regleringsbrev för anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Om återbetalningarna utgör ett väsentligt belopp i relation till anslagets storlek bör medlen i stället återbetalas till staten. Ekonomistyrningsverkets handledning saknar vägledning i denna del och det är svårt att hitta bra jämförelser. En vägledning skulle kunna vara gränsdragningen för belopp som finns för när ett ekonomiskt åtagande för efterföljande budgetår behöver ingås. Om de totala åtagandena uppgår till mer än 10 miljoner kronor på ett anslag eller utgör mer än 10 procent av det totala anslaget, måste det finnas ett beställningsbemyndigande för att kunna ingå åtagande.[13] Utredningen föreslår därför att återbetalningar under ett budgetår som uppgår till mer än 10 miljoner kronor per anslag ska redovisas mot inkomsttitel och i och med det återföras till statskassan via Kammarkollegiet. Om detta hade gällt för 2023 skulle det ha inneburit att cirka 8 miljoner kronor på anslaget till studieförbunden hade fått återbetalas till staten. SISU Idrottsutbildarna disponerar en mindre del av medlen på anslag 14:1 Statsbidrag till studieförbund. I anslagsbrevet bör beloppsgränsen på 10 miljoner kronor fastställas i förhållande till de medel som disponeras. SISU Idrottsutbildarna disponerar i nuläget cirka 9 procent av medlen på anslag 14:1 och skulle med förslaget betala tillbaka återkrävda medel som överstiger 900 000 kronor[14].

Med nuvarande storlek på medel på de två aktuella anslagen bedömer utredningen inte att bestämmelsen om 10 procent av anslaget behövs. Om däremot nya anslag införs som uppgår till en lägre nivå på bidragsmedel, bör det övervägas om en bestämmelse om 10 procent bör införas i anslagsbrevet.

Som nämnts tidigare saknas närmare definitionen av begreppet *nära anslutning.* Tolkningen är i dag generös för när medel ska betalas tillbaka mot inkomsttitel till följd av att medlen inte har återbetalats i nära anslutning till utbetalningen. Det handlar ofta om specifika fall som avviker från den ordinarie hanteringen. När sådana fall uppstår bör en praxis utarbetas. Det är viktigt att en sådan praxis utarbetas i dialog med ansvarigt departement och berörda organisationer.

Utredningens förslag innebär en tydlig signal till folkbildningen att den som helhet missgynnas av misskötsamhet. Detta eftersom medel som betalas tillbaka från ett studieförbund eller en folkhög-

[13] SFS 2011:223. *Anslagsförordning*, 17 §.
[14] Beräkning: SISU Idrottsutbildarnas del av det totala anslaget dividerat med det totala anslaget ger 9 procent. Nivån på återkrav för SISU Idrottsutbildarna sätts till nio procent av 10 miljoner, det vill säga 900 000 kronor. Folkbildningsrådet ska på motsvarande sätt på anslag 14:1 återföra till staten återbetalade medel som överstiger 9 100 000 kronor.

skola inte alltid kommer att kunna omfördelas till ett annat studieförbund eller folkhögskola utan måste i stället betalas tillbaka till staten. I nuläget bedöms inte de belopp som skulle behöva återföras mot inkomsttitel vara så stora att det skulle påverka incitamenten för ökad kontroll.

Utredningen bedömer dock att det inverkar negativt på folkbildningen att ensidigt införa begränsningar i dispositionsrätten för Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Regeringen bör ta ett samlat grepp i frågan och även inkludera de två jämförbara civilsamhällesorganisationerna Riksidrottsförbundet och Svenskt Friluftsliv.

18.2 Fördelningsmodeller bör utvärderas innan förändringar i dispositionsrätten av oförbrukade medel övervägs

Regeringen anger i direktiven till utredningen att transparensen kring hur statsbidragen används behöver öka oavsett vilken aktör som föreslås få ansvar för fördelning av statsbidragen. Frågan om oförbrukade medel vid årets slut vid enskilda folkhögskolor och studieförbund ska betalas tillbaka ska därför ses över.[15]

18.2.1 Nuvarande ordning för hantering av oförbrukade medel vid Folkbildningsrådet och Sisu idrottsutbildarna

Utredningen beskriver i kapitel 5 hur statsbidrag fördelas till studieförbund och folkhögskolor. Fördelningsmodellerna är ofta invecklade. De ska möjliggöra en långsiktighet för organisationerna att verka samtidigt som tillfälliga nedgångar inte ska ha för stor inverkan på organisationernas fortlevnad. Viss omfördelning av medel inom ett anslag kan ske under året. Det var särskilt tydligt i samband med det stora flyktingmottagandet 2015. Studieförbund och distrikt som avsett att göra verksamhet fann plötsligt att målgruppen till exempel flyttat från orten. Omfördelning kunde då ske till studieförbund och distrikt i andra delar av landet. De största omfördelningarna sker dock mellan olika år.

[15] Dir. 2023:130. *Tilläggsdirektiv till utredningen om Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden* (U 2022:01).

Nedgången i studieförbundens verksamhet under covid-19-pandemin innebar att omfattande medel inte kom till användning hos enskilda studieförbund. Medlen hade däremot kunnat komma till nytta inom annan verksamhet, framför allt vid folkhögskolorna. Folkbildningsrådet tog heller inte initiativ till att omfördela medel mellan studieförbund och folkhögskolor. I budgetpropositionen för 2024 har regeringen återtagit rätten att avgöra fördelning av medel mellan studieförbund och folkhögskolor från Folkbildningsrådet. Tidigare anslag är nu uppdelat på två olika anslag som riktar sig till studieförbund respektive folkhögskolor. Anslaget till studieförbunden har också sänkts och regeringen beräknar att anslaget fortsatt sänks under 2025 och 2026.[16] Folkbildningsrådet menar att studieförbundens sparade medel ska komma framtida verksamhet till del och avser att följa detta.[17] Därtill har ett nytt bidragsfördelningssystem införts för studieförbund som erhåller bidrag från Folkbildningsrådet.[18] Det är ännu för tidigt att bedöma hur det faller ut.

Verksamheten vid studieförbund och folkhögskolor finansieras ofta från flera håll. Det redovisningssystem som i dag används vid SISU Idrottsutbildarna och RF-SISU-distrikt möjliggör särredovisning av statsbidraget, även om distrikten inte varit ålagda att särredovisa statsbidraget.[19] Enligt Folkbildningsrådet pågår ett arbete med att finna lösningar för hur studieförbundens ekonomi ska kunna redovisas på kostnadssidan.[20] Utredningen bedömer i kapitel 16 att Folkbildningsrådet i samverkan med studieförbunden bör verka för redovisningssystem som möjliggör särredovisning av statsbidrag på både intäkts- och kostnadssidan.

18.2.2 Utredningen ska se över om studieförbund och folkhögskolor bör återbetala oförbrukade medel samt föreslå villkor för återbetalning

I direktiven anges att transparensen kring hur statsbidragen används behöver öka och att utredningen ska se över om enskilda studieförbund och folkhögskolor bör återbetala statsbidrag som inte har

[16] Budgetpropositionen för 2024 prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 17.
[17] Folkbildningsrådet.
[18] Beskrivs mer i kapitel 14.
[19] E-post från SISU Idrottsutbildarna 2024-04-26, Komm2024/00344/U 2022:01-1.
[20] Folkbildningsrådet (2024). *PM om Folkbildningsrådets utvecklingsarbete kring uppföljning och kontroll*, 2024-02-13.

använts för verksamhet under året. Vidare ska utredningen redovisa för- och nackdelar med att statsbidrag som inte har använts av en folkhögskola eller ett studieförbund inom ett budgetår återbetalas till det eller de organ som utredaren föreslår ska ha uppgiften att fördela statsbidrag till folkbildningen, föreslå villkor för sådan återbetalning och lämna nödvändiga författningsförslag.[21]

18.2.3 Nuvarande ordning för hantering av oförbrukade medel ska lämnas oförändrad men transparensen behöver öka

Utredningens förslag: Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarnas nuvarande ordning för hantering av oförbrukade medel lämnas oförändrad i avvaktan på utvärdering av de nya modellerna för fördelning av bidragsmedel.

Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ska årligen till regeringen redovisa dels omfattningen på oförbrukade medel vid studieförbund, RF-SISU-distrikt och folkhögskolor, dels vad organisationerna planerar att använda de oförbrukade medlen till.

Utredningens bedömning: Regeringen bör årligen ställa krav i riktlinjerna för Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna att de ska redovisa oförbrukade medel.

Skälen för utredningen förslag

Som tidigare har nämnts i denna utredning är det problematiskt om stora kapital byggs upp och medel läggs på hög utan att nyttjas vid studieförbund, RF-SISU-distrikt och folkhögskolor. En sådan hantering riskerar att urholka förtroendet för verksamheten och dess organisationer. I förlängningen riskerar det även att urholka förtroende för statsförvaltningen. Det är viktigt att den övergripande styrningen signalerar att medel ska omsättas i verksamhet. Det skulle tala för att oförbrukade medel betalas tillbaka.

[21] Dir. 2023:130. *Tilläggsdirektiv till utredningen om Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden* (U 2022:01).

I direktiven konstateras att ”nuvarande hantering av oförbrukade medel inte är unikt för folkbildningen utan förekommer för andra statsbidrag till civilsamhället”.[22] Det förekommer även på andra områden. Universitet och högskolor behåller till exempel medel som inte förbrukats på forskningsanslag. På utbildningsanslagen får universitet och högskolor behålla medel i större utsträckning än vad som gäller för annan statlig verksamhet. Inom högre utbildning förekommer även ett flertal enskilda utbildningsanordnare som till skillnad från de statliga universiteten och högskolorna inte utgör förvaltningsmyndigheter. De enskilda utbildningsanordnarna utgörs av stiftelser, aktiebolag och ideella föreningar. De får behålla oförbrukade medel på samma sätt som folkbildningens organisationer. I korthet syftar modellen till att säkra långsiktighet i lärosätenas och de enskilda utbildningsanordnarnas verksamhet.[23]

Denna långsiktighet är lika viktig för folkhögskolornas och studieförbundens förutsättningar att verka. Även om utbildningar och annan verksamhet oftast är kortare än ett år är stabila förutsättningar för studieförbund och folkhögskolor en förutsättning för att kunna möta de utmaningar som ett förändrat samhälle innebär. Det behövs robusta organisationer som kan utgöra en stabil grund för att organisationerna ska kunna bidra till att stärka demokrati, skapa samhällsnyttig verksamhet, bidra till att skapa gemenskap och tillit mellan människor och att utgöra den stora kulturarena som man är i dag. En fördel med att kunna behålla medel som inte förbrukas är därför att det ger förutsättningar för långsiktighet i verksamheten. Organisationerna kan lättare parera upp- och nedgångar i verksamheten till följd av till exempel minskat eller ökat antal deltagare eller lägre intäkter från annan verksamhet. Det skulle tala för att verksamheterna får behålla oförbrukade medel.

Å andra sidan försvårar nuvarande modell omfördelning mellan olika verksamheter. Folkbildningsrådet kan förvisso inte omfördela medel mellan folkhögskolor och studieförbund eftersom det skulle strida mot ändamålen för anslagen. Däremot kan medel omfördelas inom anslagen, det vill säga mellan studieförbund, mellan RF-SISU-distrikt och mellan folkhögskolor. Återbetalning av oförbrukade

[22] Dir. 2023:130. *Tilläggsdirektiv till utredningen om Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden* (U 2022:01).
[23] Universitetskanslersämbetet, https://www.uka.se/, Budgetpropositionen för 2024 prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 16, Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslagen 2:63 och 2:65 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

medel till Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna skulle därför sannolikt främja en ökad omfördelning och komma annan verksamhet till del.

En styrning som innebär att oförbrukade statsbidrag vid enskilda studieförbund, RF-SISU-distrikt och folkhögskolor ska betalas tillbaka till Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna, riskerar dock att medföra att statsbidraget används i första hand och att andra medel som inte behöver återbetalas används i andra hand. Utredningen ser att det finns en risk för att statliga medel förbrukas före till exempel regionala medel som inte är förenade med krav på återbetalning.

Utredningen anser att det nya bidragsfördelningssystem som Folkbildningsrådet infört för studieförbunden i dialog med bidragsmottagarna sannolikt innebär en positiv förändring, bland annat en minskad volymjakt. Utredningen ser därför i nuläget inte något behov av att ställa krav på ökad omfördelning av oförbrukade medel. Det är dock viktigt att ett nytt bidragsfördelningssystem omhändertar den problematik som beskrivs ovan. Utredningen anser därför att det nya bidragsfördelningssystemet bör följas och utvärderas för att se om ytterligare justeringar av modellen eller andra åtgärder är nödvändiga.

Samtidigt försvårar nuvarande hantering regeringens möjligheter att kontrollera och följa upp hur statsbidragen använts. Utifrån den redovisning som regeringen i dag får in från Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna går det inte att följa användningen av de statsbidrag som har sparats från tidigare år. Utredningen anser att det urholkar förtroendet för folkbildningen om uppgifter om oförbrukade medel inte redovisas öppet. Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna bör därför årligen inhämta uppgifter från studieförbund, RF-SISU-distrikt och folkhögskolor om omfattningen av oförbrukade medel och hur organisationerna planerar att använda medlen. Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna bör även göra en analys av orsaken till att eventuella medel inte har förbrukats. Utredningen bedömer även att en mer transparent redovisning av oförbrukade medel skulle öka kraven på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna att löpande justera tilldelningen av medel.

Slutligen vill utredningen framhålla att statens styrning i frågan behöver vara samlad och konsekvent. Att ensidigt införa krav på att oförbrukade medel ska återbetalas för folkbildningsanslagen skulle

bidra till omotiverade skillnader i statens styrning. Om regeringen ändå skulle välja att införa krav på återbetalning av oförbrukade medel bör regeringen därför överväga om även andra jämförbara organisationer ska omfattas.

18.2.4 Villkor för återbetalning av oförbrukade medel

Utredningens förslag: För det fall att en återbetalningsskyldighet beträffande oförbrukade medel ska införas ska det ske genom att en bestämmelse införs i förordningen (2015:2018) om statsbidrag till folkbildningen som innebär att statsbidrag som inte har utnyttjats av bidragsmottagarna under ett budgetår ska betalas tillbaka till Folkbildningsrådet eller SISU Idrottsutbildarna. Vidare föreslås att de medel som betalas tillbaka ska omfördelas och inte ingå i det villkor som föreslås i avsnitt 18.1.4.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen har tidigare redogjort för för- och nackdelar med att oförbrukade medel återbetalas till Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Utredningen avstyrker också att återbetalningsskyldighet för oförbrukade medel införs. Av tilläggsdirektivet till utredningen framgår dock att utredningen ska föreslå villkor för återbetalning och lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen anser därför att en ändring behövs i förordningen (2015:2015) om statsbidrag till folkbildningen för att sådan återbetalning ska kunna möjliggöras. De medel som återbetalas till Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna ska däremot inte ingå i de villkor för återbetalning som föreslås i föregående avsnitt. Återbetalning med anledning av felaktig utbetalning och återbetalning med anledning av att medel inte förbrukas bör skiljas åt i detta sammanhang.

I kapitel 16 redogör utredningen för de svårigheter som framför allt studieförbund har att redovisa kostnader. Därför är det i nuläget svårt att med nuvarande redovisningsmodell kunna införa en tillförlitlig redovisning.

I det fall regeringen inför krav på återbetalning av medel som ett studieförbund, RF-SISU-distrikt eller folkhögskola inte har förbrukat inom ett budgetår anser utredningen att samma reglering bör gälla för jämförbara civilsamhällesorganisationer. I annat fall kan orimliga situationer uppstå. Till exempel när ett RF-SISU-distrikt får bidrag från både SISU Idrottsutbildarna och Riksidrottsförbundet för en aktivitet i samarbete med en fotbollsförening (folkbildning och idrottsverksamhet). Eventuella oförbrukade medel skulle då hanteras olika beroende på vilken organisation som utbetalat medlen.

DEL 5

Genomförande och konsekvenser

19 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

19.1 Ikraftträdande av utredningens förslag

Utredningens förslag: Utredningens samtliga förslag ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Skälen för förslaget

De nya bestämmelserna bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör alla bestämmelser som utredningens förslag innebär kunna träda i kraft den 1 januari 2026.

Ändringarna i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen skulle i praktiken kunna göras tidigare än den 1 januari 2026. Om regeringen bedömer det lämpligt kan den verka för ett tidigare ikraftträdande när det gäller dessa bestämmelser. Detsamma gäller utredningens förslag om nya villkor i regleringsbrev och riktlinjer för användning och återrapportering avseende anslagen 14:1 och 14:2.

Utredningen ser dock förslagen som ett sammantaget paket eftersom många av förslagen hänger ihop och är beroende av varandra. Till exempel utgör förslaget till ändrat syfte med statsbidraget (1 § förordningen [2015:218] om statsbidrag till folkbildningen) en del av förslaget om nytt mål och ny målstruktur för folkbildningspolitiken. Målen hänger i sin tur ihop med de indikatorer som utredningen föreslår. Men även utredningens förslag om nya redovisningskrav i förordningen, exempelvis förslagen om förtydligande av redovisningsbestämmelser (14 §), utökade krav på redovisning (15 b §) och upp-

giftsskyldighet för revision och gentemot utvärderingsmyndigheterna (15 c och 15 d §§), är kopplade till andra förslag i betänkandet (utredningens förslag om ny modell för revision och ny modell för utvärdering).

Därför förordar utredningen att samtliga bestämmelser träder i kraft tillsammans.

19.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Äldre bestämmelser ska fortsatt gälla för beslut om statsbidrag som har fattats före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget

De föreslagna nya bestämmelserna i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen kommer att gälla för statsbidrag som beslutas från och med den 1 januari 2026. Statsbidrag som har beslutats före ikraftträdandet kan dock bli föremål för beslut om krav på återbetalning efter tidpunkten för ikraftträdandet. Det behöver därför genom en övergångsbestämmelse klargöras vilka bestämmelser om till exempel bidragets syfte och övriga villkor som ska gälla i dessa fall.

20 Konsekvenser

I detta kapitel redogörs för konsekvenserna av utredningens förslag. Vilka konsekvenser som ska beskrivas framgår dels av kommittéförordningen (1998:1474), dels av utredningens direktiv.

20.1 Kraven på en konsekvensbeskrivning

Enligt kommittéförordningen ska en utredning redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas i ett betänkande.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

Vidare ska en konsekvensutredning innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir

om någon reglering inte kommer till stånd, uppgifter om vilka som berörs av regleringen, uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på, uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen, en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Utöver de generella kraven på en konsekvensbeskrivning framgår av utredningens direktiv att utredaren särskilt ska redogöra för de organisatoriska konsekvenserna av förslagen och konsekvenserna av förslagen för studieförbund och folkhögskolor. Alternativa lösningar som har övervägts men valts bort ska redovisas, liksom skälen för det. Vidare framgår av tilläggsdirektivet att med beaktande av folkbildningens betydelse för det civila samhället ska eventuella konsekvenser av förslagen för civilsamhällets självständighet och möjlighet att bidra till ett demokratiskt samhälle redogöras.

20.2 Problemet och hur utredningens förslag ska bidra till att lösa det

Under de senaste åren har det uppdagats flera fall av systematiskt fusk och felaktigheter i användningen av statsbidraget till folkbildningen. Med anledning av det har folkbildningsaktörernas förmåga att hantera myndighetsuppdraget, det vill säga fördela, följa upp och kontrollera statsbidraget till folkbildningen ifrågasatts av flera aktörer. Statskontoret har i en nyligen publicerad kartläggning bedömt att riskerna för felaktiga utbetalningar ökar när stöd används långt från den centrala nivån som är fallet hos Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. De centrala organisationerna har då inte samma uppsikt över de medel som används. Regeringen har i sitt direktiv till utredningen poängterat att förtroendet för hanteringen av statsbidragen behöver stärkas väsentligt.

Som vi har redogjort för i kapitel 14–18 behöver det vidtas flera åtgärder på alla nivåer för att återskapa förtroendet. Syftet med de förslag utredningen lämnar är att stärka tilliten till bidragsgivningen

inom folkbildningen, minska felaktig användning av bidraget och samtidigt värna om folkbildningens möjligheter att bidra till ett bildat och demokratiskt samhälle.

20.2.1 Vad händer om vi inte gör något?

Om det inte vidtas några åtgärder för att säkerställa en ändamålsenlig bidragsanvändning är risken stor att förtroendet inte återupptas vilket i förlängningen kan innebära att hela folkbildningen drabbas som kollektiv. Även om antalet och andelen som medvetet fuskar är litet påverkar det förtroendet för resten av aktörerna. Men det är inte enbart förtroendet som urholkas utan felaktig bidragsanvändning också innebär att det blir mindre medel för dem som genomför en bra och ändamålsenlig verksamhet. Förutom att den felaktiga bidragsanvändningen innebär mindre medel till bra folkbildningsverksamhet tillkommer även aktörernas kostnader för att hantera de misstänkta avvikelserna. Det kan handla om kostnader hos Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna för utredningar och återkrav men också kostnader för andra aktörer som involveras i det arbetet. Felaktig bidragsanvändning innebär även att medel inte används till det som riksdagen har beslutat ska vara ändamålet med medlen. Det kan i förlängningen därför även urholka förtroendet för statsförvaltningen. Ordning och reda i statens finanser är en förutsättning för allmänhetens förtroende för statsförvaltningen.

20.3 Förslagen i korthet

Utredningen har ett brett uppdrag som omfattar flera områden. I följande avsnitt redovisas förslagen i korthet.

Ändrad målstruktur, mål och delmål och nya indikatorer

Utredningen föreslår en ny målstruktur där det nuvarande målet för folkbildningspolitiken och de fyra syftena med statsbidraget avvecklas, till förmån för ett övergripande mål och fyra delmål. I samband med det föreslår utredningen att även delvis nya indikatorer införs

för att följa upp målen. Vidare föreslår utredningen att SISU Idrottsutbildarna inkluderas i den officiella statistiken.

Den nuvarande modellen för styrning av statsbidraget till folkbildningen ska modifieras

Utredningen föreslår att den nuvarande självförvaltningsmodellen behålls men att förändringar genomförs för att säkerställa ändamålsenlig användning av statsbidraget till folkbildningen. De föreslagna ändringarna innefattar en ny modell för regelbunden oberoende utvärdering, en ny modell för statlig medverkan vid revision, en ny ordning för återtagande av återbetalda medel samt flera åtgärder som syftar till en förstärkt kontroll av statsbidraget.

Ny modell för regelbunden uppföljning och utvärdering

Utredningen föreslår att en ny modell för regelbunden uppföljning och utvärdering av folkbildningen ska införas. Modellen innebär i korthet att uppföljning och utvärdering av folkbildningen fortsatt ska ske på tre olika nivåer men att den statliga oberoende utvärderingen ska ha en mer framträdande roll.

För att säkerställa detta föreslår utredningen följande:

- Myndigheten för kulturanalys (MYKA) ska ges i uppdrag att ha ett samlat ansvar för analys och utvärdering av folkbildningen i förhållande till de folkbildningspolitiska målen. I uppgiften ingår att analysera och utvärdera de samlade effekterna av statliga insatser inom folkbildningen.
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ska inom ramen för sin instruktionsenliga verksamhet utvärdera effekter av statsbidragsfinansierad folkbildningsverksamhet vid folkhögskolor.
- Centrum för idrottsforskning ska ansvara för uppföljning och utvärdering av det statsbidraget till folkbildningen som SISU Idrottsutbildarna hanterar.

Förstärkt kontroll och transparens av statsbidraget

Utredningens förslag som syftar till förstärkt kontroll och ökad transparens av statsbidraget till folkbildningen innebär utökade villkor för att ta emot och använda statsbidraget. Utredningen föreslår att bidragsförordningen ska utökas med följande krav:

- Bidragsmottagare ska ha en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.
- Bidragsmottagare ska varje år till Folkbildningsrådet respektive Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna lämna en särskild redovisning för vilka medlemsorganisationer, underföreningar till medlemsorganisationer och övriga samverkansparter som under föregående verksamhetsår har deltagit i den statsbidragsfinansierade folkbildningsverksamheten. Av redovisningen ska framgå hur den samverkande verksamheten har bidragit till att främja det övergripande målet för folkbildningspolitiken.

Vidare föreslår utredningen att regeringen ska ge den statliga revisorn som har tilldelats ett tillfälligt uppdrag på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna i uppdrag att göra en revision av kontrollarbetet avseende statsbidraget till folkhögskolorna respektive SISU Idrottsutbildarna.

Riksrevisionen ska genomföra årlig revision av Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna

Utredningen föreslår att Riksrevisionen genom ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ges rätt att genom årlig revision granska Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna.

Återtag och återbetalning av statsbidrag

Utredningens förslag innebär att ett villkor införs i anslagsbrev för folkbildningen som innebär att bidrag som återbetalas från studieförbund, RF-SISU-distrikt eller från folkhögskolor till Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna på anslag 14:1 eller 14:2 och

som under ett budgetår uppgår till mer än 10 miljoner kronor ska återbetalas till staten. För anslag 14:1 som utbetalas av både Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna får beloppsgränsen sättas procentuellt i förhållande till tilldelade medel. Utredningen föreslår även att bidragsmottagare inom folkbildningen ska redovisa omfattningen på oförbrukade medel och vad de planeras att användas till. Utredningen föreslår ingen förändring av återbetalning av oförbrukade medel hos bidragsmottagarna till Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Villkor och författningsförslag för sådan återbetalning lämnas dock i enlighet med direktivet.

20.4 Vilka berörs av utredningens förslag

Folkbildningen berör en bred grupp i samhället och det finns många aktörer som kommer att mer eller mindre direkt beröras av utredningens förslag. Mer specifikt berörs Folkbildningsrådet, SISU Idrottsutbildarna och de organisationer som tar emot statsbidrag, det vill säga studieförbund, folkhögskolor och RF-SISU-distrikt. Eftersom Folkbildningsrådet är en medlemsorganisation kommer det indirekt även påverka rådets medlemmar, det vill säga Studieförbunden i samverkan, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Rörelsefolkhögskolornas Intresseorganisation (RIO).

Vidare berörs organisationer inom det civila samhället som studieförbund, folkhögskolor och RF-SISU-distrikt samverkar med inom ramen för den statsbidragsfinansierade verksamheten. Det handlar om ideella föreningar, trossamfund och stiftelser. Även folkhögskolornas och studieförbundens huvudmän, antingen regioner eller olika rörelser, kan påverkas. Folkbildningen rör också en mängd idrottsföreningar som samarbetar med SISU Idrottsutbildarna. Eftersom SISU Idrottsutbildarna har gemensam styrelse och kansli med Riksidrottsförbundet kommer förslagen indirekt att påverka även dem. Vidare berörs en stor del av befolkningen som är deltagare i verksamheten vid studieförbund eller folkhögskola.

De statliga myndigheter som berörs är Myndigheten för kulturanalys, Centrum för idrottsforskning vid Gymnastik- och idrottshögskolan, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och Statistiska centralbyrån (SCB). Därutöver berörs Riksrevisionen.

20.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

20.5.1 Externa effekter

Externa effekter skapas då en handling påverkar andra än just de som är direkt involverade. De externa effekterna kan vara både positiva och negativa. Utbildning generellt brukar lyftas fram som något som ger positiva externa effekter. En hög utbildnings- och bildningsnivå ger positiva effekter på samhället som helhet.

Positiva externa effekter av folkbildning skapas genom att den bidrar till ökat humankapital, ökad sysselsättning och konkurrenskraftigare arbetskraft. Ökad bildning och utbildning bidrar till att en individ blir mer anställningsbar som därmed bidrar till ökad sysselsättning, ökad produktion i samhället och i förlängningen ökade skatteintäkter.

Utredningens förslag om en ny målstruktur, med nytt övergripande mål, delmål, nytt syfte och resultatindikatorer innebär ett skifte i fokus för folkbildningen. De nya resultatindikatorerna bidrar till att riksdag och regering bättre kan följa folkbildningens resultat och aktivitet. Bland annat kan indikatorerna som visar etableringsstatus efter folkhögskola visa omfattningen av ökad sysselsättning och ökat humankapital.

Men detta förutsätter att statsbidraget används på ett korrekt och ändamålsenligt sätt. Stärkt kontroll är därför helt avgörande för att statens bidrag ska generera positiva externa effekter.

20.5.2 Asymmetrisk information

Asymmetrisk information kan påverka hur riksdag och regering fattar beslut om anslag till studieförbund och folkhögskolor. Om det råder bristande information om folkbildningens resultat, kvalitet och effekter på individer och samhället kan det resultera i att beslut fattas som inte är optimalt anpassade efter samhällets och människors behov.

Informationsbristen skapar ett marknadsmisslyckande som leder till riskaversion bland folkbildningens finansiärer. Staten, regionerna och kommunerna saknar motivation att finansiera folkbildningen eftersom de inte har tillräcklig information om resultatet och effekterna av folkbildningen.

Utredningens förslag på uppföljning, utvärdering, kontroll och redovisning av oförbrukade medel syftar till att hantera konsekvenserna av asymmetrisk information och främja en mer effektiv användning av resurser till folkbildningen.

20.6 Konsekvenser för de offentliga finanserna

Utredningens förslag bedöms öka de direkta kostnaderna avseende kontroll, utvärdering, uppföljning och revision. Samtidigt bedömer utredningen att dessa åtgärder leder till en mer ändamålsenlig användning av statsbidraget, vilket i sin tur innebär att exempelvis statens kostnader som uppkommer i samband med brottsutredningar med mera på sikt kan bli lägre.

20.6.1 Ökat förtroende för statsförvaltningen och ökad effektivitet i användningen av statliga medel

Utredningens förslag om ökad extern utvärdering och förslagen som syftar till förstärkt kontroll och ökad transparens påverkar förtroendet för inte bara folkbildningen utan även för statsförvaltningen generellt. Genom oberoende utvärdering av folkbildningen ökar legitimiteten för bidragsgivningen. En ändamålsenlig uppföljning och kontroll ökar transparensen för hur statsbidragen används. En ökad transparens bidrar till att bygga upp förtroendet för hur staten använder skattemedel. Bättre kunskap genom ökad utvärdering kan även bidra till att identifiera ineffektivitet i hur statsbidraget används, vilket i sin tur kan bidra till en mer kostnadseffektiv användning av skattemedel.

Vidare kan en ökad utvärdering och transparens bidra till att bidragsmottagare och bidragsgivare tar ett större ansvar för hur offentliga medel används. Det skapar ett system där ineffektivitet och regelöverträdelser snabbare upptäcks och kan åtgärdas.

20.6.2 Riksrevisionen

Riksrevisionen berörs av utredningens förslag om en ny modell för statlig medverkan i revision. Förslaget innebär att Riksrevisionen ska granska årsredovisningen för Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna.

Förslaget innebär att Riksrevisionens årliga revision får två nya organisationer att granska vilket medför ett ökat resursbehov. Riksdagen har våren 2023 ändrat lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. som innebär att avgiften för årlig revision av myndigheternas verksamhet har avskaffats. Myndigheternas förvaltningsanslag minskades därför motsvarade den genomsnittliga revisionskostnaden för åren 2018–2021. Ändringarna trädde i kraft från 2024. Utredningen bedömer att Riksrevisionen bör ersättas med 300 000 kronor årligen. Beloppet har beräknats baserat på de nyligen justerade beloppen för myndigheter. Jämförelse har gjorts med myndigheter som har ungefär samma storlek som Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna tillsammans beräknat i årsarbetskrafter. Under det första granskningsåret kan en mer omfattande arbetsinsats krävas och utredningen bedömer därför att Riksrevisionen bör ersättas med 400 000 kronor år ett.

20.6.3 Myndigheten för kulturanalys

Förslaget om att ge Myndigheten för kulturanalys (MYKA) ansvar för analys och utvärdering av folkbildningspolitiken innebär att myndigheten behöver komplettera och bredda kompetensen i sin organisation för att kunna följa upp och utvärdera folkbildningen. Detta innebär framför allt ökade personalkostnader men kan också skapa ökade kostnader i form av ökade behov av inköp av statistik och licenser eller upphandling av forskare med mera. Det kan också medföra ökade direkta kostnader i form av kompetensutveckling hos befintlig personal. Eftersom den föreslagna modellen inte inkluderar övertagandet av statistikansvar och att andra organisationer ska bidra med underlag till MYKA bör en utökning med två–tre årsarbetskrafter vara rimligt motsvarande en utgiftsökning på tre miljoner kronor.

MYKA är en liten myndighet med cirka 13 årsarbetskrafter i dag. En större personalstyrka kan innebära en breddning av expertis och erfarenheter. Detta kan förbättra kvaliteten på utvärderingen genom

att inkludera fler perspektiv och kompetenser, vilket är särskilt viktigt i komplexa utvärderingar. Med en större personalstyrka kan MYKA bättre hantera resurskrävande regeringsuppdrag. Detta skapar en mer robust och mindre sårbar utvärderingskapacitet. Små utvärderingsmyndigheter är ofta mer sårbara än stora. Större utvärderingsmyndigheter kan lättare omprioritera och hantera förändringar i uppdrag och i personalomsättning. Ett bredare uppdrag som även inkluderar utvärdering av folkbildningen kan ge myndigheten en större kritisk massa. En större kritisk massa innebär en rikare diskussionsmiljö där analys och utvärdering kan ifrågasättas och kritiseras i större utsträckning, vilket leder till mer genomtänkta slutsatser.

Ett uppdrag att utvärdera folkbildningspolitiken kan också skapa synergieffekter med myndighetens nuvarande uppdrag gällande kulturpolitiken. Myndigheten har tidigare pekat att det borde finnas mer samverkan mellan kulturpolitiken och utbildningspolitiken.

20.6.4 Centrum för Idrottsforskning

Likt Myndigheten för kulturanalys behöver även Centrum för idrottsforskning bredda sin kompetens och utöka uppföljnings- och utvärderingsresurser med anledning av utredningens förslag om att ansvara för regelbunden uppföljning av statsbidraget till folkbildningen som fördelas av SISU Idrottsutbildarna. Även om syftet med förslaget är att befintlig kompetens vid myndigheten ska komma till användning, bedömer utredningen att myndigheten kan behöva rekrytera ytterligare kompetens på området. Förslaget innebär därför en utgiftsökning på en miljon kronor motsvarande en årsarbetskraft.

20.6.5 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering påverkas av utredningens förslag om att myndigheten inom ramen för sin instruktionsenliga verksamhet ska utvärdera effekter av statsbidragsfinansierad folkbildningsverksamhet vid folkhögskolor.

I samband med att IFAU:s uppdrag att särskilt fokusera på de samlade effekterna av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och de utbildningspolitiska reformerna samt de särskilda uppdrag

som regeringen fattar beslut om inom dessa områden, ska folkhögskolor inkluderas.

Myndigheten har gedigen utvärderingskompetens men kan behöva öka sin kompetens inom folkhögskoleområdet. På samma sätt som för Centrum för idrottsforskning innebär förslaget en utgiftsökning på en miljon kronor motsvarande en årsarbetskraft.

20.6.6 Statistiska centralbyrån

Statistiska centralbyrån berörs i viss utsträckning. De får ett uppdrag att samla in statistik för SISU Idrottsutbildarna och komplettera den statistik som i dag rör studieförbunden. Förslaget innebär en viss utgiftsökning (se tabell 20.1).

20.6.7 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (avveckling av självförvaltningsmodellen)

Utredningen har som ett alternativ till att behålla självförvaltningsmodellen föreslagit att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ska överta ansvaret för fördelning, kontroll, uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen. Nedan beskrivs de ekonomiska och organisatoriska konsekvenserna för detta förslag.

Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser vid ett övertagande

Utredningen bedömer att ett övertagande av ansvaret för statsbidraget till folkbildningen skulle innebära dels initiala övergångskostnader, dels kostnader för den löpande förvaltningen.

Vad gäller den löpande förvaltningen bedömer utredningen att kostnaderna för detta i stort skulle motsvara dagens kostnader för förvaltningen i Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna och att det därför endast skulle bli fråga om en fördelning mellan anslag.[1] Föreningarna redovisade under 2023 administrationskostnader (personal, lokal, övriga driftskostnader) på knappt 56 miljoner kronor

[1] Som konstaterats under avsnitt 14.4.3 bör del av anslaget fördelas till Specialpedagogiska skolmyndigheten för uppgiften att administrera det så kallade förstärkningsbidraget till folkhögskolor. År 2023 uppgick kostnaden för denna administration till 165 000 kronor, se Specialpedagogiska skolmyndigheten (2023). *Årsredovisning*, s. 85.

(Folkbildningsrådet, redovisat som myndighetsuppdraget) respektive drygt 14 miljoner kronor (SISU Idrottsutbildarna). På sikt kan det eventuellt uppstå stordriftsfördelar för MUCF som kan innebära minskade förvaltningskostnader.

Viss osäkerhet kan råda vad gäller myndighetens tillgång till lokaler och kostnaderna för dessa. I den gemensamma delen i MUCF:s och SST:s beredning av sammanslagning föreslås att ett nytt kontor ska öppnas i Stockholm. Detta ska fungera som arbetsplats med 40–50 platser för de medarbetare från MUCF som i dagsläget arbetar i Stockholm, för de medarbetare som ansluter från SST samt medarbetare från huvudsätet i Växjö som är på tjänsteresa i Stockholm. I det fall folkbildningen ska inordnas i MUCF måste det avgöras om också denna del ska placeras i Stockholm eller om man bedömer att kompetensfrågan kan lösas oavsett placering. Det bedöms oavsett placeringsort krävas minst 40–50 arbetsplatser för att täcka de behov som i dag finns på Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Beroende på hur placeringsfrågan blir löst kan eventuella besparingar i förvaltningskostnaderna uppstå.

Vad gäller initiala övergångskostnader bedömdes detta i sammanslagningsprocessen mellan MUCF och SST uppgå till minst drygt 10 miljoner kronor. Kostnaden för arbetet med att leta och ingå avtal om ny lokal, inreda och utrusta lokalen samt genomföra flytt uppskattades till knappt 5 miljoner kronor. MUCF och SST bedömde vidare att arbetet med en sammanslagning förutsätter att en projektgrupp tillsätts i cirka två år med uppdrag att genomföra sammanslagningen och stödja i till exempel hanteringen av HR-frågor. Kostnaden för en sådan projektgrupp uppskattades till cirka 5,5 miljoner kronor. Vid en sammanslagning kommer det dessutom under en övergångsperiod krävas ökade ekonomiska resurser för kostnader relaterade till it och digitala system för upphandling, avveckling, migrering och så vidare. Eftersom det i Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas fall handlar om två organisationer som ska gå in i en organisation som nyligen varit föremål för sammanslagning bedöms kostnaderna för de nu beskrivna åtgärderna bli något högre.

Svårt att uppskatta effekter av produktivitetsförluster och kompetenstapp

Enligt MUCF innebar myndighetens omlokalisering till Växjö en minskad produktivitet under ungefär fem år.[2] Man konstaterar att det under en sådan process också finns en betydande risk för kompetenstapp. Även i det fall MUCF ska överta Folkbildningsrådets och SISU Idrottsutbildarnas verksamhet får man räkna med produktivitetsförluster och komptenstapp vilket är svårt att prognosticera omfattning och effekter av eftersom det är beroende av hur andra frågor slutligen blir lösta, till exempel frågan om geografisk placering.

Eventuell avveckling av Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna

Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna är medlemsstyrda föreningar. Det blir därför medlemmarna i respektive förening som avgör verksamhetens framtid i det fall folkbildningens självförvaltningsmodell avvecklas. I en övergångsfas kan emellertid behov finnas av samordning mellan nuvarande strukturer och den myndighet som ska överta ansvaret, till exempel vad gäller redovisning, uppföljning och statistikframtagning. Regeringen bör därför överväga om det finns skäl att täcka de kostnader som kan uppstå vid en sådan övergångsfas. Regeringen behöver även ta ställning till hur vissa författningsreglerade uppgifter som i dag ligger på Folkbildningsrådet och som inte är direkt avhängiga hanteringen av statsbidraget ska hanteras och eventuellt finansieras i det fall självförvaltningsmodellen avvecklas (se under avsnitt 14.4.3). Vid genomförandet av organisationsförändringen ska 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd beaktas.

Ett övertagande kan ske tidigast från och med budgetåret 2027

Med hänsyn till den pågående sammanslagningsprocessen mellan MUCF och SST är det utredningens uppfattning att MUCF skulle kunna ta över hanteringen av statsbidraget till folkbildningen tidigast från och med budgetåret 2027. Nödvändiga författningsändringar bör kunna vara på plats innan dess. Men för att myndigheten ska vara

[2] Myndigheten för ungdomspolitik och civilsamhället, Myndigheten för stöd till trossamfund (2024). *Uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring, Utredning av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Myndigheten för stöd till trossamfund*, Regeringsbeslut S2023/03010 (delvis).

helt mogen vad gäller tillgång till personal, lokaler, it-system med mera bedömer utredningen att tiden för att genomföra en sådan flytt bör vara väl tilltagen.

20.6.8 Återtag av statsbidrag

Omfattningen på de samhällsekonomiska konsekvenserna med anledning av utredningens förslag om återtag är svåra att bedöma. Omfattningen påverkas av folkbildningens modeller för bidragsfördelning vilka är under förändring. Likaså påverkar arbetet med intern styrning och kontroll och granskning av utbetalda medel omfattningen på återkrav. Förhoppningen är att felaktiga utbetalningar ska kunna undvikas i så stor utsträckning som möjligt. Däremot är det inte sannolikt att folkbildningen aldrig träffas av den föreslagna bestämmelsen om återbetalning av bidragsmedel. Det belopp som anges i tabell 20.1 är en uppskattning baserad på det belopp som skulle ha betalats tillbaka 2023 om den föreslagna bestämmelsen hade gällt. Hänsyn har tagits till att omfattningen på felaktiga utbetalningar förväntas minska om utredningens förslag genomförs.

20.7 Konsekvenser för civilsamhället

20.7.1 Folkbildningsrådet

Folkbildningsrådet kommer att påverkas i stort sett av samtliga förslag som utredningen lämnar.

Flera av utredningens förslag och bedömningar innebär nya och utökade arbetsuppgifter för Folkbildningsrådet. Vidare behöver Folkbildningsrådet samla in ny information från studieförbunden och folkhögskolorna om deras medlemsorganisationer och samverkanspartners. Det kan under en övergångsperiod skapa en ökad administrativ börda för Folkbildningsrådet.

Förändrad målstruktur med nya mål, delmål och syften med statsbidraget påverkar hur Folkbildningsrådet uppfattas av civilsamhället, föreningar och samarbetsorganisationer och allmänheten. Kommunikationen av den nya målstrukturen behöver göras på ett sätt som är tydligt och klart för bidragsmottagarna. Om de nya målen kommuniceras på ett tydligt sätt kan de bidra till ökad effektivitet och för-

bättrade resultat. Den nya målstrukturen kommer under en övergångsperiod att skapa ett behov av omställning för Folkbildningsrådet. Målen för folkbildningen och hur de omsätts är ofta en viktig del för en organisations kultur och identitet. En förändring av målen kan därför leda till en förändring av hur medarbetare ser på sitt arbete och organisationens syfte.

Folkbildningsrådet kan också behöva beställa ny statistik från SCB för att redovisa nya indikatorer. Arbetet med att ta fram en samlad bedömning av folkbildningspolitiken kan också behöva revideras mot bakgrund av den nya målstrukturen.

Folkbildningsrådet kommer att få en ökad arbetsbörda vad gäller att säkerställa att statsbidraget används korrekt. Folkbildningsrådet behöver ha en effektiv kontroll för att upptäcka och avvärja ineffektiv användning av statliga medel.

Införandet av ett demokrativillkor i bidragsförordningen kommer ställa krav på Folkbildningsrådet och bidragsmottagarna. Demokrati kommer inte längre att vara ett syfte med statsbidraget utan ett absolut villkor som krävs för att få statsbidrag. Detta kommer att ställa större krav på Folkbildningsrådet att agera kraftfullt vid regelöverträdelser. Regelöverträdelser av demokrativillkoret kan inte längre endast handla om återtag av medel utan om att en folkhögskola eller studieförbund inte längre kan vara bidragsmottagare.

20.7.2 SISU Idrottsutbildarna

SISU Idrottsutbildarna kommer att påverkas i stort sett av samtliga förslag som utredningen lämnar. De ovan beskrivna konsekvenserna som gäller för Folkbildningsrådet gäller i stor utsträckning även SISU Idrottsutbildarna.

Ett av utredningens förslag avser dock explicit SISU Idrottsutbildarna. Utredningens föreslår att SISU Idrottsutbildarna ska ingå i den officiella statistiken för studieförbunden. Förslagets konsekvenser blir att SISU Idrottsutbildarna blir uppgiftsskyldiga till Statistiska centralbyrån vad gäller uppgifter om deltagare i SISU Idrottsutbildarnas verksamhet. För närvarande finns redan ett samarbete mellan SCB och SISU Idrottsutbildarna och förslaget bedöms inte leda till någon ytterligare arbetsbörda för SISU Idrottsutbildarna. Statistik om SISU Idrottsutbildarna kommer att publiceras tillsam-

mans med övriga studieförbund på SCB:s hemsida vilket kommer leda till att omfattningen av SISU:s verksamhet synliggörs ännu mer. SCB bedömer att statistik kan publiceras från 2025.

Förslaget om att Centrum för Idrottsforskning ska utvärdera även SISU Idrottsutbildarnas verksamhet bidrar till ökad kunskap om folkbildningens resultat och effekter, något som idrottsrörelsen gynnas av.

20.7.3 Statsbidragsberättigade studieförbund

Studieförbunden kommer att beröras av i stort sett samtliga förslag som utredningen lämnar. Flera av utredningens förslag (implementering av nya redovisningssystem, redovisning av samverkansparter, redovisning av underlag till ekonomisk granskning) innebär utökade arbetsuppgifter för studieförbunden. Utredningens bedömning är dock att det framför allt kommer att behöva ta mer resurser och tid i anspråk i början när system implementeras, rutiner med mera införs. Exempelvis har redovisning av samverkansparter redan aviserats av Studieförbunden i samverkan, varvid studieförbunden ändå ska upprätta rutiner för en sådan redovisning.

Om inte studieförbund vidtar kraftfulla åtgärder för att säkerställa ordning och kontroll över verksamheten och hur statsbidraget används, så finns en överhängande risk för att studieförbunden blir kollektivt bestraffade i form av minskade anslag. Den politiska viljan att satsa resurser är låg om studieförbunden som grupp dras med problem med dålig kontroll av statsbidraget.

Utredningens förslag om att återkrävda bidrag över ett visst belopp ska återbetalas till staten påverkar studieförbunden till viss del eftersom tidigare har dessa medel helt eller delvis omfördelats bland studieförbunden.

20.7.4 Statsbidragsberättigade folkhögskolor

Flera av utredningens förslag om nya mål, indikatorer, uppföljning, utvärdering och kontroll har konsekvenser för folkhögskolorna. Genom att noggrant följa upp folkhögskolorna kan regeringen, regionerna och kommunerna få information om att offentliga medel används effektivt. Detta kan få konsekvenser för region- och rörelseägda folk-

högskolor att vilja förbättra undervisningen och effektivisera användningen av offentliga medel. Med en ökad transparens om hur offentliga medel används och vad folkhögskolans kurser leder till skapas större förtroende för folkhögskolan. Detta kan ha betydelse för folkhögskolans olika finansiärer att vilja fortsätta finansiera folkhögskolan.

Utredningens förslag om att återkrävda bidrag över ett visst belopp ska återbetalas till staten påverkar folkhögskolorna till viss del eftersom tidigare har dessa medel helt eller delvis omfördelats bland folkhögskolorna.

20.7.5 Konsekvenser för Riksidrottsförbundet och Svenskt Friluftsliv

I och med att utredningen föreslår att Riksrevisionen ska granska årsredovisningar för Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna kan det komma hända att regeringen ser över om även andra ideella organisationer med myndighetsuppdrag bör omfattas av statlig revision.

20.7.6 Övriga civilsamhället, samverkanspartner och medlemsorganisationer

Mer uppföljning och kontroller kan upplevas som påträngande och tidskrävande hos studieförbund, deras medlemsorganisationer och samverkanspartners. Detta kan ha en avskräckande effekt för vissa föreningar och samverkansorganisationer att vilja samarbeta. Redan i dag upplevs det av vissa som integritetskränkande att behöva uppge namn och personnummer för att delta i samarbete med studieförbund.

Att genomföra kontroller kan också medföra höga administrativa kostnader för både studieförbund och samverkanspartner och medlemsorganisationer, det vill säga för både den som beviljar bidraget som till den som tar emot det.

20.7.7 Konsekvenser för civilsamhällets självständighet och möjlighet att bidra till ett demokratiskt samhälle

Folkbildningens aktörer är i sig själva en del av civilsamhället och är samtidigt på olika sätt knutna till andra aktörer i civilsamhället. Detta gör att folkbildningen är en central del av civilsamhället, och därmed

påverkar utredningens förslag även civilsamhället. Utredningens övergripande bedömning är att de lämnade förslagen långsiktigt ökar tilliten till folkbildningens aktörer och därmed kommer både direkt och indirekt bidra till civilsamhällets möjlighet att bidra till ett demokratiskt samhälle. Utredningen bedömer vidare att folkbildningen bör omfattas av det demokrativillkor regeringen föreslår i proposition 2022/23:46 Statens stöd till trossamfund samt demokrativillkor vid stöd till civilsamhället.

Då utredningens förslag innebär att självförvaltningsmodellen bibehålls bedöms inte civilsamhällets självständighet påverkas av förslaget. De åtgärder utredningen föreslår för ökad kontroll, uppföljning och utvärdering bedöms inte påverka civilsamhällets självständighet på annat sätt än att aktörerna förväntas ägna mer fokus på sådana frågor.

20.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Verksamheten vid studieförbund och folkhögskolor finansieras inte enbart med statsbidrag utan även med bidrag från kommuner och regioner. Av de 155 folkhögskolorna i landet ägs 42 av regionerna. Denna bredare finansieringsbas understryker folkbildningens roll i lokalsamhället och deras betydelse för lokal och regional utveckling.

Utredningens förslag innebär nya mål, nya indikatorer, förstärkt uppföljning och kontroll samt förbättrad utvärdering. Detta bedöms inte skapa några extra kostnader för kommuner och regioner. Kommuner och regioner fattar självständiga beslut om finansiering av studieförbund och folkhögskolor. I stället bidrar utredningens förslag till positiva externa effekter för kommuner och regioner i form av bättre beslutsunderlag för de lokala och regionala bidragen.

Genom att ha tillgång till bättre beslutsunderlag kan kommuner och regioner göra bättre val som i sin tur kan leda till mer effektiv användning av offentliga medel. Genom att förbättra uppföljnings- och utvärderingsprocesserna samt kontrollen, kan kommuner och regioner säkerställa att den folkbildning som finansieras verkligen bidrar till kommunala och regionala mål. Detta ökar transparensen och ansvarsskyldigheten i användningen av offentliga medel, vilket kan stärka allmänhetens förtroende för folkbildningen och för hur skattemedel används.

Förbättrad kontroll av bidragshanteringen och demokrativillkoren för bidragsgivning stödjer inte enbart de direkta mottagarna genom att offentliga medel används till rätt ändamål, utan bidrar även till en bredare samhällsnytta, exempelvis genom ökad bildning och stärkt social sammanhållning.

20.9 Konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens förslag till övergripande mål; en höjd bildnings- och utbildningsnivå och ökad delaktighet i samhället understryker behovet av att skapa inkluderande miljöer för personlig, social och kulturell utveckling. Studieförbundens studiecirklar och kulturprogram och folkhögskolans kurser hjälper till att minska utanförskapet. Minskat utanförskap och högre bildning och utbildning är faktorer som kan fungera brottsförebyggande.

Samtliga utredningens förslag om förstärkt kontroll och även statlig medverkan i revision förväntas förebygga välfärdsbrott och minska de felaktiga utbetalningarna inom folkbildningen. Med bättre kontroller och regelbunden uppföljning ökar transparensen och ansvarsskyldigheten hos de organisationer som mottar statliga bidrag. Detta kan minska risken för regelöverträdelser och missbruk av offentliga medel.

Brott mot välfärdsystemen, oavsett om det rör sig om organiserad brottslighet eller brott utförda av enskilda individer vid enstaka tillfällen, riskerar att urholka tilliten till systemen och hota förtroendet för välfärdssamhället.

20.10 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i hela landet

Förslaget om nya mål, indikatorer, mer uppföljning och utvärdering samt kontrollsystem kan leda till nya arbetstillfällen. Detta innefattar roller som analytiker, utvärderare, revisorer och administrativ personal som krävs för att hantera den ökade mängden kontroll. Utökade krav på uppföljning och utvärdering kan också öka behovet av

fortbildning och utbildning för befintlig personal, vilket kan förbättra arbetskraftens kompetens över tid.

20.11 Konsekvenser för företag

Utredningens förslag om att revisionen i framtiden ska genomföras av Riksrevisionen kan innebära konsekvenser för de revisionsbyråer som i dag genomför revision på Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarna. Det är dock upp till Folkbildningsrådet respektive SISU Idrottsutbildarnas medlemmar att besluta huruvida den revisionen ska finnas kvar eller ej.

20.12 Konsekvenser för de enskilda

Utredningens förslag om ökad öppenhet och insyn samt tillgängliggörandet av underlag kan innebära en ökad behandling av personuppgifter. Den ökade behandlingen av personuppgifter leder till ett visst intrång i den personliga integriteten. Utredningens bedömning är dock att det integritetsintrång som förslagen kan medföra vägs upp av intresset av att motverka felaktig bidragsanvändning.

20.13 Konsekvenser för kvinnor och män utifrån det jämställdhetspolitiska målet

Utredningens förslag till nytt övergripande mål och delmål anknyter på flera sätt till regeringens jämställdhetspolitiska mål. Bland annat kan målet om höjd bildnings- och utbildningsnivå bidra till att kvinnor och män får likvärdiga möjligheter till personlig och professionell utveckling, vilket stöder det jämställdhetspolitiska målet om jämställd utbildning. Vidare är delmålet att fler människor får nya och återkommande möjligheter at gå vidare i arbetsliv och studier centralt för att uppnå ekonomisk jämställdhet och utjämna skillnader i utbildnings- och yrkesval mellan könen.

20.14 Konsekvenser för möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk eller kulturell bakgrund.[3] Utredningens förslag till nytt övergripande mål och delmål inkluderar ett delmål som formuleras som att folkbildningen ska bidra till ökad sammanhållning och gemenskap för personer med olika bakgrund. Detta delmål omfattar personer med olika nationell bakgrund. Förslagen till uppföljning och utvärdering av folkbildningspolitiken kan få positiva effekter för att uppnå de integrationspolitiska målen.

20.15 Konsekvenser utifrån principen om ickediskriminering

Utredningen lägger förslag om en ny målstruktur och indikatorer för uppföljning. I delmål 4 formuleras att folkbildningens verksamhet bidrar till ökad sammanhållning och gemenskap genom att nya målgrupper nås och att personer med olika bakgrund och förutsättningar möts i folkbildande sammanhang. Indikatorer för att följa upp målet innefattar bland annat redovisning utifrån, kön, ålder, nationell bakgrund och eventuell funktionsnedsättning. Indikatorer medför att eventuella snedfördelningar kan uppmärksammas.

20.16 Konsekvenser för klimat och miljö

Utredningens förslag bedöms inte ha några konsekvenser för klimatet och miljön.

20.17 Finansiering av utredningens förslag

Utredningen bedömer att de förslag som lämnas i betänkandet kommer att innebära utgiftsökningar motsvarande totalt cirka 2,4 miljoner kronor som en permanent effekt. De sammantagna utgiftseffekterna är med andra ord begränsade. De medel som enligt tabell 20.1

[3] Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för budgetåret 2009*, utg.omr. 13, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

ska tillföras ett flertal myndigheter föreslår utredningen finansieras från anslag 14:1 och 14:2 under utgiftsområde 17. När det gäller SCB bedömer utredningen att utgiftsökningen är begränsad och att insamling av statistik från ett ytterligare studieförbund bör kunna finansieras inom befintliga anslag för SCB, alternativt finansieras från ovan nämnda anslag till folkbildningen. Den exakta omfattningen på utgiftsökning och finansieringen är svårbedömd bland annat med anledning av att återbetalning av återkrävda medel kan variera mellan åren.

Tabell 20.1 Kostnader för utredningens förslag

Belopp i tusental kronor

Förslag och eventuell berörd myndighet	2025	2026	2027	Perm.	Motivering
Medel till Riksrevisionen för utökat uppdrag för att genomföra årlig revision av FBR och SISU	0	400	300	300	Beräknat utifrån den justering av anslagen som skedde i BP24 för motsvarande storlek på organisationer
Uppföljning och utvärdering: Myndigheten för kulturanalys	0	3 000	3 000	3 000	Tillförs medel motsvarande 3 åak.
Uppf. utvärd: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	0	1 000	1 000	1 000	Tillförs medel motsvarande 1 åak.
Uppf. utvärd: Centrum för idrottsforskning (CIF) (Huvudman är Gymnastik- och idrottshögskolan)	0	1 000	1 000	1 000	Tillförs medel motsvarande 1 åak.
SCB statistikansvar för SISU Idrottsutbildarna[1]	100	50	50	50	
Återbetalning av återkrävda medel	0	-3 000	-3 000	-3 000	
Summa	**100**	**2 450**	**2 350**	**2 350**	

[1] Uppgifter från SCB 2024-05-07.

Källa: Utredningens beräkningar om inget annat anges.

21 Författningskommentar

21.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

3 §

Riksrevisionen *ska* i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 5 § granska årsredovisningen för

1. staten,
2. Regeringskansliet och, med undantag för AP-fonderna, de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen,
3. riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond,
4. Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning, *och*
5. *Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna.*

Föreligger en skyldighet att lämna delårsrapport *ska* den granskas med undantag för prognoser. För affärsverk och affärsverkskoncerner, *ska* dock endast den delårsrapport som avser perioden januari–september granskas.

Bestämmelsen innehåller en ny punkt i första stycket som innebär att Riksrevisionen får ansvaret för att granska årsredovisningen för Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna. Utredningens överväganden framgår i kapitel 17 (avsnitt 17.5).

Granskningens omfattning och inriktning ska i allt väsentligt motsvara vad som gäller för de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Det innebär att granskningen ska ske i enlighet med god revisionssed och ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

DEL 6

Referenser och bilagor

Referenser

ABF, Sveriges ledande studieförbund, https://www.abf.se/om-abf/det-har-ar-abf/.

Allmänna arvsfonden *(2022). Arvsfondsprojekt i studieförbunden*, Utvärderingsrapport.

Andersson, Colliander, Harlin (2020). *Om folkhögskolan, en särskild utbildningsform för vuxna*.

Björkman, Thomas (2017). *The Nordic Secret.*

Brottsförebyggande rådet (2016*)*, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, rapport 2016:9.

Budgetpropositionen för 2024 prop. 2023/24:1, *Utgiftsområde 16.*

Budgetpropositionen för 2024 prop. 2023/24:1, *Utgiftsområde 17.*

Carlbom. Aje, Ranstorp. Magnus, Hyllengren. Peder (2020). *Statsstödd folkbildning för islamism, del 1*, Kvartal , https://kvartal.se/artiklar/statsstodd-folkbildning-for-islamism-del-1/.

Centrum för idrottsforskning (2019). *Statens stöd till idrotten, Uppföljning 2019*.

Centrum för idrottsforskning (2024). *Statens stöd till idrotten – uppföljning 2023*.

Dir. 2016:51. *Tillit i styrningen*.

Dir. 2017:119. *Tilläggsdirektiv till tillitsdelegationen*.

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

Dir. 2023:130. *Tilläggsdirektiv till utredningen om Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden* (U 2022:01).

Dir. 2023:132. *En översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering*.

Dir. 2024:23. *Tilläggsdirektiv till utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering (Fi 2023:08).*

Ds 2014:1. *Gröna Boken – Riktlinjer för författningsskrivning.*

Dufva. Mikko, Sanna Rekola. Sanna *(2023). Sitra Megatrender 2023, Förståelse i en tid av överraskningar.*

EAEA, The New European Agenda for Adult Learning (NEAAL) https://eaea.org/wp-content/uploads/2022/12/NEAAL-Infographic.pdf (hämtat 24-05-12).

Economist Intelligence Unit (2024). *Democracy Index 2023.*

Edquist, Samuel (2015). *Det pragmatiska folkbildningsbegreppet, Perspektiv på folkbildning, Fyra forskares tankar om folkligt bildningsarbete*.

ESF-rådet (2023). *Beviljade socialfondsprojekt och förstudier.* https://www.esf.se/nyheter/beviljade-socialfondsprojekt-och-forstudier/.

Ekonomistyrningsverket (2011). *Handledning Transfereringar – Att redovisa lämnade bidrag*, ESV 2011:23.

Ekonomistyrningsverket (2012). *Resultatindikatorer*, 2012:41.

Essen, Johan von & Sundgren, Gunnar (2012). *En mosaik av mening*, *Om studieförbund och civilsamhälle*.

Einarsson, Torbjörn (2012). *Den framgångsrika idrottsföreningen – reflektioner från fokusgruppssamtal om framgång*, FoU-rapport 2012:1.

E-post från Riksidrottsförbundet, Komm2024/00333/U 2022:01-1.

E-post från Svenskt Friluftsliv, Komm2024/00331/U 2022:01-1.

E-post från Utbildningsdepartementet, Komm2024/00334/U 2022:01-1.

European Strategy Policy Analysis System, https://ec.europa.eu/assets/epsc/pages/espas/chapter1.html.

Folkbildningsrådet (1991). *Representantskapets första möte, protokoll fört vid telefonsammanträde för bildande av Folkbildningsrådet, ideell förening, den 19 april 1991*.

Folkbildningsrådet (1991). *Representantskapets protokoll den 28 juni 1991.*

Folkbildningsrådet (1992). *Verksamheten 1991/92*.

Folkbildningsrådet (1993). *Verksamheten 1992/93*.

Folkbildningsrådet (1994). *Verksamheten 1996/94*.

Folkbildningsrådet (1995). *Folkbildningsrådets verksamhetsberättelse 1994/95*.

Folkbildningsrådet (1996). *Verksamheten 1995–1996*.

Folkbildningsrådet (1997). *Årsredovisning 1997*.

Folkbildningsrådet (1998). *Årsredovisning 1998*.

Folkbildningsrådet (1999). *Årsredovisning 1999*.

Folkbildningsrådet (2000). *Årsredovisning 2000*.

Folkbildningsrådet (2001). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse*.

Folkbildningsrådet (2002). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse*.

Folkbildningsrådet (2003). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2003*.

Folkbildningsrådet (2004). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2004*.

Folkbildningsrådet (2005). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2005*.

Folkbildningsrådet (2006). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2006*.

Folkbildningsrådet (2007). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2007*.

Folkbildningsrådet (2008). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2008*.

Folkbildningsrådet (2009). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2009*.

Folkbildningsrådet (2010). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2010*.

Folkbildningsrådet (2011). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2011*.

Folkbildningsrådet (2012). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2012*.

Folkbildningsrådet (2013). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2013*.

Folkbildningsrådet (2014). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2014*.

Folkbildningsrådet (2014). *Kulturprogrammens betydelse för kulturutövarna.*

Folkbildningsrådet (2015). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2015*.

Folkbildningsrådet (2016). *Folkbildningens frihet och värde – Metaperspektiv på folkhögskolor och studieförbund*.

Folkbildningsrådet (2016). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2016*.

Folkbildningsrådet (2017). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2017*.

Folkbildningsrådet (2018). *Folkhögskolans filialer – Förutsättningar och möjligheter*.

Folkbildningsrådet (2018). *Kulturell bildning i folkhögskolans regi.*

Folkbildningsrådet (2018). *Folkbildningsrådets samlade bedömning – Folkbildningens betydelse för samhället 2018*.

Folkbildningsrådet (2018). *Årsredovisning 2018*.

Folkbildningsrådet (2019). *Folkbildningsrådets samlade bedömning – Folkbildningens betydelse för samhället 2019*.

Folkbildningsrådet (2019). *Årsredovisning och verksamhetsberättelse 2019*.

Folkbildningsrådet (2020). *Folkbildningsrådets samlade bedömning – Folkbildningens betydelse för samhället 2020*.

Folkbildningsrådet (2020). *Studieförbundens verksamhet i Järva utreds*, https://folkbildningsradet.se/om-/aktuellt/nyheter/2020/studieforbundens-verksamhet-i-jarva-utreds/, hämtat från Folkbildningsrådets hemsida (2024-05-03).

Folkbildningsrådet (2020). *Årsredovisning och verksamhetsberättelse 2020*.

Folkbildningsrådet (2021). *Folkbildningsrådets samlade bedömning – Folkbildningens betydelse för samhället 2021*.

Folkbildningsrådet (2021). *Riktlinjer för Folkbildningsrådets hantering av avvikelser.*

Folkbildningsrådet (2021). *Studieförbundens verksamhet: kontroll, transparens och kvalitet. Särskild redovisning till regeringen*, 2012-04-15.

Folkbildningsrådet (2021). *Årsredovisning* och verksamhetsberättelse 2021.

Folkbildningsrådet (2022). *Folkbildningsrådets samlade bedömning – Folkbildningens betydelse för samhället 2022*.

Folkbildningsrådet (2022). *Fakta om folkbildningen 2022*.

Folkbildningsrådet (2022). *Årsredovisning* och verksamhetsberättelse 2022.

Folkbildningsrådet (2022). *Statsbidrag studieförbund 2023 – Villkor och fördelning*, dnr 22/00279.

Folkbildningsrådet (2022). *Stadgar för föreningen Folkbildningsrådet*, dnr 2/00339.

Folkbildningsrådet (2022). *Uppföljningsrapport folkhögskolor – Folkbildningsrådets uppföljning av statsbidragsvillkor och genomförd verksamhet 2021*, dnr 22/00191.

Folkbildningsrådet (2022). *När folkbildningen möter samhällets demokratiska utmaningar – Fördjupad bedömning av demokratisyftet 2022.*

Folkbildningsrådet (2022). *Yttrande över Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher* (SOU 2022:44).

Folkbildningsrådet (2023). *Studieförbundens deltagare med funktionsnedsättning*.

Folkbildningsrådet (2023). *Skärpt kontroll och ny statsbidragsmodell för framtidens folkbildning – Folkbildningsrådets redovisning till regeringen 1 april 2023*.

Folkbildningsrådet (2023). *Statsbidrag till verksamheten i studieförbund – Villkor och fördelning från och med 2024*, Beslutade 2023-05-29, dnr 23/00383.

Folkbildningsrådet (2023). *Omvärldsanalys – del av kvalitetsbedömningssystemet för statsbidrag till verksamhet i studieförbunden 2025–2027*.

Folkbildningsrådet (2023). Folkbildningsrådets svar till Statskontoret 22 juni 2023, dnr 23/00013.

Folkbildningsrådet (2024). *Folkbildningsrådets cirkeldeltagarpanel*, https://www.folkbildningsradet.se/studieforbund/folkbildningsradets-cirkeldeltagarpanel/.

Folkbildningsrådet (2024). *PM om Folkbildningsrådets utvecklingsarbete kring uppföljning och kontroll*.

Folkbildningsrådet (2024) *Risk- och sårbarhetsanalys i folkbildningen. En vägledning*.

Folkbildningsrådet (2024). *En sammanställning av Folkbildningsrådets uppföljningar och utvärderingar*, dnr Komm2024/00343/U 2022:01-1.

Folkbildningsrådet, folkbildning, https://folkbildningsradet.se/folkbildning/ (hämtat 24-05-14).

Franzén. Carin, Möller. Håkan (2021*). Natur & Kulturs litteraturhistoria.*

Grönqvist, Hans. Niknami, Susan. Santavirta, Torsten (2023). Bostadsområdets betydelse för brottslighet och barns möjligheter.

Gustafsson, Mariann (red) (2012). *Boken om Odensvi*, Förlag Västerviks museum.

Göteborgs universitet, SOM-institutet (2023). *Svenska demokratitrender 1986–2022.*

Hemström, Carl (2011). *Organisationernas rättsliga ställning: om ekonomiska och ideella föreningar.*

Hedberg, M., Hafen, N., Johansson, M., Stråhlman, O. (2023). Utvärdering och uppföljning av RF-SISU Smålands arbete med föreningsutveckling genom folkbildning.

Holmberg, Erik et alia (2019). *Grundlagarna*. JUNO Version 3A, Norstedts Juridik: Stockholm.

Håkansson Petré, Lisbeth (2019). *Tisdagar med Tolfterna. Nätverkande kvinnor i sekelskiftets Stockholm*, Stockholmia förlag.

Kammarrätten i Stockholm mål nr 8140-21.

Kairos future,
https://www.kairosfuture.com/se/forskning/program/global-forces-and-megatrends/.

Kungl. Musikaliska Akademin (2021). *Ett musiklyft för Sverige – så kan det ”det svenska musikundret” räddas,*
https://www.musikaliskaakademien.se/download/18.4350049118529f1cceb23d4f/1675778797690/Ett%20musiklyft%20fo%CC%88r%20Sverige.pdf, (hämtat 24-05-14).

Lagutskottets betänkande 1979/80:1.

Lagutskottets betänkande 1985/86:15.

Lagutskottets betänkande 1986/87:15.

Lagutskottets betänkande 1989/90LU16.

Lärarnas historias hemsida:
https://lararnashistoria.se/folkhogskolan/.

Mustell, Kerstin (2010). *Svenska folkhögskolans Lärarförbund SFHL*, www.lärarnashistoria.se.

Mustell, Kerstin (2010). *Folkhögskolans idélinjer*, www.lärarnashistoria.se.

Myndigheten för kulturanalys (2014). *Förslag till utvärdering av kulturverksamheten inom folkbildningen,* Redovisning av ett regeringsuppdrag, 2014-11-28.

Myndigheten för kulturanalys (2018). *Kulturpolitisk styrning, Ansvarsfördelning och reformer inom de nordiska ländernas kulturpolitik under 2000-talet.*

Myndigheten för kulturanalys (2021). *Så fri är konsten*.

Myndigheten för kulturanalys (2023). *Kulturens roll och nytta i samhällsutvecklingen*.

Myndigheten för kulturanalys (2023). *Att bredda deltagandet i kulturlivet – hinder och möjligheter*, rapport 2023:2.

Myndigheten för kulturanalys (2024). *En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen*, rapport 2024:1.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2019). *Fortsatt arbete med att utveckla myndighetens bidragshantering.*

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2022), *Kartläggning av hot och hat mot det civila samhället.*

Myndigheten för ungdomspolitik och civilsamhället, Myndigheten för stöd till trossamfund (2024). *Uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring, Utredning av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Myndigheten för stöd till trossamfund*, Regeringsbeslut S2023/03010 (delvis).

Myndigheten för ungdomspolitik och civilsamhället (2023). *Årsredovisning*.

Myndigheten för ungdomspolitik och civilsamhället (2021). *Nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar.*

Myndigheten för yrkeshögskolan. (2024). *Resultat för program*, https://www.myh.se/yrkeshogskolan/resultat-ansokningsomgangar/resultat-for-program (hämtat 2024-03-01).

Myndigheten för yrkeshögskolan (2023). *Årsredovisning*.

Nationalencyklopedin, folkbildning, http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/folkbildning (hämtad 2024-05-03).

Näsström, Sofia (2021). *Demokrati: en liten bok om en stor sak.*

Nytt juridiskt arkiv 1935.

Nytt juridiskt arkiv 1948.

Nytt juridiskt arkiv 1973.

Nytt juridiskt arkiv 1987.

Nytt juridiskt arkiv 1998.

Nytt juridiskt arkiv 2000.

Polismyndigheten (2022). *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2022*.

Prop. 1947:204. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående åtgärder för främjande av det fria och frivilliga folkbildningsarbetet*.

Prop. 1942: 338. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående löne- och pensionsreglering för lärarpersonalen vid folkhögskolor samt statsunderstöd åt nämnda skolor*.

Prop. 1966:42. *Kungl. Maj:t proposition till riksdagen angående statsbidrag till folkhögskolor.*

Prop. 1957:146. *Kungl. Maj:ts proposition nr 146 till riksdagen angående folkhögskolans ställning och uppgifter.*

Prop. 1974:28. *Kungl. Maj:ts proposition angående den statliga kulturpolitiken.*

Prop. 1976/77:55. *om folkhögskolan.*

Prop. 1980/81:127. *om folkbildning m.m.*

Prop. 1990/91:82. *om folkbildning*.

Prop. 1995/96:220. *Lag om statsbudgeten*.

Prop. 1997/98:115. *Folkbildning*.

Prop. 2001/02:190. Riksrevisionen.

Prop. 2005/06:192. *Lära, växa, förändra, Regeringens folkbildnings-proposition*.

Prop. 2006/07:1. *Budgetpropositionen för 2007. Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.*

Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för budgetåret 2009*, Utgifts-område 13 Integration och jämställdhet.

Prop. 2008/09:126. *Statens stöd till idrotten.*

Prop. 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*.

Prop. 2009/10:149. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*.

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

Prop. 2009/10:238. *Framtidens friluftsliv.*

Prop. 2011/12:100. *2012 års ekonomiska vårproposition.*

Prop. 2012/13:1. *Budgetpropositionen för 2013, utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Prop. 2013/14:117. *Verksamhetsstödet för idrottens bildnings-verksamhet.*

Prop. 2013/14:172. *Allas kunskap – allas bildning*.

Prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

Prop. 2022/23:122. *Ledarhundar*.

Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024, Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.*

Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024, Utgiftsområdet 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid*.

Prop. 2023/24:119. *Statens stöd till trossamfund och civilsamhället – enhetliga och rättssäkra villkor*.

Regeringen (1949). *Statsliggare för budgetåret 1949/50*, I.

Regeringen (1950). *Statsliggare för budgetåret 1950/51*, I.

Regeringen (1951). *Statsliggare för budgetåret 1951/52*, I.

Regeringen (1952). *Statsliggare för budgetåret 1952/53*, I.

Regeringen (1953). *Statsliggare för budgetåret 1953/54*, I.

Regeringen (1954). *Statsliggare för budgetåret 1954/55*, I.

Regeringen (1955). *Statsliggare för budgetåret 1955/56*, I.

Regeringen (1956). *Statsliggare för budgetåret 1956/57*, I.

Regeringen (1957). *Statsliggare för budgetåret 1957/58*, I.

Regeringen (1958). *Statsliggare för budgetåret 1958/59*, I.

Regeringen (1959). *Statsliggare för budgetåret 1959/60*, I.

Regeringen (1960). *Statsliggare för budgetåret 1960/61*, I.

Regeringen (1961). *Statsliggare för budgetåret 1961/62*, I.

Regeringen (1962). *Statsliggare för budgetåret 1962/63*, I:1–3.

Regeringen (1963). *Statsliggare 1963/64*, I:1–3.

Regeringen (1964). *Statsliggare 1964/65*, I:1–3.

Regeringen (1965). *Statsliggare 1965/66*, I:1–3.

Regeringen (1966). *Statsliggare 1966/67*, I:1–3.

Regeringen (1967). *Statsliggare 1967/68*, I:1–3.

Regeringen (1968). *Statsliggare 1968/69*, I:1–3.

Regeringen, (2023). *Regeringen vill satsa 100 miljoner per år på civilsamhället*, https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/09/regeringen-vill-satsa-100-miljoner-per-ar-pa-civilsamhallet/ (hämtat 24-05-12).

Regeringen (2024). Regeringen tillsätter en revisor för folkbildningen, https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/04/regeringen-tillsatter-en-revisor-for-folkbildningen/.

Regeringen, (2024). *Civila samhället och idrott*, www.regeringen.se/regeringens-politik/civila-samhallet-och-idrott/ (hämtat 24-05-12).

Regeringsbeslut (2003). *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Kammarkollegiet*, U2002/4735/DK (delvis).

Regeringsbeslut (2002). *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Statens skolverk*, U2002/4735/DK (delvis).

Regeringsbeslut (2004). *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende anslagen 25:1, 25:2 och 25:3.*

Regeringsbeslut (2005). *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende anslagen 25:1, 25:2 och 25:3.*

Regeringsbeslut (2006). *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende anslagen 25:1, 25:2 och 25:3.*

Regeringsbeslut (2006).Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende anslagen 25:12 och 25:16 (2006) inom utgiftsområde 15.

Regeringsbeslut (2007). *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende anslagen 25:1, 25:2 och 25:3 inom utgiftsområde 17.*

Regeringsbeslut (2008). *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende anslagen 14:1, 14:2 och 14:3 inom utgiftsområde 17.*

Regeringsbeslut (2009). *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende anslagen 14:1, 14:2 och 14:3 inom utgiftsområde 17.*

Regeringsbeslut (2010). *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende anslagen 14:1, 14:2 och 14:3 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Regeringsbeslut (2011). *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende anslagen 14:1 och 14:2 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Regeringsbeslut (2012). *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende anslagen 14:1, 14:2 och 14:2 (2011).*

Regeringsbeslut (2013). *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende anslagen 14:1, 14:2 och 14:2 (2011).*

Regeringsbeslut (2014). *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende anslagen 14:1 och 14:2 inom utgiftsområde 17.*

Regeringsbeslut (2015). *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslagen 14:1, 14:2 och 14:3 inom utgiftsområde 17.*

Regeringsbeslut (2016). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Regeringsbeslut (2017). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Regeringsbeslut (2017). *Uppdrag att följa upp statens stöd till idrotten.* S2017/07414/FS (delvis).

Regeringsbeslut (2018). *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Regeringsbeslut (2019). *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Regeringsbeslut (2020). *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*.

Regeringsbeslut (2021). *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Regeringsbeslut (2021). *Riktlinjer för budgetåret 2022 avseende Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslagen 14:1 och 14:3 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*, U2020/05417, 2021-12-16.

Regeringsbeslut (2022). *Riktlinjer för budgetåret 2023 avseende Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslagen 14:1 och 14:3 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Regeringsbeslut (2022). *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*.

Regeringsbeslut (2023). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*.

Regeringsbeslut (2023). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslag 13:1 Stöd till idrotten och anslag 13:3 Stöd till friluftsorganisationer.*

Regeringsbeslut (2023). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslagen 2:63 och 2:65 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.*

Regeringsbeslut (2023). *Riktlinjer för budgetåret 2024 avseende studieförbundet SISU Idrottsutbildarna i fråga om användningen av anslagen 14:1 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*, 2023-12-14, U2023/03491, U2023/03569.

Regeringsbeslut (2023). *Ökat statligt inflytande över statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund*. Promemoria 2023-04-26, U2023/01468.

Regeringsbeslut (2023). *Uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring*, S2023/03010.

Regeringsbeslut (2023). *Uppdrag att följa upp statens stöd till idrotten.* S2023/01426 (delvis).

Regeringsbeslut (2024). *Förordnande som revisor i Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna*, dnr U2024/01039.

Region Skåne, https://utveckling.skane.se/digitala-rapporter/region-skanes-omvarldsanalys/megatrender/.

Riksdagen (1872). *Riks – stat för år 1873 och intilldess nästa statsreglering vidtager*, Riksdagens skrivelse No. 81.

Riksdagen (1990). *Folkbildningen*, Utbildningsutskottets betänkande, 1990/91:UBU18.

Riksdagen (1992). *EG-information*, Konstitutionsutskottets betänkande 1991/92:KU35.

Riksdagen (1998). *Folkbildning*, Kulturutskottet betänkande 1997/98:KrU17.

Riksdagen (2005). *Folkbildningsfrågor*, Kulturutskottets betänkande 2005/06:KrU14, riksdagsskrivelse 2005/06:322.

Riksdagen (2013). F*olkbildningsfrågor*, Kulturutskottets betänkande 2013/14:8.

Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna (2021). *Folkbildning i särklass – om folkbildningsmässig särart inom idrottsrörelsen*, FOU-rapport 2021:3.

Riksrevisionsverket (1999). *Folkbildning – styrning och kontroll*, RRV 1999:44.

Riksrevisionen (2003). *Revisionsmandat avseende årlig revision av ”udda organisationer”*. Internt PM 2003-12-19.

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

Riksrevisionen (2011). *Statens stöd till studieförbunden*. RiR 2011:12.

Riksrevisionen (2021). *Brister i MUCF:s handläggning av organisationsbidrag.*

Riksrevisionen (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning*, RiR 2022:20.

Riksrevisionen (2022). *Intern föreskrift – Riksrevisionens granskning av resultatredovisning och övrig information i årsredovisningen, inklusive ledningens bedömning av intern styrning och kontroll (IFRF)*, dnr 1.1.2-2022-0096.

Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, RiR 2023:7.

Riksrevisionen (2024). *Allmänna arvsfonden – pengar som söker mening*. RiR 2024:2.

Sensus hemsida. https://www.sensus.se/.

SFS 1942:802. *Kungl. Maj:ts stadga för statsunderstödda folkhögskolor*.

SFS 1952:602. *Kungl. Maj:ts kungörelse om ändring i kungörelsen den 30 juni 1947 (nr 508) angående statsbidrag till det fria och frivilliga folkbildningsarbetet*.

SFS 1976:1046. *Lag om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde*.

SFS 1988:80. *Förordning med instruktion för Riksrevisionsverket.*

SFS 1991:977. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen.*

SFS 1991:1125. *Lag om ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde.*

SFS 1992:3. *Lag om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets område.*

SFS 1995:361. *Lag om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund.*

SFS 1997:238. *Lag om arbetslöshetsförsäkring.*

SFS 1997:239. *Lag om arbetslöshetskassor.*

SFS 1998:775. *Lag om rätt för Stiftelsen Norrlandsfonden att besluta i frågor om förvaltningen av regionala utvecklingslån.*

SFS 1998:1474. *Kommittéförordningen*.

SFS 1998:1591. *Lag om Svenska kyrkan.*

SFS 1998:1593. *Lag om trossamfund*.

SFS 1999:1078. *Bokföringslag*.

SFS 1999:1079. *Revisionslag.*

SFS 1999:1177. *Förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet*.

SFS 2001:99. *Lag om den officiella statistiken*.

SFS 2001:100. *Förordning om den officiella statistiken*.

SFS 2002:787. *Förordning om Centrum för idrottsforskning*.

SFS 2002:1022. *Lag om revision av statlig verksamhet m.m.*

SFS 2003:39. *Förordning om statsbidrag för folkbildning om euron.*

SFS 2006:999. *Lag med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.*

SFS 2006:1228. *Internrevisionsförordning*.

SFS 2007:515. *Myndighetsförordning.*

SFS 2007:603. *Förordning om intern styrning och kontroll*.

SFS 2007:911. *Förordning med instruktion för Institutet för arbetsmarknadspolitisk och utbildningspolitisk utvärdering.*

SFS 2007:1244. *Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.*

SFS 2008:1271. *Lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till Swedfund International AB.*

SFS 2009:130. *Förordning om yrkeshögskolan*.

SFS 2009:400. *Offentlighets- och sekretesslag.*

SFS 2009:1589. *Förordning om ändring i förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet.*

SFS 2010:800. *Skollag.*

SFS 2010:2008. *Förordning om statsbidrag till friluftsorganisationer.*

SFS 2010:1539. *Lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv.*

SFS 2011:109. *Regeringsform*.

SFS 2011:124. *Förordning med instruktion för Myndigheten för kulturanalys*.

SFS 2011:203. *Budgetlag*.

SFS 2011:223. *Anslagsförordning.*

SFS 2011:1163. *Förordning om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd*.

SFS 2012:140. *Förordning om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk*.

SFS 2013:871. *Förordning om stöd för konst- och kulturutbildningar och vissa andra utbildningar*.

SFS 2015:218. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*.

SFS 2015:284. *Förordning med instruktion för Socialstyrelsen*.

SFS 2015:1047. *Förordning med instruktion för Statens skolverk*.

SFS 2017:900. *Förvaltningslag.*

SFS 2022:1022. *Lag om revision av statlig verksamhet m.m.*

SFS 2022:1568. *Lag om Sveriges riksbank.*

SFS 2023:461. *Förordning med instruktion för Utbetalningsmyndigheten.*

SFS 2023:499. *Lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO).*

SISU Idrottsutbildarna (2017). *Verksamhetsberättelse med årsredovisning*.

SISU Idrottsutbildarna (2018). *Verksamhetsberättelse med årsredovisning*.

SISU Idrottsutbildarna (2019). *Verksamhetsberättelse med årsredovisning*.

SISU Idrottsutbildarna (2020). *Verksamhetsberättelse med årsredovisning*.

SISU Idrottsutbildarna (2021). *Verksamhetsberättelse med årsredovisning*.

SISU Idrottsutbildarna (2022). *Verksamhetsberättelse med årsredovisning*.

SISU Idrottsutbildarna (2022). *Regelverk folkbildningsstöd till RF-SISU-distrikten.*

SISU Idrottsutbildarna (2023). *Anvisningar till folkbildningsverksamhet.*

SISU Idrottsutbildarna (2023). *Folkbildningsstöd RF-SISU-distrikt*, Riktlinjer.

SISU Idrottsutbildarna (2023). *Stadgar för SISU Idrottsutbildarna, Uppdaterade efter SISU-stämman 2023.*

SISU Idrottsutbildarna (2023). *Verksamhetsberättelse med årsredovisning*.

Sitra, https://www.sitra.fi/sv/ämnen/megatrender/.

Skatteverket (2022). *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga*, dnr 8-1922875.

SOU 1924:5. *Betänkande med utredning och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet*.

SOU 1946:68. *Betänkande och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet angivet av 1944 års folkbildningsutredning, Del I Allmänt folkbildningsarbete*.

SOU 1976:16. *Folkhögskolan.*

SOU 1977:38. *Folkbildningen i framtiden, En debattskrift från Folkbildningsutredningen*.

SOU 1989:97. *Vad händer med folkhögskolan? En fakta- och debattbok från Folkhögskolekommittén*.

SOU 1990:65. *Folkhögskolan i framtidsperspektiv*.

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

SOU 1997:127. *Folkbildningens institutioner, Folkbildningsrådet ”i myndighets ställe”*.

SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet.*

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

SOU 2008:74. *Rätt och riktigt, Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.

SOU 2008:59. *Föreningsfostran och tävlingsfostran, En utvärdering av statens stöd till idrotten.*

SOU 2008:104. *Självständiga lärosäten*.

SOU 2009:16. *Kulturpolitik, civilsamhälle och folkbildning.*

SOU 2009:94. *Att nå ut och nå ända fram, Hur tillgången till policyinriktad utvärdering* och forskningsresultat inom utbildningsområdet kan tillgodoses.

SOU 2018:79. *Analyser och utvärderingar för effektiv styrning*.

SOU 2019:35. *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.*

SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*.

SOU 2012:72. *Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering*.

SOU 2020:35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

SOU 2021:66. *Rätt mottagare – Demokrativillkor och integritet.*

SOU 2021:103. *Totalförsvarsanalys – en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering*.

SOU 2023:58. *Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun.*

SOU 2024:34. *Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider.*

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2023). *Årsredovisning.*

Statens Skolinspektion (2011). *Mottagande i särskolan under lupp*.

Statens skolverk (1998). *Kunskapslyftet och den kommunala vuxenutbildningen*, dnr 97:1646.

Statistiska centralbyrån (2013). *Så påverkade utvandringen till Amerika Sveriges befolkning*.

Statistiska centralbyrån (2017). *Sveriges folkmängd från 1749 och fram till i dag*.

Statistiska centralbyrån (2019). *Vuxenutbildningens betydelse i det svenska utbildningssystemet*.

Statistiska centralbyrån (2022). *Grundläggande behörighet efter folkhögskolans allmänna kurs 2007–2020*. Temarapport 2022:1.

Statistiska centralbyrån (2023). *Uppföljning av allmän kurs på folkhögskolan, I studier eller arbete bland de som fått grundläggande behörighet*.

Statistiska centralbyrån (2023). *Social bakgrund hos nybörjare på särskild kurs – folkhögskola*.

Statistiska centralbyrån (2023). *Beskrivning av etableringsmåttet (gymnasievariant)*.

Statskontoret (2002). *Statsförvaltning i förändring – möjligheter och utmaningar*, Statskontorets årsbok 2007.

Statskontoret (2002). *Utvärderingar och politik II – Hur använder regeringen utvärderingar?* 2002:21, dnr 2001/397-5.

Statskontoret (2003). *Folkbildningsrådets myndighetsroll – ett vägval.* Rapport 2003:15.

Statskontoret (2014). *Folkbildningen – ett förslag till utvärderingsmodell utifrån syftena med statsbidraget.*

Statskontoret (2018). *En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget, Slutrapport*, 2018:10, dnr 2014/199-5.

Statskontoret (2018). *Folkbildningen – ett förslag till utvärderingsmodell utifrån syftena med statsbidraget*, 2018:104, dnr 2014/199-5.

Statskontoret (2019). *Udda fåglar i kommittéväsendet*.

Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*. 2023:19.

Statskontoret. (2023). *När myndigheter ställer om – erfarenheter av snabba omställningar.*

Strandberg, Hans & Källström, Moa (2024). Svanberg är ny AI-general: Vissa saker blir ännu farligare med AI, *Dagens Nyheter* 2024-02-23.

Strategirådet (2020). *Utvärdering av Folkbildningsrådets förnyade uppdrag.*

Studiefrämjandets hemsida, https://www.studieframjandet.se/.

Studieförbundet bildas hemsida, https://www.bilda.nu/bilda75.

Studieförbunden i samverkan m.fl. (2021). *Statlig utvärdering och revision av folkbildningen*, 21-05-17, U2021/01707.

Sveriges folkhögskolor, Rörelse- och regionägda folkhögskolor i samverkan (2013). *Folkbildningens vägval & vilja – Om studieförbundens och folkhögskolornas roll och uppgifter i dagens och morgondagens samhälle.*

Sveriges folkhögskolor, Rörelse- och regionägda folkhögskolor i samverkan (2022). *Resultatrapport, Folkhögskoleenkäten 2022*.

Sveriges folkhögskolor, Rörelse- och regionägda folkhögskolor i samverkan, Vår historia och framtid, https://www.sverigesfolkhogskolor.se/om-folkhogskola/var-historia-och-framtid/ (hämtat 24-05-12).

Sveriges folkhögskolor, Rörelse- och regionägda folkhögskolor i samverkan, Medlemmar, https://www.sverigesfolkhogskolor.se/vara-organisationer/rio/om-oss/medlemsskolor/(hämtat 24-05-12).

Sweco (2023). *Folkbildning i nordisk jämförelse, en litteraturstudie.*

Säkerhetspolisens (2023). *Säkerhetspolisens lägesbild, Årsbok 2023–2024.*

Söderman, Johan (2021). *Folkbildning i särklass – om folkbildningsmässig särart inom idrottsrörelsen*. FOU-rapport 2021:3.

Söderqvist, Jonas (2023). *Social rörlighet i en socialt rörig tid, Eleverna och deras utbildning vid Brunnsvik, Väddö och Hola folkhögskolor 1906–1921.*

Tängerstad, Erik (2005). *Varken utbildning eller inbillning, Att växa som människa – Om bildningens traditioner och praktiker.*

UNESCO Institute for Lifelong Learning (2016). R*ecommendation on Adult Learning and Education, 2015.*

UNESCO Institute for Lifelong Learning (2022). *Marrakech Framework for Action.*

Universitetskanslersämbetet, https://www.uka.se/.

Utbildningsdepartementet (1969). *Statsliggaren 1969/70*, VIII, U.

Utbildningsdepartementet (1970). *Statsliggaren 1970/71*, VIII, U.

Utbildningsdepartementet (1971). *Statsliggaren 1971/72*, VIII, U.

Utbildningsdepartementet (1972). *Statsliggaren 1972/73*, VIII, U.

Utbildningsdepartementet (1973). *Statsliggaren 1973/74*, VIII, U.

Utbildningsdepartementet (1974). *Statsliggaren 1974/75*, VIII, U.

Utbildningsdepartementet (1975). *Statsliggaren 1975/76*, VIII, U.

Utbildningsdepartementet (1976). *Statsliggaren 1976/77*, VIII, U.

Utbildningsdepartementet (1977). *Statsliggaren 1977/78*, IX, U.

Utbildningsdepartementet (1978). *Statsliggaren 1978/79*, IX, U.

Utbildningsdepartementet (1979). *Statsliggaren 1979/80*, IX, U.

Utbildningsdepartementet (1980). *Statsliggaren 1980/81*, IX, U.

Utbildningsdepartementet (1981). *Statsliggaren 1981/82*, IX, U.

Utbildningsdepartementet (1982). *Statsliggaren 1982/83*, IX, U.

Utbildningsdepartementet (1983). *Statsliggaren 1983/84*, IX, U.

Utbildningsdepartementet (1984). *Statsliggaren 1984/85*, IX, U.
Utbildningsdepartementet (1985). *Statsliggaren 1985/86*, IX, U.
Utbildningsdepartementet (1986). *Statsliggaren 1986/87*, IX, U.
Utbildningsdepartementet (1987). *Statsliggaren 1987/88*, IX, U.
Utbildningsdepartementet (1988). *Statsliggaren 1988/89*, IX, U.
Utbildningsdepartementet (1989). *Statsliggaren 1989/90*, IX, U.
Utbildningsdepartementet (1990). *Statsliggaren 1990/91*, IX, U.
Utbildningsdepartementet (1991). *Statsliggaren 1991/92*, IX, U.
Utbildningsdepartementet (1992). *Statsliggaren 1992/93*, IX, U.
Utbildningsdepartementet (1993). *Statsliggaren 1993/94*, IX, U.
Utbildningsdepartementet (1994). *Statsliggaren 1994/95*, IX, U.
Utbildningsdepartementet (1995). *Statsliggaren 1995/96*, IX, U.
Utbildningsdepartementet (1996). *Statsliggaren 1996/97*, IX, U.
Utbildningsdepartementet (1997). *Statsliggaren 1997/98*, IX, U.
Utbildningsdepartementet (1998). *Statsliggaren 1998/99*, IX, U.
Utbildningsdepartementet (1999). *Statsliggaren 1999/00*, IX, U.
Utbildningsdepartementet (2000). *Statsliggaren 2000/01*, IX, U.
Utbildningsdepartementet (2001). *Statsliggaren 2001/02*, IX, U.
V-Dem institute. (2023). *Defiance in the Face of Autocratization*, Democracy report 2023.
Vedung, Evert (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur, Lund.
Visit Sweden, https://corporate.visitsweden.com/kunskap/trender/globala-trender-2022/.
Wierup, Lasse & Costantini, Daniel (2020). Polisen: Ideella föreningar utnyttjas lätt av kriminella, *Dagens Nyheter* 2020-10-09, https://www.dn.se/sthlm/polisen-ideella-foreningar-utnyttjas-latt-av-kriminella/.
World Economic Forum (2023). *The Global Risks Report 2023*.
Åbo Akademi, *Om folket skulle tänka*, www.abo.fi/nyheter/om-folket-skulle-tanka/.
Önnestads folkhögskola, historik, https://onnestadsfolkhogskola.se/om-onnestads-folkhogskola/historik/ (hämtat 24-05-12).

Kommittédirektiv 2022:75

Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå de ändringar som krävs avseende statens stöd till folkbildningen för att säkerställa att folkbildningen styrs effektivt. Förslagen från utredningen ska syfta till att säkerställa en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av folkbildningen samt ge folkbildningen de bästa förutsättningar att verka framöver.

Utredaren ska bl.a.

- utreda behovet av ändrat mål för folkbildningspolitiken och av ändrade syften med statens stöd till folkbildningen,
- föreslå kvantitativa och kvalitativa indikatorer för uppföljning av folkbildningen,
- se över nuvarande modell för fördelning av statsbidrag till folkbildningen,
- utreda hur uppföljning, kontroll och granskning av folkbildningen säkerställs, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 19 februari 2024.

Uppdraget att utreda behovet av ändrade syften och mål

Folkbildningen bidrar till att ge många människor möjligheter till bildning och utbildning. Det gäller inte minst de som står långt ifrån arbets- och samhällslivet. Folkbildningen erbjuder också möjligheter att utöva och ta del av kulturverksamhet i hela landet. Alltsedan sin framväxt parallellt med folkrörelserna har folkbildningen spelat en viktig roll för demokratin i Sverige. Statligt stöd till folkbildningen har fördelats sedan folkbildningens framväxt på 1800-talet.

Genom ett riksdagsbeslut 1991 genomfördes en reformering av stödet till folkbildningen som innebar en ändrad ansvarsfördelning mellan staten och folkbildningen (prop. 1990/91:82 om folkbildning och prop. 1990/91:178 om överlämnande av uppgiften att fördela statsbidrag till folkbildningen m.m., bet. 1990/91:UbU18, rskr. 1990/91:358). Den omfattande statliga regleringen som fanns tidigare ersattes av ett system med målstyrning där riksdagen och regeringen skulle fastställa de övergripande målen och motiven för statsbidraget till folkbildningen. Inom angivna gränser skulle sedan folkhögskolor och studieförbund själva formulera verksamhetens mål. Samtidigt ersatte ett samlat anslag utan detaljreglering de tidigare detaljreglerade anslagen.

I samband med reformen bildades den ideella föreningen Folkbildningsrådet med uppgiften att fördela bidrag till folkhögskolor och studieförbund. Folkbildningen fick frihet att styra sig själv utifrån de syften med anslaget till folkbildningen som riksdagen beslutat om. Ett nyckelbegrepp för folkbildningen som myntades redan av 1944 års folkbildningsutredning är att ”folkbildningen skall vara fri och frivillig” och det har kommit att få stor betydelse för relationen mellan staten och folkbildningen. Detta innebär enligt prop. 1990/91:82 en folkbildning som

– främjar demokrati, jämlikhet, jämställdhet samt internationell och kulturell förståelse och utveckling,
– bygger på människors fria och frivilliga kunskapssökande,
– präglas av demokratiska värderingar och samarbete,
– syftar till att stärka människors möjligheter att påverka sina livsvillkor och tillsammans med andra förändra förhållandena enligt egna värderingar och idéer,
– medverkar till att utveckla en folklig kultur,

– ger stöd och stimulans till ett idéburet studiearbete i folkrörelser och föreningar,
– medverkar till att ge alla, men i synnerhet personer med kortare utbildningserfarenheter, goda grundkunskaper och stimulerar intresset för nya kunskapsområden.

Genom riksdagsbeslutet 1991 lades syften med statens bidrag till folkbildningen fast. De grundläggande skälen för statens stöd till folkbildningen var att den bidrar till en demokratisk grundsyn och utveckling i samhället. De nuvarande fyra syftena med statens stöd till folkbildningen har därefter formulerats och utvecklats i flera propositioner. De behandlas i propositionerna Folkbildning (prop. 1997/98:115), Lära, växa, förändra – Regeringens folkbildningsproposition (prop. 2005/06:192) och Allas kunskap – allas bildning (prop. 2013/14:172).

Genom riksdagens beslut i fråga om prop. 2013/14:172 fastställdes också ett övergripande mål för folkbildningspolitiken. Målet är att folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället. Tidigare var målet för folkbildningen detsamma som för vuxenutbildningen. Målet togs fram för att formulera statens intentioner med folkbildningspolitiken och statsbidraget till folkbildningen. Skälen för regeringens förslag var att en egen målformulering för den statliga folkbildningspolitiken skulle klargöra statens intentioner med folkbildningspolitiken. Regeringen ville även förtydliga att folkbildningen har en bredare målgrupp än vuxenutbildningen, då både folkhögskolor och studieförbund har deltagare som är under 18 år.

De nuvarande fyra syftena med statens stöd till folkbildningen är att

– stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin,
– 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, och
– bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Folkbildningen har tidigare även styrts av verksamhetsområden. Verksamhetsområdena upphävdes efter förslag av regeringen i propositionen Allas kunskap – allas bildning (prop. 2013/14:172). De fyra syftena med statens stöd till folkbildningen bedömdes formulera statens intentioner på ett sätt som väl tillgodoser behovet av styrning av statsbidraget till folkbildningen och verksamhetsområdena bedömdes därmed ha spelat ut sin roll. Folkbildningens aktörer lägger själva fast målen för verksamheten, medan riksdagen och regeringen lägger fast målen för bidragsgivningen.

Är nuvarande mål och syften ändamålsenliga och relevanta utifrån dagens förutsättningar i samhället?

Folkbildningen har spelat och spelar en viktig roll i Sverige. Den fyller en viktig funktion för att möta flera av de samhällsutmaningar som Sverige står inför. Folkbildningen bidrar genom sin verksamhet bland annat till att nå de personer som står längst från arbetsmarknaden och har kortast utbildning. Vidare syftar den till att upprätthålla demokratin genom att erbjuda mötesplatser för människor med olika erfarenheter och intressen samt erbjuder kulturverksamhet i hela landet. Målet och syftena för folkbildningen ska spegla den verksamhet som genomförs, vara anpassade efter samhällsutvecklingen och hålla över tid. Det finns därmed ett återkommande behov av att se över mål och syften för att de ska vara relevanta. Regeringen gjorde i propositionen Allas kunskap – allas bildning (prop. 2013/14:172) bedömningen att en av folkbildningens största utmaningar är att möta framtiden med dess värderingar, livsstilar, arbetsliv samt dess kulturella och religiösa mångfald på ett sådant sätt att människors behov av bildning, utbildning och kultur kan mötas.

Frågor som fått ökad aktualitet sedan syftena formulerades är bland annat folkbildningens roll för att underlätta integration, att skapa förutsättningar för självständighet, delaktighet och livslångt lärande samt dess roll för människors etablering på arbetsmarknaden. Även inom funktionshinderspolitiken har folkbildningens roll förstärkts i samband med att en ny strategi för funktionshinderspolitiken beslutades.

Inom folkbildningen har vikten av att värna demokratin och slå vakt om det demokratiska samtalet kommit att spela en allt viktigare roll för att motverka faktaresistens och desinformation. Frågor som internationalisering, samhällets digitalisering, klimatomställning, och

en hållbar samhällsutveckling är ytterligare exempel på frågor som vuxit i betydelse de senaste åren.

Samtidigt som samhället förändrats har folkbildningen de senaste åren stått inför flera stora utmaningar som riskerar att påverka hur syftena uppfylls. Folkbildningen har ifrågasatts och frågor har väckts om det bedrivs verksamhet inom folkbildningen som inte respekterar demokratins idéer och om medel avsedda för folkbildningen har gått till icke-demokratisk verksamhet. Diskussionerna om demokratisyftet har riktat uppmärksamhet mot folkbildningens roll i det svenska samhället.

Statens medel till folkbildningen behandlas i regleringsbrev för anslag 14:1–4 inom utgiftsområde 17. Regeringen ger Folkbildningsrådet anvisningar för återrapportering av verksamheten i riktlinjer som beslutas av regeringen för varje år. Regeringen har i riktlinjerna för år 2021 och 2022 lämnat ett fördjupat återrapporteringskrav när det gäller demokratisyftet. I sin redovisning beskriver Folkbildningsrådet att folkbildningens aktörer behöver arbeta för att utforma verksamheten så att otraditionella möten äger rum och för att bryta den homogena deltagarsammansättningen som förekommer inom vissa av folkbildningens verksamheter.

Regeringen beslutade den 19 maj 2022 att inhämta Lagrådets yttrande över förslagen i lagrådsremissen Statens stöd till trossamfund och demokrativillkor. I lagrådsremissen föreslås bl.a. att ett demokrativillkor ska gälla för stöd ur Allmänna arvsfonden enligt lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden och för stöd till trossamfund enligt lagen (1998:1593) om trossamfund och en ny lag om statsbidrag till trossamfund. Regeringen gör även bedömningen att ett i huvudsak likalydande demokrativillkor som det som föreslås för stöd ur Allmänna arvsfonden bör uppställas för övrig statlig bidragsgivning som riktar sig till civilsamhället. Beredningen av lagstiftningsärendet och förordningar fortsätter i Regeringskansliet.

Mot bakgrund av den pågående samhällsutvecklingen och de utmaningar som folkbildningen stått inför behöver målet för folkbildningspolitiken och syftena med statens stöd till folkbildningen ses över.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns behov av att ändra målet för folkbildningspolitiken och, om utredaren anser att det finns ett sådant behov, föreslå ett ändrat mål,

- analysera om det finns behov av att ändra syftena med statens stöd till folkbildningen och, om utredaren anser att det finns ett sådant behov, föreslå ändrade syften, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå indikatorer

Mål och syften för en verksamhet behöver regelbundet ses över och detsamma gäller för de indikatorer som syftar till att mäta måluppfyllelsen.

Regeringen redovisar årligen i budgetpropositionen till riksdagen måluppfyllelsen i verksamheten inom folkbildningen utifrån ett antal indikatorer. Indikatorerna är uppdelade utifrån de fyra syftena (se tabell 1).

Tabell 1 Nuvarande indikatorer i relation till folkbildningens syften

Syfte	Indikatorer
Demokrati	– antal folkhögskolor och studieförbund i landet
	– fördelning av folkhögskolor och studieförbund i landet
Påverkan och mångfald	– deltagare i folkhögskolekurs efter ålder och kön
	– unika studiecirkeldeltagare efter ålder och kön
	– andel utlandsfödda deltagare folkhögskolans långa kurser och i studiecirklar
	– andel deltagare med funktionsnedsättning i långa kurser resp. studiecirklar
Utbildning och bildning	– andel deltagare utan gymnasieutbildning
	– antal utfärdade betyg om grundläggande behörighet bland deltagare på folkhögskolans långa kurser
	– antal utfärdade intyg om avslutad eftergymnasial yrkesutbildning på särskild kurs
Kultur	– antal deltagare i folkhögskolors och studieförbunds kulturprogram
	– andel kvinnor respektive män i kulturprogram

Nuvarande indikatorer är inte helt ändamålsenliga

Statskontoret fick 2015 i uppdrag att utvärdera syftena med folkbildningen. Uppdraget kompletterades 2017 med ett tilläggsuppdrag vars fokus var att se över folkbildningens indikatorer. I Statskontoret

rapport lyfts bland annat att kvalitativa indikatorer för verksamheten saknas och att det inte går att följa utvecklingen över tid då befintliga indikatorer huvudsakligen mäter antal och andelar deltagande i olika typer av verksamhet. Enligt Statskontorets analys saknas dimensioner av demokratisyftet samt mångfalds- och påverkanssyftet i dagens indikatorsystem. Statskontoret lyfter också fram att ett indikatorsystem är en form av styrsignal som med tiden kan bli styrande för verksamhetens inriktning samt att det är önskvärt att indikatorerna bygger på uppgifter som redan samlats in för att minska den administrativa bördan.

Nya indikatorer behövs för att möta dagens behov av uppföljning

Indikatorerna utgör en styrsignal för folkbildningen och påverkar verksamheten. Indikatorerna måste spegla syftena med statens stöd till folkbildningen och om utredningen föreslår förändrade syften måste indikatorerna följaktligen ses över. En översyn av indikatorerna krävs även om utredaren inte föreslår någon förändring av syftena. Som Statskontoret påpekar saknas i dag kvalitativa indikatorer och det finns brister i hur vissa av syftena följs upp, t.ex. demokratisyftet och mångfalds- och påverkanssyftet. De befintliga indikatorerna för uppföljning av folkbildningen är inte heller möjliga att följa över tid. En översyn av indikatorerna behöver därför göras för att säkerställa en mer utförlig och allsidig uppföljning av folkbildningen. Indikatorerna behöver innehålla såväl kvantitativa som kvalitativa mått. Indikatorerna som föreslås ska vara möjliga att följa upp och anpassade utifrån syftena och omfatta såväl folkhögskolor som samtliga studieförbund. Vid utformningen av indikatorerna bör hänsyn tas till de behov och förutsättningar som finns inom folkbildningen så att syftet med förändringen uppfylls utan att skapa omotiverad administration. I arbetet behöver hänsyn också tas till att studieförbunden bedriver och rapporterar sin verksamhet på olika sätt och delvis har olika system för rapportering av verksamheten. Utredaren bör också i arbetet särskilt beakta Statskontorets rapport Folkbildningen – ett förslag till utvärderingsmodell utifrån syftena med statsbidraget (U2018/02542).

Utredaren ska därför

- göra en översyn av nuvarande indikatorer och föreslå kvantitativa och kvalitativa indikatorer för uppföljning av folkbildningen utifrån nuvarande eller reviderade mål och syften med statens stöd till folkbildningen, vilka ska vara möjliga att följa upp och omfatta såväl folkhögskolor som samtliga studieförbund.

Uppdraget att se över nuvarande modell för fördelning av statsbidrag till folkbildningen

Nuvarande styrning är tillitsbaserad

Stödet till folkbildningen reformerades 1991. Statens detaljstyrning av folkbildningen upphörde och ansvaret för att fördela statsbidrag till folkbildningen flyttades från Skolöverstyrelsen till den ideella föreningen Folkbildningsrådet. Folkbildningen fick en friare roll gentemot staten än vad den tidigare haft. Folkbildningsrådet fick förvaltningsuppgiften att fördela statsbidraget till folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan utifrån de övergripande syften som riksdagen beslutat. Regeringen konstaterade i propositionen Allas kunskap – allas bildning (prop. 2013/14:172) att detta innebär att en formell och principiell gräns mellan staten och folkbildningen upprätthålls. Modellen kallas självförvaltningsmodellen.

Utgångspunkten för den nuvarande styrningen av Folkbildningsrådet är att den är tillitsbaserad och regeringen styr inte verksamheten i detalj (prop. 1990/91:82). Den uppgift som Folkbildningsrådet enligt lagen (1976:1046) om överlämnade av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde har fått överlämnad till sig är uppgiften att pröva frågor om fördelning av statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor och studerandeorganisationer inom folkhögskolan. Liknande styrmodell finns även inom andra politikområden såsom statens stöd till idrotten och statens stöd till friluftsorganisationer. Styrningen av Folkbildningsrådet utgår från de mål och syften med statens stöd till folkbildningen som har fastställts av riksdagen och som finns angivna i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Statens medel till folkbildningen regleras i regleringsbrev för anslag 14:1–4 inom utgiftsområde 17. Regeringen

ger Folkbildningsrådet anvisningar för återrapportering av verksamheten i riktlinjer som beslutas av regeringen för varje år.

Folkbildningsrådet är en ideell organisation med tre medlemsorganisationer: Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Rörelsefolkhögskolornas Intresseorganisation (RIO) samt Studieförbunden i samverkan. Folkbildningsrådet har även rollen som företrädare för sina medlemmar. Det är medlemsorganisationerna som fastställer stadgarna för rådet. Regeringen tillsätter varken generalsekreterare eller styrelse för Folkbildningsrådet. Vissa allmänna villkor för statsbidraget anges i förordningen om statsbidrag till folkbildningen men de närmare villkoren för statsbidraget beslutas av Folkbildningsrådet. Regeringen styr inte närmare över hur stor del av statsbidraget som ska fördelas till folkhögskolor respektive studieförbund eller över hur mycket av anslag 14:1 som Folkbildningsrådet får använda för sina egna förvaltningskostnader. Det är Folkbildningsrådet som beslutar om fördelning av medlen mellan studieförbund och folkhögskolor samt hur stort bidrag varje studieförbund och folkhögskola ska få. För att ta del av statsbidraget till folkbildningen måste en folkhögskola eller ett studieförbund uppfylla kriterier som Folkbildningsrådet har fastställt. Folkbildningsrådet gör en prövning av om folkhögskolor eller studieförbund uppfyller dessa kriterier. Sedan 2007 är Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna inte medlem i Folkbildningsrådet. Medel fördelas via en särskild anslagspost från folkbildningsanslaget direkt till SISU, som fördelar statsbidraget vidare till sina distrikt. SISU styrs av regeringen på samma sätt som Folkbildningsrådet med riktlinjer för varje verksamhetsår.

Möjliggör den nuvarande modellen för fördelning av statsbidrag till folkbildningen den styrning och kontroll som krävs för att säkerställa att statsbidraget används på rätt sätt?

Modellen för styrning av folkbildningen har varit föremål för granskning av tidigare utredningar. Modellen har bland annat granskats av utredningarna Statens utvärdering av folkbildningen 1996, förkortad SUFO 96, som slutredovisade sina resultat i SOU 1996:159, Statens utvärdering av folkbildningen 2004, förkortad SUFO 2, som redovisade delbetänkandet SOU 2003:125 och sitt slutbetänkande i SOU 2004:30 och Folkbildningsutredningen som lämnade betänkandet SOU 2012:72.

Det problem med modellen som särskilt har lyfts av utredningarna är Folkbildningsrådets dubbla roller att dels fullgöra överlämnade statliga förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning i förhållande till sina medlemmar, dels som ideell förening företräda sina medlemmars intressen. De två statliga utvärderingarna som genomförts (SUFO 96 och SUFO 2) gjorde bedömningen att Folkbildningsrådet fungerade väl i sitt uppdrag som ideell organisation med myndighetsuppgifter. Statskontoret konstaterade i en rapport som genomfördes på uppdrag av den andra statliga utvärderingen (SUFO 2) att Folkbildningsrådet till synes framgångsrikt hanterat den dubbla rollen att vara i myndighets ställe och samtidigt fullgöra medlemsuppgifter. Statskontoret sammanfattar i sin analys de utmaningar som modellen har stått inför de senaste åren med att ange att ett syfte med att överlämna offentliga förvaltningsuppgifter till en ideell förening är att utnyttja de demokratiska strukturer som manifesterar en ideell förening. Enligt Statskontoret kan det dock också komma att strida mot behovet av att – i fråga om myndighetsuppgifter – kunna tillämpa auktoritära beslutsprinciper.

Regeringen har i flera propositioner bedömt att nuvarande modell inte ska ändras (prop. 1997/98:115, prop. 2005/06:192 och prop. 2013/14:172). Samtidigt har regeringen konstaterat att Folkbildningsrådets båda uppdrag ställer stora krav på rådets styrelse och rådets anställda att kunna kombinera sina båda roller. För att möta sin myndighetsuppgift måste styrelsen ibland ta kontroversiella beslut vars sakliga innehåll inte delas av alla (prop. 1997/98:115).

Vidare har Riksrevisionen bland annat granskat folkbildningen 2004 (RiR 2004:15) och 2011 (RiR 2011:12). Riksrevisionen konstaterar 2004 att det övergripande offentligrättsliga regelverket inte med automatik är tillämpligt när ideella organisationer agerar i myndighets ställe. I granskningen från 2011 lyfter Riksrevisionen att regeringen bör ställa tydligare krav på Folkbildningsrådets myndighetsutövning. Riksrevisionen ser flera problem som kan bidra till att folkbildningen konserveras så att Folkbildningsrådets legitimitet att agera i myndighets ställe försvagas. Formerna för hur studieförbund och folkhögskolor som ska anses vara statsbidragsberättigade utses är ett sådant problem. Folkbildningsrådet har inte kunnat tillgodose riksdagens intentioner att i större utsträckning basera bidragsfördelningen på kvalitativa kriterier. En fördelning av statsbidraget som i högre utsträckning baseras på en värdering av studieförbundens verksamhet

ställer större krav på Folkbildningsrådets beslutsförmåga vad gäller saklighet och transparens.

Tidigare bedömningar i utredningar och propositioner av Folkbildningsrådets dubbla roller att dels fullgöra överlämnade statliga förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning i förhållande till sina medlemmar, dels som ideell förening företräda sina medlemmars intressen, har varit att modellen för styrning av statsbidraget till folkbildningen har fungerat, men att risker för lojalitetskonflikter finns. Under de senaste åren har självförvaltningsmodellen kritiserats då det har framkommit att fusk och felaktigheter har förekommit i studieförbundens verksamhet. Folkbildningsaktörernas förmåga att följa upp och kontrollera medlens användning har ifrågasatts.

Regeringen har förstärkt kraven på återrapportering i riktlinjerna till Folkbildningsrådet med anledning av fusk och felaktigheter inom studieförbunden och redovisning av statsbidraget. Folkbildningsrådet och studieförbunden har vidtagit en rad åtgärder för att komma till rätta med fusk och felaktigheter. Folkbildningsrådet redovisade i en särskild rapport i april 2022 det fortsatta arbetet med de åtgärder som presenterades i den särskilda rapporten som rådet lämnade till Regeringskansliet i april 2021.

Under 2021 har Riksrevisionen inlett en ny granskning av folkbildningen som inriktas på kontrollen och uppföljningen av statens stöd till studieförbunden. Riksrevisionens rapport är planerad till september 2022. Folkbildningsrådets medlemsorganisationer har också låtit utvärdera Folkbildningsrådets verksamhet (Utvärdering av Folkbildningsrådets förnyade uppdrag, december 2020). Nuvarande modell för fördelning av statsbidrag till folkbildningen innebär en begränsad styrning av bidraget och dess användning från statens sida. Det finns därför anledning att se över om regeringen i ökad utsträckning bör styra statsbidraget till studieförbund och folkhögskolor. Processen för att ge folkbildningen möjligheter att ta del av insatser kompliceras vidare av att Folkbildningsrådet är en ideell organisation och inte en statlig myndighet, då det innebär att uppdrag inte kan läggas på organisationen, utan bara återrapporteringskrav. Nuvarande modell innebär begränsningar för regeringen att kunna styra vid exempelvis kriser. Folkbildningens möjlighet att kunna bidra inom andra politikområden kan därmed begränsas. Det behövs mot denna bakgrund en analys av om nuvarande modell för styrning och fördelning av statsbidraget är ändamålsenlig. Syftet med styrningen ska vara att säkerställa att

den verksamhet som bedrivs följer syftena med folkbildningen, att medel hanteras enligt gällande regelverk och att användningen av medel ska kunna följas upp och granskas samtidigt som folkbildningens potential tas tillvara.

Utredaren ska därför

- analysera om nuvarande modell för styrning och fördelning av statsbidraget till folkbildningen är ändamålsenlig och bör behållas, eventuellt med ändrad styrning, eller om det finns behov av en förändrad modell.

Om utredaren kommer fram till att nuvarande modell bör behållas ska utredaren

- se över om regeringen i större utsträckning bör styra statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund.

Om utredaren kommer fram till att det finns ett behov av en förändrad modell ska utredaren

- analysera hur en förändrad modell bör utformas samt föreslå en modell för styrning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda hur uppföljning, kontroll och granskning av folkbildningen säkerställs

Hur ska en regelbunden uppföljning av folkbildningsverksamheten utformas?

I samband med reformeringen av stödet till folkbildningen 1991 konstaterade regeringen i propositionen om folkbildning (prop. 1990/91:82) att Folkbildningsrådet gör en uppföljning av den verksamhet som bedrivs med statsbidrag och utvärderar verksamheten och att staten tar del av rådets utvärdering men också gör en egen bedömning av materialet som utgångspunkt bl.a. för framtida resurstilldelning. Regeringen ansåg att det också finns anledning att bedriva ett utvärderingsarbete som är helt frikopplat från det som folkbildningen själv ska bedriva. Det kunde enligt regeringen ske genom att regeringen lägger ut tidsbegränsade uppdrag till t.ex. en särskild utredare eller

en forskningsinstitution. Regeringen ansåg att statens fördjupade utvärdering av folkbildningen borde genomföras vart tredje år. Sedan dess har tre utredningar tillsatts inom kommittéväsendet (Statens utvärdering av folkbildningen 1996, förkortad SUFO 96, som slutredovisade sina resultat i SOU 1996:159, Statens utvärdering av folkbildningen 2004, förkortad SUFO 2, som redovisade delbetänkandet SOU 2003:125 och sitt slutbetänkande i SOU 2004:30 och Folkbildningsutredningen, som lämnade betänkandet SOU 2012:72). Ett uppdrag att utvärdera folkbildningen har även getts till Statskontoret 2014.

Huvuddelen av den uppföljning och utvärdering som har genomförts har dock Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna själva ansvarat för.

I propositionen Allas kunskap – allas bildning (prop. 2013/14:172) gjorde regeringen bedömningen att det med hänsyn till det omfattande stödet till folkbildningen och folkbildningens viktiga roll i samhället var angeläget att mer regelbundet än tidigare utvärdera den verksamhet som anordnas av folkhögskolor och studieförbund med stöd av statsbidraget. Regeringen bedömde att utvärdering av folkbildningen skulle ske regelbundet och systematiskt med några års mellanrum och av oberoende aktörer. Regeringen föreslog att statliga myndigheter skulle ansvara för utvärderingen av folkbildningen. Vidare föreslog regeringen att den föreslagna utvärderingsmodellen borde prövas under en femårsperiod och därefter borde regeringen ta ställning till modellens ändamålsenlighet och hur det fortsatta arbetet för uppföljning och utvärdering ska bedrivas. I propositionen gjorde regeringen också bedömningen att Statskontoret borde ges ett första uppdrag att utvärdera folkbildningen.

Regeringen gav ett omfattande uppdrag till Statskontoret 2014 att genomföra en samlad utvärdering av folkbildningen utifrån de fyra syftena med statsbidraget till folkbildningen. Statskontorets slutrapport redovisades våren 2018 (En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget, Statskontoret 2018:10). Statskontoret lämnade också förslag till modell för utvärdering samt förslag på möjliga utförare av uppdraget. Dessutom presenterades ett indikatorsystem (Statskontorets rapport Folkbildningen – ett förslag till utvärderingsmodell utifrån syftena med statsbidraget, U2018/02542). Sedan dess har Statskontoret även fått i uppdrag år 2019 att utreda insatserna Svenska från dag ett, Vardagssvenska och Uppsökande motiverande studieförbundsinsatser (Utvärdering av folkbildnings-

insatser för asylsökande och utrikes födda kvinnor, Statskontoret 2020:2). Som tidigare nämnts har även delar av statsbidraget till folkbildningen granskats av Riksrevisionen.

Statens stöd till folkbildningen uppgår år 2022 till nästan fem miljarder kronor. Hur stödet får användas framgår av förordningar, regleringsbrev och riktlinjer, Folkbildningsrådets villkor för statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor samt SISU:s anvisningar till distrikten. Det är viktigt att säkerställa att offentliga medel används korrekt och att stödet går till verksamhet som uppfyller syftet med stödet. Behoven av kontroll har ökat. För att säkerställa detta behövs en regelbunden utvärdering och uppföljningen av statens stöd till folkbildningen. Det saknas i dagsläget ett system för hur en extern utvärdering av statens stöd till folkbildningen ska ske långsiktigt. Uppföljning ska säkerställa att statens bidrag används enligt folkbildningens syften. Det krävs därför att en modell för regelbunden uppföljning införs. Utformningen av en modell måste göras utifrån den styrmodell som utredaren har i uppdrag att föreslå så att en logisk och funktionell helhet skapas. Hur modellen för uppföljning bör utformas kommer att skilja sig åt beroende på om den nuvarande modellen med en ideell organisation som fördelar medel behålls eller om annan styrmodell för folkbildningen föreslås av utredaren. För att modellen ska kunna genomföras kommer utredaren att behöva ta fram och föreslå en struktur för uppföljningen som tar sin utgångspunkt i föreslagen styrmodell för folkbildningen.

Utredaren ska därför

- föreslå en modell för regelbunden uppföljning av statsbidraget till folkbildningen, som tar sin utgångspunkt i föreslagen modell för förvaltning av medel, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur säkerställs en extern revision av folkbildningen?

Frågan om att säkerställa statens kontroll av fördelning av statsbidrag till folkbildningen har aktualiserats till följd av fusk och felaktigheter inom studieförbunden. Ett sätt för staten att få insyn i arbetet med fördelning av statsbidraget och kunna utöva denna kontroll är att utse revisorer. I samband med att Folkbildningsrådet bildades angav regeringen i propositionen om folkbildning från 1991 att

Folkbildningsrådets redovisning och förvaltning årligen skulle granskas av Riksrevisionsverket. Genom Riksrevisionsverkets medverkan vid revisionen av rådets verksamhet tillförsäkrades staten insyn i rådets arbete. Det framgår av 17 § förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen att staten ska ges möjlighet att utse en revisor i Folkbildningsrådet. Staten utsåg en revisor i Folkbildningsrådet fram till 2003, då Riksrevisionsverket upphörde och Riksrevisionen bildades. Därefter har staten inte utsett någon revisor i rådet. Enligt Riksrevisionsverkets instruktion hade myndigheten i uppdrag att utse revisorer i bolag, stiftelser och andra organisationer i enlighet med vad som anges i bolagsordningar, stiftelseförordnanden, stadgar eller särskilda beslut.

Sedan Riksrevisionen bildades 2003 finns inte något utpekat system för staten att utse revisor i sådana organ som får statsbidrag och kan granskas av Riksrevisionen genom effektivitetsrevision. Riksrevisionen är inte en myndighet under regeringen som regeringen kan ge uppdrag till. I propositionen som föregick bildandet av Riksrevisionen konstaterade regeringen att frågan om att sträcka ut revisionen till att omfatta även årlig revision av sådana organ som har tagit emot statliga bidrag med redovisningsskyldighet m.m. inte är helt okomplicerad mot bakgrund av att regeringen inte får lägga uppdrag på Riksrevisionen. Regeringen ansåg att för det fall behov skulle finnas av en sådan utvidgning borde frågan utredas i särskild ordning (prop. 2001/02:190 s. 83). Frågan har inte utretts närmare.

Frågan om staten kan tillsätta en extern revisor i Folkbildningsrådet har aktualiserats under senare år och riksdagen avvaktar regeringens beredning av frågan. I en skrivelse från Studieförbunden i samverkan, Rörelsefolkhögskolornas Intresseorganisation och Folkhögskoleföreningen för regionägda folkhögskolor som kom in till Utbildningsdepartementet den 17 mars 2021 ställdes krav på regelbunden utvärdering av folkbildningen och att staten ska utse en revisor i Folkbildningsrådet (U2021/01707).

Även om olika delar av statsbidraget till folkbildningen har granskats av både Riksrevisionen och Statskontoret saknas det i dagsläget ett system för hur en extern revision av statens stöd till folkbildningen ska ske. Denna fråga aktualiseras både om utredaren föreslår att nuvarande modell med Folkbildningsrådet som fördelar statsbidraget ska bestå och om uppgiften skulle ges till annan ideell organisation. Staten ska ha insyn och möjlighet till kontroll för att kunna

säkerställa att statens bidrag till folkbildningen används så som avsetts. Det är därför angeläget att frågan utreds för att säkerställa långsiktig extern revision av folkbildningen. Hur modellen för revision bör utformas kommer att skilja sig åt beroende på om den nuvarande modellen med en ideell organisation som fördelar medel behålls eller om annan styrmodell för folkbildningen föreslås av utredaren. Om utredaren föreslår att Folkbildningsrådet eller en annan organisation som inte är en myndighet ska fördela statsbidraget till folkbildningen behöver en modell för statlig medverkan vid revision av folkbildningen fastställas.

Om utredaren föreslår att Folkbildningsrådet eller en annan organisation som inte är en myndighet ska fördela statsbidraget till folkbildningen ska utredaren därför

- analysera hur en extern revision av verksamheten med fördelning av statsbidraget till folkbildningen kan möjliggöras,
- föreslå en modell för revision av verksamheten med fördelning av statsbidraget till folkbildningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt redogöra för de organisatoriska konsekvenserna av förslagen och konsekvenserna av förslagen för studieförbund och folkhögskolor. Alternativa lösningar som har övervägts men valts bort ska redovisas, liksom skälen för det.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska särskilt beakta det arbete som har genomförts inom ramen för Demokrativillkorsutredningen och det pågående arbetet med införande av ett enhetligt demokrativillkor för civilsamhället, Riksrevisionens granskning av uppföljning och kontroll av statens stöd till studieförbunden och Statskontorets utvärdering av folkbildningen och förslag till indikatorer samt andra

relevanta rapporter från folkbildningens aktörer. Vidare ska utredaren beakta Folkbildningsrådets och studieförbundens vidtagna åtgärder med anledning av fusk och felaktigheter. Utredaren ska inhämta synpunkter från Folkbildningsrådet, Rörelsefolkhögskolornas Intresseorganisation, Offentligägda folkhögskolors intresseorganisation, Sveriges Kommuner och Regioner, Studieförbunden i samverkan, Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna, berörda myndigheter och organisationer, bland annat de som företräder folkbildningens målgrupper.

Uppdraget ska redovisas senast den 19 februari 2024.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:130

Tilläggsdirektiv till utredningen om Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden (U 2022:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 14 september 2023

Ändring av uppdraget

Regeringen beslutade den 7 juni 2022 kommittédirektiv om styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden (dir. 2022:75).

Regeringen remitterade den 26 april 2023 en promemoria med förslag om ökat statligt inflytande över statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund (U 2023/01468). Utredaren ska därför inte längre se över om regeringen i större utsträckning bör styra statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund.

Även i övrigt ändras deluppdraget att se över nuvarande modell för fördelning av statsbidrag till folkbildningen. Utredaren ska nu i stället bl.a.

- analysera nuvarande modell för styrning och fördelning av statsbidrag till folkbildningen i syfte att göra den mer ändamålsenlig, transparent och förutsägbar samt minska risken för fusk och felaktigheter, och
- inom ramen för denna analys, överväga om styrningen och medelstilldelningen helt eller delvis ska hanteras av en eller flera befintliga myndigheter i stället för av Folkbildningsrådet och redovisa sådana alternativ.

Uppdraget att utreda hur uppföljning, kontroll och granskning av folkbildningen säkerställs utvidgas. Utredaren ska nu även

- föreslå hur kontroll och granskning av användningen av statsbidragen kan stärkas på alla nivåer inom folkbildningen.

Därutöver tillkommer ett uppdrag att utreda återtag och återbetalning av statsbidrag. Utredaren ska i denna del bl.a.

- föreslå villkor för återbetalning av statsbidrag som inte har använts av en folkhögskola eller ett studieförbund inom ett budgetår.

Utredningstiden förlängs. Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredaren redovisa sitt uppdrag senast den 19 februari 2024. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 14 juni 2024.

Uppdraget att se över nuvarande modell för fördelning av statsbidrag till folkbildningen

Det behöver övervägas om en eller flera myndigheter ska fördela statsbidrag till folkhögskolor och studieförbund

Den ideella föreningen Folkbildningsrådet har sedan 1991 ansvar för att fördela och följa upp statsbidrag till folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan. Den statliga styrningen av statsbidragen är begränsad och har sedan 1991 präglats av hög grad av tillit (se propositionen om folkbildning, prop. 1990/91:82). Inom dagens självförvaltningsmodell har Folkbildningsrådet både rollen att företräda sina medlemmar, som representerar studieförbund och folkhögskolor, och att utföra förvaltningsuppgifter genom fördelning och uppföljning av statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor.

Under de senaste åren har självförvaltningsmodellen kritiserats efter att bl.a. flera fall av fusk och felaktigheter har upptäckts i studieförbundens verksamheter. Folkbildningsrådet och studieförbunden har till följd av detta vidtagit ett antal åtgärder. Genom dessa händelser med fusk och felaktigheter har behovet av en ökad transparens, effektivitet och förutsägbarhet i styrning ochfördelning av statsbidrag till folkbildningen blivit tydligt. Även Riksrevisionen anger i sin rapport Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning

ning (RiR 2022:20), som initierades med anledning av att fusk och felaktigheter upptäckts, att det finns brister i alla led av kontrollen och uppföljningen av statsbidraget. Riksrevisionens övergripande bedömning är att såväl kontrollen av, som transparensen i, hur statsbidraget hanteras och används av studieförbunden behöver stärkas väsentligt. Riksrevisionen konstaterar bl.a. att det finns betydande utmaningar för ett effektivt kontrollsystem inom den nuvarande förvaltningsmodellen för folkbildningen, eftersom modellen innebär att folkbildningens aktörer granskar sig själva.

Som nämnts innebär den nuvarande modellen för fördelning av statsbidrag begränsade möjligheter för regeringen att styra och kontrollera statsbidragens användning. Om statsbidragen i stället skulle fördelas av en myndighet skulle regeringen ha fler verktyg till sitt förfogande i syfte att förebygga felaktig användning av statsbidragen och för att kunna agera då fusk och felaktigheter upptäcks. Inom dagens självförvaltningsmodell finns det dessutom risk för lojalitetskonflikter eftersom Folkbildningsrådet både har rollen att företräda folkbildningen och att utföra förvaltningsuppgifter. Omen myndighet skulle fördela statsbidragen till folkbildningen skulle ansvarsfördelningen tydliggöras och risken för bl.a. sådana lojalitetskonflikter minska.

Sammantaget behöver förtroendet för hanteringen av statsbidragen stärkas väsentligt. Modellen för styrning och fördelning av statsbidrag till folkbildningen behöver bli mer transparent och förutsägbar. Det behöver därför ingå i uppdraget att överväga om medelstilldelningen ska hanteras av en eller flera myndigheter och hur Folkbildningsrådets roll i så fall skulle förändras.

Det behöver även ses över hur statsbidrag fördelas till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet

Sedan 2007 fördelar och följer Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna (SISU) upp statsbidrag till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet. I propositionen Lära, växa, förändra – Regeringens folkbildningsproposition (prop. 2005/06:192) bedömde regeringen att det borde prövas att kanalisera statens stöd till idrottens studie- och bildningsverksamhet direkt till idrotten, i stället för via Folkbildningsrådet. Regeringen gjorde denna bedömning bl.a. mot bakgrund av svårigheterna att skilja på folkbildning och mer traditionell ledar- och utbildningsverksamhet inom idrotten. Som idrottens studie-

förbund har SISU ett nära band till Riksidrottsförbundet (RF). Sedan 2020 är t.ex. RF och SISU en gemensam organisation på distriktsnivå.

Efter riksdagens beslut om budgetpropositionen för 2007 infördes ett särskilt verksamhetsstöd direkt till SISU (prop. 2006/07:1 utg.omr. 16, bet. 2006/07:UbU1, rskr. 2006/07:54). Uppgiften att pröva frågor om fördelning av statsbidrag till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet har överlämnats till SISU genom 8 § lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde. Regeringen beslutar om ett särskilt verksamhetsstöd direkt till SISU via en särskild anslagspost under anslaget 14:1 Bidrag till folkbildningen i regleringsbrevet för anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17. Villkoren för bidraget som fördelas av SISU regleras i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Regeringen ger varje år SISU riktlinjer med anvisningar för återrapportering av verksamheten. Regeringens möjligheter att styra SISU är, liksom när det gäller Folkbildningsrådet, begränsade och utgår ifrån den tillitsbaserade självförvaltningsmodellen för statsbidrag till folkbildningen.

Inom ramen för en översyn av modellen för fördelning av statsbidrag till folkhögskolor och studieförbund finns det behov av att även analysera om styrningen och fördelningen av statsbidraget till SISU är ändamålsenlig och effektiv. Både bidraget till SISU och bidraget som Folkbildningsrådet fördelar till folkhögskolor och studieförbund utgår från anslaget för bidrag till folkbildningen i statens budget. Om det finns ett behov av en förändrad modell för fördelningen av statsbidrag till folkhögskolor och studieförbund behöver det, även av det skälet, ses över om ordningen för fördelningen av det särskilda verksamhetsstödet till SISU kan kvarstå eller behöver ändras.

Hur bör en ändamålsenlig och effektiv modell för fördelning av statsbidrag till folkbildningen utformas?

Folkbildningens olika verksamheter är viktiga för Sverige. Folkhögskolor och studieförbund utgör en betydelsefull del av det civila samhället. Det civila samhället som en central del av demokratin behöver värnas. Således är det viktigt att förtroendet för folkbildningens aktörer och verksamheter återupprättas och kan upprätthållas över tid. Som framgår ovan finns det dock brister inom dagens självförvaltningsmodell för fördelning av statsbidrag till folkbildningen. Utredaren

har därför enligt de ursprungliga direktiven i uppdrag att bl.a. se över nuvarande modell för fördelning av statsbidrag till folkbildningen. I detta uppdrag ingår att analysera om nuvarande modell för styrning och fördelning av statsbidraget till folkbildningen är ändamålsenlig och bör behållas, eventuellt med ändrad styrning, eller om det finns behov av en förändrad modell. Om utredaren kommer fram till att nuvarande modell bör behållas ska utredaren se över om regeringen i större utsträckning bör styra statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund. Om utredaren kommer fram till att det finns ett behov av en förändrad modell ska utredaren analysera hur en förändrad modell bör utformas, föreslå en modell för styrning och lämna nödvändiga författningsförslag.

Eftersom regeringen den 26 april 2023 remitterade en promemoria med förslag om ökat statligt inflytande över statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund (U 2023/01468) ska utredaren inte längre se över om regeringen i större utsträckning bör styra statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund.

Uppdraget att se över nuvarande modell för fördelning av statsbidrag till folkbildningen ändras även på så sätt att utredaren i stället ska

- analysera nuvarande modell för styrning och fördelning av statsbidrag till folkbildningen i syfte att göra den mer ändamålsenlig, transparent och förutsägbar samt minska risken för fusk och felaktigheter,
- inom ramen för denna analys, överväga om styrningen och medelstilldelningen helt eller delvis ska hanteras av en eller flera befintliga myndigheter i stället för av Folkbildningsrådet, och redovisa sådana alternativ,
- vid redovisningen av alternativ där en eller flera statliga myndigheter helt eller delvis ansvarar för styrning och fördelning av statsbidrag till folkbildningen, även redovisa vilka uppgifter respektive alternativ innebär att myndigheten eller myndigheterna ska ha,
- redovisa för- och nackdelar med de alternativ som analyserats,
- föreslå en lämplig gemensam modell, eller olika modeller, för styrning och fördelning av statsbidrag till folkhögskolor och studieförbund respektive idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda hur uppföljning, kontroll och granskning av folkbildningen säkerställs

Kontrollen och granskningen av statsbidragens användning behöver stärkas

Folkbildningsrådet och SISU har ansvar för att följa upp och utvärdera verksamhet som finansieras av statsbidraget till folkbildningen (15 § förordningen om statsbidrag till folkbildningen). Utöver denna uppföljning och utvärdering har regeringen vid flera tillfällen sedan självförvaltningsmodellen infördes beslutat om utredningar inom kommittéväsendet och gett olika uppdrag till Statskontoret att utvärdera folkbildningen (se t.ex. Folkbildningen – en utvärdering [SOU 1996:159], Folkbildning i brytningstid [SOU 2004:30], Folkbildningens samhällsvärden – en ny modell för statlig utvärdering [SOU 2012:72] och En folkbildning i tiden – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget [Statskontoret 2018:10]).

Kontrollsystemet för statsbidragen har under lång tid varit tillitsbaserat och utgått från att folkbildningens aktörer tar ansvar för sin egen verksamhet. Folkbildningsrådet ansvarar för att genom uppföljning säkerställa att studieförbund och folkhögskolor utför den egna kontrollen så att felaktigheter så långt som möjligt förebyggs, upptäcks och rättas till. Inom SISU finns en centralt utformad kontrollfunktion. Uppföljning och kontroll sker även på regional nivå. Studieförbund och folkhögskolor samarbetar årligen med ett stort antal medlemsorganisationer och andra samverkanspartner i genomförandet av den statsbidragsfinansierade verksamheten. Uppföljning, kontroll och granskning av statsbidragens användning sker därmed inom ett komplext system på flera olika nivåer – lokalt, regionalt och centralt. Riksrevisionen har konstaterat att det finns betydande utmaningar inom ramen för nuvarande kontrollsystem.

Förtroendet för folkbildningens aktörer och verksamheter behöver återupprättas. Stärkt kontroll och granskning av användningen av statsbidragen är centralt i detta arbete. Det behöver säkerställas att det finns villkor och rutiner för statsbidragens användning som skapar goda förutsättningar för en korrekt användning av statsbidragen. Samtidigt behöver det finnas en granskning som effektivt fångar upp när statsbidrag använts felaktigt. Utmaningar med kontroll och granskning av användningen av statsbidraget kvarstår oavsett om nuvarande självförvaltningsmodell behålls, eventuellt med ändrad styrning, eller

om en eller flera myndigheter helt eller delvis tar över ansvaret för statsbidrag till folkbildningen.

Utredaren ska enligt de ursprungliga direktiven föreslå en modell för regelbunden uppföljning av statsbidraget till folkbildningen, som tar sin utgångspunkt i föreslagen modell för förvaltning av medel, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredarens uppdrag i denna del utvidgas. Utredaren ska nu också, med utgångspunkt i den eller de modeller som utredaren föreslår för styrning och fördelning av statsbidrag till folkbildningen,

- föreslå hur kontroll och granskning av användningen av statsbidragenkan stärkas på alla nivåer inom folkbildningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda återtag och återbetalning av statsbidrag

Staten ska kunna återta statsbidrag som har återkrävts

I syfte att stärka Folkbildningsrådets ställning och förbättra dess möjligheter att verka för en stärkt kvalitetssäkring av verksamheten föreslog regeringen i folkbildningspropositionen (prop. 2005/06:192) att Folkbildningsrådet skulle ges befogenhet att återkalla statsbidrag som betalats ut till ett studieförbund eller en folkhögskola om verksamheten inte är förenlig med statens syften med statsbidraget. Det föreslogs också att rådet skulle ges en rätt att omfördela medel som återkallats.

Folkbildningsrådets och SISU:s rätt att helt eller delvis kräva tillbaka ett statsbidrag regleras i 16 § förordningen om statsbidrag till folkbildningen. Folkbildningsrådets och SISU:s möjlighet att återkräva statsbidrag är ett viktigt sanktionsverktyg för att motverka fusk och felaktigheter. Någon särskild reglering av rätten till omfördelning har däremot inte införts. Folkbildningsrådet och SISU beslutar hur återkrävda medel ska hanteras.

Regeringen har inom dagens självförvaltningsmodell inte möjlighet att återta statsbidrag som Folkbildningsrådet eller SISU har återkrävt. De senaste årens händelser där bl.a. flera fall av fusk och felaktigheter upptäckts i studieförbundens verksamheter har dock synliggjort dels behov av en ökad kontroll och transparens när det gäller statsbidragens användning, dels att det bör vara möjligt för staten att återta statsbidrag.

Bland annat lyfter Riksrevisionen i granskningen av statsbidraget till studieförbunden att det finns anledning för regeringen att överväga att ta tillbaka statsbidrag som rådet har återkrävt (RiR 2022:20). Ifall en myndighet skulle ta över ansvaret för att styra och fördela statsbidrag till folkbildningen finns det redan en väl etablerad praxis om hur statsbidrag återtas. Det finns därför inget behov av att utreda den frågan.

Om däremot utredaren kommer fram till att nuvarande modell för styrning och fördelning av statsbidrag till folkhögskolor och studieförbund respektive idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet bör behållas ska utredaren

- föreslå en ordning för återtagande av statsbidrag som beslutande organ har återkrävt enligt någon av de grunder för återbetalningsskyldighet som anges i förordningen om statsbidrag till folkbildningen och som ska motsvara vad som gäller för statliga myndigheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Återbetalning av statsbidrag som inte utnyttjats före årets slut behöver ses över

Anslaget för bidrag till folkbildningen i statens budget disponeras av Kammarkollegiet, som betalar ut bidraget till Folkbildningsrådet respektive SISU i enlighet med villkor i det årliga regleringsbrevet för anslagen (se t.ex. regleringsbrevet för 2023, U2022/04058). Det finns inga villkor angivna i regleringsbrevet när det gäller vad som ska ske med medel som inte har använts under året. Detta är inte unikt för folkbildningen, utan förekommer även när det gäller andra statsbidrag till civilsamhället.

Medel som inte har utnyttjats under ett budgetår återgår därmed inte till staten. Folkbildningsrådet och SISU kan spara statsbidrag som inte har utnyttjats till kommande år. Utifrån de villkor som Folkbildningsrådet respektive SISU beslutar om för statsbidragens användning kan i nästa led enskilda folkhögskolor, studieförbund och distrikt för SISU:s del spara statsbidrag som inte har utnyttjats för verksamhet till kommande år.

Avsaknaden av en reglering av återbetalning av statsbidrag till folkbildningen som inte utnyttjats före årets slut skapar en flexibilitet i finansieringen av folkbildningens verksamheter för såväl folkhögskolor och studieförbund, som för regeringen. Regeringen har t.ex. använt sig av denna flexibilitet under 2015 då ett stort antal flyktingar kom till Sverige och folkbildningen tillfördes medel med kort varsel mot årets slut som även avsåg att kunna användas under efterföljande år (propositionen Extra ändringsbudget för 2015, prop. 2015/16:47). Samtidigt försvårar denna flexibilitet regeringens möjligheter att kontrollera och följa upp hur statsbidragen använts. Utifrån den redovisning som regeringen i dag får in från Folkbildningsrådet och SISU går det inte att följa användningen av de statsbidrag som har sparats från tidigare år.

Transparensen kring hur statsbidragen används behöver öka oavsett vilken aktör som föreslås få ansvar för fördelning av statsbidragen. Den fråga som behöver ses över i detta sammanhang är om enskilda studieförbund och folkhögskolor bör återbetala statsbidrag som inte har använts för verksamhet under året och villkor för detta.

Utredaren ska därför nu också, med utgångspunkt i den eller de modeller som utredaren föreslår för styrning och fördelning av statsbidrag till folkbildningen,

- redovisa för- och nackdelar med att statsbidrag som inte har använts av en folkhögskola eller ett studieförbund inom ett budgetår återbetalas till det eller de organ som utredaren föreslår ska ha uppgiften att fördela statsbidrag till folkbildningen,
- föreslå villkor för sådan återbetalning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver det som anges i kommittéförordningen (1998:1474) och dir. 2022:75 ska utredaren särskilt redogöra för ekonomiska konsekvenser av de olika alternativ som utredaren redovisar. Med beaktande av folkbildningens betydelse för det civila samhället ska utredaren redogöra för eventuella konsekvenser av förslagen för civilsamhällets självständighet och möjlighet att bidra till ett demokratiskt samhälle.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utöver vad som framgår av dir. 2022:75 ska utredaren beakta det arbete som Statskontoret bedriver inom ramen för uppdraget att kartlägga och analysera arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer (Fi2022/03248).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 14 juni 2024.

(Utbildningsdepartementet)

Internationella samarbeten[1]

Den svenska folkbildningen har tydliga kopplingar till en gemensam nordisk historia och folkbildning som idé betraktats ofta som något unikt nordiskt[2]. I avsnitt 4.1.2 beskrivs kort folkbildningen i de nordiska länderna. Även de svenska folkbildningsaktörernas nuvarande internationella samarbeten har en tydlig nordisk dimension. Flera studieförbund och folkhögskolor har aktiva kontakter, samarbeten, nätverk och utbyten med motparter i andra nordiska länder. Ofta har dessa band ursprung i studieförbundens eller rörelsefolkhögskolornas medlemsorganisationer.

Det finns ett flertal samarbetsorganisationer i Norden, såsom ABF Norden, Folkbildning i Norden, Nordiska Folkhögskolerådet, Nordiskt nätverk för vuxnas lärande och Förbundet Nordisk Vuxenupplysning.

Nordiskt nätverk för Vuxnas Lärande (NVL)[3] skapades på uppdrag av Nordiska ministerrådet för att fungera som en mötesplats och erfarenhetsutbyte mellan policy och praxis inom nordisk folkbildning och vuxenutbildning. Syftet är att främja dialog, samarbete och utveckling.

Svensk folkbildning samarbetar också i bredare internationella sammanhang. De två viktigaste organisationerna är European Association for the Education of Adults, EAEA och International Council for Adult Education, ICAE.

EAEA[4] med 120 medlemmar i 43 länder verkar för att stärka och synliggöra vuxenutbildningens och folkbildningens roll och uppgifter i Europa, både inom och utom EU. En viktig framgång i arbetet för att påverka EU-systemet är att det icke-formella lärande som

[1] Avsnittet bygger delvis på samtal med representanter från folkbildningsorganisationer.
[2] Se till exempel Björkman, Thomas (2017). *The Nordic Secret.*
[3] För Sveriges del deltar Statens skolverk och Folkbildningsrådet.
[4] Svenska medlemmar i EAEA är Studieförbunden i samverkan, Folkbildningsrådet, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO), Sveriges Lärare Folkhögskola.

folkbildningen är en del av, också omfattas av utbytesprogrammet Erasmus+. EU:s nya Agenda for Adult Learning, är ett annat fokusområde för EAEA. Agendan betonar vuxenutbildningens roll för aktivt medborgarskap, lokalt engagemang och samarbete mellan olika sektorer, till exempel civilsamhället.[5]

ICAE[6] som omfattar 800 föreningar i fler än 75 länder, är i sin tur kopplat till internationella organ som UNESCO, ECOSOC och UNEP. Det som är gemensamt för medlemmarna i dessa internationella samarbeten är att de är organisationer som arbetar med civilsamhällesstyrd icke-formell vuxenutbildning.

Det finns ett ökat internationellt intresse för frågor som tangerar folkbildningstraditionen. Dels utifrån civilsamhällets behov, dels utifrån behovet av livslångt lärande och icke-formell utbildning i en tid av föränderlig arbetsmarknad. I Unescos rekommendation om vuxnas lärande[7] betonas såväl grundläggande utbildning och yrkesutbildning som aktivt medborgarskap. UNESCO:s Marrakech Framework for Action[8] verkar för att stärka rätten till livslångt lärande, såväl informellt som icke formellt och formellt, bland annat mot bakgrund av Agenda 2030.

Det finns runt om i världen initiativ som liknar studieförbunden. Det är dock vanligare med kortsiktig projektfinansiering än det mer långsiktigt syftande stöd som ges till folkbildning i Sverige och som ger större oberoende och mindre utsatthet för politiska svängningar.

I internationella sammanhang finns frågor som har direkt påverkan på svensk folkbildning och dess deltagare. Ett ökat samarbete kring certifiering och validering för det icke formella lärandet kan gynna såväl integrationen av de som kommer nya till Sverige, som deltagare i svensk folkbildning som vill söka sig till jobb och studier i andra länder. Grundprincipen i validering är att man inte ska behöva utbilda sig i samma sak två gånger. Det innebär att en kurs på folkhögskola ska kunna valideras för den som vill söka sig utanför Sveriges gränser och den som gått på icke formell utbildning i annat land ska kunna få den validerad i Sverige. Mot bakgrund av detta finns skäl för Sverige att arbeta internationellt för validering, och certifiering

[5] EAEA, The New European Agenda for Adult Learning (NEAAL) https://eaea.org/wp-content/uploads/2022/12/NEAAL-Infographic.pdf (hämtat 24-05-12).
[6] Svenska medlemmar är Folkbildningsrådet, Studieförbunden i samverkan, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) och Sveriges Lärare Folkhögskola.
[7] UNESCO Institute for Lifelong Learning (2016). *Recommendation on Adult Learning and Education*, 2015.
[8] UNESCO Institute for Lifelong Learning (2022). Marrakech Framework for Action.

av icke formell utbildning. En viktig delfråga i denna del är svenska folkhögskolors arbete med EQF-certifiering.[9]

I internationella samarbeten till exempel inom ramen för OECD, UNESCO och EU träffas överenskommelser som berör vuxnas utbildning och aktivt medborgarskap. Via dessa får länderna möjlighet att genom uppföljningar och jämförelser lära av andra. För att sådana jämförelser ska vara rättvisande måste de dock redovisa folkbildningens och särskilt folkhögskolornas roll i det svenska utbildningssystemet på ett rättvisande sätt.

[9] EQF är den euroepiska referensramen för kvalifikationer som har till syfte att göra det enklare att förstå och jämföra nationella kvalifikationer och utbildningar, se https://europa.eu/europass/sv/europassfunktioner/den-europeiska-referensramen-kvalifikationer.

Författningsförslag alternativ modell

Förslag till lag om ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde

Härigenom föreskrivs att 7 b och 8 §§ lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde ska upphöra att gälla vid utgången av 2026.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ	Verksamhet
Folkbildningsförbundet	fördelning av statliga medel mellan länsbildningsförbunden för stöd till kulturverksamhet genom ideella föreningar (SFS 1976:1046)
Folkbildningsrådet	*fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund (SFS 1976:1046)*
Frökontrollen Mellansverige Aktiebolag	certifiering av utsäde (SFS 2000:1330)
Stiftelserna Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI) och Tekniska museet	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos stiftelsen (SFS 1992:318)

Studieförbundet SISU Idrotts-utbildarna	*fördelning av statsbidrag till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet (SFS 1976:1046)*
Svenska föreningen Norden	statligt stöd i form av bidrag till resor och stipendier (SFS 1976:1046)

Föreslagen lydelse

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ	Verksamhet
Folkbildningsförbundet	fördelning av statliga medel mellan länsbildningsförbunden för stöd till kulturverksamhet genom ideella föreningar (SFS 1976:1046)
Frökontrollen Mellansverige Aktiebolag	certifiering av utsäde (SFS 2000:1330)
Stiftelserna Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI) och Tekniska museet	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos stiftelsen (SFS 1992:318)

Svenska föreningen Norden	statligt stöd i form av bidrag till resor och stipendier (SFS 1976:1046)

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 32 § förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
32 §	
Begränsningarna i 4 § andra stycket avgiftsförordningen (1992:191) ska inte tillämpas på myndigheten när det gäller sådana varor och tjänster som avses i första stycket 1–4 samma paragraf.	
Myndigheten får ta ut avgifter	
1. för att tillhandahålla läromedel och förteckningar,	1. för att tillhandahålla läromedel och förteckningar, *och*
2. för kost och inkvartering i samband med kurser och besök, *och*	2. för kost och inkvartering i samband med kurser och besök.
3. från Folkbildningsrådet när det gäller administration av förstärkningsbidrag till folkhögskolor.	
Myndigheten får besluta om storleken på avgifter enligt andra stycket *1 och 2* upp till full kostnadstäckning. *Myndigheten får besluta om storleken på avgifter enligt andra stycket 3.*	Myndigheten får besluta om storleken på avgifter enligt andra stycket upp till full kostnadstäckning.
Myndigheten får disponera avgiftsinkomsterna.	

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen

dels att 4, 14, 17 och 18 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 17 och 18 §§ ska utgå,

dels att 5, 6, 13 a, 15, 15 a, 16 § och 16 a §§ ska ha följande lydelse.

dels att det ska införas en ny paragraf, 19 §, av följande lydelse,

dels att det ska införas en ny rubrik närmast 19 § som ska lyda ”Bemyndigande”

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §	
Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas till folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan.	
Folkbildningsrådet beslutar vilka som ska få statsbidrag och fördelar tillgängliga medel till folkhögskolor, till studieförbund och till studerandeorganisationer inom folkhögskolan.	*Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* beslutar vilka som ska få statsbidrag och fördelar tillgängliga medel till folkhögskolor, till studieförbund och till studerandeorganisationer inom folkhögskolan.
Folkbildningsrådet får besluta att en mottagare av bidrag inte längre ska få statsbidrag om mottagaren inte uppfyller villkoren för att få statsbidrag.	*Myndigheten* får besluta att en mottagare av bidrag inte längre ska få statsbidrag om mottagaren inte uppfyller villkoren för att få statsbidrag.
6 §	
Statsbidrag enligt denna förordning får också lämnas till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet.	
Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna beslutar vilka som ska få statsbidrag och fördelar tillgängliga medel mellan dem.	*Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* beslutar vilka som ska få statsbidrag och fördelar tillgängliga medel mellan dem.

13 a §

Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna får besluta att ett bidrag som *rådet eller studieförbundet* har beslutat fördela till en mottagare helt eller delvis inte ska betalas ut om mottagaren av bidraget inte längre uppfyller villkoren för att få statsbidrag eller om det finns grund för återbetalning enligt 16 §. Beslutet gäller omedelbart.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor får besluta att ett bidrag som *myndigheten* har beslutat fördela till en mottagare helt eller delvis inte ska betalas ut om mottagaren av bidraget inte längre uppfyller villkoren för att få statsbidrag eller om det finns grund för återbetalning enligt 16 §. Beslutet gäller omedelbart.

15 §

Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna ska kontinuerligt följa upp och utvärdera *verksamheten i förhållande till de syften som anges i 1 § och de villkor som föreskrivits för att statsbidrag ska lämnas.*

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ska kontinuerligt följa upp och utvärdera *statsbidragets användning och effekter.*

Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna ska, i *enlighet med de riktlinjer som regeringen meddelar, lämna regeringen sådana sakuppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering.*

Myndigheten ska i *samband med sin årsredovisning till regeringen lämna en samlad redovisning av vilka som har fått statsbidrag enligt denna förordning och med vilka belopp samt vad bidragen har använts till.*

Folkbildningsrådet ska granska kvaliteten i utbildningen inom de allmänna kurserna och folkhögskolornas eget kvalitetsarbete när det gäller denna utbildning inklusive utfärdande av intyg. Kvalitetsgranskningen ska genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys.

15 a §

Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är skyldig att lämna sådan ekonomisk och annan redovisning

Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är skyldig att lämna sådan ekonomisk och annan redovisning

till *Folkbildningsrådet respektive Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna* som *rådet respektive studieförbundet* begär för uppföljning och utvärdering av *verksamheten*.

En revisor ska granska den ekonomiska redovisningen. Även annan redovisning ska granskas av revisor *om rådet eller studieförbundet* begär det. Revisorn ska vara en auktoriserad eller godkänd revisor. Revisorns rapport över granskningen ska bifogas redovisningen.

till *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* som *myndigheten* begär för uppföljning och utvärdering av *statsbidragets användning och effekter*.

En revisor ska granska den ekonomiska redovisningen. Även annan redovisning ska granskas av revisor om *myndigheten* begär det. Revisorn ska vara en auktoriserad eller godkänd revisor. Revisorns rapport över granskningen ska bifogas redovisningen.

16 §

Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att statsbidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. statsbidraget av något annat skäl än vad som sägs i 1 har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. statsbidraget inte används för de ändamål det har beviljats för,

4. *mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 15 a §, eller*

5. *villkor i beslutet om statsbidrag inte har följts.*

4. *statsbidraget helt eller delvis inte har utnyttjats under det budgetår som det hänför sig till,*

5. *mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 15 a §, eller*

6. *villkor i beslutet om statsbidrag inte har följts.*

16 a §

Om en mottagare av statsbidrag är återbetalningsskyldig enligt 16 §, ska *Folkbildningsrådet respektive Studieförbundet*

Om en mottagare av statsbidrag är återbetalningsskyldig enligt 16 §, ska *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*

SISU Idrottsutbildarna besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget.

Om det finns särskilda skäl för det, får *Folkbildningsrådet respektive Studieförbundet SISU Idrottsutbildarn*a besluta att helt eller delvis avstå från återkrav.

besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget.

Om det finns särskilda skäl för det, får *myndigheten* besluta att helt eller delvis avstå från återkrav.

Bemyndigande

19 §

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor får meddela

1. ytterligare föreskrifter om rätten till och fördelning av statsbidraget, och

2. föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ska efter ikraftträdandet handlägga ärenden som har inletts hos Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna. Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna ska lämna över handlingarna till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1425) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2018:1425) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Myndigheten ska verka för att målen inom ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället uppnås genom att	
1. ta fram, samla och sprida kunskap,	
2. bidra till samordning av statliga insatser,	
3. samverka med myndigheter, kommuner, regioner och det civila samhällets organisationer, och	
4. fördela statsbidrag.	
	Myndigheten har också i uppgift att administrera, följa upp och utvärdera statens stöd till folkbildningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välstånd. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Mål och mening med integration. [12]

Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]

Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]

Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]

Styrkraft för lyckad integration. [41]

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]

En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]

Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]

Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]

Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]

Förenkla och förbättra! [36]

Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]

Försvarsdepartementet

Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]

Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]

Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]

Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]

Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]

Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]

Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]