



Kommittédirektiv

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 stött 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	<ul style="list-style-type: none">– antalet folkhögskolor och studieförbund i landet– fördelning av folkhögskolor och studieförbund i landet
Påverkan och mångfald	<ul style="list-style-type: none">– deltagare i folkhögskolekurs efter ålder och kön– unika studiecirkeldeltagare efter ålder och kön– andel utlandsfödda deltagare folkhögskolans långa kurser och i studiecirkel– andel deltagare med funktionsnedsättning i långa kurser resp. studiecirkel
Utbildning och bildning	<ul style="list-style-type: none">– 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	<ul style="list-style-type: none">– 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 Statskontorets 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 verksam-

hetens 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 friluftorganisationer. 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 offentlighetsreglerverket 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 folkbildningsinsatser 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 relevantt 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)