

15 maj 2025
Finansdepartementet
Ert dnr: Fi2025/00415
Vårt dnr: 12, u2025, 6/yb

Studieförbundens yttrande över Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndigheten (SOU 2025:20)

Studieförbunden tar emot kommunbidrag från en majoritet av landets kommuner, och samverkar dessutom med ett stort antal föreningar som själva mottar föreningsbidrag från kommunerna. Studieförbunden samverkar med ett stort antal föreningar – Folkbildningsutredningen uppskattade antalet till 15 000. All folkbildning som genomförs i samverkan med ett studieförbund är dock som helhet studieförbundens ansvar, och den omfattas av studieförbundens kontroll och granskning.

Utredningen föreslår en obligatorisk anslutning av alla kommuner och regioner till Utbetalningsmyndighetens verksamhet dataanalys och granskning. Enligt ett av förslagen ska också en anslutning till systemet med transaktionskonto göras. Kommunala och regionala föreningsbidrag hör till de bidrag som enligt förslaget ska omfattas av Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Studieförbunden välkomnar ambitionen att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet. Samtidigt vill vi betona vikten av tillit i samverkan mellan offentlig sektor och civilsamhälle. Åtgärder som stärker kontrollen bör utformas med proportionalitet och respekt för den stora majoriteteten seriösa aktörer som verkar inom civilsamhället.

Studieförbunden svarar på de delar av remissen som rör föreningsbidrag. I sammanfattning framförs att Studieförbunden:

- Har goda erfarenheter av samkörning av registerdata mellan studieförbunden för att upptäcka bedrägerier och annan felaktig användning av bidrag, samt risker för detta.

- Avstyrker förslaget om informationsutbyte mellan kommuner, regioner och Utbetalningsmyndigheten, som omfattar information av enskilda personers medlemskap och deltagande i föreningar. Studieförbunden delar inte utredningens bedömning om att förslagen om informationsutbyte avseende föreningar utgör ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten.
- Värnar civilsamhällets oberoende och självständighet, och vänder sig emot förslag om statlig kartläggning eller registrering av civilsamhället.

Studieförbunden gör en omfattande kontroll av bidragen till studieförbund

Studieförbunden och folkbildningen har precis som andra delar av samhället utsatts för försök till bedrägerier. Studieförbunden och Folkbildningsrådet har under de senaste åren gjort ett stort utvecklingsarbete för att stärka sina kontrollsystem, och vi vågar påstå att vi idag ligger i absolut framkant när det gäller samkörning, kontroll och granskning av användningen av statsbidrag.

Genom ett kraftfullt gemensamt agerande har studieförbunden och folkbildningen väsentligt minskat riskerna för att statsbidraget används fel. Studieförbundens och Folkbildningsrådets kontrollsystem är uppbyggt för att träffsäkert kunna hitta risker och fel. Uppgifter om all verksamhet samkörs mellan alla studieförbund utifrån en riskbaserad analys. Med dessa åtgärder har Studieförbunden nu fått bort 99% av dubbelrapporteringen. Studieförbunden har också kraftigt minskat de så kallade kostnadsersättningarna, vilket förebygger brott genom att begränsa externa ekonomiska transaktioner. Kontrollen av de kostnadsersättningar som finns kvar har skärpts kraftigt.

De bedrägerier som flera studieförbund utsattes för på Järvafältet 2019 har väckt stor uppmärksamhet. Avvikelserna upptäckes av de berörda studieförbunden. Om ett studieförbund eller Folkbildningsrådet upptäcker fel i användningen av statsbidraget, meddelas även den kommun som eventuellt betalat ut ett stöd till verksamheten.

För att värna folkbildningens oberoende från staten samt för att skydda civilsamhället självständighet, den personliga integriteten samt den enskildes åsikter, anser Studieförbunden att sådan kontroll av folkbildningen och civilsamhället som innefattar kartläggning av civilsamhället och dess medlemmar och deltagare, även fortsättningsvis ska genomföras inom ramen för självförvaltningen.

Studieförbunden anser att statens önskan om transparens och insyn måste vägas mot civilsamhällets behov av att skyddas från statlig kontroll och styrning. Det finns en risk att alltför långtgående krav på insyn medför att systemet utformas så att kontrollverksamheten också blir styrande för själva

folkbildningsverksamheten. I arbetet med att utforma studieförbundens kontrollsystem och det nya statsbidragsvillkoret från Folkbildningsrådet, har stor tankekraft lagts på att hitta sätt att kontrollera bidragsanvändningen, samtidigt som själva verksamheten förblir fri från styrning. Om civilsamhället förlorar sin självständighet gentemot staten förloras en viktig förutsättning för att verka fritt. Med en skärpt statlig styrning kommer staten att motverka sina egna syften, då studieförbunden skulle förlora en del av den särart som gör att de kan skapa fri bildning och kultur i hela landet.

Statens önskan om transparens och insyn måste också vägas mot den enskildes rätt att delta i folkbildande sammanhang utan statlig övervakning. Det är angeläget att åtgärder för ökad transparens inte kränker den personliga integriteten eller undergräver den grundlagsskyddade föreningsfriheten.

6.5 Dataanalyser och urval

Utredningen beskriver inte vilket typ av dataanalys- och granskningsverksamhet Utbetalningsmyndigheten föreslås genomföra gällande föreningsbidrag, varför det är omöjligt att bedöma om dataanalys- och granskningsverksamheten har förutsättningar att bli ändamålsenlig.

Om en statlig analys och granskning av bidragsgivningen till civilsamhället ska införas, är det viktigt att den statliga granskningen avgränsas till att analysera och granska bidragsanvändningen, och inte innehållet i själva folkbildningsverksamheten.

6.7 Uppgiftsskyldighet och underrättelseskyldighet

Utredningen beskriver att ”det inte har ansetts möjligt att en gång för alla precisera vilka kategorier av uppgifter som kan behövas” och att det i uppgiftsskyldigheten och underrättelseskyldigheten inte har gjorts någon annan avgränsning än att skyldigheten avser en namngiven fysisk eller juridisk person, att uppgiften behövs för en granskning och att Utbetalningsmyndigheten begärt den. Studieförbunden noterar att denna konstruktion ger Utbetalningsmyndigheten nästan obegränsade möjligheter att samla in underlag om stödmottagande föreningar. Studieförbunden anser att uppgiftsskyldigheten är alltför långtgående för att det ska vara lämpligt att omfatta civilsamhället av detta regelverk.

8.4.1. Risker inom kommunernas verksamhetsområden

Studieförbunden välkomnar att utredningen enligt sitt direktiv fått i uppdrag att kartlägga omfattningen av felaktigt utbetalda föreningsbidrag, eftersom det vore välkommet att få en bild av hur stort och vanligt förekommande

problemet egentligen är. Studieförbunden noterar att utredningens direktiv fastslår att ”problemen [med välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar] tycks vara större inom vissa system och verksamheter, t.ex. (...) föreningsbidrag (...)”. Studieförbunden delar inte denna bild och beklagar att regeringen redan innan problemet utretts, bestämt sig för var det finns. Därför är det olyckligt att utredningen inte lyckats kartlägga omfattningen av felaktigt utbetalda föreningsbidrag, utan istället kartlagt hur kommuner och regioner bedömer risken för felaktigt utbetalda föreningsbidrag.

Kartläggningen är dock ändå intressant. Utredningen skriver att ”[e]nkätresultatet kan tolkas som att kommunerna upplever att riskerna för felaktigt utbetalda föreningsbidrag är ganska stora, medan underlaget från intervjuerna över lag inte tyder på att de uppfattar att det finns särskilt stora problem på området.” Det framgår också att ”några intervjuade understryker att deras kommun har ett nära samarbete med de föreningar som tar emot bidrag”, och att föreningar ”har starka incitament att undvika oegentligheter som skulle riskera deras finansiering” (s. 197).

Kartläggningen kommer också fram till att kommunerna för att kontrollera att bidrag verkligen betalats ut på korrekta grunder skulle ”behöva besöka aktiviteter såsom träningstillfällen för att kontrollera att de äger rum och, om bidraget är kopplat till deltagande, också räkna deltagare”. Mot denna bakgrund framstår det som tveksamt om den kontroll som Utbetalningsmyndigheten kan göra är utformad så att felaktiga utbetalningar kan upptäckas.

8.5.1 Kända felaktiga utbetalningar i kommunerna – skattningar utifrån enkätresultaten

På sidan 207 redogör utredningen för resultatet av kartläggningen av faktiska felaktiga utbetalningar. Kartläggningen visar att 0,05% av de totala utbetalningarna uppskattas ha varit felaktiga. Utredningen skriver att summan ”antas vara starkt missvisande” och slår fast att summan ”måste antas vara ett alldeles för lågt belopp”. Inga skäl anges för detta antagande.

Sammantaget antar utredningen att det föreligger ett stort problem, trots att utredningens egen kartläggning indikerar motsatsen. Omfattningen av problemet framstår som en viktig fråga för att det ska gå att bedöma vilka åtgärder som är lämpliga att vidta. Som utredningen skriver, ska åtgärderna stå i proportion till problemen.

11.2.1 Olika grader av integrering mellan Utbetalningsmyndighetens verksamhet och kommuner respektive regioner

Utredningen beskriver på sida 258 varför samkörning av olika datakällor är ändamålsenlig för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Det beskrivs hur utbetalning till privatpersoner från flera olika välfärdssystem, eller samtidigt som samma person arbetar, kan upptäckas. Det beskrivs också att "skulle samma person förekomma i ett antal bolagsstyrelser kan det också misstänkas att personen figurerar som målvakt. Om det dessutom skulle visa sig att dessa bolag driver verksamhet inom välfärdsområdet kan finnas anledning till närmare granskning". Allt detta framstår som korrekt och rimligt, men det förklaras inte hur felaktig utbetalning av föreningsbidrag kan upptäckas på detta sätt. För att felaktig utbetalning av föreningsbidrag ska kunna upptäckas på detta sätt behöver myndigheten samla in uppgifter om vilka personer som är verksamma i en förening. Rimligtvis räcker det inte att samla in uppgifter för enbart ordförande, utan även andra förtroendevalda kan komma att omfattas.

Studieförbunden vänder sig emot en sådan omfattande insamling av uppgifter om medlemmar inom föreningslivet. Studieförbunden anser att det skulle innebära ett oproportionerligt ingrepp i den personliga integriteten samt skyddet av den enskildes åsikter, samt allvarligt hota civilsamhällets självständighet.

Studieförbunden ser också en risk att kontrollsystemet med denna utformning inte skulle bli ändamålsenligt. Studieförbundens erfarenhet av felaktig användning av statsbidraget till folkbildning är att det inte nödvändigtvis är människor som är kriminella i övrigt som försöker tillskansa sig bidraget felaktigt. En vanligare typ av bedrägeri inom föreningslivet är i stället bedrägerier där människor som inte för ett i övrigt kriminellt leverne försöker gynna sin egen förening på ett otillåtet sätt. Denna typ av bedrägerier skulle inte upptäckas genom Utbetalningsmyndighetens samkörning. I förlängningen finns en risk att en anslutning av föreningsbidrag till myndighetens kontrollsystem riskerar att skapa en falsk trygghet där föreningar och utbetalande myndigheter och kommuner inte i tillräckligt hög grad utvecklar kontrollsystem som kan upptäcka en viss typ av bedrägerier, medan andra bedrägerier skulle kräva helt andra metoder för att upptäckas.

12.4.2 Kommunala utbetalningar kommer att omfattas av dataanalys- och granskningsverksamheten

Om kommunala utbetalningar av föreningsstöd kommer att omfattas av Utbetalningsmyndighetens dataanalys- och granskningsverksamhet, förutsätter Studieförbunden att dataanalyser sker automatiserat och objektivt enligt uppsatta riskindikatorer. Den personliga integriteten måste värnas och enskilda aktörer får inte riskera att pekas ut godtyckligt.

12.4.3 Kommunala utbetalningar ska kunna granskas

Utredningen beskriver inte vilken typ av dataanalys- och granskningsverksamhet Utbetalningsmyndigheten föreslås genomföra gällande föreningsbidrag, varför det är omöjligt att bedöma om dataanalys- och granskningsverksamheten har förutsättningar att bli ändamålsenlig.

Om kommunala utbetalningar ska omfattas av Utbetalningsmyndighetens granskningar, avstyrker Studieförbunden att information om föreningarnas medlemmar och studieförbundens deltagare ska ingå i en sådan analys.

14.4.1 Uppgifter som rör beslut om ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd

Studieförbunden saknar i utredningen en tillräcklig beskrivning av vilka uppgifter om föreningars medlemmar som föreslås ingå i informationsutbytet med myndigheten. Utredningen beskriver på sida 344 att ”uppgifter om ekonomiska stöd till föreningar [får] anses generellt sett mindre integritetskänsliga. I vart fall om uppgifterna som bifogats en ansökan rör själva föreningen, till exempel verksamhetsplaner, årsmötesprotokoll, verksamhetsberättelser, verksamhetsrapporter, revisionsberättelser och olika former av ekonomisk redovisning.”. Studieförbunden vill här påpeka att dessa underlag inte sällan namnger ett stort antal av en förenings medlemmar. Utredningen fortsätter: ”Uppgifter som ligger till grund för ett beslut om föreningsbidrag kan dock också röra uppgifter om medlemmar, medlemsavgifter, bidrag och gåvor. Sådana uppgifter kan indirekt avslöja politiska åsikter, religiösa övertygelser eller en persons sexuella läggning eller etnicitet vilka utgör känsliga personuppgifter.” Det framgår dock inte vilka uppgifter som myndigheten ska ges tillgång till.

För att det ska vara möjligt att bedöma om att det intrång i den personliga integriteten som utredningens förslag medför är motiverat och proportionerligt, behöver det framgå vilka uppgifter som ska omfattas.

Utredningen skriver att "[ä]ven de uppgifter som legat till grund för beslutet bör omfattas av uppgiftsskyldigheten", att myndigheten kan "behöva uppgift om innehållet i sökandens ansökan och uppgifter som bifogats ansökan som ligger till grund för ett beslut", eftersom "[det kan] vara så att det i ansökan uppges att föreningsverksamhet ska bedrivas på ett visst sätt och under vissa förhållanden trots att så inte är fallet. Det förekommer vidare att oriktiga uppgifter tillförs en ansökan genom felaktiga eller manipulerade handlingar, exempelvis avseende (...) medlemsregister". Detta får tolkas som att myndigheten behöver få tillgång till uppgifter om föreningars medlemmar för sina analyser. Vilka medlemmar som ska omfattas, och om även studieförbundens deltagare kan komma att ingå, framgår dock inte. Här finns ett dilemma: Utbetalningsmyndighetens analys kan antingen omfatta en stor mängd medlemmar och deltagare med stora intrång i den personliga integriteten som följd, eller avgränsas till att enbart omfatta föreningarnas främsta företrädare, vilket istället skulle innebära en liten sannolikhet att myndigheten kan upptäcka fel som inte redan fångas av befintliga kontrollsystem.

Studieförbundens uppfattning är att den samlade mängd underlag som Utbetalningsmyndigheten skulle behöva få tillgång till för att kunna göra en analys av föreningsbidrag, skulle medföra att myndigheten gör en alltför omfattande kartläggning av civilsamhället, föreningars medlemmar och studieförbundens deltagare. Studieförbunden vänder sig emot omfattande statlig kartläggning eller registrering av civilsamhället.

Studieförbunden avstyrker den alltför vitt formulerade uppgiftsskyldigheten som utredningen föreslår.

16.3 Förslagen om informationsutbyte utgör ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

Studieförbunden delar inte utredningens bedömning om att det intrång i den personliga integriteten som de föreslagna skyldigheterna för kommuner och regioner att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten sammantaget medför är motiverat och proportionerligt.

För att intrånget ska kunna anses vara proportionerligt behöver vinsterna vara stora och ingreppen i den enskildes rättigheter vara små. I detta fall är förhållandet snarare det motsatta: vinsterna framstår som små och ingreppen i den enskildes rättigheter stora.

Utredningens kartläggning av risker och faktiska utbetalningar har inte visat på att felaktigt utbetalda föreningsbidrag förekommer i stor utsträckning. Utifrån de risker och fel som identifierats, och utifrån Studieförbundens erfarenhet av vilka försök till bedrägerier som är vanligast förekommande,

framstår det inte som att Utbetalningsmyndigheten har tillgång till de metoder som skulle behövas för att upptäcka den vanligaste typen av fel. Folkbildningens befintliga kontrollsystem är betydligt mer träffsäkert och anpassat efter just de risker som finns inom folkbildningen och studieförbundens samverkansparter. Det befintliga kontrollsystemet innebär också att uppgifter om föreningars medlemmar och studieförbundens deltagare kan samköras, utan att de lämnar civilsamhället.

Studieförbunden föreslår därför att regeringen i det fortsatta lagstiftningsarbetet gör en tydlig differentiering av kontrollnivåer utifrån faktisk risk, snarare än att behandla alla typer av utbetalningar likadant. Regeringen bör även överväga att införa undantag eller ett tröskelvärde för små bidrag där ett fullskaligt informationsutbyte inte står i proportion till den påvisade risken.

Studieförbunden menar att kontrollsystemets legitimitet och effektivitet ökar om det bygger på dokumenterade risker snarare än en generell misstänksamhet, särskilt gentemot civilsamhället.

Vad gäller ingreppen i den enskilds rättigheter har utredningen kommit fram till att uppgifter om medlemskap i föreningar kan komma att omfattas av informationsutbytet, vilka enligt utredningens bedömning indirekt kan komma att avslöja politiska åsikter, religiösa övertygelser eller en persons sexuella läggning eller etnicitet, vilka utgör känsliga personuppgifter. Detta måste anses vara mycket stora ingrepp i civilsamhällets självständighet, skyddet för den personliga integriteten och skyddet för den enskildes åsikter.

Mot denna bakgrund befarar Studieförbunden att den föreslagna utformningen riskerar att medföra ett oproportionerligt stort ingrepp i civilsamhällets självständighet och den personliga integriteten, till alltför liten nytta. Utredningen har noga utrett möjligheterna att inskränka rätten till skydd för den personliga integriteten enligt Regeringsformen genom lag. Studieförbunden vill understryka vikten av att ha med båda perspektiven laglighet och lämplighet i den fortsatta beredningen av informationsutbytet mellan kommuner och Utbetalningsmyndigheten. Även kontrollåtgärder som inte är grundlagsstridiga kan innebära ett betydande inskränkande av civilsamhällets självständighet och den enskildes rättigheter, och måste därför anses vara olämpliga.

Studieförbunden anser att Utbetalningsmyndigheten bör uppdras att kontinuerligt utvärdera effekterna av sina granskningar med avseende på integritet, träffsäkerhet och kostnadseffektivitet. En möjlighet är att Riksrevisionen tidigt uppdras att genomlysra myndighetens arbete.

Studieförbunden ser med oro på det stora antal förslag om olika typer av register och kartläggningar över civilsamhället som regeringen och olika statliga myndigheter och utredningar presenterar. I denna utredning ligger ytterligare förslag om omfattande statlig kartläggning av information om såväl

föreningar som deras medlemmar. Studieförbunden ser att förslagen presenteras med de bästa av avsikter. Ändå manar Studieförbunden till eftertanke: den information som staten samlar in med ett gott syfte idag, kommer finnas tillgänglig att användas i andra syften imorgon.

Studieförbunden värnar oberoende och civilsamhällets självständighet, och vänder sig emot alla förslag om omfattande statlig registrering och kartläggning av civilsamhället.

För branschorganisationen Studieförbunden i samverkan



David Samuelsson
Generalsekreterare