

Kommittédirektiv

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 medelstildelingen 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 och fördelning av statsbidrag till folkbildningen blivit tydligt. Även Riksrevisionen anger i sin rapport Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning (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. Om en 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 medelstillelningen 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 studieförbund 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 analy-

sera 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 medelstillelningen 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 statsbidragen kan 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)