



## Tjänsteskrivelse

### Datum

2024-11-12

### Vår referens

Henrik Heyman/ Johanna Ludvigsson

Utvecklingssamordnare

henrik.heyman@malmö.se/ johanna.ludvigsson@malmö.se

## Remiss Utbildningsdepartementet - Bildning, utbildning och delaktighet - folkbildningspolitik i en ny tid (SOU 2024:42)

STK-2024-1267

### Sammanfattning

Malmö stad har fått möjlighet att inkomma med synpunkter på Utbildningsdepartementets remiss avseende utredningen Bildning, utbildning och delaktighet - folkbildningspolitik i en ny tid (SOU 2024:42).

Utredningen betonar vikten av förbättrad styrning, uppföljning och kontroll på folkbildningsområdet. Det nya övergripande målet för folkbildningspolitiken som utredningen föreslår är höjd bildningsnivå, höjd utbildningsnivå och ökad delaktighet i samhället. Utredningen föreslår även förändringar av statsbidraget i form av nytt syfte samt ny modell för uppföljning och utvärdering. Motiveringen till detta är för att säkerställa finansiering av en infrastruktur för folkbildning i hela landet och för att det finns starka skäl till en regelbunden och mer omfattande utvärdering.

I beredning av ärendet har kulturnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beretts möjlighet att yttra sig. Båda nämnderna håller i allt väsentligt med utredningens förslag och slutsatser. Kulturnämnden menar dock att delmålen hade varit betjänta av ett bredare perspektiv och möjlighet till fler kvalitativa mått. Kulturnämnden välkomnar införandet av en ny modell för uppföljning och utvärdering men betonar vikten att detta måste ske kostnadseffektivt och enkelt.

Liksom kulturnämnden vill även stadskontoret lyfta fram förslaget att ge Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) ett utökat kontrolluppdrag. Stadskontoret vill dock betona att detta måste göras genom att ge MUCF rätt förutsättningar att genomföra uppdraget på ett tillfredställande sätt.

Stadskontoret vill även belysa ett par frågor som inte framförts av vare sig utredningen eller remissinstanserna. Det första avser frågan om företrädarregister för föreningar. Stadskontoret ser det som en kritisk förutsättning att kunna följa upp vilka företrädare som är kopplade till vilka organisationer. Stadskontoret vill även lyfta perspektivet att



på sikt se över möjligheten att Utbetalningsmyndigheten bevakar utbetalningar av statsbidrag.

## Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Utbildningsdepartementet.

## Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 241118 Remiss Utbildningsdepartementet - Bildning, utbildning och delaktighet - folkbildningspolitik i en ny tid (SOU 2024:42)
- Förslag till yttrande KSAU 241118 Remiss Utbildningsdepartementet - Bildning, utbildning och delaktighet - folkbildningspolitik i en ny tid (SOU 2024:42)
- Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid, SOU 2024\_42
- Remissvar gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslut 241025 § 169
- Remissvar kulturnämnden
- Kulturnämnden beslut 241024 § 115 muntlig Reservation (C)

## Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2024-11-18

Kommunstyrelsen 2024-11-27

## Beslutet skickas till

Utbildningsdepartementet

Kulturnämnden

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Stadskontorets handläggare

## Ärendet

Utbildningsdepartementet har berett Malmö stad möjlighet att inkomma med synpunkter på utredningen Bildning, utbildning och delaktighet - folkbildningspolitik i en ny tid (SOU 2024:42). Bakgrunden till utredningen är att det under 2020 avslöjades ett omfattande missbruk av statliga stöd till bildningsförbund och att utredningarna i ljuset av detta visade på brister i styrning, uppföljning och kontroll av folkbildningen. Med anledning av ovanstående inledde även Riksrevisionen en granskning, vilken även den skulle visa på bristande kontroll och uppföljning.



### **Utredningens syfte**

Syftet med utredningen har varit att föreslå ändringar som krävs för att säkerställa att folkbildningen styrs effektivt. Förslagen ska syfta till att säkerställa en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll samt ge folkbildningen de bästa förutsättningar att verka framöver. Utredningen har även fått tilläggsdirektiven; överväga om styrningen och medelstillelningen helt eller delvis ska hanteras av en eller flera myndigheter i stället för Folkbildningsrådet, föreslå hur kontroll och granskning av användningen av statsbidraget kan stärkas på alla nivåer inom folkbildningen, samt föreslå villkor för återbetalning av statsbidrag som inte används.

### **Utredningens förslag**

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

### **Förändrad modell för styrning av statsbidrag**

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 civilsamhällsfrågor (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.

Skillnaden med förslaget är 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.

Utredningen har bedömt 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.

### **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 menar utredningen att Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna i större omfattning bör 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 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 stärka 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. 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.

Utredningen föreslår att väsentligt belopp outnyttjade medel (medel överstigande 10 miljoner kronor, i vissa fall procentuellt belopp) ska återbetalas. Utredningen föreslår också att lämna nuvarande ordning för hantering av oförbrukade medel oförändrad i avvaktan på utvärdering av de nya fördelningsmodellerna.

### **Genomförande och konsekvenser**

De nya bestämmelserna som föreslås bör enligt utredningen träda i kraft samtidigt och detta bedöms kunna genomföras till den 1 januari 2026.

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.

## Remissinstansernas yttrande

### Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens yttrande

Nämnden gör bedömningen att de enligt utredningen positiva externa effekterna för kommuner och regioner i form av bättre beslutsunderlag för de lokala och regionala bidragen inte gäller gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Anledningen är att nämnden inte betalar ut sådana bidrag. Samtidigt bedömer nämnden att den skärpta uppföljningen som bland annat Myndighet för kulturanalys (MYKA) och Riksrevisionen föreslås genomföra skapar förutsättningar för ökad kvalitet, vilket i sin tur får en positiv effekt på Malmöbor.

Den verksamhet som folkhögskolorna bedriver och som har störst betydelse för nämnden är elever som studerar på sfi, vilka kan välja att studera på folkhögskola. För närvarande studerar cirka 4550 elever sfi i Malmö – 1700 elever på folkhögskolor och 2850 inom Komvux Malmö. Det står eleverna fritt att välja vilken anordnare den önskar av dem som Malmö tillhandahåller och elevens ersättning går då över till anordnaren som kan vara en folkhögskola. Denna verksamhet påverkas inte av förslagen i betänkandet.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ställer sig positiv till de förslag som presenteras i betänkandet och anser att de förslag som presenteras i betänkandet är välkomna och rimliga utifrån den problembild som tecknas i utredningen. Nämnden tillstyrker förslaget om en fortsatt självförvaltningsmodell men med justerade mål, indikatorer och en mer aktiv utvärdering av Myndighet för kulturanalys (MYKA), Institutet för arbetsmarknads och utbildningspolitiskutvärdering (IFAU) och Centrum för idrottsforskning (CIF). Även förslaget om Riksrevisionens årliga revision tillstyrks. Vidare anser nämnden att det är viktigt att statsbidrag kan tas tillbaka och återbetalas. Nämnden bedömer att alla dessa förslag kommer att skapa en ökad kvalitet för Malmöborna.

### Kulturnämndens yttrande

Kulturnämnden finner det angeläget att se över mål, styrmodell samt strukturer för uppföljning och utvärdering av folkbildningen och finner det även positivt att balansen mellan styrning och folkbildningens frihet ägnas särskild uppmärksamhet. Att säkerställa att offentliga bidrag används ändamålsenligt och adekvat är en grundpelare när det gäller tillit till myndigheter och offentliga system.



Kulturnämnden anser att analysen av tydliga alternativ till självförvaltningsmodellen kunde ytterligare fördjupas. Att förbättra och därefter upprätthålla förtroendet för folkbildningen måste väga mycket tungt och står i direkt relation till hållbara och långsiktiga system för kontroll. Att hitta rätt balanspunkt är således en av föreliggande utrednings stora utmaningar.

Kulturnämnden håller i allt väsentligt med utredningen om såväl föreslagna huvudmål som delmål. Nämnden menar dock att delmålen hade varit betjänta av ett bredare perspektiv och möjlighet till fler kvalitativa mått.

Kulturnämnden välkomnar införandet av en ny modell för uppföljning och utvärdering. Den av utredningen föreslagna modellen med tre oberoende kontrollinstanser, uppfattar nämnden dock som svårhanterlig och spretig. De tre instansernas resultat bör rimligen efter genomförandet sammanvägas och det samlade resultatet analyseras. Med en redan genomförd reduktion av statsanslaget till folkbildning bör alla kostnader för administration, inbegripet kontroll och styrning, nogsam övervägas. Kulturnämnden ser logiken i förslaget, men menar dock att uppföljning och utvärdering bör kunna genomföras genom ett mer kostnadseffektivt och enklare tillvägagångssätt. Kulturnämnden förordar alternativet med en enda myndighet som fördelning och kontrollerande skulle kunna öka transparensen, minska de totala omkostnaderna, och underlätta styrning och kontroll.

Kulturnämnden välkomnar förslagen om förstärkt kontroll och ökad transparens, liksom att bidragsmottagare ska redovisa vilka samverkansparter de haft och den ökade måluppfyllelse dessa parter bidragit till. Likaså välkomnas ett likalydande demokrativillkor för statens hela bidragsgivning. Nämnden menar ytterligare att införande av proaktiva kontroller och löpande uppföljning skulle kunna underlätta mer grundläggande utvärderingar och framför allt bygga upp ett ömsesidigt förtroende för alla, anslagsgivande såväl som verkställande parter. Kulturnämnden delar också utredningens uppfattning att Riksrevisionen har de bästa förutsättningarna för att tillgodose statens behov av adekvat revision.

Kulturnämnden är positivt inställd till att ej utnyttjade statliga bidrag återredovisas till staten. Nämnden menar dock att utredningens förslag om att lämna nuvarande ordning för hantering av oförbrukade medel oförändrad i avvaktan på utvärdering av de nya fördelningsmodellerna inte ligger i linje med översyn av övriga kontrollsystem och förslag för återbetalning. Enligt kulturnämndens åsikt bör ett helhetsgrepp tas för hela bidragsprocessen, även återbetalning, och således ej avvakta en separat utvärdering av föreslagna åtgärder.

Nämnden menar att konsekvenserna för de föreslagna kontrollmyndigheterna kommer vara betydande och att dessa bör utredas ytterligare eftersom utredningens förslag kommer att medföra en ökad administration och därmed ökade kostnader. Det är därför av stor vikt att nya kontrollrutiner kan genomföras med en rimlig resurstilldelning och att så få kontrollinstanser som möjligt blir involverade.



Kulturnämnden menar därför att förslaget att låta MUCF härvid spela en större roll ytterligare bör övervägas.

Slutligen anser kulturnämnden att det bör övervägas att folkbildningen jämföras mer med övrig utbildning i samhället då likvärdiga strukturer och regler skulle kunna höja folkbildningens status och ge folkbildningen den roll som den förtjänar enligt huvudmålet.

### **Stadskontorets bedömning**

Stadskontoret välkomnar utredningens slutsatser och håller med om att kontroll och transparens behöver stärkas kopplat till utbetalning av statliga bidrag. I stort instämmer stadskontoret även med de interna remissinstansernas slutsatser och analyser som gjorts.

Liksom kulturnämnden vill även stadskontoret lyfta fram förslaget att ge MUCF ett utökat kontrolluppdrag. Stadskontoret vill dock betona att detta måste göras genom att ge MUCF rätt förutsättningar att genomföra uppdraget på ett tillfredställande sätt. Det handlar framförallt om tillgång till nödvändig information, exempelvis genom att kunna inhämta och dela underlag med andra myndigheter, kommuner och regioner.

Stadskontoret vill även belysa ett par frågor som inte framförts av vare sig utredningen eller remissinstanserna. Det första avser frågan om företrädarregister för föreningar. Detta har tidigare lyfts och utretts av bland andra Statskontoret (Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer, 2023:19). Stadskontoret ser det som en kritisk förutsättning att kunna följa upp vilka företrädare som är kopplade till vilka organisationer.

Stadskontoret vill även lyfta perspektivet att på sikt se över möjligheten att Utbetalningsmyndigheten bevakar utbetalningar av statsbidrag.

Slutligen vill stadskontoret även i detta remissvar påtala vikten av att de ord som används har betydelse. Med detta vill stadskontoret återigen framföra att det är angeläget att sluta använda ordet fusk för att beskriva företeelser som ofta innebär kriminaliserade beteenden.

### **Ansvariga**

Per-Erik Ebbeståhl Avdelningschef

Pamela Lindqvist Sekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör