



Stickprovsgranskning av studieförbund

Socialförvaltningen centrum, Göteborgs stad

KPMG AB

2024-03-01

Antal sidor 10

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund och syfte	3
2.1	Mål och styrande dokument	3
2.2	Metod	4
3	Övergripande iakttagelser	5
3.1	ABF Göteborg	5
3.2	Bilda	5
3.3	Folkuniversitetet	6
3.4	Ibn Rushd	6
3.5	Kulturens	6
3.6	Medborgarskolan	7
3.7	NBV Väst	7
3.8	Sensus	8
3.9	Studiefrämjandet	8
3.10	Studieförbundet Vuxenskolan	8
4	Slutsats och rekommendationer	10

1 Sammanfattning

KPMG har fått i uppdrag av Göteborgs stad, Socialförvaltningen Centrum, att genomföra en stickprovsgranskning av studieförbund. Stickprovsgranskningen har avsett genomförda studiecirklar hos stadens bidragstagande studieförbund. Syftet med denna granskning har varit att avgöra hur studieförbunden säkerställer att arrangemang sker i linje med gällande regler och villkor.

Utifrån genomförd granskning kan vi konstatera att samtliga studieförbund arbetar aktivt med risk- och internkontrollfrågor. Det finns dock variationer i mognadsnivån av dessa processer, där en del förbund visar sig vara mer avancerade än andra. I takt med en snabb samhällsutveckling, som vi har observerat, ökar behovet av förstärkt kontroll. Detta behov återspeglas i att alla förbund upplever ett växande krav på förbättrade kontrollmekanismer.

Förändringar i en organisation är vanligen tidskrävande, vilket understryker att det är svårt, om inte omöjligt, att över natt etablera en fulländad kontrollstruktur. Förbunden behöver tid för att justera sig efter dessa nya förväntningar. Ytterligare en effekt av de ökade kraven är att en betydande andel av förbundens resurser, som annars kunde ha använts för folkbildning, nu måste allokeras till kontrollverksamheten. KPMG menar att stödgivarnas kontrollaktiviteter inte i för hög utsträckning får komplicera stödsökandet. Detta då det riskerar leda till att stödet inte kan fördelas ändamålsenligt. En lämplig balans i kontroll- och uppföljningsprocessen är essentiell. Mot denna bakgrund rekommenderar KPMG följande:

- Förstärkt samarbete och samverkan mellan förbunden gällande riskhantering och internkontroll. Flertalet av de granskade studieförbunden har utvecklat effektiva metoder inom dessa områden. De förbund som är mindre mogna i sina processer kan dra nytta av att lära av de som är längre fram i sin utveckling.
- Fler kontroller leder inte nödvändigtvis till bättre resultat. Det är viktigt att kontrollerna är väl genomtänkta för att säkerställa att de uppnår önskad effekt. I annat fall riskerar de att bli en administrativ börda och inte ger den effekt som det ska avse.

2 Bakgrund och syfte

Idag bevittnar vi en samhällsutveckling som ställer högre krav på ökad kontroll för att säkerställa att utbetalda stöd/medel används för avsedda ändamål. Enligt rapporter från Riksrevisionen och Statskontoret behöver organisationer inom civilsamhället, inklusive flera statliga myndigheter, förstärka sin styrning, uppföljning och kontroll. Riksrevisionen betonar även att stödgivarnas kontrollaktiviteter inte i för hög utsträckning får komplicera stödsökandet. Detta då det riskerar leda till att stödet inte kan fördelas ändamålsenligt. En adekvat balans krävs i kontroll- och uppföljningsarbetet.

Folkbildningen har rötter i Sverige sedan slutet av 1800-talet. De första folkhögskolorna inrättades i mitten av 1800-talet och de första studiecirkelarna tillkom under tidigt 1900-tal.¹ Enligt 1944 års Folkbildningsutredning ska folkbildningen präglas av "frihet och frivillighet". Folkbildningens frihet från politisk styrning förankrades vidare genom fastställandet av folkbildningsförordningen (1991:977). En stor del av folkbildningsverksamheten som bedrivs i Sverige sker genom studieförbund.

Studieförbund är en del av civilsamhället och ska fungera som bildningscenter, kulturarenor och demokratiska möjliggörare. Olika studieförbund har olika profil och ideologisk grund, men gemensamt ska de ha en värdegrund där alla människors lika värde beaktas. Lärande ska vara grunden i alla studieförbunds verksamheter och de ska bidra till att minska utbildningsklyftor och höja såväl utbildnings- som bildningsnivån i samhället. Därtill är förbunden viktiga kulturbärare som bland annat kan främja eget skapande. Studieförbunden bedriver sin verksamhet självständigt och staten formulerar det folkbildningspolitiska målet samt syftet med stödet till folkbildningen.

KPMG har fått i uppdrag av Göteborgs stad, Socialförvaltningen Centrum, att genomföra en stickprovsgranskning av studieförbund. Stickprovsgranskningen har avsett arrangemang år 2023 hos stadens bidragstagande studieförbund. Syftet med granskningen är att avgöra hur studieförbunden säkerställer att arrangemang sker i linje med gällande regler och villkor.

KPMG har genom stickprov kontrollerat att studieförbunden har en tillräcklig intern styrning och kontroll gentemot samverkansparter som arrangerar studiecirkel. Stickproven har genomförts dels genom kontroll av studieförbundens egna styrande dokument, riktlinjer och rutiner, dels att dessa efterlevs vid kontroll av samverkanspartens arrangemang.

2.1 Mål och styrande dokument

2.1.1 Det statliga folkbildningspolitiska målet och dess syfte

Riksdagens folkbildningspolitiska mål lyder:

"Folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället."

Syftet 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,

¹ <https://www.folkbildningsradet.se/folkbildning/folkbildningens-historia/>

- bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället,
- bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

2.1.2 Folkbildningsrådet

Folkbildningsrådets villkor anger att studiecirkelar ska:²

- kännetecknas av gemensamma, planmässigt bedrivna studier,
- ha en dokumenterad plan för studiecirkelns genomförande och för det studiematerial som används,
- ha en gruppstorlek om minst tre och maximalt 20 deltagare inklusive cirkelledaren,
- ha en omfattning per vecka som maximalt innefattar tre sammankomster om vardera fyra studietimmar. En studietimme är 45 minuter,
- ha minst tre sammankomster och minst nio studietimmar. Endast sammankomst med minst tre godkända deltagare, inklusive ledaren, kan rapporteras som underlag för statsbidrag.

2.1.3 Göteborgs stad

Enligt stadens bidragsmodell ska det kommunala stödet till studieförbunden:³

- förbättra integration i samhället,
- öka jämställdheten,
- stärka demokratin,
- höja utbildnings- och bildningsnivån i samhället för att skapa möjlighet till inträde på arbetsmarknaden.

2.2 Metod

KPMG har genomfört en stickprovsgranskning av folkbildningsarrangemang som hållits av stadens tio bidragstagande studieförbund. Initialt var tanken att stickprovskontrollerna skulle genomföras genom att KPMG:s granskare fysiskt närvarade vid helheten av ett arrangemang per studieförbund, inhämtade studieplan och analyserade huruvida underlag och genomförande var i enlighet med statens och stadens syften och mål. Som nämnt tidigare är folkbildningen baserat på frihet och frivillighet. Detta medför att fysiska besök av arrangemangen försvåras då det står samverkanspart fritt att boka om tid för arrangemang. Därav har vi i samråd med Göteborgs stad, Socialförvaltningen Centrum ändrat omfattningen och uppdragsgenomförandet. Detta skedde genom muntlig överenskommelse mellan företrädare för KPMG och staden 2023-12-11.

Syftet med den ändrade metoden var att på ett ändamålsenligt sätt granska studieförbundens arbete, via stickprov, med intern styrning och kontroll säkerställer att det faktiskt äger rum relevanta aktiviteter inom studiecirkelarna samt att studieförbunden följer tidigare nämnda mål och styrande dokument.

Stickproven har avsett hur förbunden tillämpar och efterlever nämnda regler och villkor genom sin interna styrning och kontroll. Därtill har vi i stickprov kontrollerat om

² Folkbildningsrådet, Statsbidrag till studieförbund 2023 – Villkor och fördelning, s.14–15.

³ Göteborgs stad, Bidragsmodell enligt beslut 2021-10-19.

studieförbunden genomför verksamhetsbesök hos samverkansparter för att säkerställa att arrangemang genomförs och är i linje med aktuella regler. Inför stickprovet har KPMG begärt in styrdokument samt aktuella riktlinjer och rutiner avseende kontroll och uppföljning för respektive studieförbund.

3 Övergripande iakttagelser

En iakttagelse som gäller för samtliga förbund är att de ökade kraven avseende kontroller resulterar i att den ordinarie folkbildningsverksamhet minskar. Med andra ord är en konsekvens av kraven att en större del av förbundens resurser som annars skulle gått till folkbildning behöver tillskjutas kontrollarbetet.

3.1 ABF Göteborg

3.1.1 Styrande dokument

KPMG har tagit del av styrande dokument, riktlinjer och rutiner med bäring på ABF Göteborgs arbete med intern kontroll och uppföljning.

Underlagen beskriver arbetet med internkontroll gentemot samverkanspart. Exempelvis beskrivs internkontrollarbetet av egen verksamhet samt det systematiska kvalitetsarbetet på avdelningsnivå. Underlagen beskriver även hur granskningar av studiecirklar ska gå till. Styrande dokument anger att riskanalys ska genomföras och att åtgärder ska vidtas vid noterade risker, såsom granskningar. Dokumenten beskriver villkoren för bland annat studiecirklar.

Därtill anges att förbundet bland annat ska genomföra oanmälda verksamhetsbesök och löpande granska samverkansparter.

3.1.2 Stickprov

Vi har genom stickprov kontrollerat att studieförbundet efterlever sina styrande dokument. Riskanalyser genomförs och kontrollåtgärder genomförs och dokumenteras utifrån noterade risker. Platsbesök genomförs regelbundet.

3.2 Bilda

3.2.1 Styrande dokument

KPMG har tagit del av styrande dokument, riktlinjer och rutiner med bäring på Bildas arbete med intern kontroll och uppföljning.

Av underlagen framgår att Bilda ska arbeta med systematiskt kvalitetsarbete enligt COSO-ramverket.⁴ Identifierade risker ska enligt underlag hanteras genom lämpliga åtgärder.

Platsbesök regleras inte av förbundets styrande dokument.

3.2.2 Stickprov

Vi har genom stickprov noterat att studieförbundet efterlever sina styrande dokument. Egenkontroll genomförs systematiskt. Utifrån genomförd egenkontroll genomförs och dokumenteras kontrollåtgärder. Eftersom förbundets styrdokument inte reglerar platsbesök genomförs inte dessa systematiskt.

⁴ COSO är en förkortning för *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* och är ett internationellt etablerat ramverk för intern kontroll och styrning.

3.3 Folkuniversitetet

3.3.1 Styrande dokument

KPMG har tagit del av styrande dokument, riktlinjer och rutiner med bäring på Folkuniversitetets arbete med intern kontroll och uppföljning.

Underlagen beskriver arbetet med internkontroll gentemot samverkanspart. Exempelvis beskrivs förbundets arbete med uppföljning och kontroll samt det systematiska kvalitetsarbetet. Därtill anges villkor för de olika verksamhetsformerna, däribland studiecirklar. Av styrande dokument framgår att förbundet ska genomföra minst ett oanmält besök av studiecirklar per år.

Styrande dokument anger att riskanalys ska genomföras och att åtgärder ska vidtas vid noterade risker, såsom granskningar. Därtill anges att förbundet bland annat ska genomföra oanmälda verksamhetsbesök och löpande granska samverkansparter.

3.3.2 Stickprov

Vi har genom stickprov kontrollerat att studieförbundet efterlever sina styrande dokument. Riskanalyser genomförs och åtgärder vidtas och dokumenteras utifrån vad som noteras i riskanalys. Därtill genomförs platsbesök.

3.4 Ibn Rushd

3.4.1 Styrande dokument

KPMG har tagit del av styrande dokument, riktlinjer och rutiner med bäring på Ibn Rushds arbete med intern kontroll och uppföljning.

Underlagen beskriver Ibn Rushds systematiska kvalitetsarbete, där internkontroll mot samverkanspart ingår. Av underlagen framgår att förbundet genomför riskanalyser, där noterade risker ska mötas med åtgärder. Villkor för de olika verksamhetsformerna, inklusive studiecirklar, beskrivs i dokumenten.

Styrdokument anger vidare att folkbildningsverksamheten ska följas upp löpande, genom bland annat verksamhetsbesök. Antal besök under ett år baseras på resultatet i riskanalysen, där ett högre riskvärde leder till fler besök och vice versa.

3.4.2 Stickprov

Vi har genom stickprov kontrollerat att studieförbundet efterlever sina styrande dokument. Riskanalyser genomförs och åtgärder genomförs och dokumenteras utifrån noterade risker. Platsbesök genomförs regelbundet.

3.5 Kulturens

3.5.1 Styrande dokument

KPMG har tagit del av styrande dokument, riktlinjer och rutiner med bäring på Kulturens arbete med intern kontroll och uppföljning.

Underlagen anger hur Kulturens ska arbeta med intern kontroll och uppföljning av samverkansparter. Villkoren för de olika verksamhetsformerna anges och beskrivs utifrån verksamhetstyp. Underlagen beskriver vidare att riskanalys ska ske systematiskt och att åtgärder ska knytas an till noterade risker i samband med kvalitetsarbetet.

De aktuella underlagen är enligt uppgift inte förankrade i verksamheterna. Detta då beslut om nedläggning av Kulturens verksamhet togs i samband med det minskade statsstödet till studieförbundet. Som en konsekvens av detta arbetar studieförbundet i nuläget inte utifrån de aktuella styrdokumenterna.

3.5.2 Stickprov

Vid stickprov framgår att det genom framtagna styrdokument finns förutsättningar för ett systematiskt riskarbete, men att ett sådant inte bedrivs i nuläget då verksamheten beslutats läggas ner.

3.6 Medborgarskolan

3.6.1 Styrande dokument

KPMG har tagit del av styrande dokument, riktlinjer och rutiner med bäring på Medborgarskolans arbete med intern kontroll och uppföljning.

Av dokumenten framgår hur Medborgarskolan ska arbeta med intern kontroll och uppföljning av samverkansparter. Det anges att riskanalyser ska genomföras och kompletteras med en dokumenterad åtgärdsplan. Vidare framgår hur verksamhetsformen studiecirkel ska kontrolleras.

Medborgarskolan ska genomföra årsvisa besök för att säkerställa att verksamheterna drivs enligt gällande regler och riktlinjer. Vidare finns det anvisningar kring platsbesök och relaterade kontroller.

3.6.2 Stickprov

Vi har genom stickprov kontrollerat att studieförbundet efterlever sina styrande dokument. Riskanalyser genomförs och kontrollåtgärder genomförs och dokumenteras utifrån noterade risker.

Studieförbundet genomför antingen regelbundna fysiska eller digitala platsbesök, alternativt kontakter samverkanspart per telefon.

3.7 NBV Väst

3.7.1 Styrande dokument

KPMG har tagit del av styrande dokument, riktlinjer och rutiner med bäring på NBV Västs arbete med intern kontroll och uppföljning.

Styrdokumentet anger hur förbundet ska arbeta med intern kontroll och uppföljning av samverkansparter. Av underlag framgår att verksamheten ska bedömas utifrån riskanalys, vilken ska lägga grunden för en dokumenterad plan för egenkontroll (åtgärdsplan).

Utifrån riskvärdering genomförs åtgärder, exempelvis oanmälda verksamhetsbesök. Styrande dokument reglerar antal besök som ska genomföras och det finns kompletterande material som stöd för handläggare som genomför besöken.

3.7.2 Stickprov

Vi har genom stickprov kontrollerat att studieförbundet efterlever sina styrande dokument. Riskanalyser genomförs och kontrollåtgärder vidtas och dokumenteras utifrån noterade risker. Platsbesök genomförs regelbundet.

3.8 Sensus

3.8.1 Styrande dokument

KPMG har tagit del av styrande dokument, riktlinjer och rutiner med bäring på Sensus arbete med intern kontroll och uppföljning.

Av dokumenten framgår bland annat hur studieförbunden ska arbeta med intern kontroll och styrning. Det anges att förbundets arbete med risk- och väsentlighetsanalyser utgör grunden för de kontroller som utförs framåt.

Platsbesök ska genomföras enligt styrande dokument.

3.8.2 Stickprov

Vi har genom stickprov kontrollerat att studieförbundet efterlever sina styrande dokument. Riskanalyser genomförs och kontrollåtgärder vidtas och dokumenteras utifrån noterade risker. Platsbesök genomförs regelbundet

3.9 Studieförbundsfrämjandet

3.9.1 Styrande dokument

Vi har tagit del av styrande dokument, riktlinjer och rutiner med bäring på Studieförbundsfrämjandets arbete med intern kontroll och uppföljning.

Dokumentet beskriver hur den praktiska handläggningen av kontroll- och uppföljningen gentemot samverkanspart ska gå till.

Förbundet har vid sakgranskningen kompletterat med uppgifter om deras arbete med egenkontroll. Förbundets årliga egenkontroll sker mot bakgrund av noterade risker och kontroller samt åtgärder dokumenteras.

Både planerade och oplanerade/oannonserade platsbesök ska genomföras enligt styrande dokument.

3.9.2 Stickprov

Vi kan genom stickprov konstatera att studieförbundet efterlever styrande dokument avseende handläggning rörande kontroll- och uppföljning av samverkanspart.

Den största delen av arrangemang bedrivs i förbundets egna lokaler, vilket möjliggör kontroll för förbundet. För de arrangemang som inte genomförs i förbundets egna lokaler finns etablerade och dokumenterade arbetssätt för att säkerställa att verksamhet genomförs regelmässigt.

Vi ser att arbetet med riskanalys och kopplade åtgärder kan systematiseras i en högre grad. Platsbesök genomförs.

3.10 Studieförbundet Vuxenskolan

3.10.1 Styrande dokument

KPMG har tagit del av styrande dokument, riktlinjer och rutiner med bäring på Studieförbundet Vuxenskolas arbete med intern kontroll och uppföljning.

Av dokumenten framgår hur studieförbundet ska arbeta med intern kontroll och uppföljning av samverkanspartner. Här framgår att riskanalyser ska tas fram och dokumenteras samt kompletteras med en åtgärdsplan.



Vid särskilt höga riskvärderingar ska oanmälda verksamhetsbesök göras. Därtill ska ordinarie verksamhetsbesök, exempelvis för att underlätta planering och upprätthålla god kontakt med samverkanspart, genomföras.

3.10.2 Stickprov

Vi har genom stickprov kontrollerat att studieförbundet efterlever sina styrande dokument. Riskanalyser genomförs och kontrollåtgärder vidtas och dokumenteras utifrån noterade risker. Platsbesök genomförs regelbundet.

4 Slutsats och rekommendationer

Syftet med denna granskning har varit att avgöra hur studieförbunden säkerställer att arrangemang sker i linje med gällande regler och villkor.

Utifrån genomförd granskning kan vi konstatera att samtliga studieförbund arbetar aktivt med risk- och internkontrollfrågor. Det finns dock variationer i mognadsnivån av dessa processer, där en del förbund visar sig vara mer avancerade än andra. I takt med en snabb samhällsutveckling, som vi har observerat, ökar behovet av förstärkt kontroll. Detta behov återspeglas i att alla förbund upplever ett växande krav på förbättrade kontrollmekanismer.

Förändringar i en organisation är vanligen tidskrävande, vilket understryker att det är svårt, om inte omöjligt, att över natt etablera en fulländad kontrollstruktur. Förbunden behöver tid för att justera sig efter dessa nya förväntningar. Ytterligare en effekt av de ökade kraven är att en betydande andel av förbundens resurser, som annars kunde ha använts för folkbildning, nu måste allokeras till kontrollverksamheten. KPMG delar riksrevisionens uppfattning att stödgivarnas kontrollaktiviteter inte i för hög utsträckning får komplicera stödsökandet. Detta då det riskerar leda till att stödet inte kan fördelas ändamålsenligt. En lämplig balans i kontroll- och uppföljningsprocessen är essentiell. Mot denna bakgrund rekommenderar KPMG följande:

- Förstärkt samarbete och samverkan mellan förbunden gällande riskhantering och internkontroll. Flertalet av de granskade studieförbunden har utvecklat effektiva metoder inom dessa områden. De förbund som är mindre mogna i sina processer kan dra nytta av att lära av de som är längre fram i sin utveckling.
- Fler kontroller leder inte nödvändigtvis till bättre resultat. Det är viktigt att kontrollerna är väl genomtänkta för att säkerställa att de uppnår önskad effekt. I annat fall riskerar de att bli en administrativ börda och inte ger den effekt som det ska avse.

KPMG AB

Dag som ovan