

# 15a.2 BILAGA 2 – STÄRKT FÖRMÅGA ATT TA ANSVAR FÖR STATSBIDRAGET – BEHOV OCH FÖRUTSÄTTNINGAR

## Innehållsförteckning

|                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Inledning och bakgrund</b> .....                                                                | 68 |
| Missförhållanden och uppföljning från Folkbildningsrådet .....                                     | 68 |
| Framtagande av åtgärder för ett framtida Studieförbundet .....                                     | 69 |
| <b>Grundläggande utgångspunkter</b> .....                                                          | 69 |
| En godkänd statsbidragsmottagare .....                                                             | 69 |
| Långsiktig organisationsutveckling .....                                                           | 70 |
| <b>Identifierade behov utifrån strategiprojekt 2131</b> .....                                      | 70 |
| Slutsatser från 2131 .....                                                                         | 71 |
| Har Studieförbundet en organisation rustad för framtiden? .....                                    | 72 |
| <b>Identifierade behov utifrån projekt Fenix</b> .....                                             | 72 |
| Studieförbundets organisation och ansvarstagande som<br>mottagare av statsbidrag .....             | 72 |
| <b>Identifierade behov utifrån Studieförbundets ekonomiska läge<br/>och framtidsutsikter</b> ..... | 77 |
| Omvärld .....                                                                                      | 77 |
| Studieförbunden .....                                                                              | 77 |
| Studieförbundet .....                                                                              | 77 |
| <b>Identifierade behov utifrån Studieförbundets kommunikativa behov</b> .....                      | 78 |
| Extern kommunikation .....                                                                         | 78 |
| Kris .....                                                                                         | 79 |
| Intern kommunikation .....                                                                         | 79 |
| <b>Övriga identifierade behov</b> .....                                                            | 80 |
| Interna konflikter .....                                                                           | 80 |
| Utvecklings- och förändringsarbete .....                                                           | 81 |
| Samordning för att uppfylla lagkrav .....                                                          | 81 |
| <b>Avslutning</b> .....                                                                            | 82 |

## **Inledning och bakgrund**

Studiefrämjandet står inför en brytningstid och har flera viktiga vägval att göra för framtiden. De missförhållanden som uppdagats och hanterats de senaste åren har eroderat organisationens anseende och förtroende som statsbidragsmottagare. Verksamheten har en nedåtgående trend, vilket förstärkts av de strykningar av verksamhet som tvingats genomföras på grund av nyss nämnda missförhållanden. Detta har lett till att organisationen står i och inför en utmanande ekonomisk situation. Än mer utmanande blir den situationen i och med att kommun- och regionbidrag minskat stadigt de senaste decennierna och att det politiska stödet för folkbildningen måste anses vara sjunkande.

Samtidigt är folkbildningen mer relevant för att hantera och svara mot samhällets utmaningar än på länge. Studiefrämjandet har också väldigt många pusselbitar på plats för att kunna göra de vägval som behövs och fatta kloka beslut för framtiden. Strategiprojektet 2131 är snart färdigt och konturerna av organisationens framtidsstrategi börjar bli alltmer tydliga. Projektet har gett väldigt många insikter om såväl Studiefrämjandets invärld som vår närvärld och omvärld. Genomlysningssprojektet Fenix har gett en kunskap om organisationen som vi kanske aldrig haft tidigare. Såväl styrkor som utmaningar har blivit tydliga.

För att säkerställa att Studiefrämjandet även i fortsättningen kan erhålla statsbidrag och bedriva folkbildningsverksamhet för ett demokratiskt och hållbart samhälle tillsammans med våra medlemsorganisationen behöver våra lednings- och styrningsstrukturer, och kanske även vår organisation, ses över. Även om det finns en tidspress i arbetet har förbundsstyrelsen konstaterat att diskussionerna om vilka åtgärder som kan, bör och måste vidtas behöver föras brett i organisationen. Detta underlag syftar till att ge Studiefrämjandets förbundsstämma en sammanfattning av de viktigaste underlag som finns.

## **Missförhållanden och uppföljning från Folkbildningsrådet**

Studiefrämjandet har de senaste 5-6 åren hanterat ett antal större missförhållanden i verksamheten. I Umeå reddes en mycket svår situation ut 2014-2015. Stora verksamhetsvolymen justerades, bidrag återbetalades och internt gjordes en stor organisatorisk omstrukturering av avdelningen. I Västmanland upptäckte Studiefrämjandet i sin ordinarie granskning 2018 missförhållanden i såväl verksamhet som hantering av ekonomiska medel. Efter att verksamhet strukits och bidrag återbetalats försattes avdelningen i konkurs. Numera bedrivs verksamhet i Västmanlands län i Studiefrämjandets avdelning Uppsala-Västmanland. I Järva-området utanför Stockholm har Studiefrämjandet tillsammans med flera andra studieförbund själva upptäckt felaktigheter, utrett dem och även här återbetalat statsbidrag. Utredningen gjordes 2019-2020. I samtliga av dessa fall har ledningen lokalt brustit i sitt ansvar och ansvariga finns inte längre kvar inom Studiefrämjandet. Polisanmälningar för misstänkta brott är också upprättade.

Studiefrämjandet har nolltolerans mot fusk, oegentligheter i verksamheten och agerande som strider mot Folkbildningsrådets villkor och våra interna tillämpningsföreskrifter. De tre ovan nämnda, och tidigare till Folkbildningsrådet rapporterade, händelserna är mycket allvarliga. Studiefrämjandet har dragit mycket lärdom av dessa och ett omfattande förändrings- och utvecklingsarbete pågår sedan flera år. Efter händelserna i Umeå togs en etikhandlingsplan

fram. Denna byggdes 2019 på med en åtgärdsplan för ökad kvalitet och granskning. Dessa handlingsplaner följs upp av såväl Studieförbundets riksförbund som av Folkbildningsrådet i särskild ordning.

Efter att den tredje större händelsen med missförhållanden i verksamheten, den på Järva, klarats ut och redovisats för Folkbildningsrådet beslutade de att dels bordlägga godkännandet av Studieförbundets verksamhet, dels att uppdraga till Studieförbundet att göra en omfattande genomlysning av verksamheten i hela landet med syfte att säkerställa att ytterligare missförhållanden inte förekommer. Detta genomlysningsprojekt kallas internt för projekt Fenix, se nedan.

## **Framtagande av åtgärder för ett framtida Studieförbund**

Trots att mycket gjorts i Studieförbundet för att komma till rätta med problemen kvarstår ett antal utmaningar. Detta underlag syftar till att ge organisationen och dess medlemsorganisationer en övergripande sammanfattning av de viktigaste behoven och de utmaningar som ligger framför oss. Efter Studieförbundets ordinarie förbundsstämma höll i maj 2021 och ett antal månader framöver, kommer Studieförbundet behöva visa ett stort mått av mod, konstruktivitet och handlingskraft för att med dessa behov som utgångspunkt mejsla fram tillräckligt kraftfulla åtgärder för att leva upp till Folkbildningsrådets krav och forma grunden för det framtida Studieförbundet. Tiden är knapp eftersom organisationen måste uppvisa resultat under innevarande och kommande år men med folkbildningens öppna och prestigelösa samtal som metod och organisationens bästa för ögonen är möjligheterna stora.

## **Grundläggande utgångspunkter**

Två huvudsakliga utgångspunkter för arbetet framåt bör vara vägledande; att säkra att Studieförbundet även fortsättningsvis erhåller statsbidrag för vår folkbildningsverksamhet samt att de åtgärder som vidtas bygger en långsiktig organisation.

## **En godkänd statsbidragsmottagare**

Basen i Studieförbundets finansiering, och därmed en grundläggande möjlighet för att bedriva folkbildningsverksamhet, är statsbidraget. I de flesta kommuner och regioner är statsbidraget också en förutsättning för att erhålla bidrag även från dem. Som studieförbund är det alltså helt avgörande att ha förtroende hos Folkbildningsrådet för att ta emot och förvalta statsbidrag.

Studieförbundets förtroende hos Folkbildningsrådet är dock allvarligt skadat av de missförhållanden som uppdragats och hanterats. I sitt senaste besked beslutade Folkbildningsrådets styrelse att prövning av Studieförbundet som statsbidragsmottagare ska inledas om inte organisationen förmår uppvisa en stärkt förmåga att ta ansvar för statsbidraget. För Studieförbundets framtid är det alltså helt avgörande att tillräckliga resultat i linje med detta kan uppvisas. Tidsramen är dessutom knapp, enligt Folkbildningsrådets beslut ska resultat kunna uppvisas redan under 2021 och 2022.

Studiefrämjandet har inte råd med ytterligare missförhållanden i verksamheten. Det hitintills dominerande arbetssättet från riksförbundet har varit reaktiv kontroll. Framgent måste detta balanseras upp med ett tydligare proaktivt, förebyggande kvalitetsarbete tillsammans med avdelningarna. Utmaningen ligger i att förbunds-nivån idag inte har mandat och möjlighet att styra och leda organisationen i tillräcklig utsträckning. Studiefrämjandets ledningskedjor är idag inte en sammanhållande och tydlig länk i organisationen.

## **Långsiktig organisationsutveckling**

Studiefrämjandets organisation har successivt utvecklats och förändrats. Det är fullt naturligt och en viktig del av en förenings anpassning till omvärlden. Samtidigt har dessa förändringar ofta skett reaktivt och som ett svar på händelser eller förändrade förutsättningar. Avdelningar har slagits ihop av ekonomiska skäl eller gått upp i varandra för att missförhållanden i verksamheten fått mycket svåra konsekvenser som den avdelningen inte kunnat hantera på egen hand. Studiefrämjandets gemensamma ekonomifunktion tillkom genom att ett antal avdelningar från början började samarbeta kring ekonomitjänster. Ansvar för denna togs sedan över av riksförbundet och gjordes så småningom obligatorisk då den visade sig ge ett värdefullt stöd i uppföljningen. Övergången till en ren tvåledsorganisation växte fram under tid till dess att det nästan inte fanns något renodlat distrikt kvar.

Även om en kontinuerlig och dynamisk utveckling av en organisation är något gott är det viktigt att ha med sig att organisationen också behöver utvecklas och anpassas utifrån andra, än mestadels interna, förutsättningar. Studiefrämjandet har inte minst genom strategiprojektet 2131 och Fenix-projektet ett gediget beslutsunderlag för att också kunna blicka framåt och ställa sig frågor som exempelvis "Hur ska Studiefrämjandet se ut för att vi ska kunna möta deltagarnas, medlemsorganisationernas och samhällets behov nu och det kommande decenniet?", "På vilket sätt optimerar vi användningen av de resurser vi har?", "Hur kan vi trygga en jämn och god arbetsmiljö för organisationens alla medarbetare?", "Hur skulle ett studieförbundet organiseras idag år 2021 om man började från ett blankt blad?", "Var rent organisatoriskt är det smartast att göra vad?", "Hur kan vi säkerställa att en studiegrupp möts av "samma" Studiefrämjandet i Göteborgs stad och i Sveg?", "Hur säkerställer vi långsiktigt att Studiefrämjandet kan finnas i hela Sverige?".

## **Identifierade behov utifrån strategi 2131**

Projekt 2131 initierades under andra halvan av 2019. Bakgrunden till genomförandet av projektet var uppmärksammade behov, framkomna till följd av att, vid stämman 2015 beslutade, strategiska mål för Studiefrämjandet löper ut vid årsskiftet 2021-2022. Projektet har genomförts i tre faser: nuläge, önskat läge och strategi. Såväl personal som förtroendevalda i Studiefrämjandets avdelningar och medlemsorganisationer har involverats i projektet i samband med workshops i olika tappningar. Utöver detta har enkätundersökningar genomförts med såväl allmänhet som deltagare och cirkelledare. Workshops har också genomförts med externa personer som har för folkbildningen relevanta perspektiv på samhällets utveckling och förutsättningarna för civilsamhälle och bildning. Uppskattningsvis 3000 personer har deltagit i arbetet i skrivande stund. En bärande idé genom hela projektet har varit förankring och detta har påverkat projektets genomförande, exempelvis genom strategipiloternas roll. Projektet har

också presterat ett antal delrapporter vilka sammanfattar hela eller delar av de ovan nämnda faserna och läggs som bilagor till denna rapport.

Strategi 2131 planeras lyftas för beslut vid en extrastämma som genomförs i början av oktober 2021. Projektet har ändock kommit en bra bit på väg och ett antal centrala slutsatser och identifierade behov kan beskrivas inom ramen för de frågeställningar Studieförbundet står inför med anledning av Folkbildningsrådets beslut per den 17 mars 2021.

## **Slutsatser från 2131**

De övergripande slutsatserna från projekt 2131 kan sammanfattas i nedanstående fem punkter.

### **Studieförbundet är överens om att vi behöver förändras**

Organisationens olika delar, avdelningar likväl som medlemsorganisationer, är överens om att Studieförbundet måste utvecklas och förändras för att fortsätta vara en relevant folkbildningsaktör i samhället på sikt. Vad som behöver förändras och hur detta ska göras finns det i nuläget ingen enighet om.

### **Deltagarens bildningsresa ska vara i centrum för allt vi gör och cirkelledaren blir central i att nå dit**

Studieförbundet måste tillbaka till sina grunder. Det räcker inte att erbjuda kostnadsersättningar, generellt föreningsstöd eller socialt umgänge – deltagarens bildningsresa måste vara vår prioritet. För att kunna säkerställa bildningsmässig och pedagogisk kvalitet i vår verksamhet är satsningar på våra cirkelledare nödvändiga. Studieförbundet har i nuläget näst lägst andel utbildade (L1 eller motsvarande) andel cirkelledare av alla studieförbund. Detta är något som måste förändras. Diskussionen om bildning och folkbildning behöver levandegöras och vara utgångspunkten i vårt dagliga arbete.

### **Medlemsorganisationerna efterfrågar likvärdigt stöd över hela landet**

I workshops med Studieförbundets medlemsorganisationer, likväl som i samband med djupintervjuer med dem, framkommer en mycket tydlig bild, som bekräftas i riksförbundets regelbundna avstämningar, att stödet som erbjuds är kraftigt skiftande över landet. Här finns delar av förklaringen till en bitvis försvagad relation mellan medlemsorganisationerna och Studieförbundet. Medlemsorganisationerna påtalar problematiken i detta, att det inte går att lita på att det som genomförs i en del av landet kan erbjudas i en annan, och uttrycker tydligt önskemål om ett likvärdigt stöd.

### **Lärande, bildning och pedagogik ska stå i fokus**

Hand i hand med att deltagarens bildningsresa ska vara i centrum går ett starkt fokus på lärande, bildning och pedagogik. För att säkerställa att våra cirkelledare kan möjliggöra bildningsresor för våra deltagare måste vi fokusera på att säkerställa en pedagogik i framkant. Även Studieförbundets pedagogiska utvecklingsarbete måste prioriteras upp. Lärandet (process-, didaktisk och pedagogisk utveckling) och omvärldsbevakning måste bli en kärnverksamhet för att kunna möta deltagarnas förväntningar och medlemsorganisationernas behov. Naturligtvis påverkar detta också bland annat kompetensutveckling, rekrytering och utvecklingsinsatser.

## **Rollfördelningen mellan organisationens olika delar är otydlig vilket försvårar styrning och ledning**

Den sista punkten konstaterar att det både inom Studieförbundet, i relation mellan riksförbundet och avdelningar, men också för medlemsorganisationer, och än tydligare för externa, är svårt att få grepp om hur roll- och ansvarsfördelningen inom Studieförbundet de facto ser ut. Studieförbundet är en stor organisation på många plan, därför behöver rollfördelning vara tydlig och accepterad. Att dessa i nuläget saknas är en stor utmaning för ett framtida utvecklings- och förändringsarbete för organisationen.

Dessa slutsatser är formulerade mot en fond av slutsatser formulerade inom ramen för projektfaserna "nuläge" (se Bilaga 4) och "önskat läge" (se Bilaga 5). Vi kan konstatera att flera av slutsatserna indikerar organisatoriska utmaningar. Exempelvis är medlemsorganisationernas önskemål om likvärdigt stöd ett uttryck för att Studieförbundets olika delar inte går i takt med varandra. En organisation som inte drar åt samma håll riskerar också försvåra en samordnad utveckling av deltagarens bildningsresa.

## **Har Studieförbundet en organisation rustad för framtiden?**

Rubriken är något tillspetsad men icke desto mindre relevant. Den första av de fem slutsatserna som ovan presenteras visar på en vilja till utveckling, en vilja till förändring, vilket är en grundförutsättning för ett förstärkt Studieförbundet. De tre följande punkterna pekar på en tydlig riktning. För att kunna genomföra dessa förändringar – större fokus på deltagarens bildningsresa, mer likvärdigt stöd till medlemsorganisationer och ett förnyat fokus på pedagogik, lärande och bildning – krävs dock att den femte punkten hanteras. Väldigt mycket står och faller med att rollfördelning mellan organisationens olika delar förtydligas så att förutsättningarna för styrning och ledning stärks.

## **Identifierade behov utifrån projekt Fenix**

### **Studieförbundets organisation och ansvarstagande som mottagare av statsbidrag**

#### **Inledning**

Projektet Fenix, som tillkom för att svara mot det uppdrag Folkbildningsrådet gav Studieförbundet i maj 2020, var en utökning av den årliga särskilda kontrollen och innefattade en omfattande genomlysning av verksamhet i hela landet. Uppdraget innehöll ett flertal delar som har redogjorts för i Studieförbundets rapport till Folkbildningsrådet i december 2020. Dessa kan sammanfattas i två övergripande huvudfrågor:

1. Studieförbundet ska genomföra en omfattande internkontroll, som ska baseras på lärdomar från tidigare särskilda granskningsärenden i Järva, Västmanland och Umeå, och säkerställa att inga fler liknande missförhållanden finns i verksamheten.
2. Studieförbundet ska undersöka sin organisationskultur och om den interna organisationen, innefattande förhållandet mellan avdelningar och riksförbundet, kan säkerställa att inga liknande missförhållanden uppstår i framtiden.

Det är dessa två huvudpunkter som Folkbildningsrådet refererar till i sitt beslut att godkänna Studieförbundet för 2018 års verksamhet efter inlämnad rapport. I punkt ett anser Folkbildningsrådet att projektet på ett tillfredsställande sätt har kunnat visa att inga fler stora oegentligheter finns i verksamheten och man ser positivt på det påbörjade förändringsarbetet. När det gäller punkt två ställer sig Folkbildningsrådet frågande till om riksförbundet har tillräckligt mandat för att genomföra det nödvändiga beskrivna förändringsarbetet samt för att fullt ut kunna ta ansvar som mottagare av statsbidraget.

Dessa slutsatser drar Folkbildningsrådet utifrån beskrivningar i Studieförbundets rapport, men nämner även en anonym skrivelse som kommit till Folkbildningsrådet som ifrågasätter slutsatserna i Fenixrapporten samt riksförbundet.

De djupare interna slutsatser som kan dras utifrån Fenix går i linje med Folkbildningsrådets bedömning av utmaningarna inom Studieförbundet. Fenix visar tydligt att otydliga mandat- och rollfördelningar inom organisationen samt ojämna förutsättningar i landet försvårar både Studieförbundets förmåga att bedriva likvärdig folkbildningsverksamhet i hela landet och möjligheten att ta ansvar för att statsbidraget hanteras likvärdigt och i enlighet med Folkbildningsrådets villkor och riktlinjer.

### **Fenix-projektet – Studieförbundets största internkontroll**

Fenix-projektet har varit Studieförbundets största nationella granskning någonsin och har inneburit svåra avvägningar, inte minst när det gällde genomförandet där man internt haft stor ambition att inkludera stora delar av organisationen samtidigt som man behövt förhålla sig till att särskilda granskningar behöver följa tydliga riktlinjer. Folkbildningsrådets villkor är tydliga med att ansvaret och besluten ligger på den nationella nivån, inte minst för att granskningen av verksamheten ska ske så enhetligt och objektivt som möjligt.

Fenix har visat på både organisatoriska, kulturella och kunskapsmässiga utmaningar i Studieförbundet som övergripande belysts i rapporten till Folkbildningsrådet. I beskrivningen nedan redogörs för de detaljer som är relevanta för det interna struktur- och organisationsarbetet inom Studieförbundet.

### **Studieförbundets rapport till Folkbildningsrådet**

I rapporten till Folkbildningsrådet (se Bilaga 3) beskrivs utmaningar inom organisationen där samsyn saknas. Det nämns bland annat att det "ibland sker olika bedömningar av hur verksamhetens mål ska uppnås och villkoren tolkas." (s.3) och att "resultaten från undersökningarna om rimlighet...visade att det...saknas en gemensam bild av rimlighetsbedömningar" (s.18). Vidare står att "resonemangen...kring hur den egna verksamheten uppfyller (statens) syften har...skilt sig åt." (s.19). Spänningsfältet inom kvalitetsarbetet, som bör vara grunden för att uppfylla villkoren för statsbidrag, har visualiserats genom en triangel där olika hörn visar på olika tolkningar av villkoren (s.20).

Slutsatserna som presenteras i rapporten är att "Studieförbundet historiskt inte förmått säkerställa en tillräckligt stor samordning, samsyn och villkorsefterlevnad."(s.27). Här presenteras behovet av "att kvalitetsarbetet i högre grad kan göras proaktivt, förebyggande. För att detta ska vara möjligt krävs större samordning och samsyn." Vidare fastslår rapporten att "den-

na granskning pekar också på att Studieförbundets styrning inte är tillräckligt tydlig och att uppföljningen därmed blir försvårad. För att på allvar komma till rätta med de problem som finns i organisationen krävs att rollerna tydliggörs och att styrningen förbättras."

### **Folkbildningsrådets beslut**

Folkbildningsrådet begär i sitt beslut (se Bilaga 1) en "redogörelse för hur Studieförbundet avser att stärka riksförbundets förmåga att säkerställa att statsbidraget används korrekt i hela organisationen" samt att Studieförbundet "tydligt kan visa på avsedda resultat i form av stärkt kapacitet att ta ansvar för statsbidraget under år 2021-22" (s.1). "Folkbildningsrådet bedömer att förbunds-nivån idag inte i tillräcklig utsträckning kan ta ansvar för hur statsbidraget används i organisationens alla delar." (s.3). Folkbildningsrådet tydliggör att det krävs "tydlig styrning från nationell nivå och stor följsamhet från hela organisationen. En samsyn inom hela Studieförbundet är nödvändig för att återställa studieförbundets trovärdighet som statsbidragsmottagare." (s.4).

### **Varför tydliggörs dessa krav?**

Fenix-projektet visar att det finns antingen en stor okunskap kring villkoren för statsbidrag eller en tendens att vilja bortse från dessa inom Studieförbundet. Hur den egna verksamheten betraktas i förhållande till riksförbundets roll och mandat skiljer sig åt. Som ytterligheter kan nämnas att vissa uttrycker en oförståelse över att riksförbundet ska "bestämma" över avdelningarnas verksamhet och påtalar att kvalitetsarbetet i huvudsak bör ligga på lokal nivå. Andra upplever däremot att riksförbundets styrning inte är tillräcklig och lämnar osäkra tolkningsutrymmen för det lokala kvalitetsarbetet.

Dessa uppfattningar internt bör ställas mot att villkoren för statsbidrag (se [Statsbidrag till studieförbund 2020](#)) fastslår att "studieförbundets förbundsstyrelse är som mottagare av statsbidrag ytterst ansvarig för all verksamhet som bedrivs med stöd av, och rapporteras som underlag för, statsbidrag..." (s.3). Vidare framgår det tydligt att studieförbund ska "bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete centralt och lokalt." (s.4). Dessutom åläggs varje studieförbund en årlig särskild kontroll som ska "behandlas av studieförbundets förbundsstyrelse" och "genomföras av studieförbundets nationella nivå" (s.22). Vidare beskrivs att den nationella nivån ansvarar för eventuella handlingsplaner och dess efterlevnad.

Internt inom Studieförbundet har Fenix-uppdraget från Folkbildningsrådet ibland sammanfattats som: "Förstår vi som organisation vad vi får statsbidrag för, vilka villkor som följer på det och följer vi dessa villkor?". Denna fråga innefattar både verksamhetsvillkor och organisatoriska villkor, varav de sistnämnda är en förutsättning för att kunna uppfylla de förstnämnda. Båda kraven har på olika sätt analyserats i projektet och visar på både styrkor och utmaningar.

### **Studieförbundets organisatoriska förutsättningar**

Givet uppdragets omfattning och tidsram stod det tidigt klart att Fenix behöver involvera alla avdelningar och riksförbundet. Med tanke på att en av frågeställningarna var hur relationen och således samarbetsförmågan mellan avdelningar och förbundet ser ut, kunde uppdraget förefalla som en utmaning. Fenix har dock tydligt visat en stor vilja att bidra i alla led och en generell önskan om att göra det som är bäst för organisationen.

En nationell grundstruktur för ett förnyat kvalitetsarbete är sjösatt som ett resultat av åtgärder efter tidigare särskilda granskningar. Det återstår dock ett stort arbete för att implementera

gemensamma syn- och arbetssätt inom organisationen för att uppnå en samsyn kring tolkningar av verksamhetsvillkoren. Här krävs en särskild intern analys som kommer att redovisas i en rapport till förbundsstyrelsen och organisationen.

Som tidigare nämnts är en fungerande organisationsstruktur med tydliga roll- och mandatfördelningar en grundförutsättning för att lyckas med en sådan implementering av ett förnyat kvalitetsarbete som Studieförbundet nu står inför. Det rikstäckande material och dess slutsatser från Fenix är en ovanligt omfattande översikt över var organisationen står och hur ett framtidsarbete härifrån bör se ut. För att lyckas ta tillvara Fenix-slutsatserna och kunna omsätta dem i ett framtida förändringsarbete behöver dock de organisatoriska och delvis kulturella hindren som står i vägen uppmärksammas och åtgärdas.

Studieförbundet har en historia som en decentraliserad organisation. Utifrån grundtanken att folkbildningen sker på lokal nivå, där förutsättningarna kan skilja sig åt, har varje avdelning under många år haft en stor frihet att sätta sina egna rutiner och arbetssätt med förhållandevis få organisationsgemensamma strukturer.

Det arbetssättet är framför allt sedan Etikhandlingsplanen efter Umeå-ärendet 2015 och Åtgärdsplanen från 2019 under omarbetning och omförhandling. Dock har denna förändring skett stegvis med många mindre åtgärder, som till exempel avdelningssammanslagningar eller successivt framtagande av nya nationella styrdokument, snarare än en snabb och omfattande omorganisation i hela landet. Detta har resulterat i dramatiskt olika förutsättningar för Studieförbundets avdelningar. Något som inte minst kan iakttas när avdelningarnas stora olikheter i antal anställda, geografiskt område, ekonomiska förutsättningar och verksamhetsvolym betraktas.

### **Förändringsprocess och konflikt**

Alla förändringsprocesser skapar friktion och i Studieförbundet är det tydligt att friktionen har växt till konflikt. Denna konflikt skymtar i det dagliga arbetet och de gemensamma forumen vilket förklarar att den också lyfts fram av alla intervjupersoner i den kvalitativa intervjustudien i Fenix. Intervjupersonerna är överens om att konfliktnivån är en försvårande och hämmande faktor för organisationens välmående och utveckling. Här lyfts både kommunikationsproblem, brist på transparens och resursfördelning. Det som lyfts oftast i intervjuerna är en tydligare centralisering på sistone som ger upphov till både kritik och lovord. Även om intervjustudien med 16 personer inte kan anses vara representativ så ger både avdelningsrapporter och utvärderingarna från Fenix en liknande bild. Ett citat från intervjustudien sätter fingret på att uppfattningarna i landet om en central organisation går isär: "Lokalavdelningarna ser nog på riksförbundet som en instans som ska ge service och samordna vissa saker. Riksförbundet tycker nog att de har en ledande roll i organisationen, som ska bestämma strategier och ta ut riktningen."

### **Att återupprätta förtroendet som statsbidragsmottagare**

Som tidigare nämnts fastställer Folkbildningsrådets villkor att förbundsstyrelsen är ytterst ansvarig för all verksamhet, uppföljning och kontroll samt eventuella förändringsåtgärder. Utifrån detta bör frågan besvaras hur nuvarande mandat- och rollfördelning skapar förutsättningar för förbundsstyrelsen att ta sitt ansvar? Ett konkret exempel kan illustrera dilemmat: Lokalavdelningens verksamhetschef och styrelse ansvarar för den lokala verksamheten och

tillhörande budget. När avdelningen bestämmer att betala ut en viss kostnadsersättning till en samverkanspart så kan riksförbundet påpeka eventuella olämpligheter, men i slutändan bestämmer avdelningens ledning om ersättningen ska betalas ut eller ej. Samtidigt är förbundsstyrelsen ansvarig för all verksamhet samt användningen av statsbidraget. Den nationella nivån har således ansvaret att retroaktivt kontrollera och eventuellt justera felaktigheter men egentligen inget mandat att agera proaktivt.

Ett annat exempel är att det i vissa avdelningar tillämpas ett väldigt stort fritt tolkningsutrymme. Där kan exempelvis resonemang visa att avdelningen inte vill vara anordnare överhuvudtaget och inte tycker att anordnarskap underlättar uppfyllandet av statens fyra syften med folkbildningen. Denna typ av överprövning av såväl Folkbildningsrådets som förbundsstyrelsens beslut är naturligtvis inte acceptabel.

Folkbildningsrådet kräver att Studieförbundet ska "stärka riksförbundets förmåga att säkerställa att statsbidraget används korrekt i hela organisationen". Detta bör givetvis ske proaktivt och förebyggande. Som rapporten till Folkbildningsrådet belyser "baseras den organisations-interna samverkan främst på informella styrmedel" (s.27, Bilaga 3). Samtidigt är Studieförbundets nationella kvalitetsarbete i mångt och mycket en retroaktiv kontrollfunktion. Det, kombinerat med otydlig roll- och mandatfördelning, är en stor riskfaktor för organisationens framtida arbete. Det är lätt att tolka Folkbildningsrådets beslut och kraven på kommande åtgärder som att Studieförbundet på intet sätt har råd med en avvaktande hållning. En otydlig organisationsstruktur skulle ses som en försvårande snarare än en förmildrande omständighet vid eventuella framtida avvikelser.

### **Förändra för att möjliggöra ett förändringsarbete**

Fenix visar tydligt att det behövs en omställning till ett proaktivt arbete för att kunna arbeta förebyggande på samma sätt i hela landet och därmed undvika att lokala anpassningar riskerar att leda till nya avvikelseärenden. Lärdomar från tidigare granskningsärenden och Fenix är att felaktigheter inte alls behöver handla om uppsåt. Det kan lika gärna handla om vilja att göra så mycket gott som möjligt eller om okunskap om statsbidragsvillkoren. Här behövs en tydlig kvalitetssäkring i hela landet som kräver "stor följsamhet" enligt både Folkbildningsrådets bedömning och Fenix-slutsatserna.

Fenix visar också att ett gemensamt, tydligt strukturerat arbetssätt på intet sätt utesluter inkludering och delaktighet i alla led. Något som i sin tur inte är att likställa med att alla får sina åsikter tillgodosedda i de slutgiltiga besluten. Som inledningsvis beskrivet är både villkoren för statsbidrag samt Folkbildningsrådets beslut om nödvändiga åtgärder efter Fenix tydliga med var ansvaret för mottagandet av statsbidrag och således de slutgiltiga besluten ligger. Det förefaller logiskt att riksförbundet inte enbart kan ta ansvar för verksamheten i efterhand.

Både Folkbildningsrådets och Fenix interna slutsatser slår fast att Studieförbundets organisation idag inte fullt ut klarar av att säkerställa statsbidragsvillkorens efterlevnad. Alltför fria tolkningsutrymmen, en icke acceptans för rådets mandatfördelning och organisatoriska olikheter står i vägen för att uppfylla Folkbildningsrådets krav på Studieförbundet att återvinna fullt förtroende som mottagare av statsbidrag. Lika tydligt och viktigt är att nuvarande konflikter också står i vägen för en nödvändig utvecklings- och förändringsprocess för att Studieförbundet ska kunna bli en organisation med fullt fokus på deltagarens bildningsresa.

## Identifierade behov utifrån Studieförbundets ekonomiska läge och framtidsutsikter

Som tidigare nämnts minskar Studieförbundets intäkter vilket gör att organisationens ekonomiska situation är utmanande. Detta är ett viktigt perspektiv då åtgärder framåt ska formuleras. Nedanstående avsnitt syftar till att beskriva Studieförbundets ekonomiska framtidsutsikter. Ett lite mer utförligt underlag biläggs (se Bilaga 6).

### Omvärld

Idag är vår värld mer globalt sammanlänkad och digitalt uppkopplad, både beroenden och konkurrens ökar och medför väsentliga konsekvenser för samhället. En effekt är att förändringstakten och komplexiteten drivs upp. Flöden av varor, kapital, människor, information, tankar och idéer har stadigt ökat. Detta gör att ekonomin binds samman och Sveriges ekonomiska förutsättningar påverkas av vad som sker i vår omvärld.

Kommuner och regioner kommer fortsatt utmanas av den demografiutveckling som innebär att befolkningen i arbetsföra åldrar växer betydligt långsammare än åldersgruppen äldre. Ett lägre skatteunderlag möter ett ökat behov och kostnadstryck inom välfärdsutvecklingen.

Effekter av pandemin kommer ha stor ekonomisk betydelse för den offentliga ekonomin. Stora stimulanser har givit tillfälliga lättnader men lågkonjunktur och expansiv finanspolitik ger stora underskott. När pandemin är över kommer andra kostnader att vara ett faktum över lång tid. För kommuner och regioner kommer fortsatta prioriteringar bland kostnadsposter behövas och det kommer bli viktigare för ideella organisationer att bevisa sitt värde.

### Studieförbunden

Ökat kostnadstryck inom offentlig verksamhet medför ökade krav på effektiviseringar, besparingskrav och en stram återhållsamhet i budgetramar. Det innebär tuffare prioriteringar och krav på att snabba, som ibland kan upplevas som kortsiktiga, effekter uppnås. Situationen har för studieförbunden bland annat medfört att anslag dragits ner och i vissa fall helt uteblivit. Det kan konstateras att neddragningen för studieförbunden sker utifrån att andra verksamheter behöver prioriteras högre.

### Studieförbundet

För Studieförbundet har statsbidragen minskat de senaste åren, samtidigt som anslagen till studieförbunden totalt sett har ökat. En följd kanske framför allt av minskade antal studietimmar.

Samtidigt som intäkterna minskar har Studieförbundet ökat sina kostnader. En utveckling som är långt ifrån hållbar. Studieförbundet måste börja noggrant följa sin verksamhet även ur ett ekonomiskt perspektiv. Det är alltid viktigt men extra viktigt i nuvarande situation för att kunna bedöma var insatser ger mest nytta.

Projektbidrag eller annan typ av finansiering kan även ses som en breddning för att minska beroendet av statsbidrag. I detta avseende är Studieförbundet efter andra aktörer inom ideell sektor.

En bild över Studieförbundets resultatutveckling fördelat per avdelning visar tydligt på en ekonomiskt fallande utveckling som minskar eget kapital. Där skillnaden är stor och går från den avdelning som har lägst, med negativt eget kapital om -1 238 tkr, till den avdelning som har högst, om 31 455 tkr. Det framkommer tydligt att avdelningarnas förutsättningar att möta den negativa utvecklingen skiljer sig starkt åt. Det är en kraftig obalans som kan få stora ekonomiska konsekvenser för Studieförbundet i stort om ingenting görs. Då avdelningarna är egna juridiska personer och Studieförbundet inte är en så kallad äkta koncern kan inte ekonomiska, koncerninterna transfereringar ske i bemärkelsen av en ekonomisk effektiv planering.

Studieförbundet är i ett skede då det krävs att både gasa och bromsa samtidigt. Det gäller att våga ta svåra beslut för att genomföra besparingar som i sin tur behöver riktas åt framtids-satsningar så att den önskade förflyttningen kan bli verklighet. Att till exempel i form av samarbeten och processutveckling uppnå effektiviseringar kommer krävas, men det kommer långt ifrån att räcka för att vända den ekonomiskt negativa utvecklingen. Det kommer att krävas större åtgärder för att omhänderta Studieförbundets omställning.

### **Behov av en långsiktigt ekonomiskt hållbar organisation**

I arbetet med att ta fram åtgärder är det ekonomiska perspektivet av avgörande vikt. Målsättningen måste vara att så mycket resurser som möjlighet ska gå till själva kärnan, alltså studie-cirkeln och folkbildningsverksamheten. Samtidigt måste en hög nivå av utvecklingsförmåga, stöd, administration och internkontroll upprätthållas. Riksförbundets möjlighet att agera "krockkudde" för avdelningarna är mycket begränsad. Detta medför att det är ännu viktigare att Studieförbundets olika delar måste ha en ekonomi som ger långsiktig trygghet och stabilitet, vilket såklart gäller allt från eget kapital till likviditetsflöde och resultat.

## **Identifierade behov utifrån Studieförbundets kommunikativa situation**

Samhället är idag i hög grad medialiserat och informations- och kommunikationsutbytet går allt snabbare. Alla organisationer måste både hänga med i detta för att kunna nå ut genom bruset samtidigt som en hög grad av kommunikativ beredskap måste finnas i de fall Studieförbundet skulle hamna i medialt strålkastarljus. Deltagarna är Studieförbundets viktigaste kommunikationsbärare – den personliga berättelsen är det starkaste instrumentet. Samtidigt krävs samordning och ett väl underbyggt strategiskt kommunikativt arbete för att organisationen inte ska framstå som otydlig och spretig. I styckena nedan beskrivs Studieförbundets kommunikativa behov ur ett antal perspektiv. Dessa behov finns i hög grad redan nu men måste antas öka i vikt framöver.

### **Extern kommunikation**

De tio studieförbunden har ett stort samlat behov av att öka de externa kommunikativa insatserna inom överskådlig tid, visar genomförd varumärkesundersökning. Dels för att bättre be-

skriva de folkbildande insatser som vi genomför idag, men framför allt avseende de konkreta effekter verksamheten faktiskt ger tillbaka till samhället. Detta i en tid då samhällsutmaningarna är mer relevanta för studieförbunden än på länge.

Inom ramen för strategiprojekt 2131 har vi återigen blivit stärkta i den tidigare gjorda analysen att vi i betydligt högre grad behöver 'folkbilda om folkbildningen'. Vi har ett stort ansvar att förklara vad folkbildning över huvud taget är, vilka frågor som folkbildningen ger svar på, och varför man alls ska söka sig till ett studieförbund. De grundläggande kunskaperna om detta har i förvånande hög grad fallit i glömska i samhället i stort – men även inom politiken – och behöver därför återupprättas för vår egen existens skull. Studieförämjandet behöver framöver stärka denna kapacitet och krafterna inom organisationen enas.

I det påbörjade arbetet med att skapa "Ett Studieförämjandet" har vi tagit fram en varumärkesplattform där vi gemensamt har formulerat vilka vi är, vad vi gör och varför vi existerar. Det är ett viktigt första steg att vi står enade bakom den. Mot bakgrund av det nu rådande skarpa politiska läget finns många skäl att opinionsbilda i Studieförämjandets och folkbildningens namn. Konsekvenserna kan annars bli digra.

Detta samlade externkommunikativa nuläge för Studieförämjandet visar att det finns ett historiskt stort behov av att stärka vår position i samhället genom att på olika sätt och i rätt kanaler formulera berättelsen om oss och därigenom stärka vårt varumärke och vårt existensberättigande. Det arbetet är utmanande om vi samtidigt har en organisation som också ur ett kommunikativt perspektiv är spretig och delad. Vi behöver i än högre grad kunna kommunicera som 'ett Studieförämjandet'.

Det finns också många såväl ekonomiska som praktiska vinningar med att samordna och koordinera organisationens kommunikation centralt, så att den med samriktad gemensam kraft når ännu längre.

## **Kris**

"Debatten" eller "krisen" har slagit med full kraft mot folkbildningen och vår organisation den senaste tiden – såväl nationellt som lokalt. Det har vi fått vänja oss vid och har behövt hantera. Det är också något en framtida organisation kommer behöva stå rustad inför. Vi behöver kunna mobilisera och anta en kommunikativ strategi som mildrar omfattningen av negativ publicitet, och som gör det möjligt för oss att själva framföra våra budskap – även i en kris. I debatten som förts det senaste året kring Studieförämjandets existens finns ett stort framtida behov av att vi som organisation ska kunna ta ställning till – och med kraft försvara relevanta frågor som berör Studieförämjandet i den allmänna debatten.

## **Intern kommunikation**

I varje väl fungerande organisation finns en stark struktur för internkommunikation. Varje medarbetare, förtroendevald och cirkelledare ska känna till var de kan hitta relevant, trovärdig information och få svar på sina frågor inom rimlig tid. Det måste också finnas – inom rimligt avstånd – en möjlighet att ställa frågor till ledningen, och få ett svar. Man har också klart för sig

vad man själv har för ansvar och skyldigheter att ta reda på relevant information. I varje organisation behöver arbetet och mandatet att likrikta sättet att arbeta med internkommunikation samordnas så att det blir lika i hela landet.

Internkommunikationen spelar också en avgörande roll i arbetet med att implementera den framtida gemensamma riktningen för organisationen – att göra Strategi 2131 till var och en enskild medarbetares strategi.

## **Övriga identifierade behov**

Utöver ovan beskrivna behov för organisationen summeras nedan tre ytterligare aspekter som är avgörande när åtgärder och förslag stakas ut.

### **Interna konflikter**

Studiefrämjandet har historiskt, med en allt ökande intensitet, ägnat mycket kraft, tid och resurser åt intern debatt och konfliktlösning. Olika ståndpunkter och synsätt är viktigt, särskilt i en demokratiskt uppbyggd organisation, och leder rätt utnyttjat till ett bättre slutresultat. Tyvärr har de senaste årens konflikter inte mynnat ut i konstruktiva lösningar och snarare hämmat än gynnat Studiefrämjandet.

Det finns en historik som går tillbaka ett antal år men i närtid kan förbundsstämman 2019 ses som en startpunkt. Förbundsstämman behandlade beslutspunkter som framkallade större diskussioner på stämman. Besluten som fattades togs enhälligt eller med stor majoritet men har efter stämman återkommande ifrågasatts av ett antal avdelningar. Dessa ifrågasättanden har rört såväl beslutens giltighet som om de bör verkställas.

För att komma ur låsningarna har många möten genomförts under den senaste tvåårsperioden. Dessa har involverat förbundsstyrelse, förbundsledning, avdelningsstyrelser och avdelningsledning utan att någon lösning på meningsskiljaktigheterna har kunnat hittas och något avgörande genombrott kan egentligen inte sägas ha varit nära. Parallellt med detta har en ganska omfattande skriftväxling mellan avdelningar och förbundsstyrelsen pågått. Skrivelserna till förbundsstyrelsen har vid flera tillfällen ifrågasatt såväl dess beslut och inriktningar likväl som riksförbundets ledning.

Som tidigare nämnts har dessa exempel på motsättningar tagit tid, kraft och energi från viktiga diskussioner om utvecklingsfrågor, kvalitet och Studiefrämjandets framtid. Det kan också konstateras att Studiefrämjandets medlemsorganisationer överhuvudtaget inte varit delaktiga i dessa konflikter.

Studiefrämjandet har ett stort behov av att bygga en ny, gemensam kultur i organisationen. Detta konstateras bland annat i 2131- och i Fenix-arbetena. Med en stark och fruktbar organisationskultur är organisationsstrukturen mycket mindre viktig. Samtidigt kan man fråga sig om det är möjligt att bygga upp en sådan kultur när organisationsstrukturen upprepat tycks sätta käppar i hjulet för just detta. Behovet av att hitta en ny väg framåt är således stort.

## Utvecklings- och förändringsarbete

Ovan beskrivna konflikter verkar förlamande för Studieförbundets förmåga att genomföra nödvändiga utvecklings- och förändringsprocesser. Folkbildningsverksamheten i organisationen har behövt förhålla sig till en pandemi och genom detta ställa om snabbt till andra sätt att genomföra bildningsverksamhet. Vi vågar konstatera att det är mycket riskabelt om utvecklings- och förändringsarbetet inom en organisation går långsammare än i samhället i övrigt.

Vi kan också konstatera att folkbildningen i stort, och Studieförbundet som en del av denna, befunnit sig långt efter delar av samhället som länge erbjudit alternativa, ofta digitala, möjligheter till möten och lärande. Att förhålla sig till deltagares förväntningar, som ofta färgats av erfarenheter från deltagande i aktörer från andra sektors verksamhet, är en tydlig akilleshäla.

Det utvecklings- och omställningsarbete som pandemin krävt av oss visar också att det finns ett behov av ökad digital samordning. En deltagare som har möjlighet att delta i digital verksamhet från olika delar av organisationen förväntar sig samma kvalitet och vill kunna "känna igen sig" i den verksamhet som anordnas av organisationen. Här finns tydliga behov av att kunna samordna på sätt som organisationen i nuläget svårt nog kan hantera med givet de radikalt olika förutsättningarna som råder lokalt och riksförbundets många gånger begränsade räckvidd.

## Samordning för att uppfylla lagkrav

Studieförbundet måste, liksom alla organisationer, leva upp till lagar och regelverk inom en rad olika områden. Ibland föreligger otydligheter kring var ansvaret ligger. I andra fall kan det vara tydligt var ansvaret ligger, men om något led i organisationen inte lever upp till sitt ansvar och kraven kan hela Studieförbundets renommé skadas. Inom det sistnämnda området kan nämnas arbetsmiljöansvaret som är tydligt varje juridisk enhets ansvar men där Studieförbundets arbetsgivarvarumärke kan skadas allvarligt om detta ansvar inte tas fullt ut. I vissa sällsynta fall har Studieförbundet historiskt också betraktats som en koncern av till exempel Unionen i detta avseende.

Inom digitaliseringsområdet har behov av dataskydd tydliggjorts. Studieförbundets riksförbund är konstaterat personuppgiftsansvarig, dels eftersom det är riksförbundet som är statsbidragsmottagare och att personuppgifterna som samlas in i verksamheten är grunden för statsbidraget, dels av praktiska skäl eftersom alla avdelningar annars skulle behöva bygga upp system och kompetens för att hantera ansvaret. I en undersökning av 30 % av Studieförbundets datorer – i resterande 70 % ville avdelningen inte delta i undersökningen – framkommer exempelvis att 15 % av datorerna har ett operativsystem som inte längre supporteras av Microsoft och ytterligare 54 % har ett operativsystem som inte är uppdaterat. Båda dessa fall utgör mycket allvarliga säkerhetsrisker. 89 % av de undersökta datorerna har inte kryptering påslaget vilket är ett brott mot Studieförbundets informationssäkerhetspolicy. Detta är bara ett par av fler exempel på att Studieförbundet har en mycket ojämn och på ett antal punkter väldigt låg nivå av dataskydd. Behovet av att kunna ta ett samlat grepp om datasäkerhetsfrågor är alltså stort. Frågan hanteras rimligen bäst genom samordning vilket möjliggör resurseffektiva lösningar.

## Avslutning

Listan över behov och utgångspunkter för att diskutera och mejsla fram nödvändiga åtgärder är lång och kan naturligtvis göras ännu längre. Till var och en av punkterna i detta dokument finns naturligtvis ytterligare bakgrundsinformation, en del av det biläggs denna handling. Samtidigt är det naturligt i en så stor och på många sätt komplex organisation som Studieförbundet.

En process som den Studieförbundet nu står inför skulle kunna göras mycket lång. På flera sätt kanske det hade varit önskvärt för att vrida och vända på alla stenar. Samtidigt har Studieförbundet befunnit sig i en förändring under många år vilket gör att vi inte börjar på noll. Framförallt i form av underlag och undersökningar finns mycket färdigt. Det är också påfresande, inte minst för medarbetare, att verka i en organisation som är under konstant omprövning och under konstant press. Ur det perspektivet är det inte givet att en utdragen process är bättre.

Studieförbundet måste nu snabbt staka ut sin väg för framtiden, göra de förändringar som krävs för att behålla statsbidraget och bättre anpassa sig utifrån förutsättningarna och sedan gå vidare och fokusera på att bedriva kvalitativ folkbildningsverksamhet i linje med den strategi som organisationen slår fast till hösten 2021.