

Remissvar

Beslutad: 2024-12-04

Diarienummer: 2024/0792-1

Till: Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

Ert datum: 2024-09-09

Er referens: U2024/01680

Yttrande över betänkandet *Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid*

Riksrevisionen har getts möjlighet att lämna synpunkter över Folkbildningsutredningens betänkande *Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid* (SOU 2024:42). Riksrevisionen har valt att begränsa sitt yttrande till de delar som berör Riksrevisionens verksamhet.

Riksrevisionen avstyrker förslaget att Riksrevisionen ska genomföra årlig revision av Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna

Folkbildningsutredningen föreslår bland annat att Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna (nedan SISU) fortsättningsvis ska omfattas av 3 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. (nedan revisionslagen).

Utredningen anser att 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 (s. 33).

Riksrevisionen har i granskningen *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning* (RiR2022:20) pekat på stora brister i studieförbundens hantering av bidrag och konstaterat att det finns en överhängande risk att de går till annat än folkbildning. Vidare visade Riksrevisionens granskning påtagliga brister i Folkbildningsrådets uppföljning av studieförbundens kontroller av felaktigheter (att de går att upptäcka, förebygga och rättas till). Riksrevisionen instämmer därför i utredningens bedömning att det är angeläget att komma till rätta med den problematik som finns rörande felaktig bidragsanvändning.

Däremot delar Riksrevisionen inte utredningens uppfattning att en revision enligt utredningens förslag skulle innebära eller möjliggöra en utökad revision av bidragshanteringen. Riksrevisionen avstyrker därför förslaget att Folkbildningsrådet och SISU ska omfattas av den årliga revisionens obligatoriska granskning enligt 3 § revisionslagen. Skälen för detta är framför allt följande:

- Riksrevisionens granskning av Folkbildningsrådet och SISU innebär inte en revision av bidragsmottagarna eftersom en revision inte kan sträcka sig länge än till granskningsobjektets aktiviteter.
- Riksrevisionens granskning innebär inte en utökad revision eftersom en revision av redovisningen och räkenskaperna i allt väsentligt är densamma oavsett vem som utför den.
- Det finns stora praktiska svårigheter att granska ett privaträttsligt subjekt utifrån ett offentligrättsligt regelverk.

De närmare skälen för Riksrevisionens redovisas nedan.

Revisionen av Folkbildningsrådet och SISU omfattar inte bidragsmottagarna

Utredningen nämner att de revisorer som i dag granskar organisationerna pekar på att det kan finnas ett mervärde i att komplettera den nuvarande revisionen med att följa statsbidraget till mottagare, och exempelvis göra stickprov hos bidragsmottagare. Revisorerna anser också att det vore önskvärt att utöka granskningen hos bidragsmottagarna och att det för att upptäcka fel i bidragshanteringen och bidragsanvändningen är nödvändigt att fördjupa sig i detaljerna. (s. 459)

Riksrevisionen ifrågasätter i och för sig inte att det kan finnas ett mervärde i att följa utbetalda bidrag till mottagarna. Myndigheten vill dock vara tydlig med att en finansiell revision av Folkbildningsrådet och SISU inte innebär en revision av bidragsmottagarna. Det gäller oavsett vem som genomför revisionen. Fel i bidragshanteringen hos bidragsmottagarna kan därför inte upptäckas vid en finansiell revision av Folkbildningsrådet och SISU; i synnerhet inte om det handlar

om att fördjupa sig i detaljerna hos bidragsmottagarna. Riksrevisionen har inte heller befogenhet att göra stickprovskontroller hos någon annan än den som granskas. Det som de nuvarande revisorerna lyfter som önskvärt är alltså inte något som skulle uppnås genom att Riksrevisionen tog över revisionen av Folkbildningsrådet och SISU.

Som utredningen också konstaterar är det inte heller konstitutionellt möjligt för regeringen att styra Riksrevisionen vad gäller revisionens inriktning eller att ge Riksrevisionen utökade granskningsuppdrag. Utrymmet för sådana instruktioner ökar betydligt om granskningen utförs av andra aktörer än Riksrevisionen.

Riksrevisionens granskning innebär inte en utökad revision av Folkbildningsrådet och SISU

Vad Riksrevisionens årliga revision ska omfatta framgår av revisionslagen. I 3 § anges att det är årsredovisningen hos de i bestämmelsen angivna granskningsobjekten som är föremål för granskning. I 5 § sägs sedan att Riksrevisionen vid granskningen ska bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt - med vissa undantag - om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Revisionen av redovisningen och räkenskaperna är i allt väsentligt densamma oavsett vem som utför den

En granskning av om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande ska alltid utgå från det redovisningsregelverk som granskningsobjekten följer. Eftersom revisionsmetodiken i allt väsentligt är den samma innebär det att revisionen inte ska skilja sig åt beroende på vem som utför den. Med andra ord spelar det ingen roll för revisionens inriktning och omfattning om det är Riksrevisionen eller en revisor vid en revisionsbyrå som genomför revisionen. Det går därför inte att säga att Riksrevisionens granskning skulle innebära en utökad revision av bidragshanteringen när det gäller själva redovisningen av den. Det gäller även om granskningsobjekten upprättar sin årsredovisning enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Däremot är utrymmet för att anpassa revisionens omfattning och inriktning till identifierade behov större om revisionen utförs av en privat revisor. Uppdragsgivaren, i detta fall regeringen, har då möjlighet att ge revisorn instruktioner om granskningens inriktning och innehåll.

Granskningen av ledningens förvaltning skulle inte innebära en utökad granskning av bidragshanteringen

För de flesta av granskningsobjekten ska Riksrevisionen enligt 5 § revisionslagen även granska om ledningen i sin förvaltning har följt tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Granskningen innebär att Riksrevisionen tar ställning till om myndigheten i fråga har följt bestämmelserna i anslagsförordningen (2011:223), avgiftsförordningen (1992:191), förordningen (2011:211) om utlåning och garantier, kapitalförsörjningsförordningen (2011:210), förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom och förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom. Granskningen innebär också att bedöma om myndigheterna har följt de regler och villkor som har ställts upp i instruktioner och regleringsbrev.

Inget av ovanstående regelverk är tillämpligt för Folkbildningsrådet och SISU. Regeringen utfärdar inte heller instruktioner eller regleringsbrev för dem.¹ Det innebär att vi skulle behöva utveckla en särskild metodik att granska ledningens förvaltning för Folkbildningsrådet och SISU. Det är i nuläget svårt att säga hur en granskning av ledningens förvaltning skulle utformas i det här fallet. Att den skulle innebära en utökad revision av bidragshanteringen jämfört med den som utförs i dag är dock osannolikt. Här förtjänas att upprepas att en granskning av ledningens förvaltning endast innebär en granskning av om granskningsobjektet (i det här fallet Folkbildningsrådet och SISU) har följt tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. Det bidragsfusk som förekommer hos bidragsmottagare kan alltså inte upptäckas vid denna granskning.

Utredningen nämner att det eventuellt kan bli aktuellt för Folkbildningsrådet och SISU att överväga att bibehålla delar av nuvarande revision i syfte att säkerställa oberoende uttalanden om bland annat styrelsens ansvarsfrihet. Riksrevisionens uppfattning är att ett sådant uttalande utgår från en omfattande granskning. Granskningen skulle därför med stor sannolikhet ha flera beröringspunkter med Riksrevisionens eventuella granskning.

Utredningen anger att Riksrevisionen i tidigare sammanhang har uttalat sig positivt till att låta Folkbildningsrådet omfattas av den årliga revisionen (s. 463). De uttalanden som utredningen hänvisar till gjordes i samband med att Riksrevisionen bildades 2003. Av argumentationen ovan framgår dock det finns svårigheter att utföra revision i praktiken när revisionen av ett privaträttsligt subjekt ska infogas i ett offentlighetsreglerat regelverk och statlig revisionsmetodik.² I dag är det Riksrevisionens bestämda uppfattning att en sådan ordning så långt det är möjligt bör undvikas. Det vore därför olyckligt att utöka granskningsmandatet med just två sådana granskningsobjekt.

¹ En viss styrning kring bidragsgivningen finns i regeringens riktlinjer och i förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet och förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.

² I detta sammanhang noterar Riksrevisionen att såväl Folkbildningsrådets som SISUs årsredovisningar för 2023 har upprättats enligt årsredovisningslagen (1995:1554). Enligt regeringens riktlinjer ska dock Folkbildningsrådet och SISU följa förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag när de upprättar årsredovisningen, se exempelvis regeringens beslut den *Riktlinjer för budgetåret 2024 avseende Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslagen 14:1 och 14:2 inom utgiftsområdet 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Förslaget innebär en marginell ökad transparens i hanteringen av statliga medel

I betänkandet anges även att syftet med förslaget är att säkerställa en permanent statlig medverkan i revisionen och att bidra till ökad insyn i hanteringen av statliga medel.

Det är givetvis korrekt att den föreslagna ändringen skulle innebära en permanent statlig medverkan i revisionen. Att det är en myndighet som utför revisionen innebär i och för sig att samtliga handlingar som kommer in och upprättas i revisionsärendet blir allmänna handlingar. Riksrevisionen anser dock att insynen i bidragshanteringen inte skulle öka i någon större omfattning eftersom SISU och Folkbildningsrådet är att jämföras med myndigheter i Tryckfrihetsförordningens mening.³ Det innebär att en stor mängd av de handlingar som finns i en revisionsakt redan är allmänna handlingar hos Folkbildningsrådet och SISU.

Utredningen föreslår två andra alternativ som tillgodoser bristerna bättre

Utredningen ställer upp två andra alternativ för att öka den statliga medverkan vid revisionen.

Det första alternativet innebär att regeringen utser en revisor genom att ge ett revisionsbolag eller en revisor ett särskilt uppdrag att granska hur organisationerna säkerställer att statsbidraget till folkbildningen används korrekt och ändamålsenligt.

Det andra alternativet innebär att regeringen i sina riktlinjer till organisationerna ställer ett återrapporteringskrav gällande utökad revisionsuppdrag i förordning eller i direktiv. Kraven skulle kunna innebära krav på extern granskning i fråga om hur organisationernas arbete med uppföljning och utvärdering lever upp till villkoren för statsbidraget.

Riksrevisionen har inte närmare utrett konsekvenserna av dessa alternativ men bedömer att de bättre hade mött upp behovet av en utökad revision då regeringen här i betydligt större omfattning kan styra vad som ska granskas.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat detta remissvar. Juristen Linda Feiff har varit föredragande. Riksrevisionsdirektören Claudia Gardberg Morner, avdelningschefen Lena Moritz, chefsjuristen Adam Diamant, enhetschefen Ulrika Meyer, juristen Daniel Lindén Remstam och internationella rådgivaren Karin Holmerin har deltagit i den slutliga handläggningen.

³ Se 2 kap. 4 § OSL tillsammans med lagens bilaga.