



FÖRSTUDIE

Regionens Folkhögskolor

Revisionskontoret
Carina Hemmingsson,
Sakkunnig
Dnr: REV/11/2024

Innehållsförteckning

1	BAKGRUND.....	3
2	SYFTE.....	3
3	ANSVARIG STYRELSE/NÄMND	3
4	RESULTAT AV FÖRSTUDIEN	3
4.1	INLEDNING	3
4.1.1	Regionens målområde och uppdrag för Folkhögskolor	3
4.2	NULÄGE	4
4.2.1	Uppdrag och ansvar.....	4
4.2.2	Intern styrning och kontroll	5
4.3	FRAMTIDA OSÄKERHET OCH RISKER	6
4.4	ANALYS OCH SLUTSATS	6
5	KVALITETSSÄKRING	7
6	UNDERTECKNANDE.....	7

1 BAKGRUND

Region Jämtland Härjedalen är huvudman för två folkhögskolor i länet, Bäckedal- och Birka folkhögskola. Regionala utvecklingsnämnden är tillika Folkhögskolestyrelse för regionens folkhögskolor. Folkhögskolestyrelsen ansvarar för att dess verksamhet bedrivs i enlighet med förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Regionstyrelsen är anställningsmyndighet för folkhögskolornas anställda.

Regionens revisorer har mot denna bakgrund i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det angeläget att genomföra en förstudie om den interna kontrollen och ledning/styrning på folkhögskolorna är tillräcklig.

2 SYFTE

Förstudiens syfte är att ta reda på om det finns behov av en fördjupad granskning av regionens folkhögskolor.

- att inhämta information om regionala utvecklingsnämnden, utifrån uppdrag och ansvar avseende styrning, ledning och uppföljning av folkhögskolornas verksamhet.
- att inhämta information om folkhögskolornas interna kontroll och styrning.

3 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND

Förstudien har avgränsats till Regionala utvecklingsnämndens område Kultur och bildning, Birka- och Bäckedals Folkhögskola.

4 RESULTAT AV FÖRSTUDIEN

4.1 INLEDNING

Folkhögskolornas styrning sker av en beslutad folkhögskoleplan som sätter ramarna för skolornas styrning och ska peka ut en långsiktig inriktning och profil för respektive skola. Folkhögskoleplanen ska gälla för en mandatperiod och fastställas av folkhögskolestyrelsen.

4.1.1 Regionens målområde och uppdrag för Folkhögskolor

I region Jämtland Härjedalens styrmodell¹ beskrivs syftet att folkhögskolorna bland annat ska bidra till länets kompetensförsörjning och kompetensutveckling. De ska vara ett komplement och ett alternativ till samhällets övriga utbildningsinsatser och de ska bidra till det livslånga lärandet.

Ett övergripande mål i Regionplanen för 2024–2026² är "Folkhögskolor med hög kvalitet". Att regionens folkhögskolor ger unga vuxna nya chanser till utbildning, bidrar till förbättrad integration, främjar jämlikhet och jämställdhet samt utvecklar förståelse för demokratins och kulturens betydelse. Folkhögskolorna ska fortsätta vara attraktiva och locka deltagare i länet och till länet med sina profilutbildningar.

¹ Protokoll §72, RF 2023-06-21, Dnr: RS/342/2022

² Protokoll §109, RF 2023-10-18, Dnr: RS/129/2023

4.2 NULÄGE

Folkbildningsrådet har i ett av statsbidragsvillkoren beslutat att huvudmannen ska styras av ett reglemente för folkhögskolornas styrelse för regiondrivna skolor och ansvarar för folkhögskolefrågor. I regionen saknas det ett särskilt reglemente för folkhögskolorna. Regionala utvecklingsnämnden har valt att reglemente för folkhögskolorna ingår i regionala utvecklingsnämndens reglemente. För att erhålla statsbidrag följer skolorna Folkbildningsrådets regler och riktlinjer samt styrs av ytterligare lagar³ och förordningar.

4.2.1 Uppdrag och ansvar

Den Folkhögskoleplan som fastställdes av folkhögskolestyrelsen⁴ år 2020⁵ för åren 2021–2024 sätter ramarna för skolornas styrning och pekar ut en långsiktig inriktning och profil för respektive skola. Folkhögskoleplanen förlängdes till år 2025 enligt beslut av folkskolestyrelsen år 2023⁶ på grund av den pågående nationella utredningen⁷ om ändringar i statens stöd till folkbildningen för att säkerställa att folkbildningens styrs effektivt.

Folkhögskoleplanen är dock inte uppdaterad efter nuvarande mål och uppdrag.

I regionplan 2024–2026 finns tre långsiktiga nyckeltal för område folkhögskolor men inte några uppdrag till regionala utvecklingsnämnden. Regionala utvecklingsnämnden har kompletterat med ytterligare två nyckeltal.

Nämnden har två egna uppdrag;

- Verksamheten ska fortsätta utveckla en gemensam regional kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte mellan folkhögskolorna i länet.
- Verksamheten ska ta fram ett långsiktigt nyckeltal gällande deltagares nöjdhet som är relevant att följa över tid.

Folkhögskolorna är i stor utsträckning beroende av ersättningar från Folkbildningsrådet, vilka baseras på prognostiserat antal deltagarveckor. Ekonomerna uttrycker att en utmaning i budgetarbetet är att det är svårt att ange hur ett ekonomiskt standardår ser ut för en folkhögskola då förutsättningar som ersättningar, externa intäkter och regleringar ofta ändras under året och mellan åren.

Av dokumentanalyser har regionala folkhögskolestyrelsen att följa upp och utvärdera folkskoleverksamheten. Årsredovisningar för år 2023 från båda skolorna beslutades i juni 2024⁸. Folkhögskolornas styrelse ska godkänna årsredovisningen innan den skickas in till Folkbildningsrådet.

Folkhögskolorna omfattas av arkivlagen (1990:782). Folkhögskolorna ska följa intentionerna avseende arkivvård i arkivlagen och bevara behörigheter, intyg och omdömen i minst 50 år.

Dokumenterad dokumenthanteringsplan är inte framtagen för folkhögskolorna. Ett arbete som påbörjades 2018 är ännu inte färdigställt. Vid efterfrågan av dokumenterade attestlistor och enligt uppgift var en av dem inaktuell och har reviderats under pågående granskning.

³ Förvaltningslagen (2017:900), Offentlighetsprincipen och sekretesslagen, OSL(2009:400)

⁴ År tillika Regional utveckling

⁵ Protokoll §190, RUN 2020-12-15, Dnr: RUN/35/2020.

⁶ Protokoll §172, RUN 2023-10-24, Dnr: RUN/35/2020

⁷ Beslut hos Regeringen den 7 juni 2022, Kommittédirektiv om Styrning och uppföljning av folkbildningen – Vägval inför framtiden (dir.2022:75,U 2022:01)

⁸ Protokoll §§ 75–76, RUN 2024-06-11, Dnr: RUN/22/2024

Statens utredning om folkbildningsutredningen

Regeringens kommittédirektiv kan komma att leda till förändringar av modellen för styrning och fördelning av statsbidrag till folkhögskolor. Den nationella utredningen avseende finansiering och förändring i styrning av folkbildningen får konsekvenser för folkhögskolorna. Förslaget är att statens mål och syften med att ge bidrag till folkhögskolor och studieförbund ersätts av ett system med mål, delmål och indikatorer. Enligt uppgift ser man konsekvenser som kan bli för statlig styrning.

Under pågående granskning är Folkbildningsutredningens betänkande "Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid (SOU 2024:42)" färdigställt och presenterades i juni månad för utbildningsdepartementet för en remissrunda med svar senast 9 december 2024. Inom region Jämtland Härjedalen har remitteringen⁹ av betänkandet har gått ut bland annat till Bäckedal folkhögskola och Östersunds kommun.

I samband med att invänta utredningens förslag och beslut, tog folkhögskolestyrelsen beslut¹⁰ att regiondirektören uppdrogs att ta fram en processplan samt tidsplan för processarbetet som ändå ska påbörjas för en ny folkhögskoleplan 2026–2029. Regionala utvecklingsnämndens presidium utses till styrgrupp. Förslaget ska presenteras september 2025.

4.2.2 Intern styrning och kontroll

För 2024 finns internkontrollplaner för respektive skola samt för folkhögskolornas skolstyrelse¹¹. Internkontrollplanerna innehåller ett antal risker som följs upp under året.

I nämndens internkontrollplan 2024¹² har man bedömt att inga åtgärder behöver vidtas för tillfället och riskerna är små.

Folkhögskolornas rektorer beskriver att det finns ett flertal regionala riktlinjer som är riktade mot framför allt hälso- och sjukvårdsverksamheten och som inte passar in på folkhögskolornas verksamhet. På regionens intranät saknas det en avgränsad del för folkhögskolorna där tillämpbara riktlinjer och rutiner framgår. Det finns en viss problematik att finna regionens styrdokument. Vid efterfrågan skickas dessa till oss.

När det gäller verksamhetsplanering, i Stratsys så är den inte ändamålsenlig gentemot folkhögskoleverksamheten. Vissa moduler är inte helt klara för att passa verksamheten, exempelvis internkontrollmodulen.

Folkhögskolorna finansieras till två tredjedelar av statliga medel vilka utgår utifrån tilldelade deltagarveckor. Om folkhögskolorna inte kan producera de tilldelade veckorna krävs statliga medel tillbaka och tilldelningen minskar över tid.

Det finns en sårbarhet att allmänna kurser i grundskole- och gymnasienivå för grundläggande behörigheter och de lågutbildade årligen ska utgöra minst 15 procent av verksamheten. Enligt rektor för Bäckedal folkhögskola har man svårt att uppnå det med den konsekvens att statsbidrag riskerar att utebli.

För båda folkhögskolorna minskades antal deltagarveckor under 2023 jämfört året innan.

⁹ Utbildningsdepartementet, 2024-09-09, Dnr: U2024/01680

¹⁰ Protokoll §172, RUN 2023-10-24, Dnr: RUN/35/2020

¹¹ Regionala utvecklingsnämnden.

¹² Protokoll §221, RUN 2023-12-12, Dnr: RUN/51/2023.

Även om det har minskat så har enligt uppgift av Bäckedals rektor verksamheten fördubblats på antal deltagarveckor mellan åren 2000 och 2022. Verksamheten växer på Bäckedals folkhögskola vilket ställer krav på skolans organisation och främst ett ökat behov av ändamålsenliga verksamhetslokaler.

I uppföljning av kvalitetsarbetet har skolorna tagit fram en handlingsplan så kallad kvalitetsplan med gemensamma mallar för framtagning av mål, arbetsplan, uppföljning, utvärdering och analys för året som uppdateras och följs upp löpande på chefsmöten. Enligt uppgift upplever man att regionens mål är otydliga och folkhögskoleplanens mål gentemot regionplan är inte samordnade.

Folkhögskolorna redovisar verksamhetsrapporter i samband med tertial, delår och vid årsbokslut samt årligen riskanalyser till nämnden.

Folkbildningsrådet efterfrågar under 2024 resultat av riskanalyser utförda av respektive folkhögskolans styrelse inom vissa utvalda områden.

Enligt uppgift och dokumentation har riskanalyser tagits fram för Bäckedal- och Birka folkhögskola. De risker som lyfts i riskanalysen 2024 bedöms ha låg sannolikhet. Riskanalyserna tas upp på nämndens sammanträde i september.

4.3 FRAMTIDA OSÄKERHET OCH RISKER

Det finns en sårbarhet att allmänna kurser i grundskole- och gymnasienivå för grundläggande behörigheter och de lågutbildade ska årligen utgöra minst 15 procent av verksamheten. Enligt rektor för Bäckedal folkhögskola har man svårt att uppnå det, med den konsekvensen att statsbidrag uteblir.

Enligt uppgift från rektorerna för båda folkhögskolorna finns det vissa svårigheter med kompetensförsörjning av vissa professioner där behovet är utbildade folkhögskollärare inom allmän kurs. Inom en femårsperiod kommer pensionsavgångar, främst för Birka, och yrkeskategorin som kuratorer, samt matematiklärare på grund av det geografiska läget för Bäckedal att påverka kompetensförsörjningen.

Fördyringar av interna kostnader på Bäckedal har ökat med ca 1 mkr sedan 2022. De ökade kostnaderna är bland annat för IT-tjänster och integreringen av Bäckedal i regionens IT-miljö som påbörjades år 2021 och som ännu inte är klart. Hyreskostnader för fastigheter har också ökat.

En gemensam problembild som beskrivs är bristande fastighetsunderhåll av folkhögskolornas byggnader och investeringar som är eftersatta där uteblivna ekonomiska prioriteringar riskerar att försvåra en hållbar och funktionell verksamhet. På grund av regionens ekonomiska situation har man flyttat fram planerade åtgärder för båda folkhögskolorna.

4.4 ANALYS OCH SLUTSATS

Vår sammanfattande bedömning är att den regionala utvecklingsnämnden delvis har en tillfredställande styrning av folkhögskolor. Det finns förbättringspotential att Folkhögskoleplanen revideras utifrån regionens mål, som är det främsta styrdokumentet för verksamheten.

Ett eget reglemente för folkhögskolorna saknas för att tydliggöra folkskolestyrelsens styrning och uppdrag. I regionala utvecklingsnämndens reglemente framgår att man ska ansvara för folkhögskolefrågor samt utgöra styrelse för folkhögskolorna men detta bör förtydligas.

Enligt uppgift saknas styrdokument exempelvis dokumenthanteringsplan för folkhögskolorna.

Vår slutsats blir att avvakta med en fördjupad granskning till dess att i betänkandets remissrunda av förslag till beslut, att statens mål och syften med bidrag till studieförbund och folkhögskolor ersätts av ett system med mål, delmål och indikatorer. Utredningens samtliga förslag föreslås träda i kraft januari 2026.

5 KVALITETSSÄKRING

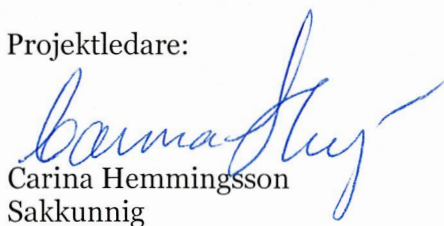
Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har (*har givits möjlighet att*) faktagranskat lämnade uppgifter som finns med i revisionsrapporten.

Projektledare svarar för kvalitetssäkring gentemot uppgiftslämnare och av de insamlade uppgifter som används i analysen. Projektledaren har det primära ansvaret för att den analys och de bedömningar och förslag som förs fram är tillräckligt underbyggda.

Ansvarig för kvalitetssäkring har det övergripande ansvaret för att kontrollera om granskningen har en tillräcklig yrkesmässig och metodisk kvalitet samt att det finns en överensstämmelse mellan revisionsfrågorna/kontrollmålen, metoder, fakta, slutsatser/bedömningar och framförda förslag.

6 UNDERTECKNANDE

Projektledare:


Carina Hemmingsson
Sakkunnig

Kvalitetssäkring:


Leif Gabrielsson
Revisionsdirektör