

Offentlig förvaltning i privat regi

– statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen

ISBN 91 7086 015 7

RiR 2004:15

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2004

Till
Regeringen
Justitiedepartementet
Utbildningsdepartementet

Datum 2004-06-09
Dnr 31-2003-0890

Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen

Riksrevisionen har granskat statsbidragen till idrottsrörelsen och folkbildningen avseende regeringens styrning, kontroll, uppföljning och återrapportering till riksdagen.

Företrädare för Regeringskansliet och berörda organisationer har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på ett utkast till slutrapporten.

I enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Inom Riksrevisionen har granskningen genomförts av *Liv Hammargren*, revisor och *Christina Jerreström*, revisionsledare och projektansvarig. Revisionschef *Charlotta Gustafsson* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Christina Jerreström

Sändlista
Folkbildningsrådet
Riksidrottsförbundet

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Granskningens syfte och genomförande	10
1.3 Granskningens disposition	10
2 Ideella organisationer i stället för myndigheter	13
2.1 Grundläggande regler gäller ej	13
2.2 Styrningen av hur statsbidragen används	16
2.3 Organisationernas myndighetsutövning – korporativ förvaltning	17
3 Idrottsrörelsen	21
3.1 Idrottens organisation	21
3.2 Varför ett statligt stöd till idrotten?	22
3.3 Statens finansiering av idrotten	23
3.4 Regeringens styrning av bidrag till idrotten	27
3.5 Riksidrottsförbundets fördelning av bidrag	30
3.6 Regeringens kontroll, återrapportering och uppföljning	30
4 Folkbildningen	33
4.1 Folkbildningens organisation, uppgifter och finansiering	33
4.2 Styrningen av statsbidraget till folkbildningen	35
4.3 JO-anmälan mot Folkbildningsrådet	38
4.4 Konserverande strukturer	39
4.5 Utvärdering, återrapportering och kontroll	44
5 Riksrevisionens iakttagelser, bedömningar och rekommendationer	47
5.1 Regeringens styrning av bidrag som fördelas av Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet	47
5.2 Regeringens kontroll, uppföljning och återrapportering till riksdagen när Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag	48
5.3 Problem och ändamålsenlighet när bidragsfördelaren är en ideell organisation	50
Bilaga 1 Tidigare granskningar och utredningar	59
Bilaga 2 Uppgifter om organisationerna	63

Sammanfattning

Riksdagen har delegerat myndighetsutövande förvaltningsuppgifter till Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet som är två ideella organisationer. Uppgifterna består i att fördela statsbidraget till folkbildningen respektive idrottsrörelsen. När ideella organisationer anförtros förvaltningsuppgifter ska organisationernas rätt till integritet och självständighet kombineras med statens behov av insyn och kontroll. Ett uttryck för detta är att riksdagen endast har beslutat om de övergripande syftena med statsbidragen till idrotten respektive folkbildningen. Målen för verksamheterna ska idrottsrörelsen och folkbildningen själva besluta om.

Iakttagelser och bedömningar

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning, kontroll, uppföljning och återrapportering till riksdagen avseende statsbidragen till idrottsrörelsen och folkbildningen.

Granskningen visar att regeringen har begränsade möjligheter att styra statsbidragen till folkbildningen och idrotten, vilket bl.a. beror på att statsbidragen fördelas av ideella organisationer. Detta är tydligt i folkbildningens fall då Folkbildningsrådet har stor frihet att disponera bidraget efter egna avvägningar. Regeringens styrsignaler avseende idrottsstödet är dock preciserade men motsägelsefulla. Regeringen har uttalat att idrottsrörelsen själv ska ställa upp mål för sin verksamhet. Samtidigt ställer regeringen upp mål som rör idrottens verksamhetsgrenar.

Vidare visar granskningen att regeringens kontroll och uppföljning av om syftena med statsbidraget till folkbildningen uppnås främst görs genom statliga utvärderingar som ska genomföras vart femte år. Utvärderingarna är regeringens huvudsakliga underlag för rapporteringen till riksdagen. Riksdagen har emellertid endast fått information om huruvida syftena med statsbidraget uppnåtts vid ett tillfälle under de senaste tretton åren. Granskningen visar också att någon utvärdering av stödet till idrotten inte har gjorts sedan riksdagen beslutade om en ny idrottspolitik 1999. Den återrapportering av idrottsstödet som regeringen årligen redovisar i budgetpropositionen bedöms av Riksrevisionen som bristfällig. Det framgår t.ex. inte om syftena med statsbidraget till idrotten uppfylls.

Riksrevisionen har också kunnat konstatera problem som har sin grund i den konstruktion som staten valt för bidragsfördelningen till

idrotten och folkbildningen, dvs. att låta ideella organisationer agera i myndighets ställe. Bland annat är det övergripande offentlighets-
liga regelverket inte med automatik tillämpligt när ideella organisa-
tioner agerar i myndighets ställe. Förvaltningslagen gäller t.ex. inte
för Riksidrottsförbundets och Folkbildningsrådets bidragsfördel-
ning. Vidare omfattas inte organisationernas årsredovisningar av
statlig revision.

Ytterligare problem som är mer specifika för stödet till folkbild-
ningen har framkommit under granskningen. Riksrevisionen ser
flera problem som kan bidra till att folkbildningen konserveras så
att Folkbildningsrådets legitimitet att agera i myndighets ställe för-
svagas. Formerna för hur studieförbund och folkhögskolor som ska
anses vara statsbidragsberättigade utses är ett sådant problem.
Systemet innebär att de redan bidragsberättigade studieförbunden
och folkhögskolorna genom sin representation i Folkbildningsrådet
avgör om nya förbund och skolor ska få del av statsbidraget. Efter-
som statsbidraget är begränsat blir de ekonomiska konsekvenserna
negativa för de etablerade studieförbunden och folkhögskolorna om
fler ska vara med och dela på samma bidragssumma. De ekono-
miska incitamenten är därmed små för de redan etablerade folkbild-
ningsaktörerna att godkänna nya statsbidragsberättigade studie-
förbund och folkhögskolor.

En av statens intentioner med statsbidraget till folkbildningen
är att gynna folkbildande verksamhet med växtkraft. Riksrevisionen
konstaterar dock att Folkbildningsrådet inte grundar beslut om
avslag på ansökningar om statsbidrag till nya folkhögskolor på en
bedömning av växtkraften eller på förutsättningarna att uppfylla
statens syften med statsbidraget. Det sätt på vilket bidragen till
studieförbunden beräknas utgör ytterligare ett problem. Förbund
som ökat omfattningen av sin verksamhet snabbt missgynnas i
förhållande till förbund vars verksamhet endast ökat måttligt eller
minskat. Riksrevisionen anser att Folkbildningsrådet i sin myndig-
hetsutövning därmed inte lever upp till statens intention med
statsbidraget till folkbildningen att gynna folkbildningsverksamhet
med växtkraft.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Staten lämnar särskilt ekonomiskt stöd i form av statsbidrag till en rad olika verksamheter. Regeringens styrning, kontroll och uppföljning av dessa statsbidrag är av betydelse för såväl hushållningen med statens medel i ett styrnings- och kontrollperspektiv som för demokrati och laglighet i ett medborgarperspektiv. Då statsbidrag innebär finansiering med statliga medel bör även de grundläggande krav som gäller för all offentlig verksamhet beaktas vid bidragsgivningen. Dessa allmänna krav på den offentliga verksamheten regleras främst i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, förvaltningslagen och budgetlagen.¹

Två områden som staten stöder genom statsbidrag är idrotten och folkbildningen. Statsbidraget till idrotten uppgår till ca 450 mkr årligen. Statsbidraget till folkbildningen uppgår till drygt 2,5 mkr per år.

Statens stöd till idrottsrörelsen anses vara en del i välfärdspolitiken då idrottsrörelsen bidrar till god folkhälsa, demokratisk delaktighet och till att skapa mötesplatser för personer med olika etnisk och kulturell bakgrund. Idrottsrörelsen är landets största folkrörelse med ca 3,3 miljoner medlemmar.²

Statsbidraget till folkbildningen syftar till att stödja vuxnas lärande. Folkbildningen ska bidra till en hög utbildningsnivå och till att göra ett livslångt lärande möjligt för alla.³ Folkbildningen omfattade år 2002 ca 1,5 miljoner deltagare i studieförbundens cirkelverksamhet och 115 000 deltagare i folkhögskolornas kurser. Cirka 75 % av befolkningen mellan 18 och 75 år har någon gång deltagit i en studiecirkel och 13 % har någon gång deltagit i en folkhögskolekurs.⁴

Verksamhetsåret 1995/96 granskade Riksdagens revisorer stödet till idrotten och folkbildningen med avseende på styrning, kontroll och uppföljning.⁵ År 1999 granskade även Riksrevisionsverket folkbildningen med avseende på Folkbildningsrådets styrning och kontroll.⁶ En sammanställning av tidigare granskningar och rapporter inom området återfinns i bilaga 1.

¹ Regeringsformen (2003:593), tryckfrihetsförordningen (1998:1438), förvaltningslagen (1986:22) och lag (1996:1059) om statsbudget.

² Prop. 2003/04:1, utgiftsområde 17.

³ Prop. 2003/04:1, utgiftsområde 16.

⁴ Folkbildningsrådets *årsredovisning 2002* och SOU 1995:141.

⁵ Riksdagens revisorers rapport 1995/96:2.

⁶ RRV 1999:44.

1.2 Granskningens syfte och genomförande

Statsbidragen till idrottsrörelsen och folkbildningen fördelas av de ideella organisationerna Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet och inte av förvaltningsmyndigheter. Eftersom statsbidragen är statliga medel gäller bl.a. regeringsformens krav på hur sådana ska hanteras. Samtidigt är självständighet och oberoende gentemot staten grundläggande för de ideella organisationerna. När ideella organisationer fördelar statsbidrag ska deras rätt till integritet och självständighet därmed kombineras med statens behov av kontroll och insyn.

Den övergripande revisionsfrågan är:

Fungerar regeringens styrning, kontroll, uppföljning och återrapportering till riksdagen avseende statsbidragen till idrottsrörelsen och folkbildningen väl?

Syftet med den nu aktuella granskningen är att kartlägga och bedöma:

- Regeringens styrning av statsbidrag som fördelas av de ideella organisationerna Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet
- Regeringens kontroll, uppföljning och återrapportering till riksdagen när Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag
- Problem och ändamålsenlighet när bidragsfördelaren är en ideell organisation

Genomförandet av granskningen har skett genom att statsbidraget till idrottsrörelsen och statsbidraget till folkbildningen har granskats parallellt utifrån övervägande gemensamma revisionsfrågor. Underlaget till rapporten har inhämtats genom dokumentstudier av riksdagstryck, offentliga utredningar och material från de granskade organisationerna. Därutöver har intervjuer med företrädare för Riksidrottsförbundet, Folkbildningsrådet, Justitiedepartementet och Utbildningsdepartementet genomförts. Kontakter har också förekommit med kulturutskottet, Finansdepartementet och organisationer inom folkbildningen (Sverok och Sensus Studieförbund) för inhämtande av uppgifter.

1.3 Granskningens disposition

I kapitel 2 redogör vi för ideella organisationer som bidragsfördelare, dels vad gäller regelverk, dels vad gäller deras myndighetsutövning. I kapitel 3 och 4 belyser vi statens stöd till idrottsrörelsen respektive folkbildningen. Förutom en redovisning av Riksidrottsförbundets och Folkbildningsrådets organisation och finansiering diskuteras regeringens styrning, kontroll, uppföljning och återrapportering till riksdagen avseende statsbidragen. I kapitel 5 redovisar vi de iakttagelser som framkommit i de föregående kapitlen. Kapitlet innehåller också Riksrevisionens bedömningar och rekommendationer. I bilaga 1 återfinns en sammanställning över tidigare

granskningar och utredningar. Bilaga 2 innehåller en förteckning över de idrottsförbund som är medlemmar i Riksidrottsförbundet och de studieförbund och folkhögskolor som är anslutna till Folkbildningsrådets medlemsorganisationer. I bilaga 2 återfinns även organisationsscheman över idrottsrörelsen och folkbildningen.

2 Ideella organisationer i stället för myndigheter

2.1 Grundläggande regler gäller ej

Det offentligrättsliga regelverket har byggts upp utifrån hur offentlig verksamhet normalt organiseras. Den grundläggande verksamhetsformen inom offentlig sektor är förvaltningsmyndigheten. I vilken mån delar av regelverket, såsom regeringsformen, offentlighetsprincipen och förvaltningslagen, är tillämpliga för ideella organisationer som delegerats myndighetsutövande uppgifter redovisas nedan. Bestämmelser i budgetlagen som är av betydelse för granskningen samt möjlighet för riksdagens kontrollmakt att granska redovisas också.

Regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och mycket av den lagstiftning som i övrigt reglerar förhållandena inom offentlig sektor och mellan medborgare och myndigheter, t.ex. förvaltningslagen, utgår från att myndigheter ansvarar för förvaltningsuppgifter. Det övergripande offentligrättsliga regelverket är därmed tillämpligt så länge en uppgift utförs av förvaltningsmyndigheter. När samma uppgift utförs av något annat rättssubjekt än en myndighet, t.ex. en ideell organisation, gäller inte de generella regleringarna. I en offentlig utredning från 1997 om förvaltningens verksamhetsformer konstaterades att om någon annan form än myndighetsformen väljs för en viss verksamhet så bör de rättsliga konsekvenserna av detta bedömas.⁷

2.1.1 Staten kan delegera uppgifter

Trots att myndigheten utgör den grundläggande verksamhetsformen för offentlig förvaltning kan staten delegera förvaltningsuppgifter till s.k. privaträttsliga organ. Enligt 11 kap. 6 § **regeringsformen** kan förvaltningsuppgifter överlämnas till bl.a. föreningar. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning ska överlämnandet ske med stöd av lag.

Om en förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning delegeras är det viktigt att det sker under rättssäkra former. Enligt 1 kap. 9 § **regeringsformen** ska den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet. Denna skyldighet gäller också för ett privaträttsligt organ som anförtrotts förvaltningsuppgift.

⁷ SOU 1997:38.

Inom offentlig verksamhet gäller **offentlighetsprincipen**, vilken regleras i tryckfrihetsförordningen.⁸ Normalt gäller inte offentlighetsprincipen hos privaträttsliga organ. Genom att göra ett tillägg i sekretesslagens bilaga kan offentlighetsprincipen dock göras tillämplig.⁹ Genom ett riksdagsbeslut år 1991 fick Folkbildningsrådet lagstöd för att fördela statsbidrag.¹⁰ År 1999 fick också Riksidrottsförbundet lagstöd för sin bidragsfördelning.¹¹ I samband med att respektive organisation gavs lagstöd för sin bidragsfördelning gjordes tillägg i sekretesslagens bilaga, så att offentlighetsprincipen blev tillämplig på den myndighetsutövande verksamheten i dessa två organisationer.

2.1.2 *Frivillig tillämpning av förvaltningslagen*

I **förvaltningslagen** regleras hur myndigheter ska handlägga sina ärenden och sköta kontakterna med allmänheten. Av 1 § förvaltningslagen framgår att lagen gäller för förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas handläggning av ärenden. Organ som är organiserade i privaträttslig form omfattas däremot inte av förvaltningslagen annat än när det undantagsvis är särskilt föreskrivet.¹² Därav följer att bestämmelser som ryms inom förvaltningslagen och som behandlar bl.a. serviceskyldighet, jävsregler och rätten till överklagande endast är tillämpliga om det särskilt föreskrivs. Om enskilda organ som utför förvaltningsuppgifter ska tillgodose de intressen förvaltningslagen avser att skydda krävs det därför särskild reglering.¹³

Eftersom Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet inte är förvaltningsmyndigheter är inte förvaltningslagen tillämplig på de myndighetsutövande uppgifter som dessa organisationer utför. Organisationernas handläggning av förvaltningsuppgifter regleras i stället genom en förordning för respektive organisation. Av förordningarna om statsbidrag till idrottsverksamheten respektive folkbildningen framgår bl.a. att organisationernas beslut i bidragsärenden inte får överklagas.¹⁴

Riksidrottsförbundet har på eget initiativ valt att använda tillämpliga delar av förvaltningslagen vid handläggning av ärenden som rör lokalt aktivitetsstöd.

⁸ Tryckfrihetsförordningen (1998:1438) 2 kap.

⁹ SOU 1997:38.

¹⁰ Lag (1991:1125) om ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

¹¹ Lag (1999:1044) om ändring i lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund.

¹² Malmqvist m.fl., 2001.

¹³ SOU 1997:38.

¹⁴ Förordning (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet och förordning (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen.

Det finansieras med en del av det statliga stödet.¹⁵ (Se avsnitt 3.3 för närmare beskrivning av det statliga stödet till idrotten.)

2.1.3 *Budgetlagens bestämmelser*

Av 1 § **lagen om statsbudget (budgetlagen)** framgår att staten i sin verksamhet ska eftersträva hög effektivitet och iakttä god hushållning.¹⁶ Till den statliga verksamhet som åsyftas i budgetlagen räknas emellertid inte verksamhet som bedrivs av ideella organisationer såsom Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet. Det skulle därmed kunna hävdas att budgetlagens bestämmelser inte kan åberopas avseende de statsbidrag som dessa organisationer fördelar. Det är dock ytterst regeringens ansvar att statens medel dels går till avsedda ändamål och används väl, dels används så att god hushållning för bidragens administration iakttas även då privaträttsliga organ ansvarar för att fördela statliga medel.¹⁷

För att en verksamhet ska kunna styras mot hög effektivitet och god hushållning föreskrivs det i budgetlagen att regeringen för riksdagen ska redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.¹⁸ Av förarbetena till budgetlagen framgår bl.a. att regeringen bör ange vilka mål som avses bli uppnådda med de resurser som begärs. Det framgår också att det är naturligt att regeringen redovisar de resultat som har uppnåtts när budgetåret eller annan lämplig tidsperiod är över. Budgetpropositionen anges som det naturliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat där ekonomiska styrmedel så som anslag används i stor utsträckning. Vidare anges att en långtgående delegering av befogenheter förutsätter en ökad uppföljning och rapportering samt kontroll av vilka resultat och effekter som uppnåtts.¹⁹

Budgetlagens bestämmelser föreskriver en **bruttoredovisningsprincip**, som innebär att statens inkomster och utgifter ska tas upp var för sig i statsbudgeten. Finansutskottet har vid ett flertal tillfällen betonat bruttoredovisningens betydelse för att öka statsbudgetens **transparens** i syfte att förbättra riksdagens möjligheter att fatta välgrundade budgetbeslut.²⁰ En annan princip som slås fast i budgetlagen är **fullständighetsprincipen**. Den innebär att regeringens förslag till statsbudget ska omfatta alla inkomster och utgifter, dock med vissa undantag.

¹⁵ Intervju med Riksidrottsförbundets kansli.

¹⁶ Lag (1996:1059) om statsbudgeten.

¹⁷ Uppgifter från Finansdepartementet.

¹⁸ Bet. 1996/97:KU3.

¹⁹ Prop. 1995/96:220.

²⁰ Bet. 2003/04:KU10.

2.1.4 Begränsad kontrollmakt

Privaträttsliga organ som utför förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning står under Justitieombudsmannens (JO:s) tillsyn i den del av verksamheten som är myndighetsutövande.²¹ Det innebär att det finns en kontrollfunktion för staten och en möjlighet för den enskilde att genom klagomål till JO uppmärksamma eventuella missförhållanden i myndighetsutövningen. JO:s tillsyn är i huvudsak inriktad på att granska om de organ som ansvarar för myndighetsutövning efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden i sin handläggning. JO:s granskning av privaträttsliga organ begränsas av att flera centrala lagar, t.ex. förvaltningslagen, inte omfattar dessa organisationer.

Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt och har till uppgift att granska regeringen och dess sätt att styra den statliga verksamheten. I ett medborgarperspektiv spelar Riksrevisionen en viktig roll för allmänhetens möjlighet till insyn i hur offentliga medel används och för effektiviteten i förvaltningen. Av lagen om statlig revision framgår emellertid att Riksrevisionen inte har rätt att genom årlig revision granska organisationer som av riksdag och regering anförtrotts förvaltningsuppgifter men som inte är förvaltningsmyndigheter. Däremot får Riksrevisionen företa effektivitetsgranskningar inom dessa områden.²²

2.2 Styrningen av hur statsbidragen används

2.2.1 Syfte eller mål?

För såväl statsbidraget till idrotten som till folkbildningen har regering och riksdag uttalat att staten endast anger de övergripande syftena med bidragen och att det är organisationerna själva som ska sätta upp mål för verksamheten.

I propositionerna om statsbidragen till folkbildningen och idrotten finns skrivningar som indikerar att de övergripande syften som staten anger med dessa statsbidrag kan likställas med övergripande mål. I folkbildningspropositionen år 1991 angav regeringen mål för statsbidraget. I förordningen som reglerar statsbidraget till folkbildningen kom dessa mål att i stället benämnas syften. I idrottspropositionen år 1999 angav regeringen syften med bidragsgivningen men framhöll samtidigt att staten ska ställa upp mål och riktlinjer för sin bidragsgivning.²³ I praktiken betyder detta att staten ställer

²¹ Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

²² Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. och Riksrevisionen: *Revisionsmandat avseende årlig revision av "udda organisationer"*. Intern PM 2003-12-19.

²³ Prop. 1990/91:82 och prop. 1998/99:107.

upp mål för statsbidragen medan organisationerna anger mål för verksamheten.

2.2.2 *Riktlinjer i stället för regleringsbrev*

Regeringens formella styrverktyg för statens stöd till idrottsrörelsen och folkbildningen är framför allt riktlinjer till Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet.²⁴ Riktlinjerna är till sin utformning att likna vid ett regleringsbrev och innehåller återrapporteringskrav. Riktlinjerna till Riksidrottsförbundet innehåller även mål för sju verksamhetsgrenar. Riktlinjerna fastställs precis som regleringsbrev genom ett regeringsbeslut. Regeringen kan inte utfärda regleringsbrev till en ideell organisation som Riksidrottsförbundet eller Folkbildningsrådet utan ställer dem till Kammarkollegiet. Kammarkollegiet fungerar dock enbart som en administrativ mellanhand av själva utbetalningen.

2.3 **Organisationernas myndighetsutövning – korporativ förvaltning**

I alla moderna demokratier är det viktigt att medborgarna uppfattar den förda politiken som rättfärdig och legitim. När myndigheter verkställer politiska beslut är den demokratiska kedjan tydlig. Myndigheternas agerande får på detta sätt demokratisk legitimitet. I de fall ett organiserat särintresse, en s.k. korporation (t.ex. en ideell förening), anförtros att svara för att genomföra politiken är grunden för legitimiteten mer komplicerad.

2.3.1 *Statens syn på ideella föreningars myndighetsutövning*

I en proposition från 1995 om former för verksamhet som är beroende av statligt stöd uttalade regeringen att användning av ideell förening som verksamhetsform kan övervägas då det finns statsfinansiella eller andra skäl för staten att samverka med någon annan.²⁵ Även i vissa fall då staten själv finansierar och driver en verksamhet kan behovet av en självständig framtoning för verksamheten utgöra skäl för att använda en privaträttslig verksamhetsform. Regeringen angav vidare att det kan vara lämpligt att delegera förvaltningsuppgifter till ideella föreningar för verksamhet som är beroende av statligt stöd om det hos en större krets finns intresse för den uppgift som ska delegeras.

²⁴ Riktlinjer avseende stödet till idrotten budgetåret 2003, 2002-12-12, och riktlinjer för Folkbildningsrådet avseende användningen av anslaget 25:1 Bidrag till folkbildningen, 2003-12-11.

²⁵ Prop. 1995/96:61.

Vid utskottsbehandlingen ansåg lagutskottet att användningen av formen ideell förening för verksamhet som är anslagsberoende kan vara problematisk. Om ideell förening ska användas som verksamhetsform är det viktigt att se till att den organisation som skapas verkligen är en ideell förening också i juridisk mening. Lagutskottet uttalade att det inte går att utesluta att en ny organisationsform kan krävas för att helt tillfredsställa behovet av rättslig reglering för de skilda slags verksamheter som är beroende av fortlöpande statligt stöd. När utskottet behandlade frågan utgick det från att regeringen skulle följa frågan och återkomma till riksdagen med förslag till en ny rättslig reglering om ett sådant behov visade sig föreligga.²⁶ Regeringen har emellertid inte lämnat något sådant förslag.

2.3.2 Riksdagen delegerar bidragsfördelningen

Den formella grunden för Riksidrottsförbundets roll som bidragsfördelare utgörs av ett riksdagsbeslut från 1970. I propositionen inför riksdagsbeslutet diskuterade regeringen bl.a. om bidraget skulle fördelas av en befintlig myndighet eller av en speciellt för ändamålet nyinrättad myndighet. Om en myndighet skulle vara bidragsfördelare befarades det att idrottsrörelsens egen position skulle bli tillbakaträngd. I propositionen framhöll regeringen att det i en verksamhet som är grundad på frivilliga och ideella krafter är av vikt att beslut som fattas i toppen sker under god kontakt med arbetet längst ner i organisationen. Det tillgodoses bäst genom att delegera myndighetsuppgiften till ett organ som har sin bas i de organisationer som verkar längst ner. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag vilket ledde till att Riksidrottsförbundet, som är en ideell förening, fick fördela bidraget.²⁷

Riksdagen gav Folkbildningsrådet rätten att fördela statsbidrag i samband med folkbildningsreformen år 1991. I utbildningsutskottets betänkande inför riksdagsbeslutet ställde sig utskottet bakom regeringens bedömning att ett folkbildningens eget organ på ett bättre sätt än en myndighet skulle kunna motverka stagnation inom folkbildningen, eftersom utskottet förutsatte att det inom folkbildningen fanns en vilja till förnyelse. Folkbildningens ökade ansvar antogs medföra att statsbidraget därför inte skulle hanteras slentrianmässigt. Mångfalden och pluralismen inom folkbildningen skulle därmed bevaras. Mot denna bakgrund ansåg utskottet att uppgiften att fördela bidrag till folkbildningen med fördel kunde överlämnas till ett folkbildningsråd som på ett allsidigt sätt skulle representera folkbildningens olika verksamheter.²⁸

²⁶ Bet. 1995/96:LU7.

²⁷ Prop. 1970:79, bet. SU 1970:122.

²⁸ Prop. 1990/91:82, bet. 1990/91:UbU18 och rskr 1990/91:358.

2.3.3 *Regeringen och organisationerna positiva till delegeringen*

Enligt uppgifter från Justitiedepartementet leder Riksidrottsförbundets bidragsfördelning till en mer optimal fördelning efter behov eftersom beslut tas närmare brukaren. Inom Riksidrottsförbundet finns en bättre kunskap jämfört med en myndighet. Därmed har förbundet bättre förutsättningar och större legitimitet för att fördela bidraget än vad en myndighet skulle kunna få.²⁹ Även Riksidrottsförbundet menar att det är en fördel att förbundet fördelar bidraget eftersom förbundet är insatt i idrotten. Riksidrottsförbundet anser inte att förbundet uppfattas som en myndighet av bidragsmottagarna utan som en stöd- och intresseorganisation.³⁰

Vid Utbildningsdepartementet anser man att Folkbildningsrådet åtnjuter en hög grad av legitimitet i sin bidragsfördelning roll.³¹ Folkbildningsrådet menar att rådet bland bidragsmottagarna i första hand uppfattas som en myndighet snarare än som folkbildningens intresseorganisation.³²

2.3.4 *Argument för och emot korporativ förvaltning*

Argumenten inför riksdagens beslut att delegera bidragsfördelningen till Riksidrottsförbundet respektive Folkbildningsrådet stämmer i stort överens med de argument som finns för korporativ förvaltning. Ett argument för förvaltningskorporativa lösningar är att personer inom de organiserade intressena ofta har bättre kunskap om det egna verksamhetsområdet än företrädare för myndigheter. Att låta t.ex. en ideell förening svara för genomförandet av politiken medför inte bara att politiken lättare förankras hos berörda grupper. Genomförandet blir också mer effektivt. Genom att ge ett särintresse inflytande över genomförandet skapas därmed större legitimitet åt politiken.

Ett annat argument för korporativ förvaltning är att myndighetsformen inte kan anpassas till vissa verksamheters speciella karaktär. Samverkan mellan olika aktörer inom samma område kan dessutom åstadkommas genom en korporativ förvaltning på ett sätt som inte skulle komma till stånd om en myndighet skötte förvaltningsuppgifterna. Berörda intressen kan genom att tillsammans ansvara för förvaltningsuppgifter tvingas att samarbeta och kompromissa i för dem viktiga frågor. Det leder i sin tur till att de kommer att se till hela det aktuella områdets bästa.

Huvudargument mot korporativ förvaltning är att särintressen genom systemet får alltför stort inflytande över politiken på bekostnad av allmänintresset och att det därför är odemokratiskt. Det finns också en risk för att de

²⁹ Intervju vid Justitiedepartementet.

³⁰ Intervju vid Riksidrottsförbundet.

³¹ Intervju vid Utbildningsdepartementet och e-brev.

³² Intervju vid Folkbildningsrådet.

medverkande organisationerna växer samman med staten och därigenom mister sin viktiga roll som ifrågasättare av existerande samhällsförhållanden. Under sådana omständigheter börjar organisationerna fungera som statens förlängda arm och riskerar att förlora kontakten med sina medlemmar. Om detta inträffar mister organisationen snart sin legitimitet att företräda medlemmarna och därmed legitimitetsgrunden för att i myndighets ställe genomföra politiken.

För att den korporativa förvaltningen i praktiken ska kunna uppnå de positiva effekter och den legitimitet som förespråkarna tillskriver den, krävs att den organisation som anförtrotts förvaltningsuppgifter omfattar de flesta, helst alla, aktörer inom det aktuella verksamhetsområdet. Organisationen måste också ha medlemmarnas förtroende och det måste finnas fungerande kanaler för dialog och metoder för att hantera synpunkter som härrör från de interna diskussionerna.³³

³³ Lindgren 2001, Rothstein 1991 och SOU 1993:71.

3 Idrottsrörelsen

3.1 Idrottens organisation

Riksidrottsförbundet (RF) är en paraplyorganisation för hela idrottsrörelsen. Förbundet har som främsta uppgift att företräda idrottsrörelsen i kontakter med omvärlden, stötta medlemsförbund (t.ex. med juridisk rådgivning) och fördela bidrag. Förbundets högsta beslutande organ är RF-stämman som hålls vartannat år. Stämman, som består av 220 ombud för specialidrottsförbunden och distriktidrottsförbunden, beslutar bl.a. om inval av nya medlemsförbund och val av ledamöter i Riksidrottsstyrelsen.

Riksidrottsförbundet består av 68 specialidrottsförbund som är de centrala organisationerna inom sina respektive idrotter. Storleken på dessa förbund skiljer sig markant åt beroende på vilken idrott de representerar.

Riksidrottsförbundets regionala nivå består av 21 distriktidrottsförbund vilka företräder idrotten gentemot landsting, länsstyrelser och kommuner. På den lokala nivån återfinns drygt 22 000 idrottsföreningar.

Riksidrottsstyrelsen är förbundets högsta beslutande organ mellan stämmorna och består av 11 personer. Fem ledamöter i den nuvarande styrelsen sitter även i styrelserna för olika specialidrottsförbund. I Riksidrottsstyrelsen representerar dessa ledamöter dock inte sina specialidrottsförbund. Till styrelsens uppgifter hör bl.a. att bereda ansökningar om medlemskap i Riksidrottsförbundet och att fatta det formella beslutet om bidragsfördelningen.³⁴

3.1.1 Medlemskap i Riksidrottsförbundet

Vid prövning av ett förbunds medlemskap i Riksidrottsförbundet finns krav på att det sökande förbundet bedriver eller administrerar idrott och är en ideell förening. Förbundets verksamhet ska stå i samklang med idrottsrörelsens ideologi och får inte vara nära besläktad med verksamhet som redan finns inom Riksidrottsförbundet. Dessutom måste förbundet ha minst 50 medlemsföreningar och 3 000 individuella medlemmar.³⁵ Beslut om medlemskap fattas på RF-stämman, dvs. de befintliga medlemmarna bestämmer om nya medlemmar ska antas.

Av de 68 specialidrottsförbund som i dag är medlemmar i Riksidrottsförbundet blev merparten medlemmar under 1960-talet. Under 1970- och

³⁴ SOU 1998:76.

³⁵ Riksidrottsförbundets stadgar i lydelse efter RF-stämman 2003.

1980-talen valdes totalt tio nya förbund in och under 1990-talet valdes sex nya förbund in i Riksidrottsförbundet. Sedan 1997 har endast Ringetteförbundet anslutits till organisationen och då som associerad medlem. Associerat medlemskap är ett alternativ till fullvärdigt medlemskap. Genom beslut av RF-stämman kan ett förbund som inte uppfyller villkoren ges ett begränsat medlemskap. En associerad medlem har inte rösträtt vid stämman och får inte med automatik del av statsbidraget. Vid den senaste stämman var Ringetteförbundet det första specialidrottsförbund som blev associerad medlem i Riksidrottsförbundet.

Att antalet nya medlemmar har avtagit kraftigt de senare åren beror dels på att merparten specialidrottsförbund redan är medlemmar, dels på att nya förbund går samman med förbund som redan är medlemmar och på så sätt åtnjuter medlemskap.³⁶ Det finns dock förbund som ansökt om medlemskap men nekats med motiveringen att de inte uppfyller villkoren. Enligt Riksidrottsförbundet har det däremot aldrig hänt att något förbund har nekats medlemskap pga. att det statliga stödet utgjort några ekonomiska begränsningar.

Enligt Riksidrottsförbundets stadgar kan stämman besluta att förbund som inte uppfyller villkoren för medlemskap eller som inte efterlever stadgarna kan uteslutas efter prövning av styrelsen. Dock har det aldrig förekommit att ett förbund uteslutits pga. att förbundet inte längre uppfyller kriterierna även om så varit fallet. Ett förbund som en gång blivit medlem i Riksidrottsförbundet kvarstår alltså som medlem även om det inte längre kan uppfylla villkoren.

3.2 Varför ett statligt stöd till idrotten?

Ett av regeringens idrottspolitiska mål är att stödja en fri och självständig idrottsrörelse för alla.³⁷ Stödet utgörs bl.a. av statsbidraget som idrottsrörelsen årligen erhåller från staten. Riksdagen har beslutat att de övergripande syftena med statsbidraget till idrottsrörelsen är att stödja verksamhet som

- bidrar till att utveckla barns och ungdomars intresse och benägenhet för motion och idrott samt deras möjligheter att utöva inflytande över och ta ansvar för sitt idrottande,
- gör det möjligt för alla människor att utöva idrott och motion,
- syftar till att ge kvinnor och män lika förutsättningar att delta i idrottsverksamheten,
- främjar integration och god etik och

³⁶ Intervju med Riksidrottsförbundets kansli, intervju vid Justitiedepartementet.

³⁷ Prop. 2003/04:1, utgiftsområde 17.

- bidrar till att väcka ett livslångt intresse för motion och därmed främjar en god hälsa hos alla människor.³⁸

I propositionen om en ny idrottspolitik, där syftena med statsbidraget till idrotten beskrevs, anförde regeringen följande:

Genom att ange syftet med bidragsgivningen anger staten en viljeriktning för vad staten förväntar sig att bidraget främst ska leda till. Däremot föreskrivs inte hur detta ska gå till. Idrottsrörelsen ska vara fri och självständig. Däremot är det statens ansvar att, gentemot såväl idrottsrörelsen som samhället i övrigt, vara tydlig i fråga om vad staten vill uppnå med statsbidraget.

Som nämndes i det föregående kapitlet har staten valt att använda begreppet syfte i stället för mål för att beskriva intentionerna med statsbidraget till idrotten. Att från statens sida ange syften i stället för mål med den bidragsgivning som Riksidrottsförbundet utför, är ett sätt för staten att visa på den fria och oberoende roll som idrottsrörelsen har. Staten anger en övergripande inriktning för vad man vill uppnå med bidraget utan att lägga sig i hur det går till. Idrottsrörelsen bibehåller sin oberoende ställning och risken för att staten går in och styr verksamheten undviks.

3.3 Statens finansiering av idrotten

Idrottsrörelsens intäkter kommer från staten, landstingen, kommunerna, spelmarknaden, sponsorer, åskådarna och medlemmarna. I den här rapporten är det enbart de medel som kommer från staten som granskas. Staten finansierar idrotten dels genom anslag i statsbudgeten, dels genom bidrag från AB Svenska Spel. Anslaget till idrotten handläggs inom Justitiedepartementet men är i statsbudgeten inordnat under utgiftsområde 17 Kultur, medier och fritid. De senaste uppgifterna om hur stor del av idrottsrörelsens totala intäkter som utgörs av statsanslaget finns i Idrottsutredningen och är från år 1996 då anslaget utgjorde 6,5 % av idrottens totala intäkter.³⁹ Det är emellertid uppenbart att statsbidragets ekonomiska betydelse skiftar markant mellan olika specialidrottsförbund som får del av statsbidraget. Riksidrottsförbundets statistik för år 2003 visar att förbundens självfinansieringsgrad sträcker sig från 3 % till 95 %.⁴⁰

3.3.1 Statsanslaget

För år 2004 uppgår statsanslaget till idrotten till drygt 448 mnkr. Anslaget har varit ungefär lika stort de senaste tre åren. Anslaget i regleringsbrevet är uppdelat i sju anslagsposter, vilka har varit desamma de senaste tre åren.

³⁸ Bet. 1999/2000:KrU3, rskr. 1999/2000:52.

³⁹ SOU 1998:76.

⁴⁰ Riksidrottsförbundets årsredovisning för 2003, *Idrotten i siffror 2003*.

Det har dock skett omfördelningar mellan anslagsposterna under den här perioden. Anslagsposter avsedda för insatser mot dopning, forskning och utveckling samt riksidsrottsgymnasier diskuteras inte närmare i den här rapporten då granskningen är inriktad på den fördelning av statsbidrag som Riksidrottsförbundet gör till specialidrottsförbund och föreningar. För år 2004 är bidraget till barn- och ungdomsverksamhet, dvs. föreningslivet, 31,1 mnkr, bidraget till administration inom Riksidrottsförbundet och distriktsförbunden 71 mnkr och bidraget till centrala idrottsorganisationer, dvs. specialidrottsförbunden, 216,4 mnkr.

Den enskilt största förändringen inom anslaget är att bidraget till lokal barn- och ungdomsverksamhet har minskat med ca 57 mnkr under de senaste två åren. Anledningen till detta är att anslagspostens ändamål, det s.k. LOK-stödet till föreningslivet (se s. 26), till stor del finansieras med medel från Svenska Spel vilket möjliggjort en omfördelning inom anslaget. Under samma period har det totala anslaget till idrotten minskat med drygt 7 mnkr. Den anslagspost som har ökat mest under den här perioden är bidrag till centrala idrottsorganisationer.

Tabell 3.1. Anslagspost 1, Bidrag till lokal barn- och ungdomsverksamhet 2002 – 2004

År	Anslagspost 1	Anslagspost 1 i % av det totala anslaget	Det totala anslaget till idrotten
2002	88,4 mnkr	19,4 %	455,2 mnkr
2003	63,4 mnkr	13,9 %	454,7 mnkr
2004	31,1 mnkr	6,9 %	448,2 mnkr

Källa: Regleringsbrev för år 2002, 2003 och 2004.

Den största posten inom anslaget till idrotten är bidrag till centrala idrottsorganisationer. Det är alltså denna del av anslaget som Riksidrottsförbundet fördelar som bidrag till specialidrottsförbunden samt till Sveriges olympiska kommitté (SOK) och som dessa förbund till stor del använder till administration och tävlingsidrott. Anslagsposten har ökat med ca 30 mnkr från år 2002 till 2004.⁴¹

⁴¹ Regleringsbrev för budgetåret 2004, 2003-12-11.

Tabell 3.2. Anslagspost 3, Bidrag till centrala idrottsorganisationer 2002 – 2004

År	Anslagspost 3	Anslagspost 3 i % av det totala anslaget	Det totala anslaget till idrotten
2002	187,1 mnkr	41,1 %	455,2 mnkr
2003	212,2 mnkr	46,7 %	454,7 mnkr
2004	216,4 mnkr	48,3 %	448,2 mnkr

Källa: Regleringsbrev för år 2002, 2003 och 2004.

3.3.2 Medel från Svenska Spel

Utöver anslaget i statsbudgeten erhåller idrottsrörelsen statliga medel från Svenska Spel. Enligt aktiebolagslagen beslutar bolagsstämman hur ett bolags vinst ska disponeras.⁴² I Svenska Spels bolagsordning anges att alla vinstmedel som är tillgängliga för utdelning ska disponeras på det sätt som regeringen föreskriver.⁴³ I huvudsak innebär det att bolagets vinstmedel fördelas mellan staten och föreningslivet.

Medlen till idrotten från Svenska Spel består av tre delar.

- Utifrån förslag i budgetpropositionen för år 2004 har riksdagen godkänt att regeringen verkar för ett bidrag till idrottsrörelsen på 60 mnkr vid Svenska Spels bolagsstämma våren 2004.
- Därutöver har riksdagen godkänt att regeringen verkar för att bolagsstämman beslutar om ett bidrag på 200 mnkr att fördelas till en särskild satsning kallad Handslaget inom idrottsrörelsen.⁴⁴
- Dessutom har föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet under senare år erhållit bidrag från överskottet från Svenska Spels värdeautomater i enlighet med ett beslut riksdagen tog 1994.⁴⁵

Svenska Spels bidrag till idrotten 2004

Öronmärkningen av delar av överskottet från värdeautomatspelen till barn- och ungdomsverksamhet har från och med år 2004 ersatts av ett vinstdelningssystem baserat på Svenska Spels samlade överskott. Regeringen anser att det nya vinstdelningssystemet varken bör påverka omfattningen av det statliga anslag som finns till idrotten, bidraget från Svenska Spel på 60 mnkr per år eller bidraget till satsningen Handslaget.⁴⁶

Enligt vinstdispositionen i Svenska Spels årsredovisning för 2003 erhåller Riksidrottsförbundet under 2004 totalt 867,5 mnkr från Svenska Spel.⁴⁷ Det

⁴² Aktiebolagslagen (1975:1385).

⁴³ Bolagsordning för AB Svenska Spel.

⁴⁴ Prop. 2003/04:1, bet. 2003/04:KrU1, rskr. 2003/04:87 – 91.

⁴⁵ Bet. 1993/94:KrU32, rskr. 1993/94:415.

⁴⁶ Prop. 2003/04:1, utgiftsområde 2.

⁴⁷ Svenska Spels årsredovisning för 2003.

formella beslutet om utbetalning av dessa medel togs i samband med Svenska Spels bolagsstämma i april år 2004.

Hur används bidragen från Svenska Spel?

Några närmare direktiv för hur idrottsrörelsen ska använda bidraget på 60 mnkr från Svenska Spel har staten inte angivit. Motsvarande bidrag har tilldelats idrottsrörelsen sedan början av 1990-talet och Riksidrottsförbundet använder i första hand pengarna som en del av det bidrag som fördelas till specialidrottsförbunden.

Regeringen har angett vissa villkor för att idrottsrörelsen ska få bidraget till "Handslaget" på 200 mnkr från Svenska Spel. Enligt regeringen ska idrottsrörelsen inom denna särskilda satsning fortsätta och vidareutveckla sitt arbete som bl.a. består i att nå nya grupper av främst barn och ungdomar, att förbättra möjligheterna för flickors idrottande samt att vidareutveckla samarbetet med skolorna. Satsningen pågår under fyra år och ska totalt ge idrottsrörelsen 1 mdkr. År 2003 tilldelades idrottsrörelsen 100 mnkr till den här satsningen. "Handslaget" är inriktat på de lokala föreningarna. Det är specialidrotts- och distriktidrottsförbunden som sköter fördelningen av pengarna efter det att Riksidrottsstyrelsen beslutat hur projektmedlen ska fördelas mellan olika områden.⁴⁸

Idrottens andel av överskottet från Svenska Spel fördelar Riksidrottsförbundet till lokal barn- och ungdomsverksamhet, främst i form av s.k. lokalt aktivitetsstöd (LOK-stöd). LOK-stödet finansieras även med medel från statsanslaget (se s. 24) men det är pengarna från Svenska Spel som utgör den absoluta merparten av stödet.

3.3.3 Bidraget från Svenska Spel – ett allt viktigare stöd

Tabellen nedan visar att statens samlade stöd till idrotten har ökat under senare år. Det framgår tydligt att ökningen beror på att överskottet från Svenska Spel ökat markant medan statsanslaget har minskat något. Det betyder att idrottsrörelsen till betydande del är beroende av att Svenska Spel genererar ett överskott som fortlöpande går till idrottsrörelsen.

⁴⁸ www.rf.se/handslaget

Tabell 3.3. Idrottens statliga stöd år 2002 – 2004*

År	Anslag via statsbudgeten (mnkr)		Bidrag från Svenska spel (mnkr)		Del av överskottet från Svenska Spel (mnkr)		Totalt stöd från staten (mnkr)
2002	455,2	52 %	60	7 %	363	41 %	878,2
2003	454,7	37 %	60 + 100	13 %	607	50 %	1 221,7
2004	448,2	34 %	60 + 200	20 %	607,5	46 %	1 315,7

Källa: prop. 2001/02:1, prop. 2002/03:1, prop. 2003/04:1 och AB Svenska Spels årsredovisning för 2003.

* I sammanställningen ingår inte 60 mnkr som avsattes från Allmänna arvsfonden under åren 1999 till 2002.

3.3.4 *Medel från Svenska Spel redovisas inte på statsbudgeten*

De medel som idrottsrörelsen får från Svenska Spel redovisas inte på statsbudgeten. Detta stöd prövas därmed inte mot andra åtaganden på budgeten, och nivån på stödet blir inte heller föremål för årlig anslagsprövning. En annan konsekvens är att dessa medel inte omfattas av utgiftstaket som är budgetpolitikens viktigaste styrinstrument. Företrädare för Justitiedepartementet framhåller dock att den nuvarande ordningen har godkänts av riksdagen och att överföringen från Svenska Spel varje år redovisas för riksdagen i budgetpropositionen. Riksdagen godkänner också varje år att ett visst belopp av Svenska Spels vinst förs över till bl.a. idrotten.⁴⁹

3.4 Regeringens styrning av bidrag till idrotten

3.4.1 *Delegerad bidragsfördelning*

När Riksidrottsförbundet år 1970 fick statens förtroende att fördela statsbidraget till idrotten ansågs det från politiskt håll som nödvändigt att förstärka det statliga inflytandet i Riksidrottsstyrelsen genom att utöka antalet representanter för regeringen från dåvarande en till två. Den statliga representationen sågs som en garant för att bidragsfördelningen skulle bedrivas på ett korrekt och objektivt sätt.⁵⁰ Från och med år 1993 upphörde ordningen med regeringsrepresentanter i Riksidrottsstyrelsen. Beslutet grundades bl.a. på uppfattningen att idrottens frihet och oberoende är en viktig del i den ideella och demokratiska folkrörelsen och att regeringen därmed inte borde utse representanter i dess ledning.⁵¹

⁴⁹ Uppgift från KrU.

⁵⁰ SOU 1998:76.

⁵¹ Prop. 1992/93:100, bil.8.

I 1999 års proposition om en ny idrottspolitik där regeringen föreslog lagstödet för Riksidrottsförbundets bidragsfördelning, angavs också att regeringen bl.a. bör bestämma förutsättningarna för att bidrag till idrotten ska beviljas. Regeringen fastställde dessa förutsättningar i förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet, vilken trädde i kraft i januari år 2000.⁵²

3.4.2 Regeringens villkor för att statsbidrag ska beviljas

Grundförutsättningen för att statsbidrag ska beviljas uttrycks alltså genom de syften med bidraget till idrotten som riksdagen beslutat om. Sedan har regeringen genom förordning fastslagit att bidrag kan lämnas till specialidrottsförbund och föreningar för att utveckla främst barns och ungdomars intresse för idrott och kvaliteten i idrottsverksamheten, så att den främjar god etik, ökat deltagande, ideellt engagemang, jämställdhet och integration. Regeringen har också slagit fast att specialidrottsförbund och föreningar som beviljas statsbidrag ska vara medlemmar eller anslutna till Riksidrottsförbundet.⁵³ Eftersom Riksidrottsförbundet är en ideell organisation som är fri och självständig gentemot staten kan varken riksdag eller regering besluta om de kriterier som ska gälla för medlemskap i förbundet. Det gör att det i praktiken är Riksidrottsförbundet och inte staten som genom medlemskriterier avgör vilka specialidrottsförbund som kan få del av statsbidraget.

Regeringen styr vad medel ska användas till – men inte hur

Genom att ange anslagsposter i regleringsbrevet och mål för verksamhetsgrenar i riktlinjerna har regeringen preciserat vad det statliga stödet ska användas till inom idrottsrörelsen. Att regeringen anger mål för verksamhetsgrenar framstår dock som motsägelsefullt mot bakgrund av att regering och riksdag har angett att det är idrottsrörelsen och inte staten som ska lägga fast målen för sin verksamhet.⁵⁴ Enligt uppgifter från Justitiedepartementet är målen för verksamhetsgrenarna satta för att mäta i vilken mån de övergripande syftena med bidraget uppfylls. Regeringen styr endast *vad* eller till vilka olika områden det statliga stödet ska användas. Däremot är det idrottsrörelsen själv som bestämmer *hur* medlen fördelas inom dessa områden.

Varken Riksidrottsförbundets eller Justitiedepartementets företrädare ser några problem med dessa dubbla målformuleringar, dvs. att regeringen anger mål för verksamhetsgrenar och idrotten sätter upp målen för verksamheten, eftersom målen ligger i linje med varandra. Samtidigt medger man från Justitiedepartementets sida att en målkonflikt skulle kunna uppstå om

⁵² Förordning (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet.

⁵³ Även Sveriges Olympiska Kommitté (SOK) som är en parallell organisation till RF beviljas bidrag.

⁵⁴ Riktlinjer avseende stödet till idrotten budgetåret 2003, 2002-12-12.

Riksidrottsförbundet skulle välja en annan inriktning vad gäller målen för verksamheten.

Förutom att regeringen angett mål i riktlinjerna finns det också angivet att Riksidrottsförbundet ska upprätta resultatredovisning i enlighet med 3 kap. förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.⁵⁵ Det betyder att Riksidrottsförbundet i resultatredovisningen ska redovisa och kommentera resultat i förhållande till mål och i enlighet med de återrapporteringskrav regeringen har ställt upp i riktlinjerna. Även detta krav framstår som motsägelsefullt då utgångspunkten för statsbidraget till idrotten är att idrottsrörelsen själv ställer upp mål med verksamheten.

Styrning genom riktade insatser

Regeringen kan även styra hur det statliga stödet används genom att besluta om riktade insatser. Till exempel beslutade regeringen att en viss del av de 100 mnkr som Riksidrottsförbundet år 2003 erhöll från Svenska Spel till satsningen "Handslaget" skulle användas för att få fler att idrotta och för insatser i prioriterade områden. Regeringen beslutade även att delar av bidraget från 2002 års överskott på värdeautomaterna under år 2003 skulle gå till insatser som är kopplade till barn- och ungdomsverksamhet som t.ex. stöd till lokala anläggningar, stöd till lokalt utvecklingsarbete av idrottsverksamhet samt stöd till utbildning för barn- och ungdomsledare.⁵⁶

Begränsad styrning genom dialog

Justitiedepartementet har täta kontakter med Riksidrottsförbundet på såväl tjänstemannanivå som via ansvarigt statsråd. Kontakterna sker fortlöpande och är huvudsakligen av informell karaktär, t.ex. är budgetdialogerna inte formaliserade i samma utsträckning som med myndigheter. Från departementets sida poängteras Riksidrottsförbundets självständiga roll som ideell organisation och vad den medför i form av krav på samsyn och samarbete. Det finns alltid en risk för att förbundet inte ställer upp på de uppgifter regeringen delegerat. Inom Justitiedepartementet menar man att regeringen inte kan styra förbundet på samma sätt som förvaltningsmyndigheter kan styras i och med att Riksidrottsförbundet är en ideell organisation.

Företrädare för Justitiedepartementet menar att de har insyn i Riksidrottsförbundets bidragsfördelning i den meningen att de vet vilka fördelningnycklar som används och att de årligen får information om utfallet av fördelningen. Samtidigt framhåller man från Justitiedepartementets sida att idrotten har mandatet att själva besluta om sin verksamhet och om bidragsfördelningen, vilket gör att Regeringskansliets företrädare inte för

⁵⁵ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁵⁶ Regeringsbeslut 16, 2003-05-22 och Regeringsbeslut 17, 2003-05-22.

någon närmare diskussion med förbundet avseende den bidragsfördelning av statsbidrag som Riksidrottsförbundet gör.

3.5 Riksidrottsförbundets fördelning av bidrag

Det nuvarande systemet för Riksidrottsförbundets bidragsfördelning till specialidrottsförbunden fastställdes i ett principdokument av Riksidrottsstyrelsen år 1991. Dokumentet reviderades av RF-stämman år 1997.⁵⁷ En bidragsfördelningsgrupp som består av tre representanter från styrelsen och tre representanter från specialidrottsförbunden bereder själva bidragsfördelningen. Riksidrottsstyrelsen fastställer fördelningsgruppen och beslutar om den slutliga fördelningen.

Fördelningen grundar sig på varje specialidrottsförbunds utveckling över tiden. Årsberättelser, dialog mellan Riksidrottsförbundet och specialidrottsförbunden samt statistiska uppgifter utgör underlag vid fördelningen.⁵⁸ Det statistiska underlaget ska dock inte utgöra en faktor för att beräkna bidragens storlek. Underlaget ska enbart vara ett stöd när det gäller att bedöma förbundens utveckling. Det betyder att det inte finns några kvantitativa kriterier som styr själva bidragsfördelningen.

I principdokumentet för fördelningen av bidrag anger Riksidrottsstyrelsen att systemet bygger på subjektiva antaganden. Därför är det viktigt att Riksidrottsförbundet skapar möjligheter till kontinuerlig dialog med förbunden. Riksidrottsförbundet anser att förbundet i dag har mycket bra dialoger med de olika specialidrottsförbunden och att dessa dialoger är det viktigaste underlaget när bidragets storlek bedöms. Riksidrottsstyrelsen har uttryckt att det nuvarande bidragssystemet möjliggör en fördelning som både tar ställning till de enskilda förbundens ekonomi och slår vakt om mångfald, utveckling och tillväxt inom idrottsrörelsen.⁵⁹

Fördelningen av det s.k. lokala aktivitetsstödet (LOK-stödet) till föreningslivet har tydliga handläggningsregler och bygger helt på antalet sammankomster och deltagartillfällen som genomförs i de enskilda föreningarnas regi. Det gör att det inte finns något utrymme för subjektiva antaganden vid fördelningen av LOK-stödet.

3.6 Regeringens kontroll, återrapportering och uppföljning

Riksdagens beslut att låta Riksidrottsförbundet fördela statsbidraget ställer krav på återrapportering. Det gäller från såväl förbundet till regeringen som

⁵⁷ SOU 1998:76.

⁵⁸ www.rf.se

⁵⁹ Riksidrottsförbundet: *Principer för fördelning av SF-anslaget*.

från regeringen till riksdagen om den offentliga kontrollen av hur de statliga medlen används ska kunna upprätthållas.

3.6.1 *Kontroll genom återrapporteringskrav*

Flera av regeringens återrapporteringskrav i riktlinjerna till Riksidrottsförbundet har direkt bäring på statsbidragets fördelning. Det gäller exempelvis redovisning av hur medel från anslaget till gemensam administration fördelas mellan Riksidrottsförbundets centrala kansli och distriktidrottsförbunden och hur medel används inom förbundets olika verksamhetsområden. För den största anslagsposten, bidrag till centrala idrottsorganisationer, ska Riksidrottsförbundet redovisa hur bidraget fördelas mellan specialförbunden, hur stödet fördelas mellan män och kvinnor i olika åldrar och hur stor andel av bidraget som enligt Riksidrottsförbundets bedömning används till bredd- respektive elitidrott. Inom Justitiedepartementet menar man att kopplingen mellan statens syften med statsbidraget och regeringens återrapporteringskrav i riktlinjerna är tydlig. De krav på återrapportering som finns för statsbidraget gäller också för bidragen från Svenska Spel.

Riksidrottsförbundets resultatredovisning utgör ett viktigt underlag för offentlig kontroll av hur statsbidraget används. Enligt uppgifter från Justitiedepartementet är informationen i förbundets årsredovisning till fyllest avseende de krav som regeringen ställer på återrapporteringen.

3.6.2 *Regeringens resultatbedömning och rapportering till riksdagen*

Av regeringens resultatbedömning i budgetpropositionen, eller genom annan redovisning, bör det i enlighet med budgetlagen framgå om målen (i det här fallet syftena) med statsbidraget uppfylls. Eftersom de återrapporteringskrav regeringen angett i riktlinjerna till Riksidrottsförbundet är satta för att mäta om syftena med statsbidraget till idrotten uppfylls, bör informationen från dessa krav utgöra underlag för regeringens resultatbedömning. I Regeringskansliets handledning för regleringsbrev finns det också angivet att återrapporteringskrav utgör en viktig grund för regeringens redovisning av resultat till riksdagen.⁶⁰

Enligt uppgifter från Justitiedepartementet ska återrapporteringen om hur anslagna medel till idrottsrörelsen används redovisas i budgetpropositionen. Emellertid kan information rörande flertalet av de återrapporteringskrav regeringen begär in från Riksidrottsförbundet inte återfinnas i regeringens resultatbedömning de senaste åren.⁶¹ Regeringens resultatbedömning innehåller emellertid viss statistisk information som kan hänföras till åter-

⁶⁰ Finansdepartementet: *Handledning för arbete med regleringsbrev och andra styrdokument för 2004*.

⁶¹ Budgetpropositionerna för åren 2002 – 2004 har jämförts med återrapporteringskrav och syften med statsbidraget.

rapporteringskraven och som delvis skulle kunna utgöra ett underlag för att bedöma om syftena med statsbidraget till idrotten uppfylls. Frånvaro av tolkningar och jämförelsetal från tidigare år leder dock till att det inte går att bedöma utvecklingen av den verksamhet som statsbidraget stöder. I budgetpropositionen är medel från Svenska Spel tydligare redovisade än anslagna medel.

3.6.3 *Brist på utvärdering och statlig revision*

I förslaget till ny idrottspolitik år 1999 bedömde regeringen att stödet till idrotten borde följas upp och utvärderas regelbundet. Regeringen angav att uppföljning borde göras såväl löpande som periodiskt.⁶² Någon närmare diskussion om vad som kan anses som regelbundet fördes dock inte och regeringen har heller inte tagit initiativ till någon uppföljning och utvärdering rörande statsbidraget till idrottsrörelsen sedan propositionen lades. Inte heller riksdagen har efterfrågat någon uppföljning eller utvärdering under den här perioden.

I förslaget till ny idrottspolitik angav regeringen också att staten borde ha möjlighet att utse en revisor hos Riksidrottsförbundet för att bl.a. granska hur bidragsmedel hanteras och fördelas. Vid utskottsbehandlingen berördes inte frågan och den har heller inte behandlats närmare inom Regeringskansliet. Staten har ännu inte utsett någon revisor i Riksidrottsförbundet.

⁶² Prop. 1998/99:107.

4 Folkbildningen

4.1 Folkbildningens organisation, uppgifter och finansiering

Statsbidraget till folkbildningen är en del av regeringens politik för vuxnas lärande. Regeringens mål med politiken är att alla vuxna ska ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sina kompetenser för att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt, sysselsättning och en rättvis fördelning.⁶³

4.1.1 Folkbildningens organisation

Folkbildningsrådets medlemmar utgörs av de tre stora folkbildningsorganisationerna Folkbildningsförbundet, Landstingsförbundet och Rörelse-folkhögskolornas intresseorganisation (RIO). Folkbildningsförbundet representerar de tio statsbidragsberättigade studieförbunden.⁶⁴ Landstingsförbundet representerar 44 folkhögskolor som har landsting och regioner som huvudmän och Rörelsefolk högskolornas intresseorganisation representerar 103 folkhögskolor som har folk rörelser och andra organisationer som huvudmän.

Folkbildningsrådets högsta beslutande organ är det s.k. Representantskapet vilket består av 20 ombud från de tre medlemsorganisationerna. Representantskapet sammanträder två gånger om året för att fastställa styrelsens och revisorernas berättelser, ta ställning till frågan om ansvarsfrihet för styrelsen och fastställa en ekonomisk ram för rådets egen budget, välja revisorer samt utse en valberedning. Representantskapet väljer gemensamt ordförande till rådets styrelse, medan övriga åtta styrelseledamöter utses av respektive medlemsorganisation. I styrelsen återfinns även adjungerade ledamöter utan rösträtt. Styrelsen fattar beslut i alla principiella frågor, ansvarar för att de uppgifter som staten anförtrott Folkbildningsrådet fullgörs och för att rådets verksamhet bedrivs inom den ekonomiska ram som beslutats av medlemmarna. Styrelsen kan delegera till ordföranden eller kansliet att fatta beslut utifrån de riktlinjer som styrelsen fastställt.⁶⁵

⁶³ Prop. 2003/04:1 utgiftsområde 16.

⁶⁴ Se bilaga 2 för ett organisationsschema och en tabell över de tio statsbidragsberättigade studieförbunden.

⁶⁵ Folkbildningsrådet: *Verksamhetsplan 2004* och intervju med Folkbildningsrådet.

4.1.2 Folkbildningsrådets uppgifter

Den ideella föreningen Folkbildningsrådet har av staten anförtrotts att ansvara för att fördela statsbidraget till folkbildningen och därmed för att genomföra den politik som beslutats av riksdag och regering. Folkbildningsrådet följer även upp och utvärderar studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet. Informationen ligger bl.a. till grund för Folkbildningsrådets budgetunderlag och årliga resultatredovisning till regeringen.

Vidare genomför Folkbildningsrådet ett antal särskilda regeringsuppdrag som finansieras vid sidan av det generella statsbidraget. Folkbildningsrådet har av regeringen bl.a. fått i uppdrag att fördela medel till folkbildningsinsatser inför folkomröstningen om EMU och till särskilda utbildningsinsatser inom aktivitetsgarantin för arbetslösa.

Parallellt med förvaltningsuppgifterna är Folkbildningsrådet även medlemmarnas intresseorganisation. Som sådan ska Folkbildningsrådet medverka till att goda förutsättningar skapas för studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet samt främja samverkan dem emellan.⁶⁶

4.1.3 Folkbildningens finansiering

Statsbidraget till folkbildningen utbetalas till Folkbildningsrådet som ett samlat finansiellt stöd. Anslaget är uppdelat i två anslagsposter: bidrag till folkbildningen och bidrag till särskild utbildningsinsats vid folkhögskola.⁶⁷ Under de senaste åren har det samlade anslaget till folkbildningen uppgått till drygt 2,5 mdkr per år. Cirka hälften av anslaget går till folkhögskolornas verksamhet medan den andra hälften går till studieförbunden. Enligt företrädare för Regeringskansliet har anslaget sedan början av 1990-talet endast kompenserats för pris- och löneutveckling. Från och med 2001 har statsbidraget till folkbildningen utvecklats på följande sätt:

Tabell 4.1. Anslaget 25:1 till folkbildningen åren 2001–2004⁶⁸

År	Kronor, tusental
2001	2 512 740
2002	2 522 222
2003	2 519 288
2004	2 600 818

Källa: Folkbildningsrådet

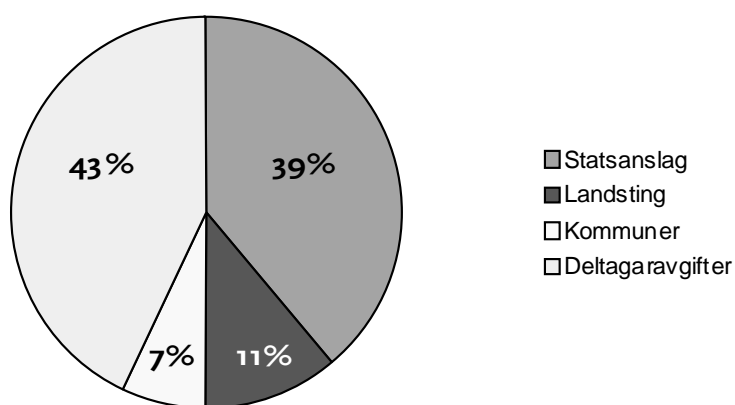
⁶⁶ Folkbildningsrådet: *Folkbildningsrådets statsbidragsfördelning* och www.folkbildning.se

⁶⁷ Anslagsposten Bidrag till särskild utbildningsinsats vid folkhögskola är mer känd under namnet Kunskapslyftet. I anslag 25:1 ingår också bidrag till föreningen Nordisk folkhögskola i Genève som inte fördelas av Folkbildningsrådet.

⁶⁸ Tabellen omfattar inte stödet till föreningen Nordisk folkhögskola i Genève.

Folkbildningen finansieras, förutom med statsanslaget, genom stöd från landstingen och kommunerna. I studieförbundens fall finansieras verksamheten även med deltagaravgifter. Den sammanlagda kostnaden för folkbildningen uppgick år 2002 till 6,5 mdkr. Statsbidraget täcker ca 39 % av folkbildningens totala kostnader.

Figur 4.1. Folkbildningens finansiering



4.2 Styrningen av statsbidraget till folkbildningen

4.2.1 Folkbildningsreformen

Fram till början av 1990-talet sköttes fördelningen av statsbidraget till folkbildningen av dåvarande Skolöverstyrelsen (SÖ). När kommunerna år 1991 övertog ansvaret från staten för att leda och utveckla skolan, beslutade riksdagen även att förändra principerna för styrningen av statsbidraget till folkbildningen. I och med kommunaliseringen av skolan utvecklades Skolöverstyrelsen och en ny förvaltningsmyndighet, Statens skolverk, inrättades. Skolöverstyrelsens tidigare uppgift att fördela statsbidrag till folkbildningen delegerades till det nybildade Folkbildningsrådet.⁶⁹

Målet för folkbildningsreformen var att verksamhetens kvalitet och förnyelse skulle komma i fokus och att den statliga detaljstyrningen av bidragsfördelningen till studieförbund och folkhögskolor skulle minska. För att åstadkomma detta beslutade riksdagen på förslag av regeringen att ett

⁶⁹ Statskontoret 2003:15.

folkbildningsråd som företrädde hela folkbildningen skulle bildas och ges rätten att pröva frågor om fördelning av statsbidraget.⁷⁰

I propositionen som låg till grund för riksdagens beslut slog regeringen fast att Folkbildningsrådet i sin statsbidragsfördelning skulle tillgodose behoven hos folkhögskolor och studieförbund med växtkraft, nya såväl som etablerade. Det fick inte inträffa att folkhögskolor och studieförbund med växtkraft skulle stå tillbaka för en verksamhet som spelat ut sin roll.⁷¹

4.2.2 *En fri och frivillig folkbildning*

Statens intentioner med bidraget till folkbildningen är att stimulera folkbildningens särart genom att den tillåts vara fri och frivillig. Detta innebär att verksamheten ska styras av sina egna idéer, sätta sina egna mål, stå oberoende i förhållande till såväl politiska som ekonomiska maktgrupper och att de som söker sig till folkbildningen gör det av fri vilja. Riksdag och regering ska lägga fast de övergripande syftena för vad som ska uppnås genom statsbidraget. Folkbildningens anordnare, dvs. folkhögskolor och studieförbund, ska själva lägga fast målen för verksamheten.⁷² Enligt statens syften ska statsbidraget

- främja verksamhet som gör det möjligt för kvinnor och män att påverka sin livssituation och som skapar engagemang för att delta i samhällsutvecklingen,
- stärka och utveckla demokratin,
- bredda kulturintresset i samhället, öka delaktigheten i kulturlivet samt främja kulturupplevelser och eget skapande.

Verksamhet som syftar till att utjämna utbildningsklyftor och höja utbildningsnivån i samhället ska prioriteras. Det samma gäller verksamhet som riktar sig till utbildningsmässigt, socialt och kulturellt missgynnade grupper. Personer med utländsk bakgrund, funktionshindrade och arbetslösa utgör särskilt viktiga målgrupper för statens stöd till folkbildningen.

För att statsbidrag ska utgå till folkbildningen har staten ställt som villkor att Folkbildningsrådet ska följa upp och utvärdera folkbildningen i förhållande till de syften och villkor som riksdag och regering angivit.⁷³ Tillsynen över folkbildningsanslagets användning bygger därmed till stor del på egenkontroll. Resultatet av uppföljningarna och utvärderingarna redovisar rådet i årsredovisningen eller i särskilda rapporter till regeringen. Syftena för folkbildningen som riksdagen ställt sig bakom redovisas i förordningen om statsbidrag till folkbildningen. Utöver statens övergripande syften med

⁷⁰ Prop. 1990/91:178, bet. 1990/91:UbU18 och rskr. 1990/91:358.

⁷¹ Prop. 1990/91:82.

⁷² Prop. 1990/91:82, bet. 1990/91:UbU18 och Lindgren 2001.

⁷³ Bet. 1990/91:UbU18.

anslaget har regeringen ställt upp särskilda villkor för den del av statsbidraget som går till folkhögskolorna respektive studieförbunden. Villkoren reglerar i huvudsak hur folkhögskolornas och studieförbundens verksamheter ska organiseras. I förordningen om statsbidrag till folkbildningen anges även att staten ska beredas möjlighet att utse en revisor i Folkbildningsrådet.⁷⁴

4.2.3 Regeringens riktlinjer till Folkbildningsrådet

Regeringens riktlinjer till Folkbildningsrådet innehåller regeringens återrapporteringskrav samt en anvisning om att rådet i vissa delar ska följa förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Till skillnad från regleringsbrev som riktas till myndigheter innehåller riktlinjerna till rådet inga mål för verksamheten, eftersom det inte är staten utan folkbildningen som i kraft av sin fria roll själv ska formulera dessa.⁷⁵ Detta medför att Folkbildningsrådet är undantaget förordningens 3 kap. som innehåller krav på att organ för vilka förordningen gäller ska kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål som regeringen angivit och hur prestationerna i verksamheten utvecklats, bl.a. med avseende på kvalitet.⁷⁶ I riktlinjerna kräver regeringen inte heller någon motsvarande analys av effekterna av statsstödet till folkbildningen i förhållande till de syften som riksdagen beslutat för anslaget.

Enligt återrapporteringskraven ska Folkbildningsrådets rapportering till regeringen bl.a. innehålla statistik avseende antal kurser, studiecirklar, studietimmar, deltagare samt antal deltagare som tillhör de prioriterade målgrupperna. Rådet ska även beskriva studiecirkelnas och kursernas huvudsakliga ämnesinriktning och innehåll. Redovisningen ska vidare innehålla en redogörelse av Folkbildningsrådets principer för bidragsfördelningen och vilka folkhögskolor och studieförbund som beviljats bidrag. Därutöver ska det ekonomiska resultatet av de fördelade statsbidragen av de senaste tre räkenskapsåren redovisas.

Eftersom regeringen inte ska formulera verksamhetsmål för folkbildningen som kan följas upp ska staten vart femte år i stället genomföra omfattande utvärderingar för att studera i vilken mån statens syften med folkbildningsanslaget uppnåtts.⁷⁷ Genom en övergripande kartläggning av hur folkbildningen utvecklats ska utvärderingarna skapa underlag för eventuella omprövningar av folkbildningspolitiken.⁷⁸

⁷⁴ Förordning 1991:977.

⁷⁵ Riktlinjer för Folkbildningsrådet avseende användningen av anslaget 25:1 Bidrag till folkbildningen 2003-12-11.

⁷⁶ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁷⁷ I samband med folkbildningsreformen 1991 beslutade riksdagen att staten vart tredje år skulle göra en fristående utvärdering av folkbildningen. Riksdagen ändrade intervallet 1998 till vart femte år i enlighet med regeringens förslag i detta års folkbildningsproposition.

⁷⁸ Prop. 1990/91:82, bet. 1990/91:UbU18 och Statskontoret 2003:15.

4.2.4 *Folkbildningsrådets egna bestämmelser*

Jämte statens syften och villkor för anslaget ställer Folkbildningsrådet upp ett antal formella villkor som folkhögskolor och studieförbund måste uppfylla för att få del av bidraget. Varje studieförbund och folkhögskola ska bl.a. upprätta och skicka in mål- och styrdokument till Folkbildningsrådet som beskriver målen för verksamheten och hur den egna uppföljningen och utvärderingen av verksamheten genomförs. Dessutom finns krav på att de enskilda verksamheternas årsredovisningar ska skickas till Folkbildningsrådet och på hur dessa ska vara utformade.⁷⁹

4.2.5 *Folkbildningsrådets handläggning av statsbidraget*

Folkbildningsrådet beslutar om vilka studieförbund och folkhögskolor som ska vara statsbidragsberättigade. Enskilda huvudmän för studieförbund och folkhögskolor ansöker till Folkbildningsrådet om att bli godkända. I studieförbundens fall fattar rådets styrelse beslut om bidrag till respektive studieförbund. Det enskilda studieförbundet beslutar sedan på central nivå om fördelningen till den lokala verksamheten. De folkhögskolor som bedöms vara bidragsberättigade fördelar pengarna till sina filialers verksamhet.⁸⁰

Eftersom studieförbunden och folkhögskolorna själva bestämmer verksamhetens mål gör Folkbildningsrådet ingen kvalitativ bedömning vid besluten om bidragstilldelning utöver det allmänna övervägandet av om verksamheten kan sägas ligga i linje med statens syften för anslaget. Så kallade etiska samtal hålls mellan rådet och anordnarna men dessa är av principiell karaktär och utgör ingen formell del i rådets bedömning.⁸¹

Genom att inte kräva några nya ansökningar från de studieförbund och folkhögskolor som en gång beviljats bidrag utan i stället göra årliga bedömningar av om verksamheten lever upp till statens och Folkbildningsrådets krav, söker rådet skapa långsiktighet i verksamheterna. Rådet kan återkräva medel genom att reducera kommande statsbidragsutbetalningar till studieförbund och folkhögskolor som inte anses uppfylla kraven.⁸²

4.3 **JO-anmälan mot Folkbildningsrådet**

Som konstateras i kapitel 2 omfattas Folkbildningsrådet av offentlighetsprincipen i den del som rör rådets fördelning av statsbidrag. I praktiken är det emellertid inte helt tydligt vilka handlingar som omfattas. Detta illustreras av den granskning som JO gjorde år 2003 med anledning av en

⁷⁹ Folkbildningsrådet: *Slutlig statsbidragsfördelning*, 2002-12-04, bilaga.

⁸⁰ Intervju med Folkbildningsrådets kansli och e-brev.

⁸¹ Intervju vid Utbildningsdepartementet.

⁸² Intervju med Folkbildningsrådets kansli.

anmälan från en privatperson som inte fått ta del av efterfrågade handlingar från rådet.

JO:s granskning föranleddes av att Folkbildningsrådet bedömt att de efterfrågade handlingarna inte rörde den bidragsfördelnde delen av verksamheten utan medlemsuppdraget. Rådet ansåg därför att handlingarna inte omfattades av offentlighetsprincipens bestämmelser. Mot denna bakgrund lämnade rådet inte ut de aktuella handlingarna och meddelade inte heller den person som efterfrågat dem något överklagbart avslagsbeslut.

Kammarrätten i Stockholm prövade ärendet och fann att Folkbildningsrådet gjort en riktig bedömning. Eftersom de efterfrågade dokumenten gällde en utvärdering som senare skulle kunna komma att ligga till grund för beslut om bidragsfördelning, ansåg emellertid JO att det inte var uppenbart att dokumenten inte skulle kunna anses höra till den förvaltande delen av rådets verksamhet. Därmed skulle handlingarna enligt JO omfattas av offentlighetsprincipen. Då Folkbildningsrådet under tiden granskningen pågick meddelat den person som efterfrågat handlingarna ett överklagbart avslagsbeslut avstod JO dock från att rikta någon kritik mot rådet.⁸³

JO har i samband med ett tidigare ärende slagit fast att 11 kap. 6 § regeringsformen som anger att förvaltningsuppgifter kan delegeras till bl.a. privaträttsliga organ, inte kan ges någon annan innebörd än att hela handläggningen, från beredning till beslut, omfattas av begreppet förvaltningsuppgift. Offentlighetsprincipen ska därmed vara tillämplig i ärendets alla delar.⁸⁴

Folkbildningsrådet ställer sig positivt till JO:s prövning då rådet menar att den inneburit ett klarläggande av offentlighetsprincipens tillämpning.⁸⁵

4.4 Konserverande strukturer

4.4.1 Folkbildningsrådet bestämmer om medlemskap

Inför Folkbildningsrådets bildande år 1991 ställde staten som villkor för att rådet skulle ges ansvaret för statsbidragsfördelningen att alla aktörer inom folkbildningen skulle finnas representerade i rådet.⁸⁶ Efter bildandet har emellertid varken regering eller riksdag rätt att besluta om medlemskap eftersom Folkbildningsrådet är en ideell förening. Företrädare för Utbildningsdepartementet ser det dock inte som en omöjlighet att regeringen kan

⁸³ JO: *Anmälan mot Folkbildningsrådet angående handläggning av en framställning om att få ta del av allmänna handlingar. Dnr 3632-2001, beslut 2003-02-26 och Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2001/02.*

⁸⁴ JO: *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2001/02.*

⁸⁵ Intervju med Folkbildningsrådets kansli.

⁸⁶ Prop. 1990/91:82, bet. 1990/91:UbU18 och Statskontoret 2003:15.

komma att ställa krav på Folkbildningsrådet att förändra sin sammansättning och släppa in nya medlemmar.⁸⁷

I rapporten *Folkbildningsrådets myndighetsroll – ett vägval från 2003* menade Statskontoret att det inte stod klart om Folkbildningsrådet i strikt juridisk bemärkelse var att betrakta som en ideell förening. För att räknas som en ideell förening krävs att nya medlemmar kan tas in utan att de grundläggande fördragen ändras. I Folkbildningsrådets stadgar angavs inte om någon sådan möjlighet fanns. Efter Statskontorets påpekande ändrade rådet sina stadgar. Sedan november 2003 kan rikstäckande intresseorganisationer för statsbidragsberättigade studieförbund och/eller folkhögskolor ansöka om medlemskap. Beslut om medlemskap fattas av rådets Representantskap.⁸⁸ Hittills har ingen organisation ansökt om medlemskap i Folkbildningsrådet.

4.4.2 Vem är berättigad till bidrag?

Det är Folkbildningsrådet som ställer upp villkor och beslutar om vilka organisationer som ska godkännas som statsbidragsberättigade studieförbund och folkhögskolor.

Ansökningar om statsbidrag till nya studieförbund prövas dels gentemot rådets grundvillkor, dels gentemot förordningen om statsbidrag till folkbildningen. År 2001 fastställde Folkbildningsrådets styrelse nya grundvillkor för att pröva studieförbund. De nya grundvillkoren tillämpas fr.o.m. verksamhetsåret 2002.⁸⁹ Vid den slutliga prövningen av en ansökan om att erhålla statsbidrag görs även en s.k. ekonomisk helhetsbedömning. Detta innebär att Folkbildningsrådet överväger om den allmänna bidragssituationen är sådan att det är lämpligt att ytterligare ett studieförbund etableras med statliga medel.⁹⁰

Endast en ny organisation, Sveriges muslimska studieförbund Ibn Rushd, har sedan år 1991 ansökt hos Folkbildningsrådet om att få bli prövad som statsbidragsberättigat studieförbund. Ansökan lämnades in hösten 2002. Innan Folkbildningsrådet hann fatta beslut i ärendet meddelade Ibn Rushd att man ville dra tillbaka sin ansökan eftersom organisationen tecknat ett samarbetsavtal med studieförbundet Sensus.⁹¹ Genom samarbetsavtalet får Ibn Rushd del av det statsbidrag som tilldelas Sensus. Dessutom innebär avtalet att Sensus åtar sig att verka för att den verksamhet som Sensus bedriver i samarbete med Ibn Rushd får finansiering. Däremot har Ibn Rushd ingen möjlighet att ställa krav på Sensus att driva för Ibn Rushd

⁸⁷ Intervju vid Utbildningsdepartementet.

⁸⁸ Statskontoret 2003:15 och Folkbildningsrådet: Stadgar 2000-04-11 och Stadgar 2003-11-05.

⁸⁹ Folkbildningsrådet: *Folkbildningsrådets statsbidrags fördelning*, 2003-02-19.

⁹⁰ Folkbildningsrådet: *Statsbidragsvillkor för nya studieförbund*, 2001-11-14.

⁹¹ Folkbildningsrådet: *Årsredovisning för 2002*.

viktiga frågor gentemot Folkbildningsförbundet, som representerar studieförbunden i Folkbildningsrådet. För Sensus del har samarbetet hittills inte medfört att förbundet tilldelats mer pengar, eftersom den största andelen av förbundets bidrag beräknas på den verksamhet som bedrevs innan samarbetsavtalet slöts.⁹²

Ytterligare en organisation som fört samtal med rådet om möjligheten att bilda ett statsbidragsberättigat studieförbund – men som inte lämnat in någon formell ansökan – är Sveriges roll- och konfliktspelsförbund (Sverok).⁹³ Sverok känner sig inte hemma i studieförbundens traditionella organisationsstruktur och har därför haft planer på att starta ett eget studieförbund. Sverok har efter fleråriga försök att bilda ett studieförbund som lever upp till Folkbildningsrådets krav ändrat strategi och i stället, liksom Ibn Rushd, inlett ett samarbete med ett statsbidragsberättigat studieförbund (Studiefrämjandet). Samarbetet omfattar enbart cirkelnivå. Detta innebär att föreningar inom Sverok kan få del av statsbidraget som tilldelas Studiefrämjandet. Sverok uppfattar däremot inte att Studiefrämjandet representerar Sverok i Folkbildningsförbundet, då Sverok inte kan ställa krav på Studiefrämjandet att driva frågor som Sverok uppfattar som viktiga för organisationen.

För att belysa frågan om folkbildningens inriktning, verksamhetsformer och organisation kan bedömas svara väl mot människors, särskilt ungdomars, villkor i samhället tillsatte regeringen en utredning (den s.k. icke-deltagandeutredningen). Utredningen presenterade sitt slutbetänkande i maj 2004. Utredningen menar att det inte är rimligt att Folkbildningsrådets medlemsorganisationer ska ha ansvar för att besluta om nya studieförbund ska kunna bildas utan att några nya medel tillförs från statligt håll. Utredningen konstaterar också att kritiken mot det system som används för att godkänna bidragsberättigade studieförbund är så omfattande att det på ett grundligt sätt bör ses över. Enligt utredningen bör arbetet präglas av stor lyhördhet och en bred diskussion med organisationer både inom och utanför studieförbundens absoluta närhet.⁹⁴ Företrädare för Utbildningsdepartementet anser att utredningen kan väcka frågan om en förändring av relationen mellan staten och folkbildningen.⁹⁵

⁹² Uppgift från studieförbundet Sensus kansli och SOU 2004:51.

⁹³ Sverok har ca 60 000 medlemmar och organiserar olika typer av spelutövare. Rollspel, brädspele, figurspel, levande rollspel (lajv), kortspel och dataspel är Sveroks huvudsakliga verksamheter. Intervju med Sveroks kansli, e-brev från Sverok och www.sverok.se.

⁹⁴ SOU 2004:51.

⁹⁵ Intervju vid Utbildningsdepartementet och e-brev.

4.4.3 Ekonomisk trygghet eller växtkraft?

Olika system används för att beräkna storleken på bidragen till studieförbunden respektive folkhögskolorna.

Studieförbunden

Den fördelningsmodell som tillämpas för att beräkna studieförbundens bidrag består av tre självständiga delar: basbidrag, målgruppsbidrag och utvecklingsbidrag.

Den största andelen, 70 %, utgörs av basbidraget och beräknas i förhållande till ett genomsnitt av studieförbundets genomförda studietimmar verksamhetsåren 1995–1998. Bidraget ligger fast i tre år (2001, 2002 och 2003) och nivån behålls under ytterligare en treårsperiod fram t.o.m. 2006, förutsatt att studieförbundet når minst 90 % av sin genomsnittliga verksamhet åren 1999–2002. Folkbildningsrådet gjorde i slutet av 2003 en mindre justering av bidragsandelarna med anledning av att ett studieförbund (TBV) inte klarade 90 %-nivån 2001–2003. Justeringen innebar att 0,5 % (3,9 mnkr) av basbidraget omfördelades till de studieförbund som låg över 100 % av ingångsvärdet.⁹⁶

Målgruppsbidraget uppgår till 18 % av statsbidraget och ska användas till riktade insatser till de av staten prioriterade målgrupperna. Fördelningen av dessa medel justeras varje år i relation till den senast rapporterade verksamheten.

Utvecklingsbidraget på 12 % av statsbidraget syftar till att stärka och tydliggöra utvecklingsarbetet inom studieförbunden. Bidraget beräknas på grundval av verksamheten under en treårsperiod. Utvecklingsbidraget för perioden 2004–2006 fastställdes år 2003 i proportion till respektive studieförbunds andel av det totala statsbidraget till studieförbunden år 2003.

Den statliga utredningen SUFO 2⁹⁷ konstaterar att sättet att beräkna studieförbundens statsbidrag missgynnar förbund som snabbt ökat omfattningen av sin verksamhet sedan början av 1990-talet. Även om förbund som expanderat långsammare eller som drabbats av minskande deltagarantal också fått mindre bidrag beräknat per studietimme, har studieförbund som snabbt ökat omfattningen av sin verksamhet förlorat mest. Även i den av regeringen tillsatta utredningen om icke-deltagande i folkbildningen konstateras att bidragssystemet hämmar studieförbundens möjlighet att utvecklas och därför måste ses över.⁹⁸

⁹⁶ Folkbildningsrådets skrivelse dnr 115u, 2003, 09 PN och e-brev från Sensus studieförbund.

⁹⁷ SOU 2004:30.

⁹⁸ SOU 2004:51.

Tabell 4.2. Studieförbundens statsbidragsutveckling i förhållande till verksamhetsutveckling

Förbund ⁹⁹	Studietimmar		Förändring i %	Kronor/studietimme		Förändring i kr
	År 1991/92	År 2002		År 1991/92	År 2002	
ABF	3 373 809	4 202 235	+25	111	90	-21
Bilda	494 716	857 574	+73	87	65	-21
FU	680 787	952 146	+40	111	82	-29
Sfr	1 205 638	2 127 823	+76	92	64	-29
SV	1 882 818	2 390 862	+27	111	97	-14
NBV	619 051	839 881	+36	96	89	-7
SISU	416 169	1 377 285	+331	64	46	-18
Mbsk	1 192 216	1 116 178	-6	97	83	-15
Sensus	591 454	910 847	+54	95	68	-27
TBV	837 242	617 801	-26	106	92	-14

Källa: Folkbildningsrådet och SOU 2004:30

Sensus Studieförbund, Sisu – idrottsutbildarna och Studieförbundet Bilda är exempel på studieförbund för vilka deltagarantalet stigit snabbt och därmed antalet studietimmar.¹⁰⁰ Förbunden har i en gemensam skrivelse till Folkbildningsrådet föreslagit att bidragsfördelningen ska ses över omgående. Enligt förbundens beräkningar skulle ett nytt fördelningssystem som på ett bättre sätt skulle motsvara verksamheternas aktuella omfattning kunna börja tillämpas fr.o.m. år 2005. Folkbildningsrådet har dock beslutat att inte följa studieförbundens förslag utan i stället se över systemet först år 2007.¹⁰¹

Folkhögskolorna

Statsbidraget till folkhögskolorna utgörs av ett enhetligt basbidrag för varje arrangerad deltagarvecka. Ytterligare bidrag utgår till skolor som vänder sig till deltagare med funktionshinder eller till invandrare som har svårigheter med det svenska språket. För rörelsefolkhögskolans del utgör även skolornas eventuella ideologiska inriktning en bedömningsgrund.¹⁰²

Intresset för att starta nya folkhögskolor har varit stort sedan Folkbildningsrådet bildades. Enligt rådet gäller detta både etablerade skolor och huvudmän som vill vidga sin verksamhet till nya områden och målgrupper samt nya rörelser och grupperingar av kommuner och lokala, regionala eller

⁹⁹ För uttydning av förkortningar, se bilaga 2.

¹⁰⁰ SOU 2004:30 och intervju på Utbildningsdepartementet.

¹⁰¹ Folkbildningsrådets styrelseprotokoll 2004-04-15.

¹⁰² Folkbildningsrådet: *Folkbildningsrådets statsbidragsfördelning*, 2003-03-05.

rikstäckande organisationer. Mellan åren 1991 och 2000 godkände Folkbildningsrådet 20 nya folkhögskolor som därigenom blev bidragsberättigade. Detta har varit möjligt pga. den tillfälliga statliga satsningen Kunskapslyftet. Under samma period upphörde inte stödet till någon folkhögskola. År 2002 behandlade Folkbildningsrådet fem nya ansökningar och år 2003 ytterligare två. Samtliga dessa sju ansökningar avslogs.¹⁰³

4.4.4 Trygghet viktigast för Folkbildningsrådet

Huvudskälet till avslagen på de ansökningar som behandlats de senaste åren är enligt Folkbildningsrådet inte att de sökande inte har levt upp till statens eller Folkbildningsrådets krav. I stället hävdar rådet att det ekonomiska utrymmet inte medgivit något stöd till nya folkhögskolor. Samtidigt konstaterar Folkbildningsrådet att en grundtrygghet i statsbidragsfördelningen till befintliga studieförbund och folkhögskolor skapats.¹⁰⁴ Rådet bedömer att detta är en positiv utveckling eftersom rådet anser sig ha ett ansvar gentemot folkhögskolor och studieförbund som uppstår statsbidrag att garantera dessa förbunds och skolors ekonomiska kontinuitet på längre sikt.¹⁰⁵

Företrädare för Utbildningsdepartementet menar att trygghets- och stabilitetsfaktorn förefaller ha blivit alltför dominerande vid fördelningen av statsbidraget mellan studieförbunden. De anser även att Folkbildningsrådets beslut att släppa fram ett 20-tal nya folkhögskolor med pengar från den tillfälliga satsningen Kunskapslyftet kan ifrågasättas, även om 70 % av pengarna förmodligen kommer att permanentas.

4.5 Utvärdering, återrapportering och kontroll

4.5.1 Uppföljning och utvärdering av folkbildningen

Under perioden 2000–2003 har Folkbildningsrådet genomfört en förstärkt uppföljning av folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet. Tonvikten har legat på att belysa och förstärka studieförbundens och folkhögskolornas internkontroll. Rådet har även genomfört ett antal utvärderingsprojekt för att undersöka om riksdagens och regeringens syften med statsbidraget nåtts.¹⁰⁶

¹⁰³ Intervju vid Utbildningsdepartementet och med Folkbildningsrådets kansli samt Folkbildningsrådet: *Folkbildningsrådets statsbidragsfördelning*, 2003-03-05.

¹⁰⁴ Folkbildningsrådet: *Årsredovisning för 2002 och Årsredovisning för 2003*.

¹⁰⁵ Intervju med Folkbildningsrådets kansli.

¹⁰⁶ Folkbildningsrådet: *Årsredovisning 2003*.

De statliga utvärderingar som ska företas vart femte år ligger till grund för regeringens bedömning av i vilken mån statens syften med anslaget nåtts. Sedan folkbildningsreformen år 1991 har två statliga utvärderingar genomförts. Den första utvärderingen, Utredningen för statens utvärdering av folkbildningen (SUFO), presenterades år 1996, och den andra (SUFO 2) lades fram i mars 2004.¹⁰⁷ SUFO 2 gör den sammanfattande bedömningen att Folkbildningsrådet väl uppfyller statens förväntningar. Rådets dubbla uppdrag att dels fördela bidrag, dels vara folkbildningens intresseorganisation har inte påverkat rådets myndighetsutövning negativt. Utredningen anser även att den verksamhet som folkhögskolor och studieförbund bedriver med stöd av statsbidrag uppfyller de intentioner som staten har med bidraget.

4.5.2 Årsredovisningen och regeringens återrapporteringskrav

De återrapporteringskrav som regeringen formulerar i riktlinjerna till Folkbildningsrådet ligger till grund för rådets årliga rapportering till regeringen i rådets årsredovisning. Inom Utbildningsdepartementet menar man att syftena med anslaget är av övergripande karaktär och därför svåra att kvantifiera. Tanken med återrapporteringen är därför inte att Folkbildningsrådet ska besvara i vilken mån syftena nåtts. Information om detta får regeringen i stället i huvudsak genom de statliga utvärderingarna.¹⁰⁸

4.5.3 Regeringens rapportering till riksdagen

Företrädare för Utbildningsdepartementet anser att den information om folkbildningens verksamhet som Folkbildningsrådet förser departementet med genom årsredovisningen och särskilda rapporter uppfyller regeringens krav. Informationen ger också ett bra underlag för regeringens redogörelse i budgetpropositionen avseende folkbildningens resultat.

Den mest omfattande redovisningen till riksdagen av folkbildningens resultat lämnar regeringen genom särskilda propositioner. I propositionerna föreslår regeringen även förändringar av folkbildningspolitikens inriktning.

Sedan folkbildningsreformen år 1991 har regeringen lagt två propositioner om folkbildningen.¹⁰⁹ I en av dessa rapporterade regeringen om folkbildningens resultat. Rapporteringen bestod i huvudsak i en redogörelse av utredningen SUFO:s iakttagelser.¹¹⁰

¹⁰⁷ SOU 1996:159 och SOU 2004:30.

¹⁰⁸ Intervju vid Utbildningsdepartementet.

¹⁰⁹ Prop. 1997/98:115 och prop. 2000/01:72.

¹¹⁰ Prop. 1997/98:115.

4.5.4 Statlig revision

Före den statliga revisionsreformen år 2003 som innebar att Riksrevisionsverket (RRV) och Riksdagens revisorer lades ned och den nya revisionsmyndigheten Riksrevisionen bildades, utsåg RRV årligen på regeringens uppdrag en revisor med uppgift att granska Folkbildningsrådets årsredovisning. Eftersom revisorn endast var *utsedd* av RRV agerade denne endast i egenskap av auktoriserad revisor och inte i egenskap av tjänsteman i den statliga revisionen. Riksrevisionen har hittills inte givits rätten att genom årlig revision granska hur Folkbildningsrådet använder statsbidraget eller att förordna en revisor. Regeringen har inte heller på annat sätt utsett någon statlig revisor.¹¹¹

Finansdepartementet bereder för närvarande frågan angående statlig revision av organisationer som inte är förvaltningsmyndigheter, bolag eller stiftelser men som finansieras med statliga medel eller där staten har andra intressen. Riksrevisionen har i detta sammanhang framfört uppfattningen att Riksrevisionen bör vara revisor i Folkbildningsrådet. Innebörden av detta är att Riksrevisionen som statens revisionsmyndighet genom årlig revision borde svara för revisionen av rådets årsredovisning och alltså inte endast ges rätten att förordna en revisor. Regeringen har ännu inte tagit ställning i frågan. Det innebär att Folkbildningsrådets fördelning av statsbidrag i nuläget inte omfattas av statlig revision utan endast revideras av de revisorer som valts av rådets Representantskap.

¹¹¹ Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att analysera förutsättningarna för att den årliga revisionen ska kunna omfatta ideella föreningar. Statskontoret 2003:15.

5 Riksrevisionens iakttagelser, bedömningar och rekommendationer

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser för de tre huvudfrågor som behandlats i rapporten. Vidare redovisar Riksrevisionen sina bedömningar och rekommendationer. Redovisningen i kapitlet är gemensam för stödet till idrotten och stödet till folkbildningen.

5.1 Regeringens styrning av bidrag som fördelas av Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet

Regeringen kan inte styra Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet på samma sätt som den kan styra förvaltningsmyndigheter, trots att dessa organisationer utför myndighetsutövande uppgifter. En faktor som begränsar regeringens möjlighet att styra är att organisationerna är ideella och därmed fria och självständiga i förhållande till staten. Den myndighetsutövning som Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet utför grundas till stor del på att organisationerna godtar de uppgifter regeringen delegerat till dem.

Idrotten

Riksrevisionen kan ändå konstatera att regeringens formella styrning av statsbidraget till idrotten är preciserad. På det övergripande planet har regeringen, utöver statens syfte med statsbidraget, föreskrivit vilka förutsättningar som gäller för att bidrag ska beviljas. Konkret visar sig regeringens preciserade styrning främst genom att anslaget till Riksidrottsförbundet är specificerat i flera anslagsposter. Dessutom har regeringen ställt upp mål för idrottens verksamhetsgrenar och ställt krav på att Riksidrottsförbundets resultatredovisning ska vara målrelaterad. Detta står emellertid i strid med regeringens uttalanden i propositionen om en ny idrottspolitik där regeringen uttryckte att staten inte till någon del ska ställa upp mål för idrottsrörelsens verksamhet.

Folkbildningen

I granskningsarbetet har det framkommit att regeringens formella styrning av statsbidraget till folkbildningen är relativt begränsad. Det framgår bl.a. av att Folkbildningsrådet har stor frihet att disponera bidraget enligt egna avvägningar. Det framgår också av att regeringen i riktlinjerna till Folkbildningsrådet inte ställt upp några mål och därmed inte heller krav på att redovisa och kommentera resultat i förhållande till mål. Att regeringen har undvikit målformuleringar och vissa krav på resultatredovisningen är ett

resultat av folkbildningens fria och självständiga roll som innebär att folkbildningsanordnarna själva ska ställa upp målen för sin verksamhet.

Riksrevisionens bedömning

Enligt Riksrevisionens bedömning är det svårt att klargöra regeringens möjlighet att styra statsbidraget till idrottsrörelsen. Regeringens uttalanden om vem som ska eller inte ska ställa upp mål är motsägelsefulla. Det är därmed svårt att avgöra i vilken grad regeringen kan styra statsbidraget till idrottsrörelsen. Så länge Riksidrottsförbundets egen målsättning inte strider mot regeringens styrsignaler uppstår emellertid inte den underliggande konflikt som kan finnas mellan Riksidrottsförbundets fria roll och statens styrning.

Regeringens begränsade styrning av statsbidraget till folkbildningen är enligt Riksrevisionens bedömning ett resultat av riksdagens beslut att folkbildningen ska vara fri och frivillig och därmed oberoende i förhållande till staten. Emellertid anser Riksrevisionen att den begränsade styrningen medför problem, bl.a. vad gäller att säkerställa att intentionerna med statsbidraget uppfylls (se avsnitt 5.3.4).

5.2 Regeringens kontroll, uppföljning och återrapportering till riksdagen när Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag

5.2.1 Ingen årlig återrapportering i förhållande till statsbidragets ändamål
Återrapporteringskraven avseende stödet till idrotten är tydligt kopplade till statens syften med bidraget. Företrädare för Justitiedepartementet anser att Riksidrottsförbundets rapportering till regeringen avseende dessa krav är fullt tillräcklig. Riksrevisionen kan därmed konstatera att förbundets rapportering ger information till regeringen huruvida statens syften med statsbidraget nås. Det betyder att regeringen torde ha underlag för att kunna ge motsvarande information till riksdagen.

Till skillnad från de återrapporteringskrav som regeringen formulerat för Riksidrottsförbundet är inte de krav på återrapportering som regeringen ställer till Folkbildningsrådet tydligt kopplade till statens syften med statsbidraget. Återrapporteringskraven är i stället av kvantitativ karaktär och ger en uppfattning om folkbildningens omfattning. Information om i vilken mån syftena med statsbidraget uppfylls görs genom statliga utvärderingar. Regeringen redovisar utvärderingarnas resultat i särskilda propositioner till riksdagen.

Riksrevisionens bedömning och rekommendationer

Riksrevisionen anser att regeringens rapportering i budgetpropositionen avseende stödet till idrotten saknar såväl information om flera återrappor- teringskrav som jämförbar statistik för de återrappor- teringskrav som presenteras. Exempelvis redovisar regeringen inte hur bidraget har fördelats mellan specialidrottsförbunden eller mellan bredd- och elitverksamhet. Regeringen redovisar hur stor andel av de barn och ungdomar som deltar i idrottsverksamheten som är pojkar respektive flickor. Dock jämförs inte dessa siffror med tidigare år. Därmed framgår det inte om t.ex. andelen flickor som deltar ökar eller minskar över tiden. Utifrån den resultatbedöm- ning som regeringen lämnar i budgetpropositionen är det enligt Riksrevi- sionens mening inte möjligt att bedöma om syftena med statsbidraget till idrotten uppfylls.

Riksrevisionen anser att regeringen bör förtydliga den återrappor- tering av stödet till idrotten som presenteras i resultatbedömningen, så att det blir möjligt att kontinuerligt följa användningen av samtliga statliga medel och bedöma i vilken mån syftena med statsbidraget uppfylls.

5.2.2 *Det finns behov av utvärderingar och deras resultat*

Statliga utvärderingar inom folkbildningsområdet ska genomföras vart femte år. Utvärderingarna ska ligga till grund för regeringens redovisning till riks- dagen av huruvida syftena med statsbidraget till folkbildningen uppfylls. Riksrevisionens iakttagelser visar att regeringen sedan folkbildningsreformen år 1991 lagt fram en proposition där resultatet av statsbidraget till folkbild- ningen redovisas. Riksdagen har således endast vid ett tillfälle under de senaste tretton åren fått information om i vilken mån syftena med anslaget uppnåtts.

Riksrevisionen kan därtill konstatera att någon statlig utvärdering av statsbidraget till idrotten inte har gjorts sedan riksdagen år 1999 beslutade om en ny idrottspolitik.

Riksrevisionens bedömning och rekommendationer

Riksrevisionen anser att det är av vikt att regeringen fortlöpande genomför och redovisar resultatet av statliga utvärderingar inom folkbildningsområdet för riksdagen. Riksrevisionen anser vidare att avsaknaden av utvärdering av stödet till idrotten leder till att det är svårt att bedöma om statsbidraget är ändamålsenligt.

Enligt Riksrevisionens mening är det angeläget att regeringen ser till att utvärderingar av det statliga stödet till idrotten kommer till stånd och genomförs med viss regelbundenhet.

5.2.3 *Statlig revision saknas*

Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet är organisationer som Riksrevisionen genom årlig revision inte har rätt att granska trots att de uppfyller de kriterier som satts upp för att den statliga revisionen ska ha granskningsrätt. Både Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet fördelar t.ex. statliga medel och finansieras delvis med statliga medel. De ges riktlinjer motsvarande regleringsbrev från regeringen och förser regeringen med budgetunderlag.

Trots att regeringen år 1999 angav att staten borde ha möjlighet att utse en revisor hos Riksidrottsförbundet har detta inte förverkligats. För Folkbildningsrådet har regeringen efter den statliga revisionsreformen år 2003 inte utsett någon statlig revisor som ersättare för den revisor som utsågs av Riksrevisionsverket.

Riksrevisionen har till Regeringskansliet framfört uppfattningen att Riksrevisionen genom beslut av riksdagen bör vara revisor i bl.a. Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet, dvs. ges rätt att revidera användningen av anslaget i egenskap av statlig myndighet och inte bara kunna förordna en revisor. Regeringen har ännu inte tagit ställning i frågan.

5.3 **Problem och ändamålsenlighet när bidragsfördelaren är en ideell organisation**

5.3.1 *Otillräckliga regelverk*

Regeringsformen medger att förvaltningsuppgifter delegeras till privaträttsliga organ som t.ex. Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet. De grundläggande kraven på opartiskhet, allas likhet inför lagen och saklighet som gäller all offentlig förvaltning gäller också när dessa organisationer utför förvaltningsuppgifter. Riksrevisionen kan dock konstatera att det övergripande offentligrättsliga regelverket i övrigt inte med automatik gäller när ideella organisationer agerar i myndighets ställe.

Riksrevisionens iakttagelser visar att oklarheter kan uppstå även i de fall någon del av det offentligrättsliga regelverket, t.ex. offentlighetsprincipen, har gjorts tillämpligt för privaträttsliga organs myndighetsutövning. JO:s och kammarrättens motsatta uppfattningar av vad som ska anses tillhöra förvaltningsuppgifter hos Folkbildningsrådet – och därmed när offentlighetsprincipen ska vara tillämplig – är ett tydligt exempel på detta. Oklarheterna om vad som ska anses tillhöra förvaltningsuppgifter bottnar främst i den konstruktion staten valt att använda för att utföra dessa uppgifter, dvs. delegering av myndighetsutövande uppgifter till ett privaträttsligt organ som både har en myndighetsroll och en roll som intresseorganisation.

Om förvaltningslagen ska gälla för de förvaltningsuppgifter som Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet utför, måste statsmakterna särskilt besluta om detta. Riksrevisionen kan dock notera att inte någon av dessa organisationer författningssenligt har att tillämpa förvaltningslagens bestämmelser i sin bidragsgivning.

Riksrevisionens bedömning och rekommendationer

Om staten väljer att delegera förvaltningsuppgifter till en privaträttslig organisation ska organisationens myndighetsutövning, enligt Riksrevisionens mening, i möjligaste mån också omfattas av det regelverk som gäller övrig offentlig förvaltning. Enligt Riksrevisionens bedömning är detta av vikt, från såväl rättssäkerhetssynpunkt som för möjligheten att kontrollera och få insyn i sättet på vilket statliga medel hanteras.

Riksidrottsförbundets eget val att stödja sig på tillämpbara delar av förvaltningslagen vid fördelningen av LOK-stödet visar enligt Riksrevisionen att organisationerna har ett behov av regler för handläggning av ärenden i deras myndighetsutövande verksamhet. Riksrevisionen anser att Riksidrottsförbundets och Folkbildningsrådets myndighetsutövande förvaltningsuppgifter genom beslut av statsmakterna bör omfattas av tillämpliga delar av förvaltningslagen.

5.3.2 *Avsteg från budgetlagens principer*

Riksrevisionen kan konstatera att statens stöd till idrotten år 2004 till övervägande del, drygt 60 %, består av medel från Svenska Spel. Som nämndes i kapitel 3 redovisas inte bidragen till idrottsrörelsen från Svenska Spel i statsbudgeten och blir därmed varken föremål för sedvanlig budgetprövning eller omfattas av utgiftstaket. Riksrevisionens iakttagelser visar samtidigt att denna ordning har sanktionerats av riksdagen och att dess giltighet därför inte kan ifrågasättas.

Riksrevisionens bedömning

Riksrevisionen anser dock att hanteringen av medlen från Svenska Spel till idrottsrörelsen utgör ett avsteg från tre viktiga principer som bär upp den nuvarande budgetprocessen, nämligen kraven på fullständighet, bruttoredo-visning och transparens.

5.3.3 *Medlemskap och legitimitet*

Idrotten

Företrädare för Justitiedepartementet anser att Riksidrottsförbundet har fördelar som bidragsfördelare framför en förvaltningsmyndighet. Det gäller

såväl Riksidrottsförbundets förmåga att fördela bidragen optimalt utefter behov som kunskap om idrotten. Förbundet åtnjuter dessutom stor legitimitet inom idrottsrörelsen.

Riksrevisionens iakttagelser visar att medlemskapet i Riksidrottsförbundet är viktigt för enskilda förbund eftersom det är en förutsättning för att erhålla statsbidrag. Riksrevisionen kan konstatera att Justitiedepartementet inte ser några tendenser till att förbund utestängs från medlemskap i Riksidrottsförbundet och inte heller ser att det finns några klagomål från förbund som står utanför. Riksidrottsförbundet och dess medlemsförbund löser dessa frågor själva. Det är inte ovanligt att nya förbund ansluter sig till Riksidrottsförbundet genom att gå samman med ett specialidrottsförbund som redan är medlem.

Folkbildningen

Liksom i Riksidrottsförbundets fall beslutar befintliga medlemmar om medlemskap i Folkbildningsrådet och om vilka studieförbund och folkhögskolor som ska vara bidragsberättigade. Riksrevisionen noterar emellertid att Folkbildningsrådet inte har antagit några nya medlemmar eller godkänt något nytt statsbidragsberättigat studieförbund sedan rådet bildades år 1991. Däremot har flera nya folkhögskolor blivit statsbidragsberättigade.

Företrädare för Utbildningsdepartementet bedömer att Folkbildningsrådet uppfattas som legitimt i sin bidragsfördelande roll. Riksrevisionen konstaterar dock att den nyligen till regeringen lämnade utredningen om folkbildningens relation till icke-deltagande slagit fast att vissa folkbildningsaktörer är missnöjda med det sätt som Folkbildningsrådet utser statsbidragsberättigade studieförbund.

Att godkännas som statsbidragsberättigat studieförbund påverkar inte bara organisationers möjlighet att få del av statsbidraget. Det har även betydelse för deras möjlighet att få inflytande över bidragsfördelningen. Granskningen visar att vissa studieförbund har tecknat avtal med folkbildningsorganisationer som inte är statsbidragsberättigade. Detta har inneburit att organisationerna fått del av studieförbundens statsbidrag. Avtalen innebär däremot inte att organisationerna får inflytande på studieförbunden när det gäller att driva andra för organisationerna viktiga frågor gentemot Folkbildningsförbundet som är en av det beslutande Folkbildningsrådets medlemmar. För de enskilda studieförbundens del har samarbetet hittills inte inneburit att de tilldelats mer pengar. Det beror på att den största andelen av förbundens bidrag beräknas på den verksamhet som bedrevs innan samarbetsavtalen slöts.

Riksrevisionens bedömning och rekommendationer

Riksrevisionen anser att dagens system innebär en risk för att folkbildningen konserveras och att grunden för Folkbildningsrådets legitimitet att i myndighets ställe besluta om statsbidragstilldelningen försvagas. Tre mer påtagliga problem har identifierats i granskningen:

1. Organisationer som bedriver folkbildande verksamhet men som inte är organiserade på ett för folkbildningen traditionellt sätt eller i enlighet med Folkbildningsrådets önskemål riskerar att inte komma i fråga för medlemskap i rådet eller godkännas som statsbidragsberättigade.

2. Det kan inte uteslutas att det bland organisationer som redan är inne i systemet kan finnas ett motstånd mot att godkänna nya folkbildningsaktörer som bidragsberättigade. Eftersom statsbidraget är begränsat blir de ekonomiska konsekvenserna negativa för de etablerade studieförbunden och folkhögskolorna om fler ska vara med och dela på samma bidragssumma.

3. De ekonomiska incitamenten är små för statsbidragsberättigade studieförbund att inleda samarbete med organisationer som står utanför bidragssystemet. Samarbetet medför dessutom endast ett begränsat inflytande i folkbildningens beslutande organ för de organisationer som de etablerade förbunden väljer att samarbeta med.

Mot bakgrund av riksdagens ställningstaganden i samband med folkbildningsreformen anser Riksrevisionen att ett villkor för att staten ska stå fast vid delegeringen av förvaltningsuppgifter till Folkbildningsrådet bör vara att alla organiserade intressen, så långt det är möjligt, som berörs av den aktuella politiken får inflytande över bidragsfördelningen. Det är ytterst regeringens ansvar att se till att en fullgod representation i Folkbildningsrådet upprätthålls. Om detta inte bedöms möjligt med hänsyn till att Folkbildningsrådet är en ideell organisation, rekommenderar Riksrevisionen att regeringen föreslår riksdagen att delegeringen av rådets förvaltningsuppgifter omprövas.

5.3.4 *Intentioner med statsbidragen*

Statens intentioner med statsbidraget till idrotten är bl.a. att främja barn- och ungdomsverksamhet. Barn och ungdomar är också en grupp som regeringen lyfter fram i förordningen om statsbidrag till idrotten. Samtidigt kan Riksrevisionen konstatera att regeringen de senaste åren kraftigt minskat statsbidraget till barn- och ungdomsverksamhet. Minskningen vägs upp av att Svenska Spel genererat ett överskott som kommit barn- och ungdomsverksamheten till del.

I granskningsarbetet har det framkommit att studieförbund som ökat omfattningen av sin verksamhet snabbt missgynnas av det sätt som statsbidraget till studieförbunden beräknas på. Även om förbund som haft en mer

måttlig verksamhetsökning eller som minskat omfattningen av sin verksamhet också fått mindre bidrag beräknat per studietimme har studieförbund som expanderat snabbt förlorat mest.

Folkbildningsrådets motivering för att avslå nya folkhögskolors ansökningar visar tydligt att de skolor som en gång beviljats bidrag prioriteras i förhållande till nya, om inte mer pengar än tidigare år tillförs folkbildningen. I stället för att grunda besluten på en bedömning av växtkraften och förutsättningarna för de ansökande folkhögskolorna att uppfylla statens syften med statsbidraget, har strävan varit att garantera den ekonomiska tryggheten för skolor som sedan tidigare uppburit bidrag.

Riksrevisionens bedömning och rekommendationer

Enligt Riksrevisionens mening har den betydelse som Svenska Spels bidrag kommit att få för idrottsrörelsen inneburit att idrottens barn- och ungdomsverksamhet till stor del är beroende av att Svenska Spel genererar ett överskott och att överskottet även fortsättningsvis går till barn- och ungdomsverksamheten. Riksrevisionen förutsätter därför att regeringen har övervägt de konsekvenser som eventuella förändringar av bidragen från Svenska Spel kan föra med sig för barn- och ungdomsidrotten.

En av statens intentioner med statens stöd till folkbildningen är att gynna folkbildande verksamhet med växtkraft. Mot bakgrund av det som framkommit i granskningen anser Riksrevisionen att det inte kan uteslutas att redan etablerade folkhögskolor gynnas på bekostnad av nya skolor med större växtkraft eller med bättre förutsättningar att uppfylla de av staten angivna syftena för statsbidraget till folkbildningen.

Enligt Riksrevisionens bedömning missgynnar Folkbildningsrådets sätt att beräkna statsbidraget till studieförbunden, de förbund som ökat omfattningen av sin verksamhet snabbt. Därmed anser Riksrevisionen att Folkbildningsrådet i sin myndighetsutövning inte lever upp till statens intention att särskilt gynna folkbildande verksamhet med växtkraft.

Riksrevisionen föreslår att regeringen vidtar de åtgärder som krävs för att säkerställa att statens intentioner med statsbidraget till folkbildningen uppfylls. Om sådana åtgärder inte bedöms möjliga inom det befintliga systemet med hänsyn till Folkbildningsrådets fria roll i förhållande till staten, anser Riksrevisionen att regeringen bör överväga att föreslå riksdagen att delegeringen av förvaltningsuppgifter till Folkbildningsrådet omprövas.

Referenser

- AB Svenska Spel: *Bolagsordning för Svenska Spel*, 2000-05-30.
- AB Svenska Spel: årsredovisning för 2003.
- Finansdepartementet, *Handledning för arbete med regleringsbrev och andra styrdokument för 2004*.
- Folkbildningsrådet: *Folkbildningsrådets statsbidragsfördelning*, 2003-02-19.
- Folkbildningsrådet: skrivelse dnr 115u, 2003, 09 PN.
- Folkbildningsrådet: *Slutlig statsbidragsfördelning*. 2002-12-04, bilaga.
- Folkbildningsrådet: *Stadgar för Folkbildningsförbundet*, 2003-09-24.
- Folkbildningsrådet: *Stadgar för föreningen*, 2003-11-05.
- Folkbildningsrådet: *Stadgar för föreningen*, 2000-04-11.
- Folkbildningsrådet: *Statsbidragsvillkor för nya studieförbund*, 2001-11-14.
- Folkbildningsrådet: styrelseprotokoll, 2004-04-15.
- Folkbildningsrådet: *Verksamhetsplan 2004*.
- Folkbildningsrådet: *Årsredovisning med verksamhetsberättelse för 2002*.
- Folkbildningsrådet: *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2003*.
- Hellners, Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, Norstedts juridik, 2003.
- Justitieombudsmännen: *Anmälan mot Folkbildningsrådet angående handläggning av en framställning om att få ta del av allmänna handlingar*. Dnr 3632-2001, beslut 2003-02-26.
- Lindgren, Lena, *Varken privat eller offentligt – Folkbildningsrådet "i myndighets ställe"*. Göteborgs universitet, 2001.
- Malmqvist, m.fl., *Allmän förvaltningsrätt*, Norstedts juridik, 2001.
- Regeringsbeslut 16, Disposition av överskottet från AB Svenska Spels värdeautomater, 2003-05-22.
- Regeringsbeslut 17, Disposition av medel från AB Svenska Spel, 2003-05-22.
- Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende anslaget 25:1 Bidrag till folkbildningen, Statsliggaren för år 2003.
- Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende anslaget 25:1 Bidrag till folkbildningen, Statsliggaren för år 2004.
- Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende anslaget 30:1 Stöd till idrotten, Statsliggaren för år 2002.
- Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende anslaget 30:1 Stöd till idrotten, ändring, 2003-12-04.
- Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende anslaget 30:1 Stöd till idrotten, 2003-12-11.

Riksdagens revisorer: Rapport 1995/96:2, *Det statliga stödet till studieförbund och idrott.*

Riksidrottsförbundet: *Budgetunderlag för 2003 samt budgetförslag för 2004 och 2005.*

Riksidrottsförbundet: *Verksamhetsberättelse 2003 med årsredovisningar.*

Riksidrottsförbundet, *Principer för fördelning av SF-anslaget.* Fastställt av RS 1991-02-14, reviderad av RF-stämman 1997.

Riksidrottsförbundets stadgar, augusti 2003.

Riksrevisionen: *Revisionsmandat avseende årlig revision av "udda organisationer".* Intern PM 2003-12-19.

Riktlinjer avseende stödet till idrotten budgetåret 2003, Regeringsbeslut 8, 2002-12-12.

Riktlinjer avseende stödet till idrotten budgetåret 2004, Regeringsbeslut 26, 2003-12-11.

Riktlinjer avseende anslaget 25:1 Bidrag till folkbildningen budgetåret 2003, Regeringsbeslut 101, 2002-12-19.

Riktlinjer avseende anslaget 25:1 Bidrag till folkbildningen budgetåret 2004, 2003-12-11.

Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS förlag, 1991.

RRV 1999:44 *Folkbildning – Styrning och kontroll.*

SOU 1993:71 *Organisationernas bidrag.*

SOU 1995:141 *Folkbildning och vuxenstudier. Rekrytering, omfattning, erfarenheter.*

SOU 1996:159 *Folkbildningen – En utvärdering.*

SOU 1997:38 *Myndighet eller marknad – Statsförvaltningens olika verksamhetsformer.*

SOU 1998:76 *Idrott och motion för livet.*

SOU 2004:30 *Folkbildning i brytningstid.*

SOU 2004:51 *Vem får vara med? – En belysning av folkbildningens relation till icke-deltagande.*

Statskontoret 2003:15 *Folkbildningsrådets myndighetsroll – ett vägval.*

Riksdagstryck

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2001/02.

Proposition 1970:70 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående stöd till idrotten.*

Proposition 1990/91:82 *Folkbildning.*

Proposition 1992/93:100 *Bilaga 8 till budgetpropositionen 1993.*

Proposition 1995/96:61 *Former för verksamhet som är beroende av statligt stöd, m.m.*
Proposition 1995/96:220 *Lag om statsbudget.*
Proposition 1997/98:115 *Folkbildning.*
Proposition 1998/99:107 *En idrottspolitik för 2000-talet.*
Proposition 2000/01:72 *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen.*
Proposition 2001/02:1 *Budgetpropositionen för 2002.*
Proposition 2002/03:1 *Budgetpropositionen för 2003.*
Proposition 2003/04:1 *Budgetpropositionen för 2004.*
Konstitutionsutskottets betänkande 1996/97:KU3 *Lag om statsbudget.*
Konstitutionsutskottets betänkande 2003/04:10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*
Kulturutskottets betänkande 1993/94:KrU32 *Ny lotterilag.*
Kulturutskottets betänkande 1999/2000:KrU3 *En idrottspolitik för 2000-talet – folkhälsa, folkrörelse och underhållning, m.m.*
Kulturutskottets betänkande 2003/04:1 *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*
Lagutskottets betänkande 1995/96:LU7 *Former för verksamhet som är beroende av statligt stöd, m.m.*
Statsutskottets utlåtande nr 122 1970.
Utbildningsutskottets betänkande 1990/91:Ubu18 *Folkbildningen.*

Lagar och förordningar

Aktiebolagslagen (1975:1385).
Förvaltningslagen (1986:22).
Förordning (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen.
Förordning (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamheten.
Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.
Lag (1996:1059) om statsbudgeten.
Lag (1991:1125) om ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde.
Lag (1999:1044) om ändring i lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund.
Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.
Regeringsformen (2003:593).
Tryckfrihetsförordningen (1998:1438).

Muntliga referenser

Intervju med Sveroks kansli. 2004-04-29.

Intervju med Folkbildningsrådets kansli. 2004-02-17.

Intervju med representant för Sensus kansli. 2004-05-03.

Intervju med Riksidrottsförbundets kansli. 2004-03-17.

Intervju vid Justitiedepartementet, 2003-12-05, 2004-04-13.

Intervjuer och uppgifter vid Utbildningsdepartementet, 2003-12-04,
2004-04-21, 2004-05-17.

Uppgifter från kulturutskottet, 2004-05-05.

Uppgifter från Finansdepartementet, 2004-04-01.

Uppgifter från Sensus, e-brev, 2004-05-08.

Uppgifter från Sverok, e-brev, 2004-05-10.

www.folkbildningen.se

www.rf.se

www.sverok.se

Bilaga 1 Tidigare granskningar och utredningar

Delegering av förvaltningsuppgifter utreds

I en statlig utredning från 1993 behandlades de principer som borde gälla för statsbidrag till ideella organisationer. Förslagen i utredningen syftade till att stärka organisationernas självständiga ställning i förhållande till staten och att ge organisationerna ökad befogenhet att fördela bidrag.¹¹²

I en rapport från 1997 om förvaltningens verksamhetsformer i och utanför myndighetsområdet behandlades rättsliga aspekter för olika verksamhetsformer för den offentliga verksamheten. I rapporten diskuterade den statliga utredningen överlämnandet av förvaltningsuppgifter till privaträttsliga organ och rättsliga konsekvenser av detta.¹¹³

Riksdagens revisorer granskar stödet till idrotten och studieförbunden

Verksamhetsåret 1995/96 granskade Riksdagens revisorer stödet till idrotten och studieförbunden med avseende på styrning, kontroll och uppföljning.¹¹⁴ I granskningsrapporten angavs att målstyrning kräver kontinuerlig uppföljning och kontroll. För idrottens del slog revisorerna fast att regeringen borde ha möjlighet att utse en revisor för Riksidrottsförbundet. Behovet av att utveckla kvalitativa resultatmätt i syfte att utvärdera hur stödet till idrotten används framhölls också. För studieförbundens del betonade revisorerna behovet av såväl kvalitativa som kvantitativa resultatmätt för att kunna utvärdera verksamheten. I sin skrivelse till regeringen angav revisorerna att man förutsatte att regeringen skulle fortsätta att utveckla förutsättningarna för resultatanalys inom området.

Regeringen överlämnade Riksdagens revisorers rapport till den idrottsutredning¹¹⁵ som hade till uppgift att utvärdera det statliga stödet till idrotten samt att föreslå nya, tydligare mål för stödet. Utredningen skulle även föreslå åtgärder för att säkerställa insyn i och kontroll av bidragsfördelningen till idrotten. Idrottsutredningens betänkande resulterade i en proposition om en ny idrottspolitik.¹¹⁶ Åtgärderna som föreslogs av utredningen ledde fram till det nuvarande stödet i lag och förordning som Riksidrottsförbundet har för fördelningen av statsbidraget.

¹¹² SOU 1993:71.

¹¹³ SOU 1997:38.

¹¹⁴ Riksdagens revisorers rapport 1995/96: 2.

¹¹⁵ SOU 1998:76.

¹¹⁶ Prop. 1998/99:107.

Riksrevisionsverket granskar stödet till folkbildningen

1999 granskade Riksrevisionsverket (RRV) folkbildningen på regeringens uppdrag. Granskningen inriktades på Folkbildningsrådets styrning och kontroll av folkbildningen. Mot bakgrund av det som framkom i granskningen gjorde RRV bedömningen att de fördelningsmodeller som Folkbildningsrådet tillämpade i stor utsträckning var inriktade på kvantiteter, dvs. hur mycket verksamhet som anordnades. I fördelningsmodellerna togs liten hänsyn till innehållet i verksamheten eller hur väl den genomfördes, menade RRV.¹¹⁷

Stödet till folkbildningen utvärderas

1996 presenterades den första statliga utvärderingen av statsbidraget till folkbildningen (SUFO). Utredningens sammanfattande bedömning var att folkbildningens verksamhet väl motsvarade vad staten kunde förvänta sig av bidragsgivningen. Samtidigt menade man att studieförbunden borde öka sina ansträngningar att höja deltagarantalet bland kortutbildade, invandrare och arbetslösa. Utredningen föreslog därför att gruppen arbetslösa skulle tillföras som prioriterad grupp för statsbidraget, vilket också skedde 1998.¹¹⁸

År 2004 presenterades den andra statliga utvärderingen av folkbildningen (SUFO 2). Utredningen bedömde sammanfattningsvis att den verksamhet som folkhögskolor och studieförbund bedriver med statsbidrag uppfyller statens intentioner med bidraget. Emellertid menade man att regeringen ännu tydligare än tidigare borde klargöra motiven för ett statligt stöd till folkbildningen.¹¹⁹

Inom ramen för SUFO 2 genomförde Statskontoret en studie av Folkbildningsrådets myndighetsroll. I studien aktualiserades frågan om det över huvud taget är lämpligt att delegera förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning, eftersom detta ställer höga krav på tillämpning av offentligrättsliga principer. Statskontoret menade att ett överlämnande av förvaltningsuppgifter innebär att statens möjligheter att påverka verksamhetens inriktning till viss del begränsas. Samtidigt kan det enligt Statskontoret finnas en risk för att den ideella organisationens oberoende i förhållande till staten undergrävs och dess möjligheter att föra fram nya, kritiska perspektiv på samhällets utveckling minskar.¹²⁰

Som ett komplement till SUFO 2 tillsatte regeringen en utredning för att belysa folkbildningens relation till icke-deltagande. Utredningen bedömde

¹¹⁷ RRV 1999:44.

¹¹⁸ SOU 1996:159, prop. 1997/98:115 och Förordning om statsbidrag till folkbildningen (1991:977) med ändring (1998:973).

¹¹⁹ SOU 2004:30.

¹²⁰ Statskontoret 2003:15.

bl.a. att det är absolut nödvändigt att se över dagens konstruktion för fördelning av statsbidrag till studieförbunden eftersom det nuvarande systemet inte premierar förbund som ökar sin verksamhet eller skapar nya verksamhetsformer. Även kriterierna för bildandet av nya studieförbund måste ses över. Enligt utredningen är det inte rimligt att Folkbildningsrådets medlemsorganisationer själva ska ansvara för att besluta om flera studieförbund ska kunna bildas utan att några extra resurser till de nya förbunden tillförs.¹²¹

Pågående utredning

På uppdrag av regeringen genomför Statskontoret en översyn av bidragsgivningen till ideella föreningar. I uppdraget ingår att göra en kartläggning av den statliga bidragsgivningen till ideella föreningar. Förekomsten av gemensamma principer och administrativa riktlinjer för den statliga bidragsgivningen till ideella föreningar undersöks också. Utredningen ska överväga och vid behov lämna förslag till gemensamma principer och administrativa riktlinjer för bidragsgivningen. Uppdraget ska redovisas i juni 2004.

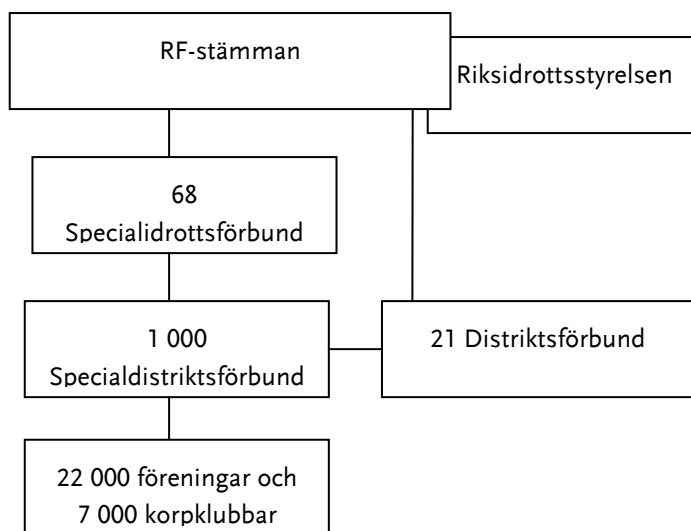
¹²¹ SOU 2004:51.

Bilaga 2 Uppgifter om organisationerna

Nedan följer organisationsscheman över idrottsrörelsen och folkbildningen. Även sammanställningar över specialidrottsförbund som är medlemmar i Riksidrottsförbundet samt studieförbund och folkhögskolor som är statsbidragsberättigade inom folkbildningen redovisas.

Idrottsrörelsens organisation

- RF-stämman består av 220 ombud för specialidrottsförbunden och distriktsförbunden.
- Riksidrottsstyrelsen väljs av RF-stämman.
- Specialidrottsförbunden är de centrala organisationerna inom sina respektive idrotter.
- Specialdistriktsförbunden är specialidrottsförbundens regionala organisation som organiserar sin idrott i ett distrikt.
- Distriktsförbunden är Riksidrottsförbundets regionala kontor.
- På den lokala nivån finns idrottsföreningar och korpklubbar.



Källa: www.rf.se

*Specialidrottsförbund som är medlemmar i Riksidrottsförbundet
år 2004*

Akademisk Idrott	Dövas IF	Racerbåt
Amerikansk fotboll	Flygsport	Ridsport
Badminton	Fotboll	Ringette (associerat)
Bandy	Friidrott	Rodd
Bangolf	Frisbee	Rugby
Baseboll	Fäktning	Segling
Basketboll	Golf	Simning
Biljard	Gymnastik	Skidor
Bilsport	Gång	Skidskytte
Bob/rodel	Handboll	Skolidrott
Bordtennis	Handikapp	Skridsko
Boule	Innebandy	Sportdykning
Bowling	Ishockey	Sportskytte
Boxning	Issegling	Squash
Brottning	Judo	Styrkelyft
Budo	Kanot	Taekwondo
Bågskytte	Klätterförbundet	Tennis
Casting	Konståkning	Triathlon
Curling	Korpen	Tyngdlyftning
Cykel	Landhockey	Varpa
Danssport	Motorcykel	Vattenskidor
Draghund	Mångkamp	Volleyboll
Dragkamp	Orientering	Totalt 68 stycken

Källa: Riksidrottsförbundets verksamhetsberättelse 2003 med årsredovisning

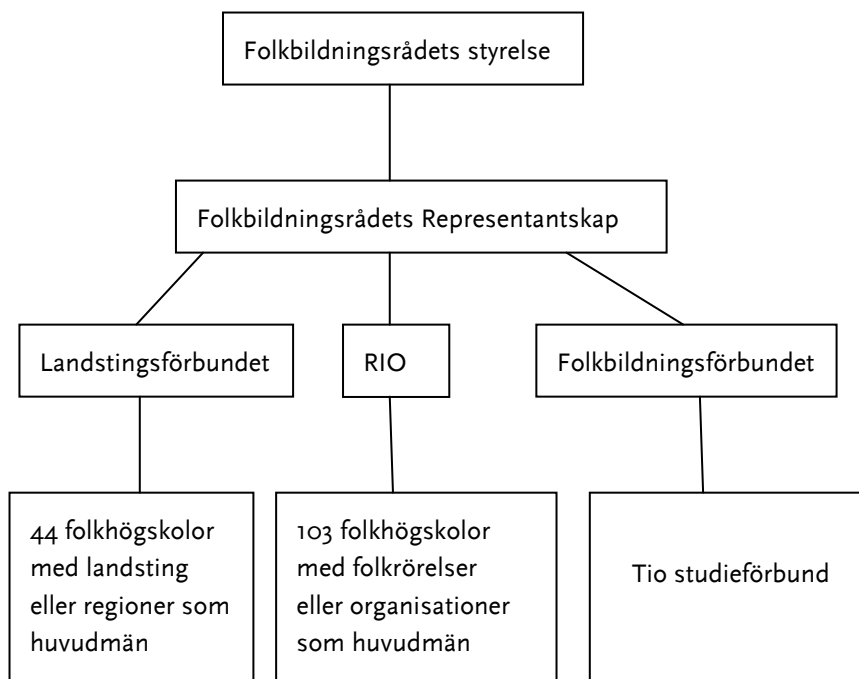
Folkbildningsrådets organisation

Folkbildningsrådet består av tre medlemsorganisationer, Folkbildningsförbundet, Landstingsförbundet och Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO).

Folkbildningsförbundet representerar de 10 statsbidragsberättigade studieförbunden.

Landstingsförbundet representerar de 44 statsbidragsberättigade folkhögskolor som har landsting och regioner som huvudmän.

Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation representerar de 103 statsbidragsberättigade folkhögskolor som har folkrörelser och andra organisationer som huvudmän.



Källa: Folkbildningsrådet

De 10 statsbidragsberättigade studieförbunden år 2003

Arbetarnas Bildningsförbund (ABF)
Studieförbundet Bilda
Folkuniversitetet (FU)
Studieförbundet Medborgarskolan (Mbsk)
Nykterhetsrörelsens Bildningsverksamhet (NBV)
Studieförbundet Sfr
SISU Idrottsutbildarna
Sensus Studieförbund
Studieförbundet Vuxenskolan (SV)
Tjänstemännens Bildningsverksamhet (TBV) ¹²²

Källa: Folkbildningsrådets årsredovisning 2003

Statsbidragsberättigade folkhögskolor 2003

Huvudman	Antal skolor
Landsting och regioner	44
Folkrörelser och andra organisationer	103
Totalt antal folkhögskolor	147

Källa: Folkbildningsrådets årsredovisning 2003

¹²² Det är för närvarande oklart vad som kommer att hända med TBV:s verksamhet då föreningen upplöstes i april 2004.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrat prioriteringarna?
- 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
- 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
- 2004:4 Den statliga garantimodellen
- 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället
– uppföljning av kriminalvårdens klienter
- 2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
- 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
- 2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB: s avgiftsbelagda verksamhet*
- 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
- 2004:10 Bistånd via ambassader
– en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
- 2004:11 Betyg med lika värde?
– en granskning av statens insatser
- 2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
- 2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
- 2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn