

Operation Rädda branschen

– statens krisstöd till idrott och kultur
under coronapandemin

RIR 2022:7



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RiR 2022:7

ISBN 978-91-7086-622-7

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Roine Magnusson

Tryck: Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2022

■
Beslutad: 2022-03-22
Diarienummer: 3.1.1-2021-0292
RiR 2022:7

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Operation Rädda branschen

– statens krisstöd till idrott och kultur under coronapandemin

Riksrevisionen har granskat om statens ekonomiska stödåtgärder till idrotten och kulturen, med anledning av coronapandemin, har genomförts på ett effektivt sätt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Konstnärsnämnden, Riksidrottsförbundet, Sametinget, Statens kulturråd, Stiftelsen Svenska Filminstitutet och Sveriges författarfond.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Gunnar Myrberg har varit föredragande. Revisionsdirektör Emma Wallin och enhetschef Jesper Antelius har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Gunnar Myrberg

För kännedom

Regeringskansliet; Kulturdepartementet, Justitiedepartementet
Konstnärsnämnden, Riksidrottsförbundet, Sametinget, Statens kulturråd,
Stiftelsen Svenska Filminstitutet, Sveriges författarfond

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	12
1.3 Bedömningsgrunder	14
1.4 Metod och genomförande	19
2 Nya stöd på gamla strukturer	21
2.1 Sammanfattande iakttagelser	21
2.2 Att utforma en räddningsoperation	22
2.3 Riktlinjerna för stöden har verksamhetsanpassats	30
2.4 Utformningen har påverkat stödets träffsäkerhet	33
2.5 Lärdomar har lett till justeringar av vissa stöd	37
3 Bidragsgivning under tidspress	39
3.1 Sammanfattande iakttagelser	39
3.2 Tidspress har tvingat fram korta handläggningstider	40
3.3 Många nya sökande	44
3.4 Ofullständiga ansökningar har varit ett problem	46
3.5 Handläggningen har inte varit tillräckligt transparent	49
3.6 Kontroll och rättelser	52
4 Slutsatser och rekommendationer	57
4.1 Operation Rädda branschen	57
4.2 Rekommendationer	64
Referenslista	66
Bilaga 1. Coronarelaterade förändringar inom UO17, 2020 och 2021	72
Bilaga 2. Antal sökande och beviljade stöd	74
Bilaga 3. Styrning genom formella uppdrag	76
Bilaga 4. Möten och intervjuer	79

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat de ekonomiska stödåtgärder i form av bidrag som staten har riktat till idrotten och kulturen med anledning av coronapandemin. Vår övergripande slutsats är att regeringen och de bidragsgivande organisationerna har utformat och fördelat de granskade krisstöden på ett i huvudsak ändamålsenligt och effektivt sätt. Framför allt har både regeringen och de bidragsgivande organisationerna visat att de kan agera snabbt och uthålligt under en utdragen kris, där besluten om stöd har fattats i omgångar. Granskningen visar samtidigt att det finns brister i bidragsgivningens transparens och att ansvariga aktörers fokus på att nå ut med stöden till kulturen så snabbt som möjligt i viss utsträckning har skett på bekostnad av stödets träffsäkerhet.

Granskningens resultat

Coronapandemin har drabbat många delar av samhället hårt. Få samhällssektorer har dock fått se sina förutsättningar förändras så i grunden som idrotten och kulturen. För att lindra pandemins ekonomiska konsekvenser har regeringen utformat både generella och riktade ekonomiska krisstöd som idrottens och kulturens aktörer har kunnat ta del av. Utformningen av dessa stöd har skett på kort tid, med begränsad information och under ett stundtals starkt opinionstryck. Det gör att det har funnits risk för effektivitetsbrister när det gäller både stödets utformning och deras fördelning.

Den här granskningen fokuserar på de branschspecifika stöd som har fördelats i form av riktade ekonomiska bidrag till idrottens och kulturens verksamheter med anledning av pandemin. Granskningen omfattar regeringen och Regeringskansliet samt de bidragsgivande organisationerna Konstnärskommittén, Riksidrottsförbundet, Sametinget, Statens kulturråd, Stiftelsen Svenska Filminstitutet och Sveriges författarfond. Granskningen avser stödgivningen från mars 2020 till juni 2021.

Granskningen visar att regeringen fattade beslut om extra stöd till idrotten och kulturen på kort tid, vid upprepade tillfällen, under den granskade perioden. Det höga tempot i beslutsfattandet möjliggjordes genom en nära dialog mellan regeringen och de bidragsgivande organisationerna. Under den första stödomgången, våren 2020, utformades stöden under stor tidspress och utan kunskap om hur allvarig och omfattande pandemin skulle komma att bli. Vissa ändringar gjordes inför den andra stödomgången under hösten 2020. Dessa ändringar bidrog till att stödets träffsäkerhet ökade, särskilt med avseende på

stödet till enskilda konstnärer. Mindre justeringar av stöden har sedan gjorts efter hand i syfte att ytterligare öka träffsäkerheten.

En av de brister som framkommit i granskningen är att vissa bidragsgivande organisationer, särskilt Kulturrådet och Konstnärsnämnden, inte har haft tid att utreda bidragsärendena i den utsträckning som man brukar. Riksrevisionens slutsats är att Kulturrådet och Konstnärsnämnden därmed i praktiken har lagt ett stort ansvar på de sökande att se till att ansökningarna innehåller ett tillräckligt underlag för att ansökan ska kunna bedömas korrekt och likvärdigt. Samtidigt har många sökande haft ett ovanligt stort behov av hjälp, eftersom de har varit ovana vid att söka bidrag. Det finns därför en risk för att ärenden inte har utretts tillräckligt, vilket kan ha minskat stödets träffsäkerhet.

Granskningen visar att beslut i enskilda ansökningsärenden som fattats av Kulturrådet, Konstnärsnämnden, Sveriges författarfond, och till viss del även av Riksidrottsförbundet, inte har motiverats. Den praxis som finns på Kulturrådet, Konstnärsnämnden och Författarfonden, där beslut om bidrag i enskilda ärenden inte motiveras, gäller även vid ordinarie bidragsgivning. De uteblivna motiveringarna har alltså inte enbart med den ökade arbetsbelastningen att göra.

Granskningen visar att avsaknaden av beslutsmotiveringar har skapat merarbete för Kulturrådet eftersom myndigheten har behövt lägga resurser på att i efterhand informera sökande om varför de inte har beviljats stöd. Det är Riksrevisionens bedömning att det hade varit mer transparent och mer effektivt att informera sökanden om motivet till avslag i samband med beslutet.

Enligt Riksrevisionen har varje bidragsgivande organisation försökt lösa sin uppgift så bra som möjligt. I vissa delar hade det dock behövts ett mer utvecklat helhetsperspektiv, där man på ett tydligare sätt utgått från de sökande i bidragsgivningen. Riksrevisionen bedömer att en bättre samordning av de riktade stöden till kulturen hade kunnat leda till en mer effektiv användning av statens samlade resurser och kompetens.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till regeringen:

- Se över om bidragsgivningen på kulturområdet kan samordnas i större utsträckning. Syftet är att förenkla ansökningsprocessen för de sökande och skapa bättre förutsättningar för att utnyttja myndigheternas samlade resurser och kompetens.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till Konstnärsnämnden och Statens kulturråd:

- Säkerställ att ärenden utreds tillräckligt, så att alla som söker ekonomiska bidrag ges samma möjligheter att komma in med kompletterande uppgifter om ansökan är ofullständig. Det behövs för att göra bidragsgivningen mer träffsäker och likvärdig.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till Konstnärsnämnden, Statens kulturråd och Sveriges författarfond:

- Utveckla rutiner för att motivera bidragsbeslut. Syftet är att öka transparensen och skapa en mer effektiv bidragsgivning.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Den 1 februari 2020 klassade regeringen det nya coronaviruset som en samhällsfarlig sjukdom.¹ Inhemsk smittspridning konstaterades för första gången den 6 mars och det första svenska dödsfallet i sjukdomen covid-19 bekräftades den 11 mars. Samma dag klassade Världshälsoorganisationen virusutbrottet som en pandemi.² Regeringens insatser för att minska spridningen av coronaviruset inleddes också den 11 mars.³

På mycket kort tid ändrades befolkningens beteendemönster, både till följd av rekommendationer och begränsningar och till följd av den oro som följde med smittspridningen och de snabbt ökande sjuk- och dödstalen i covid-19. Exempelvis slutade människor i stort sett att gå på bio, teater och konserter trots att föreställningarna anordnades inom ramen för publikbegränsningarna och trots att utförliga åtgärder vidtogs för att göra arrangemangen så smittsäkra som möjligt.⁴

En viktig del av regeringens arbete har varit att lindra de ekonomiska konsekvenser som uppstått för medborgare, företag och organisationer på grund av de åtgärder som har införts för att bekämpa pandemin. För idrottens och kulturens verksamheter har pandemin lett till stora och akuta behov av ekonomiskt stöd. Regeringen har utformat både generella och riktade krisstöd som idrottens och kulturens aktörer har kunnat ta del av. Utformningen av dessa stöd har skett på kort tid, med begränsad information och under ett stundtals starkt opinionstryck. Det gör att det har funnits risk för effektivitetsbrister när det gäller både stödets utformning och deras fördelning.

I den här granskningen fokuserar vi på de branschspecifika stöd som har fördelats i form av riktade bidrag till idrottens och kulturens verksamheter i syfte att lindra de negativa ekonomiska effekterna av pandemin.

¹ Regeringen, "Regeringen har fattat beslut med anledning av Folkhälsomyndighetens hemställan gällande infektion med coronavirus (2019-nCov)", hämtad 2022-01-04.

² SOU 2020:80, s. 35f.

³ Förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla sammankomster och offentliga tillställningar. Regeringen, "Extra ändringsbudget med anledning av coronaviruset.", hämtad 2022-01-04.

⁴ Se till exempel Myndigheten för kulturanalys, *Ett år med pandemin. Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet*, 2021. Riksidrottsförbundet, *Ett år med corona – maj 2021*, 2021.

1.1.1 Idrottens och kulturens förutsättningar har påverkats i grunden

Många idrotter kunde inte genomföra tävlingar och träningar överhuvudtaget under säsongen 2020/2021. Andra idrotter hann precis dra i gång tävlingsverksamheten under hösten 2020 innan den var tvungen att stängas ner. Specialidrottsförbunden lyfter särskilt svårigheten med att behålla grupperna ungdomar och unga vuxna. Det har också varit svårt att genomföra aktiviteter för äldre och personer i riskgrupp. Aktivitetsminskningen har varit särskilt stor, minus 70 procent 2020 jämfört med 2019, i kategorin personer med funktionsnedsättning.⁵

Nästan alla idrottsföreningar upplever att de har påverkats negativt på något sätt av pandemin och majoriteten av föreningarna uppger att påverkan har varit stor. Det handlar om inställda tävlingar, mindre medverkan på lokala evenemang där föreningen utför uppgifter och minskat deltagande i föreningens aktiviteter med minskade träningsavgifter som följd.⁶

Såväl offentliga som privata och ideella kulturaktörers ekonomi har påverkats negativt under pandemin. Intäkter i form av inträde, avgifter, uthyrningsverksamhet och försäljning har minskat eller försvunnit helt. Privata och ideella verksamheter har drabbats särskilt hårt eftersom de är mer beroende av externa intäkter jämfört med offentliga aktörer.⁷ Pandemin har även påverkat kulturskarpares inkomstmekanismer på andra sätt. Upphovs- och uppförandeintäkterna för kompositörer och musiker har minskat, när deras musik har spelats mindre i offentliga sammanhang. Inom bild- och formkonsten har konstnärer och konsthantverkare drabbats när utställningar ställts in. Viktiga intäkter för författare och andra litterära upphovsmän har försvunnit när skol- och biblioteksbesök helt har ställts in. Inställda evenemang har också skapat dominoeffekter inom scenkonst- och evenemangsbranschen, där aktörer med olika kompetenser är beroende av varandra. Exempelvis halverades omsättningen för stödföretag till artistisk kulturverksamhet under 2020.⁸ På filmområdet har minskade biointäkter lett till minskade intäkter för både distributörer och producenter. Pandemins restriktioner påverkade även inspelningar som fick skjutas upp eller flyttas till Sverige med ökade kostnader som följd.

⁵ Riksidrottsförbundet, *Ett år med corona – maj 2021*, 2021, s. 4f. Riksidrottsförbundet, *LOK-stöd våren 2021*, 2021.

⁶ Riksidrottsförbundet, *Ett år med corona – maj 2021*, 2021, s. 7f.

⁷ Myndigheten för kulturanalys, *Ett år med pandemin. Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet*, 2021, s. 69. SOU 2021:77, kap. 2.

⁸ Myndigheten för kulturanalys, *Ett år med pandemin. Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet*, 2021, s. 72.

1.1.2 Generella och riktade krisstöd

För att lindra de ekonomiska konsekvenserna av pandemin har staten genomfört flera generella stödåtgärder. Det har handlat om olika ekonomiska stöd som är riktade till företagare och lättnader i arbetslöshetsförsäkringens villkor. Under 2020 beslutade regeringen om ett omställningsstöd till företag som tappat i omsättning på grund av coronaviruset.⁹ Regeringen införde också ett stöd för korttidspermittering som innebar att arbetsgivare kunde minska anställdas arbetstid och få stöd från staten för att täcka stora delar av kostnaden.¹⁰ I november infördes ett omsättningsstöd till enskilda näringsidkare för att hjälpa enskilda firmor inom de mest drabbade branscherna.¹¹

De generella stöden till företag har fått beröm för att de snabbt kom på plats och var väl tilltagna,¹² vilket har gjort att många svenska företag har klarat sig igenom krisen bättre än väntat.¹³ De generella stöden har dock också fått kritik för att inte ha varit tillräckligt anpassade till villkoren inom olika branscher.¹⁴ Till exempel omfattade permitteringsstödet företagare med aktiebolag men inte enskilda firmor,¹⁵ vilket skapade problem inom kultursektorn.¹⁶ Därutöver är det få egenföretagande konstnärer som har höga fasta kostnader, vilket gjorde att de inte kunde ta del av omställningsstödet.¹⁷

⁹ Förordningen (2020:552) om omställningsstöd för mars och april 2020.

¹⁰ Förordningen (2020:208) om stöd vid korttidsarbete.

¹¹ Regeringen, "Omsättningsstöd till enskilda näringsidkare införs", hämtad 2022-01-04. Stödet har omfattat stödperioder mellan mars 2020 och september 2021. Lagen (2020:548) om omställningsstöd, förordningen (2020:552) om omställningsstöd för mars och april 2020, förordningen (2020:838) om omställningsstöd för maj-juli 2020, förordningen (2021:126) om omställningsstöd för augusti 2020 – april 2021.

¹² Exempelvis beviljade Tillväxtverket ansökningar till ett totalt belopp av 1,2 miljarder kronor för branschområdet Kultur, nöje och fritid under 2020. Totalt beviljade Tillväxtverket cirka 750 000 ansökningar om korttidsstöd till ett totalt belopp av 32,1 miljarder kronor. Tillväxtverket, "Statistik om korttidsstöd", hämtad 2021-03-22.

¹³ Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2021*, 2021, s. 84ff.

¹⁴ Se till exempel Dagens industri, "Kulturens företagare behöver bättre politik", 2020-08-04. Värnamo Nyheter, "En osäker kulturbransch har blivit än mer osäker", 2021-05-03.

¹⁵ Permitteringsstödet omfattade juridiska personer eller fysiska personer som bedriver näringsverksamhet. Det omfattade exempelvis aktiebolag, föreningar och stiftelser men inte ensamföretagare i enskild firma samt vissa offentliga aktörer. Tillväxtverket, "Korttidsarbete 2020", hämtad 2022-02-18.

¹⁶ Bland företagare i SNI 90–91 (Statistiska centralbyråns näringsgrensindelning, kategorierna Konstnärlig och kulturell verksamhet samt underhållningsverksamhet och Biblioteks-, arkiv- och museiverksamhet) hade 86 procent enskild firma och 14 procent aktiebolag under 2019. Myndigheten för kulturanalys, *Ett år med pandemin. Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet*, 2021, s. 38f.

¹⁷ Omställningsstödet beräknades enligt förordningen om omställningsstöd för mars och april 2020 som en andel av företagets fasta kostnader. Se även SOU 2021:77, s. 82.

Vid sidan av de generella krisstöden har regeringen också beslutat om branschspecifika stöd till idrotten och kulturen i form av kraftigt utökade ekonomiska bidrag.¹⁸ Bidragen har utgjort ett särskilt stöd, utöver de statsbidrag som fördelas till idrotten och kulturen i vanliga fall. Sammantaget fördelade regeringen över sju miljarder kronor i riktade krisstöd till kulturen och idrotten under perioden mars 2020 till juni 2021. De riktade krisstöden har kanaliserats via sex organisationer, varav tre myndigheter:¹⁹

- Konstnärskommittén
- Riksidrottsförbundet
- Sametinget
- Statens kulturråd
- Stiftelsen Svenska Filminstitutet
- Sveriges författarfond

Även om samtliga dessa organisationer är vana bidragsgivare har uppdraget att fördela krisstöd inneburit en stor omställning. Stöden som skulle betalas ut har varit betydligt större än vanligt, medan tiden för beredning har varit betydligt kortare än vanligt.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om statens riktade ekonomiska stödåtgärder till idrotten och kulturen, med anledning av coronapandemin, har genomförts på ett effektivt sätt. Granskningen omfattar två delfrågor:

- Har regeringen och de bidragsgivande organisationerna utformat de riktade ekonomiska bidragen till idrotten och kulturen på ett ändamålsenligt sätt?
- Har de bidragsgivande organisationerna fördelat bidragen på ett effektivt sätt?

Med *utformning* avses i den här granskningen de beslut som regeringen har fattat om hur mycket pengar som ska betalas ut, till vilka ändamål och på vilken rättslig grund samt genom vilka bidragsgivande organisationer. I utformningen ingår också de beslut som de bidragsgivande organisationerna har fattat när det gäller

¹⁸ Sammanlagt har regeringen tillfört 10,1 miljarder kronor med anledning av pandemin till verksamheter inom utgiftsområde 17, varav 4,4 miljarder under 2020 och 5,7 miljarder under 2021 (se bilaga 1).

¹⁹ I den här rapporten kommer vi för enkelhetens skull att använda benämningarna Kulturrådet, Filminstitutet och Författarfonden i den vanliga löptexten och i figurer.

den mer precisa utformningen av stöden. Det handlar bland annat om kriterier för bidragsgivningen, tidpunkter för utlysning och riktlinjer för handläggning och utbetalning.

Med *fördelning* avses i den här granskningen hur organisationerna genomfört bidragsgivningen. Fördelningen omfattar flera aktiviteter såsom utlysning, handläggning, beslut, utbetalning och kontroll av de riktade krisstöden.

Granskningen omfattar regeringen och Regeringskansliet samt de bidragsgivande organisationerna Konstnärsnämnden, Riksidrottsförbundet, Sametinget, Statens kulturråd, Stiftelsen Svenska Filminstitutet och Sveriges författarfond.

Granskningen avser stödgivningen från mars 2020 till juni 2021.²⁰

1.2.1 Avgränsningar

De negativa ekonomiska effekterna av pandemin har i stor utsträckning orsakats av de restriktioner som regeringen och Folkhälsomyndigheten har beslutat om i syfte att minska smittspridningen. Vi gör dock ingen värdering av restriktionerna i den här granskningen.

Regeringen har vidtagit flera olika åtgärder för att lindra de ekonomiska effekterna av pandemin. Tre viktiga och generella åtgärder är det stöd för korttidsarbete²¹ (permitteringsstödet) som har handlagts och betalats ut av Tillväxtverket, det omställningsstöd²² till företag som har handlagts och betalats ut av Skatteverket, och de omsättningsstöd²³ till enskilda näringsidkare och handelsbolag som har handlagts av länsstyrelserna och betalats ut av Boverket. Dessa stöd är redan föremål för uppföljning och utvärdering²⁴ och ingår inte i den här granskningen.

Granskningen handlar om huruvida de ekonomiska stödåtgärder som riktats särskilt till idrotten och kulturen har genomförts på ett effektivt sätt. Vi granskar

²⁰ Se bilaga 1 för en förteckning över de riksdagsbeslut om ökade anslag inom utgiftsområde 17 som granskningen omfattar.

²¹ Lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, förordningen (2020:208) om stöd vid korttidsarbete.

²² Lagen (2020:548) om omställningsstöd, förordningen (2020:552) om omställningsstöd för mars och april 2020, förordningen (2020:838) om omställningsstöd för maj–juli 2020, förordningen (2021:126) om omställningsstöd för augusti 2020–april 2021.

²³ Förordningen (2020:893) om omsättningsstöd till enskilda näringsidkare för mars–juli 2020, förordningen (2021:143) om omsättningsstöd till enskilda näringsidkare för augusti 2020–februari 2021, förordningen (2021:208) om omsättningsstöd till handelsbolag för mars 2020–juni 2021.

²⁴ Regeringsbeslut N2021/00918.

inte vilka effekter stöden har haft eftersom vi bedömer att det är för tidigt för att en sådan utvärdering ska kunna vara meningsfull.

När det gäller de bidragsgivande organisationernas arbete med att fördela bidragen har granskningen i första hand fokuserat på de interna processerna från utlysning till beslut om bidrag. Vi har i mindre utsträckning granskat organisationernas arbete med efterkontroller, eftersom arbetet med dessa kontroller kom igång mer ordentligt först efter granskningsperiodens slut.

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 Övergripande utgångspunkter

Vår övergripande utgångspunkt är att de krisstöd som har riktats särskilt till kulturen och idrotten med anledning av pandemin syftar till att de allmänna målen för respektive politikområde²⁵ ska kunna uppnås i så stor utsträckning som möjligt. Det ska ske genom att lindra de ekonomiska konsekvenser som covid-19 medför och genom att säkerställa att en återstart för de berörda verksamheterna ska kunna ske under så goda förutsättningar som möjligt.

Statens verksamhet ska alltid eftersträva hög effektivitet och iakttä god hushållning.²⁶ I statlig bidragsgivning ska handläggningen, även under en kris,²⁷ leva upp till förvaltningslagens krav på bland annat skyndsamhet, tillräcklig utredning och motivering.²⁸ Snabbheten i handläggningen får dock inte innebära att rättssäkerheten eftersätts.²⁹

Coronapandemin har utvecklats till en utdragen kris med ett svårförutsägbart förlopp. Restriktionernas negativa ekonomiska effekter på idrottens och kulturens verksamheter har varit omedelbara, omfattande och ihållande. Det har inneburit att stöd har utformats under stark tidspress, både i pandemins allra tidigaste skede, och under senare skeden, då ljusningar i smittläget plötsligt har bytts till nya smittvågor och ytterligare skärpta restriktioner. Det har i princip gjort det omöjligt för regeringen att själv ha, och att dessutom kunna ge de bidragsgivande organisationerna, en långsiktig planeringshorisont. Också för de bidragsgivande organisationerna har det varit svårt att ha något annat än ett kortsiktigt perspektiv

²⁵ Målen för respektive politikområde beskrivs i bilaga 3.

²⁶ Se 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

²⁷ Jfr. Ekonomistyrningsverket, *Myndigheternas förvaltning av stöd för att lindra effekterna av det nya coronaviruset*, 2021, s. 37.

²⁸ 9, 23 och 32 §§ förvaltningslagen (2017:900).

²⁹ 9 § förvaltningslagen (2017:900).

på planeringen av verksamheten. I takt med att kunskapen om pandemin och dess konsekvenser ökat har förutsättningarna för att kunna utforma ändamålsenliga stödåtgärder dock förbättrats. Vi gör därför bedömningen att kraven på statens insatser bör kunna ställas högre ju längre tiden går och att man kan kräva att regeringen och de bidragsgivande organisationerna löpande lär sig av sina erfarenheter.

1.3.2 Förvaltningslagens krav på handläggning

Kulturrådet, Konstnärsnämnden och Sametinget är myndigheter och omfattas av förvaltningslagen. Även Författarfonden, som i en del avseenden liknar en myndighet, tillämpar förvaltningslagen.³⁰ För övriga bidragsgivande organisationer (den ideella föreningen Riksidrottsförbundet och stiftelsen Filminstitutet) gäller förvaltningslagens krav på en rättssäker handläggning i enlighet med respektive bidragsförordning.³¹ Det innebär att flera av de krav som ska tillgodose en rättssäker handläggning är gemensamma för samtliga bidragsgivande organisationer.

Förvaltningslagens krav på skyndsam hantering innebär att ärenden ska handläggas så enkelt och snabbt som möjligt. Att varje ärende ska utredas tillräckligt väl regleras också i förvaltningslagen, liksom att kravet på skyndsamhet inte får leda till minskad rättssäkerhet. Ett uttryck för det senare är att beslut som påverkar enskilda i regel behöver innehålla en klagörande motivering.³²

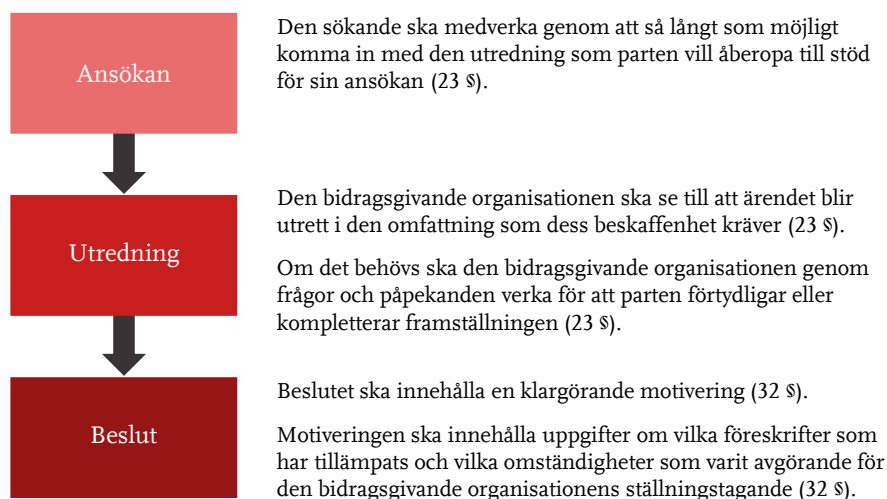
I figuren nedan sammanfattar vi några av de grundläggande krav som förvaltningslagen ställer på de bidragsgivande organisationernas handläggning – från att en ansökan om bidrag inkommer till det att beslut fattas.

³⁰ Se förordningen (1962:652) om Sveriges författarfond. Jfr även 16 § lagen (1992:318) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde och 15 § 1 förordningen (2019:1269) om statsbidrag till konstnärer. Enligt Författarfondens verksamhetsberättelse för 2020, s. 8, är förvaltningslagen tillämplig på deras verksamhet.

³¹ Se 13 § förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet och 29 § förordningen (2016:989) om statsbidrag till film. Vid handläggning av ärenden enligt dessa förordningar ska Riksidrottsförbundet och Filminstitutet bland annat tillämpa bestämmelserna om utredningsansvar, kommunikation och dokumentation och motivering av beslut.

³² Se 32 § förvaltningslagen (2017:900).

Figur 1 Krav på handläggningsprocessen – från ansökan till beslut



Utredningsskyldigheten innebär ett ansvar både för den sökande och för den bidragsgivande organisationen. Den sökande ska medverka genom att lämna in de uppgifter som behövs för att ansökan ska kunna prövas. Den bidragsgivande organisationen har ett ansvar för att ärendet blir tillräckligt utrett. I detta ansvar ligger också att myndigheten, när det behövs, genom frågor och påpekanden ska verka för att sökanden förtydligar eller kompletterar framställningen.³³

Motiveringsskyldigheten innebär att de skäl som bestämt utgången i ärendet måste anges. Kravet på motivering gäller även för beslut som inte är överklagningsbara.³⁴

Kraven på att ärenden ska utredas tillräckligt, och att såväl handläggningsprocessen i stort som enskilda bedömningar ska vara transparenta, ska säkerställa enskildas rätt till en omsorgsfull, saklig och enhetlig prövning, men också förtroendet för statens bidragsgivning i stort.³⁵

För myndigheter gäller även särskilda krav på service och samverkan enligt förvaltningslagen. Myndigheterna ska se till att kontakterna med enskilda blir

³³ För myndigheter gäller också serviceskyldigheten i förvaltningslagen (2017:900). Om en framställning är ofullständig eller oklar ska en myndighet, enligt 20 § förvaltningslagen, i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet.

³⁴ Se prop. 2016/17:180, s. 186 ff. I den nya förvaltningslagen utökades motiveringsskyldigheten jämfört med tidigare bestämmelser. Det innebar bland annat att det undantag från att motivera sina beslut, som tidigare fanns för tilldelning av forskningsbidrag, och som enligt JO omfattade även Kulturrådets fördelning av stöd, togs bort. Se prop. 2016/17:180, s. 168–169 och s. 196 samt JO 1981-11-20, dnr 1802-1981.

³⁵ Se prop. 2016/17:180, s. 148ff.

smidiga och enkla och ge den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälp ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.³⁶ En myndighet ska även samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde och i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter.³⁷

För Riksidrottsförbundet och Filminstitutet gäller inte bestämmelserna om service och samverkan i förvaltningslagen. Däremot ska Riksidrottsförbundet och Filminstitutet tillämpa förvaltningslagens bestämmelse om utredningsskyldighet, vilket innebär att viss service och samverkan kan krävas för att ärendena ska utredas tillräckligt väl inom ramen för dessa organisationers bidragsgivning.

1.3.3 Tre principer för effektiva krisstöd

För att bedöma utformningen och fördelningen av de ekonomiska stöden till idrotten och kulturen kommer vi att utgå från tre allmänna principer för effektivitet i finanspolitiska åtgärder: tajming, träffsäkerhet och transparens.³⁸ Det innebär att stöden behöver vara *vältajmade* i relation till mottagarnas behov och *träffsäkra*, det vill säga nå rätt målgrupper och avsedda ändamål. Vidare behöver bidragsgivningen vara *transparent* så att de sökande, och andra, förstår hur stöden är utformade samt hur, var och när de ska sökas och vad som ligger till grund för beslut om bifall eller avslag.³⁹

Delfråga 1 – ändamålsenlig utformning

För att stöden ska vara *vältajmade*, det vill säga nå mottagarna i rätt tid, är vår bedömning att regeringen och de bidragsgivande organisationerna i en brådskande situation framför allt behöver kunna fatta beslut på kort tid. Det förutsätter bland annat att regeringen i en oförutsedd situation skyndsamt analyserar regelverken för att besluta om ekonomiskt stöd. Det behöver också finnas en beredskap för att snabbt föreslå ändringar om den befintliga regleringen för stödgivning inte bedöms vara tillräcklig.

³⁶ Serviceskyldigheten regleras i 6 § förvaltningslagen (2017:900).

³⁷ Samverkansskyldigheten regleras i 8 § förvaltningslagen (2017:900).

³⁸ Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2021*, 2021, s. 48f.

³⁹ Finanspolitiska rådet ställer även upp en fjärde princip för krisstöd: att de ska vara *temporära* så att de inte varaktigt försvagar de offentliga finanserna eller motverkar förändringar i ekonomin som är långsiktigt önskvärda. Vi har valt att inte inkludera denna princip i granskningens bedömningsgrunder, eftersom det genomgående har varit tydligt att de krisstöd som omfattas av den här granskningen är tillfälliga och tidsbegränsade.

För att stöden ska vara *träffsäkra*, det vill säga nå rätt målgrupper och avsedda ändamål, behöver regeringen och de bidragsgivande organisationerna analysera mottagarnas behov och situation. De riktade stöden behöver också samordnas med övriga krisstöd som har varit möjliga att söka för de avsedda målgrupperna. Denna samordning avser såväl de rättsliga grunderna för att få bidrag som de informationsinsatser som kan vara nödvändiga för att informera potentiella sökande om hur olika stödformer förhåller sig till varandra. Under en långvarig kris behöver regeringen löpande använda den kunskap som inkommer från de bidragsgivande organisationerna för att kunna göra eventuella justeringar av stöden med avseende på både omfattning och inriktning.

Delfråga 2 – effektiv fördelning

För att stöden ska vara *vältajmade*, det vill säga nå mottagarna i rätt tid, är vår bedömning att de bidragsgivande organisationerna, i en brådskande situation, framför allt behöver kunna fördela bidragen tillräckligt snabbt. Det förutsätter att organisationerna kan genomföra utlysningar, prövningar av ansökningar och själva utbetalningarna på så kort tid som möjligt.

För att stöden ska vara *träffsäkra*, det vill säga nå rätt målgrupper och avsedda ändamål, behöver de betalas ut till de målgrupper och ändamål som avsetts. Det förutsätter att organisationerna når ut med information om stöden till rätt grupper och att prövningen av de ansökningar som kommer in sker i enlighet med de kriterier som har ställts upp för respektive stöd. Att ärendena utreds tillräckligt väl av den bidragsgivande organisationen är en förutsättning för att pengarna ska betalas ut till rätt sökande.⁴⁰

För att bidragsgivningen ska vara *transparent* behöver det vara tydligt hur stöden fungerar. Det betyder att det ska vara tydligt vem som har rätt till stöd, under vilka förutsättningar stöd kan betalas ut och hur stödet beräknas. Det gör det enklare för de sökande att vända sig till rätt organisation. Det gör det också enklare för de sökande att fylla i ansökningsblanketterna, så att de innehåller den information som de bidragsgivande organisationerna behöver för att kunna fatta korrekta beslut. Det behöver också vara tydligt hur de bidragsgivande organisationerna har gjort sina bedömningar. Det ökar förutsättningarna för att sökande som får avslag kan förstå varför de inte har fått något stöd. För att undvika fel i handläggningen av stöden behöver villkor och kvalificeringskrav vara tydliga och enkla att tillämpa för organisationernas handläggare. För att motverka fusk och felaktiga utbetalningar

⁴⁰ Jfr 23 § förvaltningslagen 2017:900.

behöver de bidragsgivande organisationerna ha tydliga regler och rutiner för kontroll både vid utbetalningstillfället och i efterhand.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen bygger i huvudsak på dokumentstudier och intervjuer.⁴¹ För att kunna bedöma om utformningen av krisstöden har varit ändamålsenlig har vi analyserat de beslut, förordningar, regleringsbrev och riktlinjer som regeringen beslutat om för att stöden ska kunna betalas ut. Vi har även gått igenom övrig relevant dokumentation såsom årsredovisningar, verksamhetsberättelser, uppföljningar av krisstöden och skriftlig kommunikation mellan regeringen och de bidragsgivande organisationerna. Utöver dokumentstudierna har vi genomfört intervjuer med nyckelpersoner och ställt skriftliga frågor till de bidragsgivande organisationerna.

För att kunna bedöma om de bidragsgivande organisationernas fördelning av stöden har varit vältajmad har vi undersökt hur lång tid det har tagit att fördela stöden och vilka målgrupper som har tagit del av stöden.

I bedömningarna av hur träffsäkra stöden har varit har vi använt oss av de uppföljningar som gjorts av stöden, både av de bidragsgivande organisationerna själva och av andra analysmyndigheter såsom Myndigheten för kulturanalys och Ekonomistyrningsverket. Vi har inte själva genomfört några möten med representanter för de olika branscher som de riktade krisstöden vänder sig till. I det skriftliga material som vi har tagit del av från både Kulturdepartementet och de bidragsgivande organisationerna finns det dock anteckningar från en lång rad av dialogmöten och olika branschhearings som har genomförts under pandemin. En utförlig bild av hur kulturområdets branschaktörer, och sökande, har uppfattat Kulturrådets bidragsgivning ges också i en kombinerad enkät- och intervjustudie som Sweco har genomfört på Kulturrådets uppdrag.⁴² En liknande enkätstudie som är riktad till idrottsföreningar har publicerats av Riksidrottsförbundet.⁴³

⁴¹ Se bilaga 4 för en förteckning över de intervjuer som vi har genomfört inom ramen för granskningen.

⁴² Sweco har genomfört en enkätundersökning i form av en webbenkät som skickades ut till samtliga 5 615 aktörer som vid något tillfälle under pandemin hade sökt krisstöd hos Kulturrådet. Enkäten besvarades av 2 618 aktörer, vilket ger en svarsfrekvens på 47 procent. Undersökningen genomfördes mellan den 22 september och den 13 oktober 2021. Sweco har också genomfört 33 semistrukturerade intervjuer med representanter för branschorganisationer inom kulturområdet. Kulturrådet, *Uppföljning av krisstöd*, 2021, s. 4.

⁴³ Riksidrottsförbundet genomförde en enkätundersökning under våren 2021 med frågor om idrottsföreningars situation under tiden med coronapandemin. Sammanlagt svarade 3 725 föreningar på enkäten, vilket utgör cirka 20 procent av samtliga föreningar inom föreningsidrotten. Undersökningen genomfördes mellan den 15 april och den 2 maj 2021. Riksidrottsförbundet, *Ett år med corona – maj 2021*, 2021, s. 5.

För att kunna bedöma hur de bidragsgivande organisationerna har hanterat sina uppdrag att fördela krisstöd har vi utgått från deras redovisningar till regeringen. Vi har också tagit del av organisationernas interna utvärderingar av arbetet med krisstöden. Vi har genomfört intervjuer med chefer och andra nyckelpersoner i krisstödshanteringen för att få ledningarnas perspektiv på hur de har hanterat krisstöden. Intervjuerna har framför allt handlat om kommunikationen med Regeringskansliet och om planeringen och styrningen av verksamheten. För att få information om hur krisstöden hanterats rent praktiskt, och vilka utmaningar som uppstått med tanke på den snabbt ökade arbetsbelastningen, har vi genomfört gruppintervjuer med handläggare som arbetat med beredningen av ärendena. Faktauppgifter som har framkommit vid intervjuerna har stämts av mot den skriftliga dokumentation som har inhämtats i granskningen.

För att kunna bedöma transparensen i bidragsgivningen har vi granskat ett urval av beslut från de bidragsgivande organisationerna. Vi har också låtit genomföra en särskild analys av myndigheterna Konstnärsnämndens och Statens kulturråds processer för intern styrning och kontroll av de utbetalade krisstöden under 2020.⁴⁴

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Gunnar Myrberg (projektledare) och Emma Wallin. Elsa Österlund (praktikant), Sofia Kemppainen och Elin de Verdier har också bidragit i arbetet. Företrädare för Regeringskansliet (Kulturdepartementet och Justitiedepartementet), Konstnärsnämnden, Riksidrottsförbundet, Sametinget, Statens kulturråd, Stiftelsen Svenska Filminstitutet och Sveriges författarfond har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

⁴⁴ Analysen genomfördes av två revisorer vid Riksrevisionens avdelning för årlig revision under maj 2021.

2 Nya stöd på gamla strukturer

I det här kapitlet undersöker vi hur de riktade krisstöden till idrotten och kulturen har utformats. Vi beskriver den organisation och det regelverk som regeringen och de bidragsgivande organisationerna har använt sig av för att nå ut med stöd till idrottens och kulturens verksamheter. Den fråga vi besvarar är om regeringen och de bidragsgivande organisationerna har utformat de riktade ekonomiska bidragen till idrotten och kulturen på ett ändamålsenligt sätt.

I vår analys har vi utgått från följande bedömningsgrunder:

- För att stöden ska vara *välutvecklade*, det vill säga nå mottagarna i tid, behöver regeringen och de bidragsgivande organisationerna i en brådskande situation kunna fatta beslut på kort tid.
- För att stöden ska vara *träffsäkra*, det vill säga nå rätt målgrupper och avsedda ändamål, behöver regeringen och de bidragsgivande organisationerna analysera mottagarnas behov och situation och utforma stöden utifrån denna analys.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

Granskningen visar att regeringen fattade beslut om extra stöd till idrotten och kulturen på kort tid, vid upprepade tillfällen, under den granskade perioden. Det höga tempot i beslutsfattandet möjliggjordes genom en nära dialog mellan regeringen och de bidragsgivande organisationerna. De bidragsgivande organisationerna hade en viktig roll genom att löpande förse regeringen med underlag om hur restriktionerna påverkade idrottens och kulturens verksamheter.

I flera fall bedömde regeringen att den befintliga regleringen för stödgivning var tillräcklig och i ett fall beslutade man om en ny förordning. De bidragsgivande organisationerna utformade de mer precisa riktlinjerna för stöden utifrån förordningar och regleringsbrev.

Under den första stödomgången, våren 2020, utformades stöden under stor tidspress och utan kunskap om hur allvarlig och omfattande pandemin skulle komma att bli. Det innebar att stödets träffsäkerhet varierade mellan olika verksamheter. Variationen berodde både på i vilken utsträckning de bidragsgivande organisationerna kunde förutse hur restriktionerna skulle komma att drabba de olika branscherna, och på i vilken utsträckning de bidragsgivande organisationernas branschkunskap användes i utformningen av stöden.

Inför den andra stödomgången under hösten 2020 gjordes vissa ändringar. Skälet till ändringarna var, enligt uppgift från Kulturdepartementet, de lärdomar som dragits efter den första stödomgången. Ändringarna bidrog till att stödets träffsäkerhet i vissa fall ökade, särskilt med avseende på stödet till enskilda konstnärer. Mindre justeringar av stöden har sedan gjorts efter hand i syfte att ytterligare öka träffsäkerheten.

2.2 Att utforma en räddningsoperation

Statens krisstöd till idrotten och kulturen med anledning av pandemin kan liknas vid en räddningsoperation. En chef för en bidragsgivande organisation uttrycker det som att det utgick en "tydlig politisk signal" om att uppdraget var att säkerställa branschens överlevnad. Organisationerna skulle därför inte vara för byråkratiska.⁴⁵ En annan organisationschef betonar hur snabbt restriktionerna ställde allt på ända och hur hårt de kom att slå mot många i organisationens mottagarled, som även i vanliga fall lever med varierande inkomster och små marginaler.⁴⁶

Allvaret och brådskan i situationen under de första veckorna efter den 11 mars 2020 framträder tydligt både i den mejlkorrespondens mellan Kulturdepartementet och de bidragsgivande organisationerna, som vi har tagit del av under granskningen, och i de intervjuer på både lednings- och handläggarnivå som vi har genomfört.⁴⁷ Kulturrådet valde till exempel redan i mars 2020 att lätta på återrapporteringskraven i den ordinarie stödgivningen, medan Filminstitutet sköt fram sina återrapporteringsdatum så att stödmottagarna fick längre tid på sig och gjorde om vissa ordinarie stöd för att stötta de akut drabbade bioograferna. Ett annat exempel är att Konstnärsnämnden i mars 2020 beslutade att omfördela medel för internationellt utbyte och resor till ettåriga arbetsstipendier inom samtliga konstområden. I praktiken innebar det att även de ordinarie stöden kom att bli ett slags krisstöd.⁴⁸

⁴⁵ Intervju med företrädare för Filminstitutet, 2021-05-10.

⁴⁶ Intervju med företrädare för Konstnärsnämnden, 2021-05-11.

⁴⁷ Mejlkorrespondens mellan Kulturdepartementet och de bidragsgivande organisationerna, inkom till Riksrevisionen 2021-06-01.

⁴⁸ Kulturrådet, "Kulturrådets årsredovisning 2020", 2021, s. 33. Filminstitutet, *Årsredovisning för Stiftelsen Svenska Filminstitutet Räkenskapsåret 2020*, 2021, s. 4. Intervju med företrädare för Filminstitutet, 2021-05-10. Konstnärsnämnden, *Konstnärsnämnden årsredovisning 2020*, 2021, s. 8.

2.2.1 Informationsinhämtning om uppkomna behov

I takt med att pandemins konsekvenser för idrotten och kulturen blev uppenbara uppstod ett antal grundläggande frågor som behövde besvaras så snabbt som möjligt. En första kategori av frågor handlade om behov. För att kunna utforma och dimensionera stöd behövde regeringen snabbt få in information om var behoven fanns, hur omfattande de var och hur stöd skulle behöva utformas för att nå ut så snabbt och träffsäkert som möjligt.

För att få in den här informationen beskriver Kulturdepartementet att de kontaktade de centrala bidragsgivande myndigheterna inom kulturområdet, Kulturrådet och Konstnärsnämnden, samt Filminstitutet och Författarfonden. Motsvarande kontakt angående idrottsområdet togs också med Riksidrottsförbundet. Kulturdepartementet initierade samtidigt dialoger med intresseorganisationer och andra företrädare för de berörda sektorerna för att få en så bred lägesbild som möjligt.⁴⁹

2.2.2 Analys av stödets rättsliga grunder och organisatoriska former

En andra kategori av frågor handlade om stödets utformning. Behoven hos idrottens och kulturens verksamhet var mycket omfattande men också varierande. Vissa verksamheter led svår ekonomisk skada redan under pandemins första veckor, medan andra främst såg risker på sikt. Vissa verksamheter klarade sig hyfsat tack vare en viss ekonomisk buffert eller möjligheter att snabbt ställa om verksamheten. Andra, såväl enskilda individer som företag och föreningar, fann sig nästan omedelbart stående vid ruinens brant.⁵⁰

För att kunna nå ut med träffsäkra och vältajmade stöd behövde Kulturdepartementet snabbt analysera den inkomna informationen om behov. Det var nödvändigt för att departementet skulle kunna ta fram tillräckliga underlag för de budgetändringspropositioner som riksdagen behövde kunna fatta beslut om för att möjliggöra stödgivningen. Samtidigt behövde departementet analysera hur de enskilda stöden skulle beslutas och betalas ut. Genom vilka organisationer och på vilken rättslig grund? Kunde de befintliga förordningarna för stöd till

⁴⁹ Intervju med företrädare för Kulturdepartementet, 2021-05-31. Mejlkorrespondens mellan Kulturdepartementet och de bidragsgivande organisationerna, inkom till Riksrevisionen 2021-06-01.

⁵⁰ Riksidrottsförbundet, *Ett år med corona – maj 2021*, 2021, s. 7f. Myndigheten för kulturanalys, *Ett år med pandemin. Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet*, 2021, s. 69. SOU 2021:77, kap. 2.

kulturverksamheter, konstnärer, film och idrott användas med hjälp av en anslagsprecisering i regleringsbrev eller behövdes det någon ny reglering?

Frågan om vilka organisationer som skulle få i uppdrag att besluta om stödet och betala ut pengarna verkar ha lösts närmast omedelbart. På idrottsidan finns det inget alternativ till Riksidrottsförbundet när staten ska fördela pengar, och valet var därför självklart. Även inom kulturområdet valde regeringen att använda den befintliga strukturen för bidragsgivning, vilket innebar att man höll fast vid den gängse ansvarsfördelningen mellan Kulturrådet som fördelar bidrag till organiserad kulturverksamhet, Konstnärsnämnden som fördelar bidrag till enskilda konstnärer och Filminstitutet som fördelar bidrag inom filmområdet. Konstnärsnämnden och Författarfonden lämnade också en gemensam skrivelse till regeringen där man redogjorde för hur restriktionerna påverkade enskilda konstnärer och där man föreslog att Författarfonden skulle få i uppdrag att fördela krisstöd till författare och litterära upphovsmän.⁵¹

2.2.3 Sex bidragsgivande organisationer

För att nå ut med de riktade stöden valde regeringen att använda sig av sex olika organisationer som även i vanliga fall fördelar bidrag inom sina respektive områden. Sammantaget fördelade organisationerna över sju miljarder kronor i riktade krisstöd till kulturen och idrotten under den granskade perioden.

Myndigheter

- Konstnärsnämnden är en statlig myndighet med uppgift att främja möjligheter för konstnärer att vidareutveckla sitt konstnärskap samt stödja nyskapande kultur.⁵² Konstnärsnämnden fördelar statligt stöd till konstnärer i form av stipendier och bidrag.
- Kulturrådet är en statlig myndighet som ger regeringen underlag för kulturpolitiska beslut och informerar om kultur och kulturpolitik. Kulturrådet fördelar statligt stöd inom kulturområdet.⁵³
- Sametinget är både en statlig myndighet med tjänstemän och ett samiskt parlament med folkvalda ledamöter. Det övergripande målet för Sametinget är att verka för en levande samisk kultur. Sametinget fördelar statligt stöd i form av bidrag till samisk kultur.⁵⁴

⁵¹ "Krisstöd för Coronarelaterat inkomstbortfall" Skrivelse från Konstnärsnämnden och Författarfonden till kultur- och demokratiministern, 2020-04-05

⁵² Förordningen (2007:1199) med instruktion för Konstnärsnämnden.

⁵³ Förordningen (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd.

⁵⁴ Förordningen (2009:1395) med instruktion för Sametinget.

Övriga organisationer

- Riksidrottsförbundet är en ideell förening med uppgift att stödja och samordna idrottsrörelsen. Riksidrottsförbundet har i uppdrag av regeringen att fördela statens stöd till idrotten.⁵⁵
- Filminstitutet är en stiftelse med uppdrag att verka för att den svenska filmpolitiken genomförs, bland annat genom att fördela statens stöd till film. Regeringen utser Filminstitutets styrelsens ordförande och samtliga övriga åtta ledamöter.⁵⁶
- Författarfonden är ett delvis författningsreglerat organ. Regeringen förordnar ordföranden och två andra ledamöter i Författarfondens styrelse som totalt består av en ordförande och tio andra ledamöter. Författarfonden har i uppdrag att fördela den statliga biblioteksersättningen, vissa statliga bidrag och stöd till enskilda upphovsmän inom ordområdet.⁵⁷

Även om samtliga organisationer är vana vid att fördela statliga bidrag innebär uppdragen att fördela krisstöd en stor förändring eftersom stöden som skulle betalas ut var betydligt större än vanligt. Exempelvis ökade Kulturrådets totala bidragssumma med 60 procent för 2020 jämfört med 2019, inklusive en tredubbling av bidraget till organisationer och företag, från 556 miljoner kronor 2019 till 1 793 miljoner kronor 2020.⁵⁸ För Filminstitutet ökade den totala summan med 99 procent för 2020 jämfört med 2019, från 430 miljoner 2019 till 855 miljoner kronor 2020.⁵⁹ Ett annat exempel är att det samlade statsanslaget till Riksidrottsförbundet ökade med 75 procent, från 1 974 miljoner 2019 till 3 474 miljoner kronor 2020.⁶⁰

⁵⁵ Förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet.

⁵⁶ Förordningen (2016:989) om statsbidrag till film.

⁵⁷ Förordningen (1962:652) om Sveriges författarfond.

⁵⁸ Kulturrådet, *Kulturrådets årsredovisning 2020*, 2021, s. 17.

⁵⁹ Uppgift från Filminstitutet via e-post, 2022-02-16.

⁶⁰ Riksidrottsförbundet, *Verksamhetsberättelse med årsredovisningar Riksidrottsförbundet 2020*, 2021, s. 78.

Tabell 1 Riktade krisstöd i form av bidrag och stipendier beslutade av regeringen under perioden 1 mars 2020 – 30 juni 2021⁶¹

Organisation	Stödtyp	Våren 2020	Hösten 2020	Våren 2021
Kulturrådet	Kompensation vid uteblivna eller uppskjutna evenemang	335 mnkr	735 mnkr	300 mnkr
Kulturrådet	Stöd till särskilda behov i kulturlivet		80 mnkr	1 444 mnkr
Konstnärsnämnden	Krisstipendier	90 mnkr	200 mnkr	454 mnkr
Riksidrottsförbundet	Stöd till idrottsföreningar och specialidrottsförbund	500 mnkr	1 000 mnkr	1 355 mnkr
Filminstitutet	Stöd	50 mnkr	625 mnkr	396 mnkr
Författarfonden	Arbetsstipendier	10 mnkr	30 mnkr	78 mnkr
Sametinget	Stöd		4 mnkr	13 mnkr

För de bidragsgivande organisationerna innebar hanteringen av uppdraget att fördela krisstöd därmed också en stor ökning av antalet ärenden.⁶² I vissa fall handlar det om en dubblering av antalet bidragsansökningar i jämförelse med ett normalt år.⁶³

2.2.4 Nya och gamla förordningar

I slutet av mars och början av april fördes täta kontakter på både lednings- och tjänstemannanivå mellan departementet och de bidragsgivande organisationerna för att hitta så snabba och träffsäkra former för stödgivningen som möjligt.

Kulturdepartementet gjorde ganska omgående bedömningen att det inte behövdes någon ny förordning för krisstödet till idrotten.⁶⁴ När det gäller statens stöd till idrotten formulerar regeringen regleringsbrev och riktlinjer, men det är

⁶¹ Uppgifterna i tabell 1 har sammanställts av de sex bidragsgivande organisationerna på Riksrevisionens begäran. Tabellens syfte är att ge en översiktlig bild av de riktade krisstödens storlek och fördelning över tid. Indelningen i tre tidsperioder – Våren 2020 (1 mars–30 juni), hösten 2020 (1 juli–31 december), våren 2021 (1 januari–30 juni) – har gjorts av Riksrevisionen.

⁶² Se bilaga 2 för en sammanställning av antal sökande och antal beviljade bidrag per sökorgång och bidragsgivande organisationer från våren 2020 till och med våren 2021.

⁶³ Kulturrådet, *Kulturrådets årsredovisning 2020, 2021*, s. 18. Sveriges författarfond, *Verksamhetsberättelse för år 2020, 2021*, s. 5.

⁶⁴ Intervju med företrädare för Kulturdepartementet, 2021-05-31.

Riksidrottsförbundet som beslutar hur pengarna ska fördelas inom ramen för dessa villkor.⁶⁵

På kultursidan var det svårare. Det stora och omedelbara behovet, för i stort sett samtliga aktörer inom kulturlivet, handlade om att kompensera för det plötsliga, och i många fall totala, intäktsbortfall som pandemirestriktionerna hade lett till. Efter en analys av förordningen (2012:517) om statsbidrag till kulturella ändamål och förordningen (2016:989) om statsbidrag till film konstaterade regeringen, i samråd med Kulturrådet och Filminstitutet, att det fanns ett behov av att ta fram en särskild, tidsbegränsad förordning för stöd till inställda evenemang.⁶⁶

Att ta fram en förordning om statsstöd är en relativt komplicerad process som i vanliga fall kan ta lång tid, delvis på grund av att det behövs ett särskilt godkännande av statsstöd från EU-kommissionen.⁶⁷ I det här fallet kunde en ny förordning dock tas fram på förhållandevis kort tid. Den 22 april lämnade EU-kommissionen sitt godkännande och den 23 april kunde regeringen utfärda förordningen (2020:246) om statligt stöd för kulturevenemang som har ställts in eller skjutits upp med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19. Med stöd av den nya förordningen kunde både Kulturrådet och Filminstitutet lämna stöd för intäktsbortfall till arrangörer av kulturevenemang som ställts in eller skjutits upp på grund av pandemin, och till konstnärligt verksamma aktörer som skulle ha medverkat i evenemanget.⁶⁸ Till följd av EU:s regler om statsstöd begränsades stödet till högst 75 procent av intäktsbortfall eller merkostnader upp till 1 miljon kronor och högst 50 procent av intäktsbortfall eller merkostnader över 1 miljon kronor. Stödet till en arrangör fick högst uppgå till 10 miljoner kronor.⁶⁹

För det stöd som skulle fördelas till konstnärer genom Konstnärsnämnden och Författarfonden bedömde regeringen att den befintliga förordningen (2019:1269) om statsbidrag till konstnärer kunde användas. Den 23 april fattade regeringen beslut om ändring av regleringsbrevet för 2020 avseende Konstnärsnämnden. I anslagsvillkoret angavs att stödet skulle användas enligt förordningen (2019:1269) om statsbidrag till konstnärer och att medlen ”ska användas till att kompensera för intäktsbortfall till följd av effekter av det nya coronaviruset som orsakar sjukdomen

⁶⁵ Regleringsbrevet preciserar bidragets anslagsposter och särskilda villkor och ställs rent tekniskt till Kammarkollegiet som disponerar anslaget.

⁶⁶ Intervju med företrädare för Kulturdepartementet, 2021-05-31.

⁶⁷ Intervju med företrädare för Kulturdepartementet, 2021-05-31.

⁶⁸ 5 och 6 §§ förordningen (2020:246) om statligt stöd för kulturevenemang som har ställts in eller skjutits upp med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.

⁶⁹ 7 och 8 §§ förordningen (2020:246) om statligt stöd för kulturevenemang som har ställts in eller skjutits upp med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.

covid-19”.⁷⁰ Samma formulering om intäktsbortfall fanns med i det regleringsbrev som reglerade den del av stödet som skulle kanaliseras via Författarfonden.⁷¹

I början av hösten 2020 presenterades flera större statliga insatser för kulturen i en andra stödomgång. Denna gång hade stödet ett bredare syfte, nämligen att både kompensera för de ekonomiska konsekvenserna som pandemin inneburit för kulturlivet och hjälpa kulturlivet att starta upp igen.⁷²

De nya medlen skulle fördelas utifrån erfarenheterna av de stöd som hade delats ut under våren och sommaren 2020 samt med utgångspunkt i kulturlivets situation. Under den första omgången krisstöd till fria kulturskapare och arrangörer i april beviljades enbart bidrag för stöd till uppskjutna eller inställda evenemang och uppdrag, men under hösten utlystes även stöd till så kallade särskilda behov i kulturlivet och andra stöd med anledning av pandemin.

Inför den andra stödomgången under hösten 2020 gav regeringen också Sametinget i uppdrag att fördela bidrag till samisk kultur i syfte att mildra de negativa ekonomiska konsekvenserna av pandemin. Villkoren för Sametingets bidragsfördelning har formulerats i myndighetens regleringsbrev.⁷³

I december 2020 meddelade regeringen hur krisstödet till kulturen skulle fördelas under 2021. Även denna gång fördelades medlen mellan de bidragsgivande myndigheterna, och liksom vid den andra stödomgången under hösten var detta stöd utformat utifrån erfarenheterna från de tidigare stödomgångarna. Medlen var avsedda att användas både som direkta krisstöd för förlorade intäkter och till stimulans för produktion.⁷⁴

I slutet av januari 2021, och sedan även i april 2021, aviserades ytterligare medel till kulturen i en tredje stödomgång.⁷⁵ Regeringen motiverade förslagen med att de ökade restriktionerna hade försämrat de ekonomiska förutsättningarna för kulturverksamheter och kulturskapare jämfört med vad som tidigare hade förutsetts.⁷⁶

⁷⁰ Regeringsbeslut Ku2020/00609.

⁷¹ Regeringsbeslut Ku2020/00608.

⁷² Prop. 2020/21:1.

⁷³ Regeringsbeslut Ku2020/01931.

⁷⁴ Se t.ex. regeringsbeslut Ku2021/00966.

⁷⁵ Prop. 2020/21:84.

⁷⁶ Myndigheten för kulturanalys, *Ett år med pandemin. Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet*, 2021, s. 121.

2.2.5 Stöd för intäktsbortfall blev både en möjlighet och ett problem

I våra intervjuer med företrädare för Kulturrådet och Filminstitutet har det framkommit att de har uppfattat den nya förordningen om stöd för intäktsbortfall som ett viktigt och användbart verktyg i stödgivningen under våren 2020. Förordningen omfattade inledningsvis perioden 11 mars till 31 maj 2020 och för den perioden fanns det goda förutsättningar för de allra flesta sökande inom Kulturrådets och Filminstitutets mottagarled att ta fram tillräckliga underlag för att uppfylla kriterierna för att få stöd.⁷⁷

För stödgivningen inom filmområdet var utformningen av förordningen samtidigt inte okomplicerad. För det första innebar taket på 10 miljoner kronor att de stora aktörerna inom filmbranschen inte kunde ta del av en särskilt stor del av stödet. För det andra fortsatte många biografer att hålla öppet trots kraftigt minskade intäkter, vilket innebar att ordalydelsen ”ställts in eller skjutits upp” blev problematisk.⁷⁸

För Konstnärsnämnden kom skrivningen i regleringsbrevet om att stödet skulle användas för att kompensera för intäktsbortfall att försämra stödets träffsäkerhet. Enligt företrädare för Konstnärsnämnden framförde myndigheten tidigt i sina kontakter med Kulturdepartementet uppfattningen att ett krav på styrka intäktsbortfall skulle göra det svårt för många konstnärer att kunna få stöd, trots stora behov.⁷⁹ Konstnärsnämnden är regeringens expertmyndighet när det gäller konstnärers ekonomiska och sociala villkor. För de som arbetar vid myndigheten är det ett välkänt faktum att muntliga avtal fortfarande är vanliga inom stora delar av konstvärlden, till och med när beställaren är en myndighet eller annan offentlig aktör.⁸⁰

Konstnärsnämnden framförde därför i ett tidigt skede av dialogen med Kulturdepartementet att stödet inte borde villkoras av intäktsbortfall, men det fick man inte gehör för. Både Konstnärsnämnden och Författarfonden ansåg att det hade varit bättre att styra mer generellt mot ekonomiska konsekvenser i stället för

⁷⁷ Intervju med företrädare för Kulturrådet, 2021-10-08, och med företrädare för Filminstitutet, 2021-11-15.

⁷⁸ Uppgift från Filminstitutet via e-post, 2022-02-16.

⁷⁹ Intervju med företrädare för Konstnärsnämnden 2021-05-12 och 2021-10-15. ”Krisstöd för Coronarelaterat intäktsbortfall”, Skrivelse från Konstnärsnämnden och Författarfonden till regeringen, 2020-04-05.

⁸⁰ Intervju med företrädare för Konstnärsnämnden 2021-05-14. Se också SOU 2018:23, kap. 7.

att snäva in stödet till inkomstbortfall.⁸¹ Kunskapen om konstnärernas villkor fanns alltså, men användes inte fullt ut under den första stödomgången. Enligt företrädare för Konstnärsnämnden berodde det främst på att ingen i det skedet kunde föreställa sig hur lång och omfattande pandemin skulle bli.⁸²

Kravet på att kunna styrka intäktsbortfall togs bort inför den andra stödomgången hos Konstnärsnämnden och Författarfonden som beslutades genom en ändring i regleringsbrevet den 25 juni 2020. Den nya skrivningen var mer öppen; medlen skulle användas för att stödja konstnärer med anledning av de ekonomiska konsekvenser som covid-19 medför.⁸³

2.3 Riktlinjerna för stöden har verksamhetsanpassats

För att de bidragsgivande organisationerna skulle kunna genomföra utbetalningen av de riktade stöden behövde varje organisation snabbt ta fram riktlinjer för stödgivningen. Dessa riktlinjer behövde utgå från skrivningarna i de förordningar och regleringsbrev som låg till grund för respektive stöd, men de behövde också utformas betydligt mer precist i relation till ett antal grundläggande frågor: Vilka mottagare skulle vara behöriga att söka stöden? Vilka kriterier skulle de sökande behöva uppfylla för att få stöd? Hur skulle de sökande styrka att de var behöriga och uppfyllde kriterierna? I vilken form skulle stöden betalas ut, som bidrag eller som stipendium och som andel av sökt belopp eller i förbestämda summor? Och hur skulle en eventuell prioritering göras mellan olika sökande om det sammanlagda sökta beloppet översteg den summa som den utbetalande organisationen hade att betala ut?

2.3.1 Organisationernas vägval påverkades av både deras ordinarie stödgivning och deras branschkunskap

Utgångspunkten för samtliga bidragsgivande organisationer i den första stödomgången var att stöden skulle lindra pandemins ekonomiska konsekvenser genom att täcka intäktsbortfall. I den närmare utformningen av riktlinjerna för stöden valde organisationerna olika vägar beroende både på hur organisationens ordinarie stödgivning brukar se ut och på vilken kunskap som fanns om de potentiella sökande och deras behov.

⁸¹ Intervju med företrädare för Konstnärsnämnden 2021-05-14 och 2021-10-15. Intervju med företrädare för Författarfonden 2021-05-11. "Krisstöd för Coronarelaterat inkomstbortfall", Skrivelse från Konstnärsnämnden och Författarfonden till regeringen, 2020-04-05.

⁸² Intervju med företrädare för Konstnärsnämnden 2021-05-12 och 2021-10-15.

⁸³ Regeringsbeslut Ku2020/02035 (delvis).

Gemensamt för samtliga organisationers riktlinjer var att de ställde krav på att de sökande skulle styrka sitt intäktsbortfall med skriftliga underlag. Hur detta underlag behövde se ut varierade mellan de olika stödformerna. Exempelvis valde Filminstitutet att utgå från Bioguidens publikstatistik för 2018 och 2019 i beräkningen av intäktsbortfallet för olika biografier.⁸⁴ Konstnärsnämnden accepterade allt från skriftliga kontrakt till skärmdumpar av sms,⁸⁵ medan Kulturrådet och Riksidrottsförbundet ställde krav på ekonomiska underlag av mer traditionell natur såsom årsredovisningar med bokslut.⁸⁶

I de principer för stödgivningen som Riksidrottsstyrelsen antog i april 2020 framgår det att endast föreningar och förbund som ingår i Riksidrottsförbundet kunde söka de riktade stöden till idrotten.⁸⁷ Idrottens mottagarled var därmed både precist definierat och välkänt för den bidragsgivande organisationen. Även Filminstitutet kunde utforma sina riktlinjer utifrån en god kännedom om mottagarna. Filminstitutet fördelar stöd till bland annat biografägare, distributörer, filmfestivaler och produktionsbolag, och eftersom antalet aktörer inom respektive kategori är relativt begränsat, och nästan alla är beroende av Filminstitutets ordinarie stödgivning, kunde Filminstitutet göra en god prognos av hur söktrycket skulle komma att se ut.⁸⁸ Författarfonden upplevde ett klart större söktryck än vanligt, men fonden upplevde inte att stödet söktes av några andra yrkeskategorier än de som normalt ryms inom Författarfondens ansvarsområde.⁸⁹

För Kulturrådet och Konstnärsnämnden var det betydligt svårare att förutse både hur många som skulle komma att söka för intäktsbortfall och vilka som skulle söka. Kulturrådet fördelar bidrag till bland annat föreningar och företag, och under de inledande stödomgångarna utgjordes mer än hälften av de sökande av organisationer som aldrig tidigare sökt stöd hos Kulturrådet. Det har ställt stora krav på Kulturrådets kommunikationsarbete, både i form av information via myndighetens webbsida och andra kanaler och i form av kontakter med sökande.⁹⁰

⁸⁴ Intervju med företrädare för Filminstitutet, 2021-11-15.

⁸⁵ Intervju med företrädare för Konstnärsnämnden, 2021-10-15.

⁸⁶ Intervju med företrädare för Kulturrådet, 2021-10-08, och Riksidrottsförbundet, 2021-10-13.

⁸⁷ Riksidrottsförbundet, *Redovisning till regeringen 2020 kompensationsstöd*, 2021, s. 20. Avgränsningen är i linje med 2 och 6 § förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet. Enligt förordningen får statsbidrag beviljas föreningar och förbund som är anknutna till Sveriges Riksidrottsförbund. Det ska vara organisationer som på central, regional eller lokal nivå arbetar med idrottsverksamhet.

⁸⁸ Intervju med företrädare för Filminstitutet, 2021-11-12 och 2021-11-15.

⁸⁹ Intervju med företrädare för Författarfonden, 2021-05-11.

⁹⁰ Intervju med företrädare för Kulturrådet, 2021-05-26 och 2021-10-08.

Hos Konstnärsnämnden fanns det en oro för att kravet på styrkta intäktsbortfall skulle innebära att många konstnärer som i vanliga fall brukar söka stöd hos myndigheten skulle bli exkluderade. Det visade sig att den oron var befogad och, vilket myndigheten inte riktigt hade räknat med, att stödet kom att sökas av yrkeskategorier som i vanliga fall inte brukar söka hos Konstnärsnämnden, exempelvis bröllopsfotografer.⁹¹

Den nya förordningen om intäktsbortfall angav tydligt vilka kompensationsnivåer som skulle gälla för intäktsbortfall, vilket innebar att Kulturrådet och Filminstitutet inte behövde fatta några aktiva beslut om begränsade bidragsnivåer i den första stödomgången.⁹² Filminstitutet tog fram schabloner som var baserade på intäktsjämförelser och kostnadskalkyler för att beräkna bidragsnivåer till de olika stödmottagarna.⁹³

Konstnärsnämnden och Författarfonden delar i sin ordinarie stödgivning ut skattefria stipendier och det valde man att göra även när det gäller krisstöden. I den första stödomgången valde Konstnärsnämnden att på förhand dela in stödet i tre olika nivåer: 15 000 kronor, 30 000 kronor och 50 000 kronor, och de sökande fick själva välja nivå och verifiera intäktsbortfall upp till den sökta summan.⁹⁴ Författarfonden valde att inte utlysa stipendier till på förhand fastställda belopp, men öppnade i sina riktlinjer för att beloppsnivåerna sannolikt skulle komma att schabloniseras.⁹⁵

Riksidrottsförbundet valde att dela stödet i två delar, där Riksidrottsförbundet fördelade ett direktstöd för intäktsbortfall till idrottsföreningar medan de 72 specialidrottsförbunden fördelade resterande stöd till sina egna verksamheter inklusive specialdistriktsidrottsförbund, större evenemang och seriespel.⁹⁶

För stödet till idrottsföreningarna utvecklade Riksidrottsförbundet en fördelningsmodell som var kopplad till intäktsbortfall och omsättning, där det minsta utfallet kunde bli 25 procent av sökt belopp och det maximala 60 procent. För att särskilt stärka idrottsföreningar med barn- och ungdomsverksamhet, gavs ytterligare 5 procent av det sökta beloppet (dock maximalt 60 procent) till föreningar som tidigare år erhållit statligt stöd för lokala aktiviteter (LOK-stöd). Det

⁹¹ Intervju med företrädare för Konstnärsnämnden, 2021-10-15.

⁹² Intervju med företrädare för Kulturrådet, 2021-10-08, och företrädare för Filminstitutet, 2021-11-15.

⁹³ Uppgift från Filminstitutet via e-post, 2022-02-16.

⁹⁴ Konstnärsnämnden, Styrelsebeslut, 2020-04-27, KN 2020/3167.

⁹⁵ Sveriges författarfond, *Information om stipendier för intäktsbortfall våren 2020*, 2020.

⁹⁶ Intervju med företrädare för Riksidrottsförbundet 2021-05-18 och 2021-05-19.

senare gällde nästan alla föreningar då nio av tio föreningar som sökte kompensationsstöd även sökt LOK-stöd tidigare år.⁹⁷

För de största evenemangen och seriespelen som redovisades samlat av specialidrottsförbunden ansåg Riksidrottsförbundet att omsättningsmodellen för idrottsföreningar inte skulle fungera. Riksidrottsstyrelsen beslutade därför att evenemang och seriespel skulle kompenseras med 43 procent av den beräknade förlusten.⁹⁸

Under 2020 gick 42 procent av det totala krisstödet till idrotten till idrottsföreningarna via Riksidrottsförbundet. En lika stor andel, 42 procent, gick till intäktsbortfall för seriespel i nio olika idrotter, framför allt ishockeyns och fotbollens seriespel för herrar. Vidare gick 9 procent av stödet till föreningsdrivna evenemang inom 14 olika idrotter, exempelvis stora ungdomscuper och motionslopp. Resterande 7 procent gick till stöd för egen verksamhet hos 41 specialidrottsförbund och 31 specialdistriktsidrottsförbund.⁹⁹

2.4 Utformningen har påverkat stödets träffsäkerhet

Det har publicerats ett antal uppföljningar av de riktade krisstöden till idrotten och kulturen.¹⁰⁰ Det framgår av dessa uppföljningar att det är svårt att utvärdera effekterna av krisstöden. Svårigheterna handlar både om att det är för tidigt och om att det är svårt att isolera effekterna av de riktade stöden från de generella stöden. Det är också svårt att isolera effekterna av de statliga stöden från andra, exempelvis kommunala, stöd.¹⁰¹

Vissa iakttagelser när det gäller stödets träffsäkerhet har dock redan kunnat göras. De riktade krisstöden har hittills nått ut till ett stort antal verksamheter inom idrotten och kulturen. Spännvidden bland de aktörer som tagit del av stöden är stor; det handlar om allt från små idrottsföreningar och yrkesverksamma

⁹⁷ Riksidrottsförbundet, *Redovisning till regeringen 2020 kompensationsstöd*, 2021, bilaga 4.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Intervju med företrädare för Riksidrottsförbundet 2021-05-18.

¹⁰⁰ Se till exempel Myndigheten för kulturanalys, *En översyn av pandemins effekter inom kulturområdet*, 2021. Myndigheten för kulturanalys, *Ett år med pandemin. Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet*, 2021. Riksidrottsförbundet, *Ett år med corona – maj 2021*, 2021. Kulturrådet, *Uppföljning av krisstöd*, 2021. Kulturanalys Norden, *Covid-19-pandemiens effekter på kultursektorn i de nordiske landene*, 2021. Konstnärsnämnden, *Konstnärsnämndens krisstipendier till konstnärer 2020, 2021*.

¹⁰¹ Riksidrottsförbundet, *Ett år med corona – maj 2021*, 2021. Myndigheten för kulturanalys, *Ett år med pandemin. Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet*, 2021.

konstnärer till enskilda firmor och stora aktiebolag inom kulturområdet.¹⁰² Kulturrådets uppföljning visar att ansökningar från hela landet har beviljats, och även om det är för tidigt att bedöma vilka effekter stöden har fått visar flera uppföljningar att de riktade stöden i vissa fall varit avgörande för verksamheternas överlevnad. Samtidigt har en del av de som sökt stöd inte fått något stöd alls och för många sökande har stödet inte täckt hela intäktsbortfallet.¹⁰³

2.4.1 Det har varit svårt för sökande inom vissa delar av kulturområdet att förstå vart man ska vända sig

En del av de problem som uppmärksammats i de uppföljningar som gjorts, handlar om hur stöden utformats och hur de förhåller sig till andra stöd. Enligt en uppföljning av Myndigheten för kulturanalys har kommunikationen om hur olika krisstöd förhåller sig till varandra inte fungerat på ett tillfredsställande sätt.¹⁰⁴ Det har varit svårt för sökande att se skillnad på stöden inom kulturen. För många sökande inom kulturområdet var det första gången som de sökte statligt stöd för sin verksamhet och uppdelningen mellan Kulturrådets och Konstnärsnämndens uppdrag har helt enkelt inte varit känd för dessa sökande. Det har också varit svårt för sökande att förstå relationen mellan de riktade stöden från Kulturrådet och Konstnärsnämnden och de generella stöden som har utgått från Skatteverket och Tillväxtverket.¹⁰⁵ Svårigheten består, enligt uppgift från Konstnärsnämnden, i att många konstnärer verkar som både fysisk person och juridisk person. Detta faktum har skapat svårigheter för den enskilde att förstå gränsdragningarna.¹⁰⁶

Utmaningarna när det gäller gränsdragning har sett olika ut för olika stöd och för olika bidragsgivande organisationer. På kulturområdet har det i stor utsträckning handlat om att försöka definiera målgrupper och riktlinjer så att stödets träffsäkerhet ska bli så god som möjligt. Det har inneburit att svåra frågor om var kulturens gränser egentligen går har behövt ställas. Det har också lett till att vissa organisationer har dragit skarpa linjer när det gäller vilken typ av verksamhet som avses, och då också vad som inte avses, exempelvis indirekta intäkter i samband med kulturevenemang, till exempel försäljning av mat och dryck.¹⁰⁷

¹⁰² Myndigheten för kulturanalys, *Ett år med pandemin. Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet*, 2021. Riksidrottsförbundet, *Ett år med corona – maj 2021*, 2021. Kulturrådet, *Uppföljning av krisstöd*, 2021.

¹⁰³ Kulturrådet, *Uppföljning av krisstöd*, 2021.

¹⁰⁴ Myndigheten för kulturanalys, *Ett år med pandemin. Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet*, 2021, s. 15.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Uppgift från Konstnärsnämnden via e-post, 2022-02-16.

¹⁰⁷ Intervju med företrädare för Kulturrådet, 2021-10-08.

2.4.2 Idrottens utmaningar har handlat om att hitta en balans mellan olika behov och förutsättningar

I jämförelse med delar av kulturområdet tycks idrotten ha haft det enklare när det gäller frågan om gränsdragning. Alla föreningar som är knutna till Riksidrottsförbundet anses definitionsmässigt hålla på med idrott även om de söker pengar för intäktsbortfall som är kopplade till exempelvis marknader eller andra aktiviteter som inte i sig själva utgör idrottsevenemang men som utgör viktiga intäktskällor för föreningarna. Idrotten har också haft ett försteg genom att den har kunnat formulera principerna för fördelningen av stöd helt på egen hand.

Idrottens utmaningar när det gäller utformningen av stöden har i stället handlat om att hitta en balans mellan idrottsrörelsens olika behov och förutsättningar, kanske framför allt mellan elitidrott och breddidrott, men också mellan olika idrotter och mellan mäns och kvinnors idrottande.

Riksidrottsförbundet har noterat att den administrativa kapaciteten hos landets idrottsföreningar är varierande och i många fall betydligt svagare än vad man har trott.¹⁰⁸ Föreningar med svag administrativ förmåga har haft svårt att fylla i ansökningsblanketterna och ta fram de underlag som har krävts. Enligt de handläggare som har arbetat med krisstöden finns det systematiska skillnader i administrativ förmåga mellan olika idrotter. Det uppges också ha funnits skillnader mellan föreningar från socioekonomiskt starka områden jämfört med föreningar från socioekonomiskt svaga områden, där den senare kategorin uppfattas ha haft det svårare att söka till följd av bristande administrativ förmåga.¹⁰⁹

Idrotten är en ojämlig värld när det gäller ekonomiska förutsättningar. Intäkterna inom framför allt herrfotbollen och herrishockeyn är mångdubbelt större än inom andra idrottsverksamheter. Det har också inneburit att intäktsbortfallen inom herrfotbollen och herrishockeyn har varit väldigt stora under pandemin. Med den raka ersättningsmodell som Riksidrottsförbundet beslutade om för seriespel och större evenemang har en stor del av krisstödet till idrotten gått direkt till fotbollens

¹⁰⁸ Intervju med företrädare för Riksidrottsförbundet 2021-05-18 och 2021-10-13.

¹⁰⁹ Intervju med företrädare för Riksidrottsförbundet 2021-10-13.

och ishockeyns elitföreningar.¹¹⁰ Nästan allt detta stöd har gått till herridrott.¹¹¹ I flera fall har bortfallets andel av de totala intäkterna dock varit betydligt större inom damidrotten, där sponsorintäkter vanligen har stor betydelse medan tv-intäkter och publikintäkter är mer blygsamma. Enligt de principer som Riksidrottsförbundet ställde upp för sin stödgivning skulle förlorade sponsorintäkter emellertid inte kompenseras med de statliga medlen, vilket fick stora konsekvenser för föreningar som bedriver damelitverksamhet.¹¹²

I samband med utformningen av stödvillkoren under hösten 2020 förtydligade regeringen att pengarna skulle gå till att mildra negativa ekonomiska konsekvenser av covid-19, underlätta uppstart och bidra till en jämställd och jämlik idrottsverksamhet.¹¹³ Med anledning av denna ändring i regleringsbrevet införde Riksidrottsförbundet en ny skrivning i riktlinjerna för stödet till specialidrottsföreningar och idrottsföreningar: "Stödet ska i övrigt inte förstärka tidigare ojämställdheter inom idrotten."¹¹⁴ Både Svenska Fotbollförbundet och Svenska Ishockeyförbundet beslutade i november 2020 att fördela något mer pengar till sina damelitföreningar än det belopp som de hade fått från Riksidrottsförbundet.¹¹⁵ Omfördelningen inom fotbollen och ishockeyn var, enligt uppgift från Riksidrottsförbundet ett resultat av deras samtal med Svenska Fotbollförbundet och Svenska Ishockeyförbundet.¹¹⁶

Det har funnits en diskussion om elitföreningar inom olika idrotter som har fortsatt att köpa spelare trots att de samtidigt har mottagit statligt krisstöd. Regeringen har noterat detta och tagit upp frågan i samtal med Riksidrottsförbundet.¹¹⁷ Med anledning av denna diskussion förde Riksidrottsförbundet in en ny skrivning i sina principer för fördelningen av det

¹¹⁰ Av de sammanlagt 327 miljoner kronor som fördelades till elitföreningar för intäktsbortfall vid seriespel under hösten 2020 gick 183 miljoner (56 procent) till ishockey och 97 miljoner (21 procent) till fotboll. Av de resterande 47 miljonerna gick drygt hälften till handboll, medan innebandy, bandy, basket, motorcykel, volleyboll och bordtennis delade på 21 miljoner kronor. Riksidrottsförbundet, *Kompensationsstöd Hösten 2020 – serieverksamhet*, 2020. Under våren 2020 gick 88 procent av det samlade stödet för seriespel till ishockey (83 miljoner kronor) och fotboll (76 miljoner kronor). Riksidrottsförbundet, *Riksidrottsstyrelsens beslut om kompensationsstöd*, 2020.

¹¹¹ Se t.ex. Dagens Nyheter, "Kritik mot RF-fördelning till fotbollsklubbar – 97 procent till herrarna", 2020-06-24.

¹¹² Riksidrottsförbundet, *Redovisning till regeringen 2020 kompensationsstöd*, 2021, s. 9ff.

¹¹³ Regeringsbeslut Ku2020/02035.

¹¹⁴ Riksidrottsförbundet, *Redovisning till regeringen 2020 kompensationsstöd*, 2021, s. 10.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Uppgift från Riksidrottsförbundet via e-post, 2022-02-16.

¹¹⁷ SVT, "Amanda Lind om idrottens krispaket: 'Ska inte vara en bonus att värva dyra spelare för'", 2020-10-02.

ekonomiska stödet under hösten 2020: ”Det är angeläget att bidrag framför allt ges till ansvarstagande föreningar och förbund som förtjänstfullt verkat för att begränsa de ekonomiska skadeverkningarna och arbetat för att långsiktigt säkra sin överlevnad. Det handlar om att föreningar under tiden för pandemin ska ha undvikit större investeringar, ex köp av spelare som belastar föreningens ekonomi, idkat kostnadskontroll och allmänt jobbat med en scenarioplanering med lång tidshorisont.”¹¹⁸

Riksrevisionen har inte kunnat fastställa om de förändrade skrivningarna när det gäller jämställdhet, jämlikhet och ansvarstagande har lett till några mer konkreta ändringar när det gäller det ekonomiska stöd som Riksidrottsförbundet har fördelat till specialidrottsförbunden för att täcka intäktsbortfall vid seriespel. Däremot har viss omfördelning av krisstöden skett inom ishockeyns och fotbollens specialförbund efter regeringens ändrade skrivningar och efter samtal med Riksidrottsförbundet.

2.5 Lärdomar har lett till justeringar av vissa stöd

I samband med uppdraget att fördela stöd fick samtliga bidragsgivande organisationer också uppdraget att inkomma med uppföljningar av stöden till regeringen.¹¹⁹ Utifrån uppföljningarna och annan information gjorde regeringen vissa justeringar inför den andra stödomgången.

Enligt Myndigheten för kulturanalys har de riktade stöden till kulturområdet ökat i träffsäkerhet över tid. Stöden har gradvis träffat allt fler aktörer och verksamhetsgenrer på kulturområdet, i såväl offentlig som privat och ideell regi. Kulturanalys menar att åtgärderna inledningsvis präglades av en viss brist på förståelse för kulturområdets komplexitet. Kulturanalys konstaterar också att fokus gradvis har förskjutits från kortsiktiga och mer akuta insatser till åtgärder som syftar till kulturverksamheternas långsiktiga överlevnad.¹²⁰

En viktig förändring var införandet av så kallade stöd till särskilda behov inom kulturområdet.¹²¹ Denna stödform gjorde det möjligt för Kulturrådet att lämna stöd både med hjälp av den nya förordningen om stöd till intäktsbortfall, vars tidsbegränsning nu uppdaterades, och med hjälp av de vanliga förordningarna för

¹¹⁸ Riksidrottsförbundet, *Redovisning till regeringen 2020 kompensationsstöd*, 2021, s. 22.

¹¹⁹ Även andra aktörer såsom Myndigheten för kulturanalys och Centrum för idrottsforskning fick uppdrag att följa upp krisstöden. Regeringsbeslut Fi2020/02593, Ku2021/00248 och Ku2020/02624.

¹²⁰ Myndigheten för kulturanalys, *Ett år med pandemin. Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet*, 2021, s. 15f.

¹²¹ Kulturrådet, *Uppföljning av krisstöd*, 2021, s. 5 och 31ff.

stöd till kulturlivet. Regeringen tog också bort formuleringen om stöd till intäktsbortfall i det nya regleringsbrevet till Konstnärsnämnden. Sammantaget innebar detta att de bidragsgivande organisationerna inom kulturområdet kunde utforma stöd med högre träffsäkerhet än under den första stödomgången, särskilt på konstnärsområdet.¹²² Det var också en naturlig anpassning till att allt färre aktörer inom kulturområdet med tiden kunde styrka intäktsbortfall från planerade men inställda evenemang samtidigt som de ekonomiska behoven i samtliga branscher bara växte.

En annan förändring inför den andra stödomgången var att Sametinget fick i uppdrag att fördela medel till utövare av samisk kultur. Bakgrunden till denna förändring var att Sametinget hade uppmärksammat att det stöd som kanaliserades via Kulturrådet och Konstnärsnämnden inte hade nått samiska kulturutövare trots att även dessa hade påverkats negativt av pandemin.¹²³ Sametinget gick därför in med en hemställan till regeringen i augusti 2020 om att få i uppdrag att fördela stöd,¹²⁴ vilket regeringen hörsammade i de följande stödomgångarna genom ändringar i Sametingets regleringsbrev.¹²⁵

¹²² Myndigheten för kulturanalys, *Ett år med pandemin. Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet*, 2021, s. 157f. Kulturrådet, *Uppföljning av krisstöd*, 2021, s. 21f.

¹²³ Intervju med företrädare för Sametinget, 2021-05-17.

¹²⁴ Sametinget, "Hemställan om stöd till samisk kultur och idrott med anledning av coronapandemin", 2020.

¹²⁵ Regeringsbeslut Ku2020/02035.

3 Bidragsgivning under tidspress

I det här kapitlet tittar vi närmare på de bidragsgivande organisationernas arbete med att fördela de riktade krisstöden till idrottens och kulturens verksamheter. Den fråga vi ställer är om de bidragsgivande organisationerna har fördelat bidragen på ett effektivt sätt.

I vår analys har vi utgått från följande bedömningsgrunder:

- För att stöden ska vara *vältaimade*, det vill säga nå mottagarna i tid, behöver de bidragsgivande organisationerna i en brådskande situation fördela stöden tillräckligt snabbt.
- För att stöden ska vara *träffsäkra*, det vill säga nå rätt målgrupper och avsedda ändamål, behöver stöden fördelas till de målgrupper och ändamål som avsetts.
- För att bidragsgivningen ska vara *transparent* behöver det vara tydligt för målgrupperna, och för andra, hur stöden fungerar och hur den bidragsgivande organisationen bedömer olika ansökningar.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

Granskningen visar att de bidragsgivande organisationernas arbete med att fördela de riktade stöden har varit svårt på flera olika sätt. Det har genomgående varit en stark tidspress, även under de senare stödomgångarna. Arbetet med krisstöden har genomförts parallellt med organisationernas ordinarie stödgivning utan att särskilt stora extra resurser för krisstödshandläggningen har kunnat utnyttjas. Arbetet har också, till följd av pandemin, i stor utsträckning genomförts av handläggare som har arbetat på distans. Trots detta har handläggningstiderna i de flesta fall kunnat hållas korta.

Stödets träffsäkerhet har bland annat påverkats av organisationernas olika förutsättningar för att nå ut till potentiella sökande. Riksidrottsförbundet, Filminstitutet, Sametinget, och i viss mån Författarfonden, har haft det förhållandevis enkelt i det här avseendet eftersom deras mottagargrupper antingen har varit precist definierade och en del av den bidragsgivande organisationen (Riksidrottsförbundet) eller förhållandevis små och välkända för den utbetalande organisationen (Filminstitutet, Sametinget och Författarfonden).

Kulturrådet och Konstnärsnämnden har ställts inför större utmaningar när det gäller träffsäkerhet eftersom deras målgrupper både har varit stora och bara delvis

kända på förhand av myndigheterna. Flera av de som sökt krisstöd inom kulturområdet har aldrig sökt bidrag tidigare, eftersom de inte har haft några sådana behov. Krisstöden har tilldelats fler fria kulturskapare än vad myndigheternas ordinarie stöd når. De nya grupperna som har sökt stöd visar på bredden av kulturskapare som har haft det svårt ekonomiskt under pandemin – även de som normalt inte brukar söka offentliga stöd har drabbats.

För att bidragsgivningen ska vara transparent behöver det vara tydligt hur ansökningarna har bedömts. Vi har gått igenom samtliga beslut om krisstöd som har fattats av Konstnärsnämnden, Kulturrådet och Riksidrottsförbundet under pandemin. Granskningen visar att det inte finns några motiveringar till utgången i enskilda ansökningsärenden i Kulturrådets och Konstnärsnämndens beslut. Detsamma gäller för Författarfonden. Riksidrottsförbundet har efter hand utvecklat standardiserade beslutsmotiveringar som har kommit att användas i kommunikationen med de sökande. Filminstitutet och Sametinget har genomgående meddelat tydliga skäl för beslut om avslag.

För att säkerställa god hushållning med statliga medel vid bidragsgivning behöver det finnas en fungerande kontrollapparat. Detta gäller även när det är viktigt att fördela bidragen så fort som möjligt. Det höga tempot och det stora antalet sökande har skapat risker för fusk och felaktiga utbetalningar i hanteringen av de riktade krisstöden. Vår bedömning är att arbetet med att motverka fusk och felaktiga utbetalningar har givits mer uppmärksamhet vid de bidragsgivande organisationerna efter hand, och att arbetet med kontroller, efter omständigheterna, har fungerat tillfredsställande.

3.2 Tidspress har tvingat fram korta handläggningstider

Det har varit en stor utmaning för de bidragsgivande organisationerna att fördela stöden snabbt. Tiden för förberedelser har varit minimal och söktrycket betydligt större än vanligt. I flera fall har det handlat om en dubblering av antalet bidragsansökningar jämfört med tidigare år.¹²⁶ För att kunna hantera den kraftigt ökade ärendemängden på kort tid har de bidragsgivande organisationerna behövt ställa om och hitta delvis nya arbetssätt. Det faktum att det inte har varit möjligt att veta på förhand hur länge pandemin skulle vara, har skapat svåra planeringsförutsättningar både för regeringen och för de bidragsgivande organisationerna. Stöden har beslutats i omgångar, vilket har lett till flera ändringar

¹²⁶ Intervju med företrädare för Kulturrådet, 2021-05-26. Kulturrådet, *Kulturrådets årsredovisning 2020, 2021*, s. 18. Sveriges författarfond, *Verksamhetsberättelse för år 2020, 2021*, s. 5. Uppgift från Filminstitutet via e-post, 2022-02-16.

i regleringsbrev och andra styrdokument. Med tanke på hur pandemin har utvecklats är det svårt att se att den här ryckigheten i regeringens styrning hade kunnat undvikas. Den korta framförhållningen och knappa tiden för uppdragen att fördela krisstöd gjorde att flera av de bidragsgivande organisationerna upplevde att de inte hade tid att rekrytera ny personal. De bedömde också att det var möjligt att använda den befintliga personalen, eftersom den ökade arbetsbelastningen var tillfällig.

Handläggningen av krisstöden har också påverkats av de restriktioner som följt av pandemin. Arbetet med att bereda ansökningarna har i allt väsentligt fått skötas på distans och inte sällan har handläggarna diskuterat bedömningar i långa chattträdar. Handläggarna har också fått arbeta i ärendehanteringssystem som inte har varit anpassade för de ansökningsvolymerna som det stundtals har handlat om.¹²⁷ Men här finns det skillnader mellan organisationerna. Riksidrottsförbundets handläggare uppger till exempel att det har fungerat bra att använda deras ordinarie ärendehanteringssystem både för kontakter mellan handläggare och för kontakter mellan handläggare och sökande.¹²⁸

3.2.1 Bemanning och nya kompetensbehov

Bemanningen för att handlägga stöden har lösts på olika sätt av olika organisationer. Samma organisation kan också ha valt olika lösningar under olika faser av pandemin. På Författarfonden var det inledningsvis ett fåtal handläggare och sakkunniga inblandade. I senare beredningsomgångar har de sakkunniga ledamöter som deltar i den ordinarie stipendieberedningen involverats i större utsträckning.¹²⁹ På Sametinget har det varit en handläggare som har arbetat med krisstöden under hela pandemin.¹³⁰ På Konstnärsnämnden har det varit en grupp med fem ordinarie handläggare och en praktikant som senare fick en visstidsanställning för att arbeta med krisstipendierna. Under handläggningen av krisstipendium 1 lånade Konstnärsnämnden in två handläggare från Riksantikvarieämbetet. Under arbetet med krisstipendium 2 rekryterades två visstidsanställda handläggare, och under krisstipendium 3 en visstidsanställd handläggare.¹³¹ Både Sametinget och Konstnärsnämnden har använt sig av Statens

¹²⁷ Intervju med företrädare för Kulturrådet, 2021-10-08, och Konstnärsnämnden, 2021-10-15.

¹²⁸ Intervju med företrädare för Riksidrottsförbundet, 2021-10-13.

¹²⁹ Intervju med företrädare för Författarfonden, 2021-04-27. Uppgift från Författarfonden via e-post, 2022-02-16.

¹³⁰ Intervju med företrädare för Sametinget, 2021-05-17.

¹³¹ Intervju med företrädare för Konstnärsnämnden, 2021-10-15. Uppgift från Konstnärsnämnden via e-post, 2022-02-16.

Servicecenter för att betala ut stöden.¹³² Kulturrådet använde ordinarie personal under den första krisstödsomgången men valde därefter att bilda en särskild krisstödsenhet med ett tjugotal visstidsanställda handläggare och en nyrekryterad enhetschef.¹³³ Filminstitutet använde ordinarie personal under hela 2020. Under våren 2021 rekryterades en särskild krisstödshandläggare och två ekonomikonsulter, en extra controller och en extra krisstödsadministratör. Extra resurser för juridik har också tagits in.¹³⁴

Riksidrottsförbundet har hanterat hela stödgivningen med ordinarie personal, men eftersom pandemin har lett till att viss personal har haft mindre än vanligt att göra har personal från flera olika delar av organisationen, inklusive distriktsidrottsförbunden, lånats in för att klara av handläggningen. Det har inneburit att det har varit en ganska stor variation bland handläggarna på Riksidrottsförbundet när det gäller erfarenhet av att bedöma ansökningar om stöd. Men även de mer erfarna handläggarna har ställts inför nya frågor eftersom arbetet i stor utsträckning har handlat om att bedöma olika typer av ekonomiska underlag snarare än ansökningar om att genomföra idrottsprojekt eller bygga idrottsanläggningar.¹³⁵

Just det faktum att bedömningen av ansökningarna i huvudsak har handlat om att värdera olika former av ekonomiska underlag, till exempel bokslut och kontrakt, har utgjort en stor utmaning för samtliga bidragsgivande organisationer. Det finns ekonomiadministrativ kompetens hos samtliga bidragsgivande organisationer, men i den ordinarie stödgivningen utgör denna kompetens mer ett stöd för handläggarna än en kärnkompetens i själva handläggningen.¹³⁶

En annan viktig skillnad jämfört med den ordinarie stödgivningen är att handläggarna, vid flera av de bidragsgivande organisationerna, har fått en annan roll än vanligt. Detta har varit särskilt påtagligt vid Kulturrådet, där handläggarnas roll i vanliga fall är att sköta den administrativa hanteringen av ansökningarna. Uppgiften att bedöma och rangordna ansökningarna ligger hos särskilda råd bestående av experter inom respektive konstform. En liknande ordning finns också hos Konstnärsnämnden och Författarfonden. I arbetet med krisstöden har

¹³² Uppgift från Konstnärsnämnden via e-post, 2022-02-16. Intervju med företrädare för Sametinget, 2021-05-17.

¹³³ Intervju med företrädare för Kulturrådet, 2021-10-08.

¹³⁴ Intervju med företrädare för Filminstitutet, 2021-11-12. Uppgift från Filminstitutet via e-post, 2022-02-16.

¹³⁵ Intervju med företrädare för Riksidrottsförbundet, 2021-05-18 och 2021-10-13.

¹³⁶ Intervju med företrädare för Kulturrådet, 2021-10-08, Konstnärsnämnden 2021-10-15, Riksidrottsförbundet 2021-10-13 och Filminstitutet 2021-11-12.

Kulturrådet emellertid inte använt sig av sina råd utan bedömningen av ansökningarna har gjorts direkt av handläggarna. Så var också fallet vid Konstnärsnämnden under den första stödomgången, då bedömningen endast handlade om att verifiera intäktsbortfall. I de senare stödomgångarna har Konstnärsnämnden använt sig av experter för att bedöma om de sökande är professionellt yrkesverksamma som konstnärer.¹³⁷

I varje organisation har det under granskningen varit lätt för Riksrevisionen att identifiera nyckelpersoner, vilkas kompetens och erfarenhet har varit av stor betydelse under hanteringen av krisstöden. Det är förmodligen ofrånkomligt i en sådan här situation och det har såklart ett stort värde för organisationerna att ha sådana nyckelpersoner. Samtidigt ser vi att arbetet i några av organisationerna därmed också har blivit sårbart.

3.2.2 Snabba utbetalningar i de flesta fall

Granskningen visar att de riktade stöden till idrotten och kulturen i de flesta fall har beslutats och betalats ut på kort tid. Handläggningstiderna har varit likartade för samtliga bidragsgivande organisationer. Det har i genomsnitt tagit sju veckor från sista ansökningsdag till att pengarna har betalats ut i varje stödomgång. Filminstitutet har haft kortast handläggningstider på i genomsnitt 4 veckor, och under våren 2020 var handläggningstiden 2 veckor. Kulturrådet och Konstnärsnämnden har haft längst handläggningstider på upp till 9 respektive 13 veckor i enstaka stödomgångar. Kulturrådet och Konstnärsnämnden har dock haft betydligt fler sökande än Filminstitutet. Även Författarfonden har vid ett tillfälle haft 13 veckors handläggningstid, trots att de har haft relativt få sökande. Det berodde på att Författarfonden valde att samordna ansökningsperioden och beredningen med den ordinarie bidragsgivningen. Enligt uppgift från Författarfonden var syftet att sprida det samlade stipendieutbudet till så många sökande som möjligt.¹³⁸ Handläggningstiderna under pandemin är inte jämförbara med handläggningstiderna i den ordinarie bidragsgivningen, eftersom processer och arbetssätt skiljer sig åt. I stort sett har dock krisstöden betalats ut snabbt och det har varit ett högt arbetstempo. Detta bekräftas bland annat av en uppföljning av Kulturrådets krisstöd som visar att branschorganisationerna uppfattar att utbetalningarna av stödet har gått fort, vilket har beskrivits som helt avgörande för de sökande aktörerna.¹³⁹

¹³⁷ Intervju med företrädare för Kulturrådet 2021-10-08 och Konstnärsnämnden 2021-10-15.

¹³⁸ Uppgift via e-post från Författarfonden, 2022-02-16.

¹³⁹ Kulturrådet, *Krisstöd till kulturen 2020 – behov och utfall*, 2021, s. 28.

Det är inte möjligt att ange en genomsnittlig normaltids för ärendehandläggning. Enligt Justitieombudsmannen (JO) kan kravet på snabbhet i handläggningen ställas högre om beslutet har stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden.¹⁴⁰ Enligt vår bedömning är krisstöden en typ av ärenden där kravet på snabbhet kan ställas högt, samtidigt som de bidragsgivande organisationerna har haft en svår situation med många ansökningar. Som jämförelse kan sägas att JO har riktat kritik mot Tillväxtverket för att inte ha handlagt krisstöd tillräckligt skyndsamt. Handläggningstiden i det kritiserade ärendet uppgick till nästan fyra månader. Även om det inte rakt av går att jämföra Tillväxtverkets ärenden med ansökningarna inom kultur och idrott kan vi konstatera att de genomsnittliga handläggningstiderna för krisstöden inom kulturen och idrotten inte har varit så långa.

3.3 Många nya sökande

Enligt förvaltningslagen ska myndigheterna se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla samt ge den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. En myndighet ska även samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde och i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter.¹⁴¹

Under granskningen har det framkommit att flera av de som sökt krisstöd inom kulturområdet aldrig sökt bidrag tidigare, eftersom de inte har haft något sådant behov. Myndigheten för kulturanalys konstaterar i sin uppföljning att krisstöden har tilldelats fler fria kulturskapare än vad myndigheternas ordinarie stöd når. De nya grupperna som har sökt stöd visar på bredden av kulturskapare som har haft det svårt ekonomiskt under pandemin.¹⁴² Många av ansökningarna till Kulturrådet kom således från sökande som var ovana vid att söka bidrag. Det har framkommit i Kulturrådets och Konstnärsnämndens uppföljningar av stöden att det har varit svårt för sökande att se skillnad på stöden inom kulturen.¹⁴³ Det har lett till att en del sökande som skulle kunna ha fått stöd av Konstnärsnämnden, men sökte till Kulturrådet, inte fick del av stödet.

¹⁴⁰ Se prop. 2016/17:180, s. 106, jfr även JO, *Redogörelse 2019/20:JO1*, s. 105 samt JO 2021-09-09, dnr 7165-2020, 7242-2020, s 10.

¹⁴¹ 6 och 8 §§ förvaltningslagen (2017:900).

¹⁴² Myndigheten för kulturanalys, *Ett år med pandemin. Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet*, 2021, s. 126ff.

¹⁴³ Kulturrådet, *Uppföljning av krisstöd*, 2021. Konstnärsnämnden, *Konstnärsnämndens krisstipendier till konstnärer 2020*, 2021.

För de flesta av krisstöden har det varit tydligt för de sökande vilken aktör man ansöker hos. När det gäller till exempel idrott och film är de bidragsgivande aktörerna Riksidrottsförbundet och Filminstitutet ganska självklara. För Konstnärsnämndens och Kulturrådets stöd verkar det dock ha funnits vissa oklarheter för de sökande, vilket ledde till att en del enskilda konstnärer inledningsvis hamnade hos Kulturrådet trots att de egentligen borde ha sökt hos Konstnärsnämnden. Det har även förekommit att enskilda medlemmar av ett musikband har sökt stöd hos Kulturrådet och först fått avslag eftersom Kulturrådet inte fördelar bidrag till enskilda konstnärer. Men sedan har handläggare vid Kulturrådet upptäckt att det handlar om medlemmar av ett band och därmed en typ av organiserad verksamhet som Kulturrådet kan fördela bidrag till.¹⁴⁴

Den vanligaste orsaken till att sökande nekades stöd för inställda eller uppskjutna evenemang hos Kulturrådet under hösten 2020 (532 ansökningar) var att de inte var behöriga sökande. En vanlig anledning till att den sökande inte var behörig var att hen var en enskild konstnär som sökte stöd för sitt eget konstnärskap. Enligt Kulturrådets uppföljning skulle dessa aktörer i stället ha sökt stöd hos Konstnärsnämnden.¹⁴⁵ I de fall Kulturrådet upptäckt att en sökande fått avslag för att den vänt sig till fel myndighet har myndigheten i sin support hänvisat till Konstnärsnämnden.¹⁴⁶ Det fanns emellertid ingen samordning mellan myndigheterna avseende ansökningsomgångarnas deadline, vilket innebar att enskilda sökande som fick reda på att de inte hade rätt att ansöka hos Kulturrådet inte hann ansöka hos Konstnärsnämnden. Kulturrådet har ingen uppfattning om hur många som inte fick del av stödet för att de sökt hos fel myndighet.¹⁴⁷

Kulturrådet har under senare stödomgångar bland annat anordnat webinarier tillsammans med Konstnärsnämnden för gemensam information om krisstöden. Enligt Kulturrådet minskade problemet efter att myndigheterna informerade tydligare om uppdelningen. En förklaring till att behovet av information var stort är att det var många sökande som aldrig tidigare sökt kulturstöd och att förkunskaperna om uppdelningen mellan Kulturrådet och Konstnärsnämnden därmed var små.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Intervju med företrädare för Kulturrådet, 2021-10-08.

¹⁴⁵ Kulturrådet, *Krisstöd till kulturen – behov och utfall 2020*, 2021, s. 17.

¹⁴⁶ Uppgift från Kulturrådet via e-post, 2021-12-06.

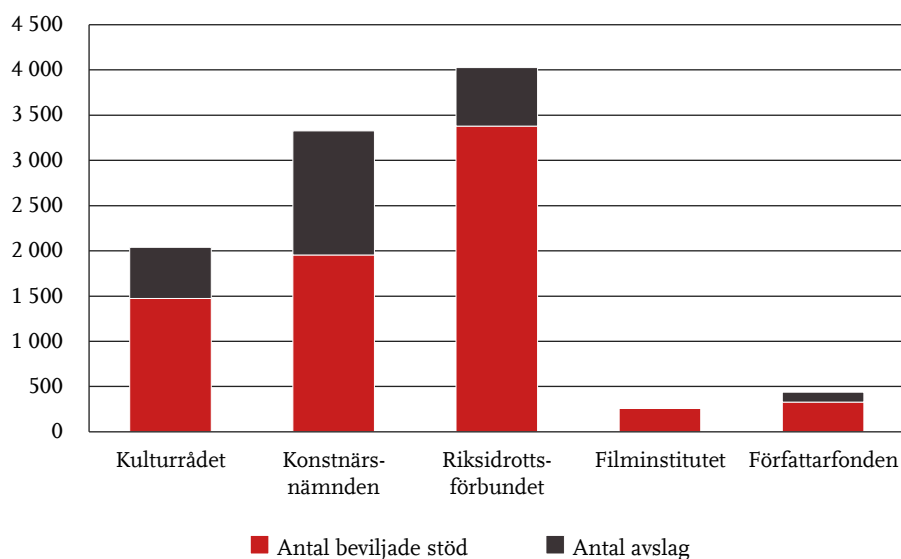
¹⁴⁷ Uppgift från Kulturrådet via e-post, 2021-12-06.

¹⁴⁸ Intervju med företrädare för Kulturrådet, 2021-10-08.

3.4 Ofullständiga ansökningar har varit ett problem

För att kunna beviljas krisstöd måste den sökande uppfylla kraven i de olika bidragsförordningarna. Det innebär att den bidragsgivande organisationen behöver utreda de ansökningar som kommer in. Mängden sökande och storleken på summorna som sökts har också gjort att organisationerna har tvingats till prioriteringar mellan olika sökande. Sammantaget har detta inneburit att många sökande inte fått hela den summa som man ansökt om och att en del har nekats stöd helt och hållet. Hur stor andel av ansökningarna som beviljats har varierat mellan de bidragsgivande organisationerna. Filminstitutet och Sametinget har beviljat nästan alla ansökningar helt eller delvis, medan Kulturrådet, Konstnärsnämnden, Riksidrottsförbundet och Författarfonden har avslagit en hel del ansökningar. Bilden nedan illustrerar andelen beviljanden under den första stödomgången. Kulturrådet, Konstnärsnämnden och Författarfonden utmärker sig med störst andel avslag. Mönstret har i princip hållit i sig även i de senare stödomgångarna, med skillnaden att Konstnärsnämndens andel avslag har minskat. Från och med hösten 2020 var det i stället Kulturrådet, Riksidrottsförbundet och Författarfonden som stod för den största andelen avslag.

Figur 2 Antal beviljanden och avslag våren 2020¹⁴⁹



¹⁴⁹ Med "antal beviljanden" avses ansökningar som beviljats helt eller delvis (det vill säga till en mindre summa än den sökta), och med "antal avslag" avses ansökningar som avslagits helt.

En vanlig orsak till att sökande nekats krisstöd av Kulturrådet och Konstnärsnämnden har varit att det funnits brister i det underlag som skickats in av den sökande.¹⁵⁰ Vid Kulturrådet berodde sådana avslag huvudsakligen på att den sökande inte hade bifogat obligatoriska bilagor.¹⁵¹ Ett exempel på en obligatorisk bilaga är en årsredovisning eller ett årsbokslut.¹⁵²

De bidragsgivande organisationerna vittnar om att ofullständiga ansökningar har varit ett generellt problem i alla stödomgångar. Granskningen visar dock att organisationerna har hanterat bristerna i de underlag som inkommit från de sökande på olika sätt. I intervjuer med handläggare vid Kulturrådet och Konstnärsnämnden har det framkommit att de i princip inte har begärt in några kompletteringar från de sökande i krisstödsärendena.¹⁵³ Enligt en uppföljning av Kulturrådets krisstöd finns det ett samband mellan de som har ställt frågor till Kulturrådet innan de skickade in sin ansökan om krisstöd och de som har fått sin ansökan beviljad. De som ställt flest frågor är de som fått stöd i störst utsträckning.¹⁵⁴ Både Kulturrådet och Konstnärsnämnden uppger att de i den ordinarie bidragsgivningen begär in kompletteringar. Skälet till att de inte har gjort det i handläggningen av krisstöden har varit tidsbrist.¹⁵⁵

3.4.1 Brister i ansökningar har hanterats på olika sätt

För att stöden ska vara träffsäkra behöver ärendena utredas tillräckligt väl. Det följer av förvaltningslagen att både den sökande och den bidragsgivande aktören har ett ansvar för att en utredning ska bli så bra som möjligt. Den som söker stöd ansvarar för att så långt som möjligt bidra med det underlag som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Den bidragsgivande organisationen har ansvar för att se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet

¹⁵⁰ Hos Konstnärsnämnden har orsakerna till avslag varierat. När det gäller krisstipendium 1 handlade det oftast om att den sökande inte kunde styrka intäktsbortfall. När det gäller krisstipendium 2 och 3 var den vanligaste orsaken att den sökande inte bedömdes vara yrkesverksam konstnär. Uppgift från Konstnärsnämnden via e-post, 2022-02-16.

¹⁵¹ Kulturrådet, *Krisstöd till kulturen 2020 – behov och utfall*, 2021.

¹⁵² Kulturrådet, *Handbok för beredning av krisstöd*, 2020.

¹⁵³ Intervju med företrädare för Konstnärsnämnden, 2021-10-15, och med företrädare för Kulturrådet, 2021-10-08. Enligt uppgift från Kulturrådet via e-post, 2022-02-16, har myndigheten från och med bidragsfördelningen hösten 2021 begärt in kompletteringar i de fall obligatoriska bilagor inte har bifogats med ansökningarna.

¹⁵⁴ Kulturrådet, *Uppföljning av krisstöd*, 2021, s. 12.

¹⁵⁵ Uppgift från Konstnärsnämnden via e-post, 2021-12-01 och från Kulturrådet via e-post, 2021-12-06.

kräver. I detta utredningsansvar ligger också en skyldighet att verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen genom frågor och påpekanden.¹⁵⁶

Kulturrådet och Konstnärsnämnden har haft som princip att ansökan ska vara komplett senast sista ansökningsdag.¹⁵⁷ Det har inneburit att handläggarna inte begärt in kompletteringar i krisstödsärendena efter sista ansökningsdag, även om underlaget i ansökan gjort det svårt att bedöma om den sökande uppfyller kriterierna för stödet eller inte. Hos Kulturrådet har ofullständiga ansökningar varit en vanlig orsak till avslag.¹⁵⁸ Hos Konstnärsnämnden har ansökningar avslagits om den sökande inte har kunnat verifiera intäktsbortfall. Enligt Konstnärsnämnden har dock ingen ansökan avslagits på grund av att den har varit ofullständig.¹⁵⁹ En omständighet som kan förklara att många ansökningar haft bristfälliga underlag är att många av de sökande inte hade någon tidigare erfarenhet av att söka bidrag. Bristen på erfarenhet av att söka bidrag kan ha gjort det svårare för de sökande att förstå vad som efterfrågades.¹⁶⁰ I en intern utvärdering av arbetet med krisstöden på Kulturrådet lyfts det som en utmaning i beredningsprocessen att handläggarna inte hann ta in kompletteringar i enskilda ärenden.¹⁶¹

På Konstnärsnämndens hemsida framgick det att det inte skulle gå att komplettera en ansökan efter att utlysningen hade stängts, och att endast kompletta ansökningar skulle komma att handläggas.¹⁶² Även av själva ansökningsblanketten framgick det att det inte skulle gå att komplettera ansökan i efterhand.¹⁶³ Kulturrådet hade som ambition att arbeta mer systematiskt med information till de sökande än vad de gör i normala fall. Exempelvis skickades ett påminnelse mejl till alla som sökt krisstöden om att inkomma med obligatoriska bilagor, och under hösten 2020 förlängdes möjligheten för de sökande att komplettera med de obligatoriska bilagorna med några dagar.¹⁶⁴ På Kulturrådets hemsida fanns även information om vilka obligatoriska bilagor som krävs för vilken verksamhet.¹⁶⁵ Under hösten 2021

¹⁵⁶ Se 23 § förvaltningslagen (2017:900), 13 § förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet och 29 § förordningen (2016:989) om statsbidrag till film.

¹⁵⁷ Konstnärsnämnden uppger att de har efterfrågat förtydliganden främst avseende de ekonomiska uppgifterna som lämnats i ansökan vid några enskilda tillfällen. Uppgift från Konstnärsnämnden via e-post, 2021-12-01.

¹⁵⁸ Kulturrådet, *Krisstöd till kulturen 2020 – behov och utfall*, 2021, s. 15f.

¹⁵⁹ Uppgift från Konstnärsnämnden via e-post, 2022-02-16.

¹⁶⁰ Intervju med företrädare för Kulturrådet, 2021-10-08.

¹⁶¹ Kulturrådet, "Intern utvärdering", inkom till Riksrevisionen 2021-09-09.

¹⁶² Se t.ex. Konstnärsnämnden, "Frågor och svar om Krisstipendium 3", hämtad 2021-10-29.

¹⁶³ Konstnärsnämnden, "Krisstipendium 3, Stipendium till konstnärer med anledning av Covid-19", inkom till Riksrevisionen 2021-12-01.

¹⁶⁴ Kulturrådet, *Krisstöd till kulturen 2020 – behov och utfall*, 2021.

¹⁶⁵ Ibid.

efterfrågade handläggarna på Kulturrådet eventuella kompletteringar i enskilda ärenden.¹⁶⁶

Riksidrottsförbundet har begärt kompletteringar i en majoritet av ärendena. I Riksidrottsförbundets krisstödshandläggning har kompletteringar kunnat tas in från det att handläggaren börjat arbeta med ärendet och till det att beslut har fattats. Riksidrottsförbundet har även tagit in kompletteringar efter att ansökningstiden tagit slut. Majoriteten av kompletteringarna har skett någon vecka efter att ansökan kommit in.¹⁶⁷ Om ett underlag inte varit tillräckligt har handläggarna undersökt omständigheterna närmare genom att ta kontakt med sökande både skriftligt och via telefon.¹⁶⁸ Handläggningen har på så sätt genomsyrats av en ambition att hjälpa föreningarna. Vårt intryck är att det har varit en avvägning mellan att å ena sidan underlätta för föreningarna och å andra sidan bli klar med handläggningen i rimlig tid. Avvägningen har varit extra tydlig när tiden till beslut varit knapp och ett ärende fortfarande inte varit komplett.¹⁶⁹

Krisstödshanteringen vid Kulturrådet och Konstnärsnämnden, där handläggarna inte har begärt kompletteringar i de enskilda ärendena, innebär att ärendena inte utretts tillräckligt. Hanteringen kan jämföras med ordinarie bidragsgivning, där båda myndigheterna kontaktar sökandena för att komplettera bristande underlag.¹⁷⁰ Den förklaring till hanteringen som framkommit i granskningen är att man varit så pressad att få ut pengarna i tid att man helt enkelt inte hunnit komplettera bristfälliga ansökningar. Samtidigt är det viktigt att inte glömma bort att tiden för att ansöka också varit kort och att det har funnits ett stort behov av hjälp hos de sökande. Att myndigheterna valde att inte begära kompletteringar av bristfälliga ansökningar gör att det finns en risk för att sökande, som egentligen var stödberättigade, men missade någon bilaga eller skickade in fel underlag, har fått avslag.

3.5 Handläggningen har inte varit tillräckligt transparent

3.5.1 Handläggarens stöd

Samtliga organisationer har tagit fram riktlinjer eller kriterier för hur ansökningarna ska bedömas. Det gör att det går att förstå hur de bidragsgivande organisationerna har tolkat uppdraget från regeringen, och hur det har varit tänkt

¹⁶⁶ Intervju med företrädare för Kulturrådet, 2022-01-13.

¹⁶⁷ Uppgift från Riksidrottsförbundet via e-post, 2021-12-06.

¹⁶⁸ Intervju med företrädare för Riksidrottsförbundet, 2021-10-13.

¹⁶⁹ Intervju med företrädare för Riksidrottsförbundet, 2021-10-13.

¹⁷⁰ Konstnärsnämnden, *Bidragsprocess för stipendier och bidrag*. Uppgift från Kulturrådet via e-post, 2021-12-06.

att bedömningarna ska gå till. När det gäller vägledning för handläggarna ser det lite olika ut. Kulturrådet har tagit fram särskilda vägledningar för krisstöden medan Konstnärsnämnden har använt sitt ordinarie handläggarsöd, tillsammans med de riktlinjer som styrelsen beslutat. För Riksidrottsförbundets handläggare har stödet i huvudsak tillhandahållits i form av muntlig och skriftlig information vid olika utbildningstillfällen. Stöd har även funnits i ett skriftligt dokument och i filer som delats i den gemensamma digitala mötesplattformen. I Riksidrottsförbundets skriftliga handläggarsöd kunde handläggarna hämta mallar att använda i kommunikationen med de sökande, och mallar för avslag på olika grunder.¹⁷¹ Motsvarande mallar har handläggarna på övriga bidragsgivande organisationer inte haft tillgång till. I Kulturrådets handläggarsöd fanns dock förslag på hur man kunde svara om en sökande ville veta motivet till avslag.¹⁷²

3.5.2 Beslut och motiveringar till avslag

För att bidragsgivningen ska vara transparent behöver det vara tydligt hur varje enskild ansökan har bedömts. De bidragsgivande organisationerna har fattat beslut om en mängd ansökningar åt gången. Filminstitutet och Sametinget har formulerat enskilda beslutsmeddelanden till varje sökande, där motivet till eventuella avslag i regel har framgått, under hela pandemin. Kulturrådet, Konstnärsnämnden, Författarfonden och Riksidrottsförbundet har i stället formulerat så kallade samlingsbeslut om hur pengarna ska fördelas. I det här avseendet skiljer sig Kulturrådets och Konstnärsnämndens hantering av krisstöden inte från deras ordinarie bidragsgivning. För Riksidrottsförbundet är detta en annan ordning än i normala fall, då varje handläggare fattar beslut utifrån ett givet regelverk och storleken på stödet. Enligt Riksidrottsförbundet var det osäkert hur mycket pengar som skulle krävas, samtidigt som det inte finns några offentliga uppgifter om storleken på idrottsföreningarnas ekonomi. För att säkerställa att pengarna skulle räcka och kunna fördelas "rättvist" valde de därför att fatta besluten samlat.¹⁷³

Vi har gått igenom samtliga samlingsbeslut om krisstöd som fattats av Konstnärsnämnden, Kulturrådet och Riksidrottsförbundet under pandemin. Riksidrottsförbundet uppger att de till en början inte meddelade motiven till avslag, men att de efter hand utvecklat en rutin för detta genom att använda olika standardiserade motiveringar.¹⁷⁴

¹⁷¹ Riksidrottsförbundet, "Handläggning 3 Anteckningsbok", inkom till Riksrevisionen 2021-12-06.

¹⁷² Kulturrådet, "Handläggarsöd", inkom till Riksrevisionen 2021-12-06.

¹⁷³ Uppgift från Riksidrottsförbundet via e-post, 2021-10-25.

¹⁷⁴ Uppgift från Riksidrottsförbundet via e-post, 2021-12-06.

Granskningen visar att det inte finns några motiveringar till utfallet i enskilda ärenden i Kulturrådets och Konstnärsnämndens beslut. Kulturrådet och Konstnärsnämnden har inte heller meddelat de sökande någon motivering på något annat sätt. Detsamma gäller Författarfonden, som i sin information till de som sökt krisstöd övergripande redovisar vilka omständigheter som varit avgörande för Författarfondens prioriteringar, men därutöver inte lämnar några motiveringar till enskilda utdelningsbeslut.¹⁷⁵ Det framgår visserligen av Konstnärsnämndens beslut att bidrag har beviljats de sökande som bäst uppfyller kriterierna, men vad som avgjort utgången i de enskilda fallen är oklart. I Kulturrådets beslut om krisstöd har ett antal möjliga förklaringar till ett avslag listats, men inte heller här finns det någon beskrivning av vad som avgjort utgången i de enskilda ärendena.

Bristen på motiveringar gör att de sökande som nekats krisstöd i regel inte har fått någon förklaring till beslutet. Det har gjort det svårt för de sökande att förstå varför de inte beviljades stöd, vilket också bekräftas av en uppföljning från Kulturrådet.¹⁷⁶ Enligt vår bedömning skulle det troligen ha underlättat kommande prövningar om avslagen hade motiverats. Motiveringar borde kunna leda till att de sökande som uppfyller kriterierna, men nekats stöd på grund av att ansökan varit inkomplett, får information om vad som saknades i deras ansökan och förstår hur de behöver komplettera sina ansökningshandlingar nästa gång. Sökande som däremot fått avslag på grund av att de inte uppfyller kriterierna skulle kanske välja att inte söka i nästa omgång eftersom de fått den informationen. På så sätt skulle avslagsmotiveringar till beslut i enskilda ansökningsärenden, kunna bidra till att stöden blir mer träffsäkra över tid. Enligt en uppföljning av Kulturrådets krisstöd uppstod i stället en viss hopplöshet efter att många nekats stöd. Branschorganisationerna uppfattade det som att många som var berättigade att söka i senare omgångar därför valde att inte fortsätta söka.¹⁷⁷

Det är även möjligt att avsaknaden av motiveringar av beslut i enskilda ärenden har gjort arbetet vid organisationerna mindre effektivt. Till exempel har Kulturrådet fått en mängd frågor från de sökande i efterhand. Under 2020 fick Kulturrådet nästan 87 000 mejl och nära 14 000 telefonsamtal till sin krisstödssupport.¹⁷⁸ Det har varit ett svårt och ibland tidskrävande arbete att i efterhand försöka besvara de sökandes frågor om varför just de inte fick ta del av stödet. Enligt uppgift från krisstödshandläggare på Kulturrådet hörde många sökande av sig och ville veta varför de fick avslag, vilket ledde till mycket efterarbete. De handläggare som vi

¹⁷⁵ Uppgift från Sveriges författarfond via e-post, 2021-11-30 och 2022-02-16.

¹⁷⁶ Kulturrådet, *Uppföljning av krisstöd*, 2021, s. 11 och 14.

¹⁷⁷ *Ibid*, s. 34.

¹⁷⁸ Uppgift från Kulturrådet via e-post, 2021-10-12.

pratad med beskriver att de försökte vara transparenta, men att det ibland var svårt att i efterhand förklara enskilda avslag.¹⁷⁹ Även i senare ansökningsomgångar skulle Kulturrådets arbete ha kunnat underlättas ifall sökandena på grund av motiverade avslag fått en bättre kunskap om gällande kriterier och krav på underlag.

Bristen på beslutsmotiveringar är mest problematisk för sökande som nekas stöd. Enligt förvaltningslagen ska beslut som påverkar de sökande på ett inte obetydligt sätt som huvudregel motiveras.¹⁸⁰ Ett avslag på en ansökan om krisstöd har enligt Riksrevisionens bedömning stor betydelse för den sökandes situation, vilket innebär att det bör motiveras. Enligt JO behöver en motivering innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Det krävs inte en ingående redogörelse för de sakförhållanden som funnits i ärendet eller hur dessa bedömts. Motiveringen ska dock vara klagörande, vilket innebär att den måste presenteras på ett sätt som är begripligt för den sökande.¹⁸¹

3.6 Kontroll och rättelser

För att säkerställa god hushållning med statliga medel vid bidragsgivning är det nödvändigt att det finns en fungerande kontrollapparat. Detta gäller även när det är viktigt att fördela bidragen så fort som möjligt. Balansen mellan kontroll på förhand, kontroll vid beredningen av ansökningar, och kontroll i efterhand, genom granskning av stödmottagarnas redovisningar och eventuella signaler om oegentligheter, kan dock anpassas efter förutsättningarna. För att syftet med bidragsgivningen ska uppnås är det också viktigt att det finns möjlighet att korrigera ett felaktigt beslut, där den sökande har fått avslag.

3.6.1 Det höga tempot har skapat risker – men kontrollerna verkar ha fungerat

Den bild som vi har fått genom våra intervjuer med de bidragsgivande organisationerna är att fokus i bidragsgivningen har varit att fördela bidragen så fort som möjligt. Detta bekräftas bland annat av en uppföljning av Kulturrådets krisstöd där myndigheten själv skriver att krisens allvar hanterades genom att

¹⁷⁹ Intervju med företrädare för Kulturrådet, 2021-10-08.

¹⁸⁰ Se 32 § förvaltningslagen (2019:700).

¹⁸¹ I ett beslut från 2019 riktade JO kritik mot Vetenskapsrådet för en bristande beslutsmotivering i ett beslut om forskningsbidrag. I beslutet skriver JO att motiveringsskyldigheten innebär att de skäl som bestämt utgången i ett ärende behöver anges, JO 2019-06-19, dnr 8358-2018.

snabbt försöka få ut krisstöden till behövande kulturaktörer och att fördjupande kontroller huvudsakligen fått planeras efter att besluten fattats.¹⁸² Detta är inte en önskvärd situation eftersom det finns en risk för att aktörer med bedrägligt syfte inte betalar tillbaka stödet om kontrollen görs i efterhand. Enligt internrevisionen vid Kulturrådet, som gjort en stickprovskontroll på utbetalningar av krisstöd, finns det exempel på ärenden som beviljats stöd, trots att de saknat obligatoriska bilagor såsom verksamhetsberättelse i sina ansökningar.¹⁸³ Det finns därmed en risk för att visst stöd kan ha betalats ut till sökande som egentligen inte har varit stödberättigade.

Mot bakgrund av de risker för oegentligheter som leder till felaktiga beslut, som har uppmärksammats med anledning de generella krisstöden,¹⁸⁴ har vi, inom ramen för den här granskningen, låtit genomföra en särskild analys av myndigheterna Konstnärsnämndens och Kulturrådets processer för intern styrning och kontroll av de utbetalade krisstöden under 2020. Analysen har omfattat en genomgång av rutinbeskrivningar, arbetsböcker och styrdokument, stickprov av utbetalningsunderlag och intervjuer med företrädare för de två myndigheterna. Slutsatsen av denna analys är att Konstnärsnämnden och Kulturrådet har byggt upp en god intern styrning och kontroll för bidragsgivningen kring krisstöden.¹⁸⁵

Utöver denna särskilda analys, som har genomförts av revisorer vid Riksrevisionens avdelning för årlig revision, har vi under granskningen ställt frågor till de bidragsgivande organisationerna om hur de har organiserat sina kontroller. Vi har också gått igenom de rutinbeskrivningar och riktlinjer för handläggningen som organisationerna har arbetat utifrån.

En faktor som har lyfts fram som betydelsefull i sammanhanget, av samtliga organisationer utom Kulturrådet, är att de sökande har varit välkända för de bidragsgivande organisationerna. Sametinget har till exempel god kunskap om alla de knappt 50 sökande som har vänt sig dit.¹⁸⁶ På samma sätt har Filminstitutet mycket god kunskap om alla de drygt 200 biografägare som finns i Sverige liksom om de cirka 160 produktionsbolag, 20 filmdistributörer och den handfull filmfestivaler som har ansökt om krisstöd.¹⁸⁷ Riksidrottsförbundet har haft betydligt

¹⁸² Kulturrådet, *Krisstöd till kulturen 2020 – behov och utfall*, 2021, s. 19.

¹⁸³ Uppgift från internrevisionen vid Kulturrådet via e-post, 2021-11-26.

¹⁸⁴ Se t.ex. Sveriges Radio, "100 brottsutredningar mot företag för fusk med pandemistöd", 2021-05-21. Dagens industri, "Misstankar om miljardfusk – nu stramar regeringen åt reglerna", 2020-11-17.

¹⁸⁵ Riksrevisionen, "Informationsinsamling till Statens pandemistöd till idrott och kultur", 2021.

¹⁸⁶ Intervju med företrädare för Sametinget, 2021-05-17.

¹⁸⁷ Intervju med företrädare för Filminstitutet, 2021-11-12.

fler ansökningar, från cirka 5 000 idrottsföreningar, men även här har det funnits en god kunskap om de sökande via distriktsidrottsförbund och specialidrottsförbund.¹⁸⁸

Även om god kunskap om de sökande inte utgör någon garanti för att det inte ska förekomma fusk har de bidragsgivande organisationerna lyft fram att det är ett förhållande som minskar risken för oegentligheter, av två skäl. Det ena skälet är att de bidragsgivande organisationerna enkelt har kunnat jämföra ansökningarna om krisstöd med befintliga uppgifter om de sökandes förhållanden. Det har gjort att organisationerna har kunnat uppmärksamma oväntade uppgifter i ansökningarna redan under beredningen. Det andra skälet som organisationerna har lyft fram är att det har funnits en stark social kontroll bland de sökande i relation till krisstöden. Enligt uppgift från Konstnärsnämnden har denna sociala kontroll kanske till och med gått för långt ibland. Det har till exempel förekommit att enskilda konstnärer, som har varit berättigade till krisstöd enligt Konstnärsnämndens kriterier, har kritiserats av branschkollegor för att ha mottagit stöd trots tidigare goda inkomster, och därför valt att lämna tillbaka sina bidrag.¹⁸⁹

För Kulturrådet har situationen sett annorlunda ut, eftersom en stor andel av de sökande aldrig tidigare hade sökt stöd hos Kulturrådet. Enskilda sökande till Kulturrådet har också i flera fall sökt stora belopp. Riskerna för oegentligheter som leder till felaktiga utbetalningar kan därmed sägas ha varit större i Kulturrådets bidragsgivning. För att hantera denna risk har Kulturrådet genomfört flera olika typer av åtgärder. Under beredningsfasen har Kulturrådet kontrollerat om de sökande har haft skulder till Kronofogden eller varit satta i konkurs. Kulturrådet har också kontrollerat att uppgifter i ansökan om inställda eller uppskjutna evenemang har varit korrekta genom att till exempel kontrollera polistillstånd och andra inlämnade uppgifter.¹⁹⁰ I detta arbete har Kulturrådet tagit hjälp av ett externt revisionsföretag.¹⁹¹

Utöver dessa kontroller har Kulturrådet genomfört utredningar i samtliga fall där det har inkommit tips från allmänheten om risk för oegentligheter. Under den granskade perioden hade Kulturrådet som mest ett tjugotal pågående utredningar av detta slag. Kulturrådet uppger att dessa utredningar har varit mycket arbetskrävande, eftersom de har krävt kontroller på detaljnivå och ett stort antal kontakter med de berörda sökande. Kontrollerna har emellertid endast i

¹⁸⁸ Intervju med företrädare för Riksidrottsförbundet, 2021-10-13.

¹⁸⁹ Intervju med företrädare för Konstnärsnämnden, 2021-10-15.

¹⁹⁰ Kulturrådet, "Handbok för beredning av krisstöd", inkom till Riksrevisionen 2021-12-06.

¹⁹¹ Intervju med företrädare för Kulturrådet, 2022-01-13.

undantagsfall resulterat i återkrav. Enligt företrädare för Kulturrådet är förklaringen att det som på ytan kan ha sett felaktigt ut vid närmare kontroll inte har visat sig vara fel.¹⁹²

För att möjliggöra efterkontroller och eventuella återkrav har det varit obligatoriskt för mottagare av bidrag att lämna in redovisningar av de erhållna krisstöden till de bidragsgivande organisationerna.¹⁹³ Något motsvarande krav har inte funnits för de stipendier som har delats ut av Konstnärsnämnden och Författarfonden.¹⁹⁴ När det gäller Kulturrådets stöd till inställda och uppskjutna evenemang har ingen redovisning lämnats. Dessa stöd har i stället kontrollerats via efterkontroller av ett urval som är baserat på beviljat belopp och stickprov.¹⁹⁵ En utmaning i framför allt Filminstitutets och Kulturrådets arbete med efterkontroll har varit att hantera kravet i förordningen om stöd till intäktsbortfall om att stödet inte får omfatta ersättning för utebliven vinst.¹⁹⁶ Det har nämligen visat sig vara svårt att definiera vad det innebär att göra vinst. Filminstitutet har i sin bidragsgivning utgått från normintäkter före pandemin och sedan gjort schablonavdrag. Filminstitutet uppger att de har ställt upp ganska hårda återbetalningskrav för att de inte visste om schablonerna skulle falla ut på ett bra sätt. Under hösten 2021 började Filminstitutet kräva tillbaka pengar från många bidragsmottagare, eftersom förordningen om stöd för intäktsbortfall inte tillåter att stöden ersätter utebliven vinst. Sammanlagt har 17 miljoner kronor av sammanlagt 430 miljoner kronor krävts tillbaka, vilket Filminstitutet tolkar som att schablonerna trots allt har fungerat förhållandevis bra.¹⁹⁷ Kulturrådet har påbörjat en vinstkontroll av stödet för inställda och uppskjutna evenemang och återkrav kommer, enligt uppgift från Kulturrådet, att bli aktuella under våren 2022. I vinstkontrollen har Kulturrådet utgått från rörelseresultat som definition av vinst. Ett externt revisionsbolag bistår Kulturrådet i arbetet med vinstkontroller.¹⁹⁸

¹⁹² Intervju med företrädare för Kulturrådet, 2022-01-13.

¹⁹³ Se t.ex. Kulturrådet, "Handläggarstöd", inkom till Riksrevisionen 2021-12-06.

¹⁹⁴ Se t.ex. Konstnärsnämnden, "Krisstipendium 3, Stipendium till konstnärer med anledning av Covid-19.", inkom till Riksrevisionen 2021-12-06.

¹⁹⁵ Uppgift från Kulturrådet via e-post, 2022-02-16.

¹⁹⁶ Enligt 7 § förordningen (2020:246) om statligt stöd för kulturevenemang som har ställts in eller skjutits upp med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 får stöd inte omfatta ersättning för utebliven vinst.

¹⁹⁷ Intervju med företrädare för Filminstitutet, 2021-11-15.

¹⁹⁸ Uppgift från Kulturrådet via e-post, 2022-02-16.

3.6.2 Besluten har inte varit möjliga att överklaga – men rättelser har förekommit

Besluten om krisstöd till idrotten och kulturen är inte överklagningsbara. Det har dock framkommit i granskningen att vissa av de bidragsgivande organisationerna ibland har valt att ändra sina beslut. Skälen till att beslut ändrats kan vara att det har tillkommit nya omständigheter eller att det inträffat något fel under handläggningen. Konstnärsnämnden har fattat några få så kallade tilläggsbeslut efter att konstnärer hört av sig och påpekat fel i besluten.¹⁹⁹ Riksidrottsförbundet har gjort en mer systematisk genomgång av cirka 100–150 ansökningar efter varje stödomgång för att rätta till uppenbara felaktigheter.²⁰⁰ Kulturrådet har omprövat beslut i enskilda fall om det har uppkommit anledning att tro att ansökan inte handlagts på ett korrekt sätt. Vanligen har sådan omprövning skett efter att den sökande har kontaktat Kulturrådet och frågat varför den har fått avslag på sin ansökan.²⁰¹ Under arbetet med fördelning av krisstöd har Kulturrådet så här långt handlagt och fattat beslut om 430 omprövningsärenden.²⁰²

¹⁹⁹ Intervju med företrädare för Konstnärsnämnden, 2021-10-15.

²⁰⁰ Intervju med företrädare för Riksidrottsförbundet, 2021-05-18 och 2021-10-13.

²⁰¹ Intervju med företrädare för Kulturrådet, 2022-01-13.

²⁰² Uppgift från Kulturrådet via e-post, 2022-02-16.

4 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat de ekonomiska stödåtgärder i form av bidrag som staten har riktat till idrotten och kulturen med anledning av coronapandemin. Vår övergripande slutsats är att regeringen och de bidragsgivande organisationerna har utformat och fördelat de granskade krisstöden på ett i huvudsak ändamålsenligt och effektivt sätt. Framför allt har både regeringen och de bidragsgivande organisationerna visat att de kan agera snabbt och uthålligt under en utdragen kris, där besluten om stöd har fattats i omgångar.

Granskningen visar samtidigt att den tydliga inriktningen på att snabbt nå ut med stöden till kulturen i viss utsträckning har skett på bekostnad av arbetet med att se till att ansökningarna blir tillräckligt utredda. Det har inneburit att ett stort ansvar har lagts på de sökande. Ansvaret har handlat om att både ansöka till rätt myndighet och se till att ansökan är korrekt ifylld och komplett. Detta har skett samtidigt som många av de sökande varit ovana vid att söka bidrag.

Granskningen illustrerar också vissa brister i bidragsgivningens transparens som inte bara kan förklaras av den tidspress som funnits under pandemin. Det är brister som återfinns även i den ordinarie bidragsgivningen. När det gäller kulturen handlar det om att flera bidragsgivande organisationer inte motiverar sina avslagsbeslut till enskilda sökande. För idrottens del handlar det om den del av det statliga stödet som fördelas via specialidrottsförbunden, där det har varit svårt för Riksrevisionen att bedöma om regeringens styr signaler har fått genomslag i fördelningen av stödet.

4.1 Operation Rädda branschen

Det går att likna statens krisstöd till idrotten och kulturen vid en räddningsoperation. Både idrotten och kulturen har fått se sina förutsättningar förändras i grunden till följd av pandemin. Till följd av restriktioner, men också rädsla, har människor slutat gå på teatrar, konserter och idrottstävlingar. Det har skapat både akuta problem för många verksamheter och en stark oro för långvariga negativa konsekvenser. För att mildra pandemins ekonomiska konsekvenser har staten utformat både generella stöd och riktade stöd till olika branscher. Inom idrottens och kulturens områden har de riktade stöden utformats på kort tid och varit omfattande i förhållande till den ordinarie stödgivningen.

Riksrevisionen konstaterar att arbetet med att utforma och fördela dessa stöd har ställt ovanligt höga krav på snabbhet och flexibilitet hos både regeringen och de

bidragsgivande organisationerna. Givet förutsättningarna är Riksrevisionens bedömning att stöden genomgående har fördelats tillräckligt snabbt.

På det stora hela har träffsäkerheten i relation till målgrupper och ändamål varit god. Samtidigt har granskningen visat att det finns exempel på bristande träffsäkerhet, till följd av hur stöden har utformats, som har fått negativa konsekvenser för enskilda aktörer inom kulturen. Det rör sig framför allt om individer och organisationer som inte har fått stöd, trots att de har haft ekonomiska behov och har tillhört stödets tänkta målgrupper. I mindre utsträckning rör det sig också om yrkesgrupper som har kunnat söka, och blivit beviljade stöd, trots att de knappast kan sägas tillhöra den tänkta målgruppen. Det rör sig också om stöd för intäktsbortfall för marknader eller olika former av försäljning, där kopplingen till avsedda målgrupper eller ändamål framstår som svag.

När det gäller stödets transparens är variationerna mellan de bidragsgivande organisationerna som störst. Det är också här vi har identifierat de största bristerna. Framför allt handlar det om att det har varit svårt för de sökande att förstå hur stöden har varit utformade, var de ska sökas och vad som har legat till grund för beslut om bifall eller avslag.

4.1.1 De bidragsgivande organisationerna fick en central roll i utformningen av stöden

Formellt har arbetet med att utforma stöden följt de vanliga formerna för stödgivning. Regeringen analyserade på vilken grund stöd skulle kunna lämnas och tog fram en ny förordning för stöd till intäktsbortfall. I övrigt har regeringens bedömning varit att stöden har kunnat lämnas på grundval av befintliga förordningar. Det har inneburit att arbetet med att mer precist utforma stödgivningens riktlinjer har legat hos de bidragsgivande organisationerna. Regeringens styrning med avseende på det operativa arbetet har inskränkt sig till krav på att de bidragsgivande organisationerna ska inkomma med redovisningar och uppföljningar av de utbetalade medlen. Riksrevisionen bedömer att det faktum att regeringen i så stor utsträckning använde sig av befintliga strukturer för bidragsgivningen gjorde det möjligt att utforma krisstöden snabbt. När en ny förordning behövde tas fram tog utformningen längre tid, eftersom det behövdes ett särskilt godkännande från EU-kommissionen i enlighet med reglerna för statsstöd.

Regeringen har löpande tagit in information från många olika håll för att få en uppfattning om utvecklingen. De bidragsgivande organisationerna har dock haft en särskilt betydelsefull roll i regeringens kunskapsinhämtning, tack vare upparbetade

kontaktvägar och den branschkunskap som organisationerna besitter. Regeringen har i sin tur löpande informerat organisationerna om kommande beslut, så att de har kunnat förbereda stödgivningen så långt det var möjligt. Riksrevisionen bedömer att dialogen mellan regeringen och de bidragsgivande aktörerna var viktig för att få i gång stödgivningen tillräckligt snabbt. Riksrevisionen konstaterar att regeringen i stor utsträckning har förlitat sig på de bidragsgivande organisationernas bedömningar när det gäller både dimensionering av och inriktning på de riktade stöden. Det kan finnas risker med att bidragsgivande organisationer, som har ett stort intresse av att stödja sina respektive branscher, får ett stort inflytande i utformningen av stöd. Samtidigt har regeringen varit beroende av den branschkunskap som finns i de bidragsgivande organisationerna för att kunna utforma träffsäkra stöd. Med tanke på att stödet var brådskande har regeringens utrymme för egna analyser i det här fallet varit begränsat.

4.1.2 Stödgivningen till idrotten och filmen kom i gång snabbt

Fördelarna med kombinationen av Riksidrottsförbundets och Filminstitutets branschkunskap, och de särskilda styrningsförhållandena som gäller för dessa organisationer, var särskilt tydliga under pandemins inledande skede. Så snart regeringen hade fattat beslut om krisstöd till idrotten och filmen kunde den närmare utformningen göras på grundval av organisationernas kunskap om de uppkomna behoven och mottagarnas förutsättningar för att söka stöden.

Riksidrottsförbundet kallade samman en referensgrupp bestående av representanter för olika specialidrottsförbund i mars 2020. Med hjälp av gruppen kunde Riksidrottsförbundet ta fram principer för stödgivningen som relativt väl kunde tillgodose idrottsrörelsens olika behov och därmed snabbt också kunde vinna legitimitet inom rörelsen. Filminstitutet konstaterade snabbt att besöksstatistik från den så kallade Bioguiden kunde användas för att beräkna intäktsbortfall för biografer och distributörer, vilket innebar att den förordning om stöd för intäktsbortfall som regeringen tog fram kunde användas med framgång inom filmområdet.

Efter hand har det även gått att skönja vissa nackdelar med dessa stödkonstruktioner. Bland annat har det blivit tydligt att regeringen har få verktyg att arbeta med när det gäller idrottspolitiken. Regeringen justerade den formella styrningen till den andra stödomgången genom en skrivning i regleringsbrevet som betonade att medlen skulle bidra till en jämställd och jämlik idrottsverksamhet. Men i praktiken verkar regeringens styr signaler ha fått begränsad effekt på utformningen av Riksidrottsförbundets stödgivning. När det

gäller det stöd som fördelas av Riksidrottsförbundet direkt ut till idrottsföreningarna går det att följa hur tilldelningen har räknats fram och se att barn- och ungdomsverksamhet har gynnats. Hur det stöd som gått via specialidrottsförbunden har fördelats är inte lika tydligt redovisat. Därför är det svårt att bedöma stödets träffsäkerhet.

Inom filmområdet har det visat sig vara svårt att definiera vad det innebär att göra vinst. Det har inneburit att Filminstitutet under hösten 2021 började kräva tillbaka pengar från vissa mottagare, eftersom förordningen om stöd för intäktsbortfall inte tillåter att stöden ersätter utebliven vinst. För några av de företag inom både produktions- och distributionsleden som har klarat sig igenom pandemin tack vare de statliga krisstöden innebär detta en ökad osäkerhet.

4.1.3 Stödgivningen inom kulturområdet behövde justeras för att träffa rätt

Inom delar av kulturområdet har det varit en utmaning att få till en snabb och träffsäker utformning av krisstöden. Myndigheterna Kulturrådet och Konstnärsnämnden har inte haft samma frihetsgrad när det gäller utformningen som Filminstitutet och Riksidrottsförbundet. Både Kulturrådet och Konstnärsnämnden har dock varit aktiva inom de ramar som har givits. I likhet med Filminstitutet valde Kulturrådet till exempel att redan i mars 2020 ändra på återrapporteringskraven i den ordinarie stödgivningen.

Samtliga bidragsgivande organisationer har fört en aktiv dialog med regeringen under hela pandemin. Exempelvis tryckte Konstnärsnämnden tidigt på att ett krav på verifierade intäktsbortfall skulle skapa problem för många aktiva konstnärer. Muntliga avtal är fortfarande mycket vanliga inom flera branscher. Det kan också vara svårt för till exempel bildkonstnärer att prognosticera hur många tavlor, och till vilket värde, de kommer att sälja under en viss tidsperiod. Enligt Konstnärsnämnden fick myndigheten emellertid inte gehör för dessa synpunkter, vilket skapade problem under hela den första stödomgången. I en uppföljning av krisstöden som Kulturrådet har låtit beställa framkommer att branschorganisationerna inom kulturområdet av samma skäl var kritiska till kraven på intäktsbortfall även när det gäller Kulturrådets bidragsgivning.

Riksrevisionen bedömer att regeringen borde ha förstått att kravet på att stödet ska kompensera för intäktsbortfall skulle skapa särskilda svårigheter för Konstnärsnämndens och Författarfondens bidragsgivning. För att riktad bidragsgivning ska vara träffsäker är det viktigt att stöden utformas med varje områdes förutsättningar i fokus.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen tog till sig av kritiken efter den första stödomgången. Skrivningen om intäktsbortfall ströks i regleringsbrevet för de bidrag som skulle fördelas av Konstnärsnämnden och Författarfonden inför den andra stödomgången under hösten 2020. Kulturrådet fick då också möjlighet att fördela pengar även för särskilda behov. Detta innebar helt andra möjligheter att anpassa bidragsgivningen till de olika behov och förutsättningar som hade uppstått inom kulturområdet.

4.1.4 Rutiner för utredning och motivering behöver stärkas

En av de brister som framkommit i granskningen är att vissa bidragsgivande organisationer, särskilt Kulturrådet och Konstnärsnämnden, inte har tagit in kompletteringar efter sista ansökningsdag. Det har inneburit att myndigheterna inte har utrett bidragsärendena i den utsträckning som de brukar. Riksrevisionens slutsats är att Kulturrådet och Konstnärsnämnden därmed har lagt ett stort ansvar på sökandena för att ansökningarna ska vara kompletta. Att detta har skett samtidigt som de sökande haft ett ovanligt stort behov av stöd är olyckligt och det finns en risk för att det har minskat stödets träffsäkerhet. Riksrevisionen ser därför positivt på att Kulturrådet sedan hösten 2021 i sin handläggning har efterfrågat de eventuella kompletteringar som behövs i de enskilda ärendena. Riksrevisionen konstaterar att behandlingen av ansökningarna har sett olika ut inom idrotten och kulturen. En förklaring är att organisationerna har olika roller i förhållande till sina branscher. Riksidrottsförbundets roll som idrottens intresseorganisation tycks i det här fallet ha gjort att de tagit ett större utredningsansvar än de bidragsgivande kulturmyndigheterna för att se till att ansökningarna om stöd har varit kompletta.

I en krissituation såsom under pandemin befinner sig de bidragsgivande organisationerna under stark tidspress och det kan vara svårt att lägga fokus på noggranna utredningar och utförliga motiveringar. Behovet av snabb handläggning får också särskild betydelse när det gäller beslut om ekonomiska bidrag. Samtidigt gäller kraven på utredning och motivering enligt förvaltningslagen även i en sådan krissituation. Bristerna som framkommit i granskningen beror inte heller bara på den snabba hanteringen. En del av de brister som finns i handläggningen av krisstödet återfinns även i ordinarie bidragsgivning. Det handlar framför allt om bristen på motiveringar till avslag.

Granskningen visar att skälen till utgången i de enskilda ansökningsärendena inte framgår av de beslut om krisstöd som tagits av Kulturrådet, Konstnärsnämnden, Författarfonden och till viss del även av Riksidrottsförbundet. För att kunna fatta beslut i ärendena har de bidragsgivande organisationerna tagit ställning till varför

vissa sökande ska beviljas krisstöd och andra inte. För att stöden ska vara transparenta är det viktigt att motiven till utgången i de enskilda ärendena framgår. Det finns annars risk för att sökanden inte förstår varför bidrag nekas. Det kan också uppstå misstankar om att besluten fattats godtyckligt. Kravet på att beslut ska vara ordentligt underbyggda främjar en saklig prövning av ärenden, vilket är viktigt för förtroendet för statsförvaltningen. Det råder heller inget tvivel om att besluten om krisstöd har haft en stor betydelse för enskilda och att besluten om avslag därmed borde motiveras av den bidragsgivande organisationen.

Riksrevisionen bedömer att det hade varit möjligt för Kulturrådet, Konstnärsnämnden och Författarfonden att formulera skälen till utgången av beslut i enskilda ärenden. Filminstitutet, Sametinget och så småningom även Riksidrottsförbundet har lyckats med det. Filminstitutet och Sametinget har visserligen haft en betydligt mindre mängd ansökningar att hantera, vilket kan ha gjort handläggningen enklare, än till exempel Kulturrådet eller Konstnärsnämnden. Riksrevisionen ser dock att pandemin inte är den främsta förklaringen till att motivet till beslut inte dokumenteras. Den praxis som finns på Kulturrådet, Konstnärsnämnden och Författarfonden, där det inte skrivs motiveringar till beslut i enskilda ärenden, gäller även vid ordinarie bidragsgivning. Att avsaknaden av motiveringar enbart skulle ha med den ökade arbetsbelastningen att göra är därför inte särskilt troligt.

Det kräver visserligen en viss arbetsinsats av handläggarna att dokumentera skälen till bedömningen, men det borde inte påverka handläggningstiderna i någon dramatisk utsträckning. Både Filminstitutet och efter ett tag även Riksidrottsförbundet har motiverat enskilda beslut utan att handläggningstiderna stuckit i väg. Riksrevisionen bedömer att det inte behövs en ingående redogörelse för omständigheterna i ärendet eller bedömningen av dem. Motiveringen behöver dock vara klagörande, vilket innebär att den måste presenteras på ett sätt som är begripligt för den sökande. Vi har sett att Riksidrottsförbundet utvecklat standardiserade avslagsmotiveringar efter hand. Det finns också exempel på motiveringar till beslut i Kulturrådets statistik över anledningar till avslag. Riksrevisionen bedömer att den informationen hade kunnat användas i beslut till enskilda för att åstadkomma en mer transparent bidragsgivning.

Granskningen visar också att avsaknaden av beslutsmotiveringar skapat merarbete för Kulturrådet eftersom de har behövt lägga resurser på att i efterhand informera sökande om varför de inte beviljats stöd. Det är Riksrevisionens bedömning att det hade varit mer transparent och mer effektivt att informera sökanden om motivet till avslag i samband med beslutet.

4.1.5 Bidragsgivningen behöver samordnas mer

Det har varit en stor utmaning för de bidragsgivande organisationerna att planera för hanteringen av krisstöden. I granskningen har det framkommit att uppdragen innebar en kraftigt ökad arbetsbelastning. Det uppstod ett ökat behov av ekonomiadministrativ kompetens och arbetet har till viss del vilat tungt på enskilda personer, och det har därmed varit sårbart. De bidragsgivande organisationerna löste bemanningsfrågan på olika sätt, i några fall genom extern rekrytering, och i andra fall har personal lånats in från andra delar av organisationen och i ett fall från en annan myndighet. Riksrevisionens bedömning är att varje organisation har försökt lösa sin uppgift så bra som möjligt, men att det i vissa delar hade behövts ett mer utvecklat helhetsperspektiv, där man på ett tydligare sätt utgått från de sökande i bidragsgivningen. Riksrevisionen bedömer att en bättre samordning av de riktade stöden till kulturen hade kunnat leda till en mer effektiv användning av statens samlade resurser och kompetens.

En svårighet för bidragsgivningen inom delar av kulturområdet är att det inte har funnits någon självklar avgränsning av mottagarledet. Framför allt har detta varit en utmaning för Kulturrådet som har fått ta emot ansökningar från både företag och föreningar som aldrig tidigare sökt statliga bidrag för sin verksamhet. Det har inneburit att det har varit svårt både för Kulturrådet och regeringen att prognosticera de ekonomiska behoven, vilket i sin tur har inneburit att det har varit svårt att dimensionera stöden på ett träffsäkert sätt. Det har också varit svårt för Kulturrådet att avgränsa sin mottagarkrets. Krisen har visat att aktörer med olika kompetenser är beroende av varandra inom kulturområdet. Det är inte bara artister och skådespelare som har stått utan intäkter utan också arrangörer, artistbokare, regissörer, tekniker och så vidare. Samtidigt måste det rimligtvis finnas någon gräns för Kulturrådets ansvarsområde, men den har inte varit så tydlig som till exempel inom idrotts- och filmområdet.

Ytterligare ett problem som har lyfts i samtliga uppföljningar av stödgifningen inom kulturområdet, och även i de intervjuer som vi har gjort under granskningen, är att skillnaden mellan Kulturrådets och Konstnärsnämndens uppdrag inte har varit känd bland de sökande. Framför allt har detta berott på att stöden har sökts av många företag, föreningar och individer som aldrig tidigare har sökt statliga bidrag för sin verksamhet och därför inte har haft någon kunskap om hur den statliga bidragsgivningen inom kulturområdet är organiserad. Men det har också handlat om att gränsdragningen i praktiken inte har varit så tydlig som regeringen och myndigheterna kanske i vanliga fall uppfattar den.

I takt med att både Kulturrådet och Konstnärsnämnden har uppmärksammat att det har funnits en oklarhet bland de sökande om till vilken myndighet ansökan ska lämnas har myndigheterna tillsammans genomfört flera olika typer av informationsinsatser. Myndigheterna har dock inte samordnat sina utlysningar och de har haft olika former för sin stödgivning (bidrag respektive stipendier), vilket har inneburit att myndigheterna inte har haft möjlighet att på något enkelt sätt flytta en ansökan till den andra myndigheten inom ramen för en stödomgång.

4.2 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till regeringen:

- Se över om bidragsgivningen på kulturområdet kan samordnas i större utsträckning. Syftet är att förenkla ansökningsprocessen för de sökande och skapa bättre förutsättningar för att utnyttja myndigheternas samlade resurser och kompetens.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till Konstnärsnämnden och Statens kulturråd:

- Säkerställ att ärenden utreds tillräckligt, så att alla som söker ekonomiska bidrag ges samma möjligheter att komma in med kompletterande uppgifter om ansökan är ofullständig. Det behövs för att göra bidragsgivningen mer träffsäker och likvärdig.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till Konstnärsnämnden, Statens kulturråd och Sveriges författarfond:

- Utveckla rutiner för att motivera bidragsbeslut. Syftet är att öka transparensen och skapa en mer effektiv bidragsgivning.

Referenslista

Litteratur

- Centrum för idrottsforskning, *Statens stöd till idrotten, uppföljning 2019, 2020*.
- Ekonomistyrningsverket, *Myndigheternas förvaltning av stöd för att lindra effekterna av det nya coronaviruset, ESV 2021:39, 2021*.
- Filminstitutet, *Resultatredovisning 2020, 2021*.
- Filminstitutet, *Årsredovisning för Stiftelsen Svenska Filminstitutet Räkenskapsåret 2020, 2021*.
- Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2021, 2021*.
- Justitieombudsmannen, *Redogörelse 2019/20:JO1, Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, 2020*.
- Khasiani, K., Koshima, K., Mfombouot, A. och Singh, A. *Budget Execution Controls to Mitigate Corruption Risk in Pandemic Spending, IMF, 2020*.
- Konstnärsnämnden, *Konstnärsnämndens krisstipendier till konstnärer 2020, 2021*.
- Konstnärsnämnden, *Konstnärsnämndens årsredovisning 2020, 2021*.
- Kulturanalys Norden, *Covid-19-pandemiens effekter på kultursektoren i de nordiske landene, 2021*.
- Kulturrådet, *Kristöd till kulturen 2020 – behov och utfall, 2021*.
- Kulturrådet, *Kulturrådets årsredovisning 2020, 2021*.
- Kulturrådet, *Uppföljning av krisstöd, 2021*.
- Myndigheten för kulturanalys, *En översyn av pandemins effekter inom kulturområdet, Delredovisning 2021-04-15, 2021*.
- Myndigheten för kulturanalys, *Ett år med pandemin. Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet, Rapport 2021:2, 2021*.
- Riksidrottsförbundet, *Ett år med corona – maj 2021, 2021*.
- Riksidrottsförbundet, *Kompensationsstöd Hösten 2020 – serieverksamhet, 2020*.
- Riksidrottsförbundet, *LOK-stöd våren 2021, 2021*.
- Riksidrottsförbundet, *Redovisning till regeringen 2020 kompensationsstöd, 2021*.
- Riksidrottsförbundet, *Riksidrottsstyrelsens beslut om kompensationsstöd, 2020*.

Riksidrottsförbundet, *Verksamhetsberättelse med årsredovisningar Riksidrottsförbundet 2020, 2021.*

Sveriges författarfond, *Verksamhetsberättelse för år 2020, 2021.*

Regeringsbeslut

Förordningen (1962:652) om Sveriges författarfond.

Förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet.

Förordningen (2007:1199) med instruktion för Konstnärsnämnden.

Förordningen (2009:1395) med instruktion för Sametinget.

Förordningen (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd.

Förordningen (2012:517) om statsbidrag till kulturella ändamål.

Förordningen (2016:989) om statsbidrag till film.

Förordningen (2019:1269) om statsbidrag till konstnärer.

Förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla sammankomster och offentliga tillställningar.

Förordningen (2020:208) om stöd vid korttidsarbete.

Förordningen (2020:246) om statligt stöd för kulturevenemang som har ställts in eller skjutits upp med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.

Förordningen (2020:552) om omställningsstöd för mars och april 2020.

Förordningen (2020:838) om omställningsstöd för maj–juli 2020.

Förordningen (2020:893) om omsättningsstöd till enskilda näringsidkare för mars–juli 2020.

Förordningen (2021:126) om omställningsstöd för augusti 2020–april 2021.

Förordningen (2021:143) om omsättningsstöd till enskilda näringsidkare för augusti 2020–februari 2021.

Förordningen (2021:208) om omsättningsstöd till handelsbolag för mars 2020–juni 2021.

Förordningen (2021:816) om statligt stöd för vissa planerade evenemang som inte kunnat genomföras med anledning av begränsningar som beslutats för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Regeringsbeslut Fi2020/02593, Uppdrag om uppföljning av stöd som införts eller förändrats för att lindra effekterna av det nya coronaviruset.

Regeringsbeslut Ku2020/00608, Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende anslagen 1:2, 2:1, 5:2, 7:3, 8:2, 8:3, 8:5, 10:1, 11:1 och 11:3.

Regeringsbeslut Ku2020/00609, Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Konstnärsnämnden.

Regeringsbeslut Ku2020/00639, Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens kulturråd.

Regeringsbeslut Ku2020/01931, Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Sametinget.

Regeringsbeslut Ku2020/02035 (delvis), Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende anslag 13:2 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Regeringsbeslut Ku2020/02624 (delvis), Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Myndigheten för kulturanalys.

Regeringsbeslut Ku2021/00966, Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens kulturråd.

Regeringsbeslut Ku2021/00248, Uppdrag till Centrum för idrottsforskning vid Gymnastik- och idrottshögskolan att följa upp statens stöd till idrotten.

Regeringsbeslut N2021/00918, Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

Artiklar

Dagens Nyheter, "Kritik mot RF-fördelning till fotbollsklubbar – 97 procent till herrarna", 2020-06-24.

Dagens Industri, "Kulturens företagare behöver bättre politik", 2020-08-04.

Dagens Industri, "Misstankar om miljardfusk – nu stramar regeringen åt reglerna", 2020-11-17.

Sveriges Radio, "100 brottsutredningar mot företag för fusk med pandemistöd", 2021-05-21.

Sveriges Television, "Amanda Lind om idrottens krispaket: 'Ska inte vara en bonus att värva dyra spelare för.'" 2020-10-02.

Värnamo Nyheter, "En osäker kulturbransch har blivit än mer osäker", 2021-05-03.

Utredningar

SOU 2018:23, *Konstnär – oavsett villkor?*

SOU 2020:80, *Äldreomsorgen under pandemin.*

SOU 2021:77, *Från kris till kraft. Återstart för kulturen.*

Riksdagstryck

Budgetlag (2011:203).

Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU21, *Vårändringsbudget för 2020.*

Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU56, *Extra ändringsbudget för 2020 – Förändringar i arbetslöshetsförsäkringen och studiestödet samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset.*

Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU59, *Extra ändringsbudget för 2020 – Anpassningar av reglerna om stöd vid korttidsarbete och tillfälliga anstånd samt ett effektivare informationsutbyte inom Skatteverket m.m. med anledning av coronaviruset.*

Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU60, *Extra ändringsbudget för 2020 – Stöd till hälso- och sjukvården, utbildningsinsatser och andra åtgärder med anledning av coronaviruset.*

Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU62, *Extra ändringsbudget för 2020 – Ersättning till riskgrupper, kapitalinsatser i statligt ägda företag och andra åtgärder med anledning av coronaviruset.*

Finansutskottets betänkande 2020/21:FiU32, *Extra ändringsbudget för 2020 – Förlängda och förstärkta stöd och ersättningar med anledning av coronaviruset.*

Finansutskottets betänkande 2020/21:FiU43, *Extra ändringsbudget för 2021 - Förlängda ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag och andra åtgärder med anledning av coronaviruset.*

Finansutskottets betänkande 2020/21:FiU49, *Extra ändringsbudget för 2021 – Förlängda ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, kultur och idrott samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset.*

Finansutskottets betänkande 2020/21:FiU52, *Extra ändringsbudget för 2021 – Förlängda ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, kultur, idrott och civilsamhälle samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset.*

Förvaltningslag (2017:900).

Kulturutskottets betänkande 2008/09:KrU8, *Statens stöd till idrotten.*

Kulturutskottets betänkande 2009/10:KrU5, *Tid för kultur*.

Kulturutskottets betänkande 2019/20:KrU1, *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*.

Kulturutskottets betänkande 2020/21:KrU1, *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*.

Lag (1992:318) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde.

Lag (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Lag (2020:548) om omställningsstöd.

Proposition 2008/09:126, *Statens stöd till idrotten*.

Proposition 2009/10:3, *Tid för kultur*.

Proposition 2015/16:132, *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik*.

Proposition 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

Proposition 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*.

Proposition 2019/20:99, *Vårändringsbudget för 2020*.

Proposition 2019/20:146, *Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder med anledning av coronaviruset*.

Proposition 2019/20:166, *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset*.

Proposition 2019/20:167, *Extra ändringsbudget för 2020 – Stöd till hälso- och sjukvården, utbildningsinsatser och andra åtgärder med anledning av coronaviruset*.

Proposition 2019/20:187, *Extra ändringsbudget för 2020 – Ersättning till riskgrupper, kapitalinsatser i statligt ägda företag och andra åtgärder med anledning av coronaviruset*.

Proposition 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*.

Proposition 2020/21:4, *Extra ändringsbudget för 2020 – Förlängda och förstärkta stöd och ersättningar med anledning av coronaviruset*.

Proposition 2020/21:84, *Extra ändringsbudget för 2021 – Förlängda ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag och andra åtgärder med anledning av coronaviruset*.

Proposition 2020/21:166, *Extra ändringsbudget för 2021 – Förlängda ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, kultur och idrott samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset*.

Proposition 2020/21:208, *Extra ändringsbudget för 2021 – Förlängda ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, kultur, idrott och civilsamhälle samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset.*

Riksdagsskrivelse 2008/09:243.

Riksdagsskrivelse 2009/10:145.

Riksdagsskrivelse 2020/21:106.

Webbsidor

Regeringen, "Regeringen har fattat beslut med anledning av Folkhälsomyndighetens hemställan gällande infektion med coronavirus (2019-nCov)", <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/02/regeringen-har-fattat-beslut-med-anledning-av-folkhalsomyndighetens-hemstallan-gallande-infektion-med-coronavirus-2019-ncov/>, hämtad 2022-01-04.

Regeringen, "Extra ändringsbudget med anledning av coronaviruset", <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/extra-andringsbudget-med-anledning-av-coronaviruset/>, hämtad 2022-01-04

Regeringen, "Omsättningsstöd till enskilda näringsidkare införs", <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/11/omsattningsstod-till-enskilda-naringsidkare-infors/>, hämtad 2022-01-04.

Regeringen, "Evenemangsstöd", <https://regeringen.se/evenemangsstod>, hämtad 2021-08-23.

Tillväxtverket, "Korttidsarbete 2020", <https://tillvaxtverket.se/omtillvaxtverket/information-och-stod-kring-coronakrisen/korttidsarbete/korttidsarbete-2020.html>, hämtad 2022-02-18.

Tillväxtverket, "Statistik om korttidsarbete", https://tillvaxtdata.tillvaxtverket.se/tillvaxtdata_public/publik#page=1bfc35b3-1578-496c-a1b6-04a02c537636, hämtad 2021-03-22.

Bilaga 1. Coronarelaterade förändringar inom UO17, 2020 och 2021

Coronarelaterade förändringar av anslagen inom UO17 under budgetåret 2020, tkr	Prop. 2019/20:1 (BP 2020)	Prop. 2019/20:146 (EÄB5)	Prop. 2019/20:99 (VÄB 2020)	Prop. 2019/20:166 (EÄB6)	Prop. 2019/20:167 (EÄB7)	Prop. 2019/20:187 (EÄB9)	Prop. 2020/21:4 (EÄB10)	Förändring	Totalt anslag
<i>Till riksdagen</i>	<i>18 sep 2019</i>	<i>1 apr 2020</i>	<i>15 apr 2020</i>	<i>14 maj 2020</i>	<i>20 maj 2020</i>	<i>15 jun 2020</i>	<i>10 sep 2020</i>		
Betänkande	2019/20: KrU1	2019/20: FiU56	2019/20: FiU21	2019/20: FiU59	2019/20: FiU60	2019/20: FiU62	2020/21: FiU32		
1:2 Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete	533 084	500 000		600			1 500 000	2 000 600	2 533 684
1:6 Bidrag till regional kulturverksamhet	1 518 605					150 000		150 000	1 668 605
2:1 Bidrag till vissa scenkonstinstitutioner	1 104 748		8 000	82 000				90 000	1 254 748
6:1 Riksarkivet	411 006		16 300					16 300	427 306
8:1 Centrala museer: Myndigheter	1 347 035			126 000				126 000	1 473 035
8:2 Centrala museer: Stiftelser	268 714			79 000			25 000	104 000	372 714
8:3 Bidrag till vissa museer	75 519			31 400				31 400	106 919
9:2 Stöd till trossamfund	81 919						25 000	25 000	106 919
12:2 Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet	240 680						50 000	50 000	290 680
13:1 Stöd till idrotten	1 974 311	500 000					1 000 000	1 500 000	3 474 311
13:2 Bidrag till allmänna samlingslokaler	52 164						75 000	75 000	127 164
13:5 Insatser för den ideella sektorn	171 758				100 000		25 000	125 000	296 578
14:1 Bidrag till folkbildningen	4 319 683		92 000		50 000			142 000	4 461 683
14:3 Särskilda insatser inom folkbildningen	150 000		-10 000					-10 000	140 000
<i>Förändring</i>		1 000 000	106 300	319 000	150 000	150 000	2 700 000	4 425 300	

Coronarelaterade förändringar av anslagen inom UO17 under första halvan av budgetåret 2021, tkr	Prop.2020/ 21:1 (BP 2021)	Prop 2020/ 21:84 (EÄB4)	Prop 2020/ 21:166 (EÄB6)	Prop.2020/ 21:208 (EÄB8)	Förändring	Totalt anslag
<i>Till riksdagen</i>	<i>15 sep 2020</i>	<i>26 jan 2021</i>	<i>6 apr 2021</i>	<i>10 jun 2021</i>		
Betänkande	2020/21: KrU1	2020/21:FiU43	2020/21:FiU49	2020/21:FiU52		
1:2 Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete	1 589 084 *	380 000	840 000	493 000	2 713 000	3 302 084
1:6 Bidrag till regional kulturverksamhet	1 719 049		40 000	23 000	63 000	1 782 049
2:1 Bidrag till vissa scenkonstinstitutioner	1 116 333		10 600		10 600	1 126 933
5:2 Ersättningar och bidrag till konstnärer	522 831	60 000	188 000	110 000	358 000	880 831
8:1 Centrala museer: Myndigheter	1 400 991		65 000		65 000	1 465 991
8:2 Centrala museer. Stiftelser	268 714		28 000		28 000	296 714
8:3 Bidrag till vissa museer	71 019		21 000		21 000	92 019
10:1 Filmstöd	553 444	60 000	212 000	124 000	396 000	949 444
13:1 Stöd till idrotten	1 966 811	335 000	1 020 000	600 000	1 955 000	3 921 811
13:5 Insatser för den ideella sektorn	71 758	60 000		40 000	100 000	171 758
<i>Förändring</i>	<i>1 000 000</i>	<i>895 000</i>	<i>2 424 600</i>	<i>1 390 000</i>	<i>5 709 600</i>	

* Varav 1 000 000 utgör ett extra stimulansstöd till kulturen pga. corona (s. 36).

Bilaga 2. Antal sökande och beviljade stöd

Våren 2020	Stödtyp	Antal sökande	Antal beviljade stöd
Kulturrådet	Inställda och uppskjutna evenemang	2 039	1 473
Konstnärsnämnden	Stipendier, kompensera inkomstbortfall	3 327	1 956
Riksidrottsförbundet	Kompensationsstöd till idrottsföreningar och idrottsförbund	3 977 IF + 49 SF	3 335 IF + 43 SF
Filminstitutet	Stöd till biografer och festivaler	252	246
Filminstitutet	Stöd till distributörer	16	11
Författarfonden	Stipendier, kompensera intäktsbortfall	438	329

Hösten 2020	Stödtyp	Antal sökande	Antal beviljade stöd
Kulturrådet	Inställda och uppskjutna evenemang	2 196	1 227
Kulturrådet	Särskilda behov	2 180	1 470
Konstnärsnämnden	Stipendier, stöd till yrkesverksamma konstnärer	4 701	4 357
Riksidrottsförbundet	Kompensationsstöd till idrottsföreningar och idrottsförbund (avser verksamhet 1 juli–30 september)	2 385 IF + 34 SF	2 068 IF + 34 SF
Riksidrottsförbundet	Kompensationsstöd till idrottsföreningar och idrottsförbund (avser verksamhet 1 oktober–31 december)	2 311 IF + 34 SF	1 924 IF + 34 SF
Filminstitutet	Stöd till intäktsbortfall (biografer)	210	205
Filminstitutet	Stöd till distributörer och filmfestivaler	17 distributörer + 6 filmfestivaler	14 distributörer + 3 filmfestivaler
Filminstitutet	Stöd till produktionsbolag	55	42
Filminstitutet	Stöd till lång spelfilm, lång dokumentärfilm och kortfilm	23	22
Filminstitutet	Stöd till svensk dramaserieproduktion	37	31

Hösten 2020	Stödtyp	Antal sökande	Antal beviljade stöd
Författarfonden	Stipendier, extra utlysning, dramatiker	139	80
Författarfonden	Stipendier, ordinarie + extra utlysning, författare	1748	615 ²⁰³
Sametinget	Stöd till samisk kultur och idrott	48	46

Våren 2021	Stödtyp	Antal sökande	Antal beviljade stöd
Kulturrådet	Inställda och uppskjutna evenemang	1 290	794
Kulturrådet	Särskilda behov	2 874	1 861
Konstnärsnämnden	Stipendier, stöd till yrkesverksamma konstnärer	7 326	7 004
Riksidrottsförbundet	Kompensationsstöd till idrottsföreningar och idrottsförbund	2 658 IF + 35 SF	2 348 IF + 34 SF
Filminstitutet	Stöd till intäktsbortfall (biografer)	250	248
Filminstitutet	Stöd till regional talangutveckling	26	22
Filminstitutet	Stöd till produktionsbolag	30	24
Filminstitutet	Stöd till intäktsbortfall (biografer)	889	877
Filminstitutet	Stöd till distributörer	17	13
Filminstitutet	Stöd till lång spelfilm, lång dokumentärfilm och kortfilm	36	36
Författarfonden	Arbetsstipendier till författare, översättare, tecknare, fotografer samt kulturjournalister	1 258	808 ²⁰⁴
Författarfonden	Stipendier till dramatiker/manusförfattare och översättare av dramatik	186	146 ²⁰⁵
Sametinget	Stöd till samisk idrott och kultur	47	45

²⁰³ Antal sökande/beviljade avser totalt för hela ansökningsomgången, eftersom ansökan och beredning samordnades med ordinarie stipendier.

²⁰⁴ Se not 203.

²⁰⁵ Se not 203.

Bilaga 3. Styrning genom formella uppdrag

Reglering av riktade krisstöd till idrotten

Målen för den statliga idrottspolitiken är att ge möjligheter för alla i Sverige att motionera och idrotta, att främja en god folkhälsa, att stödja en fri och självständig idrottsrörelse och att ge alla i Sverige positiva upplevelser av idrott som underhållning. Stöd till barn och ungdomar ska lämnas till verksamheter som bedrivs ur ett barnrättsperspektiv. Stöd kan även lämnas till sådan verksamhet som stärker idrottsutövares internationella konkurrenskraft.²⁰⁶

De särskilda stöd som riktats till idrotten har enligt regeringen syftat till att lindra de ekonomiska effekterna av pandemin.²⁰⁷ I den andra stödomgången formulerade regeringen att syftet fortsatt var att lindra de ekonomiska effekterna av pandemin men att det nu också handlade om att underlätta uppstart av verksamheten och bidra till en jämställd och jämlik idrottsverksamhet. Regeringen uttryckte också att fördelningen ska utgå från verksamhetens behov och förutsättningar samt särskilt beakta barn- och ungdomsidrotten.²⁰⁸

För stöden till idrotten har Riksidrottsförbundet tillämpat den befintliga förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet. Regeringen utfärdar årliga riktlinjer till Riksidrottsförbundet och ett regleringsbrev (ställt till Kammarkollegiet) som preciserar bidragets anslagsposter och särskilda villkor.²⁰⁹

Reglering av riktade krisstöd till kulturen

Målen för den statliga kulturpolitiken är att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling. För att uppnå målen ska kulturpolitiken främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och utveckling av sina skapande förmågor. Den ska också främja kvalitet och konstnärlig förnyelse, främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas, främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan och särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.²¹⁰

²⁰⁶ Prop. 2008/09:126, bet. 2008/09:KrU8, rskr. 2008/09:243.

²⁰⁷ Regeringsbeslut Ku2020/00639.

²⁰⁸ Regeringsbeslut Ku2020/02035 (delvis).

²⁰⁹ Centrum för idrottsforskning, *Statens stöd till idrotten 2019, 2020*.

²¹⁰ Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145.

Den statliga filmpolitiken som trädde i kraft 2017 vägleds av följande vision: ”Svensk film ska ha hög kvalitet och uppvisa sådan bredd och mångfald av berättelser att den angår alla. Svensk film ska vara ett självklart och tillgängligt val för publiken i hela landet och attraktiv internationellt.”²¹¹ För att förverkliga filmpolitikens vision har regeringen formulerat sju filmpolitiska mål: 1. Utveckling och produktion av värdefull svensk film sker kontinuerligt och i olika delar av landet. 2. Allt fler ser värdefull film som sprids och visas i olika visningsformer i hela landet. 3. Filmavret bevaras, används och utvecklas. 4. Svensk film sprids alltmer utomlands och kvalificerat internationellt utbyte och samverkan sker på filmområdet. 5. Barn och unga har goda kunskaper om film och rörlig bild och ges möjligheter till eget skapande. 6. Jämställdhet och mångfald präglar filmområdet. 7. Filmen bidrar till att stärka yttrandefriheten och det offentliga samtalet.²¹²

Under våren 2020 kom de första statliga bidragen för att begränsa de ekonomiska konsekvenserna av coronapandemin. De särskilda stöd som riktats till kulturen på grund av pandemin har enligt regeringen syftat till att mildra de ekonomiska konsekvenserna och skydda kulturen under krisen. Inför 2021 formulerade regeringen att syftet med stödet är att stödja omställningen och återstarten av kulturaktiviteter.²¹³

För stöd till inställda och uppskjutna evenemang utfärdade regeringen i april 2020 förordningen (2020:246) om statligt stöd för kulturevenemang som har ställts in eller skjutits upp med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.²¹⁴ Regeringen har i övrigt inte utfärdat några nya förordningar för stöd inom kulturområdet, med anledning av coronapandemin, utan tillämpat befintliga förordningar för utbetalning av stöd.²¹⁵

För stöd som är riktade till särskilda behov i kulturlivet med anledning av pandemin använde sig Kulturrådet av förordningen (2012:517) om statsbidrag till

²¹¹ Prop. 2015/16:132, s. 18.

²¹² Ibid, s. 19.

²¹³ Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 17, s. 33, bet. 2020/21:KrU1, rskr. 2020/21:106.

²¹⁴ Förordningen ligger till grund för samtliga stöd som fördelades till inställda och uppskjutna evenemang under 2020.

²¹⁵ I juli 2021 införde regeringen ett så kallat evenemangsstöd, förordningen (2021:816) om statligt stöd för vissa planerade evenemang som inte kunnat genomföras med anledning av begränsningar som beslutats för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Stödet är generellt och administreras av Skatteverket. Syftet med stödet är att arrangörer av evenemang som kräver framförhållning, exempelvis kultur- och sportevenemang, mässor, marknader och evenemang inom det civila samhället, ska våga planera för att genomföra evenemang när smittläget tillåter.

kulturella ändamål.²¹⁶ Regeringen har preciserat hur bidraget till särskilda behov i kulturlivet får användas i myndighetens regleringsbrev.²¹⁷

Som ett led i regeringens krisstöd till konst och kultur fick Konstnärsnämnden i uppdrag av regeringen att fördela stipendier till konstnärer. Bidragsfördelningen styrs av förordningen (2019:1269) om statsbidrag till konstnärer.²¹⁸

Författarfonden fick i sin tur i uppdrag att fördela bidrag för att stödja författare och andra litterära upphovsmän med anledning av de ekonomiska konsekvenserna av pandemin. Även denna bidragsfördelning har styrts av förordningen (2019:1269) om statsbidrag till konstnärer.

Regeringen gav Filminstitutet i uppdrag att fördela krisstöd till svensk film enligt förordningen (2016:989) om statsbidrag till film och förordningen (2020:246) om statligt stöd för kulturevenemang som har ställts in eller skjutits upp med anledning av spridningen av covid-19.²¹⁹

²¹⁶ Förordningen fanns sedan tidigare men har kunnat tillämpas för särskilda behov i kulturlivet med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.

²¹⁷ Regeringsbeslut Ku2020/00639.

²¹⁸ Konstnärsnämnden, *Konstnärsnämndens årsredovisning 2020, 2021*.

²¹⁹ Filminstitutet, *Resultatredovisning 2020, 2021*.

Bilaga 4. Möten och intervjuer

Förberedande möten

Nr	Myndighet/organisation	Befattning	Datum
1	Riksidrottsförbundet	Verksamhetsområdeschef för uppföljning och HR, verksamhetscontroller för statliga bidrag	2021-04-26
2	Statens kulturråd	Chef för enheten för krisstöd, chefsjurist, verksamhetscontroller, redovisningsekonom, två handläggare	2021-04-26
3	Konstnärsnämnden	Myndighetschef, avdelningschef, ekonomiansvarig, verksamhetsstrateg	2021-04-27
4	Sveriges författarfond	Direktör	2021-04-27
5	Kulturdepartementet	Biträdande enhetschef för enheten för konstarterna, myndighetshandläggare för Filminstitutet, myndighetshandläggare för Konstnärsnämnden, myndighetshandläggare för Kulturrådet, handläggare, budgetsamordnare, biträdande enhetschef för enheten för civila samhället och nationella minoriteter, handläggare för idrottspolitiken, budgetsamordnare, myndighetshandläggare för Sametinget, samordnare från sekretariatet för ledningsstöd, jurist från rättssekretariatet	2021-04-27
6	Sametinget	Handläggare kulturstöd	2021-04-28
7	Stiftelsen Svenska Filminstitutet	Vd, bolagsjurist, economichef	2021-04-28

Informationsmöten

Nr	Myndighet/organisation	Befattning	Datum
8	Stiftelsen Svenska Filminstitutet	Vd, avdelningschef för avdelningen filmstöd, enhetschef för enheten produktionsstöd, enhetschef för enheten administration produktionsstöd, enhetschef för enheten distribution och visning, ekonomichef, bolagsjurist	2021-05-10
9	Sveriges författarfond	Direktör	2021-05-11
10	Konstnärsnämnden	Myndighetschef, två avdelningschefer, ekonomiansvarig	2021-05-12
11	Sametinget	Chef för kulturstöd, två handläggare för kulturstöd	2021-05-17
12	Riksidrottsförbundet	Verksamhetsområdeschef för uppföljning och HR, verksamhetscontroller för statliga bidrag, avdelningschef intressepolitik och media	2021-05-18
13	Riksidrottsförbundet	Verksamhetscontroller för statliga bidrag, två gruppledare	2021-05-19
14	Kulturdepartementet	Enhetschef för enheten för konstarna, biträdande enhetschef för enheten för konstarna, enhetschef för enheten för civilsamhälle och minoriteter, chef för rättssekretariatet, jurist från rättssekretariatet	2021-05-25
15	Statens kulturråd	Generaldirektör, enhetschef för verksamhetsstöd, verksamhetscontroller, chefsjurist, enhetschef för krisstöd	2021-05-26
16	Kulturdepartementet	Biträdande enhetschef för enheten för konstarna, biträdande enhetschef för enheten för civila samhället och nationella minoriteter, två jurister från rättssekretariatet	2021-05-31

Gruppintervjuer/intervjuer

Nr	Myndighet/organisation	Befattning	Datum
17	Statens kulturråd	Verksamhetscontroller, krisstödscoordinator, sex krisstödshandläggare	2021-10-08
18	Riksidrottsförbundet	Gruppledare, fyra krisstödshandläggare	2021-10-13
19	Konstnärsnämnden	Programansvarig, verksamhetsstrateg	2021-10-15
20	Stiftelsen Svenska Filminstitutet	Fem krisstödshandläggare	2021-11-12
21	Stiftelsen Svenska Filminstitutet	Avdelningschef för avdelning filmstöd, enhetschef för enheten distribution och visning, enhetschef för enheten administration produktionsstöd, bolagsjurist	2021-11-15
22	Statens kulturråd	Chefsjurist	2022-01-13

Pandemin har drabbat många delar av samhället hårt. Få samhällssektorer har dock fått se sina förutsättningar förändras så i grunden som idrotten och kulturen. För att lindra pandemins ekonomiska konsekvenser har regeringen utformat både generella och riktade ekonomiska krisstöd som idrottens och kulturens aktörer har kunnat ta del av. Utformningen av dessa stöd har skett på kort tid, med begränsad information och under ett stundtals starkt opinionstryck.

Den här granskningen fokuserar på de branschspecifika stöd som har fördelats i form av riktade ekonomiska bidrag till idrottens och kulturens verksamheter med anledning av pandemin. Granskningen omfattar regeringen och Regeringskansliet samt de bidragsgivande organisationerna Konstnärsnämnden, Riksidrottsförbundet, Sametinget, Statens kulturråd, Svenska Filminstitutet och Sveriges författarfond. Granskningen avser bidragsgivningen från mars 2020 till juni 2021.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen och de bidragsgivande organisationerna har utformat och fördelat de granskade krisstöden på ett i huvudsak ändamålsenligt och effektivt sätt. Granskningen visar samtidigt att det finns brister i bidragsgivningens transparens och att ansvariga aktörers fokus på att nå ut med stöden till kulturen så snabbt som möjligt i viss utsträckning har skett på bekostnad av stödets träffsäkerhet.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 4000
www.riksrevisionen.se