

Kommittédirektiv



Utvärdering av statens stöd till idrotten

Dir.
2006:88

Beslut vid regeringssammanträde den 17 augusti 2006

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utvärdera om effekterna av statens stöd till idrotten stämmer överens med de av riksdag och regering angivna syftena med stödet och föreslå en framtida inriktning av stödet. Utgångspunkten är att inte förändra den ansvarsfördelning som råder mellan staten och idrottsrörelsen.

Utredaren skall bland annat

- föreslå lämpliga indikatorer för att mäta effekterna av stödet,
- utvärdera det samlade statliga stödet till idrotten, inklusive stödet från AB Svenska Spel, för att belysa vilka effekter stödet haft,
- bedöma om stödet till idrotten kan kanaliseras på ett sådant sätt att antalet stödformer minskas och likvärdiga krav ställs på stöden,
- kartlägga i vilken omfattning Riksidrottsförbundets verksamhet innefattar myndighetsutövning och överväga i vilken utsträckning bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) bör tillämpas inom den del av Riksidrottsförbundets verksamhet som innefattar myndighetsutövning,
- redovisa den kunskap som finns om idrottens betydelse för folkhälsan, särskilt dess betydelse för flickors och pojkars samt unga kvinnors och unga mäns hälsa,

- analysera resultatet av det stöd som ges för att skapa förutsättningar för framgångsrika elitidrottare.

Utredaren skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2008. Om utredaren bedömer det lämpligt får delbetänkanden presenteras under arbetets gång.

Bakgrund

Den nationella idrottspolitikens tre grundstenar

I december 1999 beslutade riksdagen om riktlinjer för statens stöd till idrotten i enlighet med förslagen i propositionen En idrottspolitik för 2000-talet (prop. 1998/99:107, bet. 1999/2000:KrU3, rskr. 1999/2000:52).

I propositionen angav regeringen att den nationella idrottspolitikerna på 2000-talet bör bygga på tre grundstenar. För det första angavs en tydlig strävan att i samhällsplanering, i skolans arbete och i andra sammanhang uppmuntra och ge möjligheter till barns, ungdomars och vuxnas motion och idrott i syfte att främja en god folkhälsa. För det andra angavs att ett aktivt stöd skall ges till en fri och självständig idrottsrörelse byggd på ideellt engagemang och som bedriver en bred verksamhet och värnar om god etik, som ger lika förutsättningar för kvinnor och män, som arbetar aktivt för integration samt värnar om demokratisk fostran. För det tredje angavs att elitidrotten också till viss del består av kommersiell underhållning som har ett värde genom att den ger många människor förströelse och glädje, men att den skall bedrivas utan offentliga subventioner.

Regeringen ansåg att staten som bidragsgivare inte till någon del skall ställa upp mål för idrottsrörelsens egen verksamhet. Staten skall däremot ställa upp mål och riktlinjer för sin bidragsgivning. Det är statens ansvar att, gentemot såväl idrottsrörelsen som samhället i övrigt, vara tydlig i fråga om vad staten vill uppnå med statsbidraget. Genom att ange syftet med bidragsgivningen anger staten vad den förväntar sig att bidraget främst skall leda till. Däremot föreskrivs inte hur detta skall gå till. Riksdagen godkände de syften med statsbidraget som regeringen lade fram i propositionen.

Av propositionen framgår det också att regeringen anser att de resurser som samhället ställer till förfogande för idrottsrörelsens verksamhet bör användas för att nå ut till och aktivera människor som vill delta i organiserad idrottsverksamhet eller väljer att motionera för eget välbefinnande. Barns och ungdomars intresse för idrott och motion bör stimuleras och de bör ges möjligheter att utöva inflytande över och ta ansvar för sitt idrottande. Detta gäller även äldre människor och personer med funktionshinder. Människor i olika åldrar med olika social bakgrund bör vidare ges lika förutsättningar att efter eget intresse delta i idrottsverksamhet. Integration och god etik bör vara ledstjärnor för stödets användning. Statsbidraget bör däremot inte användas till verksamheter med kommersiellt syfte.

I propositionen angav regeringen vidare att uppföljning och utvärdering av idrottsrörelsens egen verksamhet är en uppgift för idrottsrörelsen själv och bör ingå som ett naturligt inslag i den löpande verksamheten. Uppföljningar och utvärderingar bör ge underlag för idrottsrörelsen att kunna bedöma sin verksamhet i förhållande till de egna mål som har satts upp och indikera om verksamheten behöver ges en annan inriktning eller på annat sätt förändras. Statens övergripande ansvar är att följa upp hur stödet till idrotten används och stödets betydelse för samhället och den enskilde.

Utgångspunkten för idrottsstödet långsiktiga effekter är välfärdspolitisk. Regeringen ansåg i propositionen att idrott är en välfärdsfaktor som alla människor som så önskar skall ha tillgång till oberoende av ålder, kön, social och etnisk tillhörighet eller fysiska och psykiska förutsättningar. Regeringen ansåg vidare att stödet till idrotten bör följas upp och utvärderas regelbundet och att statens stöd bör utvärderas på ett sådant sätt att dess effekter för främst folkhälsan, jämställdheten och integrationen kan bedömas.

Statens stöd till idrotten

Lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund anger att förbundet prövar frå-

gor om fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet i enlighet med vad regeringen bestämmer. Regeringen har i förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet närmare anggett hur Riksidrottsförbundet får fördela statsbidraget. Regeringen beslutar också varje år om statens stöd till idrotten dels i regleringsbrev avseende anslaget 30:1 Stöd till idrotten under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, dels i beslut om riktlinjer till Riksidrottsförbundet.

Med statens stöd till idrotten avses i detta fall stödformerna statsanslaget, det årliga bidraget från AB Svenska Spel till Riksidrottsförbundet samt idrottens andel av AB Svenska Spels överskott som främst betalas ut till lokala idrottsföreningar för barn- och ungdomsverksamhet. Sedan 2003 har medel inom ramen för den statliga fyraåriga miljardsatsningen Handslaget betalats ut till Riksidrottsförbundet. Även dessa medel ingår i statens stöd till idrotten. För 2006 utbetalas totalt 1 475 000 000 kronor som bidrag till idrottsrörelsen över statsanslaget och från AB Svenska Spel.

Riksrevisionens granskning av idrottsstödet och riksdagens ställningstagande till granskningen

Riksrevisionen har i sin granskningsrapport *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen* (RIR 2004:15) angett att om staten väljer att delegera förvaltningsuppgifter till en privaträttslig organisation skall organisationens myndighetsutövning, enligt Riksrevisionens mening, i möjligaste mån också omfattas av det regelverk som gäller övrig offentlig förvaltning. Enligt Riksrevisionens bedömning är detta av vikt såväl från rättssäkerhetssynpunkt som för möjligheten att kontrollera och få insyn i hur statliga medel hanteras. Riksrevisionen anser därför att Riksidrottsförbundets myndighetsutövande förvaltningsuppgifter bör omfattas av tillämpliga delar av förvaltningslagen.

Riksrevisionen har i sin granskning funnit brister såväl i regeringens styrning av statsbidragen till idrottsrörelsen som i regeringens kontroll, uppföljning och återrapportering till riksdagen. Enligt Riksrevisionens bedömning är det svårt att klar-

göra regeringens möjligheter att styra statsbidragen eftersom det finns en konflikt mellan idrottsrörelsens fria roll och statens behov av att säkerställa att syftet med statsbidragen uppfylls.

Riksrevisionen anser också att regeringens rapportering i budgetpropositionen saknar viktig information och jämförbar statistik som gör det möjligt att bedöma i vad mån syftena med statsbidragen uppfylls. Det saknas också statliga utvärderingar av stödet som underlag för bedömningar av i vilken utsträckning det statliga stödet går till avsedda ändamål. Granskningen visar vidare att de medel som idrottsrörelsen får från AB Svenska Spel inte redovisas i statsbudgeten och därmed inte blir föremål för sedvanlig budgetprövning eller omfattas av utgiftstaket.

Riksrevisionens styrelse ansåg i sin framställning till riksdagen (2004/05:RRS7) med anledning av Riksrevisionens rapport att det är angeläget att den statliga styrningen av stödet till idrottsrörelsen genomförs på ett sådant sätt att syftena med bidragsgivningen säkerställs. Styrelsen konstaterade vidare att regeringen i budgetpropositionen för 2005, med anledning av rekommendationerna i Riksrevisionens rapport, utvecklat återrapporteringen till riksdagen. Styrelsen ansåg samtidigt att ytterligare insatser av detta slag behövs. Styrelsen underströk att det som underlag för en sådan förbättrad redovisning kan behövas fördjupade utvärderingar av resultatet av de statliga insatserna, särskilt när det gäller insatser av idrottsrörelsen riktade till barn och ungdomar.

Riksdagen delade styrelsens uppfattning att återrapporteringen till riksdagen av bidragsanvändningen bör förbättras och framhöll i anslutning till detta att den ansvarsfördelning som har lagts fast mellan å ena sidan riksdag och regering och å andra sidan idrottsrörelsen bygger på att staten har ett grundläggande förtroende för idrottsrörelsen. Samtidigt har båda sidor ett intresse av att verksamheten utvärderas så att fler kan få kunskap om resultaten av idrottssatsningarna. Det är visserligen varken riksdag eller regering som fastställer målen för idrottsrörelsens egen verksamhet, men riksdagen har behov av att kunna bedöma graden av måluppfyllelse i samband med sin årligen återkommande budgetbehandling. Riksdagen menade att det, som

Riksrevisionens styrelse förordat, kan ske genom att regeringen i budgetpropositionen redovisar utvärderingar inom avgränsade delar av området där uppnådda resultat ställs mot de mål som idrottsrörelsen har ställt upp för verksamheten. Det kan också ske genom en mer utbyggd resultatinformation som spänner över en flerårsperiod och som belyser hur verksamheten inom olika delområden utvecklas sett i skenet av de syften som riksdag och regering har angett för stödet. Riksdagen instämde i allt väsentligt i de förslag som styrelsen för Riksrevisionen fört fram beträffande behovet av förbättrad återrapportering till riksdagen av stödet till idrottsrörelsen. Riksdagen gav regeringen sin mening till känna (bet. 2004/05:KrU6, rskr. 2004/05:196).

Uppdrag

Utgångspunkter

Utredaren skall utvärdera om effekterna av statens stöd till idrotten stämmer överens med de av riksdag och regering angivna syftena med stödet. Utgångspunkten är att inte förändra den ansvarsfördelning som råder mellan staten och idrottsrörelsen.

På grundval av bland annat de studier som genomförts skall utredaren göra en samlad bedömning av i vilken utsträckning statens syften med stödet till idrotten infriats. Utredaren skall vidare beakta de resultat som redovisas i Riksidrottsförbundets utvärdering av effekterna av den särskilda satsningen *Handslaget*, inhämta de erfarenheter och slutsatser som gjorts av Riksidrottsförbundets projekt *Idrottsresurser på lika villkor* samt Ungdomsstyrelsens studie av föreningsidrottens påverkan på ungdomar *Unga och föreningsidrotten* (Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:9). Utredaren skall i sitt arbete särskilt uppmärksamma statens stöd till idrottens folkhälsosyfte liksom behovet av en ökad jämställdhetsintegrering av stödet. Den rådande ojämlika fördelningen av hälsa mellan människor i samhället är ytterligare en utgångspunkt.

Generella effekter av statens stöd till idrotten

Statens stöd till verksamhet av gemensam natur inom idrottsrörelsen skall enligt regeringens riktlinjer främja idrottsverksamhet i hela landet, stödja sådan verksamhet som främjar integration, jämställdhet, god etik och ökat deltagande av kvinnor och män i alla åldrar samt motverka dopning, våld och diskriminering.

Förutsättningarna för att utöva idrott varierar mycket mellan olika delar av landet samt mellan storstäder och små samhällen på landsbygden. Utredaren skall därför bedöma hur statens stöd bidrar till att barn, ungdomar och vuxna samt personer med funktionshinder i olika delar av landet kan utöva idrott utifrån sina egna förutsättningar och önskemål. I detta sammanhang ska utredaren ta hänsyn till de olika regionala och kommunala förutsättningar som finns och som påverkar möjligheten att utöva idrott i olika delar av landet.

Utredaren skall klarlägga i vilken utsträckning statens stöd till idrotten bidrar till att alla människor som så önskar kan utöva sådan idrott som organiseras inom ramen för Riksidrottsförbundets verksamhet. Utredaren skall vidare analysera om och i så fall hur stödet till idrotten medverkar till ökad integration t.ex. genom att skapa möjligheter till deltagande för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund eller genom att stödja idrottsrörelsens arbete mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering. Utredaren skall också kartlägga i vilken utsträckning stödet till idrotten används inom ramen för de storstadspolitiska lokala utvecklingsavtalen.

Utredaren skall klargöra hur Riksidrottsförbundets utgångspunkter för fördelning av statsbidraget till specialidrottsförbunden förhåller sig till statens syften med bidraget.

Utredaren skall bedöma om motion och idrott utanför Riksidrottsförbundets verksamhet bör stödjas och i så fall lämna förslag på hur detta skall ske.

Utredaren skall utvärdera det samlade statliga stödet till idrotten, inklusive stödet från AB Svenska Spel, för att belysa vilka effekter det statliga stödet haft. Utredaren skall också bedöma om stödet till idrotten kan kanaliseras på ett sådant sätt

att antalet stödformer minskas och likvärdiga krav ställs på stöden. Utredaren skall lämna förslag på hur ett jämställdhetsperspektiv skall beaktas för statens stöd till idrotten, som det är uttryckt i regeringens proposition Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken (prop. 2005/06:155).

Utredaren skall lämna förslag till framtida inriktning av statens stöd och lämpliga indikatorer för att mäta effekterna av stödet.

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning av statsbidragen till idrotten och folkbildningen, *Offentlig förvaltning i privat regi* (RiR 2004:15), att regeringsformen medger att förvaltningsuppgifter delegeras till privaträttsliga organ som t.ex. Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet. Riksrevisionen konstaterar dock det att övergripande offentligrättsliga regelverket inte med automatik gäller när ideella organisationer agerar i myndighets ställe. Utredaren skall kartlägga i vilken omfattning Riksidrottsförbundets verksamhet innefattar myndighetsutövning och överväga i vilken utsträckning bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) bör tillämpas inom den del av Riksidrottsförbundets verksamhet som innefattar myndighetsutövning. Om bedömningen görs att det finns skäl att ändra författningar får utredaren lägga fram förslag till sådana ändringar.

Särskilt om idrottens betydelse för barn och ungdomar

Statens stöd skall enligt regeringens riktlinjer för barn- och ungdomsverksamhet ge flickor och pojkar, unga kvinnor och män mellan 7 och 20 år goda möjligheter att utöva idrott. Ungdomsstyrelsen har på uppdrag av regeringen analyserat folkhälso- och folkbrörelseperspektivet i idrottspolitikerna utifrån ungdomars egna upplevelser. Studien *Unga och föreningsidrotten* visar att idrotten har stor betydelse i många flickors och pojkars liv. Den har hög status i ungdomskulturen och är en mycket omfattande fritidsaktivitet, både om man ser till antalet deltagare och den tid som läggs ner. Föreningsidrotten når dock,

enligt studien, inte fullt ut sina ambitioner att olika kategorier unga skall medverka i föreningsidrotten.

Studien skall vara en utgångspunkt för utvärderingen av stödets effekter för barn och ungdomar. Utredaren skall också beakta de erfarenheter som Barnombudsmannen har av flickors och pojkars möjligheter till idrott och syn på sitt idrottande.

Utvärderingen skall knyta an till det nationella övergripande målet för folkhälsopolitiken som är att skapa samhällliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Verksamheten inom idrottsrörelsen kan spela en viktig roll i arbetet för att bland barn och ungdomar förebygga bruk av bl.a. tobak, alkohol och narkotika samt motverka övervikt och fetma. Effekten av sådana förebyggande insatser stärks om insatserna görs tidigt och medvetet. Skolan är en viktig mötesplats för barn och ungdomar. Samverkan mellan skolan och idrottsföreningar är viktig för att i anslutning till skolans ordinarie verksamhet aktivera fler barn och ungdomar i fysisk aktivitet. Utredaren skall redovisa den kunskap som finns om idrottens betydelse för folkhälsan, särskilt dess betydelse för flickors och pojkars samt unga kvinnors och mäns hälsa.

Mellan åren 2000 och 2005 har det statliga lokala aktivitetsstödet till barn- och ungdomsidrotten mer än fördubblats. Stödet baseras på antalet sammankomster och deltagartillfällen och beräknas proportionellt efter dessa variabler. Cirka 40 procent av stödet baseras på flickors idrottande och ca 60 procent på pojkars idrottande.

Utredaren skall analysera vilka effekter och vilken betydelse det ökade lokala aktivitetsstödet har haft för föreningarnas barn- och ungdomsverksamhet. Utredaren skall i detta sammanhang undersöka om de nuvarande reglerna är väl avvägda eller om de riskerar att likrikta och bromsa utvecklingen av verksamheten. Utredaren skall också undersöka om de nuvarande reglerna stimulerar barn och ungdomar i olika åldrar att idrotta utifrån sina intressen, behov och förutsättningar eller om de bidrar till en för tidig specialisering av barn och ungdomars idrottande.

Utredaren skall analysera i vilken omfattning flickors och pojkars, unga kvinnors och unga mäns egna intressen, åsikter och förutsättningar påverkar det egna idrottandet och

verksamhetens utformning. Särskild uppmärksamhet skall ägnas frågan om idrottens möjligheter att fortsatt engagera flickor i tonåren samt frågan om i vilken utsträckning barn och ungdomar med funktionshinder, flickor från familjer med låg utbildningsnivå och utrikes födda flickor ges möjlighet att delta i olika idrottsverksamheter på lika villkor som andra barn och ungdomar. Utredaren skall ta del av barns och ungdomars egen syn på sitt idrottande genom att informera sig om de undersökningar som har genomförts på området.

Den särskilda satsningen Handslaget kommer att avslutas den 30 juni 2007. Riksidrottsförbundet har i uppdrag att senast den 15 december 2007 redovisa resultatet av den fyraåriga satsningen. Utredaren skall så långt möjligt beakta resultatet av utvärderingen av Handslagssatsningen.

Underhållnings- och elitidrottens betydelse

Att utöva idrott är en källa till glädje och välbefinnande för många människor. Idrottsevenemang förmår även att locka många åskådare till arenor och till TV-sändningar. Elitidrotten har ofta ett stort underhållningsvärde och skapar förebilder för många barn och ungdomar.

Stöd till elitidrott ges bland annat i form av bidrag till specialidrottsförbunden, en särskild talangsatsning, stöd till riksidrottsgymnasierna och genom idrottens utvecklingscentrum. Utredaren skall analysera resultatet av det stöd som ges för att skapa förutsättningar för framgångsrika elitidrottare.

Former för utredarens arbete

Utredaren skall samråda med Riksidrottsförbundet och andra idrottsorganisationer samt berörda myndigheter, forskningsinstitutioner och övriga organisationer och informera sig om de utvärderingsinsatser som initierats av bl.a. Riksidrottsförbundet. Utredaren skall även beakta Folkhälseutredningens arbete (Ju 2005:12, dir. 2005:117), Statens folkhälsoinstituts och Livsmedelsverkets uppdrag med underlag till handlingsplan för

goda matvanor och ökad fysisk aktivitet (S2005/1274/FH) liksom andra för uppdraget relevanta pågående studier och utredningar.

Utredningen skall genomgående integrera ett jämställdhetsperspektiv i sina analyser och förslag. En förutsättning för det är att all individbaserad statistik samlas in, presenteras, kommenteras och analyseras med kön som genomgående och övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl mot detta. Om könsuppdelad statistik saknas skall det påpekas.

Utredaren skall integrera ett barnperspektiv i de analyser och förslag där flickor och pojkar berörs.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2008. Om utredaren bedömer det lämpligt får delbetänkanden lämnas under arbetets gång.

(Justitiedepartementet)