



Riksrevisionens granskning av stödet till idrottsrörelsen och folkbildningen

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har i en framställning till riksdagen (2004/05:RRS7) tagit upp några frågor som aktualiserats i samband med en genomförd granskning av statsbidragen till idrottsrörelsen och folkbildningen. Styrelsen föreslår tre åtgärder. Statens styrning av dessa statsbidrag bör förbättras. Likaså bör återrapporteringen till riksdagen av bidragsanvändningen förbättras. Slutligen bör också åtgärder vidtas som säkerställer att intentionerna bakom statsbidraget till folkbildningen uppfylls.

Kulturutskottet delar styrelsens uppfattning att återrapporteringen till riksdagen av bidragsanvändningen bör förbättras. Det kan som Riksrevisionen förordar ske genom att regeringen i budgetpropositionen redovisar utvärderingar inom avgränsade delar av området där uppnådda resultat ställs mot de mål som berörda institutioner ställt upp för verksamheten. Det kan också ske genom en mer utbyggd resultatinformation som spänner över en period på flera år och som belyser hur verksamheten inom olika delområden utvecklats sett i skenet av de syften som riksdag och regeringen angett för stödet.

Kulturutskottet föreslår att riksdagen ska göra ett tillkännagivande i denna fråga.

Övriga förslag framförda av styrelsen för Riksrevisionen avstyrks av utskottet. Styrningen av folkbildningens och idrottsrörelsens verksamhet är en fråga för organisationerna själva. Styrningen av statsbidraget ska enligt tidigare riksdagsbeslut ange stödets huvudsakliga syfte. Utskottet förutsätter vidare att regeringen utan något initiativ från riksdagen kommer att ta upp till prövning frågan om åtgärder för att säkerställa intentionerna med statsbidraget till folkbildningen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Granskning av stödet till idrottsrörelsen och folkbildningen.....	5
Riksrevisionens granskning.....	5
Framställningen från styrelsen för Riksrevisionen.....	6
Riksidrottsförbundets yttrande.....	8
Folkbildningsrådets yttrande.....	9
Kulturutskottets ställningstagande.....	10
Behovet av förbättrad styrning av statsbidraget.....	10
Behovet av förbättrad återrapportering av statsbidraget.....	12
Åtgärder som säkerställer att syftet med folkbildningsstödet uppfylls.....	14
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	15
Framställning 2004/05:RRS7.....	15
<i>Bilaga 2</i>	
Yttrande från Riksidrottsförbundet.....	16
<i>Bilaga 3</i>	
Yttrande från Folkbildningsrådet.....	26

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Granskning av stödet till idrottsrörelsen och folkbildningen

Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad utskottet anfört om behovet av en förbättrad återsrapportering till riksdagen av statsbidragen till folkbildningen och idrottsrörelsen samt avstyrker förslag om förbättrad styrning liksom åtgärder som säkerställer att syftet med folkbildningsstödet uppfylls. Därmed bifaller riksdagen delvis framställning 2004/05:RRS7 punkterna 1 och 2.

Stockholm den 17 februari 2005

På kulturutskottets vägnar

Lennart Kollmats

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Lennart Kollmats (fp), Annika Nilsson (s), Lars Wegendal (s), Kent Olsson (m), Eva Arvidsson (s), Paavo Vallius (s), Peter Pedersen (v), Nikos Papadopoulos (s), Lena Adelsohn Liljeroth (m), Matilda Ernkrans (s), Cecilia Wikström (fp), Birgitta Sellén (c), Göran Persson i Simrishamn (s), Anna Lindgren (m), Rossana Dinamarca (v), Inger Nordlander (s) och Kenneth Lantz (kd).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har på eget initiativ granskat formerna för Riksidrottsförbundets och Folkbildningsrådets fördelning av statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen. Granskningen har i första hand gällt regeringens styrning, kontroll, uppföljning och återslag till riksdagen. Resultatet av granskningen finns redovisat i rapporten (RiR 2004:15) Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen. Rapporten lades fram den 9 juni 2004.

Styrelsen för Riksrevisionen har därefter den 17 november 2004 gjort en framställning till riksdagen med anledning av denna rapport (2004/05:RRS7). I den pekar styrelsen bl.a. på behovet av en förbättrad styrning och återslag till riksdagen av de båda organisationernas bidragsgivning.

Några motioner har inte väckts med anledning av styrelsens framställning.

Utskottet har berett Riksidrottsförbundet (RF) och Folkbildningsrådet tillfälle att yttra sig över de förslag som styrelsen för Riksrevisionen har lagt fram. Yttrandena återfinns i bilagorna 2 och 3 i betänkandet.

De båda organisationerna har också beretts tillfälle att muntligen kommentera synpunkterna från Riksrevisionens styrelse. Det skedde dels vid en slutna utfrågning den 8 februari 2005 med företrädare för Folkbildningsrådet, dels den 15 februari 2005 då utskottet gjorde ett studiebesök på Riksidrottsförbundet.

Utskottets överväganden

Granskning av stödet till idrottsrörelsen och folkbildningen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen ska göra ett tillkännagivande och begära att regeringen tydligare redovisar för riksdagen hur folkbildningen och idrottsrörelsen utnyttjar de bidrag som staten varje år beviljar. Utskottet ställer sig i och med det bakom ett förslag från Riksrevisionens styrelse.

Styrelsens övriga förslag avstyrks av utskottet. Ett förslag om förbättrad styrning av statsbidraget till idrottsrörelsen och folkbildningen avvisas, eftersom styrningen av statsbidraget, enligt tidigare riksdagsbeslut, skall ske genom att ange stödets huvudsakliga syfte.

Ett förslag om åtgärder som säkerställer att syftet med folkbildningsstödet uppfylls avvisas med hänvisning till att detta är en fråga som utskottet förutsätter att regeringen, utan något initiativ från riksdagen, kommer att ta upp, för att säkerställa intentionerna med statsbidraget till folkbildningen, i samband med regeringens prövning av frågor med anknytning till utvärderingen av stödet till folkbildningen (SUFO 2).

Riksrevisionens granskning

Genom att ansvaret för bidragsgivningen lagts på Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet har riksdagen delegerat myndighetsutövande förvaltningsuppgifter till två ideella organisationer. Organisationernas rätt till integritet och självständighet ska då kunna förenas med statens behov av insyn och kontroll. Ett uttryck för denna dualism är att riksdagen endast har angett vilka övergripande syften statsbidragen till idrotten respektive folkbildningen ska ha. Målen för verksamheterna ska idrottsrörelsen och folkbildningen själva besluta om. Denna ordning har varit en utgångspunkt för Riksrevisionens granskning. Syftet med granskningen har alltså inte varit att ta fram underlag för en omprövning av det nuvarande systemet med ideella organisationer som bidragsfördelare.

Riksrevisionen har undersökt hur regeringen styr, kontrollerar och följer upp bidragsgivningen och vilken typ av återrapportering som förekommer till riksdagen. Granskningen visar att regeringens möjlighet att styra bidragsgivningen är begränsad, bl.a. just beroende på att statsbidragen fördelas av ideella organisationer. Detta är tydligt i folkbildningens fall i och med att Folkbildningsrådet har stor frihet att disponera statsbidraget efter egna

avvägningar. Regeringens styrsignaler är mer preciserade när det gäller idrottsstödet, framhåller Riksrevisionen som samtidigt anser att regeringens uttalanden om vem som ska eller inte ska ställa upp mål är motsägelsefulla. Det är därför svårt att avgöra i vilken utsträckning regeringen kan styra statsbidraget till idrottsrörelsen. Så länge Riksidrottsförbundets egna mål inte strider mot regeringens styrsignaler uppstår emellertid inte den underliggande konflikt som annars kan finnas mellan Riksidrottsförbundets fria roll och statens styrning.

Kontrollen och uppföljningen av statsbidraget till folkbildningen utövas främst genom de statliga utvärderingar som ska genomföras vart femte år. Dessa är regeringens huvudsakliga underlag för rapporteringen till riksdagen. Regeringen har emellertid vid endast ett tillfälle under de senaste tretton åren lämnat en rapport av detta slag till riksdagen, påpekar Riksrevisionen.

Granskningen visar också att någon utvärdering av stödet till idrotten inte har gjorts sedan riksdagen beslutade om en ny idrottspolitik 1999. Den återrapportering av idrottsstödet som regeringen årligen lämnar i budgetpropositionen anser Riksrevisionen vara bristfällig. Enligt granskningen framgår det inte om syftet med statsbidraget till idrotten uppfylls. Regeringen redovisar exempelvis inte hur bidraget har fördelats mellan specialidrottsförbunden och mellan bredd- och elitverksamhet. Vad gäller barn- och ungdomsverksamheten redovisas visserligen hur stor andel pojkar respektive flickor som deltar, men någon jämförelse över tiden görs inte, vilket medför att utvecklingstendenser inte fångas upp.

I granskningsrapporten framhåller Riksrevisionen också att nuvarande system för fördelning av stödet till folkbildningen kan bidra till att kretsen av aktörer på folkbildningens område konserveras. Systemet är nämligen så uppbyggt att det är de redan bidragsberättigade studieförbunden och folkhögskolorna som genom sin representation i Folkbildningsrådet avgör om nya förbund och skolor ska få del av statsbidraget. Eftersom statsbidraget är begränsat, blir de ekonomiska konsekvenserna negativa för de etablerade studieförbunden och folkhögskolorna om fler ska vara med och dela på samma bidragssumma. Den ekonomiska drivkraften att godkänna nya statsbidragsberättigade studieförbund och folkhögskolor är därför svag hos de redan etablerade folkbildningsaktörerna.

Riksrevisionen noterar vidare att ett av syftena med statsbidraget till folkbildningen är att gynna folkbildande verksamhet med växtkraft. I granskningsrapporten konstateras emellertid att förbund som snabbt ökat omfattningen av sin verksamhet missgynnas i förhållande till förbund vars verksamhet minskat eller endast ökat måttligt.

Framställningen från styrelsen för Riksrevisionen

Riksrevisionens styrelse har vid sin genomgång av granskningsrapporten funnit att de gjorda iakttagelserna är av den arten att rapportens slutsatser ska ligga till grund för en framställning till riksdagen.

I framställningen (RRS7) noterar styrelsen inledningsvis att syftet med granskningen inte har varit att ifrågasätta det nuvarande systemet med ideella organisationer som bidragsfördelare. Dock anser styrelsen att Riksrevisionen inom ramen för sin granskning har belyst ett antal viktiga aspekter som kan ligga till grund för överväganden om en mera genomgripande förvaltningspolitisk diskussion om offentlig verksamhet i privat regi.

I det aktuella granskningsärendet har styrelsen framför allt tagit fasta på frågor som rör regeringens styrning och återrapportering till riksdagen av statsbidragen till idrottsrörelsen och folkbildningen.

Vad gäller *stödet till idrottsrörelsen* anser styrelsen att det är angeläget att den statliga styrningen av stödet till idrottsrörelsen genomförs på sådant sätt att syftet med bidragsgivningen säkerställs. Styrelsen noterar att regeringens till följd av Riksrevisionens rekommendationer har utvecklat återrapporteringen till riksdagen i budgetpropositionen för 2005 men anser samtidigt att ytterligare insatser av detta slag behövs. Som underlag för en sådan förbättrad redovisning kan det enligt styrelsens mening behövas fördjupade utvärderingar av resultatet av de statliga insatserna, särskilt när det gäller idrottsrörelsens insatser riktade till barn och ungdomar.

I fråga om *stödet till folkbildningen* ställer sig styrelsen bakom Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör vidta åtgärder som på ett bättre sätt garanterar att statens syfte med statsbidraget uppfylls. Denna styrning har enligt Riksrevisionen varit alltför begränsad för att fullt ut säkerställa intentionerna bakom statsbidragen. Riksrevisionen anser vidare att det finns risk för att Folkbildningsrådets beslut om statsbidrag resulterar i att nya folkbildningsaktörer inte får del av det statliga stödet, något som inte står i samklang med riksdagens beslut att verksamheter med växtkraft ska gynnas.

Styrelsen för Riksrevisionen påpekar också att det i budgetsammanhang inte förekommer någon kontinuerlig återrapportering till riksdagen av effekterna av det statliga stödet till folkbildningen. Det lämnas i stället i särpropositioner. För att ge underlag för denna redovisning genomförs särskilda statliga utvärderingar. Det ska ske vart femte år. Två sådana utvärderingar har genomförts sedan folkbildningsreformen 1991, men av dessa har endast en redovisats för riksdagen i form av en proposition. Resultatet av den andra utvärderingen är fortfarande under beredning i Regeringskansliet.

Styrelsen noterar för sin del att regeringen i budgetpropositionen för 2005 anmält att ett samlat beredningsarbete pågår inom Regeringskansliet med anledning av ett antal utredningar och rapporter inom folkbildningsområdet, däribland Riksrevisionens granskningsrapport. Styrelsen förutsätter att regeringen under 2005 återkommer till riksdagen med en utvärdering av folkbildningsreformen.

Riksidrottsförbundets yttrande

I sitt remissyttrande konstaterar Riksidrottsförbundet att de synpunkter som Riksrevisionen framfört om stödet till idrottsrörelsen avser regeringens hantering av dessa frågor. RF noterar också att granskningsrapporten visar att man överlag tycks vara tillfreds med de rutiner och den rapportering som förbundet tillhandahåller regeringen.

RF ifrågasätter den syn revisorerna har på hur verksamheten ska styras. Riksdagen har tidigare slagit fast att staten endast ska ange det övergripande syftet med statsbidraget till idrotten medan idrottsrörelsen själv ska lägga fast målen för sin verksamhet. Det finns ett inneboende motsatsförhållande mellan önskemålet om mer statlig styrning och en folkrörelses berättigade krav på självständighet. Det följer av att en folkrörelse som idrottsrörelsen fyller sådana behov i samhället som det är önskvärt att staten till viss del finansierar. Enligt RF är det inte tillrådligt att då använda sig av samma styrformer som gäller för förvaltningsmyndigheter. Man måste i stället hitta balansen i motsatsförhållandet. Det görs i dag bl.a. genom den löpande dialog som förbundet har med i första hand regeringen, framhåller RF.

RF ställer sig därför något frågande till de påpekanden som Riksrevisionens styrelse gör om att styrningen inte genomförs på ett sådant sätt att syftena med statsbidraget uppfylls. Den dialogform som används innebär enligt RF att man lever upp till dessa krav.

RF ser det också som en fördel för idrottsrörelsen att statsbidraget fördelas av en organisation som både är väl insatt i verksamheten och som arbetar i dess omedelbara närhet.

I yttrandet kommenterar RF den principdiskussion som Riksrevisionen för i granskningspromemorian om barn- och ungdomsidrottens starka bindning till stödet från AB Svenska Spel. RF ser detta som en mycket viktig fråga. Att stödet numera beräknas som en del av AB Svenska Spels samlade vinst har för idrotten varit ett steg i rätt riktning. Risker med denna ordning är emellertid att idrottsrörelsen blir beroende av hur spelbolaget utvecklas ekonomiskt. Man bör därför försöka finna ett system som säkerställer att stödet inte understiger en viss miniminivå. Hur frågan bör lösas ankommer på politikerna att avgöra men behovet av en snar lösning är stort, anser RF.

Avslutningsvis instämmer RF helt i Riksrevisionens uppfattning att studieförbund inom folkbildningen som har en kraftig tillväxt missgynnas av det nuvarande systemet för fördelning av statsbidrag. Därmed uppfylls inte, som också Riksrevisionen påpekar, statens intentioner med statsbidraget, vilket underminerar Folkbildningsrådets trovärdighet och ställning. Det är viktigt att detta åtgärdas snarast, vilket RF och SISU Idrottsutbildarna framhållit i sina kommentarer kring utvärderingen av stödet till folkbildningen i den s.k. SUFO 2.

Folkbildningsrådets yttrande

Folkbildningsrådet delar inte Riksrevisionens uppfattning att studieförbund med snabbt ökande verksamhet missgynnas av det nuvarande fördelnings-systemet. Tvärtom är det rådets bestämda uppfattning att Riksrevisionen har grundat sitt ställningstagande på otillräckliga kunskaper om statsbidragssystemet och lämnat en missvisande analys. Riksrevisionens styrelse har därför dragit felaktiga slutsatser. Som stöd för sin uppfattning hänvisar rådet till den statliga utvärderingen av folkbildningen, SUFO 2, som funnit att bidragsmodellerna har följt statens intentioner. Vidare hävdar rådet att det i propositioner och förordningar inom folkbildningsområdet inte finns stöd för att hävda att en växande verksamhet i ett studieförbund är i större behov av bidrag än en verksamhet som inte volymmässigt ökar, inte heller att en verksamhetsökning med automatik ska leda till ökad bidragsdel till studieförbundet i fråga. Tvärtom har regeringen uttryckligen avvisat den hållningen. Riksrevisionens hänvisning till beslut i regering och riksdag som stöd för sina slutsatser om Folkbildningsrådets statsbidragsfördelning är därför missvisande, anser rådet.

Av yttrandet framgår att Folkbildningsrådet fortlöpande ser över kriterierna för statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor med ambitionen att möta både statens motiv och folkbildningsverksamhetens behov. Sedan 1991 har systemet ändrats vart tredje till femte år. Folkbildningsrådet kommer under 2005 att fatta beslut om nya bidragssystem för studieförbund och folkhögskolor.

Folkbildningsrådet vänder sig också mot Riksrevisionens uppfattning att det skulle finnas risk för att nya folkbildningsaktörer inte får del av det statliga stödet.

I yttrandet framhåller Folkbildningsrådet att deltagandet i folkbildningen är frivilligt och att verksamheter som spelat ut sin roll därför har små möjligheter att överleva i brist på deltagare. Tvärtom sker en ständig utveckling och förnyelse av verksamheten utifrån förändringar i samhället, deltagarnas behov och huvudmännens prioriteringar. Det är enligt rådets uppfattning rimligt att krav ställs på prioriteringar, men det bör inte innebära att en väl fungerande verksamhet monteras ned med den huvudsakliga motiveringen att den existerat under lång tid.

Sedan 1990 har Folkbildningsrådets styrelse beviljat statsbidrag till 21 nya folkhögskolor, vilka i stor utsträckning etablerats i förortsområden med en hög andel invandrare och arbetslösa deltagare. Ingen folkhögskola har lagts ned under perioden. Förnyelse sker även inom befintliga folkbildningsorganisationer – både i folkhögskolor och studieförbund. På studieförbundsområdet har flera av förbunden etablerat samarbete och verksamhet med nya organisationer och grupperingar. För närvarande bereder Folkbildningsrådet den hittills första ansökan om att erhålla statsbidrag till ett nytt studieförbund. Sökande är den muslimska organisationen Ibn Rushd.

Kulturutskottets ställningstagande

I sin framställning föreslår Riksrevisionens styrelse tre åtgärder. Styrningen av statsbidraget till folkbildningen och idrottsrörelsen bör förbättras. Likaså bör återrapporteringen till riksdagen av bidragsanvändningen förbättras. Slutligen bör åtgärder vidtas som säkerställer att intentionerna bakom statsbidraget till folkbildningen uppfylls. Med det senare avser styrelsen bl.a. att stödet bör gynna verksamhet med växtkraft.

Kulturutskottet vill med anledning av detta framhålla följande. Under den senaste tioårsperioden har ett omfattande arbete lagts ned på att utveckla den ekonomiska styrningen i staten. Statsbudgeten har delats in i politikområden, mål har fastställts för olika verksamheter och kraven på återrapportering och resultatredovisning har skärpts. De tidigare i detalj reglerade medelsanvisningarna har ersatts av ett system där myndigheter givits frihet att själva bestämma hur tilldelade resurser bäst ska användas för att nå uppställda mål.

De nya styrformerna innebär att riksdag och regering ställer upp mål för förvaltningsmyndigheternas verksamheter och i efterhand följer upp och bedömer hur väl dessa mål har uppnåtts. Mål fastställda av riksdagen omfattar verksamheten inom hela politikområden och har vanligtvis formulerats på ett mycket allmänt sätt. Mål på lägre nivåer ställs upp av regeringen och är något skarpare formulerade samt kan emellanåt ha kompletterats med olika typer av resultatindikatorer för att underlätta bedömningen av målopfyllelsen.

Riksdagen och riksdagsutskotten har återkommande tagit upp olika sidor av regeringens utvecklingsarbete och föreslagit förbättringar och förtydliganden. Kulturutskottet gjorde det senast i samband med höstens budgetarbete (bet. 2004/05:KrU1 s. 19–22) då utskottet framförde vissa synpunkter på hur mål- och resultatstyrningen borde vara utformad inom utgiftsområde 17. Bland annat krävde utskottet då tydliga delmål och en ökad användning av resultatindikatorer kopplade till dessa delmål. Utskottet ville också få till stånd en bättre återrapportering till riksdagen varvid resultatindikatorer borde redovisas över en period på åtminstone tre år.

De förslag styrelsen för Riksrevisionen nu för fram ligger i linje med dessa krav. Dock gäller för Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet delvis andra förutsättningar än för vanliga förvaltningsmyndigheter, och förslagen kan därför inte omedelbart omsättas på de båda frivilligorganisationernas verksamhet.

Behovet av förbättrad styrning av statsbidraget

När det nuvarande regelverket för statens bidragsgivning till folkbildningen lades fast våren 1991¹ underströks att det är folkbildningens anordnare som själva ska besluta om målen och inriktningen för sin verksamhet, medan riksdag och regering ska lägga fast mål för bidragsgivningen. En

¹ Prop. 1990/91:82, bet 1990/91:UbU18, SFS 1991:997.

tydlig åtskillnad bör göras mellan folkbildningens egna mål och dem som bidragsgivaren fastställer för att bevilja bidrag. Inom de av riksdag och regering fastlagda gränserna ska folkbildningen själv ta ansvar för fördelning av statsbidrag, administration, organisation samt för uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Målet för statsbidragsgivningen till folkbildningen formulerades övergripande. I propositionen talas om att statsbidraget ska stödja en verksamhet som syftar till att göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen genom t.ex. politiskt, fackligt eller kulturellt arbete. Verksamheter som syftar till att utjämna utbildningsklyftor och höja utbildnings- och bildningsnivån ska prioriteras. Personer som är utbildningsmässigt, socialt eller kulturellt missgynnade ska särskilt prioriteras. Särskilt viktiga grupper är i det sammanhanget människor med funktionshinder samt invandrare och de som bor i glesbygdsområden.

Med de begränsningar som följer av dessa allmänt formulerade mål fick alltså anordnarna av folkbildning frihet att självständigt utforma sin verksamhet.

En liknande ansvarsfördelning lades fast för idrottsstödet² när riksdagen våren 1999 fattade beslut om den framtida idrottspolitiken. Dock talade man i detta sammanhang mindre om *mål* för statsbidraget utan mer om statsbidragets *övergripande syften*. I propositionen betonade regeringen att staten som bidragsgivare inte till någon del skulle ställa upp mål för idrottsrörelsens egen verksamhet. Detta skulle göras av idrottsrörelsen själv.

För statsbidraget angavs följande övergripande syften.

Statsbidraget till idrott ska stödja verksamhet som

- bidrar till att utveckla barns och ungdomars intresse och benägenhet för motion och idrott samt deras möjlighet att utöva inflytande över och ta ansvar för sitt idrottsutövande,
- gör det möjligt för alla människor att utöva idrott och motion,
- syftar till att ge kvinnor och män lika förutsättningar att delta i idrottsverksamheten,
- främjar integration och god etik,
- bidrar till att väcka ett livslångt intresse för motion och därmed främjar en god hälsa hos alla människor.

Riksrevisionen kritiserar den svaga styrningen som enligt granskningsrapporten förorsakar problem såväl för stödet till folkbildningen som för stödet till idrottsrörelsen. Regeringens uttalanden om vem som ska eller inte ska ställa upp mål för idrottsstödet finner granskarna motsägelsefulla, vilket gör det svårt att avgöra hur långt regeringen kan gå i styrningen av statsbidraget.

Utskottet delar inte denna uppfattning. Riksdag och regering har slagit fast att Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet ska ha ett betydande mått av frihet när det gäller fördelningen av statsbidraget till folkbild-

² Prop. 1998/99:107, bet. 1999/2000:KrU3.

ningen och idrottsrörelsen. De starkt regelstyrda system som tidigare användes vid bidragsgivningen till studieförbund och folkhögskolor innebar att deras verksamhet i hög grad kom att inordnas i den statliga förvaltningsapparaten. Genom 1991 års riksdagsbeslut fick folkbildningen ett tydligare och större ansvar samt en form av självstyre.

De allmänt formulerade mål eller syften som styr den statliga bidragsgivningen har stora likheter med den typ av mål som riksdagen fastställer för olika politikområden. De mer preciserade mål som regeringen normalt ställer upp för förvaltningsmyndigheternas verksamhet motsvarar i detta fall närmast de mål som överlåtits åt Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet att formulera. Detta är ett medvetet val som statsmakterna har gjort, och utskottet är inte berett att föreslå några förändringar i det avseendet.

Utskottet avstyrker således Riksrevisionens förslag om behovet av att förbättra styrningen av statsbidraget till folkbildningen och idrottsrörelsen.

Behovet av förbättrad återrapportering av statsbidraget

Givet att Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet har stor frihet att själva fastställa målen för den egna verksamheten blir kraven på en väl fungerande återrapportering desto större.

På folkbildningsområdet gäller att uppföljning och utvärdering ska genomföras på tre nivåer, nämligen av studieförbund och folkhögskolor, av Folkbildningsrådet samt av staten genom regering och riksdag. Studieförbunden och folkhögskolorna följer upp och utvärderar den egna verksamheten i förhållande till sina egna mål. Folkbildningsrådet följer upp och utvärderar effekterna av statsbidragsfördelningen i förhållande till statens syften med statsbidraget. Staten ska återkommande göra en bred genomlysning av folkbildningens verksamhet och karaktär för att pröva i vilken utsträckning syftet med statsbidraget uppfylls.

För idrottsstödet gäller enligt den av riksdagen fastlagda ansvarsfördelningen att idrottsrörelsen själv svarar för uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten. Det framtagna underlaget ska ge idrottsrörelsen möjlighet att själv bedöma sin verksamhet i förhållande till egna mål och även visa om verksamheten behöver ändras eller ges en annan inriktning. Statens övergripande ansvar är att följa upp hur idrottsstödet används och vilken betydelse stödet har för samhället och den enskilde. Staten ska således följa upp och utvärdera effekterna av statsbidragsgivningen för att klargöra om statens syften med statsbidraget uppfylls.

Styrelsen för Riksrevisionen anser att det finns brister i regeringens kontroll, uppföljning och återrapportering till riksdagen av stödet till folkbildningen och idrottsrörelsen.

Någon kontinuerlig återrapportering till riksdagen av folkbildningens resultat förekommer inte i budgetsammanhang utan lämnas i stället i särpropositioner. Till grund för denna redovisning ska särskilda, fristående utvärderingar göras. Enligt det ursprungliga principbeslutet skulle sådana undersökningar genomföras vart tredje år, men så har av främst praktiska

skäl inte blivit fallet. Sedan 1991 har staten genomfört två breda genomlysningar³, men av dessa har hittills endast resultatet av den första delgetts riksdagen⁴. Resultatet av den senaste utvärderingen, SUFO 2, bereds fortfarande inom Regeringskansliet.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen fortlöpande genomför och till riksdagen redovisar utvärderingar inom området.

Enligt Riksrevisionen saknar de rapporter som regeringen lämnar i budgetpropositionen om idrottsstödet viktig information och jämförbar statistik som gör det möjligt att bedöma i vad mån syftet med statsbidraget har uppfyllts. Det saknas också statliga utvärderingar som gör det möjligt att bedöma om stödet går till avsedda ändamål. De rekommendationer som Riksrevisionen tidigare lämnat i sin granskningsrapport har visserligen medfört att regeringen i budgetpropositionen för 2005 förbättrat sin återrapportering till riksdagen, men styrelsen anser samtidigt att ytterligare insatser av detta slag behövs.

Kulturutskottet delar denna uppfattning och vill i anslutning till detta framhålla följande. Den ansvarsfördelning som har lagts fast mellan å ena sidan riksdag och regering och å andra sidan folkbildningen och idrottsrörelsen bygger på att staten har ett grundläggande förtroende för dessa rörelers egna organisationer. Samtidigt har båda sidor ett intresse av att verksamheten utvärderas så att fler kan få kunskap om resultaten av bildningsarbetet och idrottssatsningarna.

I 1991 års principbeslut förutsattes att staten vart tredje år skulle genomföra fördjupade undersökningar av folkbildningsverksamheten, men på snart 14 år har hittills alltså bara två sådana undersökningar kommit till stånd. Av dessa har riksdagen delgivit resultatet av endast en. Sett från riksdagens utgångspunkt är detta otillfredsställande.

Fördjupade undersökningar av detta slag är av stort värde och bör även i fortsättningen genomföras. De bör emellertid kompletteras med en mer frekvent lämnad resultatinformation.

Det är visserligen varken regering eller riksdag som fastställer målen för folkbildningens egen verksamhet. Det gör Folkbildningsrådet samt folkhögskolorna och studieförbunden själva. Trots det har utskottet behov av att kunna bedöma graden av måluppfyllelse i samband med sin årligen återkommande budgetbehandling. Det kan som Riksrevisionen förordar ske genom att regeringen i budgetpropositionen redovisar utvärderingar inom avgränsade delar av området där uppnådda resultat ställs mot de mål som berörda institutioner 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. När utskottet i anslutning till höstens budgetbehandling framförde ett snar-

³ Utredningen för statens utvärdering av folkbildningen (SUFO 96) som presenterades 1996 (SOU 1996:15) och (SUFO 2) som lades fram i mars (SOU 2004:30).

⁴ Prop. 1997/98:115.

likt krav på förbättrad information om uppföljningen av förvaltningsmyndigheternas verksamhet förordade utskottet att denna redovisning skulle täcka åtminstone en treårsperiod.

En på motsvarande sätt utbyggd resultatinformation bör enligt utskottets mening lämnas i budgetpropositionen också beträffande stödet till idrottsrörelsen.

Vad utskottet här förordar innebär således att utskottet i allt väsentligt biträder de förslag som styrelsen för Riksrevisionen fört fram beträffande behovet av förbättrad återrapportering till riksdagen av stödet till idrottsrörelsen och folkbildningen.

Riksdagen bör som sin mening ge detta till känna för regeringen.

Åtgärder som säkerställer att syftet med folkbildningsstödet uppfylls

Styrelsen för Riksrevisionen föreslår slutligen också att regeringen ska vidta åtgärder som bättre garanterar att statens syfte med statsbidraget till Folkbildningen uppfylls. Det finns enligt granskningen risk för att statens intentioner med statsbidraget inte uppfylls. Så t.ex. anser Riksrevisionen att Folkbildningsrådets fördelning av statsbidrag till studieförbund missgynnar förbund vars verksamhet snabbt ökar i omfattning. Rådets beslut kan också leda till att etablerade folkhögskolor gynnas på bekostnad av nya skolor med större växtkraft samt att nya aktörer inte får del av det statliga stödet.

Detta förslag tas upp av såväl Folkbildningsrådet som Riksidrottsförbundet i deras yttranden till utskottet. Riksidrottsförbundet instämmer i de synpunkter som Riksrevisionen för fram, medan Folkbildningsrådets bestämda uppfattning är att Riksrevisionen har grundat sina ställningstaganden på otillräckliga kunskaper om statsbidragssystemet och därför har lämnat en missvisande analys. Styrelsen för Riksrevisionen har på grund av detta dragit felaktiga slutsatser, anser Folkbildningsrådet.

Kulturutskottet anser att den fråga som styrelsen för Riksrevisionen tar upp är ett led i uppföljningen och utvärderingen av folkbildningsverksamheten. Den bör därför lämpligen prövas i anslutning till att regeringen gör en samlad bedömning av SUFO 2. Eftersom Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna har tagit upp denna problematik i sina yttranden över SUFO 2 utgår utskottet från att frågan kommer upp till prövning i det sammanhanget utan särskilt initiativ från riksdagen.

Förslaget från styrelsen för Riksrevisionen behöver mot denna bakgrund inte föranleda någon åtgärd från riksdagens sida. Utskottet avstyrker därför förslaget.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Framställning 2004/05:RRS7

Framställning 2004/05:RRS7 Riksrevisionens styrelses framställning angående statens stöd till idrottsrörelsen och folkbildningen:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om behovet av förbättrad styrning och återrapportering avseende anslaget till statsbidrag till idrottsrörelsen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om behovet av förbättrad styrning och återrapportering avseende anslaget till statsbidrag till folkbildningen samt om åtgärder för att garantera att syftet med statsbidraget till folkbildningen uppfylls.

BILAGA 2

Yttrande från Riksidrottsförbundet

2005-01-24

RF1069/04-03

Yttrande över Riksrevisionens styrelses framställan angående statens stöd till idrottsrörelsen och folkbildningen – RiR:s granskningsrapport (RiR 2004:15)

Riksidrottsförbundet (RF) har av Riksdagens Kulturutskott beretts möjlighet att lämna kommentarer på Riksrevisionens (RiR) framställan angående statens stöd till idrottsrörelsen och folkbildningen. RF lämnar följande kommentarer; samt bilägger SISU Idrottsutbildarnas remissyttrande över utvärderingen av folkbildnings-verksamheten där synpunkter som berör RiR:s kommentarer återfinns.

1. Generella kommentarer

I den undersökning eller genomgång av statens stöd till idrottsrörelsen RiR gjort är utgångspunkten och synpunkterna direkt riktade till regeringen. Det gäller såväl mål- och syftesformuleringar som återrapportering av statsanslagen till dessa verksamheter.

Generellt verkar dock RiR, enligt RF:s tolkning, överlag vara tillfreds med de rutiner och den återrapportering RF tillhandahåller till regeringen. Det är snarare hur regeringen sedan väljer att använda RF:s uppgifter som man i första hand har synpunkter på. RF:s bedömning är emellertid att om RiR:s förslag på åtgärder genomförs i regeringens arbetssätt och återrapporteringsrutiner, kan RF:s återrapportering komma att behöva genomgå vissa förändringar. RF vill i detta sammanhang återigen framhålla det faktum att RiR verkar vara nöjd med RF:s återrapportering till regeringen. Därför, menar RF, att den kritik som RiR har mot regeringen inte bör påverka RF:s och våra medlemsorganisationers återrapportering. Men beroende på vilka eventuellt nya krav som regeringen kan komma att ställa på idrottsrörelsen bör det i så fall fortsatt diskuteras i en öppen dialog med RF.

2. Statlig styrning och de ideella organisationernas självständighet

Regeringen kan inte enligt gällande ordning vare sig styra Riksidrottsförbundet eller Folkbildningsrådet på samma sätt som man gör med förvaltningsmyndigheter. I den av riksdagen beslutade propositionen *En*

idrottspolitik för 2000-talet (prop1998/99:107) läggs det fast att staten endast ska ange de övergripande syftena med statsbidraget till idrotten. Idrottsrörelsen lägger själv fast målen för sin verksamhet.

RiR:s kommentarer till detta system och påpekandet att det finns oklarheter mellan hur staten *kan* eller *bör* styra stödet till idrotten måste ses tillsammans med principen om idrottsrörelsens självständighet och självstyre. Det finns ett inneboende motsatsförhållande mellan principer om mer styrning kontra självständighet som bygger på att en folkrörelse som idrottsrörelsen fyller sådana behov i samhället som gör det önskvärt att staten finansierar en viss del av en sådan verksamhet. Ett sådant motsatsförhållande är därmed mer eller mindre inbyggt i systemet. Det gäller då att hitta former för att hantera nivån på styrning från staten, så att man både upprätthåller kraven från samhället på att statens pengar används på ett sätt som riksdagen beslutat om, och samtidigt värnar det samhällsbehov en fri och självständig folkrörelse som idrotten uppfyller.

En folkrörelse är en integrerad del av samhällsutvecklingen och en viktig del av den demokratiska processen. RF vill i detta sammanhang framhålla att vi inte ser ett traditionellt regelsystem som regeringen tillämpar över dess förvaltningsmyndigheter som tillrådigt över hur statens stöd till idrotten och folkbildningen bör styras. Det riskerar att hota den flexibilitet och utvecklingsanda som finns inom de demokratiskt uppbyggda ideella organisationerna vilka finns närmast verksamheten. Det handlar istället, som sagt, om att hitta balansen i motsatsförhållandet mellan statlig styrning och de ideella organisationernas självständighet. Idag exemplifieras det bl.a. genom löpande dialog mellan RF och i första hand regeringen. Förhållandet mellan staten och den fria och självständiga idrottsrörelsen är också något riksdagen självt beslutat om i samband med prop. 1998/99:107.

Mot bakgrund av detta ställer sig RF något frågande till RiR:s styrelses framställan om att styrningen inte genomförs på ett sådant sätt att syftena med statsbidraget uppfylls. RF menar att statens styrning genom dialog idag lever upp till det eftersom syftet är att lägga fast övergripande syften med statsbidraget.

Staten ska på motsvarande sätt (enligt prop. 1990/91:82 samt 1997/98:115) ange övergripande syften eller motiv för sitt stöd till folkbildningen. Därefter ska folkbildningsorganisationerna själva formulera målen för verksamheten. Inom folkbildningen är utgångspunkten att deltagarna måste kunna delta fritt och frivilligt och därigenom kunna forma sin verksamhet.

Förvaltningsuppgifter för en ideell organisation

RF välkomnar att RiR i sin framställning till riksdagen lagt tonvikt på statens styrning och regeringens återrapportering till riksdagen. Även om RiR inte bortser från de svårigheter med ett system där man lägger förvaltningsuppgifter på ideella organisationer, så är det som RiR också säger en del av en större förvaltningspolitisk fråga. I de kommentarer kring detta som

RiR har gällande idrotten tolkar RF att de åtgärder som redan vidtagits för att stödja sig på tillämpliga delar av förvaltningslagen är positiva. RF ser inte att en tydligare koppling eller inordnande till förvaltningslagen fyller sitt syfte. RF vill också understryka att det för idrottsverksamheten är bra att det är RF som fördelar statsanslaget, dvs någon som både kan verksamheten bra och finns nära den faktiska verksamheten. En transparent och ändamålsenlig fördelning av statsbidraget till idrottsrörelsen skulle, enligt RF, inte uppnås på något annat sätt. Motsvarande synsätt gäller även det statliga folkbildningsstödet.

När det gäller diskussionen om statlig revisor som ska granska RF:s verksamhet kopplat till syftena med statsanslaget menar RF att detta då enbart kan gälla statens stöd till idrotten. Kraven på revisor som RiR för fram måste också sättas i relation till vad man i sin granskning kritiserar, vilket RF upplever är regeringens återrapportering till Riksdagen och inte RF:s återrapportering till regeringen. RF:s bedömning är att, med en tillräcklig återrapportering från RF:s sida, en revisor som granskar RF inte krävs.

3. Problem och ändamålsenlighet när bidragsgivaren är en ideell organisation

RiR för i sitt resonemang fram en viktig principdiskussion, den om hur bunden barn- och ungdomsidrotten har blivit till stödet från Svenska Spel. RiR förutsätter att regeringen har övervägt konsekvenserna med en sådan modell. Detta är också för RF en mycket viktig fråga. Den utveckling som resurserna från spelmarknaden, såväl resurser via folkrörelsernas eget Folkspel som överskottet från Svenska spel, har givit till den lokala barn- och ungdomsidrotten har varit avgörande för den fortsatta utvecklingen för den lokala idrottsföreningen.

Att man har gått ifrån ett stöd knutet till ett visst spel, värdeautomaterna, till att nu ha en del av den totala vinsten har för idrotten varit ett steg i rätt riktning. Men fortfarande är bindningen till spelresurser en allt viktigare del av framförallt den lokala idrottsrörelsens finansiering. Riskerna med detta är, precis som RiR också pekar på, ett beroende av hur det går för spelbolaget för hur stora resurser idrottsrörelsen kan få. Man bör därför diskutera ett system som garanterar en miniminivå på även dessa resurser. Hur man gör det, om man t.ex. inför ett golv i vinstdelningssystemet som idrottsrörelsen och ungdomsorganisationerna inte kan falla under utan att staten går in och ”kompenserar” eller om man diskuterar ett större reguljärt anslag med hjälp av resurser från Svenska spel, är upp till de beslutande politikerna att diskutera. Men behovet av att diskussionen startar och att en lösning tas fram inom kort är stort. Inte minst mot bakgrund av hur spelmarknaden kan komma att förändras de närmsta åren där såväl Folkspels som Svenska Spels vinster riskerar att bli mindre.

Folkbildningen

RF instämmer helt i RiRs kommentar kring att studieförbund inom folkbildningen som har en kraftig tillväxt missgynnas av det system som idag tillämpas. Därmed uppfylls inte, som också RiR pekar på, statens intentioner med statsbidraget, vilket underminerar Folkbildningsrådets trovärdighet och ställning. Det är viktigt att detta åtgärdas snarast. Detta problem är också någonting RF och SISU Idrottsutbildarna pekade på i kommentarer kring utvärderingen av stödet till folkbildningen i den s.k. SUFO 2.

4. Avslutande kommentarer

RF:s kommentarer har tagit sin utgångspunkt i idrottsrörelsens fria och självständiga roll som vi även fortsättningsvis värnar. Med hänsyn till RF:s nära relation till SISU Idrottsutbildarna och folkbildningens stora betydelse inom idrottsrörelsen har vi valt att bifoga SISU Idrottsutbildarnas remissvar på SUFO 2, vilket berör samhällsstödet och Folkbildningsrådets funktion.

RF har tolkat att RiR i rapporten överlag är positiva till de underlag RF tillhandahåller till regeringen. Det är en bekräftelse på det arbete RF under senare år lagt ner för att än mer kvalitetssäkra vår återsrapportering samt utveckla vår egen FoU-verksamhet där vi inhämtar kontinuerlig kunskap om vår verksamhet och hur resurser används. RF vill understryka att vi ser positivt på utvärderingar och uppföljningar av det statliga stödet till idrotten. Det är dock viktigt att sådana utvärderingar sker med öppenhet och transparens genom bl.a. forskning.

Bilaga till Riksidrottsförbundets yttrande

SISU – Idrottsutbildarna

Utbildningsdepartementet

103 33 Stockholm

SISU Idrottsutbildarna (SISU: Svensk Idrotts Studie- och Utbildningsorganisation) som beretts möjlighet att avge remissvar på betänkandet SOU 2004:30 "Folkbildning i brytningstid" (SUFO 2), betänkandet SOU 2004:51 "Vem får vara med?" samt "Folkbildningens framsyn" (FBR), ber härmed att få framföra följande synpunkter.

En värdefull utvärdering

SISU Idrottsutbildarna ser ett stort värde i detta slag av återkommande genomlysning av den omfattande folkbildningsverksamheten. När denna gång också flera olika slag av insatser lyfter fram olika aspekter på folkbildningsarbetet, har samtidigt en bred diskussion stimulerats inom SISU Idrottsutbildarna. Den process som föregick dokumentet *Folkbildningens framsyn* samt de olika forskningsinsatser som ingår i SUFO 2, har ytterligare berikat det interna utvecklingsarbetet. Kombinationen av FoU-insatser och våra praktiska erfarenheter öppnar nya perspektiv mot framtiden

SISU Idrottsutbildarna anser det angeläget att SUFO-utvärderingar även fortsättningsvis är ett inslag i statens stöd till folkbildningen men att samordningen mellan olika slag av utvärderingar (FBR, RRV, m.fl.) kan bli bättre och vara tydligare. Forskningsinsatser borde också kunna fördelas bättre över tid.

SISU Idrottsutbildarna en utvecklande kraft

SISU Idrottsutbildarna har idag ett tydligt uppdrag från den samlade idrottsrörelsen att vara dess utbildningsorganisation. Tyngdpunkten, och den dominerande delen av verksamheten, är studieförbundet och Bosön idrotts-folkhögskola. Genom en vittförgrenad verksamhet, som är organiserad i 21 distrikt och ett stort antal lokalkontor, når SISU Idrottsutbildarna ut till idrottens föreningsliv över hela landet och därmed på ett naturligt sätt till en betydande andel av den svenska befolkningen.

SISU Idrottsutbildarna ska vara en aktiv del av den förändrande kraften i idrottens utveckling. Folkrörelsen idrott med sin breda förankring bland människor är i allra högsta grad mitt i samhällsomdaningen. Att angripa orättvisor och missförhållanden samt göra människor delaktiga är en självklarhet för en demokratisk rörelse och för SISU Idrottsutbildarna en central del i folkbildningsuppgiften. För idrotten och SISU Idrottsutbildarna är det en högt prioriterad uppgift att nå ut brett till nya grupper av människor för att erbjuda gemenskap och meningsfulla stimulerande aktiviteter.

SISU Idrottsutbildarnas betydelse för och inom idrottsrörelsen illustreras tydligt av den kraftfulla verksamhetsökning som SISU Idrottsutbildarna uppvisar. Det måste ses som en spegling av den vitalitet och framtidsinriktning som präglar svensk idrott samt den roll och det förtroende idrotten tilldelar SISU Idrottsutbildarna i utvecklingen.

Det är mot denna bakgrund som SISU Idrottsutbildarnas synpunkter nedan ska ses!

(För en utförligare beskrivning av SISU Idrottsutbildarnas roll och uppgifter i dagens och morgondagens idrottsrörelse hänvisas till bifogad "Verksamhetsinriktning 2004-05")

Folkbildningsuppdraget

Betänkandet från SUFO 2 har titeln *Folkbildning i en brytningstid* – något som vi helt kan instämma i och som vi dagligen kan se exempel på.

Folkbildningens organisationer söker nya områden/uppgifter både i och utanför folkbildningsuppgiften. Utbildningssamhället genomgår en grundläggande förändring såväl pedagogiskt som organisatoriskt. Villkoren för olika utbildningsanordnare förändras. Pedagogiskt sker allmänt en förskjutning mot studier som sätter deltagarna alltmer i centrum bl.a. som ”beställare” av utbildning. För folkbildningens del innebär det att andra utbildningsanordnare närmar sig studieförbund och folkhögskolor i pedagogiskt hänseende samt i studieformer.

Det finns anledning att instämma i de slutsatser som framkommer i de båda betänkandena om folkbildningsorganisationernas otydlighet i sin egen framtoning samt när det gäller särarten. Samtidigt som vi kan ha anledning till självkritik blir det uppenbart att de förändringar som sker i utbildningssamhället och i samhället i övrigt får konsekvenser för folkbildningsuppgiften. Detta leder till eftertanke och vägval inför framtiden.

Folkbildningens starka förankring i de grundläggande frågorna om demokrati och demokratiska värden borde vara den självklara utgångspunkten för samhällets stöd.

Såsom framhålls i såväl SUFO 2 som ”Folkbildningens framsyn” ökar förväntningarna på det civila samhället med tydliga fokuseringar på insatser i ”samhällets tjänst” för människors delaktighet och välbefinnande. ”Lokal mobilisering” förutsätter att människor har tillfälle och möjlighet att ”fritt och frivilligt” skaffa de kunskaper de själv upplever meningsfulla. Detta är en uppgift som endast i begränsad omfattning kan tillgodoses av utbildningssamhället.

För SISU Idrottsutbildarnas del får vi ständigt belägg för hur idrottsrörelsen, som en del av den ideella sektorn, ställs inför nya krav på insatser. Föreningslivet står inför förändringar och nya uppgifter bl.a. ställs idag starkt ökande krav på välutbildade och engagerade ledare för barn och ungdomar, något som direkt ökar trycket på SISU Idrottsutbildarnas verksamhet.

Studiealternativ i tiden kännetecknas av flexibelt lärande, livslångt lärande och där en självklar utgångspunkt är att tillskapa mötesplatser för lärande i miljöer där människor naturligt befinner sig. Folkbildningsorganisationerna har synnerligen goda förutsättningar att svara upp mot detta. De grundläggande värderingar som präglar civilsamhället (delaktighet, engagemang och ansvarstagande) ligger utgör också grunden för folkbildningsarbetet.

Det är SISU Idrottsutbildarnas uppfattning att folkbildningen har sin framtida förankring och identitet i civilsamhället. För SISU Idrottsutbildarnas del ser vi vår bärande folkbildningstanke i sambandet ”demokrati – folkrorelse – föreningsliv/kunskap”.

Samhällsstödet

Som framgått ovan ligger en avgörande utmaning i det faktum att folkbildning uppfattas som diffus. Förekomsten av särart diskuteras i utvärderingen. RRV har ju också tidigare i en rapport aktualiserat frågan i termer av kvalitet, som ska genomsyra folkbildningsarbetet.

Mot bakgrund av de förändringar som nu sker inom såväl utbildnings- som ”folkbildningssamhället” finns det, *enligt SISU Idrottsutbildarnas uppfattning, anledning att staten blir tydligare i sina motiv att stödja folkbildningen.*

Behov av avgränsningar? Relationen utbildningssamhälle – civilsamhälle? Folkbildningens betydelse i lokalsamhället? En tydligare särart? Det är exempel på frågor som vi anser angelägna att aktualisera och tydliggöra inför framtiden.

Speciellt bekymmersamt anser vi i SISU Idrottsutbildarna att utvecklingen av samhällsstödet är, när det gäller kommuner och landsting. De minskade folkbildningsanslagen riskerar att undergräva folkbildningsarbetet speciellt när det gäller den lokala närvaron och därmed möjligheten att svara upp mot människors ”nära” frågor och behov. Vid sidan av allt lägre bidragsnivåer ställs vi också i ett ökande antal kommuner inför varierande och oklar folkbildningssyn och lokala regelverk, som ger olika bedömningar av folkbildningsarbetet avseende central och lokal bidragsanvändning.

Övergången till mer av projektstöd kan vitalisera folkbildningsarbetet men får inte leda till en detaljerad styrning av folkbildningen av externa intressen eller nå sådan omfattning att det äventyrar folkbildningsorganisationernas bas för verksamheten. Den totala minskningen av lokala enheter inom studieförbunden är en allvarlig signal.

För SISU Idrottsutbildarnas del har vi dock lyckats förena kvalitet i verksamheten med ökat antal lokalkontor men detta förutsätter på sikt ett samhällsstöd som ligger i linje med utvecklingen.

Folkbildning är av ett nationellt intresse med folkbildningsarbetet måste byggas nedifrån.

Genom folkbildningen och i mötet med föreningslivet får unga en praktisk egen upplevelse av demokrati och demokratiska värden. Genom kulturaktiviteter berikas föreningslivet och nya dimensioner i verksamheten tillförs samtidigt som människor får möjlighet att vidga sina perspektiv.

För att folkbildningen ska kunna möta dagens och morgondagens utmaningar/behov krävs en bidragsgivning med förankring i nutid med också starka inslag av framtid. Detta är också den rimliga förutsättningen för en tillämpning av verksamhetsmodellen ”målstyrning – utvärdering”, som ju var den bärande tanken i Folkbildningsreformen 1991, och som vi i SISU Idrottsutbildarna skaffat oss goda erfarenheter av.

*Det är SISU Idrottsutbildarnas bestämda uppfattning att ett folkbildningsarbete i frontlinjen och med förankring i den pågående samhällsutvecklingen förutsätter ett samhällsstöd som präglas av **aktualitet**.*

Folkbildningsrådet

SUFO 2 konstatera att Folkbildningsrådet (FBR) väl fyller sina uppgifter enligt förordningen. Vi kan för SISU Idrottsutbildarnas del instämma i att FBR fyller väsentliga delar av de tilldelade uppgifterna. Principiellt ser vi ett värde i att folkbildningens gemensamma intressen kan hanteras i nära relation till berörda organisationer och i fruktbart samspel med samhället.

Samtidigt finner vi det angeläget att understyrka att FBR:s demokratiska uppbyggnad lämnar en del att önska. Inflytande och delaktighet från berörda organisationer är inte lika direkt och tydligt som t.ex i fallet med Riksidrottsförbundet.

Den starka kritik SISU Idrottsutbildarna under senare år riktat mot FBR avser den ytterst otillfredsställande fördelningsmodell av statsbidraget som tillämpats. Och fortfarande tillämpas. Vi ska här inte ytterligare föra den diskussionen utan instämmer i de slutsatser och den kritik som framförs mot bidragsgivningen i de två betänkandena.

Lokal förankring

SISU Idrottsutbildarna bedriver en vittförgrenad verksamhet med förankring i så gott som samtliga kommuner. Antalet lokalkontor ökar för att göra verksamheten allt mer lättillgänglig. För att SISU Idrottsutbildarna ska kunna utveckla och fördjupa sin uppgift inom idrottsrörelsen krävs närhet och lyhörddhet för människors olika behov. Det sker genom möten ute i klubbar och föreningar och genom medlemsorganisationernas direkta inflytande i SISU Idrottsutbildarnas beslutsprocesser. Att medverka till att stärka och utveckla de demokratiska formerna inom idrottsrörelsen är en högt prioriterad uppgift i SISU Idrottsutbildarna. Vi kommer att ta till oss den utmaning som Wadensjö framför i sitt betänkande angående betydelsen av att ytterligare stärka delaktigheten för invandrare, ungdomar och andra prioriterade grupper i SISU Idrottsutbildarnas och idrottens beslutsprocesser.

I remissmaterialet aktualiseras frågan om samverkan mellan folkbildningsorganisationer samt betydelsen av att utveckla lokala/kommunala lärcentra.

SISU Idrottsutbildarna har en klar strävan att medverka i det gemensamma arbetet inom Länsbildningsförbund och lokala samverkansorganisationer. Även i vissa verksamhetsfrågor kan finnas vinster att hämta genom samverkan. *Däremot ställer sig SISU Idrottsutbildarna avvisande till att samordna och samverka i lokala lärcentra.* Som framgått ovan är vår grundsyn att i stället tillskapa en mångfald mötesplatser för lärande och gemenskap. För SISU Idrottsutbildarnas och idrottsrörelsens del fyller idrottens olika klubbhus, möteslokaler och anläggningar en stor del av detta behov.

Att stärka den idémässiga profileringen hos folkbildningsorganisationerna medverkar, enligt SISU Idrottsutbildarnas uppfattning, till att attrahera människor till folkbildningsarbete och förtydliga folkbildningens roll i samhället.

Utmaningar inom folkbildningsuppgiften

Folkbildningens grundläggande uppgift är att ge människor möjlighet till engagemang och delaktighet i det snabbt föränderliga samhället. Det handlar om kunskap, praktisk kompetens och ökad handlingsberedskap, som ligger utanför läroplanstyrd utbildning och den typ av formell kompetens som utbildningssamhället kan och ska erbjuda.

Det kan handla om att erbjuda alternativa studieformer såsom t.ex. fallet är i fråga om folkhögskolor. En viktig dimension i folkbildningsarbetet är att nå och engagera många i studier och därför ser SISU Idrottsutbildarna kvantitet i verksamhet som en fråga om kvalitet.

Inom folkbildningsarbetet har över tid olika uppgifter prioriterats. Det kan gälla grupper av människor eller särskilt angelägna ämnen/områden. Samtidigt finns det anledning att förändra dessa prioriteringar i takt med samhällsutvecklingen.

SISU Idrottsutbildarna anser det angeläget att även fortsättningsvis lyfta fram grupper och uppgifter som kräver särskild uppmärksamhet. För SISU Idrottsutbildarna och idrotten är ett av de allra mest grundläggande värdena – *Allas rätt att vara med!*

Utifrån dagens samhällsutveckling och med uppmärksamhet för tendenser och utmaningar som pekar mot morgondagen vill vi från SISU Idrottsutbildarnas perspektiv lyfta fram följande angelägna områden: Barn/ungdom – folkhälsa – integration!

Det är områden som kommer att kräva verksamhetsmässig mobilisering.

* För att utveckla en positiv uppväxtmiljö för *barn och ungdomar* kommer att krävas fortsatta satsningar på ledarutbildning/utveckling – insatser som får effekter i flera led genom att inte bara nå målgruppen utan även deras omgivning. Utvecklingen inom civilsamhället kommer också att ställa krav på fler ledare samt nya former av ledarskap.

SISU Idrottsutbildarna vill här också understryka de bedömningar som redovisas i regeringens ungdomspolitiska proposition (2004/05:02) avseende bl.a. områdena lärande, inflytande, kultur och fritid samt hälsa. I mötet med idrottsrörelsen får barn/ungdom direkta och egna upplevelser av demokrati och delaktighet.

* Det är uppenbart att en av de verkligt stora utmaningarna kommer att ligga inom området *folkhälsa*, där olika slag av insatser kommer att bli aktuella. Idrotten kan här speciellt erbjuda gemenskap inom sitt omfattande föreningsliv samt meningsfulla fysiska aktiviteter i kombination med insikt om kost- och levnadsvanor.

* *Integration* avser inte enbart möten mellan människor med olika kulturell bakgrund utan handlar ytterst om gemenskaper som utgår ifrån människors lika värde t.ex. överbryggar gränser mellan generationer och kön.

Avslutning

Avslutningsvis vill SISU Idrottsutbildarna instämma i SUFO 2:s slutsats att folkbildningen väl lever upp till statens motiv för samhällsstödet. Den ordning som gällt sedan 1991 har i grunden varit tillfredsställande, men samtidigt har vi starkt kritiserat den fördelningsmodell för statsbidraget som under senare år tillämpats av FBR.

SISU Idrottsutbildarna vill än en gång understryka att trycket på folkbildningsinsatser ökar i takt med samhällsomdaningen. Nya uppgifter och utmaningar ställer krav på nytänkande och utvecklingsarbete avseende såväl former som innehåll. Detta blir allt svårare att förverkliga om inte samhällets stöd, på alla nivåer, också ökar.

Det är människors egna behov och förutsättningar, och i SISU Idrottsutbildarnas fall människor i och kring idrottsrörelsen, som pekar ut färdriktningen.

Stockholm 2004-10-27

SISU Idrottsutbildarna

Rolf Carlsson

Ordförande

BILAGA 3

Yttrande från Folkbildningsrådet

Dnr 150u, 2004, 07

2005-01-27

Yttrande med anledning av Riksrevisionens styrelses framställning till riksdagen angående statens stöd till folkbildningen (2004/05:RRS7) baserat på rapporten Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen (RiR 2004:15)

Folkbildningsrådet presenterar i det följande de bedömningar som rådet gör med anledning av Riksrevisionens rapport och den framställning som gjorts till riksdagen från Riksrevisionens styrelse. Efter en inledande sammanfattning följer en mer detaljerad redovisning av Folkbildningsrådets ståndpunkter.

1. Sammanfattning

Riksrevisionen och dess styrelse förordar att regeringen ska vidta åtgärder för att förbättra styrningen avseende anslaget till folkbildningen. Riksrevisionen hävdar att den begränsade statliga styrningen av folkbildningen medför problem när det gäller att säkerställa att statens syfte med statsbidraget uppfylls. Man hävdar att den granskning man genomfört visar att *"statens intentioner för statsbidraget till folkbildningen, att gynna verksamhet med växtkraft, inte uppfylls. Till exempel missgynnar Folkbildningsrådets fördelning av statsbidraget till studieförbund de studieförbund som snabbt ökar omfattningen av sin verksamhet"*.

Den statliga utvärderingen av folkbildningen, SUFO 2 (SOU 2004:30), drar i motsats till Riksrevisionen slutsatsen att "Folkbildningsrådet väl fyllt de förväntningar som kunnat ställas från staten. Vi bedömer att rådets dubbla uppdrag inte har påverkat dess myndighetsutövande roll negativt. Bidragsmodellerna har följt statens intentioner". (SOU 2004:30, s 97)

Det är Folkbildningsrådets bestämda uppfattning att Riksrevisionen har grundat sina ställningstaganden på otillräckliga kunskaper om statsbidragssystemet och lämnat en missvisande analys. Riksrevisionens styrelse har därför dragit felaktiga slutsatser

Folkbildningsrådet konstaterar att rådets myndighetsutövning styrs genom särskild förordning (1991:977). I den framgår statens syften med stödet till folkbildningen. Frågan om att "gynna verksamhet med växtkraft" finns inte med i förordningen. I propositionen Folkbildning (1990/91:82), som förordningen baseras på, varnar regeringen uttryckligen för följderna om statsbi-

dragssystemet premierar volym och kvantitetstänkande på bekostnad av de centrala folkbildningsmålen. Regeringen pekar i propositionstexten vidare på vikten av att folkbildningen själv vidtar åtgärder internt om det visar sig att viss verksamhet inte uppfyller de villkor som staten angett för att statsbidrag ska utgå: *"Statsbidraget kan om det hanteras slentrianmässigt leda till en icke önskad stagnation inom folkbildningen. Folkhögskolor och studieförbund med växtkraft och med en verksamhet om ligger väl i linje med målen och riktlinjerna för statsbidrag kan få stå tillbaka till förmån för verksamhet som kanske spelat ut sin roll. Detta får inte inträffa."*(prop. 1990/91:82, s 38)

Regeringen avvisade i nämnda proposition ett statsbidragssystem som premierar kvantitet och volymökning på bekostnad av folkbildningsmålen. Viktigt i förhållande till Riksrevisionens slutsatser är att det resonemang som regeringen för i propositionstexten om "växtkraft" sätts dels i relation till folkbildningsmålen och dels kopplas specifikt till "verksamhet som kanske spelat ut sin roll", d v s där motiv för statligt stöd eventuellt saknas.

I propositioner och/eller förordningar inom folkbildningsområdet finns således inte stöd för att hävda att växande verksamhet i studieförbund är i större behov av bidrag än verksamhet som inte volymmässigt ökar eller att verksamhetsökningar med automatik ska leda till ökad bidragsdel till studieförbunden ifråga – tvärtom avvisar alltså regeringen uttryckligen den hållningen. Riksrevisionens hänvisning till beslut i regering och riksdag som stöd för sina slutsatser om Folkbildningsrådets statsbidragsfördelning är därför missvisande.

Det nu gällande statsbidraget till studieförbunden fördelas efter volym genomförd verksamhet med studietimme som beräkningsgrund. 18 procent av statsbidraget fördelas till verksamhet med av riksdag och regering prioriterade målgrupper: invandrare, funktionshindrade och arbetslösa. Detta bidrag omfördelas varje år efter verksamhetsvolym. 12 procent av statsbidraget fördelas till utvecklingsbidrag på treårsbasis, vilket ger studieförbunden möjligheter och utrymme att satsa på nydanande folkbildningsverksamhet och möta nya samarbetspartner. För att säkra studieförbundens ideologiska profil och långsiktiga kvalitetsarbete fördelas resterande statsbidrag, 70 procent, som ett basbidrag under tre år.

Den ökade efterfrågan på studieverksamhet har gjort att studieförbunden hittills under 2000-talet genomfört betydligt fler studietimmar än vad som beräknades vid ingången i nuvarande bidragsperiod (2001). När nuvarande fördelningssystem byggdes upp var Folkbildningsrådet och samtliga studieförbund överens om att kvalitetsaspekten var grundläggande. En urholkning av värdet per studietimme, vilket blir följden när verksamhetsökningen inte möts av ett höjt statsbidrag, riskerar att försämra kvaliteten i verksamheten

Folkbildningsrådet ser fortlöpande över kriterierna för statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor med ambitionen att möta både statens motiv och folkbildningsverksamhetens behov. Sedan 1991 har systemet förändrats varje 3-5-årsperiod. Folkbildningsrådet kommer under 2005 att fatta beslut om nya bidragssystem för studieförbund och folkhögskolor.

Enligt Riksrevisionen finns det *"en risk för att Folkbildningsrådets beslut om statsbidrag resulterar i att nya folkbildningsaktörer inte får del av det statliga stödet"*.

Folkbildningsrådet har aktivt verkat för att skapa förutsättningar för folkbildningen att möta nya behov i samhället. Rådets styrelse behandlar årligen ansökningar om statsbidrag till nya folkhögskolor och studieförbund om sådana inkommit. Sedan 1990-talet har rådet beviljat statsbidrag till 21 nya folkhögskolor, som i stor utsträckning etablerats i förortsområden med en hög andel invandrare och arbetslösa deltagare. Ingen folkhögskola har lagts ned under perioden. Förnyelse sker även inom befintliga folkbildningsorganisationer – både i folkhögskolor och studieförbund. På studieförbundsområdet har flera av förbunden etablerat samarbete och verksamhet med nya organisationer och grupperingar. För närvarande bereder Folkbildningsrådet den hittills första ansökan om att erhålla statsbidrag till ett nytt studieförbund. Sökande är den muslimska organisationen Ibn Rushd.

Folkbildningsrådet kan konstatera att det idag finns en stor efterfrågan på folkbildning, som både studieförbunden och folkhögskolorna söker möta inom ramen för ett begränsat statligt anslag och utifrån egna verksamhetsmål. Deltagandet i folkbildningen är frivilligt, och verksamhet som *"spelat ut sin roll"* har enligt rådets bedömning små möjligheter att överleva i brist på deltagare. Tvärtom sker en ständig utveckling och förnyelse av verksamheten utifrån förändringar i samhället, deltagarnas behov och huvudmännens prioriteringar.

Folkbildningsrådet anser att det är rimligt att ställa krav på prioritering inom ramen för befintlig folkbildningsverksamhet, men det bör dock inte innebära att väl fungerande verksamhet monteras ned med den huvudsakliga motiveringen att den existerat under lång tid.

2. Bakgrund: Principer för styrning och finansiering av folkbildningen efter 1991

Utgångspunkten för den nuvarande relationen mellan staten och folkbildningen är den förändring som riksdagen beslutade om 1991 utifrån regeringens folkbildningsproposition (prop. 1990/91:82). Beslutet innebar att folkbildningen själv, utifrån de motiv för statsbidraget som riksdag och regering lägger fast, ska ta ansvar för fördelning och statsbidrag samt för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Dessa uppgifter utförs av Folkbildningsrådet, en ideell organisation med Folkbildningsförbundet, Rörselefolkhögskolornas Intresseorganisation och Landstingsförbundet som medlemmar.

Effekterna av denna modell värderades i den statliga utvärdering av folkbildningen (SUFO 96) som låg till grund för den folkbildningsproposition som riksdagen tog ställning till 1998. Slutsatsen från SUFO var att motiven för statens stöd till folkbildningen var fortsatt giltiga samt att den styrningsmodell som införts 1991 borde behållas. I den proposition som regeringen presenterade med stöd av utvärderingens resultat (prop. 1997/98:115) gjordes samma bedömning, vilket också blev riksdagens beslut.

Dåvarande Riksrevisionsverket genomförde på regeringens uppdrag en granskning av hur folkbildningen styrs och kontrolleras (RRV 1999:44). Granskningen berörde framför allt Folkbildningsrådets insatser.

I direktiven till nästföljande statliga utvärdering av folkbildningen, SUFO 2, som tillsattes 2001, ingick ånyo att göra en samlad bedömning i vad mån statens syfte med statsbidraget till folkbildningen infriats. Folkbildningsrådets dubbla uppdrag som företrädare för medlemmarna och som myndighetsutövare i relation till myndighetsuppdraget var ett av de områden som särskilt angavs i utvärderingsuppdraget. Statskontoret fick av SUFO 2 i uppdrag att utreda förutsättningarna för Folkbildningsrådets offentliga förvaltningsuppgifter (Statskontoret 2003:15, SOU 2003:125).

SUFO 2 lade i mars 2004 fram sitt slutbetänkande till regeringen (SOU 2004:30). Den sammanfattande bedömningen från utvärderingen är att folkbildningsverksamheten som bedrivs med statsbidrag uppfyller de intentioner som staten har. Ifråga om Folkbildningsrådets roll skriver SUFO 2 följande:

"Vår samlade bedömning är att Folkbildningsrådet väl fyllt de förväntningar som kunnat ställas från staten. Rådets dubbla uppdrag har inte påverkat dess myndighetsutövande roll negativt. Bidragsmodellerna har följt statens intentioner". (SOU 2004:30, s 97)

SUFO 2 bedömer att Folkbildningsrådet de senaste åren har agerat med större kraft när det gäller kontroll och tillsyn av studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet. (s 98). Det bör nämnas att Folkbildningsrådet inte har en formell tillsyns- och kontrollfunktion i förhållande till verksamheten i studieförbunden och folkhögskolor. Rådet har beslutat att inom ramen för en s k fördjupad uppföljning lägga ökad vikt vid insatser för att säkra omfattning och kvalitet i den egenkontroll som ledningar och styrelser i folkhögskolor och studieförbund är skyldiga att göra som villkor för att statsbidrag ska utgå, alltså åtgärder för att förstärka "kontrollen av egenkontrollen". Kraven på återrapportering från studieförbund och folkhögskolor har utvecklats.

SUFO 2 ser ingen anledning att ändra på förhållandet att Folkbildningsrådet som ideell organisation har myndighetsuppgifter. Utredningens bedömning är att modellen fungerar väl både ur statens och ur medlemmarnas perspektiv. (s 98)

Riksrevisionens rapport "Offentlig förvaltning i privat regi" representerar ett annat synsätt, där folkbildningens självstyre till övervägande del betraktas som ett problem ur ett statligt styrningsperspektiv. Riksrevisio-

nens styrelse konstaterar dock att syftet med revisionens granskning inte varit att ta fram underlag för en omprövning av det nuvarande systemet med ideella organisationer som bidragsfördelare. Tonvikten i framställan till riksdagen bör därför, enligt Riksrevisionens styrelse, läggas på frågan om regeringens styrning och återrapportering till riksdagen avseende statsbidraget till folkbildningen. Styrelsen ställer sig emellertid bakom Riksrevisionens rekommendation att *”regeringen behöver vidta åtgärder som bättre garanterar att statens syfte med statsbidraget uppfylls”*. Riksrevisionen menar att om sådana åtgärder inte bedöms möjliga inom det befintliga systemets ram bör regeringen överväga att föreslå riksdagen att ompröva delegeringen av förvaltningsuppgifter till Folkbildningsrådet.

Som framgått har den statliga utvärderingen SUFO 2, på basis av bl a Statskontorets utredning, redovisat en motsatt slutsats i förhållande till Riksrevisionen. Vi redovisar här Folkbildningsrådets bedömningar i förhållande till de synpunkter som Riksrevisionen framför.

3. Utvärdering av folkbildningsverksamheten

I styrningsmodellen för folkbildningen från 1991 ingår att uppföljning och utvärdering genomförs på tre nivåer: av studieförbunden och folkhögskolorna själva, av Folkbildningsrådet samt av staten. Studieförbunden och folkhögskolorna följer upp och utvärderar den egna verksamheten i relation till sina egna mål. Folkbildningsrådet följer upp och utvärderar effekterna av statsbidragsfördelningen i relation till statens syften med statsbidraget. Staten ska vart femte år göra en bred genomlysning av folkbildningens verksamhet och karaktär för att pröva i vilken utsträckning syftet med statsbidrag uppfylls.

Folkbildningsrådet utvärderar i samverkan med högskolor, institutioner samt enskilda utvärderare olika delar av folkbildningens verksamhet. Knappt trettio utvärderingsrapporter, som speglar en rad olika perspektiv på verksamheten i studieförbund och folkhögskolor har tagits fram av rådet sedan dess bildande. Till största del har dessa utformats och genomförts av oberoende forskare. SUFO 2 har dragit nytta av Folkbildningsrådets utvärderingsarbete i sitt uppdrag och också granskat det. Man gör i slutbetänkandet bedömningen att inriktningen och genomförandet av Folkbildningsrådets utvärderingsarbete tillfört både staten och folkbildningen själv ökade kunskaper om verksamheten (SOU 2004:30 s 97).

Folkbildningsrådet överlämnar därutöver årligen till regeringen årsredovisning, budgetunderlag och de särskilda rapporter som regeringen kan begära att få inom olika sakområden. Den samlade information som rådet förser regeringen med innehåller således både kvalitativa och kvantitativa uppgifter om folkbildningsverksamheten.

Vart femte år genomförs statliga utvärderingar av verksamheten i folkhögskolor och studieförbund för att pröva i vilken utsträckning syftet med statsbidraget uppfylls.

Folkbildningsrådet ser det som regeringens och riksdagens sak att bedöma form och innehåll för informationen till riksdagen om folkbildningsverksamheten.

Folkbildningsrådet har för sin del i Folkbildningens Framsyn (s 42) påtalat att om staten är i behov av ytterligare utvärdering av folkbildningen kan rådets utvärderingsuppdrag vidgas och fler utvärderingar kan genomföras i samverkan med enskilda utvärderare och högskoleinstitutioner.

4. Folkbildningsrådets fördelning av statsbidraget till folkbildningen

Riksrevisionen hävdar följande: *”Riksrevisionens granskning visar att statens intentioner för statsbidraget till folkbildningen, att gynna verksamhet med växtkraft, inte uppfyllts”*

Detta är en slutsats man dragit efter det att man hävdar att Folkbildningsrådets fördelning av statsbidrag till studieförbunden missgynnar de förbund som snabbt ökar omfattningen av sin verksamhet. Man menar också att det finns en risk för att rådets beslut om statsbidrag till folkhögskolor innebär att etablerade folkhögskolor gynnas på bekostnad av nya skolor *”med större växtkraft”*. Enligt Riksrevisionen innebär systemet där Folkbildningsrådet bestämmer om vilka som ska få del av det statliga stödet en risk för att nya aktörer inte får del av det med konservering och bristande legitimitet för rådet som följd, vilket *”inte står i samklang med riksdagens beslut att verksamheter med växtkraft ska gynnas”*.

Folkbildningsrådet hävdar att Riksrevisionens ställningstaganden baseras på bristande kunskap om fördelningen av statsbidrag inom folkbildningen och att analysen är missvisande.

4.1 Fortlöpande förändring av bidragssystemen

Folkbildningsrådet ser fortlöpande över kriterierna för bidrag till studieförbund och folkhögskolor med ambitionen att både möta statens motiv och folkbildningsverksamhetens behov. Sedan 1991 har bidragssystemen förändrats varje 3-5-årsperiod. 2004 inleddes arbetet med att ta fram en ny modell för bidrag till studieförbund och folkhögskolor.

I Folkbildningsrådets beslut att nuvarande modeller för statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor ska ses över och att nya bidragssystem ska utarbetas ligger att värdera erfarenheter från nuvarande modeller och de förslag på förändringar som kommit till uttryck, bland annat i statens utvärdering av folkbildningen. Översyn av kriterierna för bidrag till nya studieförbund och folkhögskolor finns med i det pågående beredningsarbetet.

4.2 Principer för nuvarande bidragssystem

Folkbildningsrådets fördelning av statsbidrag till studieförbund liksom till folkhögskolor sker genom en sammanvägning av ett flertal olika syften. Fördelningen har baserats på i huvudsak kvantitativa verksamhetsmått. Bidragsmodellen har förändrats i olika omgångar efter 1991.

Statsbidrag till studieförbunden

Folkbildningsrådets avsikt är att statsbidraget till studieförbunden (fr.o.m. år 2001) ska:

- Ge studieförbunden goda förutsättningar att, utifrån egna värderingar och höga kvalitetsambitioner arbeta för att nå många människor och stärka människors kunskap, självtillit och delaktighet i demokrati och övrigt samhällsliv.
- Ge studieförbunden möjlighet att arbeta långsiktigt och med inriktning på egna mål, kvalitetssäkring och lokal förankring
- Skapa möten och integration mellan människor med bakgrund i olika länder, kulturer och livssituationer.
- Ge studieförbunden möjlighet att vända sig till och engagera människor som inte har samma förutsättningar som andra att ta del av folkbildningsverksamhet: människor som lever med betydande funktionshinder, har invandrat till vårt land eller står utanför arbetslivet.
- Ge studieförbunden möjlighet att satsa på utvecklingsarbete som kan förnya förhållningssätt och arbetsformer och nå framgång i föresatsen att nå nya grupper och medverka till att stärka och utveckla demokratin.

Bidraget består av tre delar:

Basbidrag (70 procent) som ligger fast i tre år.

Målgruppsbidrag (18 procent) som avser verksamhet med funktionshindrade deltagare, arbetslösa och invandrare. Målgruppsbidraget omfördelas årligen i förhållande till utfallet.

Utvecklingsbidrag (12 procent) som ligger fast i tre år.

Statsbidrag till folkhögskolan

Folkhögskolans statsbidragssystem innehåller ett enhetligt grundbidrag per deltagarvecka. Därutöver avsätts en betydande del av statsbidraget till särskilda insatser för att möta behoven hos deltagare med funktionshinder och hos invandrare med brister i svenska språket, vilket har bidragit till att folkhögskolan är den studieform för vuxna som idag har den största andelen studerande från dessa grupper.

Rörelsefolkhögskolorna erhåller särskilt bidrag för ideologiskt profilering. Det är vidare ett statsbidragskrav att alla folkhögskolor avsätter resurser för utvecklingsarbete (minst fem procent av bidraget).

Från de skolor (ett begränsat antal respektive år) som inte når upp till det antal studerandeplatser som motsvaras av statsbidraget omfördelas årligen statsbidrag till skolor som i större utsträckning rekryterat deltagare från de prioriterade grupperna.

4.3 Kvantitet och kvalitet; verksamhet som växer

Riksrevisionen hävdar att *"statens intentioner för statsbidraget till folkbildningen, att gynna verksamhet med växtkraft, inte uppfylls. Till exempel missgynnar Folkbildningsrådets fördelning av statsbidraget till studieförbund de studieförbund som snabbt ökar omfattningen av sin verksamhet"*.

Folkbildningsrådet anser att Riksrevisionen ger en felaktig bild både av statens syften med statsanslaget till folkbildningen och Folkbildningsrådets fördelning av statsbidraget till studieförbunden.

I propositionen Folkbildning (1990/91:82) uttalade regeringen en förväntan att det nya bidragssystemet inte skulle få till följd att det blev möjligt att genom volymökningar automatiskt påverka statsbidragets storlek. Det skulle vara möjligt för studieförbunden att satsa på kvalitet utan att riskera minskat statsbidrag. Det sades också att folkhögskolor och studieförbund med växtkraft och med en verksamhet som ligger väl i linje med syftena med statsbidraget inte kan stå tillbaka till förmån för verksamhet som kanske spelat ut sin roll.

Ramarna för folkbildningsanslaget är idag är begränsade genom riksdagens beslut. Att en viss verksamhet har förutsättningar att växa i volym motiverar inte i sig att behovet av samhällsstöd till den är större i förhållande till en annan verksamhet som inte volymmässigt växer, men som väl uppfyller statens syfte med statsbidraget.

Växande verksamhet *kan* innebära en kvalitet i sig som skulle motivera ökad andel av den gemensamma kakan, t ex att man når prioriterade målgrupper, men det är inte förenligt med statens syften att växande verksamheter per automatik skulle generera en ökad bidragsandel. Det vore att uppmuntra till volymjakt och hota kvaliteten.

Att en verksamhet inte volymmässigt ökar behöver dessutom inte heller innebära att det inte sker en förnyelse, t ex ifråga om vilka som deltar i den. Folkbildningsrådet har valt att särskilt stödja verksamhet med prioriterade målgrupper och därför omfördelas 18 procent av statsbidraget till studieförbunden varje år i relation till redovisad verksamhetsomfattning. Detta innebär att studieförbund med "växtkraft" i prioriterade målgrupper gynnas. Däremot har Folkbildningsrådet avstått från att omfördela bas- och utvecklingsbidraget varje år i relation till antalet studietimmar.

Också när det gäller folkhögskolorna sker en årlig omfördelning, dels av resurser som avser stödinsatser för deltagare med funktionshinder samt invandrare med brister i svenska språket, dels av statsbidrag som avser

kursverksamhet för deltagare med kort tidigare utbildning. Vid omfördelning har särskild hänsyn tagits till behoven av ökat utrymme för de små och nystartade folkhögskolorna.

Bidragssystemet kan utformas mer eller mindre trögrörigt ifråga om fördelning och omfördelning av resurser när olika aspekter ska vägas in. Kritik har riktats från bl.a. SUFO 2 mot eftersläpning i systemet vad gäller studieförbunden, något som Folkbildningsrådet för närvarande behandlar inom ramen för arbetet med ett nytt statsbidragssystem.

Det blir emellertid problematiskt och motsägelsefullt att som Riksrevisionen å ena sidan bejaka en aspekt av den s k volymjakten, d v s växande verksamhet och å andra sidan helt avstå från att föra en diskussionen om kvalitet och innehåll i verksamheten i förhållande till volym.

Den modell som gällde för stödet till studieförbunden före 2001 kritiserades av bl.a. Riksrevisionsverket (1999) för att styrningen i huvudsak var inriktad på kvantiteter, d v s hur mycket verksamhet som anordnades och för vem. Däremot togs inga hänsyn till innehållet i verksamheten eller hur väl den genomfördes. Samtidigt konstaterade RRV att även om det är lätt att inse problemen med en volymbaserad modell, så är det svårt att hitta realistiska alternativ.

Den samlade bedömning SUFO 2 gör av Folkbildningsrådets fördelningsprinciper för statsanslaget till folkhögskolor och studieförbund är att de, trots vissa brister i fördelningssystemen, på ett rimligt sätt betonar den fördelningspolitiska inriktning, som markerades i propositionen 1998. Folkbildningsrådet har som nämnts 2004 beslutat att se över nuvarande fördelningssystem för studieförbund och folkhögskolor och utarbeta nya.

4.4 Behovet av ny folkbildningsverksamhet

Folkhögskolor

Det är och har varit en styrka hos folkbildningen att kunna möta nya behov i takt med att samhället förändras. Sedan 1990-talet har 21 nya folkhögskolor framgångsrikt etablerats i förortsområden med en hög andel invandrare och arbetslösa deltagare. Efterfrågan på folkhögskolestudier har varit fortsatt stark bland befintliga skolor, och inga skolor har heller lagts ned under perioden, men ett tiotal folkhögskolor har helt bytt huvudmän och ytterligare några har breddat huvudmannaorganisationen genom nya medlemmar. Folkbildningsrådet har mot bakgrund av att rådet beviljat statsbidrag till 21 nya skolor under senare år svårt att förstå att Riksrevisionen väljer att anlägga perspektivet att systemet riskerar att ensidigt gynna etablerade folkhögskolor på bekostnad av nya skolor *"med större växtkraft"*.

Kriterierna innebär förvisso en avvägning mellan öppenhet mot nya organisationer och en insikt om det omfattande och ansvarsfulla uppdrag det är att starta en ny statsbidragsberättigad folkhögskola. Folkbildningsrådet har vid vissa tillfällen gjort bedömningen att det inte är möjligt att etablera en ny folkhögskola i ett läge där de samlade resurserna inom folkhögskolorna

är hårt ansträngda och söktrycket betydligt högre än tillgängliga elevplatser. Både gamla och nya folkhögskolor måste kunna ha rimliga förutsättningar att bedriva en verksamhet med kvalitet. "Växtkraft" är något som återfinns hos såväl äldre som nyare skolor.

Trots fortsatt stark efterfrågan på studieplatser bland befintliga skolor och en på många håll pressad ekonomisk situation beslutade Folkbildningsrådet 2004 att godkänna Den lokala folkhögskolan i Malmö som mottagare av statsbidrag från 2005 som den 148:e folkhögskolan. Skolans inriktning, arbetsformer och målgrupper stämmer väl överens med de prioriteringar som anges i Folkbildningsrådets riktlinjer. Folkbildningsföreningen i Malmö, som är huvudman för skolan, arbetar för att stärka utsatta grupper och för att lyfta fram frågor om demokrati och samhällsutveckling i ett offentligt samtal.

Studieförbund

På studieförbundsområdet har flera av studieförbunden under motsvarande tid etablerat samarbete och verksamhet med nya organisationer och grupperingar i olika former, genom medlemskap, samarbetsavtal eller på annat sätt. Bland ett flertal studieförbund finns därför ett stort antal nya medlemmar eller samarbetsorganisationer. Detta kan exemplifieras med att bland medlemsorganisationerna inom det största studieförbundet, ABF, har 25 procent tillkommit sedan 1991 (15 st av totalt 60). Bland förbundets samarbetsorganisationer på central nivå utgör andelen nya organisationer sedan 1991 drygt 55 procent (29 st av totalt 52). Betydligt fler samarbetspartner finns på lokal nivå. Som medlemsorganisation kan man direkt påverka studieförbundets prioriteringar.

Folkbildningen gemensamt

Riksrevisionen menar i sin rapport att ett system där Folkbildningsrådet fattar beslut om vilka som får ta del av statsbidraget riskerar att bli konserverande och försvaga rådets legitimitet. Folkbildningsrådet hävdar att denna hotbild hittills inte besannats och att verkligheten ger en annan bild. Det faktum att 21 nya folkhögskolor bildats sedan 1990-talet talar sitt tydliga språk. Varje år tar rådet ställning till frågan om ansökningar att bilda nya folkhögskolor och studieförbund om sådana kommit in. Riksrevisionen bortser också från att verksamhetsutveckling och förnyelse av studieförbundens verksamhet och medlemskader sker även inom ramen för befintliga förbund. Samma förhållande gäller vid folkhögskolorna.

Den första ansökan om statsbidrag till ett nytt studieförbund har Folkbildningsrådet mottagit hösten 2004 från det muslimska studieförbundet Ibn Rushd, vars ansökan sker under tiden som man fullföljer sitt samarbetsavtal med Sensus studieförbund.

Sammantaget finns idag en stor efterfrågan på folkbildning. Folkbildningsrådet anser att det är rimligt att ställa krav på prioritering inom ramen för befintlig folkbildningsverksamhet, men det bör dock inte innebära att väl fungerande verksamhet monteras ned med den huvudsakliga motiveringen att den existerat under lång tid.

För Folkbildningsrådet

Anders Ljunggren

Ordförande

Britten Månsson-Wallin

Generalsekreterare