

Innst. S. nr. 5.

(1998-99)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av rammetilskuddet til Norges Idrettsforbund.

Dokument nr. 3:12 (1997-98).

Til Stortinget.

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Det understrekes i St.meld. nr. 41 (1991-92) Om idretten at «idrett for alle» er et overordnet mål. Offentlig idrettspolitikk og rammetilskuddet til Norges Idrettsforbund skal bidra til bredde i idrettsaktiviteter og idrettstilbud. Forholdene skal legges til rette for at barn og unge kan drive allsidig lek og idrettsutfoldelse lokalt.

I henhold til lov om pengespill skal en tredjedel av overskuddet i Norsk Tipping AS etter fondsavsetninger fordeles til idrettsformål. Midlene fordeles av Kongen etter innstilling fra Kulturdepartementet, og ikke via statsbudsjettet.

Spillemidlene overføres dels som rammetilskudd og dels som øremerkede midler. Riksrevisjonens undersøkelse omfatter kun rammetilskuddet, som årlig utgjør i underkant av 200 mill. kroner. Tilskuddet forvaltes og videreføres av Norges Idrettsforbund (NIF).

Formålet med Riksrevisjonens analyse er å undersøke om Kulturdepartementets tildeling og oppfølging av rammetilskuddet til NIF gir tilstrekkelig informasjon til å vurdere om de overordnede idrettspolitiske målene nås, og om de statlige overføringene til NIF har medvirket til å øke antallet årsverk i norsk idrett.

1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på analyser av planer, rapporter, regnskaper for perioden 1994-96 fra NIF, samt bl. a. intervjuer med Kulturdepartementet og NIF.

Statlig oppfølging av hvordan idretten bruker spillemidlene

Departementets system for mål- og resultatstyring på idrettsområdet omfatter bare NIF sentralt, særforbundene og idrettskretsene. Undersøkelsen viser at syste-

met bare i begrenset grad kan gi relevant informasjon om spillemidlenes betydning i forhold til de overordnede idrettspolitiske målene.

Det understrekes i kommentarene til nytt økonomireglement for staten at den tredjeparten av overskuddet i Norsk Tipping AS som går til idrett, ikke regnes som statlige midler som automatisk faller inn under reglementet. Reglementet forutsetter at Kulturdepartementet skal utarbeide nærmere retningslinjer og herunder bl. a. avklare hvilke deler av reglementet som vil gjelde i forhold til NIF som en frivillig organisasjon.

Riksrevisjonen har gått gjennom departementets tildelingsbrev overfor NIF for perioden 1995 - 1997 og mener departementet i større grad bør tydeliggjøre statens forventninger og krav i den skriftlige kommunikasjonen med NIF, samt forbedre departementets opplegg for kontakt- og drøftingsmøter med NIF.

Undersøkelsen har avdekket vesentlige svakheter ved NIFs plan- og rapportsystem ved at det bl. a. i liten grad rapporteres i forhold til målangivelsen i planene. NIF har gjennomført tiltak for å imøtekomme Kulturdepartementets krav om bedret rapportering, men erkjenner at plansystemet fortsatt har forbedringspotensial. NIFs planer og rapporter bør i sterkere grad tydeliggjøre hvilke tiltak som NIF sentralt er ansvarlig for å gjennomføre.

Etter Riksrevisjonens vurdering bør et helhetlig plan- og rapporteringssystem baseres på behovet for nøkkelinformasjon om resultater av virksomheten i NIF sentralt og i særforbund og idrettskretser, dvs. hvilke opplysninger og resultater som er sentrale for den statlige oppfølgingen av spillemidlene, såvel som for idretten selv. Denne nøkkelinformasjonen bør departementet rutinemessig formidle til Stortinget. Slik informasjon bør være mest mulig konsistent over tid for å kunne gi et bilde av utviklingen i norsk idrett ved bruk av sammenliknbare data.

Fordeling av midler til særforbundene og idrettskretsene

NIF har arbeidet for å utvikle nye tildelingskriterier for fordelingen av rammetilskuddet til særforbundene med fokus på mål og måloppnåelse og ønsker å gjøre aktivitet til et enda viktigere fordelingskriterium enn tidligere. Endringen i rammetilskuddet til det enkelte særforbundet skal bidra til å påvirke aktiviteten på de prioriterte områdene.

Etter dagens system mottar idrettskretsene midler etter faste og demografiske kriterier. NIF sentralt har ønsket å innføre et mer skjønnsbasert og aktivitetsrettet fordelingssystem som ledd i økt målstyring, på linje med det som gjelder for særforbundene. Endring av tildelingskriterier ble imidlertid avvist på det ekstraordinære Idrettsinget i 1996.

Årsverk i norsk idrett

Riksrevisjonens undersøkelse av årsverk i norsk idrett har søkt å gi en oversikt over utviklingen i antall årsverk, forholdet mellom tildelte spillemidler og årsverk i NIFs sentralorganisasjon, særforbund og idrettskretser. Formålet med dette er å belyse om det er skjedd en økning i antall årsverk i perioden 1990-95 i forhold til en eventuell medlemsøkning, og om en slik økning i antall årsverk sammenfaller med en økning i tildelte spillemidler.

Undersøkelsen viser bl. a. at antall årsverk i NIF sentralt og i idrettskretsene har gått ned. Det har vært en økning av antall årsverk i særforbundene og beregningene viser at økningen i stor grad har funnet sted i Fotballforbundet og Skiforbundet. Denne veksten antas hovedsakelig å være finansiert gjennom sponsorer, lotterier m. v. og ikke ved økning i statlige tilskudd.

1.3 Kulturdepartementets kommentarer

Departementet har lagt vekt på at det i oppfølgingen av rammetilskuddet til NIF søker å balansere hensynet til statlig måloppnåelse mot hensynet til idrettens autonomi.

Departementet opplyser at en nå har under utarbeidelse nærmere retningslinjer for oppfølgingen av spillemidlene til idrettsformål slik det er forutsatt i det nye økonomireglementet for staten.

Departementet opplyser videre at det vil vurdere å bruke evalueringer og begrensede undersøkelser for å finne ut om de overordnede idrettspolitiske målene nås.

Departementet anfører at det avholdes relativt hyppige møter med NIF, men erkjenner at «det er et visst forbedringspotensial i forhold til kvaliteten på denne møtevirksomheten». Departementet vil derfor arbeide for å forbedre struktur, form og innhold på møtene med NIF.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at NIFs plan- og rapporteringssystem i dag ikke gir god nok informasjon om måloppnåelsen. Departementet vil arbeide videre for å få NIF til å etablere et bedre og mer konsistent rapporteringssystem.

Ved viderefordelingen av midler fra NIF til særforbundene og idrettskretsene, mener departementet at de overordnede idrettspolitiske målene bør vektlegges sterkere. Slike synspunkter har vært formidlet til NIF gjennom tildelingsbrevene, og departementet vil ytterligere understreke betydningen av dette overfor NIF i framtiden. Departementet opplyser til Riksrevisjonen at det er i dialog med NIF om en endring i rammetildeling til NIF. Departementet vurderer en ordning der det tildeles flere mindre rammetilskudd som reflekterer de overordnede idrettspolitiske målene. Hvis ordningen endres, vil det få følger for hvordan NIFs søknader og rapporter skal utformes.

1.4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har tatt til etterretning at departementet nå utarbeider nærmere retningslinjer for oppfølgingen av spillemidlene til idrettsformål og har også merket seg at departementet vil vurdere å bruke evalueringer og begrensede undersøkelser for å finne ut om de overordnede idrettspolitiske målene nås.

Departementets rapportering til Stortinget bygger på NIFs resultatrapportering. Etter Riksrevisjonens vurdering gir ikke NIFs plan- og rapportssystem i dag tilstrekkelig informasjon om bruken av spillemidlene i forhold til de overordnede idrettspolitiske målene. Det resultatrapporteres i liten grad i forhold til målangivelsen i planene, og planene angir i for liten grad hvilke nivåer i idrettsorganisasjonen som har ansvaret for å gjennomføre planlagte tiltak. For å kunne få likeartede resultatdata, bør det vurderes å utarbeide en felles plan- og rapportmal på nærmere avgrensede områder som gjenspeiler de idrettspolitiske prioriteringene. Det kan dessuten være hensiktsmessig å samordne rapport om øremerkede midler og resultatrapportene for å gi et bedre bilde av den totale innsatsen på de idrettspolitiske prioriterte områdene.

Antall årsverk i norsk idrett har økt i perioden 1990-95, men undersøkelsen viser at økningen hovedsakelig har skjedd i de to største særforbundene (fotball og ski) som har betydelige inntekter fra annet hold enn spillemidlene. I NIFs sentralorganisasjon og i idrettskretsene har antall årsverk gått ned.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet arbeider for å endre rammetilskuddet slik at tildelingen sterkere gjenspeiler de idrettspolitiske målene. Riksrevisjonen vil anta at også de øremerkede midlene vil bli vurdert i sammenheng med denne prosessen. Etter Riksrevisjonens vurdering synes det ikke hensiktsmessig å videreføre den nåværende omfattende rapporteringen. Målet må være å få etablert et system som på en bedre måte ivaretar Stortingets behov for informasjon om hvilke resultater de statlige midlene gir i forhold til de overordnede idrettspolitiske målene, uavhengig av om de er øremerket eller fra den frie delen av spillemidlene.

Riksrevisjonen har også merket seg at departementet vil arbeide videre med å forbedre styringsdialogen med NIF.

1.5 Kulturdepartementets svar

Departementet uttaler i brev av 11. mai 1998:

«Det mottatte dokumentet fra Riksrevisjonen til Stortinget er etter Kulturdepartementets oppfatning i stor grad sammenfallende med sammendraget i hovedrapporten. Kulturdepartementet har ut fra dette ingen ytterligere merknader i saken.»

1.6 Riksrevisjonens uttalelse

På bakgrunn av departementets svar har Riksrevisjonen lagt til grunn at Kulturdepartementet i hovedsak er enig i de forholdene som tas opp i rapporten. Grunnlaget for departementets rapportering til Stortinget om realiseringen av de overordnede idrettspolitiske målene, er ikke tilfredsstillende. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil arbeide videre med sikte på å få NIF til å etablere et bedre og mer konsistent rapporteringssystem og finner det også positivt at departementet i tillegg vil vurdere å benytte evalueringer og begrensede undersøkelser for å framskaffe supplerende kunnskap.

Riksrevisjonen har videre tatt til etterretning at departementet vil ta initiativ til å forbedre styringsdialogen med NIF, blant annet med sikte på at de overordnede idrettspolitiske målene vektlegges sterkere ved viderefordelingen av midler fra NIF til særforbundene og idrettskretsene. Riksrevisjonen er enig i at en i denne sammenheng må balansere hensynet til statlig måloppnåelse mot hensynet til idrettens autonomi.

Riksrevisjonen konstaterer ellers at departementet ikke har hatt innvendinger mot de årsverksberegningene som Riksrevisjonen har foretatt i undersøkelsen for perioden 1990-95. Mens antall årsverk har vært relativt stabilt i idrettskretsene og NIFs sentralorganisasjon, viser beregningen en økning i antall årsverk i særforbundene. Økningen har hovedsakelig skjedd i Fotballforbundet og Skiforbundet, som har betydelige inntekter fra annet hold enn spillemidlene.

Riksrevisjonen oversender saken til orientering.

Komiteen tilskrev Kulturdepartementet i brev av 6. oktober 1998 hvor man ba om status for utarbeidelse av skriftlige retningslinjer for oppfølging av idrettens bruk av spillemidler som forutsatt i kommentarene til nytt økonomireglement i staten, jf. vedlegg. Departementets svarbrev av 8. oktober 1998 følger som vedlegg til innstillingen.

Videre rettet komiteen en henvendelse til Riksrevisjonen i brev av 6. oktober 1998 hvor man ba om å få opplyst hvorvidt Riksrevisjonen var kjent med status i Kulturdepartementets arbeid vedrørende status for utarbeidelse av skriftlige retningslinjer for oppfølging av idrettens bruk av spillemidler som forutsatt i kommentarene til nytt økonomireglement i staten, jf. vedlegg. Riksrevisjonens svarbrev av 14. oktober 1998 følger som vedlegg til innstillingen.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, har gjennomgått Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av rammetilskuddet til Norges Idrettsforbund, med sikte på å undersøke om Kulturdepartementets tildeling og oppfølging av rammetilskuddet til NIF gir tilstrekkelig informasjon til å vurdere om de overordnede idrettspolitiske målene nås og at de statlige overføringene til NIF har medvirket til å øke antallet årsverk i norsk idrett.

Komiteen har merket seg at undersøkelsen er basert på analyser av planer, rapporter og regnskaper for perioden 1994-96 fra NIFs sentralorganisasjon og utvalgte idrettskretser og særforbund, samt intervjuer med de involverte parter.

Komiteen har merket seg at undersøkelsen viser at dagens system bare i begrenset grad gir relevant informasjon om spillemidlenes betydning i forhold til de overordnede idrettspolitiske målsettingene. Komiteen viser til Kulturdepartementets brev av 8. oktober 1998 hvor departementet opplyser at det 22. mai 1998 ble vedtatt nye retningslinjer for oppfølging av idrettens bruk av spillemidler som forutsatt i kommentarene til nytt økonomireglement i staten, jf. departementets brev til Finansdepartementet med kopi til Riksrevisjonen av 26. mai 1998, jf. vedlegg. Komiteen er tilfreds med at slike retningslinjer nå er utarbeidet.

Komiteen er enig med Riksrevisjonen i at departementet i større grad bør tydeliggjøre statens forventninger og krav i den skriftlige kommunikasjonen overfor NIF, da dette etter komiteens mening både vil sikre en konstruktiv dialog og et godt samarbeid mellom staten og idrettsorganisasjonene. Komiteen viser til at undersøkelsen har avdekket vesentlige svakheter ved NIFs plan- og rapporteringssystem, blant annet i forhold til målangivelse i planene og i forhold til hvilke nivåer i idrettsorganisasjonen som har ansvaret for å gjennomføre planlagte tiltak. Komiteen registrerer at NIF har gjennomført tiltak for å imøtekomme departementets krav om bedret rapportering, og at NIF erkjenner at planleggingssystemet kan forbedres ytterligere. Komiteen er på denne bakgrunn enig med Riksrevisjonen i at NIFs planer og rapporter i sterkere grad bør tydeliggjøre hvilke tiltak NIF sentralt er ansvarlig for å gjennomføre, og hvilke tiltak som særforbund og idrettskretser arbeider mot og gjennomfører uten at dette blandes sammen. Et helhetlig plan- og rapporteringssystem bør etter komiteens mening baseres på nøkkelresultater av virks omheten i NIF sen-

tralt og i særforbund og idrettskretser og at disse opplysninger rutinemessig formidles fra departementet til Stortinget i en passende form.

Komiteen har merket seg at departementet er enig med Riksrevisjonen i at NIFs plan- og rapporteringssystem i dag ikke gir god nok informasjon om måloppnåelse. Komiteen er tilfreds med at departementet nå vil arbeide videre for å få NIF til å etablere et bedret rapporteringssystem, og at departementet i tillegg vil vurdere å benytte evalueringer og begrensede undersøkelser for å fremskaffe supplerende kunnskap. Komiteen er også enig med departementet i at en bør vektlegge de overordnede idrettspolitiske målsettingene bedre og at dette forholdet understrekes tydelig gjennom tildelingsbrevene til NIF. Komiteen har også merket seg at departementet nå vurderer en ordning der det tildeles flere mindre rammetilskudd som reflekterer de overordnede idrettspolitiske målene. Når det gjelder eventuelle endringer av rammetilskuddsordningen vil komiteen på samme måte som Riksrevisjonen anta at også de øremerkede midlene vil bli vurdert i sammenheng med denne prosessen, slik at man får ivarettatt Stortingets behov for informasjon om hvilke resultater de statlige midlene gir i forhold til de overordnede idrettspolitiske målene, uavhengig av om de er øremerket eller fra den frie delen av spillemidlene. Økt bruk av øremerkede midler må etter komiteens mening ha som målsetting at idrettsaktiviteten skal fokuseres på det øremerkede området.

Komiteen forutsetter at de politiske premissene for en eventuell ny rammetilskuddsordning fremlegges for Stortinget i en egnet form.

Komiteen har videre merket seg at årsverksberegningene som er foretatt i undersøkelsen for perioden 1990-95 viser at antall årsverk har vært stabilt i idrettskretsene og NIFs sentralorganisasjon, mens det har vært en økning i antall årsverk i særforbundene. Komiteen registrerer også at økningen hovedsakelig har skjedd i Fotballforbundet og Skiforbundet, som ifølge Riksrevisjonens rapport også har betydelige inntekter fra andre kilder enn spillemidlene.

Komiteen har ingen ytterligere merknader og slutter seg for øvrig til Riksrevisjonens merknader. Komiteen foreslår at Dokument nr. 3:12 (1997-98) om Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av rammetilskuddet til Norges Idrettsforbund tas til orientering.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og til det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:12 (1997-98) - Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av rammetilskuddet til Norges Idrettsforbund - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 15. oktober 1998.

Jørgen Kosmo,
leder.

Laila Kaland,
ordfører.

Svein Ludvigsen,
sekretær.

Vedlegg 1

Brev fra Kulturdepartementet til Kontroll- og konstitusjonskomiteen datert 8. oktober 1998.

Spørsmål om dokument nr 3:12 (1997-98) - Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av rammetilskuddet til Norges Idrettsforbund og olympiske komité

Det vises til Kontroll- og konstitusjonskomiteens brev datert 6. oktober d.å..

Komiteen ønsker opplyst status for utarbeidelse av skriftlige retningslinjer for oppfølging av idrettens bruk av spillemidler.

Regler for oppfølging av spillemidlene ble fastsatt i Kulturdepartementet 22. mai d.å.. Regelverket følger vedlagt. Innledningsvis i regelverket vises det til at i

henhold til økonomireglementet for staten, regnes ikke spillemidler til idrettsformål som statsmidler som automatisk faller inn under økonomireglementet. Det skrives videre at økonomireglementet inneholder en formulering om at «Kulturdepartementet forventes å utarbeide nærmere regler for oppfølging av disse midlene».

Reglene omfatter oppfølging av alle spillemidler til idrettsformål, der rammetilskuddet til Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité er ett av flere tilskuddsformål.

Vedlegg 2

Brev fra Kulturdepartementet til Finans- og tolldepartementet datert 26. mai 1998 med kopi til Riksrevisjonen.

Nærmere regler for oppfølging av spillemidlene til idrettsformål

Vi viser til omtalen vedrørende spillemidlene til idrettsformål i det nye økonomireglementet for staten av 26. januar 1996, jf. s. 24 i reglementet. Spillemidlene til idrettsformål bevilges ikke av Stortinget, og regnes derfor heller ikke som statlige midler som auto-

matisk faller inn under reglementet. Det er imidlertid presisert i økonomireglementet at Kulturdepartementet forventes å utarbeide nærmere regler for oppfølging av disse midlene.

Vedlagt følger nærmere regler for bruk og oppfølging av spillemidlene til idrettsformål.

Vedlegg 3

Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Riksrevisjonen datert 6. oktober 1998.

Ad. Dokument nr. 3:12 (1997-98) - Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av rammetilskuddet til Norges Idrettsforbund.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har som kjent Riksrevisjonens Dokument nr. 3:12 (1997-98) til behandling.

Komiteen ønsker i denne forbindelse opplyst hvorvidt Riksrevisjonen var kjent med status i Kulturdepar-

tementets arbeide vedrørende skriftlige retningslinjer for oppfølging av idrettens bruk av spillemidler for som forutsatt i kommentarene til nytt økonomireglement i staten ved oversendelsen av dokumentet til Stortinget 4. juni 1998.

På bakgrunn av komiteens framdrift i saken bes det om snarlig tilbakemelding.

Vedlegg 4**Brev fra Riksrevisjonen til kontroll- og konstitusjonskomiteen datert 14. oktober 1998.****Dokument nr 3:12 (1997-98) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av rammetilskuddet til Norges Idrettsforbund (NIF)**

Vi viser til komiteens brev av 6. ds om ovennevnte sak.

Kulturdepartementets nærmere regler om oppfølging av idrettens bruk av spillemidler ble oversendt Finansdepartementet i brev av 26. mai d å med gjen-

part til Riksrevisjonen. Retningslinjene ble mottatt først etter at Kollegiet hadde sluttbehandlet Dok nr 3:12 (1997-98).

Vi gjør ellers oppmerksom på at arbeidet med retningslinjene ikke ble nevnt i departementets brev av 11. mai d å til Riksrevisjonen. Spørsmålet er imidlertid omtalt i dokumentets pkt 3 Kulturdepartementets kommentarer.