



Riksrevisionens styrelses framställning angående statsbidrag till ungdomsorganisationer

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat hur Ungdomsstyrelsen kontrollerar underlaget för beslut om statliga bidrag till ungdomsorganisationer samt de förutsättningar för sådan kontroll som Ungdomsstyrelsen har. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten *Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?* (RiR 2005:16).

Riksrevisionens granskning har visat att det nuvarande systemet för bidrag till ungdomsorganisationer är svårt att tillämpa och – framför allt – svårt att kontrollera. Det är enligt Riksrevisionen oklart om kontroller är förenliga med regeringsformens bestämmelser om åsiktsfrihet och föreningsfrihet. Riksrevisionen framhåller också att statens bidrag till ungdomsorganisationer finansieras från två håll – dels med anslag över statsbudgeten, dels med överskott från AB Svenska Spel. Medlen från Svenska Spel ingår inte i statsbudgeten och blir inte föremål för budgetprövning i riksdagen.

Styrelsen konstaterar att regeringsformens innebörd när det gäller möjligheten att kontrollera organisationernas medlemsantal för närvarande är föremål för skilda tolkningar. Av den anledningen är det angeläget att rättsläget snarast klarläggs. Styrelsen föreslår att innebörden av regeringsformens bestämmelser när det gäller möjligheterna att kontrollera organisationernas medlemstal klargörs av riksdagen. Vidare föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till en förutsättningslös utredning och prövning av systemet för statsbidrag till ungdomsorganisationer. Dessutom föreslås att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till en översyn av sättet att finansiera statsbidraget till ungdomsorganisationerna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund	4
Granskningens motiv och inriktning	7
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	8
Riksrevisionens rekommendationer.....	11
Styrelsens överväganden	12
Systemet för bidrag till ungdomsorganisationer	12
Finansieringen av bidraget till ungdomsorganisationer	13
Styrelsens förslag.....	14

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Styrelsens överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

1. Kontrollmöjligheter enligt regeringsformen

Riksdagen medverkar till att snarast klargöra innebörden av regeringsformens bestämmelser om åsiktsfrihet och föreningsfrihet när det gäller möjligheterna att kontrollera organisationernas medlemsantal.

2. Systemet för bidrag till ungdomsorganisationer

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen tar initiativ till en förutsättningslös utredning och prövning av systemet för statsbidrag till ungdomsorganisationer.

3. Finansieringen av bidraget till ungdomsorganisationer

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen tar initiativ till en översyn av sättet att finansiera statsbidraget till ungdomsorganisationerna.

Stockholm den 15 februari 2006

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Karin Rudberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Gunnar Andréén (fp) och Carl Erik Hedlund (m).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat hur Ungdomsstyrelsen kontrollerar underlaget för beslut om statliga bidrag till ungdomsorganisationer samt de förutsättningar för sådan kontroll som Ungdomsstyrelsen har. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?* (RiR 2005:16). Rapporten publicerades i november 2005.

Bakgrund

Det statliga stödet till ungdomsorganisationer har en lång historia som till viss del hänger samman med det övriga offentliga stödet till frivilligorganisationer i Sverige. Hela det statliga stödet till ideella organisationer uppgår till omkring 7 miljarder kronor.¹ Bidraget till ungdomsorganisationer utgör en liten del (2–3 %) av detta belopp.

Statens relation till ideella organisationer präglas enligt Riksrevisionen av den spänning som finns mellan statens behov av styrning och kontroll och de ideella organisationernas behov av oberoende och självständighet. Detta framgår även av en tidigare granskning av Riksrevisionen som gäller stödet till folkbildningen och idrotten (RiR 2004:15).

Mot ökad självständighet

Det första statsbidraget till ungdomsorganisationer infördes år 1954 och var utformat som en ersättning för faktiska kostnader. Endast vissa organisationer kunde få bidrag. År 1958 ändrades reglerna så att alla ungdomsorganisationer fick rätt till bidrag. Ytterligare förändringar ägde rum åren 1964, 1969, 1971, 1972, 1990 och 1994. Organisationernas frihet betonades vid flera tillfällen. Statens vilja att stödja organisationerna skulle således inte få påverka organisationernas målsättning och inre förhållanden (1958 års beslut). De förändringar som ägde rum 1971 innebar att ungdomsorganisationerna själva fick överta det stöd som tidigare administrerats av kommuner och studieförbund. Det nya lokala aktivitetsstödet var dock förknippat med detaljerade villkor. I samband härmed tillkännagav riksdagen att tillsynsmyndigheten borde få i uppdrag att överväga hur kontrollen skulle ske utan intrång i den personliga sfären.

År 1975 föreslogs nya regler för stödet till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet. I propositionen beskrevs då även hur motiven för stödet hade förändrats. Motiven hade ursprungligen varit socialpreventiva, för att under 1960-talet mer handla om organisationernas egenvärde. I början av

¹ *Bidrag till ideella organisationer*, Statskontoret 2004:17. Beloppet avser år 2004 och inkluderar både anslagsmedel och medel från källor utanför statsbudgeten (Allmänna arvsfonden och AB Svenska Spel).

1970-talet hade ytterligare steg tagits i riktning mot att utveckla organisationernas frihet och självständighet. Enligt propositionen kunde motiven nu (1975) anses svara mot det mål för samhällets ungdomspolitik som nyligen föreslagits av en arbetsgrupp tillkallad av Statens ungdomsråd:

Ungdomspolitikerna skall medverka till att utveckla demokratin, stimulera till samhällsengagemang, skapa en bättre samhällsmiljö och bidra till jämlikhet mellan individer och mellan grupper i samhället.

Denna formulering stämmer enligt Riksrevisionen nära nog exakt med de mål som i dag finns uppställda för statsbidraget.

Länge fanns således en trend mot minskat intresse av att påverka organisationernas verksamhet och en betoning av organisationernas egenvärde. Införandet av ett målrelaterat statsbidrag, som gjordes i samband med att målstyrning generellt infördes i den svenska förvaltningen, tolkas dock av Riksrevisionen så att trenden mot minskad styrning bröts. Den ökade styrningen tog sig bl.a. uttryck i krav på ökad kontroll, i form av utvärdering och prövning.

Nuvarande regler – mål, grundkrav och särskilda villkor

Bidragen till ungdomsorganisationer fick sin nuvarande form genom riksdagens beslut år 1994.² De formella kraven på organisationerna, som bl.a. gällde organisationernas uppbyggnad, medlemsantal och regionala spridning, kompletterades med krav som relaterade till de statliga målen.

Målen var

- att främja demokratisk fostran genom barns och ungdomars engagemang i föreningslivet,
- att främja såväl jämlikhet mellan olika ungdomsgrupper som jämställdhet mellan könen,
- att medverka till en meningsfull fritid för barn och ungdomar samt
- att engagera fler ungdomar i föreningslivet.

Målen om jämlikhet och jämställdhet har senare delats upp i två separata mål. Vissa andra förändringar har också införts senare; det s.k. aktivitetsstödet avskaffades år 2004, samtidigt som etablerings- och utvecklingsbidragen infördes.

Grundkraven på organisationerna handlar om frivillighet, demokrati och medlemmarnas ålder. Detta framgår av regeringens förordning (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer. En organisation som ska få sådant bidrag måste vara en öppen sammanslutning i vilken medlemskapet är frivilligt; den ska vara självständig, demokratiskt uppbyggd och ha en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer samt ha medlemmar i rätt ålder (andelen medlemmar i åldern 7–25 år måste utgöra minst 60 % av det totala antalet medlemmar i organisationen).

Utöver dessa grundkrav finns särskilda villkor för strukturbidrag, utvecklingsbidrag och etableringsbidrag. Enligt förordningen gäller följande:

² Prop. 1993/94:135, bet. 1993/94:KrU31, rskr. 1993/94:354.

Strukturbidrag	består av ett fast belopp och ett rörligt belopp, där det rörliga beloppet bestäms av antalet medlemmar i åldern 7–25 år och antalet lokalavdelningar. Strukturbidrag kan erhållas av organisationer som har minst 3 000 medlemmar i åldern 7–25 år och lokalavdelningar i minst tio län.
Utvecklingsbidrag	består enbart av ett fast belopp. Utvecklingsbidrag kan erhållas av en organisation som har minst 2 000 medlemmar i åldern 7–25 år och lokalavdelningar i minst tio län.
Etableringsbidrag	består enbart av ett fast belopp. Etableringsbidrag kan erhållas av en organisation som har minst 1 000 medlemmar i åldern 7–25 år och lokalavdelningar i minst tre län.

Riksrevisionen noterar att statsbidraget till ungdomsorganisationer är utformat som ett allmänt organisationsbidrag. Kraven på redovisning och kontroll av verksamheten är därmed lägre än om man skulle ha valt att utforma statsbidraget som ett verksamhetsbidrag e.d.

Bidraget till ungdomsorganisationer år 2005

För år 2005 beviljade Ungdomsstyrelsen ett sammanlagt organisationsbidrag på ca 170 miljoner kronor till 62 olika ungdomsorganisationer. Beloppet inkluderar både anslag och en del av överskottet från AB Svenska Spel. Den senare delen fördelas enligt särskilt regeringsbeslut till ungdomsorganisationerna i samma proportioner som anslaget. Tillskottet från Svenska Spel uppgick under år 2005 till 187 % av beviljat bidrag från anslagsmedel. Det betyder att medlen från Svenska Spel står för nära två tredjedelar av det totala bidraget.

Bidragsnivåerna för såväl fasta som rörliga bidrag bestäms av Ungdomsstyrelsen med utgångspunkt i de förutsättningar som ges av tillgången på medel, antalet organisationer och lokalavdelningar samt medlemsutvecklingen i de mottagande organisationerna.³

Statsbidraget fördelas således mellan organisationerna inom en på förhand beslutad ekonomisk ram. Eventuella fel i fördelningen medför därför att vissa organisationer får för lite bidrag medan andra får för mycket.

³ Statsbidraget från anslagsmedel uppgick för år 2005 till följande fasta belopp: 310 000 kr (etableringsbidrag), 385 000 kr (utvecklingsbidrag) respektive 340 000 kr (strukturbidrag). De rörliga bidragen utgjorde 35 kr per medlem i åldern 7–25 år och 2 300 kr per verksam lokalavdelning. Rörliga bidrag betalas endast till organisationer som beviljas strukturbidrag. Fördelningen mellan de olika bidragstyperna var följande: 50 organisationer mottog strukturbidrag, 6 fick utvecklingsbidrag och 6 fick etableringsbidrag.

Granskningens motiv och inriktning

Under våren 2005 framkom i massmedierna misstankar om fusk med statsbidraget till ungdomsorganisationer.⁴ Innebörden var att vissa organisationer skulle ha fått alltför stora bidrag genom att rapportera felaktiga uppgifter om sitt medlemsantal. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen beslutat granska hur statsbidraget till ungdomsorganisationer kontrolleras.

Granskningens inriktning

Ungdomsstyrelsen administrerar flera olika statsbidrag, varav större delen styrs av förordningen (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer. Riksrevisionen har valt att granska de delar av statsbidraget som avser struktur-, utvecklings- och etableringsbidrag. Utgångspunkten för granskningen har varit de beslut som riksdagen fattat om statsbidraget och vissa generella frågor som gäller kontroller i statlig verksamhet. Riksrevisionen har inte granskat de organisationer som tar emot bidrag.

Granskningen har utgått från följande tre frågor:

- Har Ungdomsstyrelsen givits tillräckliga förutsättningar för att kunna genomföra en effektiv kontroll och uppföljning?
- Har Ungdomsstyrelsen, givet de eventuella inskränkningar som finns i grundlag, tillförsäkrat sig tillräcklig kontroll av uppgifter om medlemsantal genom annan part?
- Är Ungdomsstyrelsens kontroll och uppföljning upplagd och genomförd på ett sätt som möjliggör att de uppgifter som är avgörande för utbetalning av bidraget kan kontrolleras på ett godtagbart sätt?

Riksrevisionens granskning utgår dels från de mål och motiv för statsbidraget som har beskrivits ovan, dels från vissa generella bedömningskriterier för god kontroll. Riksrevisionen hänvisar här framför allt till verksförordningen (1995:1322) som innehåller krav på alla myndigheter att verksamheten ska bedrivas författningsenligt och effektivt samt kontrolleras på ett betryggande sätt. Riksrevisionen nämner även förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering, enligt vilken alla myndigheter ska identifiera vilka risker som finns i verksamheten och vidta åtgärder för att begränsa riskerna och förebygga skador och förluster.

⁴ Misstankarna rörde dels Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund och Ung Vänster som båda har polisanmälts av Ungdomsstyrelsen, dels Grekiska ungdomsförbundet. I alla tre fallen har organisationernas revisorer anmälts till Revisorsnämnden. Sammantaget tog dessa organisationer emot ca 5 % av det samlade organisationsbidraget som fördelades av Ungdomsstyrelsen.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Den nuvarande statliga kontrollen av att organisationsbidragen fördelas korrekt har enligt Riksrevisionens bedömning stora brister. Detta beror på tre olika omständigheter:

- Tolkningsen av regeringsformen begränsar kontrollmöjligheterna.
- Regeringens åtgärder har inte varit tillräckliga för att hantera den situation som uppkommit till följd av tolkningen av regeringsformen.
- Statsbidragen saknar en klar koppling till målen för bidragen.

Tolkningen av regeringsformen begränsar kontrollen

Den rådande tolkningen av regeringsformen innebär enligt Riksrevisionen att staten, i detta fall Ungdomsstyrelsen, inte har rätt att kontrollera medlemsantal eller andra uppgifter som kan riskera att avslöja enskildas åsikter. Inom ramen för denna tolkning – och med den konstruktion av bidraget som råder – har staten i praktiken starkt begränsade möjligheter att utföra kontroller.

Riksrevisionen framhåller att Ungdomsstyrelsen klart har redovisat sin tolkning och haft stöd för den inte minst från Regeringskansliets sida.

Tolkningen av regeringsformen har varit föremål för flera undersökningar genom åren. Resultaten har i allmänhet stött den ovan nämnda tolkningen. En analys som under senare tid gjorts på uppdrag av Ungdomsstyrelsen pekar dock i annan riktning.

Riksrevisionen har i samband med sin granskning låtit göra en rättslig analys av om regeringsformen verkligen lägger avgörande hinder i vägen för kontroll av antalet medlemmar i ungdomsorganisationer. Riksrevisionens bedömning är att det är ytterst tveksamt om bestämmelserna om *åsiktsfrihet* i regeringsformen utgör något verkligt hinder för att kontrollera uppgifter om medlemsantal. Samtidigt framhålls att det är oklart om och i så fall hur *föreningsfriheten* skulle påverkas av en sådan kontroll. En ökad klarhet skulle enligt Riksrevisionen kunna uppnås genom att en domstol prövar frågan eller genom att riksdagen tar ställning, t.ex. i samband med behandling av förslag till lagändringar.

Regeringens hantering av statsbidraget

Riksrevisionen framhåller två framträdande brister i hur regeringen har hanterat statsbidraget till ungdomsorganisationer. *Rätten till statsbidrag* för en organisation avgörs av variabler som i stort sett saknar koppling till syftet med bidraget. Samtidigt gäller att *storleken* av det bidrag som utgår till en enskild organisation enbart bestäms av antalet medlemmar samt lokalavdelningarnas storlek och geografiska spridning. Den rådande tolkningen av regeringsformen innebär att staten inte får kontrollera vilka som är medlemmar i många av de organisationer som tar emot bidrag.

Dessa två brister – att rätten till statsbidrag saknar koppling till syftet med bidraget samtidigt som bidragets storlek bestäms av medlemsantal som inte kontrolleras – medför enligt Riksrevisionen att det är omöjligt att avgöra om man uppnår det syfte med bidraget som riksdagen har beslutat om.

Företrädare för Utbildnings- och kulturdepartementet anser att Ungdomsstyrelsens nuvarande hantering av målen för bidraget är korrekt. Riksrevisionens bedömning är emellertid att riksdagens beslut om statsbidraget innebar att målpåföljelse skulle vara ett villkor för rätt till bidrag. Granskningen visar att organisationerna inte prövas i förhållande till detta villkor. Visserligen har regeringen i regleringsbrevet för 2005 givit Ungdomsstyrelsen i uppdrag att se över statsbidragssystemet. Denna översyn kan leda till en förändring av de ovan beskrivna förutsättningarna. Riksrevisionen framhåller dock att problemen har funnits och varit kända under lång tid utan att åtgärdas.

Ungdomsstyrelsens handläggning

Ungdomsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för ungdomsfrågor och har ca 40 anställda. Bidragsgivningen är, ekonomiskt sett, myndighetens största verksamhet. Av myndighetens personal är det dock endast två tre personer som arbetar med handläggningen av ansökningar om statsbidrag till ungdomsorganisationer. Handläggningen är förknippad med svårigheter av flera skäl: det otydliga regelverket, den begränsade rätten att utföra kontroller samt tidspressen i handläggningen.

Otydligt regelverk

Riksrevisionens bedömning är att Ungdomsstyrelsen har väl beskrivna rutiner för handläggningen av ansökningar och beslut om statsbidrag till ungdomsorganisationer. Rutinbeskrivningen kompletteras med en handledning. Den praxis som myndigheten har utvecklat för att tolka de otydliga delarna av reglerna är dock inte samlat dokumenterad. För de bidragssökande organisationerna är det därför, enligt Riksrevisionen, mycket svårt att få reda på vilka villkor som faktiskt gäller.

Begränsad rätt att utföra kontroller

Arbetet med kontroller vid Ungdomsstyrelsen försvåras enligt Riksrevisionen av flera omständigheter, varav den viktigaste har att göra med myndighetens rätt att över huvud taget kontrollera uppgifter om organisationernas medlemsantal. Den nuvarande tolkningen av regeringsformen innebär att myndigheten inte anses ha laglig grund att själv kontrollera medlemsuppgifter eftersom sådana kontroller skulle kunna avslöja enskilda individers åsikter. Ungdomsstyrelsen gör därför inga kontroller av medlemsantal, inte heller i de organisa-

tioner som inte alls berörs av tolkningen av regeringsformen.⁵

Det är i dag de bidragsmottagande organisationernas auktoriserade eller godkända revisorer som står för huvuddelen av kontrollerna av de uppgifter som ligger till grund för beslut om statsbidrag. Ungdomsstyrelsens egna kontroller är förhållandevis begränsade. I enstaka fall görs dock djupare kontroller, t.ex. när Ungdomsstyrelsen uppmärksammas på misstankar om fusk.

Tidspress i handläggningen

Ett skäl till att de rutinmässiga kontrollerna endast är ytliga är enligt Riksrevisionen den tidspress som präglar handläggningen under slutet av året. Tidspressen beror på att alla beslut bör fattas före bidragsårets ingång, samtidigt som besluten bör baseras på ett så aktuellt underlag som möjligt. Hela det underlag som finns för handläggningen utsätts därför inte för någon djupare granskning. De kontroller som görs har inte heller ett sådant djup att det finns några riktiga möjligheter att upptäcka allvarligare fel. Samma sak gäller de kontroller som görs under andra delar av året.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att Ungdomsstyrelsens kontroller är tillfredsställande vad avser formalia men inte tillfredsställande vad avser riktigheten i de uppgifter som ligger till grund för statsbidraget.

Kontroller genomförs av organisationernas egna revisorer

De viktigaste kontroller som görs inför beslut om statsbidrag genomförs av de auktoriserade eller godkända revisorer som respektive organisation själva anlitar. Riksrevisionen har inte granskat revisorernas arbete. Riksrevisionen anser dock att ett statligt bidragssystem inte bör baseras på uppgifter som staten inte har rätt att själv kontrollera, eller där staten saknar fullt inflytande över förutsättningarna för kontroll.

Finansiering vid sidan av statsbudgeten

Bidraget till ungdomsorganisationerna härrör från två källor – dels anslag över statsbudgeten, dels överskottet från AB Svenska Spel. I budgetarbetet hanteras medlen från dessa två finansieringskällor i skilda processer. Enligt Riksrevisionen medför de åtskilda processerna att tilldelningen av medel blir svår att överblicka, något som också försvårar bedömningen av om de avsatta medlen är adekvata i förhållande till syftet. Svenska Spel-medlen ingår inte i statsbudgeten och blir inte föremål för budgetprövning i riksdagen. Riksdagen får därmed inte heller något underlag för att bedöma de kommande årens tillskott till ungdomsorganisationerna.

⁵ Av de 62 ungdomsorganisationer som i dag mottar bidrag från Ungdomsstyrelsen betecknas 12 som religiösa och 8 som politiska organisationer. Vidare finns intresseorganisationer, organisationer för funktionshindrade och organisationer som är bildade på etnisk grund m.m., men även rena hobbyorganisationer och andra för vilka organisationens syften inte kan antas innebära att medlemmarnas åskådning skulle avslöjas. Gränsdragningen mellan olika typer av organisationer är dock inte självklar.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendation till riksdagen

- Riksrevisionen vill uppmärksamma riksdagen på de allvarliga konsekvenser som den nu rådande tolkningen av regeringsformen innebär för kontrollen av statsbidraget till ungdomsorganisationer.

Rekommendationer till regeringen

- Riksrevisionen rekommenderar att regeringen överväger förslag till riksdagen om förändring av reglerna för statsbidraget och lagstiftning – sekretessbestämmelser m.m. – som innebär att Ungdomsstyrelsen får möjlighet att kontrollera medlemsantalet i de bidragssökande organisationerna, utan att medlemmarnas anonymitet hotas i den utsträckning att hinder föreligger enligt regeringsformen.
- Riksrevisionen rekommenderar att regeringen överväger att låta målen för statsbidraget utgöra villkor för bidraget samt tydliggöra regelverk och resurser för kontroll och uppföljning.

Rekommendation till Ungdomsstyrelsen

- Riksrevisionen rekommenderar att Ungdomsstyrelsen överväger att tydliggöra regelverket, vid behov genom förslag till regeringen, samt att dokumentera praxis och göra den tillgänglig för bidragsansökarna. Ungdomsstyrelsen rekommenderas också att förstärka kontrollerna av statsbidraget till ungdomsorganisationerna.

En mer detaljerad beskrivning av rekommendationerna till regeringen och Ungdomsstyrelsen finns i Riksrevisionens rapport.

Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?* (RiR 2005:16) bör överlämnas till riksdagen i form av en framställning. Styrelsen vill i anslutning härtill anföra följande.

Systemet för bidrag till ungdomsorganisationer

Riksrevisionens granskning har visat att det nuvarande systemet för bidrag till ungdomsorganisationer är svårt att tillämpa och – framför allt – svårt att kontrollera. Rätten till statsbidrag för en organisation avgörs av variabler som i stort sett saknar koppling till syftet med bidraget samtidigt som bidragets storlek bl.a. bestäms av medlemsantal som inte kontrolleras. Det är därför enligt Riksrevisionen omöjligt att avgöra om man uppnår det syfte med bidraget som riksdagen har beslutat om.

Är kontroller förenliga med regeringsformen?

Riksrevisionen pekar särskilt på att den tolkning av regeringsformen som för närvarande tillämpas vid bidragsfördelningen begränsar möjligheterna till kontroll av att de bidrag som betalas ut till ungdomsorganisationerna är korrekta. Staten anses inte ha rätt att kontrollera medlemsantal eller andra uppgifter som kan riskera att avslöja enskildas åsikter. Bidragen är samtidigt konstruerade så att antalet medlemmar i organisationerna är en viktig grund för bidrag. Frågan om huruvida kontroller av dessa bidrag är förenliga med regeringsformen har enligt Riksrevisionen undersökts flera gånger under årens lopp. Resultaten har i allmänhet stött den ovan nämnda, restriktiva tolkningen. Två analyser som gjorts under senare tid pekar dock i annan riktning. Den ena av dessa har gjorts på initiativ av Ungdomsstyrelsen. Den andra har gjorts i samband med Riksrevisionens nu aktuella granskning. Riksrevisionens bedömning är att det är ytterst tveksamt om bestämmelserna om *åsiktsfrihet* i regeringsformen utgör något verkligt hinder för att kontrollera uppgifter om medlemsantal. Samtidigt framhålls att det är oklart om och i så fall hur *föreningsfriheten* skulle påverkas av en sådan kontroll.

Styrelsen konstaterar att regeringsformens innebörd när det gäller möjligheten att kontrollera organisationernas medlemsantal för närvarande är föremål för skilda tolkningar. Av den anledningen är det angeläget att rättsläget snarast klarläggs av riksdagen.

Ungdomsstyrelsens rapport

I regleringsbrevet för 2005 fick Ungdomsstyrelsen regeringens uppdrag att följa upp konsekvenserna av det ändrade system för statsbidraget till ungdomsorganisationerna som gäller fr.o.m. 2004. Den utredning som gjorts på grundval av uppdraget (Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:7) innehåller även en analys av bidragssystemets utformning och brister som uppmärksammats under arbetets gång. Ungdomsstyrelsens rapport publicerades i månadsskiftet oktober–november 2005, ungefär samtidigt med Riksrevisionens granskningsrapport. Vare sig Riksrevisionen eller Ungdomsstyrelsen har haft möjlighet att analysera varandras rapporter. Styrelsen har i sina överväganden inte tagit ställning till innehållet i Ungdomsstyrelsens rapport.

Behovet av en översyn av bidragssystemet

Granskningen visar på flera svagheter i bidraget till ungdomsorganisationer. Regelverket är otydligt, vilket gör det svårt för de bidragssökande organisationerna att få veta vilka villkor som faktiskt gäller. Till detta kommer svårigheterna att kontrollera att rätt bidrag betalas ut. Vidare är det enligt Riksrevisionen oklart huruvida målen för bidragen samtidigt ska utgöra villkor för bidrag eller ej.

Styrelsen anser att systemet för bidrag till ungdomsorganisationer är förknippat med så stora brister att det är befogat med en förutsättningslös utredning och prövning av hela detta bidragssystem. En sådan prövning bör enligt styrelsens mening ta hänsyn till såväl behovet av kontroll och uppföljning som till behovet av enkelhet, begriplighet och tydlighet i villkoren för att erhålla statsbidrag. Frågorna kring målrelatering av bidragsvillkoren bör också klargöras i detta sammanhang, liksom möjligheten att utföra kontroller i skydd av sekretessbestämmelser.

Det är enligt styrelsens mening väsentligt att bidragssystemet och handlägningsrutinerna konstrueras så att bidragen blir lätta att kontrollera och följa upp utan att sådana kontroller kommer i konflikt med regeringsformens bestämmelser om åsiktsfrihet och föreningsfrihet. Den konkreta innebörden av dessa bestämmelser bör, som tidigare nämnts, klargöras av riksdagen.

Mot denna bakgrund föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till en förutsättningslös utredning och prövning av systemet för statsbidrag till ungdomsorganisationer.

Finansieringen av bidraget till ungdomsorganisationer

Statens bidrag till ungdomsorganisationer finansieras från två håll – dels med anslag över statsbudgeten, dels med överskott från AB Svenska Spel. Granskningen visar att dessa två finansieringskällor hanteras i skilda processer under budgetarbetet. Tilldelningen av medel blir därmed svår att överblicka. Medlen från Svenska Spel ingår inte i statsbudgeten och blir inte föremål för budget-

prövning i riksdagen. Riksdagen får inte heller något underlag för att bedöma de kommande årens tillskott till ungdomsorganisationerna.

Styrelsen konstaterar att det beskrivna finansieringssystemet är otydligt och att det på flera sätt strider mot de principer som bör följas för budgetarbetet. Styrelsen föreslår därför att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till en översyn av sättet att finansiera statsbidraget till ungdomsorganisationerna.

Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår sammanfattningsvis

- att riksdagen medverkar till att snarast klargöra innebörden av regeringsformens bestämmelser om åsiktsfrihet och föreningsfrihet när det gäller möjligheterna att kontrollera organisationernas medlemsantal,
- att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till en förutsättningslös utredning och prövning av systemet för statsbidrag till ungdomsorganisationer,
- att regeringen tar initiativ till en översyn av sättet att finansiera statsbidraget till ungdomsorganisationerna.