

# Statsbidrag till ungdomsorganisationer

*– hur kontrolleras de?*

ISBN 91 7086 049 1

RiR 2005:16

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2005

---

Till  
Regeringen  
Utbildnings- och kulturdepartementet

Datum 2005-11-03  
Dnr 31-2005-0316

## Statsbidrag till ungdomsorganisationer

Riksrevisionen har granskat hur Ungdomsstyrelsen kontrollerar underlaget för beslut om statsbidrag till ungdomsorganisationer samt vilka förutsättningar som Ungdomsstyrelsen har givits för att genomföra sådana kontroller. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Utbildnings- och kulturdepartementet och Ungdomsstyrelsen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till denna granskningsrapport.

Rapporten överlämnas till regering i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Ungdomsstyrelsen. Rapporten överlämnas därför även till Ungdomsstyrelsen.

Riksrevisor *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Dan Ljungberg* har varit föredragande. Revisionschef *Eiríkur Einarsson*, revisionsdirektör *Jan Häggkvist* och revisionsledare *Christian Jonsson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Kjell Larsson

Dan Ljungberg

*För kännedom*  
Ungdomsstyrelsen



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Motiven för granskning	11
1.2 Syftet med granskningen	11
1.3 Bedömningskriterier i granskningen	13
1.4 Metod för granskningen och rapportens disposition	15
2 Utformningen av systemet för statsbidrag till ungdomsorganisationer	19
2.1 Statsbidragets historia	19
2.2 Nuvarande regler	23
2.3 Vilka får bidrag?	26
2.4 Förhållandet mellan staten och ungdomsorganisationerna	29
3 Regeringsformens eventuella inskränkningar av kontroller	31
3.1 Skyddet för åsiktsfrihet och mot registrering av politisk åskådning	31
3.2 Skyddet för föreningsfriheten	32
3.3 Regelverkets betydelse för olika typer av organisationer	33
3.4 Betydelsen av vem som utför kontroller	33
3.5 Sammanfattande bedömning	33
4 Regeringens hantering av statsbidraget	35
4.1 Hanteringen av överskottet från Svenska Spel	35
4.2 Kontroll av antalet medlemmar och lokalavdelningar	36
4.3 Självständighet och demokratikrav	37
4.4 Vissa andra otydligheter i regelverket	38
4.5 Prövning i förhållande till målen	40
4.6 Sammanfattande bedömning	40
5 Ungdomsstyrelsens organisering och rutiner för kontroller	43
5.1 Ungdomsstyrelsens organisation	43
5.2 Hantering av regler och praxis	44
5.3 Handläggningen av ansökningar	44
5.4 Organisationernas revisorer	45
5.5 Sammanfattande bedömning	47
6 Ungdomsstyrelsens kontrollarbete	49
6.1 Ungdomsstyrelsens direkta kontroller	49
6.2 Revisorernas kontroller	52
6.3 Riksrevisionens genomgång av beslutsunderlag	53
6.4 Sammanfattande bedömning	54
7 Riksrevisionens sammanfattande slutsatser och rekommendationer	57
7.1 Sammanfattande slutsatser	57
7.2 Rekommendationer	61
Referenser	65
Bilaga 1 Framväxten av statsbidraget till ungdomsorganisationer	67
Bilaga 2 Mottagare av organisationsstöd 2005 (Källa: Ungdomsstyrelsen)	85
Bilaga 3 Om statens relation till ideella organisationer	87
Bilaga 4 Utredning om regeringsformens betydelse för kontroll av medlemmar	95



# Sammanfattning

För 2005 beviljade Ungdomsstyrelsen organisationsbidrag på ca 170 miljoner kronor till ca 60 olika ungdomsorganisationer. Stödet till ungdomsorganisationer har riksdagen beslutat om. Utgångspunkten är att stödet ska bidra till demokratisk skolning av barn och ungdomar, jämställdhet och jämlikhet, en meningsfull fritid samt ökad föreningsaktivitet. För att syftet med bidragsgivningen ska kunna uppfyllas ställs vissa villkor upp och ansökningarna kontrolleras i förhållande till dessa villkor.

Fördelningen av statsbidrag sker mellan organisationerna inom en på förhand beslutad ekonomisk ram. Eventuella felaktigheter får alltså konsekvensen att vissa organisationer får för mycket och andra för lite.

Under våren 2005 framkom i bl.a. massmedierna uppgifter om fusk. Uppgifterna rörde Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund och Ung Vänster vilka båda har polisanmälts av Ungdomsstyrelsen. I dessa två fall och det Grekiska ungdomsförbundet har även organisationernas revisorer anmälts till Revisorsnämnden.

Riksrevisionen har mot denna bakgrund beslutat att granska hur statsbidraget till ungdomsorganisationer kontrolleras.

## Kontrollen är inte tillfredsställande

Riksrevisionens samlade bedömning är att den nuvarande statliga kontrollen av att organisationsbidragen fördelas korrekt har stora brister.

**För det första** innebär den tolkning av regeringsformen som hittills gjorts att staten, i detta fall Ungdomsstyrelsen, inte kan kontrollera medlemsantal eller andra uppgifter som kan riskera att avslöja enskildas åsikter. Eftersom fördelningen av statsbidraget nästan enbart bygger på sådana uppgifter har staten, inom ramen för denna tolkning, i praktiken starkt begränsade möjligheter att utföra kontroller.

**För det andra** har regeringen inte gjort tillräckligt för att hantera den situation som uppkommit när tolkningen nu är att antalet medlemmar inte kan kontrolleras. Regeringen har i vissa andra avseenden, t.ex. genom att regelverket på vissa punkter är otydligt, inte heller givit Ungdomsstyrelsen tydliga förutsättningar för att kunna genomföra kontroll.

För det tredje saknar statsbidraget en klar koppling till målen. Även om det också finns andra uppfattningar, är Riksrevisionens bedömning att riksdagen tydligt uttalat att bara sådana organisationer som uppfyller målen om demokrati, jämlikhet, jämställdhet m.m. ska få bidrag. Någon reell prövning av rätten till bidrag görs inte i dag i förhållande till målen.

## Vad innebär regeringsformen för kontrollen?

I regeringsformen (1974:152, 2 kap.) finns bestämmelser som av Ungdomsstyrelsen och andra ansetts innebära en begränsning av möjligheterna för kontroll. Skälet till denna tolkning är att kontroll av medlemmar i flera av de organisationer som får bidrag skulle innebära att medlemmarnas åsikter avslöjas. Därmed uppkommer en situation där vissa uppgifter som avgör rätten till bidrag behöver kontrolleras på annat sätt än direkt av Ungdomsstyrelsen.

Den nämnda tolkningen innebär inte att Ungdomsstyrelsen är helt förhindrad att genomföra kontroller av vissa uppgifter.

Ungdomsstyrelsen gör också sådana kontroller. Dock avstår Ungdomsstyrelsen bl.a. från att kontrollera medlemsantal i organisationer som inte alls berörs av tolkningen av regeringsformen.

Hur bra kontrollen är beror med andra ord dels på tolkningen av regeringsformen, dels till viss del på hur Ungdomsstyrelsen lagt upp sitt arbete.

En viktig fråga är också om Ungdomsstyrelsen i övrigt har fått tillräckliga förutsättningar för att kunna genomföra en effektiv kontroll och uppföljning. Förutsättningarna påverkas av regeringens, och i viss mån även riksdagens, övergripande beslut om villkor och administration av statsbidraget. Enligt Riksrevisionens bedömning finns det bl.a. vissa otydligheter i regelverket som försämrar förutsättningarna för kontroll.

Riksrevisionens bedömning är att det är ytterst tveksamt om bestämmelserna om åsiktsfrihet i regeringsformen utgör ett hinder för att kontrollera uppgifter om medlemsantal. Samtidigt bör sägas att det är oklart om och i så fall hur föreningsfriheten skulle påverkas av sådan kontroll. En ökad klarhet skulle kunna uppnås genom att en domstol prövade frågan, eller att riksdagen tar ställning till regeländring i lag eller förordning.



## Kontroller genomförs av organisationernas egna revisorer

De mest centrala kontrollerna för beslut om statsbidrag genomförs enligt nuvarande ordning av de auktoriserade eller godkända revisorer som respektive organisation själv anlitar. Riksrevisionen har inte granskat revisorernas arbete. Emellertid menar Riksrevisionen att ett statligt bidragssystem inte bör fördelas efter uppgifter som staten inte själv har rätt att kontrollera, eller efter uppgifter där staten saknar fullt inflytande över förutsättningarna för hur de kontrolleras.

## Rekommendationer

- Riksrevisionen önskar uppmärksamma *riksdagen* på de allvarliga konsekvenser som den rådande tolkningen av regeringsformens bestämmelser innebär.
- Riksrevisionen rekommenderar *regeringen* att överväga förslag till riksdagen om förändring av reglerna för statsbidraget och lagstiftning 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 regeringsformens bestämmelser.
- *Regeringen* bör vidare överväga att koppla mål och villkor för bidraget till varandra samt tydliggöra regelverk och resurser för kontroll och uppföljning.
- Riksrevisionen rekommenderar *Ungdomsstyrelsen* att överväga att tydliggöra regelverket, vid behov genom förslag till regeringen, samt att dokumentera praxis och göra den tillgänglig för bidragsansökarna. Kontrollerna av statsbidraget bör också förstärkas.



# 1 Inledning

## 1.1 Motiven för granskning

Ungdomsstyrelsen beviljade för 2005 ett sammanlagt organisationsbidrag<sup>1</sup> på ca 170 miljoner kronor till 62 olika ungdomsorganisationer. Beloppet inkluderar utöver anslag även den del av överskottet från AB Svenska Spel som enligt särskilt regeringsbeslut fördelas till ungdomsorganisationer.

Under våren 2005 framkom i bl.a. massmedierna misstankar om fusk inom vissa ungdomsorganisationer<sup>2</sup> som fått statsbidrag från Ungdomsstyrelsen. Misstankarna gällde att de uppgifter som dessa ungdomsorganisationer lämnat skulle ha varit felaktiga, framför allt gällande hur många medlemmar som organisationerna hade.

Riksrevisionen har mot denna bakgrund beslutat att granska hur statsbidraget till ungdomsorganisationer kontrolleras.

## 1.2 Syftet med granskningen

Att staten ska stödja ungdomars engagemang i föreningslivet har beslutats av riksdagen. Enligt riksdagens beslut ska stödet utgå som ett statsbidrag som syftar till att bidra till demokratisk skolning av barn och ungdomar, till jämställdhet och jämlikhet, till en meningsfull fritid samt till ökad föreningsaktivitet. För att syftet med statens bidragsgivning ska kunna uppfyllas måste vissa villkor ställas upp för hur statsbidraget ska fördelas, och de ansökningar om bidrag som lämnas måste kontrolleras i förhållande till dessa villkor. Det är utifrån riksdagens beslut som Riksrevisionen har granskat statsbidraget. Därmed syftar granskningen inte till att bedöma hur underlaget för riksdagens beslut har tagits fram eller hur motiven ser ut för ett statsbidrag utformat på det sätt som beslutet innebär.

Ungdomsstyrelsen är den myndighet som har att administrera statsbidraget till ungdomsorganisationer. En viktig del i administrationen är att

---

<sup>1</sup> Ungdomsstyrelsen administrerar flera olika typer av bidrag. Vad som här avses är de bidrag som beviljas enligt förordningen (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer såvitt avser bidragsformerna struktur-, utvecklings- och etableringsbidrag, inkl. de medel från överskottet i Svenska Spel som fördelas enligt samma principer som dessa bidrag. Det särskilda bidraget har inte omfattats av granskningen.

<sup>2</sup> Misstankarna har dels rört 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.

genomföra kontroller av de ansökningar som olika ungdomsorganisationer lämnar. Fördelningen av statsbidrag mellan organisationerna sker inom ramen för de medel som regering och riksdag beslutar om. Detta innebär att eventuella felaktigheter i beslut och beslutsunderlag i princip får konsekvensen att vissa organisationer får för mycket och andra för lite<sup>3</sup>. Otillräckliga kontroller riskerar alltså leda till att det samlade statsbidraget fördelas felaktigt. En sådan felaktig fördelning av statsbidraget kan leda till att möjligheterna att nå målen för statsbidraget försämras. Otillräckliga kontroller kan bero på hur Ungdomsstyrelsen lagt upp sitt arbete med kontroll och uppföljning. I granskningen har därför följande revisionsfråga ställts:

*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?*

I regeringsformens (1974:152) 2 kap. finns bestämmelser som kan innebära en begränsning av möjligheterna för "det allmänna" att kontrollera vem som är medlem i vilken organisation, eftersom medlemmen därigenom skulle "giva till känna sin åskådning". Vissa uppgifter i ansökningarna om statsbidrag kan i så fall behöva kontrolleras på annat sätt än direkt av Ungdomsstyrelsen. Av detta skäl har också följande revisionsfråga ställts i granskningen:

*Har Ungdomsstyrelsen, givet de eventuella inskränkningar som finns i grundlag, tillförsäkrat sig tillräcklig kontroll av uppgifter om medlemsantal genom annan part?*

Även om Ungdomsstyrelsen är självständig i sitt beslutsfattande om statsbidrag till ungdomsorganisationer så är det regeringen, och i viss mån även riksdagen, som på en övergripande nivå beslutar om villkoren för statsbidrag och hur administrationen av statsbidraget ska skötas. Därför har också, slutligen, en tredje revisionsfråga ställts i granskningen:

*Har Ungdomsstyrelsen givits tillräckliga förutsättningar för att kunna genomföra en effektiv kontroll och uppföljning?*

---

<sup>3</sup> I praktiken kan emellertid även de totala tilldelade medlen för statsbidraget både öka och minska genom beslut av regering och riksdag, på grund av att enskilda organisationer eller grupper av organisationer av regering och riksdag uppfattas få för mycket eller för lite pengar – t.ex. som en följd av brister i beslut och beslutsunderlag.

## 1.3 Bedömningskriterier i granskningen

### 1.3.1 Regler om statsbidraget

En grund för bedömning av hur kontroller av underlaget för beslut om statsbidrag sker är det regelverk som finns för statsbidraget. Den senaste justeringen av regelverket gjordes i samband med budgetpropositionen för 2002<sup>4</sup>. I enlighet med propositionen beslutade riksdagen<sup>5</sup> om vissa mindre justeringar av statsbidragets uppbyggnad. Justeringarna gällde införandet av två ytterligare nivåer för grundbidrag så att fler organisationer skulle få grundbidrag. Genom beslutet kom organisationsbidraget (vid sidan av det beloppsmässigt mindre särskilda bidraget som inte ingår i denna granskning) att bestå av ett strukturbidrag för de största och flesta organisationerna, ett utvecklingsbidrag för något mindre organisationer och ett etableringsbidrag för ännu något mindre organisationer. Villkoren för de olika bidragsnivåerna skiljer sig på vissa punkter från varandra. Skillnaderna beskrivs i avsnitt 2.2.

I samband med förändringen tog regeringen också bort den del av det rörliga bidraget som baserades på antalet lokala aktiviteter. Emellertid kvarstår de mål, och därmed motiven för statsbidraget, som riksdagen beslutade om våren 1994 med anledning av regeringens proposition Ungdomspolitik<sup>6</sup>.

I beslutet från 1994 bestämdes att fyra mål<sup>7</sup> skulle vara styrande för statsbidraget och dess fördelning. Målen är demokratisk fostran, jämlikhet och jämställdhet, meningsfull fritid och fler ungdomar i föreningslivet. För att uppnå målrelatering skulle ökade utvärderingsinsatser genomföras, som bl.a. skulle användas för prövning av rätten till bidrag.

De närmare reglerna kring statsbidraget finns i förordningen (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer som regeringen beslutat samt i en föreskrift (SKOLFS 2001:32) som Ungdomsstyrelsen beslutat. I korthet innehåller förordningen en uppräkningslista av målen för statsbidraget, kraven på organisationerna för att vara berättigade till bidrag och vad som avgör bidragets storlek. I Ungdomsstyrelsens föreskrift finns framför allt angivet hur ansökan och redovisning ska ske, hur prövningen genomförs och hur utbetalningar görs. Ett fåtal av de regler som finns i förordningen har också preciserats i föreskriften.

---

<sup>4</sup> Prop. 2001/02:1.

<sup>5</sup> Bet. 2001/02:KrU1, rskr. 2001/02:72, 2001/02:73, 2001/02:74, 2001/02:75, 2001/02:76.

<sup>6</sup> Prop.1993/94:135, bet. 1993/94:KrU31, rskr. 1993/94:354.

<sup>7</sup> I förordningen om statsbidraget kom de fyra målen att uttryckas som fem mål, eftersom ett av målen delades upp i två.

Den rådande tolkningen av 2 kap. regeringsformen har varit att det finns en begränsning av möjligheten att kontrollera medlemmar i de bidragstagande organisationerna, eftersom det allmänna inte skulle ha rätt att ta del av uppgifter om vilka individer som är medlemmar. Därför är det också viktigt att nämna att Ungdomsstyrelsen utfärdat ett allmänt råd till de auktoriserade och godkända revisorerna i ungdomsorganisationerna. Revisorerna har enligt det allmänna rådet till uppgift att kontrollera bl.a. de medlemsantal som anges i respektive organisations ansökan om statsbidrag.

Eftersom det sedan några år är medel från AB Svenska Spels överskott som utgör större delen av de bidrag som betalas ut till ungdomsorganisationerna (nära två tredjedelar för år 2005) är det också väsentligt hur regleringen ser ut kring dessa medel. Riksdag, regering och AB Svenska Spels bolagsstämma<sup>8</sup> bestämmer hur överskottet ska disponeras. En del av detta överskott fördelas, enligt en särskild vinstdelningsmodell, som bidrag till ungdomsorganisationernas lokala verksamhet. Fördelningen av medel sker enligt särskilt regeringsbeslut som fattas årligen. Huvuddelen av de medel som fördelas av Ungdomsstyrelsen går till de ungdomsorganisationer som får struktur-, utvecklings- och etableringsbidrag.

### 1.3.2 Bedömningskriterier för god kontroll

I verksförordningen (1995:1322) ställs på en övergripande nivå krav på alla myndigheter att verksamheten bl.a. ska bedrivas författningsenligt och effektivt samt kontrolleras på ett betryggande sätt. I sammanhanget är också förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering viktig. Förordningen beskriver bl.a. att alla myndigheter ska identifiera vilka risker som finns i verksamheten och vidta åtgärder för att begränsa riskerna och förebygga skador och förluster. Även om den sistnämnda förordningen i första hand kan anses avse risker för materiella skador och förluster så finns någon sådan avgränsning inte explicit uttalad i förordningen<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Riksdagen har fattat det övergripande beslutet om att det samlade överskottet från AB Svenska Spel ska fördelas mellan staten och det lokala föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet, där det sistnämnda ska fördelas till en del av Ungdomsstyrelsen och till en annan del av Riksidrottsförbundet. Regeringen föreslog ett sådant vinstdelningssystem ursprungligen i en proposition våren 1996 (prop. 1995/96:169). Införandet av vinstdelningssystemet kom emellertid att ske först 2004. Vid AB Svenska Spels bolagsstämma beslutas om vilka belopp som i enlighet med vinstdelningssystemet för varje år ska användas för fördelning av medel från Ungdomsstyrelsen och Riksidrottsförbundet. Villkoren för denna fördelning beslutas av regeringen årligen.

<sup>9</sup> Kammarkollegiet beskriver i sin information *Riskhantering i statliga myndigheter* (2005-01-01) att risker i dessa sammanhang kan delas in i två kategorier – dynamiska (t.ex. finansiella risker och förtroenderisker) samt statiska (t.ex. person-, egendoms- och ansvarsskada). Kammarkollegiets handledning till myndigheter tar främst sikte på de statiska riskerna, men Kammarkollegiet konstaterar ändå att "De metoder och verktyg för *riskhantering* som beskrivs kan dock i huvudsak användas även vid hanteringen av myndighetens dynamiska risker."

Några närmare detaljer kring kraven på en myndighets interna kontroll finns inte formulerat i beslut av regeringen eller riksdagen. Utgångspunkten är alltså de övergripande kraven på regelefterlevnad, effektivitet och betryggande kontroll. Med nödvändighet behöver den enskilda myndigheten bedöma vad dessa krav innebär för sin specifika verksamhet.

Vid Ungdomsstyrelsens handläggning av statsbidrag till ungdomsorganisationer torde det finnas åtminstone två starka motiv för en god kontroll. För det första måste kontrollen vara god för att det ska kunna säkerställas att de statliga medlen används väl – vilket bl.a. kan hänföras till kraven på god hushållning med statens medel och effektivitet. För det andra måste kontrollen vara god för att det ska säkerställas att statsbidraget fördelas på ett korrekt sätt – vilket i sin tur kan hänföras till kraven på regelefterlevnad och rättssäkerhet.

Några mer precisa krav på vad som kan känneteckna en god kontroll finns alltså inte uppställda. De grundläggande kraven på bl.a. betryggande kontroll torde dock innebära att myndigheten:

- analyserar vilka risker för fel i handläggning och beslut som finns,
- har möjlighet att genomföra kontroller av uppgifter som utgör villkor för bidrag, samt
- faktiskt genomför sådana kontroller i den omfattning och med den kvalitet som verksamhetens omfattning och risker kräver.

#### **1.4 Metod för granskningen och rapportens disposition**

Ungdomsstyrelsen administrerar flera olika statsbidrag. Mätt i utbetalat belopp regleras större delen av dessa statsbidrag i förordningen (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer. Riksrevisionen har valt att granska de delar av statsbidraget som utbetalas enligt förordningen som avser struktur-, utvecklings- och etableringsbidrag. I granskningen ingår därmed inte det s.k. särskilda bidraget eftersom det dels är beloppsmässigt litet, dels beslutas utifrån andra villkor.

För närvarande pågår en översyn av statsbidraget inom Ungdomsstyrelsen enligt uppdrag i regleringsbrevet. Översynen kommer att presenteras i en rapport till regeringen i månadsskiftet oktober–november 2005. Riksrevisionen har tagit del av preliminära uppgifter om innehållet i rapporten. Riksrevisionen ser positivt på den förstärkning av kontrollen av statsbidraget som kan bli följden av översynen, men har inte anledning att ta ställning till några av de enskilda preliminära förslagen.

Några av de villkor som gäller för statsbidraget till ungdomsorganisationer liknar villkor som också gäller andra statsbidrag. Riksrevisionen har

emellertid endast granskat statsbidraget till ungdomsorganisationer och alla slutsatser och rekommendationer gäller därför endast detta statsbidrag.

Utgångspunkten för granskningen har varit de beslut som riksdagen fattat om statsbidraget och vissa generella frågor som hänger samman med kontroller i statlig verksamhet. Denna utgångspunkt har beskrivits i det föregående avsnittet. Riksdagens beslut har använts för bedömning av regeringens hantering av statsbidraget. Som utgångspunkt för en bedömning av Ungdomsstyrelsens hantering av statsbidraget har utöver riksdagens beslut också använts regeringens beslut dels i frågor om statsbidraget, dels generellt om kontroller i statlig verksamhet. I sammanhanget relevanta regeringsbeslut framgår av det föregående avsnittet.

Riksrevisionen har inte granskat de organisationer som tar emot bidrag. Granskningen av ansökningar och andra handlingar som organisationerna har lämnat till Ungdomsstyrelsen har uteslutande gjorts i syfte att undersöka Ungdomsstyrelsens hantering av statsbidraget. Riksrevisionen har inte heller granskat det arbete som organisationernas auktoriserade eller godkända revisorer utför, avseende kontroller av ansökningar och andra uppgifter som ligger till grund för Ungdomsstyrelsens beslut om statsbidrag.

Riksdagens behandling av statsbidraget har undersökts via dokument. Därigenom har några av de övergripande förutsättningar som finns för kontroll kunnat klarläggas. Framväxten av bestämmelserna om statsbidraget och den nuvarande utformningen beskrivs i kapitel 2. Där beskrivs också hur statens relation ser ut till sådana ideella organisationer som får statsbidrag från Ungdomsstyrelsen, jämfört med andra områden där staten betalar ut statsbidrag.

Frågan om vilka begränsningar som regeringsformen innebär för möjligheterna att genomföra kontroller har utretts särskilt av en anlitad grundlagsexpert. Iakttagelser och slutsatser i denna del redovisas i kapitel 3.

Regeringens hantering av statsbidraget har undersökts dels genom studier av riksdagstryck och andra dokument som tillhandahållits Riksrevisionen från Utbildnings- och kulturdepartementets sida, dels genom intervjuer med företrädare för departementet. Därigenom har de förutsättningar som regeringen och departementet har givit för kontroller klarlagts. Fördelningen av medlen från anslag och överskottet från AB Svenska Spel har hittills skett på samma sätt, genom att medlen från överskottet i Svenska Spel fördelas genom ett påslag på beslutade medel från anslaget. Därför har Riksrevisionen i denna rapport nästan genomgående hanterat statsbidraget som fördelas från anslaget på statsbudgeten och den beskrivna delen av överskottet från Svenska Spel utan åtskillnad. Undantaget från detta gäller hur regeringen hanterar de båda finansieringskällorna och hur de redovisas för riksdagen. Riksrevisionens



iakttagelser och slutsatser kring regeringens och Regeringskansliets hantering av statsbidraget återfinns i kapitel 4.

Hur Ungdomsstyrelsen har organiserat arbetet med statsbidraget och vilka rutiner man lagt upp för arbetet har undersökts genom en genomgång av befintliga dokument vid Ungdomsstyrelsen. Intervjuer har vidare genomförts med de handläggare och beslutsfattare som är involverade i hanteringen inom Ungdomsstyrelsen, inkl. myndighetens generaldirektör (tillika styrelseordförande) och tre styrelseledamöter. Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser kring detta återfinns i kapitel 5.

Hur Ungdomsstyrelsen faktiskt arbetar med kontroller har undersökts genom intervjuer med personal på Ungdomsstyrelsen. Som en del av underlaget för dessa intervjuer har legat en genomgång som Riksrevisionen gjort av ett urval av de ansökningshandlingar och andra handlingar som olika ungdomsorganisationer har lämnat till Ungdomsstyrelsen i samband med ansökningar om bidrag. Det granskade urvalet har utgjorts av 21 organisationers ansökningar och andra handlingar som varit Ungdomsstyrelsen underlag för beslut om statsbidrag för bidragsåren 2003–2005. Sammanlagt uppgick dessa organisationers bidrag till 64 miljoner kronor för 2005 (motsvarar 40 % av det sammanlagda organisationsbidraget). Urvalet av organisationer har gjorts så att det omfattar olika typer av organisationer, organisationer som tar emot stora statsbidrag och organisationer som har medlemsantal som gör att de ligger nära någon av gränserna mellan de olika bidragsnivåerna. Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser kring Ungdomsstyrelsens kontrollarbete återfinns i kapitel 6.

I kapitel 7 har Riksrevisionens slutsatser av granskningen samlats, och där ges rekommendationer riktade till riksdagen, regeringen och Ungdomsstyrelsen.



## 2 Utformningen av systemet för statsbidrag till ungdomsorganisationer

Statens vilja att lämna bidrag till ungdomsorganisationer har en förhållandevis lång historia. Historien är delvis parallell med historien om statens förhållande till folkrörelser. Samhället har förändrats mycket sedan bidragsgivningen till ungdomsorganisationer först utreddes vid tiden för det andra världskriget. Trots detta har systemets konstruktion, och i viss mån även intentionerna med systemet, i väsentliga delar hållits förhållandevis stabila till i dag.

I detta kapitel beskrivs först i avsnitt 2.1 den historiska framväxten av statsbidragssystemet (en mer utförlig beskrivning ges i bilaga 1). Sedan ges i avsnitt 2.2 en beskrivning av det nuvarande regelverket. I avsnitt 2.3 beskrivs i övergripande termer mottagarna av bidrag. Avslutningsvis beskrivs i avsnitt 2.4 (och mer utförligt i bilaga 3) hur statens bidragsgivning till ungdomsorganisationer sker i förhållande till statens bidragsgivning inom andra områden och hur relationen mellan staten och bidragsmottagarna kan påverkas av utformning av regler och administration.

### 2.1 Statsbidragets historia

Det offentliga stödet till frivilligorganisationer har en lång historia i Sverige. Till vissa delar är den historien en viktig bakgrund till framväxten av stödet till ungdomsorganisationer. Skälet är att en del av ungdomsorganisationerna har en sådan verksamhet som får stöd av det offentliga även i de fall den bedrivs i andra typer av organisationer, t.ex. organisationer för vuxna med funktionshinder, politiska partier eller vuxenorganisationer bildade på etnisk grund. Skälet är också att det är naturligt att de regelverk som omgärdar statligt stöd till ideella organisationer har gemensamma drag oavsett vilken typ av organisation som stödet lämnas till. Särskilt viktigt är det att ha detta bredare perspektiv i åtanke eftersom det finns annan statlig bidragsgivning – värt att särskilt nämna är stödet till idrotten – som i hög grad är närbesläktad med stödet till ungdomars organisationer. En beskrivning av detta bredare perspektiv ges i avsnitt 2.4 nedan. I det följande ges en kortfattad beskrivning av framväxten av statsbidragssystemet till ungdomsorganisationer. För en mer utförlig beskrivning hänvisas till bilaga 1.

### 2.1.1 *De första tankarna*

Redan från början av 1900-talet hade stöd börjat lämnas från det offentliga till ungdomars föreningsliv och fritid. Den offentliga debatten om stöd till ungdomar som befolkningsgrupp tog dock fart på 1930-talet. År 1939 tillsattes Ungdomsvårdskommittén som under mer än ett decennium arbetade med att ta fram förslag till det bidragssystem som blev grunden för det statsbidrag som i dag ges till ungdomsorganisationer. Enligt kommitténs förslag skulle ett stödsystem inrättas som skulle ge bidrag dels till "sluten" verksamhet inom ramen för traditionell – typiskt sett ideologiskt styrd – föreningsverksamhet, dels till "öppen" verksamhet – som ställde mindre krav på planering och som skulle locka en större del – och den mest relevanta delen – av dåtidens ungdomar. Syftet var främst att komma till rätta med olika sociala problem som hade uppstått bland ungdomar under mellankrigstiden.

### 2.1.2 *Ett statsbidrag införs*

År 1954 beslutade riksdagen att införa ett stöd till ungdomsorganisationer, som bestod av två delar, en för utbildning av ledare och en annan för anställning av instruktörer, och ett stöd till kommuner och studieförbund för anordnande av "fritidsgrupper". Villkoren för att få bidrag som ungdomsorganisation var att mottagaren skulle vara en riksorganisation med minst 3 000 medlemmar i åldern 12–25 år som hade en verksamhet främst inriktad mot nämnd åldersgrupp och inte skulle vara till för att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Av dessa villkor är det egentligen endast den undre åldersgränsen som har förändrats jämfört med det s.k. strukturbidraget som finns i dag.

Politiska ungdomsförbund och idrottsorganisationer uteslöts dock, och begränsningar fanns för delar av de religiösa organisationernas verksamhet. Båda delarna av bidraget till ungdomsorganisationerna var utformade som en ersättning för faktiska kostnader – bidraget för utbildning av ledare delades ut med visst belopp per deltagare och kursdag och som ersättning för resekostnader och bidraget för anställning av instruktörer som en ersättning som motsvarade högst  $\frac{3}{4}$  av instruktörens årslön. Den större delen av statsbidraget gick dock inte till ungdomsorganisationerna utan till kommuner och studieförbund för att anordna fritidsgrupper. Även den delen av bidraget fördelades efter principen om ersättning för faktiska kostnader.

### 2.1.3 *Bidrag till alla ungdomsorganisationer*

Från 1958 blev alla typer av ungdomsorganisationer berättigade till bidrag och stödet kom därför att uppfattas som en rättighet. I samband med detta

betonades att statens vilja att stödja organisationerna inte skulle få påverka organisationernas "målsättning och inre förhållanden".

#### 2.1.4 *Mindre detaljregler och mer demokrati*

År 1964 förändrades reglerna för statsbidraget. Motiven var att stödet var för detaljreglerat och dessutom otillräckligt. Stödet till anställning av instruktörer ersattes med ett stöd till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet. Bidraget bestod av ett grundbidrag som var lika stort till alla organisationer som uppfyllde villkoren. Villkoren var de samma som tidigare men det betonades att "extremist rörelser" inte skulle kunna få stöd – varför ett demokratikrav infördes. Oavsett vilken typ av organisation det rörde sig om, politiska eller andra, skulle stöd inte ges till organisationer vars demokratiska inställning allvarligt kunde ifrågasättas. Om en organisation skulle få statligt stöd skulle dock inte bestämmas utifrån administrativa utgångspunkter utan avgöras av statsmakterna i budgetbehandlingen.

Grundbidraget kompletterades med rörliga bidrag baserade på antalet medlemmar och antalet lokalavdelningar. Med lokalavdelning skulle förstås sådan lokal enhet av riksorganisation där övervägande antalet medlemmar var i åldern 12–25 år och som hade minst 25 sammankomster per år. Med medlem avsågs dem som var i rätt ålder och antingen var registrerade som medlemmar eller var deltagare i kontinuerlig öppen verksamhet.

#### 2.1.5 *Revisionen hittar brister i kontrollen*

År 1964 hade också Riksdagens revisorer granskat Skolöverstyrelsens (som var den myndighet som fördelade bidraget) kontroller och funnit "avsevärda brister och felaktigheter". I den sittande Ungdomsutredningen hanterades dessa revisionsiakttagelser genom att förslag lämnades om att ytterligare minska detaljregleringen. Behovet av detaljreglering, som enligt utredningen hade varit motiverat av behovet att förebygga misshushållning och missbruk, kvarstod inte längre eftersom verksamheten hade blivit stabil.

#### 2.1.6 *Geografisk spridning blir bidragsgrundande*

År 1969 förändrades reglerna på en punkt, nämligen att antalet lokalavdelningar som grund ersattes av ett mått på den geografiska spridningen på lokalavdelningarna – mätt i hur stor andel av landets kommuner de fanns i.

### 2.1.7 *Hela bidragssystemet förs till ungdomsorganisationerna – men riksdagen vill inte göra intrång i den personliga sfären*

År 1971 förändrades också det s.k. fritidsgruppsbidraget. Bidraget skulle inte längre fördelas till kommuner och studieförbund. Ungdomsorganisationerna skulle i stället bli huvudmän för ett lokalt aktivitetsstöd baserat på antalet redovisade sammankomster – som skulle utgöras av planerade aktiviteter med minst fem deltagare i rätt ålder som pågick minst en timme. I regeringens proposition föreslogs att uppgifter om bl.a. deltagarnas namn, adress och ålder skulle redovisas i efterhand dels från den lokala nivån till den centrala inom respektive organisation, dels från organisationerna till tillsynsmyndigheten. På den sistnämnda punkten hade emellertid riksdagens kulturutskott sådana invändningar att riksdagen tillkännagav för regeringen att ett uppdrag skulle lämnas till tillsynsmyndigheten att överväga hur kontrollen skulle ske utan "intrång i den privata sfären".

År 1972 beslutade riksdagen om en sänkning av den nedre åldersgränsen i systemet till nuvarande gräns vid sju år.

### 2.1.8 *Nuvarande system börjar ta form*

I en proposition 1975 togs ett större grepp om systemet och nya regler föreslogs för stödet till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet. I propositionen beskrevs relativt utförligt hur samhällets, dvs. även kommuners och landstings, stöd till ungdomsorganisationer såg ut och hur stödet hade vuxit. Ungdomsorganisationernas ekonomi hade försämrats, trots att det offentliga stödet vuxit samtidigt som även medlemsavgifterna och andra egeninsatser hade ökat.

I propositionen beskrevs även hur motiven för stöd till ungdomsorganisationer hade förändrats. Motiven hade ursprungligen varit socialpreventiva, för att under 1960-talet mer handla om organisationernas egenvärde. I början av 1970-talet hade ytterligare steg tagits i riktning mot att utveckla organisationernas frihet och självständighet. Enligt propositionen kunde motiven nu anses motsvaras av det mål som föreslagits för samhällets ungdomspolitik av en arbetsgrupp som Statens ungdomsråd hade tillkallat, nämligen att:

*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.*

Motiven kom därmed att motsvara nära nog precis de mål som i dag finns uppställda för statsbidraget. Även reglerna för rätt till statsbidrag tog i princip nuvarande form – dvs. som dagens strukturbidrag. Organisationen skulle ha minst 3 000 medlemmar i åldern 7–25 år (medlemmen skulle ha

erlagt medlemsavgift och vara ansluten till lokalavdelning, men dispens skulle på vissa villkor kunna beviljas för organisationer som inte hade sådan avgift). Mer än hälften (i dag 60 %) av medlemmarna skulle vara i rätt ålder och det skulle finnas lokalavdelningar i minst hälften av landets landstingsområden (motsvaras i dag av 10 län – dispens kunde dock beviljas från en sådan spridning). Stödet till central verksamhet skulle fördelas som ett grundbidrag och ett rörligt bidrag beroende på antalet medlemmar – dock efter en avtagande skala (ett belopp per medlem mellan 3 000 och 15 000, ett lägre belopp per medlem mellan 15 000 och 40 000 och ett ännu lägre belopp per medlem däröver). Bidraget till lokala aktiviteter påverkades inte av förslaget så när som på att riksdagen beslutade att både det lokala stödet och stödet till den centrala verksamheten skulle överföras från reservationsanslag – dvs. bidrag kunde bara beviljas inom ramen för beslutat anslag – till förslagsanslag – dvs. bidrag skulle beviljas även om beslutat anslag inte var tillräckligt.

### 2.1.9 Målstyrning av ett samlat statsbidrag – det nuvarande systemet

I början av 1990-talet slogs sedan stödet till lokal och central verksamhet ihop, först på statsbudgeten och sedan också beräkningsmässigt. Hela stödet skulle också bli målrelaterat. Anslaget blev dessutom åter ett reservationsanslag. Slutligen tog det nuvarande statsbidragssystemet sin nuvarande form genom beslut 1994 – så när som på att aktivitetsstödet avskaffades först till bidragsåret 2004 då också etablerings- och utvecklingsbidragen infördes. Bidraget skulle vara målrelaterat dvs. bidrag skulle ges till de organisationer som bidrog till att uppfylla uppställda mål.

## 2.2 Nuvarande regler

I föregående avsnitt (och mer utförligt i bilaga 1) gavs en beskrivning av hur reglerna för statsbidraget har vuxit fram och vilka motiven har varit för statsbidraget och reglernas utformning vid olika tidpunkter. Som framgått utgör riksdagsbeslutet våren 1994<sup>10</sup> i hög grad utgångspunkten för det regelverk som i dag gäller. I detta avsnitt beskrivs mer ingående de regler som finns uppställda för bidraget.

Enligt riksdagens beslut från våren 1994 ska statsbidraget relateras till följande mål, att:

- främja demokratisk fostran genom barns och ungdomars engagemang i föreningslivet,

---

<sup>10</sup> Prop. 1993/94:135, bet. 1993/94:KrU31, rskr. 1993/94:354.

- främja såväl jämlikhet mellan olika ungdomsgrupper som jämställdhet mellan könen,
- medverka till en meningsfull fritid för barn och ungdomar samt
- engagera fler ungdomar i föreningslivet.

I förordningen om statsbidrag kom antalet mål att utökas till fem genom att målen om jämlikhet och jämställdhet delades upp i två separata mål. I regeringens proposition med förslag till riksdagsbeslut om målrelaterat statsbidrag framgick vissa förtydliganden av respektive mål som i korthet kan sammanfattas på följande sätt:

- Demokratisk fostran – både organisationens struktur (dvs. det är viktigt att ungdomarna själva har inflytande över och styr verksamheten) och verksamhet (dvs. verksamhetens syfte får inte strida mot demokratis idéer) ska främja en demokratisk fostran av barn och ungdomar. Ungdomarna bör ha rösträtt och ingå i beslutsfattande organ både på lokal- och rikspan. Ungdomsorganisationerna bör vara självständiga gentemot moderorganisationer. När det gäller verksamhet som främst riktar sig till barn bör delvis annorlunda mått avgöra om organisationens struktur främjar demokratisk fostran. Möjligheterna för vuxenstyrda organisationer att få bidrag bör vara begränsad, liksom för organisationer vars verksamhet inte syftar till att intressera ungdomar för samhällsfrågor i vid mening.
- Jämlikhet och jämställdhet – hänsyn måste tas till i vilken utsträckning organisationerna verkar för jämställdhet mellan könen samt jämlikhet mellan svenskar och invandrare och mellan olika sociala grupper i samhället. Hänsyn bör också tas till om organisationerna har en medveten rekryteringsfilosofi för att få med medlemmar från bristfälliga sociala miljöer. Exempelvis organisationer med rasistiska idéer kan därmed inte få bidrag.
- Meningsfull fritid – hänsyn ska tas till i vilken utsträckning organisationerna bedriver fritidsverksamhet såväl genom medlemsaktiviteter som genom öppen verksamhet. Innehållsmässigt bör aktiviteterna ha fritidskaraktär, dvs. ett socialt, samhälleligt eller kulturellt innehåll. Målet avser att precisera vilken form av aktiviteter som stödet avser, inte om aktiviteterna upplevs som meningsfulla eller inte – vilket bör avgöras av medlemmarna och deltagarna. Möjligheterna till bidrag för organisationer som i första hand arbetar för medlemmarnas ekonomiska intressen bör därmed vara begränsade.



- Ökat deltagande i föreningsliv – organisationerna ska uppmuntra fler barn och ungdomar att bli medlemmar och fler medlemmar att bli föreningsaktiva. Vid bedömningen av måluppfyllelsen bör hänsyn tas till typen av aktiviteter, relationen mellan medlemsantalet och antalet aktiviteter och i vilken utsträckning de som deltar också är föreningsaktiva.

Enligt propositionen ska de formella kraven på organisationerna – bl.a. avseende organisationernas uppbyggnad, medlemsantal och regionala spridning – kompletteras med krav som ställs i relation till de statliga målen. En bidragsprövning ska göras med syfte att dels pröva om organisationerna uppfyller de formella kraven, dels om organisationens verksamhet bidrar till att uppfylla målen. Prövningen ska enligt propositionen ha betydelse för om en organisation ska få bidrag, men inte för hur stort bidraget ska vara. Dispens från bidragskraven bör komma i fråga bara i undantagsfall. För att uppnå en ökad målrelatering av bidraget krävs enligt propositionen ökade utvärderingsinsatser.

I kulturutskottets beredning av regeringens proposition tillstyrktes såväl de föreslagna målen som att måluppfyllelse skulle vara en förutsättning för rätt till bidrag. Dock framhöll utskottet att i det fall en organisations måluppfyllelse är mindre god skulle Ungdomsstyrelsen (namnet ändrades från Statens ungdomsråd genom riksdagsbeslutet) först klargöra detta, så att organisationen fick möjlighet att under den kommande verksamhetsperioden förändra verksamheten. Avsikten skulle vara att undvika att organisationen blev överraskad över att den inte längre kunde få bidrag. Detta ansågs särskilt viktigt i ett inledningsskede. Utskottet uttalade dock att detta synsätt inte stod i motsättning till propositionens förslag.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Den del av statens bidrag till ungdomsorganisationer som Riksrevisionen har granskat, dvs. struktur-, utvecklings- och etableringsbidrag, fördelas enligt regler som regeringen beslutar i förordning. Förordningen förändrades senast år 2001 i samband med beslut om statsbudget för 2002<sup>11</sup>, och började gälla för fördelning av bidrag fr.o.m. bidragsåret 2004. Förändringen 2001 innebar dels att bidragsnivåerna etablerings-, utvecklings- och strukturbidrag infördes<sup>12</sup>, dels att fördelningen av bidrag baserat på antalet aktiviteter togs bort. Enligt förordningen (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer är grundkraven på en organisation som ska få dessa bidrag (och enligt vad som beskrivs i avsnitt 1.3.1 därmed också medel från överskottet i Svenska Spel) att:

---

<sup>11</sup> Prop. 2001/02:1.

<sup>12</sup> Tidigare hade endast en bidragsnivå – grundbidrag – funnits som motsvarade nuvarande strukturbidrag.

- det ska vara en öppen sammanslutning i vilken medlemskapet är frivilligt,
- det är en självständig organisation som är demokratiskt uppbyggd och vars verksamhet inte strider mot demokratins idéer samt
- andelen medlemmar i åldern 7–25 år måste utgöra minst 60 % av alla medlemmar i organisationen.

Därutöver finns kravet på:

- minst 3 000 medlemmar i åldern 7-25 år och lokalavdelningar i minst 10 län för strukturbidrag,
- minst 2 000 medlemmar i samma ålder och lokalavdelningar i minst 10 län för utvecklingsbidrag samt
- minst 1 000 medlemmar i samma ålder och lokalavdelningar i minst tre län för etableringsbidrag.

För strukturbidrag till ungdomsorganisationer för funktionshindrade finns särskilda regler om minst 400 medlemmar i åldern 7–25 år och lokalavdelningar i minst fyra län.

Förordningen reglerar att strukturbidraget 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 – samt att utvecklings- och etableringsbidragen består enbart av fasta belopp. För utvecklings- och etableringsbidrag gäller att organisationen ska redovisa hur en utveckling av organisationen ska ske, och för etableringsbidraget också hur utveckling ska ske i förhållande till målen för statsbidraget.

För bidragsåret 2005 beslutade Ungdomsstyrelsen att statsbidrag från anslagsmedel skulle uppgå till 340 000 kr i fast bidrag, 35 kr per medlem i åldern 7–25 år och 2 300 kr per verksam lokalavdelning för organisationer som beviljades strukturbidrag. Utvecklingsbidraget skulle uppgå till 385 000 kr och etableringsbidraget till 310 000 kr. Därtill utbetalas till de organisationer som beviljats bidrag från anslagsmedel ett tillskott som för 2005 uppgick till 187 % (av beviljat bidrag från anslagsmedel), från Svenska Spels överskott.

### 2.3 Vilka får bidrag?

En viktig del av bakgrunden såväl till bidragssystemets utformning som till det kontrollsystem som tillämpas i administrationen av bidraget, ligger i vad som kännetecknar de organisationer som tar emot bidrag. I detta avsnitt ges därför en översiktlig beskrivning av organisationerna.

Sammanlagt beviljades 93 organisationer bidrag enligt förordningen för verksamhetsåret 2005. Av dessa får 62 organisationer organisationsbidrag i

form av strukturbidrag, utvecklingsbidrag eller etableringsbidrag<sup>13</sup>. De organisationer som får dessa tre typer av bidrag har fått bidrag för sammanlagt 581 003 medlemmar och 8 286 lokalavdelningar. Totalt får de dela på ca 170 miljoner kronor inklusive medel från överskottet i Svenska Spel.

### 2.3.1 *Bidragsmottagarna har en del gemensamt ...*

Några av de grundläggande villkoren för rätt till bidrag innebär att de organisationer som finns i bidragssystemet har vissa gemensamma nämnare. Bidragssystemet ställer på olika sätt krav på att den mottagande organisationen ska vara en ungdomsorganisation. Av medlemmarna ska minst 60 % vara i åldern 7–25 år, och organisationen ska vara självständig. I många fall är andelen barn- och ungdomsmedlemmar väsentligt högre än 60 %. Gemensamt för organisationerna är också att de alla är centralorganisationer med anslutna lokalföreningar spridda i landet. Organisationerna är demokratiskt uppbyggda enligt grundmodellen att lokalföreningarna är självständiga föreningar med egna stadgar och ett eget beslutande organ och att medlemmarna (som måste vara anslutna till lokalföreningar) utser representanter till högre beslutande organ. I vissa fall finns en organisatorisk nivå mellan lokalföreningarna och riksorganisationen, och ibland inte, men eventuella mellannivåer påverkar inte den statliga bidragsgivningen.

### 2.3.2 *... men mycket skiljer dem åt*

Naturligtvis finns det variationer (i vissa fall stora) inom de ramar som ovan beskrivs som gemensamma drag för de bidragsmottagande organisationerna. Som exempel kan nämnas att antalet medlemmar varierar från strax över 500 till mer än 50 000 och att antalet lokalavdelningar varierar från färre än 5 till över 1 500. Trots detta kan de stora olikheterna mellan dem främst beskrivas i termer av syfte och verksamhet. Som en modell för beskrivning av sådana olikheter kan tjäna den kategorisering som Ungdomsstyrelsen gör (som i praktiken bygger på organisationernas egna bedömningar) av organisationerna. Enligt denna indelning finns det 13 kategorier av organisationer som får organisationsstöd (etablerings-, utvecklings- eller strukturbidrag) enligt följande:

- Solidaritetsorganisationer (1 organisation fick 0,5 % av bidraget för år 2005)
- Religiösa organisationer (12 organisationer fick dela på 24 %)
- Politiska organisationer (8 organisationer fick dela på 9 %)

---

<sup>13</sup> Fördelningen mellan de olika bidragstyperna var 50 organisationer med strukturbidrag, 6 med utvecklingsbidrag och 6 med etableringsbidrag.

- Organisationer för funktionshindrade (5 organisationer fick dela på 4 %)
- Organisationer bildade på etnisk grund (6 organisationer fick dela på 6 %)
- Nykterhetsorganisationer (5 organisationer fick dela på 6 %)
- Miljöorganisationer (1 organisation fick 0,6 %)
- Kulturorganisationer (3 organisationer fick dela på 6 %)
- Intresseorganisationer (4 organisationer fick dela på 5 %)
- Hobbyorganisationer (4 organisationer fick dela på 14 %)
- Friluftorganisationer (2 organisationer fick dela på 8 %)
- Aktieägarorganisationer (1 organisation fick 1 %)
- Annan typ av organisation (10 organisationer fick dela på 16 %)

Redan av denna kategorisering framgår det att det finns betydande olikheter mellan organisationernas verksamhetsinriktning. Bredden på verksamheten både mellan och i vissa fall inom de olika organisationerna är stor. I bilaga 2 återfinns en lista på de organisationer som fått organisationsstöd under 2005.

### 2.3.3 *Organisationerna har ofta varit med länge*

Flertalet av de organisationer som mottar organisationsbidrag har existerat länge. Äldst som självständiga ungdomsorganisationer är många av de politiska ungdomsorganisationerna. Även om ungdomsorganisationerna inte i så många fall har så lång historia som helt självständiga organisationer, har flera en mycket lång historia inom sina moderorganisationer. Som exempel kan nämnas att många av de religiösa organisationerna liksom nykterhetsorganisationerna har sitt ursprung från 1800-talet.

En genomgång av bidragsfördelningen från före 1980 och framåt visar följande:

- Bland de religiösa ungdomsorganisationerna, nykterhetsorganisationerna, intresseorganisationerna, friluftorganisationerna och politiska ungdomsförbunden har nästan alla organisationer fått bidrag från tiden före 1980, och endast ett fåtal har tillkommit senare och endast ett fåtal organisationer som tidigare fått bidrag får inte längre bidrag.
- Flertalet ungdomsorganisationer för funktionshindrade som i dag får bidrag började få bidrag under 1980-talet.
- Bland de organisationer som är bildade på etnisk grund är bilden mer blandad, flera har tillkommit och flera har försvunnit ur bidragssystemet.
- Av de organisationer som i dag får strukturbidrag har 31 av 50 fått bidrag sedan före 1980. Under 1980-talet tillkom 9, under 1990-talet ytterligare 6 och från 2000 ytterligare 4.

Sammantaget kan konstateras att en stor del av statsbidraget fördelas till en relativt stabil grupp av ungdomsorganisationer, men att det är en viss omsättning. Det totala antalet organisationer som har mottagit organisationsbidrag från 1980 och framåt har varit relativt stabilt.

## 2.4 Förhållandet mellan staten och ungdomsorganisationerna

Motiven för att ge statligt stöd har uttryckts på lite olika sätt genom tiderna. Om ursprungligen ett av de tyngre motiven var att försöka få ungdomar "bort från gatorna", så har demokratisk skolning vuxit i betydelse. Även om språkbruket var ett annat på 1930-talet – när det statliga stödet först började diskuteras – jämfört med i dag, så har det främst varit balansen mellan olika motiv för stödet som har varierat. Samtidigt med tyngdpunktsförskjutningen mellan betoningen av olika motiv för statsbidrag har också viljan att påverka organisationernas verksamhet varierat.

Länge fanns en trend mot minskat intresse av att påverka organisationernas verksamhet och en betoning av organisationernas egenvärde. Införandet av målstyrning i den svenska förvaltningen, som också kom att beröra statsbidraget till ungdomsorganisationerna, kan emellertid inte tolkas på annat sätt än att trenden mot minskad styrning bröts. Det är uppenbart att upprinnelsen till, och sedan det faktiska beslutet att införa ett målrelaterat bidrag våren 1994, var avsett att i högre grad styra bidraget till organisationer som gjorde "rätt" saker – dvs. de organisationer som uppfyllde målen. Även om införandet av målstyrning inom många områden snarare inneburit mindre (detalj-)styrning, var det inom detta statsbidragssystem – eftersom utgångsläget var ett annat – en förändring mot ökad styrning. Den ökade styrningen tog sig bl.a. uttryck i ökad kontroll, i form av utvärdering och prövning.

Redan av den beskrivning som givits ovan av utvecklingen av statsbidragssystemet till ungdomsorganisationer framgår att frågan om statens relation till ideella organisationer i vissa avseenden är förknippad med problem. För att ge ytterligare underlag för denna problematik refereras i bilaga 3 ett antal rapporter som ger en översikt över statens bidragsgivning till ideella organisationer och statens förhållande till ideella organisationer. En kort beskrivning ges också av en tidigare rapport från Riksrevisionen (RiR 2004:15 *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen*) och riksdagens behandling av den framställan (2004/05:RRS7) som Riksrevisionens styrelse gjort till riksdagen med anledning av rapporten.

Sammantaget kan konstateras att statens relation till ideella organisationer varierar mellan olika områden. I de fall staten fördelar bidrag till organisationerna sker det också på många olika sätt. Det saknas enligt genomförda utredningar (se bilaga 3) en för staten som helhet gemensam linje i hanteringen av relationen mellan staten och de ideella organisationerna och i hur reglerna för statsbidrag utformas. Gemensamt för bidragsgivningen till organisationerna är emellertid att det finns en spänning mellan statens behov av styrning och kontroll och de ideella organisationernas oberoende och självständighet.

Statsbidraget till ungdomsorganisationerna är en relativt liten del av det samlade stödet till de ideella organisationerna (uppskattningsvis mellan 2 och 3 %) men utgör ändå ett av de större enskilda statliga bidragssystemen till sådana organisationer.

Stödet till ungdomsorganisationer tillhör den del av den statliga bidragsgivningen där staten valt att ge huvudsakligen organisationsbidrag – dvs. ge stöd för att organisationerna ska ges möjlighet att existera snarare än för att bedriva viss verksamhet. Man kan konstatera att stödet till ungdomsorganisationerna i hög grad ges till en mer heterogen grupp av organisationer än vad som gäller i andra bidragssystem.

Regeringens styrning av statsbidraget till ungdomsorganisationer är relativt detaljerad sett i relation till andra organisationsbidrag. Emellertid har statsmakterna valt att utforma statsbidraget till ungdomsorganisationerna just som ett allmänt organisationsbidrag och därmed uppställt lägre krav på redovisning och kontroll av verksamheten än om man t.ex. skulle ha valt att utforma statsbidraget som ett verksamhetsbidrag e.d.

### 3 Regeringsformens eventuella inskränkningar av kontroller

Riksrevisionen har låtit en expert i grundlagsfrågor undersöka vilka inskränkningar som bestämmelser i regeringsformen (1974:152) kan ha för möjligheten att kontrollera uppgifter om medlemsantal i de organisationer som ansöker om statsbidrag. Skälet till detta är att den hittills rådande uppfattningen om hur regeringsformens 2 kap. 2 § ska tolkas är att Ungdomsstyrelsen inte har rätt att ta del av uppgifter om vilka som är medlemmar i organisationerna. Denna tolkning inskränker kraftigt möjligheten att utföra de grundläggande kontroller som behövs för att avgöra dels om en ansökande organisation har rätt till bidrag, dels hur stort detta bidrag ska vara.

Tolkningen har gjorts bl.a. med utgångspunkt i att JO i ett yttrande 1973 (dnr 570/73) uttalat att det starkt kan ifrågasättas att en bidragssökande ungdomsorganisation ska behöva uppvisa sin medlemsmatrikel för en tjänsteman vid en utbildningsavdelning i ett landsting. Vid ett antal tillfällen har också uppdrag lämnats till konsulter att utreda frågan, senast i år från Ungdomsstyrelsen. Rapporterna från de olika konsulterna har stött den rådande uppfattningen om hur regeringsformen ska tolkas. Regeringen har delgivit resultatet av utredningarna, och Regeringskansliet har också internt utrett frågan och kommit fram till liknande slutsatser. Det bör dock påpekas att den rådande tolkningen på senare tid har ifrågasatts från Ungdomsstyrelsens sida. Helt nyligen har en kompletterande utredning gjorts som pekar på en annan tolkning av regeringsformens 2 kap. 2 §.

Frågan om rätten att kontrollera medlemmar i bidragsmottagande organisationer har inte prövats av domstol i något fall.

Resultatet av Riksrevisionens undersökning återfinns i sin helhet i bilaga 4. I det följande redogörs kortfattat för undersökningen och de slutsatser som Riksrevisionen dragit med anledning av den.

#### 3.1 Skyddet för åsiktsfrihet och mot registrering av politisk åskådning

I regeringsformens 2 kap. 2 § återfinns bestämmelsen om medborgarnas skydd att mot tvång gentemot det allmänna ge sin åskådning till känna. Med åskådning avses enligt paragrafen sådan som avser politiskt, religiöst, kulturellt eller annat liknande avseende. I den efterföljande 3 § anges vidare

att allmänna register inte utan medborgares samtycke får grundas enbart på hans eller hennes politiska åskådning.

Med tvång enligt lagens 2 kap. 2 § avses dels våld och hot om våld, dels psykisk påverkan i ett beroendeförhållande. Att det ställs villkor på att lämna uppgift om åskådning för att få en förmån är dock inte att uppfatta som tvång.

Skyddet enligt 2 kap. 2 och 3 §§ är absolut och kan alltså inte begränsas genom lag.

Svaret på frågan om regeringsformen i dessa avseenden innebär en begränsning för kontroll är, enligt den expertundersökning som Riksrevisionen initierat, att det inte föreligger något direkt hinder för Ungdomsstyrelsen (eller någon annan del av det allmänna) att kontrollera om de bidragsmottagande organisationerna uppfyller de ställda villkoren. Det föreligger nämligen inte något tvång för föreningar att ansöka om bidrag och inte heller skulle en eventuell registrering av medlemmar i allmänt register vara enbart på den grund att medlemmen har en viss åsikt.<sup>14</sup>

### 3.2 Skyddet för föreningsfriheten

I 2 kap. 1 § regeringsformen stadgas att medborgare har frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Begränsningar i denna föreningsfrihet får visserligen göras i lag, men endast vad avser sammanslutningar som är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp.

Att kontrollera medlemmar i bidragsmottagande organisationer innebär emellertid i sig ingen inskränkning av friheten att sammansluta sig i föreningar. Genom att föreningsfriheten dock anses vara av avgörande betydelse också för den fria åsiktsbildningen, kan även en mer indirekt effekt av kontroller vara betydelsefull. Om kontroller genomförs av vilka som är medlemmar i bidragsmottagande organisationer så skulle, är resonemanget, viljan att ansluta sig till organisationerna kunna minska. Emellertid skulle med ett motsvarande resonemang också gälla att även förändring av andra villkor för fördelning av statsbidrag skulle kunna ha en indirekt negativ effekt på föreningsfriheten och den fria åsiktsbildningen.

---

<sup>14</sup> Även om det därmed inte anses föreligga hinder enligt regeringsformen för att föra ett allmänt register med uppgifter om medlemmar kan det dock föreligga andra lagliga hinder, t.ex. i personuppgiftslagen (1998:204).



### 3.3 Regelverkets betydelse för olika typer av organisationer

Många av de organisationer som får statsbidrag från Ungdomsstyrelsen faller otvivelaktigt in bland sådana där ett medlemskap innebär att en åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat hänseende uttrycks. När det gäller andra organisationer är detta mindre klart eller t.o.m. klart att medlemskapet inte alls ger uttryck för någon åskådning i sådana avseenden. Därmed skulle kontroller kunna göras mer ingående av vissa organisationer, även om regeringsformens bestämmelser tolkas som de nu gör. Mot detta talar emellertid att alla bör behandlas lika. Detta har också anförts från Ungdomsstyrelsens sida för att inte genomföra kontroller av medlemmar gentemot någon organisation.

### 3.4 Betydelsen av vem som utför kontroller

Ett alternativ till att staten själv utför kontroller, av t.ex. medlemmar i bidragsmottagande organisationer, är att ge i uppdrag till någon annan att göra det. Detta kan ibland vara befogat av kompetens- eller andra resursskäl, men torde inte förändra förhållandet att kontrollen anses ske av det allmänna. Det är dock i sammanhanget med statsbidrag till ungdomsorganisationer viktigt att påpeka att de bidragsmottagande organisationernas revisorer arbetar på organisationernas och inte på Ungdomsstyrelsens uppdrag.

### 3.5 Sammanfattande bedömning

Det har i granskningen framkommit att det mest avgörande hindret för att kontrollera de uppgifter som ligger till grund för beslut om statsbidragen till ungdomsorganisationer är den rådande tolkningen av regeringsformens bestämmelser om åsiktsfrihet (2 kap. 2 §).

Riksrevisionens bedömning är att det inte tycks föreligga något hinder ur åsiktsfrihetens synvinkel för Ungdomsstyrelsen, eller någon annan som arbetar på myndighetens uppdrag, att kontrollera underlaget för enskilda organisationers uppgifter om medlemsantal. Det måste dock framhållas att Ungdomsstyrelsen klart har redovisat sin tolkning och haft stöd för den inte minst från Regeringskansliets sida.

Eftersom kontrollåtgärder skulle kunna påverka enskilda individers benägenhet att bli medlemmar i organisationer vars medlemsuppgifter kontrolleras, kan emellertid frågan om kontroller också ses utifrån perspektivet om föreningsfrihet och fri åsiktsbildning. Ur detta perspektiv kan det eventuellt finnas skäl mot en kontroll som innebär att en myndighet

tar del av uppgifter om enskilda medlemmar. Sannolikt kan det dock finnas möjligheter att utforma sekretessbestämmelser kring sådana uppgifter så att ett starkt skydd av enskilda medlemmars anonymitet kan upprätthållas.

Ur perspektivet föreningsfrihet är alltså frågan om ett införande av kontroll av medlemmar skulle påverka enskildas vilja att bli medlemmar i den grad att denna påverkan skulle kunna utgöra ett konstitutionellt hinder. Klarhet om och i vilken grad något sådant hinder finns skulle kunna vinnas antingen genom att en domstol prövade frågan eller om riksdagen tar ställning till regeländring i lag eller förordning.

## 4 Regeringens hantering av statsbidraget

Riksdagen har beslutat om den övergripande inriktningen för och syftet med statsbidraget till ungdomsorganisationer. Bortsett från beslut om anslaget och därmed kopplade frågor är det i övrigt regeringen som avgör förutsättningarna för statsbidraget. Regeringen bestämmer alltså villkoren för rätt till bidrag, i detalj om den så vill, eller överläter till Ungdomsstyrelsen att besluta om bidrag. Besluten om villkor för bidrag och även besluten om vilka organisationer som skulle få bidrag låg ursprungligen på riksdagen. En delegering av beslut är förstås inte unik för statsbidraget till ungdomsorganisationer, utan har skett inom i stort sett all statlig verksamhet. Enligt den undersökning som Statskontoret genomfört 1994, som refereras i bilaga 3, tycks snarare delegeringen ha gått längre inom de flesta andra bidragssystem till ideella organisationer. Regeringens roll i statsbidragssystemet är således central i stödet till ungdomsorganisationer. I detta kapitel redogörs för de iakttagelser Riksrevisionen gjort om regeringens och Regeringskansliets hantering av statsbidraget, framför allt från 1990-talet början, och de slutsatser som Riksrevisionen drar av iakttagelserna.

### 4.1 Hanteringen av överskottet från Svenska Spel

Nära två tredjedelar av organisationsstödet till de 62 organisationerna som fick medel för 2005 härrör från överskottet i AB Svenska Spel. Medlen fördelas till ungdomsorganisationerna på samma sätt som de anslagsmedel som fördelas enligt förordningen om statsbidrag. Dock ska enligt regeringens beslut pengarna "komma lokal verksamhet till del". Begreppet att komma lokal verksamhet till del är inte klart i meningen att det finns några uttalade krav på hur medlen ska användas. Det finns dock krav på redovisning av hur medlen har använts. Utöver denna oklarhet finns det tre andra problem förknippade med det faktum att en del av finansieringen av statsbidraget sker vid sidan av statsbudgeten.

För det första är det oklart om de regler som gäller för fördelningen av statsbidraget gäller fullt ut även för de medel som kommer från överskottet i Svenska Spel. I regeringens beslut sägs att medlen ska fördelas på samma sätt som anslagsmedlen. Riksrevisionen kan konstatera att det dock föreligger en osäkerhet från Ungdomsstyrelsens sida om samma villkor fullt ut gäller för medel från de två finansieringskällorna.

För det andra innebär det faktum att statsbidraget till två tredjedelar är kopplat till och beroende av ett företags lönsamhet en osäkerhet kring hur

ungdomsorganisationernas ekonomiska framtid kommer att se ut.<sup>15</sup> Många ungdomsorganisationer finansierar en mycket stor del av sin verksamhet med de medel man erhåller i statsbidrag. Eftersom det är svårt att förutse hur stort statsbidraget kommer att bli när det till stor del beror på en så osäker faktor som ett företags lönsamhet, kan detta vara ett stort problem för organisationerna. Ännu har detta knappast fått några negativa konsekvenser eftersom medlen från Svenska Spel har ökat kraftigt, men osäkerheten för framtiden finns ändå där.

För det tredje innebär en tudelning av finansieringen i sig, förstärkt av det faktum att en del hanteras vid sidan av statsbudgeten, att förutsättningarna för en samlad budgetprövning av stödet till ungdomsorganisationerna försvagas. Övergripande frågor om överskottet från Svenska Spel hanteras t.ex. på annan plats i budgetpropositionen, men framför allt så omfattar inte riksdagens årliga beslut om statens budget detta överskott. Regeringen redovisar visserligen hur stort tillskottet från Svenska Spel är för varje år, men något beslut fattas inte av riksdagen. Riksdagen får inte heller prognoser på det sätt som gäller anslagsmedel för de kommande årens tillskott.

## 4.2 Kontroll av antalet medlemmar och lokalavdelningar

Den rådande tolkningen av regeringsformens bestämmelser är att det finns betydande begränsningar i möjligheten för staten att kontrollera medlemsantalet i bidragsmottagande organisationer. Uppgifter om medlemsantal och vilka som är medlemmar är också basen för uppgifter om de olika organisationernas lokalavdelningar. I föregående kapitel redovisar Riksrevisionen att den rådande tolkningen av regeringsformen utgör det mest avgörande hindret för kontrollen av de uppgifter som utgör underlag för beslut om statsbidrag.

Enligt förordningen om statsbidraget är definitionerna av medlemmar och lokalavdelning starkt sammankopplade. Medlem är den som är ansluten till lokalavdelning – och en lokalavdelning är sådan lokal del av riksorganisationen som har visst minsta antal medlemmar. En begränsning av möjligheterna att kontrollera enskilda medlemmar kan också ha en direkt påverkan på vilka uppgifter det allmänna kan inhämta om lokalavdelningar (information där det framgår uppgifter om enskilda medlemmar).

---

<sup>15</sup> Det har anförts att finansiering från Svenska Spel för vissa organisationer innebär en olycklig koppling till en verksamhet som kan uppfattas stå i strid med den enskilda organisationens övertygelse. Att statsbidraget till stor del finansieras med överskottet i en verksamhet som bygger på att delar av befolkningen ägnar sig åt slumpspel och vadslagning togs redan i början av 1990-talet (dvs. flera år innan det blev aktuellt) upp av Statens ungdomsråd som ett problem.

Det är väl känt av alla inblandade aktörer att det åtminstone emellanåt förekommit att de uppgifter som lämnats av organisationerna inte varit korrekta med avseende på medlemsantal. Trots att problemen är kända är medlemsantalet och antalet lokalavdelningar de enda två variabler som påverkar hur mycket bidrag en enskild organisation får – givet att den anses uppfylla övriga villkor för rätt till bidrag. Kontrollen av medlemsantal och vissa andra uppgifter som det har bedömts att det allmänna inte får kontrollera görs enbart av organisationernas egna revisorer (se avsnitt 5.4).

### 4.3 Självständighet och demokratikrav

För att en organisation ska ha rätt till bidrag ställs – vid sidan av kraven på visst minsta antal medlemmar och viss geografisk spridning på lokalavdelningar – också krav på att organisationerna ska vara självständiga samt att de ska vara demokratiskt uppbyggda och inte motverka demokratiska idéer. Begreppet självständighet har i regeringens förordning inte kodifierats på annat sätt än att minst 60 % av medlemmarna ska vara i bidragsberättigande ålder. Inte heller i Ungdomsstyrelsens föreskrifter finns begreppet närmare definierat.

Frågan om organisationernas självständighet härrör framför allt från den historiska utvecklingen och viljan att, i detta statsbidragssystem, bara stödja sådana organisationer som drivs av barn- och ungdomar. Genom krav på en majoritet av medlemmarna i bidragsberättigande ålder och en demokratisk uppbyggnad så kan självständighetskravet anses tydligt. Emellertid framhöll Statens ungdomsråd i sin rapport 1992 (dnr 50-85/92) om en ny modell för ett målrelaterat bidragssystem ett annat och betydligt mer utbrett problem med ett sådant självständighetskrav. Ungdomsrådet gav inte något direkt förslag till hur kravet skulle utformas men pekade på hur de regler som då gällde innebar att många organisationer (i praktiken flertalet av de organisationer som både då och nu mottar bidrag) saknade självständighet – i meningen att de skulle vara organisationer styrda av barn och unga. Regeringen valde då ändå att ha kvar ett självständighetskrav, men som bara preciserades med kravet på en majoritet av medlemmarna i rätt ålder. Visserligen finns det tecken på att självständigheten i vissa fall har ökat men någon åtgärd inom området har inte vidtagits av regeringen.

Demokrativillkoret är som framgått tudelat. För det första ska organisationen vara demokratiskt uppbyggd. Det kan finnas vissa problem i samband med kontrollen av detta. Dessa problem hänger främst samman med den ovan givna beskrivningen av kontrollen av självständighet. Svårigheten ligger i att avgöra om det av den formella uppbyggnaden också följer en sådan reell demokrati som gör att barnen och ungdomarna faktiskt styr över verksam-

heten. Den andra delen av demokrativillkoret hänger mer samman med målet om demokrati. Till skillnad från de andra målen är det emellertid uppställt som ett villkor att den organisation som har rätt till bidrag har "en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer". I en eller annan form har detta varit ett villkor ända sedan statsbidraget infördes. Även om ett demokrativillkor utformas offensivt (ska verka för demokrati) föreligger en otydlighet i hur en bedömning ska göras av om en organisation uppfyller villkoret. Om dessutom villkoret som nu är fallet utformas defensivt (får inte motverka demokrati) blir tolkningssvårigheterna ännu större med ett sådant villkor.<sup>16</sup>

#### 4.4 Vissa andra otydligheter i regelverket

Vid sidan av de begränsningar som anses finnas i rätten att kontrollera uppgifter om medlemskap i de bidragsmottagande organisationerna, finns det också vissa andra problem förknippade med regelverket kring medlemmar och lokalavdelningar. Ett sådant problem rör frågan om betalning av medlemsavgift ska vara det enda sättet att definiera om någon är att betrakta som medlem eller inte. I nuvarande regelverk finns erlagd medlemsavgift som en av två möjligheter att kvalificera sig som medlem. Det andra sättet är genom ansökan om medlemskap. Med detta ska förstås, inte ansökan om att bli ny medlem utan, att den enskilde varje år ska deklarerat sin vilja att vara medlem. Den sistnämnda regeln är tillkommen för att hantera de organisationer som t.ex. av religiösa skäl inte anser att det är lämpligt att kräva individuell medlemsavgift. Det har framförts att det skulle underlätta kontrollen om det krävdes medlemsavgift för att kvalificera sig som medlem, eftersom då en gjord inbetalning skulle kunna verifiera varje enskild medlem. Att inbetalning skett behöver emellertid inte vara ett tecken på aktivt ställningstagande till medlemskap eftersom det kan vara någon annan som betalat avgiften. Möjligheten att följa en betalningsström bör alltså bara med försiktighet anses vara ett "bevis" på aktiva ställningstaganden.

Som nuvarande regelverk är utformat finns det emellertid ett större problem förknippat med det alternativa sättet att kvalificera sig som

---

<sup>16</sup> Det kan hävdas att, och det finns i den historiska genomgången av statsbidragssystemet visst stöd för detta, det endast är i extremfall som regeln om en verksamhet som ligger i linje med demokratins idéer (eller inte strider mot dessa) ska användas. I så fall kan det också hävdas att regeln främst har en symbolisk funktion men också att tolkningsproblemen är små i de fåtal fall då regeln faktiskt ska tillämpas, eftersom det inte rör sig om några gränsfall. Oavsett om detta är tanken eller inte så kan det konstateras att regeln i praktiken bara har tillämpats en gång för att utesluta en organisation från bidrag (gällde Revolutionär kommunistisk ungdom), åtminstone under den tid som kan överblickas, och att det visade sig råda delade meningar – såväl mellan Ungdomsstyrelsen och den organisation som blev av med sitt bidrag som mellan företrädare för olika riksdagspartier (frågan har varit uppe i ett antal interpellationsdebatter i riksdagen) – om hur villkoret skulle tolkas.

medlem. Förordningen föreskriver att ansökan om medlemskap (och anslutning till lokalavdelning – vilket får förstås som antagen som medlem) under året ska vara villkoret. Kraven på en sådan ansökan finns inte närmare reglerat i vare sig förordningen eller Ungdomsstyrelsens föreskrift. I annat informationsmaterial från Ungdomsstyrelsen finns emellertid angivet att ansökan ska ske genom underskriven handling. Att genomföra kontroller av i vissa fall tiotusentals medlemmars egenhändiga underskrifter är en mycket omfattande uppgift. Även om sådana kontroller utförs, genom stickprov eller fullständigt, återstår dock ett problem med att kunna verifiera om den enskilde individen förstått att han eller hon genom sin underskrift blivit medlem i föreningen. Inte heller en resurskrävande kontroll av ett stort antal underskrivna handlingar kan således betraktas som "bevis" för aktiva ställningstaganden.

En annan otydlighet i reglerna rör frågan om en organisation kan få statsbidrag för sin verksamhet även från annat håll än Ungdomsstyrelsen. Å ena sidan finns det inte någonstans i regelverket (förordning, föreskrift eller på annat sätt) uttalat att det finns hinder för att ta emot bidrag från Ungdomsstyrelsen samtidigt med bidrag från annat statligt system. Å andra sidan kan det anses – och anses av Ungdomsstyrelsen och ansvarig enhet vid Regeringskansliet – självklart att staten inte ger dubbla stöd för samma verksamhet. Emellertid är stödet från Ungdomsstyrelsen inte ett stöd för en viss verksamhet, utan ett allmänt organisationsbidrag.

På motsvarande sätt finns det inga regler som tydligt uttrycker om och i så fall under vilka förutsättningar en och samma person kan vara bidragsberättigande medlem i flera organisationer. Det torde vara klart att avsikten med bidragssystemet inte är att barn och ungdomar ska välja endast en av de riksorganisationer som får bidrag, utan varje person kan vara medlem i flera organisationer. En person som på grund av sin religiösa tro väljer att bli medlem i en religiös ungdomsorganisation måste förstås räknas som medlem där även om han eller hon också är medlem i t.ex. ett politiskt ungdomsförbund och är bidragsberättigande medlem också där. Lika klart torde det vara att en och samma person inte kan bli medlem i en och samma lokal-förening, och räknas som bidragsberättigande medlem, mer än en gång. Att det sistnämnda gäller torde vara klart redan genom den allmänna betydelsen av begreppet medlem. Mellan dessa båda ytterligheter finns det emellertid ett brett spektrum av andra situationer då det finns en betydande oklarhet kring om en person genom flera medlemskap ska kunna vara bidragsberättigande flera gånger.

## 4.5 Prövning i förhållande till målen

Sedan 1994 ska statsbidragen till ungdomsorganisationerna vara målrelaterade. Riksdagen har uttalat att bidragsgivningen ska relateras till de fem målen för statsbidraget (målen beskrivs i avsnitt 2.2). För att detta ska uppnås ska en prövning ske av organisationernas verksamhet i förhållande till målen. Prövningen ska ske med underlag från en utvärdering av varje organisation som Ungdomsstyrelsen ska genomföra vart tredje år. Prövningen syftar till att avgöra om organisationerna i tillräcklig grad bidrar till att uppfylla målen för att vara berättigade till bidrag. Ungdomsstyrelsen genomför dels sådana utvärderingar vart tredje år, dels mer löpande uppföljning årligen utifrån ett antal nyckeltal som anses spegla verksamheten i förhållande till några av målen. De organisationer som Ungdomsstyrelsen bedömer inte uppfyller målen får påpekanden därom. Emellertid är det enligt Ungdomsstyrelsens uppfattning på grund av förordningens utformning mycket oklart om det finns rättsligt stöd för att en sådan prövning ska kunna leda till att en organisation som i övrigt uppfyller villkoren kan nekas bidrag. Denna otydlighet, som främst består i att förordningen inte beskriver uppfyllelse av målen som ett villkor för bidrag, och konsekvenserna av otydligheten är kända av regeringen.<sup>17</sup> Det kan påpekas att företrädare för Utbildnings- och kulturdepartementet till Riksrevisionen har framfört att man anser att Ungdomsstyrelsen agerat korrekt i förhållande till riksdagens beslut från 1994.

## 4.6 Sammanfattande bedömning

Riksrevisionen ser två framträdande och några mindre brister i hur regeringen har hanterat statsbidraget.

*Rätten till statsbidrag* avgörs i dag enbart utifrån variabler som i stort sett saknar koppling till syftet med bidraget. Riksdagen har enligt vad Riksrevisionen kunnat finna, genom att ange att uppfyllelse av målen ska utgöra villkor för rätt till bidrag, angett att en sådan koppling ska finnas. Någon prövning av rätten till bidrag utifrån måluppfyllelse görs dock inte i dag.

*Statsbidragets storlek* till en enskild organisation (såvitt avser etablerings-, utvecklings- och strukturbidrag) bestäms helt utifrån två storheter – antalet medlemmar samt antalet och den geografiska spridningen på lokalavdel-

---

<sup>17</sup> Under perioden 1994 till 1997 genomförde Ungdomsstyrelsen en första utvärdering av det målrelaterade bidragssystemet som avrapporterades till regeringen 1997 (dnr In 1997/1468/FU) i enlighet med uppdrag i myndighetens regleringsbrev. I rapporten beskrivs hur en utvärdering genomförts, men att "prövningen mot målen har denna gång ingen inverkan på om en organisation skulle få rätt att uppbära grundbidrag eller ej".



ningar. Enligt den rådande tolkningen av bestämmelser i regeringsformen får inte staten kontrollera vilka som är medlemmar i många av de organisationer som tar emot bidrag. Detta skapar stora svårigheter att avgöra om fördelningen av statsbidraget sker på ett korrekt sätt och om syftet med ett statsbidrag därmed uppnås på ett bra sätt.

Kombinationen av dessa två brister gör, enligt Riksrevisionens bedömning, att det är omöjligt att avgöra om det syfte med bidraget som riksdagen har beslutat om faktiskt uppnås.

Enligt företrädare för Utbildnings- och kulturdepartementet är den nuvarande hanteringen vid Ungdomsstyrelsen av målen för bidraget korrekt. Riksrevisionens bedömning är emellertid att riksdagens beslut om statsbidraget innebar att måluppfyllnad skulle vara ett villkor för rätt till bidrag och granskningen har visat att organisationerna inte prövas i förhållande till detta villkor. Visserligen har regeringen i innevarande års regleringsbrev givit Ungdomsstyrelsen i uppdrag att se över statsbidragssystemet, en översyn som kan leda till en förändring av de givna förutsättningarna, men problemen har funnits och varit bekanta under lång tid utan att åtgärdas.

#### 4.6.1 *Finansiering vid sidan av statsbudgeten*

Både inom Regeringskansliet och i riksdagens budgetarbete är hanteringen av Svenska Spels överskott och anslaget till statsbidraget åtskilda. Redan de åtskilda processerna försvårar överblicken av tilldelningen av medel och därmed bedömningen av om de avsatta medlen är adekvata i förhållande till syftet. Svenska Spel-medlen ingår inte heller i statsbudgeten och blir därmed inte föremål för riksdagens beslut om statsbudget. Riksdagen får därmed inte heller, på det sätt som gäller anslagsmedlen, något underlag för att bedöma de kommande årens tillskott. Sammantaget leder finansieringen från medel utanför statsbudgeten till att underlaget för riksdagens budgetprövning och prioritering mellan olika ändamål tydligt försämras.

#### 4.6.2 *Direkt och indirekt kontroll*

Riksrevisionen är medveten om att de bristande förutsättningar för kontroll av medlemmar som med rådande tolkning av regeringsformen finns i systemet är avsedda att kompenseras av att organisationernas egna revisorer har till uppgift att kontrollera bl.a. dessa uppgifter. Enligt Riksrevisionens mening är emellertid kontroller via annan part, även om det som i detta fall ställs krav på att det ska vara auktoriserade eller godkända revisorer, inte tillräckligt. Kontroller genom t.ex. bidragsmottagarens revisorer kan utgöra en nog så värdefull förstärkning av de kontroller som görs av staten som

bidragsutbetalare. Enligt Riksrevisionens mening måste dock den som bär ansvaret för att det uppställda regelverket följs också åtminstone ha möjlighet att kontrollera efterlevnaden, och dessutom åtminstone i någon utsträckning själv eller med biträde faktiskt utföra kontroll av riktigheten i underlaget.

#### 4.6.3 *Otydliga regler*

Det finns på flera punkter otydligheter i regelverket för statsbidraget. Det gäller bl.a. vilka som ska räknas som medlemmar och på vilken grund, vad som avses med en självständig organisation, vad som krävs för att organisationen ska betecknas som demokratisk samt om det är tillåtet att ta emot andra statsbidrag vid sidan av statsbidraget från Ungdomsstyrelsen. Enligt Riksrevisionen ankommer det främst på regeringen att tillse att reglerna är tydliga. Tydliga regler kan antingen uppnås genom att reglerna framgår av förordningen eller genom att Ungdomsstyrelsen via föreskrifter gör nödvändiga förtydliganden.

## 5 Ungdomsstyrelsens organisering och rutiner för kontroller

I detta kapitel redogör Riksrevisionen för iakttagelser och slutsatser avseende hur Ungdomsstyrelsen organiserat arbetet med handläggningen av statsbidraget. Bland annat beskrivs vilka rutiner som fastställts för handläggningen, hur Ungdomsstyrelsen hanterar regelsystemet för statsbidraget och vilken roll organisationernas auktoriserade eller godkända revisorer har i kontrollarbetet. Det konkreta arbetet med kontroller beskrivs i kapitel 6.

### 5.1 Ungdomsstyrelsens organisation

Ungdomsstyrelsen är en relativt liten myndighet med ett förvaltningsanslag på knappt 30 miljoner kronor årligen<sup>18</sup> och ca 40 anställda. Myndigheten är central förvaltningsmyndighet för ungdomsfrågor. Med ekonomiska mått mänt är bidragsgivningen myndighetens största verksamhet. Myndigheten beslutar årligen om bidrag (inkl. bidrag som inte redovisas på statsbudgeten, främst medel från AB Svenska Spel) som motsvarar flera gånger mer än myndighetens förvaltningsanslag. Av bidragsutbetalningarna är den i särklass största delen de organisationsbidrag till ungdomsorganisationer som ingår i denna granskning. Av myndighetens personal är det emellertid endast två tre personer som arbetar med handläggningen av ansökningar om statsbidrag till ungdomsorganisationer<sup>19</sup>. Beslut om statsbidrag fattas enligt arbetsordningen och den särskilda beslutsordningen för statsbidraget av myndighetens styrelse i fråga om strukturbidrag, av generaldirektören i fråga om övriga bidrag på över 500 000 kr och av chefen för verksamhetsområdet<sup>20</sup> för bidrag därunder. Denna beslutsordning samt det faktum att handläggningen sker i ett team bestående av en bidragshandläggare, en bidragsassistent och ytterligare från övriga verksamheten tillfälligt inlånad personal gör att det finns en arbetsfördelning som bidrar till intern kontroll.

Ungdomsstyrelsen har väl beskrivna rutiner för handläggningen av statsbidraget till ungdomsorganisationer. Rutinerna beskriver på ett utförligt sätt hur och när olika steg i handläggningen ska ske. Därutöver finns på

---

<sup>18</sup> Inkluderar anslag för Nationellt kontor för EU-program och Utvecklingsinsatser gentemot kommuner. Därutöver disponerar myndigheten bidrag på ca 8 miljoner kronor (år 2004) för att täcka verksamhetens kostnader. Den totala verksamhetsintäkten var ca 35 miljoner kronor år 2004.

<sup>19</sup> Under innevarande år har emellertid resursinsatsen varit högre än normalt, främst beroende på uppdraget i regleringsbrevet att göra en översyn av statsbidraget.

<sup>20</sup> Verksamhetsområde Fritid och föreningsliv.

myndigheten en handledning som i än större detalj beskriver vad som ska göras i olika skeden av handläggningen. Handledningen är inte formellt beslutad men används av berörda handläggare.

Det har i granskningen inte framkommit om valet av arbetsfördelning och rutiner för arbetet har grundats på en systematisk analys av de risker för fel som finns i handläggningen. Under våren 2005 har dock en riskanalys genomförts med stöd av en konsult. Avsikten är att denna riskanalys ska ligga till grund för interna beslut och förslag till regeringen i samband med den översyn som för närvarande genomförs enligt uppdrag i regleringsbrevet.

## 5.2 Hantering av regler och praxis

Även om statsbidraget till ungdomsorganisationerna på många punkter är förhållandevis tydligt reglerat – jämfört med många andra statsbidrag till ideella organisationer<sup>21</sup> – är det flera avgörande villkor för bidraget som inte finns angivna i förordningen (se kapitel 4). Med få undantag ger den föreskrift som Ungdomsstyrelsen utfärdat inte något förtydligande eller annat stöd för att komma till rätta med detta förhållande. Granskningen har visat att det finns en utvecklad praxis som tillämpas på ett, så vitt Riksrevisionen kunnat se, enhetligt sätt. Denna praxis – som ofta rör grundläggande villkor för bidraget – är emellertid inte dokumenterad på ett samlat och därmed tydligt sätt. En del av denna praxis finns t.ex. beskriven i ansökningsblanketten, en annan i de allmänna råd som riktas till de auktoriserade eller godkända revisorerna och ytterligare en del i allmänt informationsmaterial om statsbidraget. I några fall är relativt viktiga tolkningar av regelverket som utvecklats till praxis inte alls dokumenterade – annat än möjligen indirekt genom de beslut som Ungdomsstyrelsen fattat (se avsnitt 4.2 och 4.3).

## 5.3 Handläggningen av ansökningar

Rutinen för handläggningen är i hög grad styrd av externa förutsättningar. Statsbidraget till ungdomsorganisationerna avser ett bidragsår som överensstämmer med det statliga budgetåret, dvs. ett kalenderår. Detta lägger en begränsning på när det kan anses rimligt att senast besluta om,

---

<sup>21</sup> Endast i 20 % av alla statsbidrag fanns det enligt Statskontorets utredning 2004 (2004:17 Bidrag till ideella organisationer) alls några strukturella villkor av sådant slag som i statsbidraget till ungdomsorganisationerna. I 70 % av alla statsbidrag saknas författningsstöd, dvs. det finns varken någon lag eller förordning som reglerar statsbidraget. Det vanliga är i stället att reglering sker i den ansvariga myndighetens regleringsbrev.

och även helst genomföra den första delutbetalningen av, bidraget. Sådana beslut bör fattas före bidragsårets början. För att besluten ska kunna fattas krävs att Ungdomsstyrelsen har fått besked om vilka bidragsmedel man förfogar över. Beslut om regleringsbrev, och fördelningen av medel från överskottet i Svenska Spel, fattas av regeringen sent på året. Det har t.ex. inträffat att Ungdomsstyrelsen fattat beslut om bidrag mellan jul och nyår.

Underlaget för beslut är en ansökan från respektive organisation. Till ansökan ska bifogas bl.a. en verksamhetsberättelse och vissa andra uppgifter avseende det senast avslutade verksamhetsåret för organisationen.

Vissa organisationer har ett verksamhetsår som inte sammanfaller med kalenderår. Hur aktuella de uppgifter är som vid en viss tidpunkt på året kan skickas till Ungdomsstyrelsen varierar därför mellan organisationerna. Efter- som t.ex. verksamhetsberättelsen dels ska vara bestyrkt av auktoriserad eller godkänd revisor, dels antagen av organisationens årsmöte (eller motsvarande, dvs. organisationens högsta beslutande organ) blir sista ansökningstillfället avgörande för hur aktuella de uppgifter är som ska ligga till grund för beslut om bidrag. Ungdomsstyrelsen har beslutat att sista ansökningssdag ska vara den 1 oktober året före bidragsåret. Många organisationer begär anstånd med att inkomma med ansökan och redovisningshandlingar. Några inkommer med ofullständiga eller oklara uppgifter som måste kompletteras, varför det fullständiga beslutsunderlaget i många fall inte föreligger hos Ungdomsstyrelsen förrän sent i oktober, eller i vissa fall ännu senare. Den genomgång av ärenden som gjorts i granskningen visar att Ungdomsstyrelsen för att få ett komplett beslutsunderlag behöver kommunicera med nästan alla organisationer mellan ansökningstillfället och beslutet.

Handläggningen av de cirka hundra ansökningarna sker som framgår under tidspress. Det faktum att få handläggare är involverade i handläggningen förstärker denna press ytterligare.

#### 5.4 Organisationernas revisorer

Bakgrunden till att centrala delar av kontrollen av organisationernas uppgifter ligger på organisationernas revisorer är den tolkning som gjorts av regeringsformens bestämmelser om åsiktsfrihet. Tolkningen innebär att Ungdomsstyrelsen inte får kontrollera uppgifter som rör medlemsantal eftersom sådana kontroller skulle kunna innebära att enskilda medlemmars åskådning avslöjas.

Enligt Ungdomsstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till ungdomsorganisationers verksamhet (SKOLFS 2001:32) ska den ekonomiska redovisningen som lämnas tillsammans med ansökan om bidrag vara bestyrkt av godkänd eller auktoriserad revisor. Av föreskriften framgår också

att de uppgifter och handlingar – bl.a. verksamhetsberättelser – från lokalavdelningarna som ligger till grund för organisationens ansökan om bidrag ska kunna kontrolleras av den auktoriserade eller godkända revisorn. Ytterligare information om den auktoriserade eller godkända revisorns roll framgår av ansökningsblanketter och framför allt det allmänna råd som Ungdomsstyrelsen tagit fram i samarbete med FAR:s revisionskommitté<sup>22</sup>.

Av det allmänna rådet framgår att de uppgifter och handlingar som organisationens ansökan om statsbidrag innehåller ska vara bestyrkta av organisationens auktoriserade eller godkända revisor. I rådet skriver Ungdomsstyrelsen också:

*Kravet på att handlingarna ska vara bestyrkta av auktoriserad eller godkänd revisor är för oss en garanti att organisationernas lämnade uppgifter är korrekta.*

Enligt det allmänna rådet ska revisorn granska både uppgifter som avser de formella kraven för rätt till bidrag och vissa uppgifter som mer har att göra med bedömning av måluppfyllelse. Många av de uppgifter som revisorerna ska granska enligt det allmänna rådet bygger på uppgifter om enskilda medlemmar, men inte alla. Granskningen ska enligt rådet avse följande:

- Medlem – Revisorn ska intyga att medlemsantalet i bidragsberättigande ålder är korrekt och att medlemmarna aktivt har tagit ställning för ett medlemskap under året.
- Rösträtt och valbarhet – Revisorn ska kontrollera att varken riksorganisationen eller lokalavdelningarna i sina stadgar begränsar medlemmars möjlighet till inflytande.
- Verksam lokalavdelning – Revisorn ska intyga att antalet lokalavdelningar är korrekt samt att lokalavdelningarna är verksamma, dvs. att avdelningens verksamhet styrks i en verksamhetsberättelse (som ska uppfylla vissa formkrav), att avdelningen har minst 5 medlemmar, att avdelningen är självständig – dvs. att det enligt stadgarna är avdelningens medlemmar som beslutar om verksamhet och ekonomi.
- Län – revisorn ska intyga att antalet län med verksamma lokalavdelningar är korrekt.

I rådet beskrivs också att större förändringar av antalet lokalavdelningar eller medlemmar bör kontrolleras extra noga. Revisorsrapporten ska också innehålla en beskrivning av hur granskningen har gått till och vilket underlag som varit tillgängligt vid granskningen. Till det allmänna rådet bifogas en mall för hur revisionsrapporten ska vara uppställd. Där ska utöver resultatet

---

<sup>22</sup> FAR är föreningen för auktoriserade och godkända revisorer och andra högt kvalificerade specialister inom revisionsbyråbranschen. Revisionskommittén har som sin primära uppgift att klargöra innebörden i god revisionssed och verka för utveckling på revisionsområdet.

av granskningen också framgå hur granskningen har gått till och vilket underlag som varit tillgängligt vid granskningen.

Avslutningsvis beskrivs att Ungdomsstyrelsen till Revisorsnämnden anmäler den revisor som bestyrkt felaktiga uppgifter eller misstänks för oegentligheter samt att en organisation inte kan beviljas bidrag förrän samtliga inrapporterade uppgifter bestyrkts av revisorn.

## 5.5 Sammanfattande bedömning

Ungdomsstyrelsen har enligt Riksrevisionens bedömning väl beskrivna rutiner för handläggning av ansökningar och beslut om statsbidrag. Rutinbeskrivningen kompletteras av en handledning, som visserligen inte beslutats formellt vid myndigheten men som ändå används. Rutinen och handledningen tillsammans med den beslutade arbets- och beslutsordningen leder till att arbetet och arbetsfördelningen synes välordnad.

Regelverket för statsbidraget är emellertid otydligt på många områden (vilket bl.a. beskrivits i kapitel 4). Flertalet otydligheter kvarstår även när regler i Ungdomsstyrelsens föreskrift läggs till reglerna i förordningen. Det finns en utvecklad och enhetligt använd praxis kring flertalet otydligheter i regelverket. Denna praxis finns emellertid inte dokumenterad på ett samlat sätt, vilket i kombination med de otydliga reglerna leder till att det finns stora svårigheter för de bidragssökande organisationerna att få reda på vilka villkor som faktiskt gäller.

Arbetet med kontroller vid Ungdomsstyrelsen präglas av två externt påverkade förutsättningar. För det första sker arbetet med handläggningen av ansökningar under stark tidspress – som i den ena änden begränsas av att alla beslut bör fattas före bidragsårets ingång och i den andra av att ett så aktuellt underlag för beslut (dvs. uppgifter från och om organisationerna) som möjligt bör föreligga. För det andra, och främsta, är den nuvarande tolkningen att myndigheten inte har laglig grund att själv kontrollera medlemsuppgifter eftersom sådana kontroller kan avslöja enskilda individers åsikter. Det sistnämnda förhållandet har lett till att det är de bidragstagande organisationernas auktoriserade eller godkända revisorer som står för huvuddelen av kontrollerna av de uppgifter som ligger till grund för beslut om statsbidrag.

Riksrevisionen bedömer att vissa av de uppgifter, t.ex. rörande rösträttsbegränsningar och lokalavdelningars verksamhet, som överlåtits för kontroll av organisationernas revisorer inte är sådana att det finns något hinder för Ungdomsstyrelsen att själv kontrollera dem. Det gäller även med den rådande tolkningen av regeringsformens bestämmelser. Riksrevisionen har också noterat att Ungdomsstyrelsen avstått från egen kontroll av

medlemsantalet i de organisationer vilka inte på något sätt berörs av regeln om åsiktsfrihet i regeringsformen. Ungdomsstyrelsen har emellertid bedömt att kontrollerna inte ska skilja sig åt mellan de organisationer som berörs av regeringsformens bestämmelser och andra organisationer.

Därutöver anser Riksrevisionen att ett allmänt råd till revisorerna i detta fall av främst två skäl är ett olämpligt sätt att påverka vilken granskning som revisorerna ska utföra:

- Det är osäkert vilken faktisk styrande effekt ett allmänt råd från en myndighet har på revisorernas granskning. På grund av denna oklarhet kan det vara svårt att i efterhand avgöra vilken granskning revisorn har utfört. Det innebär i sin tur att det är svårt att bedöma vilken ytterligare granskning som kan behöva utföras av myndigheten själv.
- Det är organisationerna som dels finansierar revisorernas granskning, dels har möjlighet att påverka hur stor insats revisorerna behöver göra för att lämnade uppgifter ska kunna granskas på ett tillförlitligt sätt.



## 6 Ungdomsstyrelsens kontrollarbete

Ungdomsstyrelsen är ansvarig för handläggningen och utbetalningen av statsbidrag till ungdomsorganisationer. I detta ligger ett ansvar för att de kontroller görs som krävs för att besluten om statsbidrag ska vara korrekta. Någon särskild beskrivning av myndighetens kontrollansvar ges inte i förordningen (1994:1389) om instruktion för Ungdomsstyrelsen eller i myndighetens regleringsbrev. Emellertid följer ansvaret av verksförordningen (1995:1322)<sup>23</sup>.

Ungdomsstyrelsens kontrollverksamhet kan delas upp i dels kontroller av formalia, om fullständigheten i lämnade uppgifter, dels kontroller av riktigheten i lämnade uppgifter och deras överensstämmelse med regler och praxis. Den definitiva merparten av kontrollerna genomförs under tiden mellan det att ansökan har inkommit och beslutet om statsbidrag fattas. I förordningen finns bestämmelser om att Ungdomsstyrelsen kan innehålla utbetalning av och t.o.m. begära återbetalning av redan utbetalt statsbidrag.

Myndigheten har ansvaret för kontrollerna och utför också kontroller, vilket beskrivs i avsnitt 6.1, men har i praktiken – till stor del beroende på de begränsningar som regeringsformen uppfattas innebära – överlåtit en stor del av kontrollen på respektive organisations revisor. Myndighetens kontroll består i den sistnämnda delen av att bedöma revisorernas rapportering, se avsnitt 6.2.

### 6.1 Ungdomsstyrelsens direkta kontroller

I föregående kapitel beskrivs hur Ungdomsstyrelsen har en väl utvecklad och beskriven rutin för handläggning av statsbidragsärenden. I denna rutin hanteras både kontroller av formalia och i viss mån kontroller av riktigheten i lämnade uppgifter. För att kontrollera formalia i ärendena finns dessutom ett IT-baserat handlägningsstöd.

Kontroller av riktigheten i de uppgifter som lämnas i ärendena kan emellertid inte skötas med hjälp av IT-stödet. De rutiner som finns beskriver inte heller hur riktigheten i organisationernas uppgifter ska kontrolleras. Till viss del finns beskrivningar av vilka kontroller som ska göras i den handledning (se kapitel 5) som tagits fram vid myndigheten. Handledningen har dock inte beslutats.

---

<sup>23</sup> T.ex. gäller att myndighetschefens ansvar är att verksamheten bedrivs författningsenligt och kontrolleras på ett betryggande sätt (7 §).

Vid sidan av kontrollerna av formalia som hanteras enligt rutinen utför Ungdomsstyrelsen vissa egna kontroller av de uppgifter som organisationerna lämnar i sina ansökningar om statsbidrag. En del av dessa genomförs regelmässigt vid vissa indikationer – framför allt vid större förändring av antalet medlemmar, andra sker mer ad hoc på grund av uppgifter som framkommit i det underlag som organisationerna lämnat in till myndigheten eller som myndigheten på annat sätt fått uppgift om. Kontrollerna sker nästan uteslutande genom att frågor ställs till respektive organisations kontaktperson eller mer formellt till organisationen (kontakter med revisorer behandlas i nästa avsnitt). I några fall tar Ungdomsstyrelsen initiativ till kontakter med eller inhämtar information från organisationens lokalavdelningar. I enstaka fall, vilket har förekommit i samband med att nya organisationer har varit aktuella för statsbidrag, har Ungdomsstyrelsen också haft kontakter med kommuner för att undersöka ungdomsorganisationens lokala närvaro. Kontakter förekommer också i mindre omfattning med andra bidragsgivare, främst Riksidrottsförbundet, för att undersöka om bidrag ges även från andra håll.

Vid uppskattningsvis en knapp handfull tillfällen under det senaste decenniet har det framkommit – oftast genom en "anmälan" från utomstående – misstankar om fusk vid enskilda organisationer. I dessa fall genomförs en s.k. fördjupad granskning med sikte på att undersöka om det finns grund för misstanken och om ärendet i så fall bör överlämnas till rättsvårdande myndighet.

De kontroller som genomförs i övrigt av Ungdomsstyrelsen rör faktorer som har att göra med målen i statsbidraget eller med de formella kraven, främst definitionen av medlems- och lokalavdelningsbegreppen. I det följande ges en beskrivning av hur Ungdomsstyrelsen granskat ansökningar om strukturbidrag<sup>24</sup> för bidragsåret 2005, och vilka åtgärder som Ungdomsstyrelsen vidtagit med anledning av vad som framkommit.

### 6.1.1 *Kontroll av måluppfyllelse*

Riksrevisionen har i kapitel 4 ovan bedömt att statsbidraget i praktiken inte kan anses vara målrelaterat. Ungdomsstyrelsen har till Riksrevisionen uttryckt en liknande uppfattning. Emellertid ägnas en inte obetydlig del av Ungdomsstyrelsens kontrollarbete åt frågan om hur organisationerna lever upp till målen.<sup>25</sup> Frågor ställs ofta till organisationerna under pågående

<sup>24</sup> Här har Riksrevisionen bara valt att redogöra för prövningen av strukturbidragsansökningar eftersom det är där som de flesta aspekterna av kontroller är aktuella. Det är också strukturbidragen som står för den i särklass största delen av bidraget.

<sup>25</sup> För tydlighetens skull bör det klargöras att vad Riksrevisionen här avser är att Ungdomsstyrelsen alltså ägnar tid åt att utvärdera och följa upp organisationernas verksamhet i förhållande till målen. Den utvärdering och uppföljning som görs används dock i praktiken inte till att ifrågasätta rätten till bidrag (se kapitel 4).

handläggning för att klargöra vissa förhållanden och för att organisationerna ska redogöra för sin inställning till och sina insatser för att uppnå de uppställda målen. Ungdomsstyrelsens slutsatser om respektive organisations bristande måluppfyllelse kommuniceras också formellt i de beslut som fattas om statsbidrag. I många fall är Ungdomsstyrelsens styrelse pådrivande för att denna typ av kontroller ska göras och för att myndigheten ska påpeka brister i måluppfyllelsen för organisationerna.

Ungdomsstyrelsen har två indikatorer som rutinmässigt ger anledning till kommunikation med organisationen i fråga som har att göra med hur målet om jämställdhet och målet om att främja barns och ungdomars demokratiska fostran.

I det ena fallet bedöms en organisation som har en låg andel (mindre än 25 %) styrelseledamöter av ett visst kön, förutsatt att andelen i medlemskåren är högre, inte främja jämställdheten. För bidragsåret 2005 gällde detta 5 av de 50 organisationer som beviljades strukturbidrag. Effekten av detta blev att organisationerna beviljades strukturbidrag ”med särskilt påpekande” i beslutet.

I det andra fallet bedöms en organisation som har en låg andel unga styrelseledamöter (mindre än 25 %) inte främja demokratisk fostran av barn och ungdomar. För bidragsåret 2005 gällde också detta 5 organisationer, varav en också återfinns i den förra gruppen. Även här blev följden strukturbidrag ”med särskilt påpekande”.

I ett par fall har frågor om brister i lokalavdelningars självständighet framkommit i Ungdomsstyrelsens granskning som också lett till påpekanden om brister i främjandet av demokratisk fostran. Även om självständighet av förordningen uttrycks som ett formellt krav har Ungdomsstyrelsen valt att i påpekandena åberopa målet om demokratisk fostran snarare än det formella kravet. Två andra organisationer har ansökt om dispens från kravet på självständiga lokalavdelningar, vilket beviljats men lett till påpekanden på motsvarande sätt.

I två organisationer har i Ungdomsstyrelsens granskning framkommit att det finns oklarheter om vissa lokalavdelningar också tar emot lokalt aktivitetsstöd från Riksidrottsförbundet (RF). Som framgår av kapitel 4 är det oklart om det finns formella regler som gör att det inte är tillåtet att samtidigt ta emot bidrag både från RF och från Ungdomsstyrelsen. Ungdomsstyrelsen har också hanterat dessa två iakttagelser på samma sätt som i fråga om bristande måluppfyllelse, dvs. med påpekanden.

Som regel har de organisationer som i Ungdomsstyrelsens granskning befunnits brista i måluppfyllelse avseende prövningen för bidragsåret 2005 också tidigare – ofta flera år – fått påpekanden om samma brist, även om utvecklingen i en del fall har varit positiv.

### 6.1.2 *Kontroll av formella krav*

I hanteringen av bidragsansökningar för bidragsåret 2005 har inte i något fall Ungdomsstyrelsens egen granskning av organisationernas uppfyllelse av de formella kraven lett till avslag men dock i några fall till s.k. särskilda påpekanden. För de fall där revisorernas rapporter givit anledning till ytterligare granskning och avslag eller påpekanden återkommer Riksrevisionen i nästa avsnitt. I flera fall har emellertid organisationer sökt dispens från vissa av de formella kraven för rätt till strukturbidrag. I de flesta av dessa fall har dispensansökan avslagits. En prövning har i stället skett av rätten till bidrag på lägre nivå (utvecklingsbidrag, etableringsbidrag eller särskilt bidrag). En sådan prövning har i samtliga fall lett till att annat bidrag än strukturbidrag har beviljats.

## 6.2 **Revisorernas kontroller**

Varje organisations auktoriserade eller godkända revisor har som beskrivs i avsnitt 5.4 en central uppgift när det gäller kontroll av uppgifter från organisationerna. I det följande beskrivs vilka iakttagelser som revisorerna tagit upp i sin granskning av uppgifter från strukturbidragsansökningarna för 2005 och som Ungdomsstyrelsen valt att uppmärksamma.

### 6.2.1 *Kontroll av måluppfyllelse*

I 6 av de 50 organisationer som beviljats strukturbidrag har revisorerna uppmärksammat att det i stadgar förekommer begränsningar i medlemmarnas inflytande. I dessa fall har Ungdomsstyrelsen valt att bevilja strukturbidrag "med särskilt påpekande" om att målet om demokratisk fostran ska uppfyllas.

### 6.2.2 *Kontroll av formella krav*

Revisorn kontrollerar lokalavdelningarnas verksamhetsberättelser. I bidragsprövningen för 2005 har revisorn i flera organisationer konstaterat att inte alla lokalavdelningar har verksamhetsberättelser som motsvarar alla de krav som ställs upp. I förordningen sägs att kravet på en lokalavdelning i detta avseende är att den ska bedriva verksamhet. I föreskriften har detta preciserats med att det ska finnas en verksamhetsberättelse som beskriver vilken verksamhet som har bedrivits och som ska vara tillgänglig för revisorn som underlag för dennes granskning av uppgifter i ansökan. I det allmänna rådet finns ytterligare preciserat vad verksamhetsberättelsen ska innehålla för att uppfylla alla krav. Trots detta har de organisationer där lokalavdelningar

saknar verksamhetsberättelser, åtminstone om detta varit den enda uppmärksammade bristen i underlaget, beviljats strukturbidrag ”med tillskrift i beslutstexten”. Tillskriften har haft innebörden att lokalavdelningarna godkänts även om de inte uppfyller kraven på verksamhetsberättelser, eftersom de på annat sätt inför revisorn kunnat styrka att de har haft verksamhet. De påpekas i beslutstexten att godkännandet beror på att det är det andra året med nya regler, men att undantaget bara gäller för detta bidragsår.

I ett antal av de fall där strukturbidrag inte har beviljats har beslutet fattas med motiveringen att revisorn inte kunnat styrka att antalet medlemmar i bidragsberättigande ålder är tillräckligt. Dessa organisationer har i stället prövats i förhållande till, och befunnits vara berättigade till, annat lägre bidrag.

### 6.3 Riksrevisionens genomgång av beslutsunderlag

Genomgången har omfattat ansökningshandlingarna från 21 organisationer (av totalt 62 organisationer som beviljades bidrag för 2005) avseende åren 2003–2005. Granskningen har således avsett tre ansökningar per organisation och gällt det s.k. organisationsstödet (struktur-, utvecklings- och etableringsbidrag). De granskade ansökningarna har valts utifrån olika kriterier; de ska representera flera organisationskategorier, ligga nära gränserna för de olika nivåerna i bidragssystemet, vara stora bidragstagare, ha haft s.k. påpekande från Ungdomsstyrelsen m.m. De granskade föreningsbidragen har omfattat 64 miljoner kronor av de totalt ca 170 miljoner kronor som utbetalades i organisationsbidrag för år 2005, dvs. ca 40 %. De politiska ungdomsförbundens bidragsansökningar har inte ingått i granskningen, främst eftersom det pågår polisutredningar m.m. inom detta område. Riksrevisionens granskning har varit inriktad på att bedöma huruvida Ungdomsstyrelsens kontroll m.m. av bidragsansökningarna är effektiv. Vid genomgången har följande generella iakttagelser gjorts:

- Riksrevisionen bedömer att Ungdomsstyrelsen i allt väsentligt uppfyller kravet på god ordning i samband med handläggningen av bidragsansökningarna (exempelvis prövas endast kompletta ansökningshandlingar från organisationerna och ett väl utvecklat IT-stöd nyttjas i handlägningsprocessen.)
- Handläggningen kan till sin karaktär bedömas som formell, dvs. den består främst i att kontrollera att formella krav är uppfyllda (handlingarna är kompletta, övergripande avstämning av inlämnade uppgifter etc.).

- Det mer renodlade kontrollarbetet vid Ungdomsstyrelsen består främst i granskningen av intygen från organisationernas godkända eller auktoriserade revisorer (uppgifter om organisationernas medlemsantal m.m.). Vid oklarheter eller indikationer på att uppgifter i organisationernas ansökningar skulle kunna vara oriktiga eller svåra att kontrollera, kontaktas oftast den enskilde revisorn för ytterligare information. Ungdomsstyrelsen utför även i ett fåtal fall kontroll av om bidrag erhållits från andra bidragsgivare (främst Riksidrottsförbundet). Om en förening uppvisar större förändringar jämfört med det föregående bidragsåret (exempelvis gällande medlemsantal) tas också kontakt med den berörda organisationen för förklaring/information gällande förändringen.
- Vissa organisationer har erhållit olika former av s.k. påpekanden från Ungdomsstyrelsen i samband med bidragsgivningen (exempelvis låg andel unga i styrelsen). Dessa påpekanden följs upp och framförs ofta ånyo av Ungdomsstyrelsen vid det nästkommande årets bidragsbeslut. Dessa påpekanden resulterar oftast inte i några påtagliga effekter/förändringar hos de utpekade organisationerna.
- Ungdomsstyrelsen har, under granskningsperioden, endast undantagsvis själv initierat någon form av djupare kontroller av insända ansökningshandlingar och berörda föreningar. I några fall har exempelvis undersökningar vidtagits av Ungdomsstyrelsen för styrkande av föreningens lokala verksamhet etc.
- De revisionsrapporter som lämnas till Ungdomsstyrelsen följer den mall som återfinns i det allmänna rådet, och i de fall rapporterna avviker från mallen begär Ungdomsstyrelsen komplettering. I många fall är dock uppgifterna i rapporterna så kortfattade att det är mycket svårt att avgöra vilken granskning som revisorn har gjort. Ungdomsstyrelsen begär kompletteringar från revisorerna även vad gäller detta, men bara om beskrivningar i denna del i princip helt saknas.

## 6.4 Sammanfattande bedömning

I kapitel 5 beskrivs hur Ungdomsstyrelsens rutiner för handläggning ser ut. Enligt Riksrevisionens bedömning är rutinen och dess efterlevnad god och alla behövliga kontroller av formalia utförs på ett betryggande sätt.

Merparten av det kontrollarbete som regelmässigt utförs i samband med beslut om statsbidrag görs av de enskilda organisationernas auktoriserade eller godkända revisorer. Ungdomsstyrelsens rutinmässiga kontroller gäller antingen formalia eller relativt ytliga kontroller vid uppenbara indikationer på att vissa villkor inte uppfylls. I enstaka fall sker dock djupare kontroller, t.ex. när Ungdomsstyrelsen uppmärksammas på misstankar om fusk.

Ett skäl till att de rutinmässiga kontrollerna endast är ytliga är den tidspress som handläggningen kännetecknas av under slutet av året. Tidspressen får till följd att det underlag som faktiskt finns för handläggningen inte i sin helhet utsätts för någon djupare granskning. Tidspressen innebär också att de kontrollåtgärder som vidtas inte har sådant djup att det finns klara möjligheter att faktiskt upptäcka allvarigare felaktigheter.

I viss utsträckning används även annan tid än den mellan ansökan och beslut om statsbidrag av Ungdomsstyrelsen för kontroll. Denna kontroll, som alltså inte påverkas av samma tidspress, är dock till sin karaktär densamma som kontrollen mellan ansökan och beslut.

Med hänsyn tagen till de förutsättningar som Ungdomsstyrelsen har för kontroller är Riksrevisionens sammantagna bedömning att kontrollen vad avser formalia är tillfredsställande men vad avser riktigheten i uppgifterna inte är tillfredsställande.





## 7 Riksrevisionens sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens granskning har utgått från tre revisionsfrågor:

- 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?

De iakttagelser som Riksrevisionen gjort i granskningen har redovisats i kapitel 3 till 6. I detta kapitel redovisar Riksrevisionen sina sammanfattande slutsatser och de rekommendationer till riksdagen, regeringen och Ungdomsstyrelsen som dessa föranleder.

### 7.1 Sammanfattande slutsatser

De viktigaste slutsatserna som Riksrevisionen dragit med anledning av granskningen redovisas i det följande. Slutsatserna presenteras under tre rubriker som var och en svarar mot de ovan angivna revisionsfrågorna. Slutligen lyfter Riksrevisionen också fram en brist i riksdagens underlag för budgetprövning av statsbidraget.

#### 7.1.1 *Förutsättningar för effektiv kontroll*

En fråga som ställts i granskningen avser vilka förutsättningar som Ungdomsstyrelsen har givits för att kunna genomföra en effektiv kontroll och uppföljning. Riksrevisionens samlade bedömning är att det finns stora brister i förutsättningarna. Skälet är främst att tolkningen av regeringsformen fram till i dag har varit att det finns långtgående inskränkningar i Ungdomsstyrelsens rätt att kontrollera uppgifter avseende medlemmar i organisationerna. Med denna tolkning, och de kriterier som gäller för rätt till bidrag, är det i realiteten närmast omöjligt att åstadkomma en rimlig kontroll av bidragsfördelningen. Förutsättningarna för kontroll påverkas negativt även av vissa andra brister.

### **Regeringsformens eventuella inskränkningar av kontroller**

Riksrevisionen har låtit göra en rättslig analys av om regeringsformen verkligen lägger avgörande hinder för kontroll av medlemsantal (se bilaga 4). Riksrevisionens bedömning är att det inte tycks föreligga några direkta hinder för Ungdomsstyrelsen att utföra en sådan kontroll som underlag för sina bidragsbeslut. Det finns sannolikt därmed inte heller något hinder för någon annan som arbetar på myndighetens uppdrag att kontrollera dessa uppgifter. Det måste framhållas att Ungdomsstyrelsen klart har redovisat sin tolkning och haft stöd för den inte minst från Regeringskansliets sida.

Det föreligger dock en oklarhet i frågan om föreningsfriheten skulle påverkas, t.ex. indirekt, av kontroller av medlemsantal. En sådan oklarhet skulle kunna undanröjas antingen genom att en domstol prövade frågan eller att riksdagen tar ställning till regeländring i lag eller förordning.

### **Regeringens hantering av förutsättningar för kontroll**

Riksrevisionen ser två framträdande brister i hur regeringen har hanterat statsbidraget.

*Rätten till statsbidrag* avgörs i dag enbart utifrån variabler som i stort sett saknar koppling till syftet med bidraget. Riksdagen har enligt vad Riksrevisionen kunnat finna, genom att ange att uppfyllelse av målen ska utgöra villkor för rätt till bidrag, angett att en sådan koppling ska finnas. Någon prövning av rätten till bidrag utifrån måluppfyllelse görs dock inte i dag.

*Statsbidragets storlek* till en enskild organisation (såvitt avser etablerings-, utvecklings- och strukturbidrag) bestäms helt utifrån två storheter – antalet medlemmar samt antalet och den geografiska spridningen på lokalavdelningar. Enligt den rådande tolkningen av bestämmelser i regeringsformen får inte staten kontrollera vilka som är medlemmar i många av de organisationer som tar emot bidrag. Detta skapar stora svårigheter att avgöra om fördelningen av statsbidraget sker på ett korrekt sätt och om syftet med ett statsbidrag därmed uppnås på ett bra sätt.

Kombinationen av dessa två brister gör, enligt Riksrevisionens bedömning, att det är omöjligt att avgöra om det syfte med bidraget som riksdagen har beslutat om faktiskt uppnås.

Enligt företrädare för Utbildnings- och kulturdepartementet är den nuvarande hanteringen vid Ungdomsstyrelsen av målen för bidraget korrekt. Riksrevisionens bedömning är emellertid att riksdagens beslut om statsbidraget innebar att måluppfyllnad skulle vara ett villkor för rätt till bidrag och granskningen har visat att organisationerna inte prövas i förhållande till detta villkor. Visserligen har regeringen i innevarande års regleringsbrev givit Ungdomsstyrelsen i uppdrag att se över statsbidragssystemet, en översyn

som kan leda till en förändring av de givna förutsättningarna, men problemen har funnits och varit bekanta under lång tid utan att åtgärdas.

### 7.1.2 *Kontroll av medlemsantal genom annan part*

En annan fråga som ställts i granskningen gäller om Ungdomsstyrelsen, givet de eventuella inskränkningar som finns i grundlag, har tillförsäkrat sig kontroll av medlemsantal genom annan part. Riksrevisionens bedömning är som framgår ovan att det inte tycks föreligga några direkta hinder för Ungdomsstyrelsen att utföra en sådan kontroll som underlag för sina bidragsbeslut. Den tolkning som hittills gjorts har emellertid inneburit att dessa kontroller i dag enbart utförs av de auktoriserade eller godkända revisorer som ungdomsorganisationerna, dvs. de som tar emot bidrag, anlitar.

Frågan hänger emellertid också samman med den mer allmänna frågan om hur Ungdomsstyrelsens kontroller sker, särskilt med avseende på hur fördelningen av kontrolluppgifter mellan organisationernas revisorer och Ungdomsstyrelsen ser ut och hur myndigheten förmedlar vilka kontroller revisorerna bör utföra. Dessa aspekter tas upp nedan.

### 7.1.3 *Ungdomsstyrelsens kontroll*

Den sista frågan som ställts i granskningen avser om Ungdomsstyrelsen kontrollerar underlaget för beslut på ett tillräckligt sätt. Med hänsyn tagen till de förutsättningar som Ungdomsstyrelsen har för kontroller är Riksrevisionens sammantagna bedömning att kontrollen vad avser formalia är tillfredsställande men vad avser riktigheten i uppgifterna inte är tillfredsställande. De brister som Riksrevisionen bedömer finns i Ungdomsstyrelsens kontrollarbete hänger dels samman med hur arbetet med kontroller är organiserat, dels hur kontrollarbetet faktiskt bedrivs.

#### **Ungdomsstyrelsens organisering och rutiner för kontroll**

Ungdomsstyrelsen har enligt Riksrevisionens bedömning väl beskrivna rutiner för handläggning av ansökningar och beslut om statsbidrag. Rutinbeskrivningen kompletteras av en handledning, som visserligen inte beslutats formellt vid myndigheten men som ändå används. Rutinen och handledningen tillsammans med den beslutade arbets- och beslutsordningen leder till att arbetet och arbetsfördelningen synes välordnad.

Det finns också en utvecklad och enhetligt använd praxis som tydliggör hur delar av regelverket ska hanteras. Denna praxis finns emellertid inte dokumenterad på ett samlat sätt vilket, i kombination med

de i vissa avseenden otydliga reglerna, leder till att de bidragssökande organisationerna kan ha svårt att få reda på vilka villkor som faktiskt gäller.

Arbetet med kontroller vid Ungdomsstyrelsen präglas i hög grad av den nuvarande tolkningen att myndigheten inte har laglig grund att själv kontrollera medlemsuppgifter. Det sistnämnda förhållandet har lett till att det är de bidragsmottagande organisationernas auktoriserade eller godkända revisorer som står för huvuddelen av kontrollerna av de uppgifter som ligger till grund för beslut om statsbidrag.

Riksrevisionen bedömer att vissa av de uppgifter, t.ex. rörande rösträttsbegränsningar och lokalavdelningars verksamhet, som överlåtits för kontroll av organisationernas revisorer inte är sådana att det finns något hinder för Ungdomsstyrelsen att själv kontrollera dem. Det gäller även med den rådande tolkningen av regeringsformens bestämmelser. Riksrevisionen har också noterat att Ungdomsstyrelsen avstått från egen kontroll av medlemsantalet i de organisationer vilka inte på något sätt berörs av regeln om åsiktsfrihet i regeringsformen.

Därutöver bedömer Riksrevisionen att ett allmänt råd till revisorerna i detta fall av är ett olämpligt sätt att påverka vilken granskning som revisorerna ska utföra.

#### **Ungdomsstyrelsens kontrollarbete**

Merparten av det kontrollarbete som regelmässigt utförs i samband med beslut om statsbidrag görs av de enskilda organisationernas auktoriserade eller godkända revisorer. Ungdomsstyrelsens rutinmässiga kontroller gäller antingen formalia eller relativt ytliga kontroller vid uppenbara indikationer på att vissa villkor inte uppfylls. I enstaka fall sker dock djupare kontroller, t.ex. när Ungdomsstyrelsen uppmärksammas på misstankar om fusk.

Ett skäl till att de rutinmässiga kontrollerna endast är ytliga är den tidspress som handläggningen kännetecknas av under slutet av året. Tidspressen får till följd att det underlag som faktiskt finns för handläggningen inte i sin helhet utsätts för någon djupare granskning. Tidspressen innebär också att de kontrollåtgärder som vidtas inte har sådant djup att det finns klara möjligheter att faktiskt upptäcka allvarigare felaktigheter. De mer begränsade kontroller som görs under andra delar av året har också samma karaktär.

#### **7.1.4 Finansiering vid sidan av statsbudgeten**

Både inom Regeringskansliet och i riksdagens budgetarbete är hanteringen av Svenska Spels överskott och anslaget till statsbidraget åtskilda. Redan de åtskilda processerna försvårar överblicken av tilldelningen av medel och därmed bedömningen av om de avsatta medlen är adekvata i förhållande till

syftet. Svenska Spel-medlen ingår inte heller i statsbudgeten och blir därmed inte föremål för riksdagens beslut om statsbudget. Riksdagen får därmed inte heller, på det sätt som gäller anslagsmedlen, något underlag för att bedöma de kommande årens tillskott. Sammantaget leder finansieringen från medel utanför statsbudgeten till att underlaget för riksdagens budgetprövning och prioritering mellan olika ändamål tydligt försämrats.

## 7.2 Rekommendationer

### Till riksdagen

- Riksrevisionen vill uppmärksamma riksdagen på de allvarliga konsekvenser för en rimlig nivå på kontrollen av statsbidraget till ungdomsorganisationer, som den rådande tolkningen av regeringsformens bestämmelser innebär.

### Till regeringen

- Regeringen bör överväga att till riksdagen föreslå hur nuvarande lagregler – sekretessbestämmelser m.m. – kan anpassas så att Ungdomsstyrelsen får möjlighet att kontrollera medlemsantalet i de bidragssökande organisationerna, utan att medlemmarnas anonymitet hotas i den utsträckningen att hinder föreligger enligt regeringsformens bestämmelser.
- Regeringen bör vidare överväga att:
  - Tillse att de mål riksdagen beslutat om ska gälla för statsbidraget också i någon form utgör villkor för rätten att uppbära statsbidrag.
  - Tillse att regelverket för statsbidraget även i övrigt förtydligas så långt som möjligt för att dels de bidragssökande enkelt ska kunna få en bild av vilka krav som gäller, dels Ungdomsstyrelsen ska få tydliga villkor att utföra kontroller mot.
  - Låta se över om de resurser som finns för kontroll av statsbidraget faktiskt svarar mot den nuvarande och framtida risksituation som är förbunden med denna typ av bidrag och de insatser som anses krävas för att uppnå en god kontroll.

- Regeringen bör också, om det även fortsättningsvis anses föreligga hinder för Ungdomsstyrelsen att kontrollera uppgifter om medlemsantal, överväga vilka alternativa vägar som kan stå till buds för att åstadkomma en rimlig kontrollnivå för statsbidraget till ungdomsorganisationer. Tänkbara sådana alternativ kan vara att regeringen initierar utredning av;
  - vilka möjligheter det finns att förändra villkoren för statsbidraget så att samtliga uppgifter som avgör rätten till och storleken på bidraget i allt väsentligt kan kontrolleras av Ungdomsstyrelsen eller
  - möjligheterna att en fristående part<sup>26</sup> utför kontroller av medlemsantal och andra därmed sammanhängande uppgifter eller
  - om kontrollen, liksom handläggningen i övrigt av statsbidraget, med fördel helt eller delvis kan överlåtas till andra myndigheter vilka inom sina respektive politikområden fördelar andra statsbidrag till ideella organisationer.<sup>27</sup>

### Till Ungdomsstyrelsen

- Ungdomsstyrelsen bör överväga att:
  - Löpande dokumentera den regelpraxis som utvecklas inom myndigheten samt göra denna praxis tillgänglig för bidragsansökarna.
  - Föreslå regeringen vilka förändringar i regelverket i övrigt som bör göras med syfte att göra regelverket kring bidragsgivningen tydligare.
  - Vid behov och inom ramen för sin föreskriftsrätt förändra sina föreskrifter för att öka regelverkets tydlighet ytterligare.
- Ungdomsstyrelsen bör, om statsbidraget även fortsättningsvis kommer att grundas på medlemsantal och därtill kopplade uppgifter och dessa uppgifter inte kan kontrolleras av Ungdomsstyrelsen, överväga att:
  - Avgränsa organisationernas revisorers kontroller till sådana förhållanden eller uppgifter som Ungdomsstyrelsen själv inte får kontrollera.
  - Själv ta ansvar för kontrollen – eventuellt med externt stöd – av alla förhållanden och uppgifter som Ungdomsstyrelsen har behörighet att kontrollera.

<sup>26</sup> En sådan fristående part skulle kunna utgöras av en från ungdomsorganisationerna självständig juridisk person som grundas och finansieras av samtliga organisationer som tar emot bidrag som grundas på medlemsantal. Bidrag till finansieringen av kontrollorganet skulle vara frivilligt men, åtminstone på några års sikt, en förutsättning för att komma i åtnjutande av bidrag grundat på medlemsantal. Det bör observeras att den fristående parten endast skulle ha till uppgift att kontrollera sådana uppgifter som det allmänna inte får kontrollera, men att ansvaret för fördelning av statsbidraget och kontroll av andra uppgifter skulle ligga kvar vid myndigheten.

<sup>27</sup> Så att t.ex. stödet till ungdomsorganisationer bildade på etnisk grund fördelas av samma myndighet som också har ansvaret för att fördela bidrag till vuxnas organisationer bildade på etnisk grund.

- Förstärka kontrollen genom att utöka kontakterna med andra offentliga bidragsgivare för att bedöma rimligheten i lämnade uppgifter och öka kraven på organisationernas redovisning till myndigheten vad avser sådana uppgifter som myndigheten själv ska kontrollera.

För närvarande pågår en översyn av statsbidraget vid Ungdomsstyrelsen enligt uppdrag i myndighetens regleringsbrev för 2005. Översynen kommer enligt uppgift att presenteras i en rapport till regeringen i månadsskiftet oktober–november 2005. Riksrevisionen har av Ungdomsstyrelsen informerats om vilka förändringar som övervägs. Vissa av dessa överväganden synes stämma väl överens med de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat här.





## Referenser

### **Författningar och föreskrift**

*Regeringsformen* (1974:152)

*Förordning (1994:1389) om instruktion för Ungdomsstyrelsen*

*Förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering*

*Verksförordning (1995:1322)*

*Förordning (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer*

SKOLFS 2001:32 *Ungdomsstyrelsen föreskrifter om statsbidrag till ungdomsorganisationernas verksamhet*

### **Riksdagstryck**

Statsutskottets betänkande 1964:62

Statsutskottets betänkande 1969:43

Kulturutskottets betänkande 1971:12

Kulturutskottets betänkande 1972:8

Kulturutskottets betänkande 1975:KrU9, *med anledning av prop. 1975:14 om statligt stöd till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet, m.m.*

Kulturutskottets betänkande 1993/94:KrU31, *Ungdomspolitik*

Kulturutskottets betänkande 2001/02:KrU1, *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid* (prop. 2001/02:1)

Kulturutskottets betänkande 2004/05:KrU6, *Riksrevisionens granskning av stödet till idrottsrörelsen och folkbildningen*

Kungl. Maj:ts proposition 1964:1, *Statsverkspropositionen år 1964*

Kungl. Maj:ts proposition 1969:1, *Statsverkspropositionen år 1969*

Kungl. Maj:ts proposition 1972:1, *Statsverkspropositionen år 1972*

Kungl. Maj:ts proposition 1971:32, *angående stöd till ungdomsorganisationernas lokala verksamhet, m.m.*

Regeringens proposition 1975:14, *om statligt stöd till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet, m.m.*

Regeringens proposition 1989/90:100, *Budgetpropositionen för 1990*

Regeringens proposition 1990/91:100, *Budgetpropositionen för 1991*

Regeringens proposition 1995/96:169, *Sammanlagning av Svenska Penninglotteriet AB och AB Tipstjänst, m.m.*

Regeringens proposition 2001/02:1, *Budgetpropositionen för 2002*

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

### **Utredningar och rapporter**

SOU 1963:67, *Stöd åt ungdomsorganisationernas centrala verksamhet*

SOU 1967:19, *Statens stöd till ungdomsverksamhet*

Promemoria från Civildepartementet 1993-07-08 (Dnr C93/1/UNG),  
*Målrelaterat statsbidragssystem för barn- och ungdomsorganisationerna  
– Förslag till ny modell*

RiR 2004:15, *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till  
idrottsrörelsen och folkbildningen*

Rapport från Statens ungdomsråd 1992-12-30 (Dnr 50-85/92), *Modell för  
ett målrelaterat bidragssystem*

Rapport från Ungdomsstyrelsen 1996-03-28 (Dnr 59-379/95), *Rapport  
om åtgärder för att förbättra kontrollen av organisationernas uppgifter  
till Ungdomsstyrelsen*

Rapport från Ungdomsstyrelsen 1997-05-30 (Dnr vid Regeringskansliet  
In 1997/1468/FU), *Det målrelaterade bidragssystemet – Ungdomssty-  
relsens utvärdering av bidragssystemet för statsbidrag till  
ungdomsorganisationer*

SCB Levnadsförhållanden rapport nr 98, *Föreningslivet i Sverige*

Ungdomsstyrelsen årsredovisning för 2004

Statskontoret 2004:17 *Bidrag till ideella organisationer – Kartläggning,  
analys och rekommendationer*

Socialstyrelsen och Handelshögskolan i Stockholm 2004, *Staten och det  
civila samhället*

### **Annat material**

JO:s beslut 1973-07-04 *med anledning av en skrivelse från Unga Örnars  
riksförbund med klagomål mot Kristianstads läns landsting (Dnr 570/73)*

Kammarkollegiet 2005, *Riskhantering i statliga myndigheter (2005-01-01)*  
*Ungdomsstyrelsen regleringsbrev för 2005*

# Bilaga 1 Framväxten av statsbidraget till ungdomsorganisationer

## 1939 års ungdomsvårdskommitté – förslag för att stävja nöjeshysterin

Det statliga stödet särskilt riktat till organisationer för barn och ungdomar började diskuteras i 1939 års ungdomsvårdskommitté.<sup>28</sup> Bakgrunden var att ungdomsorganisationer sågs som ett viktigt instrument i möjligheten att komma till rätta med framväxande problem bland ungdomar, problem som i dåtidens språkdräkt angavs som "nöjeshysteri" och "överdriven lust för dans". Redan från början av 1900-talet hade vissa verksamheter tillkommit med visst stöd från det offentliga som riktades mot ungdomar, men det var under 1930-talet som den offentliga debatten kom att se ungdomar som en särskild samhällsgrupp. Åtminstone vissa kommuner hade i slutet av 1930-talet stödgivning till ungdomsverksamhet. Diskussionen om stödet delades av 1939 års ungdomsvårdskommitté upp i "sluten" och "öppen" verksamhet.<sup>29</sup> Denna uppdelning är relevant än i dag eftersom diskussionen skiljde mellan sådan verksamhet som kan beskrivas som mer traditionell föreningsverksamhet – t.ex. ideologiskt styrda verksamheter – och sådan friare verksamhet som ställde mindre krav på planering – där den sistnämnda typen av verksamhet var den som benämns "öppen". Skälet till att uppdelningen gjordes av Ungdomsvårdskommittén var att bara en begränsad del av ungdomen kunde förväntas vara intresserad av den slutna verksamheten och att denna behövde kompletteras med en öppen verksamhet som kanske hade den mest relevanta målgruppen, med tanke på syftet att bl.a. komma till rätta med ungdomsbrottslighet.

## 1954 års riksdag – bidrag införs för föreningsanslutna och föreningslösa ungdomar

Även om inte 1939 års ungdomsvårdskommittés mer än decennielånga arbete ledde till några konkreta riksdagsbeslut kom den att influera den

<sup>28</sup> De inledande beskrivningarna är hämtade främst från en PM daterad 1992-12-30 från Statens ungdomsråd benämnd *Modell för ett målrelaterat bidragssystem*.

<sup>29</sup> Beskrivningen hämtad från rapportboken *Unga Stockholm*. Källa: Kulturförvaltningen Stockholms stad <http://www.kultur.stockholm.se/kulturförvaltningen/pdf/unga-stockholm/unga%20stockholm2004-1-21.pdf>

samtida debatten och framtida förslag. Först år 1954 beslutade riksdagen om införande av ett bidrag dels till organisationer för utbildning av ungdomsledare och anställning av instruktörer, dels till kommuner eller studieförbund som anordnade "fritidsgrupper" (främst riktat till "föreningslösa" ungdomar). Gemensamt för stöden till utbildning av ledare och anställning av instruktörer var att de gavs endast till sådan riksorganisation (eller samverkande organisationer) som hade minst 3 000 medlemmar i åldern 12–25 år<sup>30</sup>. Organisationernas verksamhet skulle vara särskilt inriktad på ungdomar i nämnd åldergrupp och fick inte vara huvudsakligen till för att tillvarata medlemmarnas ekonomiska intressen. Bidraget för utbildning utdelades med visst belopp per deltagare och kursdag samt för resekostnader. Statsbidraget för instruktörsverksamhet utbetalades som en ersättning motsvarande  $\frac{3}{4}$  av instruktörens årslön upp till ett visst högsta belopp. Slutligen utgick statsbidraget för fritidsgrupper – som var den största delen av statsbidraget (drygt 70 % i början av 1960-talet) – till kommun eller studieförbund motsvarande högst hälften av redovisade kostnader för handledning och material (upp till visst belopp per deltagare) samt ett mindre belopp för lokalkostnader. Tre typer av organisationer uteslöts helt eller delvis från bidragssystemet. Varken idrottsorganisationer – som sedan 1913 erhöll statligt stöd i särskild ordning – eller de partipolitiska ungdomsförbunden – för vilka det ansågs svårt att skilja mellan partipolitisk och allmän verksamhet – kunde få bidrag. För de religiösa organisationerna kunde bidrag bara erhållas för de allmänna aktiviteterna och inte för de religiösa. Därmed hade en typ av avtal<sup>31</sup> ingåtts mellan staten och ungdomens organisationer där de sistnämnda fick i uppdrag att svara för statens intresse av att fostra ungdomen.

## **1957 års statsverksproposition – alla ungdomsorganisationer får rätt till bidrag**

I slutet av 1950-talet gjordes vissa justeringar av bidraget – även de politiska organisationerna fick bidrag (även om vissa särregler fortfarande återstod) och idrottsorganisationerna likaså, även om stödet i sistnämnda fall betalades ut av Sveriges Riksidrottsförbund. Genom dessa justeringar kom statsbidraget att få ett något annat fokus än tidigare. Tidigare hade den "föreningslösa" ungdomen varit den viktigaste målgruppen, men nu

---

<sup>30</sup> Beskrivningen av reglerna för statsbidraget är hämtade från SOU 1963:67 Stöd åt ungdomsorganisationernas centrala verksamhet. Intressant att notera är att såväl den övre åldersgränsen 25 år och antalet medlemmar 3 000 som vissa begränsningsregler om organisationens ändamål fortfarande finns kvar i dagens regelverk.

<sup>31</sup> För en vidare diskussion om detta se bilaga 2.

betonades föreningslivet. Av intresse även för dagens diskussion (inte minst i denna rapport) är följande citat hämtat från 1957 års statsverksproposition om att bidragen inte skulle ”bygga på bidragsbestämmelser och kontrollåtgärder, som är alltför detaljerade och ingripande i organisationernas inre förhållanden. Det fria och frivilliga organisationsväsendet måste bevaras i verklig mening fritt, och statsmakternas och myndigheternas åtgärder i stödjande syfte får självfallet icke medföra en påverkan av organisationernas målsättning eller inre förhållanden.” Genom att bidraget från 1958 kom att omfatta alla ungdomsorganisationer som uppfyllde de grundläggande kriterierna uppfattades bidraget som en rättighet av organisationerna och av politiker.

Redan från statsbidragets första år var det uttalat att det fanns ett tydligt egenintresse från statens sida att stödja ungdomens organisationer. De hade som tidigare nämnts ett statligt uppdrag som staten betalade för. Det var därför naturligt att det också tidigt genomfördes värderingar av nyttan av – eller måluppfyllelsen i – statsbidraget. Underlaget för utvärdering var emellertid dåligt.<sup>32</sup>

## **1962 års ungdomsutredning – förslag om bidrag baserat på medlemsantal och antal lokalavdelningar mindre detaljregler**

Frågan om statsbidraget utreddes senare av 1962 års ungdomsutredning som i ett betänkande 1963<sup>33</sup> föreslog en förändring av statsbidraget vad avsåg anställning av instruktörer. Enligt förslaget skulle stödet i stället utges som ett stöd till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet och utgöras av ett grundbidrag lika för alla organisationer som uppfyllde villkoren – bl.a. om minst 3 000 medlemmar i åldern 12–25 år – samt ett instruktörsbidrag baserat på antalet medlemmar och ett rörligt bidrag baserat på antal lokalavdelningar. Instruktörsbidraget skulle vara den större delen följt av det rörliga bidraget (i de flesta fall) och grundbidraget en mindre del. I förslaget ingick också att

- målsättningen med statsbidraget vidgades till att avse organisationernas hela verksamhet och inte endast ”gemensamma ungdomsfrämjande åtgärder” samt att
- särreglerna för politiska ungdomsorganisationer togs bort.

Utredningen föreslog vidare definitioner av begreppen

---

<sup>32</sup> 1962 års ungdomsutredning konstaterade t.ex. efter flera års arbete att det är ”praktiskt taget omöjligt” att bedöma frågan om resultatet och effekten av bidragsgivningen. Dock uttalar sig utredningen, liksom många andra, i positiva ordalag om betydelsen av statsbidraget.

<sup>33</sup> SOU 1963:67 Stöd åt ungdomsorganisationernas centrala verksamhet.

- riksorganisation – minst 3 000 medlemmar i åldern 12–25 år, bedriver en till kamratskap fostrande verksamhet, är uppbyggd och fungerar enligt demokratiska principer, öppet tar ställning för demokratin (och från samhällssystem där fundamentala förutsättningar för demokrati saknas) och inte har till huvudsaklig uppgift att tillvarata medlemmarnas ekonomiska intressen,
- lokalavdelning – lokal enhet av riksorganisation där övervägande antalet medlemmar är i åldern 12–25 år, där förutsättningar finns för medlemmarnas inflytande och som under året kan redovisa 25 genomförda sammankomster – samt av
- medlem – en person i åldern 12–25 år som är registrerad som medlem eller är deltagare i av organisationen bedriven kontinuerlig öppen verksamhet.

Motivet för förslaget var dels att det tidigare instruktörsbidraget var otillräckligt (sammantaget utbetalades bidraget för sammanlagt 47 instruktörer, 1 eller i undantagsfall 2 och i ett fall 3 per bidragsberättigad organisation) i förhållande till verksamheten (mer än 1 miljon medlemmar sammantaget), dels att minska detaljregleringen.

## **1964 års statsverksproposition – en generös tolkning av medlem och lokalavdelning skulle skapa orättvisa**

I statsverkspropositionen år 1964 (prop. 1964:1) framförde departementschefen vid Ecklesiastikdepartementet utredningens förslag med mindre justeringar. I fråga om avskaffandet av särreglerna för de politiska ungdomsorganisationerna framförde departementschefen att staten måste "kunna tillse, att det statliga stödet inte tilldelas organisationer, vilkas demokratiska inställning allvarligt kan ifrågasättas eller som i annat avseende är mindre lämpliga för ungdomens personliga utveckling". Att sådana "extremist-rörelser" bara skulle kunna förekomma bland politiska sammanslutningar ansåg departementschefen var en "felsyn", de kunde lika gärna uppstå inom andra intresseområden. Om en organisation skulle få statligt stöd skulle inte bedömas utifrån administrativa utgångspunkter och utifrån vad organisationen i ord givit uttryck för. Bedömningen av vilka organisationer som skulle få bidrag skulle göras av statsmakterna i budgetbehandlingen. Departementschefen tog också upp frågan om kontroller. Några "onödiga detaljföreskrifter" skulle inte bidragsvillkoren innehålla, men samtidigt framhöll departementschefen att en "alltför generös tolkning" av begreppen lokalavdelning och medlem i hög grad berör fördelningen mellan organisationerna.

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen med någon mindre justering av anslagsbeloppet (SU 1964:62, rskr. 1964:175).

## **1967 års betänkande från ungdomsutredningen – minskad detaljreglering skulle lösa problem med bristande kontroll**

Arbetet i 1962 års ungdomsutredning fortsatte under 1960-talet och ytterligare betänkanden lämnades med förslag om förändringar. Utredningen avlämnade 1967 sitt sista betänkande – SOU 1967:19 Statens stöd till ungdomsverksamhet. Betänkandet utgjorde i vissa avseenden ett slags sammanfattning av utredningens arbete, men innehöll också nya förslag. Från den mer allmänna redovisningen kan bl.a. hämtas vad som anförs under rubriken *Kontrollåtgärder m.m.* Där konstateras att tillsynsmyndighetens (Skolöverstyrelsen) kontroller (vad som avses är främst avseende det s.k. fritidsgruppsbidraget) sker stickprovvis, samt att respektive huvudman för stödet (studieförbund och kommuner) har olika sätt att kontrollera de uppgifter som lämnas. Orsaken till att utredningen tog upp kontrollfrågan under en särskild rubrik var att Riksdagens revisorer hade granskat Skolöverstyrelsens kontroller 1964 och funnit ”avsevärda brister och felaktigheter” och att kontrollen ”omfattar endast några få procent av det totala materialet”. Med anledning av detta anför utredningen följande:

*Utredningen anser det inte befogat att föreslå skärpt övervakning och kontroll av fritidsgruppsverksamheten från tillsynsmyndighetens sida. Dess insatser därvidlag synes i allt väsentligt kunna följa hittillsvarande riktlinjer. En intensifiering av kontakt- och informationsaktiviteten synes dock erforderlig de närmaste åren, då de nya bestämmelserna skall föras ut och ensartade bedömningsregler måste utvecklas för hela det aktuella området. De av riksdagens revisorer påtalade felen måste givetvis ses inte bara som en brist i kontrollsystemet utan också sättas i samband med graden och omfattningen av detaljregleringar i gällande bestämmelser.*

Utredningen föreslog i betänkandet vissa justeringar av reglerna för fritidsgruppsbidraget, bl.a. att

- den nedre åldergränsen skulle ändras till 10 år i stället för 12 år
- kraven på verksamhetens omfattning skulle mildras något
- bidraget skulle utges som en schablon per gruppssammanskomst, och inte som tidigare som ersättning för redovisade kostnader
- även riksorganisation för ungdomsverksamhet, efter särskild prövning, skulle kunna vara huvudman för fritidsgrupper och att kommuner inte längre skulle kunna vara det.

Framför allt lämnade emellertid utredningen förslag som innebar att tankarna bakom de redan beslutade förändringarna med anledning av utredningens första betänkande fullföljdes. Genom förändring av reglerna för bidrag till utbildning av ungdomsledare skulle detaljregleringen minska och organisationernas frihet öka. Motiven var dels den skiftande verksamhet som olika ungdomsorganisationer bedrev och att detaljregler därmed inte var bra för alla organisationer oavsett hur de utformades, dels de ursprungliga motiven för detaljreglering (vilka enligt Ungdomsutredningen var att förebygga misshushållning och missbruk) inte längre kvarstod eftersom verksamhet nu blivit stabil. Även denna gång föreslog utredningen också ett utökat anslag, eftersom behovet var större än det som kunde tillgodoses inom nuvarande anslagsnivå. I princip innebar förslaget om ny utformning av bidraget för utbildning av ungdomsledare att detta slogs samman med (eller åtminstone fördelades enligt samma principer som) stödet till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet. Samtidigt föreslog utredningen också en förändring av villkoren för fördelning av sistnämnda stöd. Ett grundbidrag skulle fortfarande finnas – och fortfarande vara en mindre del av bidraget – men instruktörsbidraget (som baserades på medlemsantal) och det rörliga bidraget (som baserades på antal lokalavdelningar) skulle ersättas av ett bidrag baserat på summan av tre s.k. vägningstal.<sup>34</sup> Det första var det s.k. medlemsvägningstalet som skulle bero på antalet medlemmar i åldern 10<sup>35</sup>–25 år (vilket i princip motsvarade det gällande instruktörsbidraget). Det andra var ett spridningsvägningstal som skulle bero på i hur stor andel av landets primärkommuner organisationen hade lokalavdelningar och det tredje var ett s.k. kompletteringsvägningstal som även det berodde på antalet medlemmar men här i åldern 14–20 år. Kompletteringsvägningstalet föreslogs eftersom det enligt utredningen var önskvärt att organisationer särskilt inriktade sin verksamhet mot tonåringar. För rätt till bidrag gällde att organisationen liksom tidigare skulle ha minst 3 000 medlemmar i aktuellt åldersintervall men också att de skulle ha lokalavdelningar i minst 5 % av landet kommuner.

Det bör nämnas att även om bidraget enligt förslaget skulle utges som ett schablonbidrag till organisationerna så ställdes krav på redovisning. Utredningen föreslog att ett visst antal ”tämmligen lätt definierbara kostnaderposter, t.ex. löner, resor, traktamenten, expeditiionshyror, propaganda- och informationsmaterial” skulle vara bidragsgrundande och tillsammans minst uppgå till statsbidragets belopp.

---

<sup>34</sup> Orsaken till att begreppet vägningstal användes i stället för bidrag var dels att bidraget inte skulle uppfattas som styrande mot viss typ av användning, dels att de olika delarna av bidraget inte kunde översättas i visst antal kronor eftersom det samlade anslaget var avgörande för hur mycket de olika delarna var värda i kronor.

<sup>35</sup> Utredningen föreslog generellt en sänkning av den undre åldergränsen till 10 år.



I betänkandet lyfte utredningen fram ytterligare några förhållanden som är värda att nämna i sammanhanget eftersom de anknyter även till dagens diskussion. Man konstaterade att de "gamla" folkrörelsernas ungdomsorganisationer (exemplifierat med religiösa sammanslutningar, nykterhetsorganisationer och de politiska ungdomsförbunden) förlorat i betydelse. Man framhöll också problemen med för få unga i ledande ställning i organisationerna liksom kvinnornas undanskymda roll. Emellertid ansåg man det inte vara realistiskt att försöka påverka dessa förhållanden genom föreskrifter, utan ville bara betona vikten av att frågorna diskuterades i organisationerna.

### **1969 års statsverksproposition – samordnat stöd till central verksamhet**

I Statsverkspropositionen år 1969 (prop. 1969:1) framförde det föredragande statsrådet vid Utbildningsdepartementet en del av utredningens förslag till riksdagen. Statsrådet föreslog inga förändringar i fritidsgruppsbidraget eftersom man avvaktade förslag från en annan pågående utredning (1965 års idrottsutredning). Statsrådet lade inte heller fram förslaget om en sänkning av den undre åldergränsen till 10 år. Vad gäller stödet till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet lade statsrådet fram förslaget om ny beräkningsgrund med undantag för den komponent utredningen benämnt kompletteringsvägningstal. Motivet som anfördes var att det skulle försvåra organisationernas redovisning.

Statsrådet anslöt sig vidare till utredningens förslag om efterhandsredovisning av vissa kostnadsposter, utan att direkt ta ställning till vad som skulle ingå. Statsrådet framförde vidare att bidraget till ungdomsledarutbildningen borde ändras så att det anslöt till fördelningen av stödet till central verksamhet. Även här skulle en redovisning i efterhand styrka att organisationen haft kostnader för sådan verksamhet som bidraget avsåg. De redovisade kostnaderna skulle uppgå till minst 150 % av det bidrag som beviljats – eftersom en egeninsats förutsattes i denna form av "stimulansbidrag". Riksdagen beslutade i enlighet med förslagen i propositionen (SU 1969:43, rskr. 1969:129).

## 1971 års proposition om stöd till lokalverksamhet – ungdomsorganisationerna blir huvudmän för aktivitetsstöd

Som aviserades 1969 återkom regeringen i frågan om fritidsgruppsbidraget 1971. I en proposition om stöd till ungdomsorganisationernas lokala verksamhet (prop. 1971:32) föreslog regeringen att det tidigare fritidsgruppsbidraget skulle ersättas av ett aktivitetsstöd baserat på antalet sammankomster i ungdomsorganisationernas lokala verksamhet (här avsågs både idrottsorganisationer och andra organisationer). Avsikten var bl.a. att avsevärt förenkla bidragssystemet. Förslaget baserades på ett underlag som tagits fram av en arbetsgrupp som Statens ungdomsråd hade tillkallat. Kommuner skulle inte längre kunna vara huvudman utan i stället var det ungdomsorganisationernas riksorganisationer som var den tilltänkta huvudmannen<sup>36</sup>. Enligt propositionen skulle fördelningen av bidraget mellan organisationer ske i huvudsak efter antalet medlemmar<sup>37</sup> (inkl. de som regelbundet deltog i sammankomster). Inom organisationerna skulle emellertid stödet fördelas efter anordnade sammankomster. Att olika principer skulle gälla för fördelningen mellan och inom organisationerna, vilket Statens ungdomsråd inte föreslagit, var i huvudsak motiverat med de inledande svårigheter som kunde förutses med att enhetligt definiera begreppet sammankomst och de sammanhängande svårigheterna att beräkna anlagets storlek.

Begreppet sammankomst var definierat som en planerad aktivitet som pågick minst en timme och där minst fem personer i bidragsberättigande ålder deltog. En närmare precisering av verksamhetens inriktning och avgränsning vid de bidragsberättigande sammankomsterna skulle enligt propositionen ske. Riksorganisationernas huvudmannaskap för stödet innebar inte att pengarna skulle kunna användas i central verksamhet, tvärtom skulle "garantier [...] skapas för att för att bidragen i sin helhet kommer den lokala verksamheten till del". En redovisning skulle ske i efterhand dels från den lokala verksamheten till riksorganisationen, dels därifrån till tillsynsmyndigheten. I redovisningen skulle bl.a. uppgifter om deltagares namn, adress och ålder ingå.

Samtidigt med förslaget om ändrade villkor för bidraget innebar också förslaget en kraftig ökning av bidragets totala storlek.

---

<sup>36</sup> Övergångsvis skulle emellertid huvudmannaskapet kunna anordnas på annat sätt om organisationerna inte hade kapacitet att ta på sig ansvaret.

<sup>37</sup> Åldergränserna ändrades inte.

## **1971 års kulturutskott – kontroll får inte hota den personliga integriteten**

Vid kulturutskottets behandling av regeringens proposition biföll utskottet förslaget i huvudsak, men hade på några punkter en annan uppfattning (KrU 1971:12). Utskottet ansåg inte att olika fördelningsmodeller skulle användas mellan och inom organisationerna – antalet sammankomster skulle vara den fördelningsgrund som användes generellt. De inledande svårigheterna med att beräkna anslagets storlek skulle lösas genom att i inledningen fördela anslaget som ett reservationsanslag, men att så snart som möjligt övergå till ett förslagsanslag. Utskottet föreslog också ett tillkännagivande med anledning av förslaget som redovisning av medlemmars/deltagares namn, adress och ålder. En motion hade inlämnats som framfört ”allvarliga betänkligheter” mot den föreslagna kontrollen, på grund av hotet mot den personliga integriteten. Tillkännagivandet innebar att tillsynsmyndigheten skulle ges i uppdrag att överväga hur kontrollen skulle ske utan ”intrång i den privata sfären”. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottet (rskr. 1971:187).

## **1972 års statsverksproposition – den nedre åldergränsen sänks till 7 år**

I statsverkspropositionen 1972 (prop. 1972:1) föreslogs en förändring i bidraget till utbildning av ungdomsledare på en punkt. Statens ungdomsråd hade lämnat förslag om en större omläggning av systemet som regeringen inte tog ställning till. Dock föreslogs en sänkt undre åldergräns från 12 till 7 år (och en höjning av anslaget). Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen (KrU 1972:8, rskr 1972:84).

## **1975 års proposition om stödet – nuvarande regler börjar ta form**

År 1975 avlämnade regeringen en proposition om statligt stöd till ungdomsorganisationerna som innebar betydligt större förändringar (prop. 1975:14). Propositionen var relativt omfattande och beskrev många dimensioner av samhällets stöd till ungdomsorganisationer. Bland annat beskrevs hur det allmänna bidraget till ungdomsorganisationer från staten ökat. Det beskrevs också hur statens stöd inom en rad andra områden också gick till bl.a. ungdomsorganisationerna samt hur kommuner och landsting utbetalade betydande belopp som också ökat över tiden.

I propositionen redovisas resultatet av arbetet i en arbetsgrupp som Statens ungdomsråd tillsatte 1972. Det förslag som arbetsgruppen avlämnat

hade emellertid remitterats till ett stort antal remissinstanser av Statens ungdomsråd, som till regeringen inlämnade ett något förändrat förslag – som också utgjorde underlaget för regeringens förslag. Enligt en undersökning som arbetsgruppen genomfört hade ungdomsorganisationernas kostnader under första halvan av 1970-talet ökat så mycket att ökningen av offentliga bidrag ändå inte varit tillräcklig. Organisationernas egna insatser, bl.a. medlemsavgifter, hade därför ökat ännu mer, men också de årliga underskotten. Arbetsgruppens slutsats var att den enda lösningen var att öka samhällets stöd till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet, för att garantera ungdomsorganisationernas fortsatta utveckling, självständighet och oberoende.

Arbetsgruppen hade vidare föreslagit att ett övergripande mål skulle formuleras för samhällets ungdomspolitik med följande lydelse:

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

Arbetsgruppens förslag till bidragskonstruktion av stödet till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet utgick från följande grunder:

- endast ett bidrag skulle ges (dvs. stödet till central verksamhet och ledarutbildning skulle slås samman),
- reglerna borde omfatta alla ungdomsorganisationer och rättvist fördelas mellan dem,
- bidragsgivningen skulle inte vara styrande,
- att villkoren var uppfyllda skulle vara möjligt att kontrollera,
- reglerna skulle vara enkla för att underlätta organisationernas långsiktiga planering och minska det administrativa arbetet både hos organisationerna och tillsynsmyndigheten,
- stödet borde baseras på ett förtroende för organisationerna att själva avgöra hur pengarna skulle användas,
- ett kontrollsystem skulle bara upprätthållas för att garantera att tillgängliga medel fördelas mellan organisationerna enligt fastställda bestämmelser samt
- att bidrag bara skulle utgå till organisationer som genom sin verksamhet främjar en demokratisk samhällsutveckling.

Villkoren för rätt till bidrag föreslogs utformas på följande sätt:

- En ungdomsorganisation bedriver verksamhet bland ungdomar i åldern 7–25 år och har mer än hälften av sina medlemmar i åldern under 25 år.

- En bidragsgrundande medlem är den som är mellan 7 och 25 år och som är ansluten till lokalavdelning och har erlagt avgift till organisationen. Organisationen ska ha minst 3 000 sådana medlemmar.
- Organisationen måste ha verksamma lokalavdelningar i minst hälften av landets landstingsområden.

Arbetsgruppens förslag innebar att de organisationer som uppfyllde villkoren skulle erhålla dels ett grundbidrag, dels ett rörligt bidrag beroende på antal medlemmar. Bidraget skulle maximalt kunna uppgå till 75 % av ungdomsorganisationens kostnader för central administration och verksamhet. Alla organisationer som uppfyllde villkoren skulle bli beviljade stöd, men för nya organisationer föreslogs en intrapningsperiod, så att det första året bara ett halvt grundbidrag utgick, det andra året ett helt grundbidrag och först därefter fullt bidrag. Även en avtrappningsregel med motsvarande konstruktion på två år föreslogs för de organisationer som inte längre uppfyllde villkoren. För vissa organisationstyper (handikapp-, invandrar- och etniska minoritetsorganisationer) föreslogs att tillsynsmyndigheten årligen skulle göra en bedömning av verksamheten i respektive organisation och föreslå hur de skulle ingå i systemet. Frågan om ett speciellt stöd till de politiska ungdomsförbundens informationsverksamhet borde också prövas enligt arbetsgruppen.

Arbetsgruppen föreslog slutligen att den redovisning som skulle krävas från ungdomsorganisationerna skulle begränsas till verksamhetsberättelse, ekonomisk berättelse och revisionsberättelse. Verksamhetsberättelsen skulle vara verifierad av revisor, som om möjligt borde vara auktoriserad. Skälet till den begränsade redovisningen var enligt arbetsgruppen att all samhälllig bidragsgivning till folkrörelser och ideella organisationer borde präglas av ett ömsesidigt förtroende mellan givare och mottagare.

Efter remissbehandling inlämnade Statens ungdomsråd ett i förhållande till arbetsgruppen något annorlunda förslag. Bland annat föreslog Statens ungdomsråd att det övergripande mål som arbetsgruppen föreslagit skulle kompletteras med ett tillägg med lydelsen "samt skapa samhörighet mellan generationer". Vidare föreslogs att den verksamhet som bidragsberättigade organisationer skulle bedriva var *huvudsakligen* bland barn och ungdom samt att den organisation som bedrev åldersintegrerad verksamhet tydligt skulle redovisa att det statliga stödet har använts till verksamhet i nämnda åldersgrupper.

Ungdomsrådet föreslog också ett tillägg till medlemsdefinitionen med innebörden att medlemmen skulle ha stadgeenliga möjligheter att påverka organisationens verksamhet och inriktning.

Ungdomsrådet föreslog också att alla organisationer som uppnådde kvalifikationsgränserna skulle vara berättigade till bidrag, men att det var

regeringen som skulle fatta beslutet. Ungdomsrådet hade också några särskilda överväganden utöver arbetsgruppens förslag. Bland annat borde ett särskilt stöd till handikapporganisationerna prövas. För de politiska ungdomsorganisationernas informationsverksamhet borde inrättas ett särskilt stöd till de ungdomsförbund vilkas moderparti fick statligt partistöd.

Föredragande statsråd redogjorde i propositionen för motiven för ett samhälleligt stöd till ungdomsorganisationerna, och hur det hade förändrats. Under 1950-talet hade syftet främst varit socialpreventivt och hängde bl.a. samman med avskaffandet av motboken och omläggningen av alkoholpolitiken. Stödet hade alltså varit ett led i den förebyggande ungdomsvården. Det hade inte varit organisationernas egna mål som skulle främjas med bidraget, utan organisationernas samlade ungdomsfrämjande uppgifter.

Under 1960-talet hade i stället framhävts att det inte var riskerna att misslyckas för den som var ung som skulle vara drivkraften bakom politiken, utan möjligheterna att ta till vara den enskildes inneboende förutsättningar och anlag. Ungdomsorganisationernas egenvärde hade också framhållits. Förändringarna i början av 1970-talet, när fritidsgruppsbidraget ersattes av lokalt aktivitetsstöd, hade inneburit ett ytterligare steg på vägen att utveckla organisationernas frihet och självständighet. Motiven för stödet till ungdomsorganisationerna hade enligt det föredragande statsrådet utvecklats till att vid tidpunkten för propositionens avlämnande motsvaras av det mål som Statens ungdomsråd föreslagit för ungdomspolitik. En kraftig ökning av bidraget till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet var också befogad enligt statsrådet.

I propositionen framförde föredragande statsråd Statens ungdomsråds förslag till riksdagen, med vissa justeringar. Bidraget skulle enligt förslaget bestå av ett grundbidrag och ett rörligt bidrag, men till skillnad från ungdomsrådets förslag skulle det rörliga bidraget vara avtagande i olika intervall (ett visst belopp skulle utbetalas per medlem i intervallet 3 000–15 000 medlemmar, ett lägre belopp i intervallet 15 000–40 000 medlemmar och ett ytterligare lägre för varje medlem däröver). Regeringens förslag innehöll samma definition på medlem som det Statens ungdomsråd framfört, men vissa kristna ungdomsorganisationer skulle ges möjlighet att på annat sätt än genom betald medlemsavgift styrka medlemskapet. Kriterierna för detta skulle fastställas av den myndighet som skulle handha bidraget tillsammans med respektive organisation. Något särskilt stöd för de politiska ungdomsförbundens informationsverksamhet föreslog regeringen inte med hänvisning till att stödet allmänt sett skulle förstärkas. Däremot framfördes att en angiven organisation (Svenska Alliansmissionens ungdom) skulle erhålla statsbidrag enligt de nya reglerna trots att de inte uppfyllde villkoren om geografisk spridning fullt ut.

## **1975 års kulturutskott – förslagsanslag och ökade möjligheter till dispens från medlemsavgift**

Vid kulturutskottets behandling av propositionen bifölls förslaget så när som på några få punkter. Utskottet framförde bl.a. att det förutsattes att den typ av dispens som gällde vissa kristna organisationer avseende medlemskapskriteriet och Svenska Alliansmissionens ungdom vad gällde den geografiska spridningen skulle kunna komma att gälla även andra organisationer som resultat av överläggningar mellan regeringen och organisationen. Utskottet var inte enigt med regeringen i fråga om att bidraget skulle vara ett reservationsanslag utan föreslog att det skulle vara ett förslagsanslag (dvs. utgå med angivna belopp även om det beslutade anslaget inte var tillräckligt). Utskottet föreslog samtidigt att riksdagen skulle besluta om att på motsvarande sätt göra om även bidraget till ungdomsorganisationernas lokala verksamhet till förslagsanslag. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (bet. 1975:KrU9, rskr. 1975:124).

## **1990 års budgetproposition – målstyrning aviseras, samordning av lokalt och centralt stöd samt åter till reservationsanslag**

Statsbidragssystemet låg sedan i stort orört fram till slutet av 1980-talet, dock hade krav på att organisationernas revisorer skulle vara auktoriserade eller godkända införts under 1980-talet. I slutet av 1980- och början av 1990-talet kom bidragsgivningen till ungdomsorganisationerna att beröras av den allmänna diskussionen om målstyrning. I budgetpropositionen för 1990 (prop. 1989/90:100) slogs de tidigare två anslagen om stöd till ungdomsorganisationernas lokala respektive centrala verksamhet ihop till ett anslag, samtidigt som bidragen till lokal verksamhet i idrottsorganisationer skiljdes från bidragen till övriga ungdomsorganisationer. Anslaget blev dessutom åter ett reservationsanslag. Bidragssystemet var emellertid fortfarande oförändrat. Regeringen tog emellertid i budgetpropositionen upp att Statens ungdomsråd skulle få i uppdrag att se över bidragsreglerna. I början av 1990 fick så ungdomsrådet uppdraget som utgick från att bidragssystemet som skulle tas fram skulle främja fyra mål, som överensstämde med de redan i början av 1970-talet formulerade målen.

## **1990 års förslag från Statens ungdomsråd – ett bidrag baserat på antal lokalavdelningar och sammankomster**

Redan under våren 1990 presenterade så Statens ungdomsråd ett förslag till nya bidragsregler, som byggde på de formulerade målen, och som innebar att bidragen för central och lokal verksamhet slogs samman till ett bidrag inte bara ur statsbudgetperspektiv utan också ur ungdomsorganisationernas perspektiv. Bidraget skulle enligt förslaget bestå av ett grundbidrag med visst belopp per organisation, ett rörligt bidrag beroende på antalet aktiva lokalavdelningar och ett aktivitetsbidrag baserat på antalet bidragsgrundande sammankomster.

## **1991 års budgetproposition – nya regler beskrivs översiktligt, även antal medlemmar ska påverka**

I budgetpropositionen året därpå (prop. 1990/91:100) presenterade så regeringen ett förslag om förändrade regler som överensstämde med ungdomsrådets förslag så när som på att även medlemsantalet skulle påverka bidragets storlek. Intressant att notera är här att det förslag som lämnades till riksdagen i fråga om förändrade regler var väsentligt mer kortfattat och övergripande än vad som tidigare varit fallet. Redan i propositionen aviserades ytterligare en översyn av reglerna, för att i högre grad stimulera till verksamhet som skulle uppfylla målen.

## **1992 års uppdrag till Statens ungdomsråd – förslag om målrelaterat bidrag med ordentlig prövning**

Regeringen beslutade så 1992-03-12 att uppdra åt Statens ungdomsråd att ta fram en modell för ett system med målrelaterade<sup>38</sup> bidrag (dnr C92/23/UNG). Ungdomsrådet avlämnade 1992-12-30 sin rapport med förslag om ett nytt bidragssystem (dnr 50-85/92). I rapportens missiv beskrev ungdomsrådet sitt förslag till regeringen i tre punkter:

- att i en särskild ungdomspolitisk proposition formulera fritidspolitiska mål – för rådets verksamhet – och föreningspolitiska mål – för stödet till ungdomsorganisationerna,
- att föreslå riksdagen förändringar av bidragssystemet i enlighet med rådet förslag samt

---

<sup>38</sup> Fyra mål skulle vara utgångspunkten för förslaget, i korthet 1) demokratisk fostran, 2) jämställdhet och jämlikhet, 3) meningsfull fritid och 4) deltagande i föreningslivet.



- att uppdra åt rådet att återkomma med förslag om bl.a. förändring av förordningen.

Enligt rådet ankom det inte på en bidragsgivande myndighet att formulera målen, utan det var en uppgift för den politiska nivån. En diskussion fördes emellertid i rapporten om de fyra målen, och deras ofullkomlighet i målstyrningstermer (inte entydiga eller mätbara). I princip ansåg man att alla fyra målen var otillräckligt preciserade. En diskussion fördes vidare kring hur målen skulle kunna preciseras beroende på vad målen syftade till.<sup>39</sup> Ungdomsrådet uppfattade sitt uppdrag så att det var ett system med mål som avsåg att styra vilken typ av organisationer som skulle få respektive inte skulle få bidrag som skulle föreslås. Därmed skulle systemet vid sidan av de formella och kvantitativa kraven på organisationer som skulle vara bidragsberättigade, kompletteras även med innehållsmässiga krav och prövningar.

Statens ungdomsråds förslag till modell för bidragssystemet innebar bl.a. att den innehållsmässiga prövningen – som skulle bygga på de beslutade målen – av varje organisation skulle ske vart tredje år. Utifrån öppna och förutbestämda kriterier skulle ungdomsrådet vid en sådan prövning göra sig en helhetsbild av varje organisation som skulle användas som underlag för rådets styrelses beslut om organisationen skulle ha rätt till bidrag eller inte. Sådan prövning var motiverad utifrån perspektivet att bidraget skulle leda till avsedd effekt. Det gällande systemet innehöll ingen sådan prövning.

I sin rapport gjorde ungdomsrådet en kategorisering av de organisationer som mottog eller hade mottagit statsbidrag utifrån hur väl de levde upp till några tänkta mål. Till exempel kategoriserades ett stort antal organisationer som vuxenstyrda, och som därför inte skulle vara bidragsberättigade om kravet skulle ställas att organisationerna skulle vara styrda av barn och ungdomar – vilket enligt ungdomsrådet var regeringens uppfattning som den kunde utläsas ur den senaste budgetpropositionen. En majoritet av de organisationer som nämndes får i dag statsbidrag.

Bidraget skulle enligt ungdomsrådets förslag utgöras av ett grundbidrag – vilket innebar en namnändring från den tidigare benämningen generellt bidrag eftersom den benämningen förde tankarna till att organisationerna

---

<sup>39</sup> Det talas här om mål på olika nivåer, och hur målformuleringen påverkas av vilken nivå de är uppställda för. Om målen t.ex. gäller statsbidragssystemet som helhet kan en typ av mål vara aktuella, ta som exempel mål om jämställdhet – som på denna övergripande nivå kan innebära att pojkar och flickor sammantaget ska få lika stor del av bidraget även om hälften fördelas till organisationer med enbart pojkar och den andra till organisationer med bara flickor. Om målen i stället avser att inkludera eller exkludera organisationer från bidragssystemet, dvs. utgör villkor för rätt till bidrag, skulle jämställdhetsmålet snarare innebära att varje organisation bör ha lika många flickor som pojkar, eller åtminstone sträva efter jämställdhet inom organisationen. Om målen avser en tredje nivå, nämligen vilka mål varje organisation ska ha för sin verksamhet, skulle ett jämställdhetsmål ställa krav på att organisationens verksamhet syftar till att skapa jämställdhet i samhället.

hade rätt till bidrag – och ett särskilt bidrag – som redan fanns men som föreslogs få lite annan inriktning. Grundbidraget skulle bestå av ett fast bidrag, lika för alla, och ett rörligt bidrag, som baserades på antal medlemmar, lokalavdelningar och aktiviteter. Även om de uppställda målen skulle vara avgörande för om en organisation skulle ha rätt till bidrag eller inte så skulle inte bidragets storlek påverkas när väl kvalifikationskraven var nådda. Ungdomsrådet skulle också ha möjlighet att bevilja dispenser från att uppfylla vissa krav. Sådana dispensmöjligheter skulle regleras i rådets föreskrifter. Det särskilda bidraget skulle enligt förslaget ges till organisationer som bedriver verksamhet av sådan karaktär att den särskilt borde främjas. Det särskilda bidraget skulle bestå av tre delar: en för förnyelsearbete inom föreningslivet, en för resurskrävande verksamhet och en för sådana organisationer som inte passar in i det grundbidragssystemet men som ungdomsrådet ändå ansåg borde få stöd.

En betydande del av Statens ungdomsråds rapport till regeringen behandlade utvärderingen i det föreslagna systemet. Rådet skrev:

*Målstyrning förutsätter utvärdering. Utan en utvärdering är allt resonemang om målstyrning meningslöst. Och utvärdering kan inte heller se ut på vilket sätt som helst.*

Utvärderingen i systemet skulle enligt förslaget ske på tre nivåer, alla med olika syften.

- En "fritidspolitisk"<sup>40</sup> utvärdering på nationell nivå skulle göras med forskarmedverkan och avse bl.a. relationerna mellan och de samlade effekterna av olika offentliga insatser för barn och ungdomar. En sådan utvärdering skulle bl.a. syfta till att ge regeringen underlag för utformningen av ungdomspolitiken.
- Bidragsutvärderingar skulle göras av varje organisation. Bidragsutvärderingen skulle ligga till grund för den innehållsmässiga prövningen enligt ovan och därmed användas bl.a. för att avgöra om organisationen skulle vara berättigad till bidrag.
- Organisationsutvärderingar skulle slutligen göras av de enskilda organisationernas verksamhet i förhållande till de mål de själva satt upp för sin verksamhet. Organisationsutvärderingarna skulle syfta till att ge underlag för utveckling av organisationernas verksamhet, men också för att få mer kollektiv kunskap om föreningarnas verksamhet.

De tre nivåerna för utvärdering var inte oberoende av varandra utan en utvärderingsnivå kunde i hög grad utgöra underlag för en annan. Statens

---

<sup>40</sup> Ungdomsrådet förde också en diskussion kring begreppen fritidspolitik och föreningspolitik, och ansåg bl.a. att det ur ett statligt helhetsperspektiv borde föras en fritidspolitik snarare än en föreningspolitik om avsikten var att nå många ungdomar (eftersom många ungdomar inte intresserar sig för föreningsliv som fritidsaktivitet).

ungdomsråd gjorde också en uppskattning om att utvärderingen skulle komma att kosta ca 3 % av anslaget för statsbidraget.

I ungdomsrådets rapport togs också upp hur statens bidrag till ungdomsorganisationerna bör finansieras. Rådet konstaterade att staten valt att inom det berörda området behålla andra förutsättningar att påverka verksamhetens inriktning, än inom idrotten, genom att låta en statlig myndighet fördela bidraget och genom att låta finansieringen ske via statsbudgeten. Så borde även fortsättningsvis ske, och skälen för det var enligt ungdomsrådet många.

- Finansiering via statsbudgeten innebär att en signal ges om att bidraget är en strategisk del av statens politik för att främja demokratin.
- Stödet skulle med en finansiering via intäkter från tips- och lottoverksamhet bli mer konjunkturberoende – och det skulle också kunna uppfattas som stötande att finansieringen kom från en verksamhet som skapade sociala och ekonomiska problem för vissa människor.
- En statlig myndighet bör fördela bidraget eftersom en sådan har möjlighet att opartiskt granska organisationernas verksamhet i relation till de mål statsmakterna ställt upp för bidraget. Beslut om sanktioner mot organisationer som fuskade skulle också underlättas när en myndighet ansvarade för fördelningen.
- Om fördelningen av bidraget görs av organisationerna själva motverkas nödvändig förnyelse av organisationslivet och schabloniseringen av bidragsgivningen ökar – till men för mindre organisationer med särskilda problem.

### **1993 års promemoria från Civildepartementet – tydliga mål så att pengarna gör nytta**

Inom Civildepartementets ungdomsenhet utarbetades en promemoria som presenterades under sommaren 1993 inför den kommande ungdomspolitiska propositionen. Promemorian hade Statens ungdomsråds förslag som grund. I promemorian beskrevs inledningsvis skälen för att bidragssystemet skulle målrelateras. Dessa var i korthet:

- Statsbudgetmedlen skulle relateras till målen och få avsedd effekt. Detta var viktigt, inte minst i ekonomiskt kärva tider så att pengar läggs där de gör mest nytta och verksamheten kan motiveras.
- En väsentlig del i målstyrningen var utvärderingen. Det vanliga problemet med vaga, otydliga eller t.o.m. motstridiga mål försvårar en meningsfull utvärdering. Målstyrningsteknikens krav på utvärdering skulle sätta "sökarljuset" på de politiska målformuleringarna.

I övrigt fördes en diskussion om på vilket sätt målen skulle kunna konkretiseras så att de skulle kunna användas i en sådan utvärdering som Statens ungdomsråd föreslagit skulle göras för att innehållsmässigt pröva organisationernas rätt till bidrag.

## **1994 års ungdomspolitiska proposition – nuvarande regler föreslås**

Våren 1994 presenterade regeringen så en ungdomspolitisk proposition (prop. 1993/94:135) i vilken bl.a. regeringen föreslog det som kom att bli grunden för det nuvarande statsbidraget till ungdomsorganisationer.

Den mer tekniska utformningen av bidragssystemet har dock genomgått vissa förändringar även efter 1994. De två mest framträdande förändringarna är att särreglerna för "ungdomsorganisationer för invandrare" avskaffats och att det dåvarande grundbidraget (i dag strukturbidraget) har kompletterats med två ytterligare bidragsnivåer – etablerings- och utvecklingsbidrag – för något mindre organisationer. Det nuvarande regelverket och de mer väsentliga förändringar som genomförts i detta sedan 1994 beskrivs i avsnitt 2.2.

## Bilaga 2 Mottagare av organisationsstöd 2005 (Källa: Ungdomsstyrelsen)

Organisationsstöd 2005			
I summan ingår både statsbidrag och pengar från överskottet från Svenska Spel			
Organisationerna har själva valt kategori av organisation			
	Antal	Antal	
	medlemmar	verksamma	Totalt bidrag
UNGDOMSORGANISATIONER	7-25 år	lokalavdelningar	i kronor
<b>Solidaritetsorganisationer</b>			
Röda Korsets Ungdomsförbund	1 967	23	889 700
<b>Religiösa organisationer</b>			
Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen	8 638	167	2 945 854
Evangeliska Frikyrkan	10 438	188	3 265 285
KFUK-KFUMs Idrottsförbund	36 801	191	5 933 251
KFUK-KFUMs Scoutförbund	8 138	96	2 428 958
KFUK-KFUMs Triangelförbund	10 528	48	2 350 186
Pingst ung (PU)	24 167	324	5 542 099
Riksförbundet Sveriges Unga Katoliker	3 971	39	1 632 126
Svenska Baptisternas Ungdomsförbund	3 517	40	1 593 123
Svenska Kyrkans Unga	17 038	382	5 208 849
Svenska Missionskyrkans Ungdom	26 135	419	6 368 880
Sveriges Unga Muslimer	5 269	33	1 722 904
Syrisk Ortodoxa Kyrkans Ungdomsförbund	10 147	21	2 133 687
<b>Politiska organisationer</b>			
Centerpartiets Ungdomsförbund	2 107	82	1 104 950
Fria Moderata Studentförbundet	3 239	15	1 400 173
Grön Ungdom	1 204	11	889 700
Kristdemokratiska Ungdomsförbundet	3 609	19	1 463 743
Liberala Ungdomsförbundet	1 874	36	889 700
Moderata Ungdomsförbundet	6 350	99	2 267 157
Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund	19 281	82	3 453 858
Ung Vänster	14 292	256	4 101 287
<b>Organisationer för funktionshindrade</b>			
PSO-Ung, Vi med psoriasis	555	8	1 384 358
Riksorganisationen Unga Reumatiker	1 018	5	1 411 063
Sveriges Dövas Ungdomsförbund	651	4	1 367 597
Unga Allergiker	1 649	5	1 474 447
Unga Hörselskadade	517	6	1 367 339
<b>Organisationer bildad på etnisk grund</b>			
Bosnien-Hercegovinas Muslimska ungdomsförbund (BeMUF)	3 666	26	1 515 676
Bosnisk-Hercegovinska ungdomsförbundet i Sverige	3 391	38	1 567 264
Grekiska Ungdomsförbundet	2 626	21	1 104 950
Serbiska Ungdomsförbundet	3 495	25	1 491 898
Serbiska Ungdomsorganisationen	4 369	33	1 631 495
Syrianska Ungdomsförbundet	13 446	27	2 504 678
<b>Nykterhetsorganisationer</b>			
IOGT-NTOs Juniorförbund	21 618	227	4 645 755
Motorförarnas Helynykterhetsförbund (MHF-Ungdom)	3 394	29	1 508 156
Svenska Frisksportförbundet	3 675	44	1 635 398
Sveriges Blåbandsungdom	2 006	34	1 104 950
Ungdomens Nykterhetsförbund, UNF	4 642	91	2 042 780
<b>Miljöorganisation</b>			
Fältbiologerna	2 967	21	1 104 950
<b>Kulturorganisationer</b>			
Kontakt nätet	10 661	119	2 832 216

Riksförbundet Unga Musikanter	22 408	376	5 708 660
UNGIKÖR	3 204	76	1 799 318
<b>Intresseorganisationer</b>			
Riksförbundet Goodgame	1 810	32	889 700
Sveriges Hundungdom	6 827	69	2 117 041
Sveriges Unglotter	1 295	25	889 700
Unga Örnars Riksförbund	14 059	233	3 926 060
<b>Hobbyorganisationer</b>			
Förbundet Aktiv Ungdom	22 114	131	4 061 882
Förbundet Unga Forskare	2 174	44	1 104 950
Sveriges Frimärksungdom	3 062	42	1 560 620
Sveriges Roll- och Konfliktspelsförbund, SVEROK	58 582	1575	17 256 937
<b>Friluftorganisationer</b>			
Riksförbundet Sveriges 4H	12 543	220	3 687 964
Svenska Scoutförbundet	48 536	520	9 283 761
<b>Aktieägarorganisation</b>			
Sveriges Unga Aktiesparares Riksförbund	5 956	24	1 732 504
<b>Annan typ av organisation</b>			
Elevorganisationen	5 233	142	2 438 797
Förbundet Skog och Ungdom	3 431	28	1 505 272
Förbundet Ung Företagsamhet	10 005	24	2 139 226
Förbundet Vi Unga	7 382	157	2 753 679
Ny Generation Elev- och studentorganisation	3 220	267	3 061 716
Nykerhetsrörelsens Scoutförbund	3 753	72	1 828 061
Riksorganisation Ungdom mot Rasism	2 148	22	1 104 950
Skytterörelsens Ungdomsorganisation	27 063	587	7 569 065
Sveriges Schackförbund	12 095	272	3 986 215
Ungdomsförbundet för mångfald	1 057	14	889 700
<b>Summa</b>	<b>581 003</b>	<b>8 286</b>	<b>170 572 217</b>

## Bilaga 3 Om statens relation till ideella organisationer

### Statens bidrag till ideella organisationer

Statskontoret fick sommaren 2003 i uppdrag av regeringen att göra en översyn av bidragsgivningen till ideella organisationer. Uppdraget handlade bl.a. om att undersöka vilka likheter det fanns mellan olika statliga bidragssystem med ideella organisationer som mottagare. Uppdraget avrapporterades i en rapport (2004:17 *Bidrag till ideella organisationer*) i juni 2004. För att beskriva olika typer av statliga bidrag valde Statskontoret att definiera fem kategorier av bidrag:

- Organisationsbidrag – generellt bidrag som inte avgränsas till viss verksamhet,
- Verksamhetsbidrag – riktat bidrag till viss eller vissa verksamheter som organisationen bedriver,
- Projektbidrag – riktat bidrag till viss i tiden avgränsad verksamhet,
- Uppdragsersättning – full ersättning för att organisationen bedriver en verksamhet på uppdrag av staten samt
- Anläggningsbidrag – bidrag till köp, ny- och ombyggnad eller upprustning av lokaler för organisationernas verksamhet.

Statskontoret konstaterar inledningsvis i rapporten att resultatstyrningen som infördes från slutet av 1980-talet som metod för styrning av den statliga förvaltningen också har ingått som en del av statens under samma period förändrade syn på förhållandet till de ideella organisationerna.<sup>41</sup> Samtidigt konstaterar Statskontoret dels att det finns ett avvägningsproblem mellan statens styrning och organisationernas frihet, dels att Regeringskansliet internt ökade kraven på resultatstyrning av statsbidrag från slutet av 1980-talet till slutet av 1990-talet, men att kraven blivit mindre tydliga därefter.

Statskontorets kartläggning av statliga bidrag till ideella organisationer omfattade totalt ca 7 miljarder kronor i bidrag (år 2004), inklusive medel som inte finansieras över statsbudgeten – dvs. medel från överskottet från Svenska Spel och Allmänna arvsfonden, vilka båda bl.a. fördelas av Ungdomsstyrelsen. En fördelning av det samlade bidragsbeloppet på olika departement visade att Utbildningsdepartementet, som bl.a. ansvarade för

---

<sup>41</sup> Detta gäller bl.a. bidraget till ungdomsorganisationerna, vilket beskrivs i avsnitt 2.1 även om begreppet som där används är målrelatering.

Ungdomsstyrelsen, var det departement som hade den största delen av de utbetalade bidragen, ca 3 miljarder kronor, och att Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet också hade ansvar för stora bidragsutbetalningar – ca 1,5 respektive 1 miljard kronor. Den vanligaste typen av statsbidrag, enligt den kategorisering som Statskontoret använde, var organisationsbidrag följt av verksamhetsbidrag och projektbidrag. Beloppsmässigt dominerade emellertid verksamhetsbidrag, främst eftersom det största enskilda bidraget – till folkbildningen – men också stora delar av stödet till idrotten klassificerats som verksamhetsbidrag. Stödet till ungdomsorganisationerna (i den del som ingår i Riksrevisionens granskning) klassificerades som organisationsbidrag.

Av Statskontorets kartläggning framgick att bidraget till ungdomsorganisationerna 2003 var det största organisationsbidraget som staten fördelade, när medlen från Svenska Spel räknades in. Enligt kartläggningen uppvisade regeringens styrning av de stora systemen för organisationsbidrag många likheter; exempelvis finns ofta övergripande mål formulerade av regeringen – ofta i förordning – som bl.a. beskriver prioriterade målgrupper eller verksamheter medan riktlinjer för hur organisationerna ska bedriva sin verksamhet saknas. I vissa avseenden var likheterna stora också mellan organisationsbidragen och andra typer av bidrag. Organisationsbidragen skiljer sig dock från övriga genom att detaljerade uppföljningsbara mål ofta saknas samt att regeringens återrapporteringskrav ofta är mer utförliga i de andra typerna av bidrag.

I sin rapport behandlade Statskontoret vilka villkor som ställs upp för rätt till bidrag. I ett begränsat antal bidrag, däribland det till ungdomsorganisationerna, fanns ett fåtal gemensamma villkor – om demokratisk uppbyggnad, geografisk spridning och ett visst minimiantal medlemmar. I övrigt fann Statskontoret få likheter i villkoren för olika statsbidrag. Endast i 20 % av statsbidragen fanns det alls några strukturella villkor av ovan angivet slag i regelverken. I 70 % av alla statsbidrag saknas författningsstöd, dvs. det finns varken någon lag eller förordning som reglerar statsbidraget. Det vanliga är i stället att reglering sker i den ansvariga myndighetens regleringsbrev.

Statskontorets slutsatser från kartläggningen och analysen var att

- statens syn på ideell sektor behöver utvecklas – eftersom den varierar över tid och mellan olika sektorer,
- författningsregleringen av bidragen bör öka – både mer lagstiftning för att öka riksdagens inflytande och engagemang – och förordningar i fler fall – för att öka förutsebarhet, långsiktighet och tillgänglighet,
- motiven för bidraget bör avgöra val av bidragsform efter gemensamma principer samt



- styrningen kan bli mer enhetlig – bl.a. avseende mål, ekonomisk redovisning, återrapportering, bedömning av resultat och effekter samt oberoende granskning och utvärdering – vilket bl.a. skulle kunna uppnås genom att riktlinjer togs fram inom Regeringskansliet.

## Statens förhållande till ideella organisationer

Inom det område som här berörs finns en rad begrepp som saknar tydlig definition. Det är därför svårt att uppskatta hur stor den "ideella sektorn" är och vad de ingående organisationerna har för verksamhet. Enligt olika uppskattningar finns det mer än 100 000 ideella föreningar i Sverige med åtminstone mer än 100 000 anställda. Klart är att det finns många olika ideella organisationer med olika verksamhet och syften och att de spänner över ett stort område både geografiskt och vad gäller innehåll. En stor andel av den svenska befolkningen är medlemmar i någon eller några av dessa organisationer och snart sagt alla är det någon gång under sin livstid<sup>42</sup>. En stor andel (ca 25 %) var år 2000 medlemmar i minst 4 föreningar och en lika stor andel hade förtroendeuppdrag i någon förening. Medlemskap i föreningar är relativt stabilt mellan olika åldrar, men något färre av de yngsta och de äldsta är medlemmar. Det finns också vissa skillnader mellan kvinnor och män (män är i större utsträckning medlemmar och innehar oftare förtroendeuppdrag), mellan personer med olika utbildningsbakgrund (personer med högre utbildning är medlemmar i större utsträckning), mellan personer med olika inkomster (högre inkomst – fler medlemmar) och mellan personer i olika delar av landet (fler i glesbygd). Stora skillnader i föreningsaktivitet finns mellan infödda svenskar och personer med utländskt medborgarskap, där den sistnämnda gruppen i betydligt mindre utsträckning är medlemmar i föreningar.

Ur ett samhällsperspektiv kan föreningslivet vara till nytta på flera olika sätt. Statistiska centralbyrån (SCB) beskriver i en rapport (Levnadsförhållanden rapport nr 98 *Föreningslivet i Sverige*) hur föreningslivet kan

- producera välfärd – genom att bl.a. tillhandahålla tjänster och förmedla information om olika livsskeenden,
- öka det sociala kapitalet – genom att medlemskap leder till fler sociala kontakter som resulterar i ökad förmåga att samarbeta och skapa tillit mellan individer och

<sup>42</sup> Det är svårt att ta fram siffror på medlemskap i föreningar främst eftersom det inte finns några entydiga definitioner. En uppskattning som SCB gjort i samband med undersökning om levnadsförhållanden (ULF) är att ca 90 % av alla i befolkningen mellan 16 och 84 år var medlemmar i åtminstone en förening år 2000. I särklass vanligast var medlemskap i fackförening.

- bidra till demokratisk skolning – genom att utgöra en plantskola för den representativa demokratin och genom att utgöra en social infrastruktur för alternativa politiska dagordningar.

Givet att föreningslivet kan tillföra samhället de nämnda nyttorna är det lätt att inse att det finns ett intresse att stödja föreningslivet på olika sätt. Sådant stöd kan utformas på många olika sätt – allt från att regler som underlättar för föreningslivet (t.ex. regeringsformens föreningsfrihet) till ekonomiska bidrag (t.ex. statsbidraget till ungdomsorganisationerna).

Trots att det offentliga stödet till föreningar av olika slag är motiverat ur ett perspektiv som innebär att de tillhandahåller en samhälls tjänst ligger det i föreningslivets natur en självständighet från det offentliga – som ofta uppfattas som en förutsättning för att den samhälls tjänsten ska tillhandahållas på ett effektivt sätt. Därmed finns det en inbyggd konflikt mellan statens och kommunernas vilja att å ena sidan stödja föreningslivet för att uppnå vissa nyttor, å andra sidan inte styra föreningslivet för att nyttorna ska uppnås effektivt. Det finns förstås alternativa metoder för att uppnå olika samhällsnyttor, t.ex. att det offentliga övertar föreningarnas uppgifter – vilket har skett i ett antal fall genom tiderna, bl.a. inom den sociala sektorn. Inom många områden har emellertid föreningslivet uppfattats vara det mest effektiva verktyget för att uppnå samhällsnyttan. Staten fördelar också ca 7 miljarder kronor per år till ideella organisationer (Statskontorets uppskattning för 2004 i ovan refererade rapport). Konflikten mellan att stödja men inte styra präglar i hög grad statens bidragsgivning till föreningslivet. Men statens förhållningssätt varierar mellan olika områden.

Det finns många olika sätt att beskriva hur statens, och kommuners, relation till ideella organisationer ser ut och vilka motiv som finns för att välja ett sådant förhållande. Ett sätt att kategorisera olika typer av relationer ges i en rapport från Socialstyrelsen och Handelshögskolan i Stockholm (Socialstyrelsen och Handelshögskolan i Stockholm 2004 *Staten och det civila samhället*).

Sammantaget bedömer rapportförfattarna att det inte finns någon sammanhållen strategi för den samlade bidragsgivningen till ideella organisationer från statens sida. Skälet till detta anser man vara att relationen till olika typer av organisationer har vuxit fram ur fyra olika traditioner. Två av dessa traditioner är framvuxna ur utvecklingen av styrmodeller för den offentliga förvaltningen. Båda kan hänföras till utvecklingen av "New Public Management" (NPM). Den ena traditionen kommer enligt rapportförfattarna från statens *rationaliseringssträvanden* och innefattar bl.a. mål- och resultatstyrningens framväxt. I rapporten benämns denna idétradition *Semi-offentlig förvaltning*. Den andra traditionen, också sprungen ur NPM kommer i stället från något man kallar *konkurrens-*

*visionen*, som innebär en tro på konkurrens som avgörande faktor för effektivisering. Denna tradition benämner man *Aktörer på en marknad*.

De två andra traditionerna har i sin tur, i likhet med de två nyss nämnda, också en gemensam grund – nämligen folkrörelser. Skillnaden mellan de två traditionerna som tas upp i rapporten är främst hur självständiga organisationerna anses vara i förhållande till staten och det offentliga. Den ena traditionen betonar alltså oberoendet men också organisationernas ideologiska förankring och demokratiska funktion – både som demokratiskola och som opinionsbildare och röst åt annars svaga grupper. Rapportförfattarna benämner denna idétradition *Fristående organisationsliv*. I den andra folkrörelsegrundade traditionen framhålls i stället närheten till staten. Ett begrepp som ofta används för att beskriva denna tradition är korporatism. Organisationerna tar enligt denna tradition över ansvaret för förvaltningen av en del av det offentliga åtagandet, eftersom det anses viktigt att förvaltningen sker av personer som representerar de grupper som berörs av det offentliga åtagandet. Det finns ett nära samarbete mellan staten och organisationerna. Denna tradition benämns *Integrerade folkrörelser*.

De sammantaget fyra olika idétraditionerna kan beskrivas skilja sig från varandra i två dimensioner. I den ena dimensionen finns frågan om det är organisationens existens eller om det är dess verksamhet eller aktivitet som staten vill stödja. Här menar författarna att de två traditionerna som är sprungna ur folkrörelsetanken ger stöd för existensen i sig medan de andra två (NPM-grundade) snarare får stöd för den verksamhet som bedrivs. Den andra dimensionen som kan användas för att skilja traditionerna åt är frågan om integration eller autonomi. Mer integrerade med staten anser författarna sådana organisationer vara som får stöd enligt den korporativa folkrörelsetraditionen (Integrerade folkrörelser) och de som får stöd i enlighet med traditionen om statens rationaliseringssträvanden (Semi-offentlig förvaltning). Både den självständiga folkrörelsetraditionen (Fristående organisationsliv) och konkurrensvisionen (Aktörer på en marknad) bygger tvärtom på tanken om autonoma bidragsmottagare.

De olika idétraditionerna används i statens bidragsgivning enligt rapportförfattarnas genomgång av budgetpropositionen 2004. Genomgången visar enligt rapporten alltså att statens relation till bidragsmottagande organisationer kan delas in på följande sätt:

- Fristående organisationsliv – där grundtanken är att de berörda organisationerna har ett egenvärde och därför kan ges stöd bara för att de existerar. Som exempel nämns stödet till politiska partier och allmänna samlingslokaler. Enligt rapporten skulle ca 13 % av statens bidragsgivning ges med utgångspunkt i denna grundtanke.

- Integrerade folkrörelser – där grundtanken är att organisationerna är mer eller mindre sammanväxta med staten, men inte helt upplösta. Organisationerna får stöd eftersom deras uppgifter ses som en del av det statliga åtagandet. Som exempel på detta nämns stöden till idrotten och folkbildningen. Sammanlagt fördelas ca 43 % av statens bidrag enligt denna grundtanke, varav den absoluta merparten är just de två exempel som ges.
- Semi-offentlig förvaltning – där grundtanken är att organisationerna är ett verktyg för staten. Organisationerna får i detta fall stöd för att de bedriver viss verksamhet. Som exempel nämns i rapporten Sidas stöd till enskilda organisationers biståndsverksamhet och stödet till frivilliga försvarsorganisationer. Cirka 41 % av statens bidragsgivning följer enligt rapporten denna grundtanke.
- Aktörer på en marknad – där grundtanken snarast är att vissa tjänster upphandlas, och därför inte heller är särskilt vanlig som grundtanke för fördelning av bidrag.

## Statens förhållande till idrottsrörelsen och folkbildningen

Riksrevisionen har tidigare granskat regeringens styrning, kontroll, uppföljning och återrapportering till riksdagen avseende statsbidragen till idrottsrörelsen och folkbildningen. Resultatet av granskningen redovisades i juni 2004 i rapporten *Offentlig förvaltning i privat regi* (RiR 2004:15).

I rapporten konstaterar Riksrevisionen att regeringen har begränsade möjligheter att styra Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet som har fått uppdraget att fördela statsbidragen. Den främsta orsaken till att möjligheterna att styra är begränsade är att både Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet är ideella organisationer, och därmed fria och självständiga i förhållande till staten.

Riksrevisionens slutsatser av granskningen var bl.a. följande:

- Det offentlighetsrättsliga regelverket gäller inte med automatik när ideella organisationer agerar i myndighets ställe – vilket kan medföra brister i rättssäkerhet och insyn i hur statliga medel hanteras.
- Stora delar av bidraget till idrotten består av medel från AB Svenska Spels överskott – vilket innebär avsteg från flera viktiga principer i den nuvarande budgetprocessen.
- Folkbildningen riskerar att konserveras på grund av att vissa delar av folkbildningen inte finns representerad i Folkbildningsrådet.
- Det finns brister i regeringens återrapportering till riksdagen om ifall syftena med statsbidragen uppnås.

Med anledning av rapporten gjorde Riksrevisionens styrelse en framställning till riksdagen (2004/05:RRS7) där styrelsen föreslog att riksdagen skulle tillkännage för regeringen att styrningen av och återrapporteringen till riksdagen om stödet till idrottsrörelsen och folkbildningen skulle förbättras.

När kulturutskottet behandlade framställningen avstyrktes förslaget om ett tillkännagivande om förbättrad styrning av statsbidragen. Skälet var att utskottet ansåg att riksdagen och regeringen slagit fast att Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet skulle ha "ett betydande mått av frihet" bl.a. när det gäller att ställa upp mål för verksamheten. Däremot föreslog utskottet att riksdagen skulle ge regeringen till känna att en tydligare redovisning till riksdagen skulle ske av hur folkbildningen och idrottsrörelsen utnyttjar de bidrag som staten beviljar. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (bet. 2004/05:KrU6, rskr. 2004/05:195–197).



# Bilaga 4 Utredning om regeringsformens betydelse för kontroll av medlemmar

Promemoria från uppdrag till docent Tomas Bull, Juridiska institutionen vid Uppsala universitet

## Kontroll av föreningar som mottar bidrag

Följande promemoria undersöker de konstitutionella ramarna för hur kontroll av bidragstagande föreningar kan ske med inriktning på frågan om grundlagsskyddet för föreningsfrihet och åsiktsregistrering sätter hinder i vägen för en sådan kontroll samt vilken betydelse det har vilken typ av rättssubjekt som utför en eventuell kontroll.

### *Rättighetskyddet*

#### Kontroll av föreningar som mottar offentliga bidrag

Denna del behandlar frågan om och i vilken utsträckning skyddet för åsikts- och föreningsfriheterna i svensk grundlag och andra rättsregler kan lägga hinder i vägen för statliga kontrollåtgärder gentemot de föreningar som tar emot statliga och andra offentliga bidrag för sin verksamhet.

#### Bestämmelser i regeringsformen om skydd för åsiktsfriheten

Skydd för åsikts- och samvetsfrihet återfinns i regeringsformens (RF) andra kapitel. 2 § stadgar att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot tvång att giva till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende, liksom mot tvång att tillhöra politisk sammanslutning eller annan sammanslutning för åskådning som avses i första meningen. 3 § första stycket anger att anteckning om medborgare i allmänt register ej utan hans samtycke får grundas enbart på hans politiska åskådning; andra stycket stadgar att varje medborgare skall i den utsträckning som närmare angives i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränkes genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling.

Med *åskådning* avses ett något så när sammanhängande komplex av åsikter inom ett visst område, t.ex. politisk eller religiös åskådning.<sup>43</sup> Med *tvång* avses, förutom direkt våldsanvändning från det offentligas sida, hot

---

<sup>43</sup> Holmberg & Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, Norstedts 1980, s 82.

mot den enskilde att yttra sig vid äventyr av att annars drabbas av särskild sanktion. Vidare torde psykisk påverkan omfattas, om den enskilde befinner sig i starkt beroendeförhållande till myndighet eller funktionär. Däremot föreligger inte hinder mot att som villkor för att få en förmån ställer krav på uppgiftslämnade, t.ex. att sökande av vapenfri tjänst skall ange sin religiösa uppfattning.<sup>44</sup>

Att någon är registrerad som medlem i ett politiskt parti eller annan politisk organisation torde med automatik innebära att vederbörande delar organisationens åskådning i politiskt hänseende. En anteckning i offentligt register enbart på denna grund är således inte förenlig med skyddet mot politisk åsiktsregistrering. Om det däremot är någon annan omständighet som föranleder registreringen, föreligger inget rättsligt hinder mot att en persons politiska uppfattning registreras i samband med det. Om en offentlig myndighet kräver in uppgifter om en politisk organisations medlemsförteckning utgör därmed inte i sig åsiktsregistrering. Effekten av en sådan åtgärd kan dock komma att likna registrering i den mening som avses i 2 kap 2 §, eftersom själva uppgifterna om medlemskap finns och sparas hos myndigheten. Till detta finns det anledning att återkomma nedan.

I sammanhanget är det också av betydelse att 3 kap 1 § regeringsformen innehåller en bestämmelse av innebörd att val till riksdagen är hemliga, det vill säga att en röstande medborgare inte för någon behöver uppge vilket parti han eller hon röstar på. Denna regel kan sägas ge uttryck för en mer generell konstitutionell princip om skydd av enskildas anonymitet i politiska, kulturella o.s.v. sammanhang. Denna principens rättsliga status är inte klarlagd, något som bland annat framkommit i lagstiftningsärendet om förslag till maskeringsförbud.

Rättigheter som garanteras enligt 2 kapitlet RF kan normalt begränsas genom lag. Så är emellertid inte fallet med de rättigheter som anges i 2 kapitlet 2 och 3 §§ RF. Förbudet mot tvång att tillkännage politisk uppfattning är sålunda absolut. Eftersom skyddet mot ADB-registrering närmare skall anges i lag, är det lagtextens utformning som avgör skyddets omfattning. Här kan hänvisas till personuppgiftslagen som i detalj regleras dessa förhållanden.

Enligt grundlagsmotiven omfattar skyddet enligt 2 kapitlet 2 § också sådana faktiska uppgifter, varigenom någons åsikter röjs, exempelvis tillhörighet till ett politiskt parti, men under beredningsarbetet uttalade departementschefen också att ”ett absolut grundlagsförbud mot att ålägga någon att yppa sina åsikter skulle... kunna komma i konflikt med ett legitimt

---

<sup>44</sup> Petrén & Ragnemalm, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, Liber 1980, s 49.



behov av att föreskriva uppgiftsskyldighet i skilda hänseenden".<sup>45</sup> Vid utbyggnaden av det negativa opinionsskyddet 1976 uttalade justitieministern att bestämmelserna om negativ yttrandefrihet inte utgjorde något hinder mot att någon för att komma i åtnjutande av särskilt förmånlig behandling, t.ex. för att få fullgöra vapenfri tjänst eller helt befrias från värnplikt, måste lämna vissa uppgifter om sin inställning t.ex. i religiöst hänseende. Å andra sidan, framhöll han, medförde reglerna om negativ yttrandefrihet att bestämmelserna om vittnesplikt inte i något fall medförde skyldighet att ge tillkänna sin uppfattning i t.ex. politiska frågor.<sup>46</sup> Det centrala i detta sammanhang torde vara att man i det ena fallet vill ha en förmån av det allmänna, medan man i det andra uppfyller en skyldighet.

JO har i ett yttrande från 1974 understrukit betydelsen av att anonymiteten för medlemmar av politiska organisationer garanteras, särskilt för att skyddet för deras åsiktsfrihet skall bli effektivt.<sup>47</sup> Yttrandet föranleddes av att Kristianstads läns landsting ville vidta åtgärder liknande de nu aktuella, dvs. granskning av medlemsregister med uppgifter om adress och tidpunkt för inbetald medlemsavgift. JO förefaller dock ha koncentrerat sig på "skyldigheten" att inge medlemsmatriklar utan att beröra frågan om att det har samband med bidragsansökningar. Någon skyldighet att söka bidrag finns inte och således inte heller någon skyldighet att uppvisa medlemsmatrikeln. Ärendet är också från tiden före 1974 års regeringsforms ikraftträdande.

I SOU 2004:22, "Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter", utreddes frågan om huruvida det skulle vara förenligt med regeringsformen att tvinga politiska partier att avslöja vilka som lämnat ekonomiska eller andra bidrag. Utredningen slog fast att det inte med nuvarande grundlagsreglering är möjligt att ålägga enskilda personer en skyldighet att avslöja vilka bidrag de har lämnat till partier eller andra organisationer, och inte heller att förbjuda lämnandet av anonymt stöd. Däremot skulle skyddet i 2 kap 2 § RF inte utgöra hinder mot att ålägga partierna att genom t.ex. en redovisningsskyldighet för sina intäkter tala om vilka givarna är.<sup>48</sup>

### *Vad innebär detta för skyldigheten att lämna ut medlemsregister?*

Skyddet gäller fysiska personer ("medborgare") i första hand.<sup>49</sup> För de rättigheter där juridiska personer kan vara i åtnjutande av rättigheten

<sup>45</sup> Prop. 1973:90 s 244

<sup>46</sup> Prop 1975/76:209 s 145. Se även Petrén & Ragnemalm s 49

<sup>47</sup> JO 1974 s. 604.

<sup>48</sup> SOU 2004:22 s 146 f. Det blev emellertid aldrig någon redovisningsskyldighet för partierna, främst för att flera tunga remissinstanser motsatte sig detta med motiveringen att det skulle strida mot grundlagen att registrera bidragsgivarna.

<sup>49</sup> SOU 2004:22 s 147

utesluts dock inte att också dessa omfattas av skyddet, t.ex. när det gäller 17 och 18 §§.<sup>50</sup> De här aktuella rättigheterna torde till sin natur vara sådana att de inte i sig är riktade till andra än fysiska personer, även om man kan tänka sig att också juridiska personer understundom kan ha intresse av att sammansluta sig i andra juridiska personer. Således torde inte bestämmelsen utgöra något hinder mot en redovisningsskyldighet för partier och föreningar beträffande intäkter och medlemsantal. Skyddet gäller vidare gentemot ”det allmänna”, med vilket avses inte endast normgivande organ utan även rättstillämpande och förvaltande myndigheter som fattar beslut eller vidtar åtgärder.<sup>51</sup>

Skyddet mot åsiktsregistrering enligt 2 kap 3 § första stycket hindrar inte att en persons politiska uppfattning registreras om uppfattningen har samband med någon annan omständighet som föranleder registrering, t.ex. om partitillhörighet tillförs ett register över personer som på andra grunder än enbart sin politiska åskådning kan betraktas som säkerhetsrisker.<sup>52</sup> Vidare gäller förbudet bara anteckning som görs utan den registrerades samtycke; samtycke torde förutsätta att de berörda personerna tillfrågas. Endast allmänna register, dvs. sådana som upprättas och föres av offentlig myndighet, omfattas.<sup>53</sup> Frågan är emellertid vad som skall betraktas som ett register i bestämmelsens mening. Eftersom det rör sig om en regel till skydd för den medborgerliga integriteten bör registerbegreppet ges en vid innebörd. Detta torde i sin tur innebära att en förteckning över medlemmar i en politisk organisation som hamnar hos en myndighet, och därmed blir allmän handling med allt vad det innebär, skall betraktas som ett register i bestämmelsens mening.

### **Bestämmelser i regeringsformen om skydd för föreningsfriheten**

Skydd för föreningsfriheten stadgas i 2 kapitlet 1 § 5 punkten RF: ”Varje medborgare är tillförsäkrad... föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften”. Föreningsfriheten kan begränsas genom lag i enlighet med bestämmelserna i 2 kapitlet 12 och 14 §§. För sådana begränsningar av föreningsfriheten gäller att de *endast* får avse sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung (14 § andra stycket). Vidare måste rättighetsinskränknigen stå i proportion till syftet (proportionalitetsprincipen), får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, får inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen

---

<sup>50</sup> Holmberg & Stjernquist s 63.

<sup>51</sup> Petrén & Ragnemalm s 41

<sup>52</sup> Prop 1975/76:209 s 118

<sup>53</sup> Petrén & Ragnemalm s 51

såsom en av folkstyrelsens grundvalar, och får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (12 § andra stycket).

För föreningar som ägnar sig åt politisk, kulturell eller religiös verksamhet har den fria åsiktsbildningen grundläggande principiell betydelse. Det samma gäller inte för exempelvis idrottsföreningar, varför en mer ingående reglering av sådana föreningars verksamhet torde vara mer förenlig med skyddet för föreningsfriheten än motsvarande åtgärder för den förstnämnda typen av föreningar.

Frågan är om offentligrättsliga regler av innebörd att organisationer kan tvingas lämna ut medlemsregister till en myndighet skulle innebära en begränsning av föreningsfriheten, särskilt då 2 kap 14 § andra stycket regeringsformen. Holmberg och Stjernquist menar i sin grundlagskommentar från 1980 att offentligrättsliga regler om de politiska partiernas kandidatnominering, om förbud för partierna att uppbära bistånd från företag eller enskilda eller om skyldighet för dem att redovisa uppburna ekonomiska bidrag torde stå i strid med bestämmelsen.<sup>54</sup> Petrén och Ragnemalm menar i sin kommentar att föreningsfriheten har omgärdats av sådana garantier att den i det närmaste framstår som absolut.<sup>55</sup>

Inget av dessa uttalanden ger en direkt vägledning om hur krav på medlemsredovisning för uppbärande av bidrag skall bedömas. Ett perspektiv som går väl ihop med förarbetenas syn på vad som utgör en rättighetsbegränsning är att betona om det handlar om någon typ av ingripande sanktion samt om det är ett direkt syfte med åtgärden att inskränka föreningsfriheten.<sup>56</sup> Med ett sådant perspektiv torde man kunna konstatera att ett villkor i förbund med erhållandet av en ekonomisk förmån inte utgör en rättighetsbegränsning och därför inte aktualiserar en grundlagsbedömning på denna grund. Därmed skulle ingen grundlagsproblematik alls uppkomma.

Andra sätt att närma sig frågan finns dock. För att en åtgärd skall träffa den grundlagsskyddade föreningsfriheten – som ju är omgärdad av mycket strikta begränsningsregler – kan det hävdas att man måste göra en snäv tolkning av vad ”föreningsfriheten” omfattar. En sådan snäv tolkning vore att grundlagsskyddet bara avser just friheten att sluta sig samman och inget mer. Konsekvensen vore annars att reglering av föreningslivet i lag av andra skäl än de som anges i 2 kap. 14 § inte vore godtagbara och så har inte lagstiftningspraxis sett ut. Tvärtom har regler om olika krav på bildandet av ekonomiska föreningar och associationsformer inte ansetts utgöra någon begränsning av föreningsfriheten.<sup>57</sup> Detta talar för att inte varje typ av reglering som kan faktiska effekter på hur föreningslivet gestaltar sig bör

<sup>54</sup> Holmberg & Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, s 130

<sup>55</sup> Petrén & Ragnemalm, s 79

<sup>56</sup> Se Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten* (1997) s. 419 ff.

<sup>57</sup> Holmberg/Stjernquist s. 130.

anses falla inte under grundlagsskyddet. Med en sådan utgångspunkt blir regler som på olika sätt påverkar möjligheterna att bedriva en verksamhet i föreningsform snarare att se som begränsningar av yttrandefriheten, om föreningen har något sådant syfte som faller in under denna. För en sådan tolkning kan möjligen också tala det förhållandet att också religionsfriheten i 2 kap. 1 § p 6 tolkats mycket snävt för att inte helt omöjliggöra all reglering av handlingar med religiösa motiv.<sup>58</sup>

Ett införande av kontroll av medlemsregister skulle med detta synsätt inte aktualisera en bedömning enligt 2 kap. 14 §, utan istället reglerna i 2 kap. 13 § taget tillsammans med 12 §. Intar man denna hållning måste regleringen passera kraven i dessa bestämmelser och det främsta problemet vore att finna en begränsningsgrund som täcker in åtgärden. Den mest passande torde vara "förebyggandet och beivrandet av brott" eftersom ett kontrollsystem skulle ha just en sådan funktion. Å andra sidan bör påpekas att det knappast var sådana här åtgärder som grundlagsstiftaren avsåg med denna formulering, i förarbetena nämns istället tystnadsplikter och beslag av skrifter som exempel.<sup>59</sup> Men grundlagens ordalydelse skulle rimligen tillåta en sådan begränsning. Samtidigt finns anledning att påminna om bestämmelsen om en "kärna" för dessa friheten i bestämmelsens andra stycke, där just politiska och liknande yttranden tas upp. Det måste alltså till några särskilt viktiga skäl för att begränsa yttrandefriheten på dessa områden och frågan kan ställas om ett väl fungerande bidragssystem är ett tillräckligt tungt sådant skäl. Vidare måste en sådan reglering passera de ovan nämnda kraven i 12 §.

Nu kan konstateras att det på senare tid lyfts fram att en konstitutionell bedömning också måste beakta effekterna av en åtgärd och om dessa är begränsande för utövandet av rättigheten bör de bedömas som en rättighetsbegränsning i grundlagens mening.<sup>60</sup> Den här ovan först presenterade analysen, att ingen rättighetsbegränsning är för handen, kan då ifrågasättas också på denna grund.

Föreningsfrihetens kärna är som framgått ovan rätten att sluta sig samman med andra (2 kap. 1 §). Samtidigt är föreningsfriheten av avgörande betydelse för den fria åsiktsbildningen, och det är av detta skäl som den har omgärdats med ett sådant starkt skydd i regeringsformen. Utredningen om redovisningsskyldighet för de politiska partierna avseende intäkter menade att

---

<sup>58</sup> Holmber/Stjernquist s. 79, Petrén/Ragnemalm s. 47.

<sup>59</sup> Homborg/Stjernquist s. 127.

<sup>60</sup> Se t.ex. SOU 2001:122 s. 746 f.

”i den mån införandet av en redovisningsskyldighet för partierna skulle innebära någon form av begränsning av deras roll för åsiktsbildningen torde det också stå i strid med bestämmelsen i 2 kap 14 § andra stycket regeringsformen. Avgörande blir därmed hur en redovisningsskyldighet utformas. Ett absolut krav är att en sådan skyldighet inte får komma i konflikt med vare sig det grundlagsfästa skyddet för medborgarnas frihet att gentemot det allmänna inte tvingas ge till känna sina politiska åsikter (jfr skyddet för valhemligheten) eller skyddet mot åsiktsregistrering. Utredningen ser därför inget principiellt hinder mot en lagreglering som ger allmänheten insyn hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet, om anonymiteten kan garanteras den som ekonomiskt eller på annat sätt stöder ett visst parti.”<sup>61</sup>

Här tycks också ett sådant effektinriktat synsätt komma till uttryck. Det är inte otänkbart att den fria åsiktsbildningen kan komma att naggas i kanten om en bestämmelse införs av innebörd att politiska partier, ungdomsförbund, intresseorganisationer med flera kan komma att tvingas lämna ut sina medlemsregister som ett villkor för att erhålla offentliga bidrag för sin verksamhet. Det är inte ett orimligt antagande att en sådan bestämmelse kan komma att få en hämmande inverkan på viljan att ansluta sig till en sådan organisation. Det är vidare klart att många föreningsverksamhet i hög grad är beroende av de bidrag det här är fråga om, varför de antingen skulle vara ”tvungna” att söka bidragen, finna annan finansiering eller dra ned på sin verksamhet i väsentlig grad. Med en sådan effekt kan man nå slutsatsen att föreningsfriheten inskränks genom åtgärden och eftersom regeln i 2 kap. 14 § saknar andra möjligheter till inskränkningar än de explicit angivna skulle i så fall inte en direkt kontroll vara möjlig (se dock den ovan angivna tolkningen). Skyldighet att redovisa medlemsiffror måste då utformas på ett sätt som, enligt citatet ovan, kan garantera anonymiteten för den som tillhör en politisk eller liknande organisation. Först då kan en kontroll också anses förenlig med grundlag. Det bör dock påpekas att inte varje minimal inverkan på villigheten att sluta sig samman enligt ovan inte måste ses som en inskränkning i denna rättighet, resonemanget ovan utgår från att effekten – om än inte stor – verkligen är märkbar och därmed ett hot mot den fria åsiktsbildning som grundlagen och dess skydd av anonymitet skall garantera.

Sammanfattningsvis utgör inte skyddsbestämmelserna om föreningsfrihet respektive negativ yttrandefrihet var för sig ett hinder mot att man ställer upp krav på redovisning av medlemsregister som villkor för att erhålla offentliga bidrag. Inte heller bör en tolkning av grundlag som anger att en

---

<sup>61</sup> SOU 2004:22 s 149

dylik kontroll snarast är en begränsning av yttrandefriheten innebära något absolut hinder mot en kontroll. Det är dock främst den samlade effekten av de båda bestämmelserna om åsiktsregistrering och föreningsfrihet (tolkad vidsträckt) som kan ställa till problem, eftersom enskilda personer skyddas mot åsiktsregistrering genom 2 kap 2 § RF, medan föreningarna som juridiska personer och medlemskollektiv skyddas av föreningsfriheten, i sin tur motiverad av skyddet för den fria åsiktsbildningen. Reglernas sammanlagda effekt är att ingrepp som hotar de enskildas anonymitet i politiska och liknande frågor, t.ex. via att föreningars medlemsregister kommer till statens kännedom, måste undvikas eller omgärdas av så goda garantier mot missbruk att viljan att delta i det fria föreningslivet inte hotas.

### Europakonventionen

Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) gäller som lag i Sverige (SFS 1994:1219). Enligt 2 kap 23 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift ej meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Bestämmelser i konventionen som kan vara relevanta för den aktuella frågeställningen är art 8 om rätten till privat- och familjeliv, hem och korrespondens, art 9 om tanke-, samvets- och religionsfrihet, art 10 om yttrandefrihet och art 11 om föreningsfrihet.

Artikel 8 p 1 föreskriver att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv, sitt hem och sin korrespondens. Enligt p 2 får rättigheten inskränkas med stöd av lag och om det är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, landets ekonomiska välbefinnande, den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Artiklarna har i praxis främst kommit till användning i sammanhang då straffprocessuella tvångsåtgärder företagits av offentliga organ. Registrering i exempelvis underrättelse- och säkerhetstjänstens arkiv har i allmänhet visats stor förståelse av Europadomstolen, under förutsättning att förfarandet varit noga reglerat och att det funnits ordentliga kontrollmekanismer.<sup>62</sup> I övrigt förefaller konventionsstaterna ha relativt stor frihet på detta område, en vid s.k. *margin of appreciation*.<sup>63</sup>

Artikel 10 anger att var och en har rätt till yttrandefrihet. Detta innefattar också en negativ yttrandefrihet, dvs. rätt att hålla sina åsikter för sig själv.<sup>64</sup> Den närmare omfattningen av skyddet förefaller emellertid oklar. Det troliga verkar vara att det svenska grundlagsskyddet är starkare än det som ges av

---

<sup>62</sup> Exempelvis fallet *Leander mot Sverige*, 27 mars 1987, serie A-116. I fallet *Amann mot Schweiz*, 16 februari 2000 (2000-II), var laglighetskravet inte uppfyllt eftersom registrering hade grundats på ofullständiga regler.

<sup>63</sup> Se Danelius, Hans: *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, Norstedts Juridik 2002, s 278.

<sup>64</sup> Wachsmann, Patrick: *Libertés publiques*. 3e édition, Dalloz 2002, s 411.

konventionen.<sup>65</sup> Detsamma verkar gälla skyddet för föreningsfriheten.<sup>66</sup> I de flesta europeiska länder är det för övrigt vanligt med en starkare offentlig-rättslig reglering av föreningslivet, utan att detta har ansetts stå i strid med konventionen.

Sammanfattningsvis är bedömningen att EKMR inte lägger hinder i vägen för kontroll av föreningars medlemsantal, men att det ur konventions-synpunkt ter sig lämpligt med en ordentlig reglering av vilka förutsättningar som gäller för insamlandet av uppgifterna.

## *Subjektsfrågan*

### **Inledning**

Under denna frågeställning behandlas hur olika typer av rättssubjekt påverkas av regleringen i grundlag och i Europakonventionen. Inom den konstitutionella rätten är det generellt sett vanligt att rättigheter och andra grundlagsregler gäller staten när denna agerar såsom utövare av offentlig makt. Bakgrunden till detta är naturligtvis att det är just i den funktionen som historisk erfarenhet visat att det kan finnas behov att sätta gränser för denna typ av maktutövning, som ju ytterst är sanktionerad med statens monopol på tvångsmakt. När privata subjekt handlar visavi varandra och när staten agerar såsom ett privaträttsligt subjekt (köpare, arbetsgivare, m.m.) finns inte samma grundläggande olikhet i maktförhållandena mellan parterna och därmed inte heller samma behov av att tygla den ena partens handlingsfrihet. Grunden för dessa relationer är ju istället för hot om tvång frivillighet. De flesta av grundlagarnas regler gäller också "det allmänna". Detta begrepp definieras dock inte i grundlagstexten, men man kan med ledning av förarbeten och rättspraxis ringa in det tämligen väl.

Till denna frågeställning hör dock att det ovan angivna synsättet på statens makt i viss mån måste modifieras. Detta gäller i minst två avseenden. För det första kan staten genom att uppträda på privaträttslig väg kringgå centrala konstitutionella regler för villkoren kring utövandet av makt. Därför har det inom den konstitutionella rätten under lång tid diskuterats i vilken mån en sådan "privatisering" av offentliga uppgifter till rättssubjekt som antingen helt ägs/domineras av staten, respektive till från staten helt fristående privata aktörer, också medför att rättighetsskydd m.m. inte längre kan göras gällande. För det andra finns det en pågående diskussion i vilken mån ett synsätt som helt frikopplar det privaträttsliga området från grundlagens krav verkligen är förenligt med tanken på ett effektivt (egentligt)

---

<sup>65</sup> Cameron, Iain: *An Introduction to the European Convention on Human Rights*, 4<sup>th</sup> edition, Iustus 2002, s 106.

<sup>66</sup> Danelius s 335 ff.

skydd av medborgerliga/mänskliga rättigheter. Denna debatt förs i sin tur i två olika riktningar, där den första kortfattat kan sägas innebära att man antingen betonar att vissa rättigheter i vilket fall förpliktigar staten att agera för att skydda enskilda mot andra enskildas agerande, t.ex. genom att kriminalisera vissa beteenden. Den andra riktningen går längre och menar att det inte är logiskt hållbart att begränsa rättighetsskyddet till relationer som avser den enskilde och staten och man menar att grundlagsrättigheter bör vara direkt tillämpliga inför myndigheter och domstolar också i fall där enskilda tvistar med varandra.

Det finns inom ramen för den här förelagda utredningsuppgiften anledning att komma tillbaka till dessa inledande synpunkter.

### **Det allmänna enligt grundlagen**

Hänvisningen till "det allmänna" är enligt grundlagspropositionen ett sätt att avgränsa grundlagens tillämplighet visavi relationer mellan enskilda.<sup>67</sup> Det grundläggande motivet till denna avgränsning av rättighetsskyddets tillämplighet var att man ansåg att en utsträckning också till privaträttsliga förhållanden av förutsebarhetsskäl skulle kräva en mycket mer detaljerad reglering, något som inte var möjligt att åstadkomma vid grundlagens tillkomst. Helt konsekvent har grundlagsstiftaren dock inte förmått vara i detta hänseende och vissa av rättigheterna gäller klart uttalat också på det privaträttsliga planet, t.ex. 2 kap. 17 § om rätten till fackliga stridsåtgärder.

När det sedan gäller avgränsningen av "det allmänna" så är utgångspunkten den att detta avgörs med hänsyn till *vem* som agerar och *vad* handlingen innefattar. Det första ledet omfattar enligt förarbetena såväl klassiskt organiserade offentligrättsliga organ som myndigheter, som privaträttsligt organiserade organ som utför förvaltningsuppgifter åt det allmänna.<sup>68</sup> I fall där det privaträttsliga subjektet handhar s.k. myndighetsutövning tycks det vara klart att det skall anses vara del av "det allmänna". Mera svårbedömt blir det om uppgiften inte innefattar myndighetsutövning, men i litteraturen har det framhållits att det även i dessa fall bör vara fråga om att anse att det är "det allmänna" som agerar.<sup>69</sup>

Begreppet "myndighetsutövning" är som framgått ovan ett centralt rättsligt begrepp som har stor betydelse för avgörandet av offentligrättsliga befogenheter. Som antytts ovan är det inte av avgörande betydelse för bestämmandet av om grundlagens regler gäller för ett enskilt rättssubjekt som utför förvaltningsuppgifter, men samtidigt kan konstateras att det är helt säkert att sådana enskilda omfattas av grundlagsreglerna i den mån de

---

<sup>67</sup> Prop 1975/76:209 s. 85 f.

<sup>68</sup> SOU 1975:75s. 185

<sup>69</sup> Strömberg, Normgivningsmakten (1999) s. 73 f.



har sådana uppgifter. Det kan därför vara värdefullt att kort rekapitulera vad begreppet anses innefatta.

Det grundläggande moment som myndighetsutövning avses fånga in är det allmännas ensidiga maktutövning visavi den enskilde. För att precisera detta har man sökt använda beskrivningen att utöva en befogenhet att för en enskild bestämma om en förmån, ett ingrepp, en skyldighet eller liknande.<sup>70</sup> Till denna krets av åtgärder hör inte bara de som direkt leder till en förändrad situation för den enskilde, utan även åtgärder som indirekt har betydelse för den enskildes ställning, såsom beslut om registrering, betyg samt beslut i samband med obligatorisk offentlig kontrollverksamhet.<sup>71</sup>

För att återvända till frågan om avgränsningen av det allmänna bör noteras att också orsaken till *varför* ett offentligt organ agerar kan ha betydelse för om man skall anse att det är det allmänna eller inte.<sup>72</sup> Detta innebär att handlingar som vidtas på grund av kontraktuella förpliktelser inte omedelbart faller in under grundlagens rättighetsregler.

Det finns förvånansvärt lite om skrivet i doktrinen om i vilken mån privaträttsliga handlande faller in under grundlagens rättighetsskydd i de fall som privaträttsliga subjekt handlar på uppdrag av en myndighet.<sup>73</sup> Den praxis som finns är främst från JO, men avser i hög grad frågan om det funnits lagstöd för överlämnande av uppgifter som innefattat myndighetsutövning till en enskild. Inte heller där ges något entydigt svar på frågan om i vilken mån rättighetsskyddet följer med ett sådant uppdrag. Mot bakgrund av det ovan sagda om omfattningen av begreppet "det allmänna" måste den tolkningen dock göras att åtminstone då ett privaträttsligt subjekt på uppdrag av det allmänna utför uppgifter som innefattar myndighetsutövning så anses det utgöra en del av det allmänna (i just det avseendet). Då är subjektet ifråga också automatiskt bundet av grundlagens rättighetsskydd. Man kan dra en parallell till ett annat grundlagsskyddet område, nämligen tillgången till allmänna handlingar. Där har enskildas rättigheter inte påverkats av att konsulter, advokater m.m. getts i uppdrag att handha delar av förvaltningsärenden.<sup>74</sup> Att en enskild förvarat handlingar på uppdrag av en myndighet har tolkningsvis ansetts innebära att handlingarna varit hos myndigheten och därmed att anse som allmänna.

---

<sup>70</sup> Strömberg, Allmän förvaltningsrätt (1998) s. 19 f., Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet (1989) s. 240 ff.

<sup>71</sup> Se uppräknningen i Marcusson s. 207 f. på privaträttsliga subjekt som ansetts respektive inte ansetts utöva myndighet samt diskussionen på s. 221 och 313 f. om kontrollanter.

<sup>72</sup> Bull s. 357.

<sup>73</sup> Marcusson (se ovan) behandlar ett flertal av de rättsliga problem som uppkommer kring denna fråga, men just effekterna för rättighetsskyddets omfattning behandlas inte djupare (s. 384 ff)..

<sup>74</sup> Se JO 2000/01 s. 269 (s. 281 f) och Bohlin, Offentlighetsprincipen (2000), s. 43ff (särskilt s. 47) och 54 ff.

Sammantaget kan sägas att starka skäl talar för att inte, vid bedömningen av vilket regelverk en verksamhet lyder under, fästa avgörande vikt vid den organisatoriska formen när statliga uppgifter utförs.<sup>75</sup> Om uppgiften innefattar ett moment av offentligt maktutövande talar detta än tydligare för att rättighetsreglernas betydelse måste få genomslag och att det privaträttsliga subjektet vid fullgörande av sådana uppgifter inte särbehandlas i förhållande till om åtgärderna vidtagits av en myndighet. Eftersom de här aktuella uppgifterna måste anses vara av en sådan karaktär kvarstår grundlagsfrågorna oavsett kontrollens organisationsform, så länge som denna görs på statens uppdrag.

### Statens ansvar enligt EKMR

Europakonventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna (Europakonventionen) gäller visavi de stater som undertecknat konventionen. I detta ligger så klart att staternas alla institutioner också är bundna av konventionens begränsningar i utövandet av offentlig makt.

Enligt Europadomstolens rättspraxis kan man dela in rättighetskränkningar i två kategorier, de där staten aktivt eller på annat sätt direkt agerar och andra där staten genom sin lagstiftning – eller frånvaro därav – tillåter en rättighetskränkning att ske. I båda fallen kommer domstolen att finna att konventionens skydd överträtts och det spelar således mindre roll hur en kränkning egentligen går till i detta hänseende. I viss mån är detta en sanning med modifikation, eftersom statens positiva ansvar (att lagstifta etc.) kan gå något mindre långt än ansvaret att avhålla sig från direkta kränkningar. För frågan om statens ansvar för uppdragstagares rättighetskränkande beteende har detta dock ingen betydelse. Europadomstolen tillämpar här en ”genomsyn” och accepterar inte att staten ”gömmar” sig bakom organisationsformen för att undgå ansvar. I fallet Costella-Roberts v UK – som gällde förhållanden på en privatskola – uttalade Europadomstolen:

*”[...] the state cannot absolve itself from responsibility [to protect Conventions rights] by delegating its obligations to private bodies or individuals.”<sup>76</sup>*

Europakonventionens skydd gäller således oavsett om statens kontroll utförs av statliga myndigheter eller av andra på statens uppdrag.

---

<sup>75</sup> Se även formuleringen av 1 kap. 9 1 regeringsformen, som omfattar alla som fullgör uppgifter i förvaltningen, och Bull., Föreskrift eller förhandling, NAT 2003 s. 351

<sup>76</sup> Serie A 247 (1993) punkt 27.

### Några delfrågor

I ljuset av denna allmänna diskussion kan det vara värt att behandla vissa delfrågor i anslutning till uppdraget lite närmare. Den första skulle vara vilka konstitutionella konsekvenser det skulle få om ansvaret för den praktiska kontrollen av medlemsregistren lades ut på privaträttsliga aktörer såsom advokater eller revisorer. Dessa skulle alltså utföra kontrollen på uppdrag av en myndighet.

För det första ligger det nära till hands att uppfatta en sådan uppgift som ett fall av myndighetsutövning, vilket i första hand skulle ha till följd att det krävs lagstöd för att kunna genomföra den (se regeringsformens 11 kap. 6 § tredje stycket). Det är främst kontrollens indirekta verkningar som motiverar en sådan slutsats, men även dess direkta anknytning till ett system av gynnande förvaltningsbeslut kan anses tala för denna bedömning. I flera fall ifrån Justitieombudsmannen har det betonats att utövandet av myndighetsutövning inte enbart kan kopplas till fattandet av för enskilda gynnande eller missgynnande beslut, utan att hela handläggningen av ett sådant ärende måste anses ingå i myndighetsutövningen.<sup>77</sup> Överlämnandet av just kontrolluppgiften till en enskild skulle därmed inte frånta åtgärden dess karaktär av myndighetsutövning, eftersom det är ett betydelsefullt led i handläggningen av en kontroll som kan utmynna i för den enskilde ingripande beslut.

I sak skulle en sådan ordning därmed också vara underkastad samma krav på rättsenlighet som om myndigheten vidtagit åtgärden själv, varför slutsatsen måste bli att de ovan redovisade slutsatserna om grundlagskyddets omfattning och innehåll inte påverkas av om kontrollen ifråga utförs av myndigheten själv eller av något privaträttsligt subjekt på myndighetens uppdrag. Det går inte att undvika grundlagsproblematiken genom att organisera kontrollen på ett privaträttsligt sätt. På samma sätt torde de handlingar som kommer in till en sådan extern kontrollant vara att betrakta som handlingar i ett ärende hos myndigheten och de vore därmed med all sannolikhet att anse som allmänna. Möjligheterna att förstöra dem efter genomförd kontroll vore därför också beroende av i vilken mån gallringsregler och arkivlagstiftning i övrigt tillåter detta. En ytlig bedömning är att det idag saknas möjligheter att efter kontrollen göra sig av med de inkomna handlingarna.

En annan delfråga som uppkommit i detta sammanhang är om det finns skillnader i hanteringen av ett material beroende på vilken myndighet som handhar ett ärende. Svaret är att sådana skillnader kan förekomma och att de bland annat är kopplade till frågan om allmänna handlingars sekretess.

---

<sup>77</sup> Se JO 2000/01 s. 269, JO 2001/02 s. 250 samt JO 2004/05 428. Se även JO beslut 2002-06-11, dnr 189-2001 om en kommun som trodde sig kunna riva egendom i egenskap av privaträttsligt subjekt.

När det gäller just denna typ av handlingar som här diskuteras kan dock inte påstås att någon relevant skillnad skulle föreligga idag. Här kan jämföras med att uppgifter om medlemmar som kommer åklagarmyndigheten till handa under en undersökning om bidragsfusk förekommit normalt sett omfattas av reglerna om förundersökningssekretess (sekretesslagen 9 kap. 17. §). Skulle frågan om uppgiftsskyldighet som villkor för bidrag komma under riksdagens bedömning kan frågor om sekretessens utformning och omfattning med fördel behandlas samtidigt.

## Slutsatser

En övergripande slutsats av undersökningen är den att det inte finns något *direkt* hinder i regeringsformen för att kontrollera att bidragstagare uppfyller villkoren för erhållande av bidrag. Det avgörande för denna bedömning är att det inte föreligger något *tvång* för föreningar att söka bidrag och att den registrering som blir följden inte *enbart* grundas i det faktum att någon hyser en viss åsikt. Tvärtom är erhållandet av bidrag en förmån som det är envar fritt att söka eller avstå från och som det uttryckligen i förarbetena öppnats en dörr för genom påpekandet att villkor kan få ställas utan att vara i strid med grundlag. Syftet är att kontrollera att bidragen utbetalas på ett korrekt sätt. Med en snäv tolkning av grundlag kan man låta sig nöja med detta konstaterande.

Med en något annorlunda – och i huvudsak ny – grundlagstolkning vore en sådan kontroll som övervägs inte anse som en begränsning av föreningsfriheten som sådan, men av föreningars möjligheter att *verka*, något som beroende på föreningarnas syfte kan uppfattas som en begränsning av deras (och deras medlemmars) yttrandefrihet. Om man då anser att kontrollen av att bidragssystemet är särskilt viktigt, kanske för att det fria föreningslivet skall fungera på ett rättvist sätt, och inte hotar den fria åsiktsbildningen genom att skrämja iväg medlemmar från föreningslivet kan en sådan åtgärd vidtas genom lagstiftning.

Även utan en sådan tolkning kan en bedömning mot grundlagen krävas. Ett system med kontroller av medlemsregister kan nämligen vara ett hot mot föreningsfriheten, genom att personers medlemskap i olika föreningar kan komma till myndigheternas kännedom, i strid med den grundprincip om anonymitet i dessa frågor som sedan länge varit förhärskande. Här kan ett *indirekt* hinder för kontroll uppkomma, om en sådan bedöms kunna leda till att människor slutar att delta i föreningslivet i en sådan utsträckning att den fria åsiktsbildningen hotas och att föreningsfriheten därmed undergrävs. Den avgörande rättsliga frågan här är om man anser att en sådan åtgärd verkligen har sådana negativa effekter för viljan att sluta sig samman.

Enligt båda dessa modeller får alltså inte ett kontrollsystem tillskapas som hotar den fria åsiktsbildning, om än denna slutsats nås på lite olika vägar.

Enskildas rädsla eller obehag inför att uppgifter om deras föreningsengagemang kommer till myndigheternas kännedom – och genom regleringen av allmänna handlingars offentlighet till allmänhetens kännedom – är värd att ta på allvar. Samtidigt kan konstateras att införande av förnyade kontrollrutiner, på grund av åtgärdernas ingripande karaktär, hur som helst torde kräva riksdagens medverkan i någon form<sup>78</sup> och att det därvidlag skulle vara möjligt att lagstifta om sekretess för sådana uppgifter samt reglera hur tillgången till uppgifterna mellan olika myndigheter skall utformas. Ur ett medborgarperspektiv vore det mest attraktiva att se till att sådana uppgifter aldrig kunde lämnas ut till någon annan än den som skötte kontrollen, vilket skulle kunna förhindra framtida missbruk av denna typ av känsliga uppgifter. Överlämnas kontrolluppgiften dessutom till ett från myndigheterna fristående organ (såsom t.ex. Svenska Advokatsamfundet) vars integritet är oomtvistat kan det hävdas att mycket liten risk för missbruk föreligger. Inte desto mindre kan det konstateras att ett sådant system skulle vara ett undantag från principen om anonymitet i dessa sammanhang och av andra skäl än rent rättsliga därför kanske mindre önskvärt.

En annan slutsats av det ovan sagda är att det inte föreligger några direkta hinder att införa en kontroll av föreningar som inte är politiska, religiösa, eller på annat sätt samlar människor kring en åskådning eller åsikt. De tungt vägande hänsyn till skydd mot registrering, garanti av anonymitet och frihet att bilda föreningar, som tillsammans tagna utgör ett hinder för mer ingripande former av kontroll av dessa organisationer föreligger inte vad gäller organisationer av annan typ (t.ex. idrottsföreningar, spelföreningar, frimärksamhetsföreningar och liknande). Här kan således en kontroll ske och riksdagens inblandning torde heller inte krävas eftersom det handlar om regler som till sin natur är gynnande, se regeringsformen 8 kap. 2, 3 och 5 §§ samt 13 § p 2.<sup>79</sup> Det bör dock påpekas att en indelning av organisationer i sådana som har med åskådning att göra och sådana som inte har det i sig kan bli svår att administrera eftersom man kan förvänta en rad gränsdragningsproblem. Redan det kan vara ett skäl att inte särbehandla organisationer på grund av deras inriktning, utan söka utforma ett kontrollsystem som kan tillämpas på alla typer av organisationer som tar emot föreningsbidrag.

När det gäller användandet av externa kontrollanter såsom notarius publicus, revisorer eller advokater kan noteras att mycket tyder på att man

---

<sup>78</sup> Se JO 1974 s. 609.

<sup>79</sup> Se även Strömberg (1999) s. 160 ff.

inte undgår grundlagsproblematiken – i den mån det finns någon sådan – genom att förlägga kontrollen till ett sådant från staten fristående subjekt. Detta dels för att handlingar som hamnar hos en sådan kontrollant skulle anses vara hos den myndighet för vilken kontrollen utförs och därmed vara allmänna, dels för att rättighetskyddet inte är avhängigt av den form som statens agerande tar. I sak innebär detta att den rättsliga analysen ovan inte förändras om man försöker införa ett kontrollsystem där enskilda subjekt utför kontrollen på statens uppdrag.

## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik <i>Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet</i>
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan <i>Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt</i>
	2004:23	Regelförenklningar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004:27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan?

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – *kontroll och effektivitet*
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – *hur fungerar tillsynen*
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – *stys de mot ökad tillväxt?*
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – *intention och praktik*
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*