



Ungdomsstyrelsen
Box 1780
118 94 STOCKHOLM

Datum 2006-03-14
Dnr 32-2005-0535

Intern styrning och kontroll av statsbidrag till ungdomsorganisationer

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Ungdomsstyrelsen (US) granskat intern styrning och kontroll av statsbidrag till ungdomsorganisationer.

I granskningen har intervjuer genomförts med berörd personal och granskning har skett av ett urval av bidragsansökningar för strukturbidrag. Vi har också tagit del av regelverk och rutinbeskrivningar kring bidragsrutinen. Granskningen har genomförts under perioden juni-december 2005. I granskningen har även beaktats BDO Consulting Group granskning av Ungdomsstyrelsens handläggningsrutiner av statsbidragsärenden till ungdomsförbunden, samt Riksrevisionens tidigare särskilda granskning avseende "Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?" (Dnr 31-2005-0316, 2005-11-03). Vi har även tagit hänsyn till de åtgärder som Ungdomsstyrelsen vidtagit under året och det uppdrag som myndigheten redovisade till regeringen i november 2005.

Mot bakgrund av den fokusering kring Ungdomsstyrelsens bidragsrutin som varit under året vill vi genom denna rapport delge styrelsen vår sammanfattande bedömning ur den Årliga revisionens perspektiv. I bifogad bilaga 1 framgår iakttagelserna mer i detalj.

Riksrevisionen önskar information senast 2006-04-24 med anledning av denna rapport.

Iakttagelser och rekommendationer

Riksrevisionen har i den årliga revisionen avseende räkenskapsåret 2005 konstaterat brister i Ungdomsstyrelsens bidragsrutin. I granskningen har också uppmärksamats att myndigheten har vidtagit väsentliga förändringar i rutinen under hösten 2005 och ytterligare förändringar kommer att vidtas under 2006 som påtagligt förbättrar den interna styrningen och kontrollen i rutinen. Riksrevisionen vill dock lyfta fram följande väsentliga iakttagelser och rekommendationer.



* **Kontrollmiljön i Ungdomsstyrelsens bidragsrutin.** Ungdomsstyrelsens beslutsordning samt att arbetsfördelningen sker i team är ändamålsenlig och bidrar till god intern kontroll. Vid myndigheten har dock endast två till tre personer arbetat med handläggningen av ansökningar om statsbidrag till ungdomsorganisationer. Detta innebär att sårbarheten är förhållandevis hög, eftersom beroendet av nyckelpersoner blir stort. Vidare sker handläggningen under stor tidspress. Riksrevisionen ser det som väsentligt att rutinen för bidragsgivningen, som är myndighetens med ekonomiska mått största verksamhet, tilldelas de resurser som krävs för att säkerställa att en god internkontroll kan upprätthållas. Under hösten 2005 har myndigheten vidtagit åtgärder som stärker rutinen och den interna kontrollen. Riksrevisionen anser att denna förstärkning också bör permanentas.

Rutinen för handläggning av statsbidragsärenden är dokumenterad i en handledning. Denna var vid granskningstillfället inte formellt beslutad. Därutöver finns en praxis beträffande grundläggande villkor för bidraget, vilken tillämpas på ett enhetligt sätt. Denna var dock inte dokumenterad och samlad på ett tydligt sätt. I avsikt att stärka den interna kontrollen anser Riksrevisionen att grundläggande handledningar och praxis för bidragsrutinen dokumenteras och formellt fastställs. Dessa bör också hållas aktuella utifrån förändrade förutsättningar.

* **Riskbedömningar i bidragsrutinen.** Ungdomsstyrelsen har inte löpande genomfört någon riskanalys avseende bidragshandlingen. Händelserna under våren 2005 föranledde att Ungdomsstyrelsen anlätade en konsult som bl.a. presenterade en metod för riskanalys i bidragsrutinen. Ungdomsstyrelsen genomförde därefter själva riskanalysen. Riksrevisionen rekommenderar att Ungdomsstyrelsen inför rutiner för löpande riskbedömningar över sin verksamhet i allmänhet och för riskfyllda rutiner i synnerhet. Dessa riskanalyser bör dokumenteras. Riskbilden kan förändras pga nya förutsättningar i regelverk, personal, finansieringen eller hos de bidragsmottagande organisationerna. Analysen bör ligga till grund för valet av arbetsfördelning och rutiner i handläggningen av bidragen.

* **Kontrollfunktioner i bidragsrutinen.** Riksrevisionens samlade bedömning är att det har förekommit brister i kontrollerna avseende ansökningshandlingarna från ungdomsorganisationerna. Iakttagna brister avser främst kontrollen av riktigheten i det underlag som erhållits från organisationernas revisorer. I och med den rådande tolkningen av regeringsformens 2 kap 2 § har revisorernas granskning och intygande av lämnade handlingar varit en garanti för att organisationernas lämnade uppgifter varit korrekta. Då det under våren 2005 framkommit att detta bestyrkande inte i alla avseenden varit tillfredsställande är det viktigt att förutsättningarna för denna kontroll stärks. Ungdomsstyrelsens kontroller har gällt antingen formalia eller relativt ytliga kontroller vid uppenbara indikationer på att vissa villkor inte uppfyllts. Endast i de fall misstanke om fusk funnits har djupare kontroller skett. En stark tidspress i bidragsrutinen



har varit en bidragande orsak till att det inte funnits tid att generellt genomföra någon djupare kontroll. Genomförda kontroller har inte heller dokumenterats på ett tydligt sätt. Vidare har inte Ungdomsstyrelsens påpekanden om brister i underlaget tidigare föranlett några större effekter för den aktuella organisationen. Organisationen har erhållit bidrag men i annan bidragsnivå och med förbehållet att iakttagna brister måste åtgärdas inför nästkommande bidragsår. Under handläggningen av bidrag hösten 2005 har sju organisationer som sökt strukturbidrag fått avslag på sina ansökningar med hänvisning till brister i underlaget. Vidare har 15 organisationer fått ett reducerat strukturbidrag då myndigheten reviderat antalet bidragsgrundande medlemmar eller lokalavdelningar utifrån bristande underlag.

Riksrevisionen anser att det ur internkontrollsynpunkt är väsentligt att Ungdomsstyrelsen har de resurser och bygger upp en rutin som fordras för att i högre utsträckning än idag fånga upp de felaktigheter och brister som finns i ansökningsunderlagen. Det är även viktigt att de kontroller som genomförs av handläggarna dokumenteras. I de fall organisationen inte uppfyller kraven för bidrag bör Ungdomsstyrelsen kunna utnyttja möjligheten att inget bidrag utbetalas förrän förutsättningarna är uppfyllda.

Riksrevisionens bedömning är dock att den interna kontrollen har förbättrats under hösten 2005 genom att Ungdomsstyrelsen har avsatt ökade resurser för handläggningen och genomfört utökade granskningar av revisionsrapporterna med begäran om kompletterande utlåtanden från samtliga revisorer vid organisationerna. Genom en ökad fokusering på hur revisorn verifierat antal medlemmar och lokalföreningar erhåller Ungdomsstyrelsen ett förbättrat underlag för besluten av bidragen. Bedömningen är att tillförlitligheten i beslutsunderlagen från ungdomsorganisationerna har ökat genom de åtgärder som vidtagits under hösten 2005. Sammantaget ser Riksrevisionen det som angeläget att Ungdomsstyrelsen fortsätter det arbete som påbörjats med att stärka den interna kontrollen i bidragsrutinen. Riksrevisionen avser att följa detta arbete under 2006.

* **Uppföljning av bidragsrutinen.** Vid Ungdomsstyrelsen har det tidigare inte skett någon löpande uppföljning av den interna kontrollen och en omprövning av risksituationen i bidragsrutinen. Ungdomsstyrelsen rekommenderas att införa en rutin där en sådan uppföljning genomförs. Denna uppföljning kan ske genom olika typer av punktinsatser från ledningens sida i form av verksamhetsuppföljningar, internutredningar och att utifrån en riskanalys genomföra en årlig fördjupad granskning av inkomna



ansökningar. Vidare rekommenderas Ungdomsstyrelsen att utvärdera de förändringar som genomförts under 2005 eller som kommer att genomföras under 2006. Uppföljning och utvärdering av rutinen bör presenteras för styrelsen.

Biträdande revisionschef Iréne Lindström har beslutat i detta ärende. Revisor Monica Andersson har varit föredragande. Revisionsledare Viktoria Arwinge har deltagit i den slutliga handläggningen.

Iréne Lindström

Iréne Lindström

Monica Andersson

Monica Andersson

Kopia för kännedom:

Utbildnings- och kulturdepartementet



Intern styrning och kontroll av statsbidrag till ungdomsorganisationer 2005

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Ungdomsstyrelsen granskat intern styrning och kontroll av statsbidrag till ungdomsorganisationer.

I granskningen har intervjuer genomförts med berörd personal och granskning har skett av ett urval av bidragsansökningar för strukturbidrag. Vi har också tagit del av regelverk och rutinbeskrivningar kring bidragsrutinen. Granskningen har genomförts under perioden juni-december 2005. I granskningen har även beaktats BDO Consulting Group granskning av Ungdomsstyrelsens handläggningsrutiner av statsbidragsärenden till ungdomsförbunden, samt Riksrevisionens tidigare särskilda granskning avseende ”Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?” (Dnr 31-2005-0316, 2005-11-03). Vi har även tagit hänsyn till de åtgärder som Ungdomsstyrelsen vidtagit under året och det uppdrag som myndigheten redovisade till regeringen i november 2005.

Inledning

Ungdomsstyrelsen är en central förvaltningsmyndighet för ungdomsfrågor. Enligt myndighetens instruktion (1994:1389) i 3 § fullgör Ungdomsstyrelsen uppgifter enligt förordning (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer och beslutar om stöd enligt 8 § lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden, när det gäller sådana utvecklingsprojekt för ungdomar där regeringen har ställt särskilda medel till myndighetens förfogande.

Statsbidrag till ungdomsorganisationer regleras i ett flertal regelverk. Dessa utgörs förutom av myndighetens instruktion av:

- Förordning (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer
- Statens skolverks författningssamling (SKOLFS 2001:32)
- Allmänna råd till ungdomsorganisationens anlitade auktoriserade eller godkända revisor för granskning av ansökan om statsbidrag i

form av struktur-, utvecklings- eller etableringsbidrag (Dnr 420-531/02, reviderad 2004-06-10).

Ungdomsstyrelsen tilldelas årligen ett förvaltningsanslag på ca 19 mkr. Myndigheten erhåller särskilda anslag för statsbidrag till ungdomsorganisationer som för 2005 uppgick till 73 mkr. Av dessa fördelas 53 mkr i strukturbidrag. Ungdomsstyrelsen har även att fördela del av AB Svenska spels vinst till ungdomsorganisationernas lokala verksamhet. Dessa medel uppgick för 2005 till 142,5 mkr. Fördelningen till de enskilda organisationerna beräknas som en procentsats i förhållande till statsbidragets storlek.

Bidragsförordningen (2001:1060) utfärdades 2001, trädde i kraft den 1 januari 2002 och tillämpades första gången i fråga om statsbidrag för bidragsåret 2004. Förändringarna vad avser strukturbidrag innebär bl.a. att som riksorganisation betraktades organisationer med lokalavdelningar i minst tio län. Som verksam lokalavdelning krävdes ett minsta antal om fem medlemmar. Även medlemsbegreppet förändrades. Från att tidigare endast innefatta betalande medlemmar som bidragsgrundande, till att nu även omfatta medlemmar som genom ett aktivt ställningstagande t.ex. genom att skriftligt ansöka om medlemskap betraktas som bidragsgrundande medlem. Dessutom räknas numera bidraget fr.o.m. medlem nummer ett. Tidigare utgick bidraget fr.o.m. medlem nummer 3001. Vidare slopades kravet på tio bidragsgrundande aktiviteter per år.

Under våren 2005 framkom uppgifter i media om misstänkt bidragsfusk hos ungdomsorganisationer som erhållit statsbidrag från Ungdomsstyrelsen. Myndigheten gav härmed konsultfirman, BDO Consulting Group i uppdrag att granska myndighetens interna handläggningsrutiner i samband med bidragsgivningen. Inom uppdraget genomfördes en processkartläggning av rutinen samt presenterades en metod för riskanalys. Uppdraget redovisades i maj 2005. Därutöver anlätades två jurister med uppgift att genomföra en översyn av vissa aspekter i nuvarande regelverk. Vidare genomförde Riksrevisionens funktion för bolag och särskild granskning en granskning om statsbidrag till ungdomsorganisationer. Rapport lämnades 2005-11-03. Ungdomsstyrelsen har också i enlighet med regleringsbrevet 2005 genomfört en översyn av konsekvenserna av det nya systemet för statsbidraget till ungdomsorganisationerna som gäller fr.o.m. 2004. Uppdraget redovisades till regeringen 2005-11-10.

Avgränsning i granskningen

I denna granskning har inriktningen varit den interna styrningen och kontrollen i handläggningen för strukturbidrag till ungdomsorganisationer. Rutinen vid handläggningen av övriga bidragsformer har inte granskats. Granskningen omfattar inte rutinen för utbetalningen av bidraget. Vidare har avgränsning skett till de förhållanden som Ungdomsstyrelsen direkt kan påverka. Faktorer som kräver riksdags- eller regeringsbeslut kommer inte att beröras i denna rapport. I denna granskning utgår revisionen ifrån nuvarande tolkning av regeringsformen och de förutsättningar som detta innebär (regeringsformens eventuella inskränkningar av kontroller, se vidare Riksrevisionens rapport Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?, Dnr 31-2005-0316, 2005-11-03).

Kontrollmiljön i Ungdomsstyrelsens bidragsrutin

En god kontrollmiljö i bidragsrutinen innebär att ledningen har en klart uttalad inställning till hur bidragsverksamheten ska kontrolleras på ett betryggande sätt.

Kontrollmiljön är basen för intern styrning och kontroll. Den ska bidra till att upprätthålla en tillförlitlig redovisning och tillförlitliga rutiner som upptäcker och förhindrar väsentliga fel och missförhållanden. Detta är också grunden för en säker medelsförvaltning och en god hushållning med statliga medel, vilket också regleras i Verksförordningen (1995:1322) 7 §. Kontrollmiljön påverkas bl.a. av:

- ansvar och befogenheter i bidragsrutinen
- organisationen för bidragsverksamheten
- ledningens agerande

Ansvar och befogenheter i Ungdomsstyrelsens bidragsrutin framgår av myndighetens instruktion och arbetsordning. Enligt myndighetens instruktion (1994:1389, ändr 2001:1061) 7§ skall myndighetens styrelse besluta i frågor om strukturbidrag enligt förordning (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer. I övrigt fattas beslut om statsbidrag enligt myndighetens arbetsordning. Generaldirektören beslutar om övriga bidrag som överstiger 500 tkr. För bidrag därunder får chefen för verksamhetsområdet Fritid och föreningsliv fatta beslut. I årets granskning framgick att myndigheten inte har avvikit från gällande ansvar och befogenheter.

En viktig del i kontrollmiljön är frågor om hur arbetet har organiserats. Organisationen är ofta avgörande för hur effektiv den interna kontrollen är i enskilda processer och rutiner. Den grundläggande regeln är att ansvars- och arbetsfördelningen är sådan att ingen enskild person ensam handlägger ett ärende i alla led. Arbetsrotation kan också förstärka den interna kontrollen i rutinen. Vid Ungdomsstyrelsen har endast två till tre personer arbetat med handläggningen av ansökningar om statsbidrag till ungdomsorganisationer. Handläggningen har skett i ett team bestående av en huvudansvarig och en administrativ handläggare samt ytterligare någon inlånad handläggare från övrig verksamhet. Det kan dock konstateras att relativt lite resurser har tilldelats för en rutin som hanterat väsentliga belopp. Detta innebär i sin tur att sårbarheten är förhållandevis hög, eftersom beroendet av nyckelpersoner blir stort. Ungdomsstyrelsen har dock under 2005 avsatt ca 4 årsarbetskrafter på handläggning samt översyn av statsbidrag. Detta för att på så sätt skapa en ökad kontroll, minskad sårbarhet och större kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan enskilda handläggare. Under 2004 uppgick motsvarande resurser till ca 1,5 årsarbetskrafter.

Riksrevisionen har i sina granskningar under året konstaterat att Ungdomsstyrelsen har en väl utvecklad och beskriven rutin för handläggning av statsbidragsärenden. Rutinen är dokumenterad i en handledning som inte var formellt beslutad vid revisionstillfället. I årets granskning har även konstaterats att det finns en praxis beträffande grundläggande villkor för bidraget, vilken tillämpas på ett enhetligt sätt. Denna var dock inte dokumenterad och samlad på ett tydligt sätt. Myndigheten avser under 2006 att utveckla en modell för dokumentation och kommunikation av praxis i förhållande till regelverket genom en särskild webbavdelning på Internet.

Myndigheten har som beskrivits ovan under hösten 2005 ökat resurserna vid hanteringen av bidrag samt kommer att utveckla dokumentation och kommunikation av praxis. Därutöver har ledningen i den strategiska planen som utarbetats för 2006 lagt ett ökat fokus på frågor rörande rättssäkerhet i samband med handläggning av ärenden, dokumentationen. Dessa frågor planerar myndigheten att lyfta fram på myndighetsdagar som anordnas framöver. Ungdomsstyrelsen har också i sitt uppdrag till regeringen redovisat ett antal förslag till förändringar som påtagligt kommer att stärka den interna kontrollen i bidragsrutinen (se vidare i avsnitt Av Ungdomsstyrelsen vidtagna och planerade åtgärder avseende rutinen för statsbidrag till ungdomsorganisationer).

Rekommendation

Ungdomsstyrelsens beslutsordning samt att arbetsfördelningen sker i team är ändamålsenlig och bidrar till god intern kontroll. Riksrevisionen ser det dock som väsentligt att rutinen för bidragsgivningen, som är myndighetens med ekonomiska mått största verksamhet, tilldelas de resurser som krävs för att säkerställa att en god internkontroll kan upprätthållas. Under hösten 2005 har myndigheten vidtagit åtgärder som stärker rutinen och den interna kontrollen. Riksrevisionen anser att denna förstärkning också bör permanentas.

I avsikt att stärka den interna kontrollen anser Riksrevisionen att grundläggande handledningar och praxis för bidragsrutinen dokumenteras och formellt fastställs. Dessa bör också hållas aktuella utifrån förändrade förutsättningar.

Riskbedömningar i bidragsrutinen

Det är ledningen som har ansvaret för att identifiera risker i verksamheten och att anpassa den interna kontrollens omfattning och utformning efter bedömda risker. Utifrån riskanalysen vidtas lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillförlitliga rutiner som upptäcker och förhindrar väsentliga fel och brister.

För statliga myndigheter finns krav på regelbundna analyser av risker och hot enligt Förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering. Ungdomsstyrelsen har upprättat en riskanalys enligt förordningen. Av denna framgår dock inte någon analys av bedömda risker i bidragshanteringen.

Händelserna under våren 2005 föranledde att Ungdomsstyrelsen anlidade en konsult som genomförde en granskning av om den interna kontrollen och säkerheten samt uppföljningen av beslutade och utbetalda bidrag var tillfredsställande. I samband härmed presenterade konsulten en metod för riskanalys i bidragsrutinen. Ungdomsstyrelsen genomförde därefter en kartläggning av de riskområden som kunde identifieras i bidragsrutinen. Avsikten med riskanalysen var att ligga till grund för interna beslut och förslag till regeringen i samband med den översyn som genomfördes under hösten enligt uppdrag i regleringsbrevet för 2005. Den genomförda kartläggningen kan anses vara heltäckande för området.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Ungdomsstyrelsen inför rutiner för löpande riskbedömningar över sin verksamhet i allmänhet och för riskfyllda rutiner i synnerhet. Dessa riskanalyser bör dokumenteras. Riskbilden kan förändras pga nya förutsättningar i regelverk, personal, finansieringen eller hos de bidragsmottagande organisationerna. Analysen bör ligga till grund för valet av arbetsfördelning och rutiner i handläggningen av bidragen.

Kontrollfunktioner i bidragsrutinen

Det ingår i ledningens ansvar att utforma och dokumentera kontrollfunktionerna i väsentliga rutiner. Kontrollfunktioner är de åtgärder och rutiner som ledningen utformat för att förebygga uppkomsten av fel samt att upptäcka och åtgärda fel som inträffat.

Kontrollfunktioner innefattar en mängd olika typer av åtgärder och ska finnas inbyggda i såväl organisation som rutiner. De omfattar åtgärder som ansvars- och arbetsfördelning, väl utarbetade rutiner, resultatuppföljningar, attestregler, avstämningsfunktioner mm.

I detta avsnitt sker fokus på de kontroller som genomförs i bidragsrutinen för strukturbidrag till ungdomsorganisationer, hur de har genomförts och vilka förändringar som skett under året.

Rutinen för strukturbidrag till ungdomsorganisationer

Formerna för ansökningsförfarandet framgår av Ungdomsstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till ungdomsorganisationernas verksamhet (SKOLFS 2001:32). Utgångspunkten för nuvarande kontrollmodell i bidragsrutinen är rådande tolkning av regeringsformen (1974:152) 2 kapitlet 2 § (medborgarskyddet). Av denna framgår att ”Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot tvång att giva till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende”. Tolkningen innebär att Ungdomsstyrelsen inte anser sig få kontrollera medlemsuppgifter hos organisationerna (se avsnitt Avgränsning i granskningen). Istället har uppgiften att göra den djupare granskningen av organisationernas underlag vad avser medlemmar och lokalföreningar överförs till organisationernas

auktoriserade och godkända revisorer. Denna uppgift och formerna för denna granskning regleras i de Allmänna råden till ungdomsorganisationernas anlitade auktoriserade eller godkända revisor för granskning av ansökan om statsbidrag i form av struktur-, utvecklings- eller etableringsbidrag (Dnr 420-531/02, reviderad 2004-06-10).

Underlaget för handläggningen av respektive organisations bidragstilldelning är den ansökan som organisationen har inlämnat till Ungdomsstyrelsen. Ansökningstiden har varit satt till den 1 oktober. Av ansökan ska framgå antal bidragsgrundande medlemmar och antal verksamma lokalavdelningar. Till ansökan ska alltid bifogas organisationens aktuella stadgar, verksamhetsberättelsen och årsbokslutet/årsredovisningen från det senast avslutade verksamhetsåret (det sistnämnda dokumentet måste vara bestyrkt av en auktoriserad eller godkänd revisor), utdrag ur senaste årsmötesprotokollet, en förteckning över ungdomsorganisationens lokalavdelningar samt en beskrivning av hur organisationens verksamhet verkar i förhållande till målen för statsbidraget. Vid ansökan om struktur-, utvecklings- och etableringsbidrag ska dessutom bifogas en rapport från en auktoriserad eller godkänd revisors granskning av ansökningshandlingen. Ungdomsstyrelsen har i sin kontroll som genomförts till stor del förlitat sig till den granskning som organisationens revisor genomfört.

Rutinen för handläggning av statsbidragsärenden inleds med att samtliga ansökningshandlingar läses och bedöms av en handläggare. Ansökningshandlingen från organisationen utgör i sig en formalisering för hur handläggningen vid genomgången av ansökan ska gå till. Granskningen sker utifrån denna mall och om inga avvikelser noteras ges bifall till det ansökta bidraget. I samband med handläggningen av ansökan granskas bl.a. att verksamhetsberättelse, årsbokslut, protokoll samt förteckning av lokalavdelningar inkommit och att dess innehåll överensstämmer med uppgifter i ansökan och med de krav som myndigheten ställer på t.ex. beslut om firmatecknare, revisorers granskning av årsredovisning m.m. Handläggaren gör även en jämförelse av redovisade uppgifter angående antalet medlemmar och verksamma lokalavdelningar i förhållande till redovisade uppgifter från föregående år. Om förändringen är på mer än 25 % ställs en fråga till organisationen om vad differensen kan bero på. De organisationer som har fått påpekande tidigare år får också lämna en redogörelse över utvecklingen av det aktuella området. En kontroll sker också av om verksamhetsberättelsen eller stadgar innehåller uppgifter som tyder på att organisationen och dess lokalavdelningar inte lever upp till förordningens krav t.ex. vad gäller självständighet, demokratisk struktur och verksamhet. Om tveksamheter eller brister finns begärs kompletterande uppgifter från organisationen. Dessa kan vara såväl muntliga som krav på kompletterande dokument. Granskningen av

ansökningshandlingar medför ofta att organisationerna måste lämna kompletterande uppgifter till Ungdomsstyrelsen.

Efter dessa kontroller har handläggaren en övergripande genomgång av varje enskild ansökan tillsammans med överordnad chef. Vid dessa genomgångar diskuteras bl.a. om ungdomsorganisationen uppfyller kraven för att erhålla bidragen eller inte. I år har också arbetsmöten hållits där samtliga involverade i handläggningen av statsbidragen har deltagit. Vid dessa möten har en genomgång skett av ansökningar och bedömningar av principfrågor har gjorts.

En formell dragning sker slutligen inför GD innan beslut ska fattas i myndighetens styrelse. Inför styrelsens beslut om strukturbidragen lämnar handläggarna för bidragsansökningarna ett pm innehållande samtliga organisationer som ansökt om bidrag. Av pm framgår såväl de organisationer som rekommenderas bidrag som de vilka föreslås få avslag. Motiven till avslaget framgår också av dokumentet. Styrelsen erhåller detta pm ca en vecka före tidpunkten för styrelsebeslutet.

Det första styrelsemötet hålls i nov/dec där myndigheten, efter föredragning av handläggaren för statsbidrag, fattar beslut om vilka organisationer som beviljas strukturbidrag. I mitten av december har styrelsen haft ett andra möte för att besluta om fastställelse av strukturbidraget som sedan ska utbetalas den 1 januari. Med hänsyn till den korta handläggningstiden från det att ansökan inkommer till styrelsebeslutet så innebär detta att granskningen av ansökningshandlingarna sker under stark tidspress.

Riksrevisionens granskningar 2005 av Ungdomsstyrelsens kontroller i bidragsrutinen

Under 2005 har Ungdomsstyrelsens rutin för statsbidrag till ungdomsorganisationer granskats av såväl Funktionen för bolag och särskild granskning som av den Årliga revisionen.

Funktionen för bolag och särskild granskning konstaterade följande i sin rapport (Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?), Dnr 31-2005-0316, 2005-11-03) vad gäller Ungdomsstyrelsens kontrollarbete:

”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." Vidare framgick av granskningen att "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 allvarligare 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."

Den Årliga revisionen genomförde dels en granskning i juni av 15 ungdomsorganisationer som 2004 beviljades strukturbidrag, vilka sedan utbetalades under 2005 och dels en uppföljning under hösten avseende sju stycken av dessa organisationer, där rutinen avseende inkomna ansökningar för bidragsåret 2006 granskades.

I den granskning som genomfördes i juni konstaterades att i 9 fall av 15 har organisationen ombetts att komplettera sina ansökningshandlingar. I ett fall har muntlig information accepterats som komplettering. Därutöver har myndigheten i ett fall godkänt ansökan för 2005 trots att organisationens revisor inte har kunnat genomföra en komplett granskning pga att ett centralt medlemsregister har saknats och att den centrala organisationen inte har haft tillgång till respektive lokalavdelnings medlemsregister. Ungdomsstyrelsen har dock godkänt ansökan med förbehållet att organisationen bör ha rättat till sina brister till nästa år så att de uppfyller alla kriterier. Vidare angavs att Ungdomsstyrelsen kommer att granska organisationen vidare i den fördjupade prövningen 2005. Den omfattande kommunikationen med organisationerna och deras revisorer pga de ofullständiga eller oklara uppgifterna i ansökan tar mycket tid i anspråk. Detta innebär i sin tur att handläggningen försenas och att tidspressen på handläggarna ökar ytterligare. Även den Årliga revisionen kunde konstatera att någon löpande kontroll under året av beviljade bidrag inte sker. Har väl bidraget beviljats har samtliga kontroller genomförts för detta år. Omprövning av beslutade bidrag har mestadels skett vid indikationer

om felaktigheter via massmedia eller från organisationen själv. Vidare framgick inte tydligt av dokumentationen till respektive bidragsärende vilka kontroller som genomförts av de specificerade handlingarna till ansökningsblanketten.

I den granskning som genomfördes under hösten kunde konstateras att Ungdomsstyrelsen redan under detta år har genomfört förändringar i rutinen. Numera sker granskningen av bidragsärenden utifrån en formell checklista. Handläggaren går igenom samtliga inkomna handlingar från ungdomsorganisationen och dokumenterar i checklistan steg för steg hur granskningen av handlingarna faller ut. Om kompletteringar krävs eller iakttagelser/brister noteras så dokumenteras detta. Genom checklistan garanteras att handläggningen sker på ett likartat sätt mellan handläggarna.

I avsikt att förhindra bidragsfusk har Ungdomsstyrelsen redan under 2005 infört striktare granskning av revisionsrapporterna för de bidrag som skulle beslutas 2005 men avsåg bidragsåret 2006. Detta har i sin tur inneburit att myndigheten höjt kraven på revisionsrapporterna. Revisorerna har i många fall ombetts att komplettera sin rapport med uppgifter som tydligt anger hur uppgifterna granskats inom ungdomsorganisationen och vilka iakttagelser revisorn gjort i sin granskning. Utifrån detta kan myndigheten utläsa om revisorn tagit erforderliga stickprov på medlemmar och lokalföreningar på ett tillförlitligt sätt samt att rätt underlag (register) varit föremål för stickprovsgranskningen enligt Ungdomsstyrelsens praxis. Härigenom har kvalitén i underlagen som inkommer till Ungdomsstyrelsen förbättrats och möjligheten till utökad kontroll och ifrågasättande av underlagen har förbättrats. Detta ökar också förutsättningarna för att beslut om bidrag fattas på korrektare grunder. Utöver mer ingående kontroller av uppgifterna i ansökningshandlingarna så har myndigheten även tilldelat mer resurser för att kunna genomföra djupare analyser av handlingarna. Under hösten har ca 4 årsarbetskrafter arbetat med handläggningen av statsbidragen. Detta att jämföra med 1,5 årsarbetskrafter för 2004. En översyn av bidragsrutinen har också skett utifrån en riskanalys. Översynen har inneburit att en person har genomfört en fördjupad granskning av ett urval av bidragsansökningar utifrån riskanalysen. Denna fördjupade granskning innebar att ansökningar som redan granskats av en handläggare även granskades av annan person. Detta har stärkt den interna kontrollen i bidragsverksamheten. Ungdomsstyrelsen har också med hjälp av konsult granskat inkomna revisionsrapporter för bidrag avseende 2005. Myndigheten avser också att utveckla dokumenterade rutiner för särskilda granskningar vid misstanke om felaktiga uppgifter. Som ett resultat av den skärpta kontrollen av ansökningshandlingarna har sju organisationer som sökt strukturbidrag fått avslag på sina ansökningar

med hänvisning till brister i underlaget. Vidare har 15 organisationer fått ett reducerat strukturbidrag då myndigheten reviderat antalet bidragsgrundande medlemmar eller lokalavdelningar utifrån bristande underlag. De skärpta kraven har också inneburit att en organisation har återkallat sin ansökan och återbetalat samtliga medel innan Ungdomsstyrelsen ställde krav på återbetalning.

Av Ungdomsstyrelsen vidtagna och planerade åtgärder avseende rutinen för statsbidrag till ungdomsorganisationer

Ungdomsstyrelsen har i sitt uppdrag till regeringen 2005 (2005:7, 2005-11-10) redovisat ett antal förslag till förändringar som påtagligt kommer att stärka den interna kontrollen i bidragsrutinen. Vissa av åtgärderna har redan börjat tillämpas under 2005 (se avsnittet Riksrevisionens granskningar under 2005 av Ungdomsstyrelsens bidragsrutin). Förslag till förändringar som Ungdomsstyrelsen har befogenhet att besluta om och som framgår av uppdraget är i korthet följande:

* Förändring av föreskrifter som avser; ny tid för ansökan 1 september (tidigare 1 oktober), Organisationens ansvar och interna kontroll (ökade krav), bidragsgrundande medlemmar och lokalavdelningar förtydligas, specificerade krav på medlemsförteckning och verksamhetsredovisning för lokalavdelning (kraven tydliggörs och skärps), dispensansökan (kraven tydliggörs)

Denna förändring i föreskrifterna beslutades av styrelsen den 16 december 2005. Därmed upphör Ungdomsstyrelsens nuvarande föreskrifter (SKOLFS 2001:32) om statsbidrag till ungdomsorganisationernas verksamhet. De nya föreskrifterna börjar tillämpas första gången i fråga om statsbidrag för bidragsåret 2007. Genom att tidigare lägga ansökningstiden en månad bidrar detta till att mer tid erhålls för kvalitativ handläggning av bidragsansökningar.

* Förändringar av allmänna råd; de allmänna råden ges juridisk status, de allmänna råden riktas till organisationen inte till revisorn, organisationernas interna kontrollsystem ska bedömas, granskningen ska fokuseras på medlemsuppgifter och lokalavdelningar, hur granskningen har genomförts ska redovisas, kraven på stickprov ska tydliggöras och det totala antalet medlemmar ska kontrolleras.

Förslag till revidering av de allmänna råden till organisationernas revisorer beslutades vid styrelsemötet 2006-01-19. Även de allmänna råden kommer att börja tillämpas 2006 vad avser beviljade bidrag för bidragsåret 2007.

* Förändring av ansökningsblankett; krav på uppgift om antal medlemmar per lokalavdelning, aktiv ansökan om Svenska Spelmedel.

* Förändringar av administrativa rutiner; rutiner för granskning och handläggning (infört 2005 för bidrag 2006), stickprovskontroller av utvalda organisationer (infört 2005 för bidrag 2006), dokumentation och kommunikation av praxisutveckling (avser att införas under 2006), ökade insatser för uppföljning och utvärdering av bidragssystemets effekter (ej planlagt), revisorns granskning av medlen från AB Svenska Spel.

* Omtolkning av gällande praxis; de särskilda kraven inom etablerings- och utvecklingsstöd bör tas bort, särskilda skäl för särskilt bidrag, reviderad grund för granskning av demokratisk verksamhet, varje medlem bidragsgrundande en gång per organisation, ökad regressivitet i beräkningsmodellen för bidragsfördelning.

Utöver förslag till förändringar som ligger inom Ungdomsstyrelsens handlingsutrymme föreslås i redovisningen till regeringen åtgärder som ligger inom regeringens och riksdagens mandat. Införandet av sådana åtgärder ligger på framtiden. Beslut som krävs från regeringen kan implementeras tidigast 2007.

Under 2005 har ett arbete pågått med att precisera hur syftet med bidragen ska tolkas. Vidare har Ungdomsstyrelsen under 2005 genomfört den fördjupade prövningen i förhållande till målen som ska ske vart tredje år.

Sammanfattande bedömning

Riksrevisionens samlade bedömning är att det har förekommit brister i kontrollerna avseende ansökningshandlingarna från ungdomsorganisationerna. Iakttagna brister avser främst kontrollen av riktigheten i det underlag som erhållits från organisationernas revisorer. I och med den rådande tolkningen av regeringsformens 2 kap 2 § har revisorernas granskning och intygande av lämnade handlingar varit en garanti för att organisationernas lämnade uppgifter varit korrekta. Då det under våren 2005 framkommit att detta bestyrkande inte i alla avseenden varit tillfredsställande är det av väsentlig betydelse att förutsättningarna för denna kontroll stärks. Ungdomsstyrelsens kontroller har gällt antingen formalia eller relativt ytliga kontroller vid uppenbara indikationer på att vissa villkor inte uppfyllts. Endast i de fall misstanke om fusk funnits har djupare kontroller skett. En stark tidspress i bidragsrutinen har varit en bidragande orsak till att det inte funnits tid att generellt genomföra någon djupare kontroll. Genomförda

kontroller har inte heller dokumenterats på ett tydligt sätt. Vidare har inte Ungdomsstyrelsen påpekanden om brister i underlaget tidigare föranlett några större effekter för den aktuella organisationen. Organisationen har erhållit bidrag men i annan bidragsnivå och med förbehållet att iakttaga brister måste åtgärdas inför nästkommande bidragsår. Som tidigare nämnts har Ungdomsstyrelsen skärpt kraven och granskningsinsatsen under hösten 2005, vilket har föranlett att fler organisationer inte har beviljats bidrag eller att de erhållit reducerade strukturbidrag.

Rekommendation

Riksrevisionen anser att det ur internkontrollsynpunkt är väsentligt att Ungdomsstyrelsen har de resurser och bygger upp en rutin som fordras för att i högre utsträckning än idag, fånga upp de felaktigheter och brister som finns i ansökningsunderlagen. Det är även viktigt att de kontroller som genomförs av handläggarna dokumenteras. I de fall organisationen inte uppfyller kraven för bidrag bör Ungdomsstyrelsen kunna utnyttja möjligheten att inget bidrag utbetalas förrän förutsättningarna är uppfyllda.

Riksrevisionens bedömning är dock att den interna kontrollen har förbättrats under hösten 2005 genom att Ungdomsstyrelsen har avsatt ökade resurser för handläggningen och genomfört utökade granskningar av revisionsrapporterna med begäran om kompletterande utlåtanden från samtliga revisorer vid organisationerna. Genom en ökad fokusering på hur revisorn verifierat antal medlemmar och lokalföreningar erhåller Ungdomsstyrelsen ett förbättrat underlag för besluten av bidragen. Bedömningen är att tillförlitligheten i beslutsunderlagen från ungdomsorganisationerna har ökat genom de åtgärder som vidtagits under hösten 2005.

Sammantaget ser Riksrevisionen det som angeläget att Ungdomsstyrelsen fortsätter det arbete som påbörjats med att stärka den interna kontrollen i bidragsrutinen. Riksrevisionen avser att följa detta arbete under 2006.

Uppföljning av bidragsrutinen

En effektiv uppföljning förutsätter att det finns rutiner för att brister i den interna styrningen och kontrollen rapporteras till ledningen så att åtgärder kan vidtas. Risksituationen måste löpande omprövas och en anpassning av kontrollstrukturen bör ske till nya förutsättningar.

Tidigare år har det inte skett någon löpande uppföljning av den interna kontrollen och en omprövning av risksituationen i bidragsrutinen. I och med att förordning (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer trädde i kraft den 1 januari 2002 och började tillämpas på statsbidrag from bidragsåret 2004, skedde förändringar i kriterierna för beräkning av bidragen. Detta kan anses vara en riskhöjande faktor i bidragsrutinen, vilken borde ha analyserats och åtgärder vidtagits för att minska risken för felaktigheter.

Efter årets uppmärksamhet kring misstankar om bidragsfusk har Ungdomsstyrelsen genomfört en riskanalys av bidragsrutinen, en grundlig genomgång av inkomna ansökningshandlingar utöver den ordinarie bidragsrutinen har genomförts och förändringar har eller kommer att ske i rutinen som avser att stärka den interna styrningen och kontrollen. I styrelsen har under året behandlats medias uppmärksamhet kring statsbidragshanteringen, analys av myndighetens möjlighet till kontroll av statsbidrag samt vilka insatser myndigheten har vidtagit.

Rekommendation

Ungdomsstyrelsen rekommenderas att införa en rutin där en löpande uppföljning sker av den interna kontrollen i bidragsrutinen. Denna uppföljning kan ske genom olika typer av punktinsatser från ledningens sida i form av verksamhetsuppföljningar, internutredningar och att utifrån en riskanalys genomföra en årlig fördjupad granskning av inkomna ansökningar. Vidare rekommenderas Ungdomsstyrelsen att utvärdera de förändringar som genomförts under 2005 eller som kommer att genomföras under 2006. Uppföljning och utvärdering av rutinen bör presenteras för styrelsen.