

Kommittédirektiv



Utredning om vissa frågor om bidrag till ungdomsorganisationer m.m.

Dir.
2008:35

Beslut vid regeringssammanträde den 27 mars 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska se över statsbidraget som lämnas till ungdomsorganisationer med stöd av förordningen (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer. Syftet med översynen är att analysera delar av det nuvarande bidragssystemet och lämna ändringsförslag utifrån vissa frågeställningar.

Utredaren ska

- undersöka i vilken utsträckning målen för statsbidraget enligt förordningen om statsbidrag till ungdomsorganisationer beaktas vid bedömningen av en enskild organisations rätt till bidrag,
- överväga för- och nackdelar med att i ökad utsträckning låta målen för statsbidraget styra bidragsgivningen samt möjliga tillvägagångssätt för att effekterna av bidragsgivningen ska bidra till att målen för statsbidraget uppfylls,
- undersöka om det är möjligt att inom ramen för statsbidraget till ungdomsorganisationerna öka andelen villkorlösa bidrag, minska antalet villkor för bidragen eller revidera de villkor som ställs på de bidragssökande ungdomsorganisationerna,
- analysera i vilken utsträckning kontroller av organisationers medlemsantal och andra uppgifter som har betydelse för rätten att uppbära bidrag är förenliga

med regeringsformens bestämmelser om åsiktsfrihet och föreningsfrihet,

- bedöma om de kontroller som är möjliga att utföra, med hänsyn till regeringsformens bestämmelser, är tillfredsställande för att kontrollera riktigheten i de uppgifter som en organisation har lämnat,
- om utredaren finner att författningsändringar behövs för att ett tillfredsställande sekretesskydd av integritetskänsliga uppgifter upprätthålls, lämna förslag på sådana ändringar,
- analysera hur kontroller av organisationers medlemsantal förhåller sig till personuppgiftslagens (1998:204) bestämmelser,
- föreslå vilken reglering som bör gälla för bidrag som betalas ut genom överskottet från AB Svenska Spel,
- föreslå fördelningskriterier för stöd som ges genom överskottet från AB Svenska Spel,
- föreslå en modell för att säkerställa att överskottet från AB Svenska Spel kommer ungdomsorganisationernas lokala verksamheter till del,
- se över om Ungdomsstyrelsens kontroll och uppföljning av statsbidraget till ungdomsorganisationer är upplagd och genomförd på ett sätt som möjliggör att de uppgifter som är avgörande för utbetalning av bidraget kan kontrolleras på ett godtagbart sätt,
- lämna förslag till hur bidragsreglerna ska utformas för att formalisera ansökningsförfarandet och Ungdomsstyrelsens granskning av organisationernas bidragsansökningar och på så sätt tillgodose rimliga krav på likvärdighet och förutsebarhet i bidragsgivningen,
- kartlägga om det finns några faktiska och rättsliga problem för en underårig att ingå i en ideell föreningsstyrelse.

Utredaren ska vidare överväga en eventuellt förändrad framtida inriktning av stödet till ungdomsorganisationerna genom att

- se över behovet av att införa särskilda regler för de nationella minoriteternas ungdomsorganisationer och för andra ungdomsorganisationer som är bildade på etnisk grund,
- pröva för- och nackdelar med att införa ett system som innebär att bidrag till de politiska ungdomsförbunden regleras i annan ordning inom bidragsgivningen till ungdomsorganisationerna och att stöd ges baserat på antalet mandat i riksdagen för moderpartierna, ett så kallat mandatbaserat stöd,
- se över frågan om generationsövergripande verksamhet i statsbidraget till ungdomsorganisationer,
- pröva för- och nackdelar med att införa ett system som innebär att ungdomsorganisationerna själva, genom lämplig organisation, fördelar statsbidraget till ungdomsorganisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2009.

Bakgrund

Regeringen anser att det finns anledning att ge en utredare i uppdrag att se över vissa frågor som rör statsbidraget och fördelningen av medel från AB Svenska Spel till ungdomsorganisationer. Utredaren ska i sitt arbete bland annat beakta de behov och brister i bidragssystemet som behandlas i Ungdomsstyrelsens rapport (Statsbidrag till ungdomsorganisationer – en översyn och konsekvensanalys av förändrade regler – Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:7), Riksrevisionens granskning av statsbidraget till ungdomsorganisationerna (RiR 2005:16 – Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?) och Riksrevisionens styrelses framställning till riksdagen (2005/06:RRS15) angående statsbidrag till ungdomsorganisationer. Därutöver finns ett antal frågor knutna till statsbidraget till ungdomsorganisationer som regeringen anser att det finns ett behov av att utreda.

Utgångspunkter

En utgångspunkt för utredningen är att reglerna för statsbidraget till ungdomsorganisationer ska präglas av förutsebarhet och tydlighet. Medlen ska fördelas på ett så rättvist sätt som möjligt och tillförlitligheten och kvaliteten i bidragsgivningen ska vara hög. Strävan efter ökad tillförlitlighet måste dock vägas mot den administrativa börda som kan uppkomma i ungdomsorganisationerna och inkräkta på deras verksamheter.

Uppdraget

Målen betydelse för bidragsgivningen

Utredaren ska undersöka i vilken utsträckning målen för statsbidraget enligt förordningen (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer beaktas vid bedömningen av en enskild organisations rätt till bidrag. Utredaren ska vidare överväga för- och nackdelar med att i ökad utsträckning låta målen för statsbidraget styra bidragsgivningen samt överväga möjliga tillvägagångssätt för att effekterna av bidragsgivningen ska bidra till att målen för statsbidraget uppfylls. Utredaren får, om så bedöms lämpligt, föreslå ändringar när det gäller målen för statsbidraget.

Sedan 1994 ska statsbidraget till ungdomsorganisationer vara målrelaterat. Riksdagen har uttalat att bidragsgivningen ska relateras till de fem målen för statsbidraget: att främja demokratisk fostran genom barns och ungdomars engagemang i föreningslivet, att främja jämlikhet mellan olika ungdomsgrupper, att främja jämställdhet mellan könen, att medverka till en meningsfull fritid för barn och ungdomar och att engagera fler ungdomar i föreningslivet.

För att målen ska uppnås ska en prövning ske av organisationernas verksamhet i förhållande till målen. Utifrån den granskning som Riksrevisionen har genomfört bedömer man att ett villkor för rätten till statsbidrag är att organisationerna uppfyller de mål som riksdagen fastställt för

bidraget. Riksrevisionens granskning har dock visat att organisationerna inte prövas i förhållande till detta villkor.

Riksrevisionen har i stället funnit att rätten till statsbidrag enbart prövas utifrån variabler som i stort sett saknar koppling till syftet med bidraget. Detta överensstämmer enligt Riksrevisionen inte med vad riksdagen har angett, det vill säga att uppfyllelse av målen ska utgöra villkor för rätten till bidrag. Någon prövning av rätten till bidrag utifrån måluppfyllelsen görs enligt Riksrevisionen alltså inte i dag.

Möjligheten att minska antalet villkor för statsbidrag

Utredaren ska undersöka om det är möjligt att inom ramen för statsbidraget till ungdomsorganisationerna öka andelen villkorslösa bidrag, minska antalet villkor för bidragen eller revidera de villkor som ställs.

Utredaren ska undersöka vilka typer av villkor som ställs på de statsbidragstagande ungdomsorganisationerna och analysera vilka effekter dessa villkor får för ungas organisering. Analysen ska särskilt beakta villkorens eventuella effekter för organisationernas självständighet och oberoende. Utredaren ska, mot bakgrund av analysen, undersöka om det är möjligt att öka andelen villkorslösa statsbidrag, minska antalet villkor för statsbidragen eller revidera de villkor som ställs för att bland annat finna en bättre avvägning mellan statens behov av kontroll och föreningarnas behov av integritet och självständighet. I detta ingår att bedöma vilka konsekvenser dessa åtgärder kan få samt att föreslå hur statens behov av kontroll ska tillgodoses.

Regeringsformens regler i förhållande till Ungdomsstyrelsens kontroll

Utredaren ska analysera i vilken utsträckning kontroller av organisationers medlemsantal och andra uppgifter som har betydelse för rätten att uppbära bidrag är förenliga med

regeringsformens bestämmelser om åsiktsfrihet och föreningsfrihet. Utredaren ska vidare bedöma om de kontroller som är möjliga att utföra med hänsyn till regeringens bestämmelser är tillfredsställande för att kontrollera riktigheten i de uppgifter som organisationen har lämnat. Om utredaren finner att författningsändringar behövs för att upprätthålla ett tillfredsställande sekretesskydd av integritetskänsliga uppgifter ska utredaren lämna förslag på sådana ändringar.

Det har hävdats att regeringens bestämmelser om åsiktsfrihet och föreningsfrihet lägger hinder i vägen för en kontroll av antalet medlemmar i ungdomsorganisationer. Som skäl för detta har hänvisats till ett JO-yttrande från 1973, i vilket sägs att den enda av de då föreslagna metoderna för kontroll som bedöms kunna gå helt fri från kritik är att kontrollen sker med hjälp av organisationens revisorer. Detta yttrande är grunden för det kontrollsystem som finns i dag.

Riksrevisionen har i samband med sin granskning, RiR 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?, gjort en rättslig analys av om regeringens verkliga lägger avgörande hinder i vägen för kontroll av antalet medlemmar i ungdomsorganisationer. Riksrevisionens bedömning är att det är ytterst tveksamt om bestämmelserna om åsiktsfrihet i regeringens formen utgör något verkligt hinder för att kontrollera uppgifter om medlemsantal. Samtidigt framhålls att det är oklart om och i så fall hur föreningsfriheten skulle påverkas av en sådan kontroll.

I samband med Ungdomsstyrelsens rapport, Statsbidrag till ungdomsorganisationer – en översyn och konsekvensanalys av förändrade regler, redovisades resultatet av ett konsultuppdrag som myndigheten gett till en extern jurist att granska frågan om myndigheter, som en del av kontrollen av ansökningshandlingar, har rätt att begära in underlag som innehåller medlemsuppgifter. Slutsatsen blev att det inte strider mot 2 kap. 2 § regeringens formen att för Ungdomsstyrelsens del avkräva organisationerna uppgifter om medlemmarna i sådan utsträckning att innehållet i en bidragsansökan kan kontrolleras på ett tillfredsställande sätt. Ungdomsstyrelsens konsult konstaterar dock att detta leder till en annan frågeställning om

krav på en sådan öppenhet från organisationernas sida gentemot en statlig myndighet skulle inverka negativt på viljan att ansluta sig till vissa organisationer och detta i sådan grad att människors grundlagsskyddade frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften, föreningsfriheten, skulle kunna anses kränkt.

Personuppgiftslagens bestämmelser

Utredaren ska analysera hur ett krav på redovisning av medlemsantal i en organisation, dels till det allmänna, dels till en revisor, förhåller sig till de regler om att behandla känsliga personuppgifter, bland annat uppgifter om politisk åskådning och religiös eller filosofisk övertygelse, som finns i personuppgiftslagen (1998:204 PUL).

Syftet med PUL är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. PUL reglerar behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad eller annan behandling av personuppgifter om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Då det kan förutsättas att flera av organisationerna som söker bidrag hos Ungdomsstyrelsen har ADB-baserade medlemsförteckningar ska utredaren analysera hur ett krav på redovisning av medlemsantalet i en organisation förhåller sig till de regler om att behandla känsliga personuppgifter som finns i PUL.

Regleringen av medel från AB Svenska Spel

Utredaren ska föreslå vilken reglering som bör gälla för bidrag som betalas ut genom överskottet från AB Svenska Spel. Utredaren ska vidare föreslå fördelningskriterier för stöd som ges genom överskottet från AB Svenska Spel och föreslå en

modell för att säkerställa att överskottet kommer ungdomsorganisationernas lokala verksamheter till del.

I samband med att den nu gällande lotterilagen (1994:100) trädde i kraft 1995 beslutade riksdagen om en ny typ av spelautomat i Sverige, den s.k. värdeautomaten, som skulle användas för spel i samband med restaurangverksamhet. AB Svenska Spel fick koncession på att bedriva värdeautomatspelet och överskottet från värdeautomaterna skulle tillfalla det lokala föreningslivets barn- och ungdomsverksamheter. Av överskottet skulle 20 procent tillfalla ungdomsorganisationerna och resterande 80 procent idrottsrörelsens lokala barn- och ungdomsverksamhet. År 1998 genererades för första gången ett sådant överskott och Ungdomsstyrelsen fick under 1999 del av överskottet med 9,3 miljoner kronor att fördela till ungdomsorganisationernas lokala verksamheter.

Från och med 2004 ersattes detta system med ett system för vinstdelning i förhållande till AB Svenska Spels totala vinst. Efter avdrag för ett grundbelopp som tillfaller staten öronmärks resterande överskott med 19 procent till ungdomsorganisationerna och 81 procent till idrotten. Medlen utbetalas till Riksidrottsförbundet och Ungdomsstyrelsen som fördelar överskottet enligt de riktlinjer som regeringen årligen beslutar.

Riksrevisionen anger i sin granskning tre problem med att ungdomsorganisationerna får bidrag som finansieras vid sidan av statsbudgeten. För det första är det oklart om de regler som gäller fördelningen av statsbidragen även gäller för överskottet från AB Svenska Spel. För det andra innebär kopplingen till AB Svenska Spels lönsamhet viss osäkerhet när det gäller framtida finansiering. För det tredje innebär tudelningen av finansieringen att förutsättningarna för att göra en samlad budgetprövning av stödet till ungdomsorganisationerna försvagas. Mot denna bakgrund lämnade Riksrevisionens styrelse en framställning (2005/06:RRS15) till riksdagen där styrelsen föreslår att regeringen ser över sättet att finansiera statsbidraget till ungdomsorganisationerna. Kulturutskottet har behandlat och avstyrkt denna framställning (bet. 2005/06:KrU22) med hänvisning till att regeringen inom kort kommer att uppdra åt en

sakkunnig att utreda frågan om fördelning av medel från AB Svenska Spel.

Ungdomsstyrelsens kontroll och uppföljning

Utredaren ska se över om Ungdomsstyrelsens kontroll och uppföljning av statsbidraget till ungdomsorganisationer är upplagd och genomförd på ett sätt som möjliggör att de uppgifter som är avgörande för utbetalning av bidraget kan kontrolleras på ett godtagbart sätt. Utredaren ska vidare lämna förslag till hur bidragsreglerna ska utformas för att formalisera ansökningsförfarandet och Ungdomsstyrelsens granskning av organisationernas bidragsansökningar och på så sätt tillgodose rimliga krav på likvärdighet och förutsebarhet i bidragsgivningen.

I Riksrevisionens granskning av statsbidragen till ungdomsorganisationer och i den årliga revisionen av Ungdomsstyrelsen räkenskapsåret 2005, har Riksrevisionen framfört kritik bland annat när det gäller myndighetens handläggning och kontroll av beslut om statsbidrag till ungdomsorganisationer. Sedan hösten 2005 har Ungdomsstyrelsen genomfört ett omfattande förändringsarbete när det gäller handläggning av statsbidrag till ungdomsorganisationer. Utredaren ska därför analysera om Ungdomsstyrelsens reformarbete är tillräckligt i förhållande till den kritik som framförts av Riksrevisionen och, om det fortfarande finns brister i handläggningsrutinen, föreslå vilka åtgärder som ska vidtas för att avhjälpa dessa brister. Utredaren bör granska hur myndigheten analyserar vilka risker för fel i handläggning och beslut som finns och vilka kontroller myndigheten faktiskt genomför och i vilken omfattning.

Underåriga i ideell förenings styrelse

En kartläggning har nyligen genomförts av ideella föreningars rättsliga villkor (dnr IJ2007/209/D). En av huvudprinciperna för

inriktningen på statsbidraget till ungdomsorganisationer har varit att ge stöd till organisationer där barn och unga själva styr verksamheten. Denna intention kan enligt Ungdomsstyrelsens tolkning i många fall strida mot regler om underårigas möjlighet att ingå i ideella föreningars styrelser. Därtill finns det enligt Ungdomsstyrelsen indikationer på att Skatteverket och enskilda skattekontor har utvecklat en restriktiv praxis när det gäller att tilldela ideella föreningar där underåriga ingår i styrelsen organisationsnummer. Flera lokalföreningar inom de organisationer som får statsbidrag har enligt uppgifter från Ungdomsstyrelsen nekats organisationsnummer med hänvisning till detta.

För den framtida utvecklingen av statsbidraget till ungdomsorganisationer är det därför väsentligt att få klarhet i om det finns några faktiska och rättsliga problem när det gäller underårigas möjlighet att ingå i ideella föreningars styrelser.

Stöd till nationella minoriteter, ungdomsorganisationer bildade på etnisk grund, de politiska ungdomsförbunden, generationsövergripande verksamhet och ansvar för fördelningen av statsbidraget

Statsbidrag till ungdomsorganisationer för nationella minoriteter i Sverige ges i dag i form av särskilt bidrag, då de på grund av sin begränsade rekryteringsbas inte uppfyller de krav på lägsta medlemsantal som uppställs för statsbidraget.

I december 1999 antog riksdagen regeringens proposition Nationella minoriteter i Sverige (prop. 1998/99:143, bet. 1999/2000:KU6, rskr. 1999/2000:69). De nationella minoriteterna samer, som dessutom är ett urfolk, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar har funnits i Sverige under mycket lång tid och omfattas av den svenska minoritets- och samepolitiken. Propositionen tydliggör att det, för att målet med minoritetspolitiken ska kunna förverkligas, krävs att samtliga nationella minoriteters behov och intressen beaktas i alla delar av landet och på alla nivåer i samhället. Eftersom Sverige som stat åtagit sig att aktivt främja bevarandet av de nationella minoriteternas språk och kulturer finns det, förutom de

generella målen för stöd till ungdomsförbund, ett särskilt behov att stödja ungdomsförbundens arbete för att stärka barn och ungdomars möjlighet att tillägna sig sitt nationella minoritetsspråk och sin kulturella identitet.

Mot bakgrund av att de nationella minoriteternas ungdomsorganisationer har en begränsad rekryteringsbas och att det finns en särskild minoritetspolitik som betonar de nationella minoriteternas särställning i samhället, finns det anledning att se över behovet av att införa ett system som innebär att de nationella minoriteternas ungdomsorganisationer omfattas av särskilda regler i statsbidragssystemet för ungdomsorganisationer. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att kräva att ungdomsorganisationer som riktar sig till de nationella minoriteterna ska uppfylla de krav som ställs på övriga ungdomsorganisationer vad avser antalet ungdomsmedlemmar och den geografiska spridningen.

Även andra ungdomsorganisationer som är bildade på etnisk grund kan ha en begränsad rekryteringsbas avseende antalet medlemmar och geografisk spridning. Det kan till exempel röra sig om organisationer som särskilt riktar sig till invandrare eller som bedriver verksamhet på andra språk än svenska eller de nationella minoritetsspråken. Behovet av särskilda regler för sådana organisationer bör också övervägas.

Ungdomsstyrelsen har i sin rapport Statsbidrag till ungdomsorganisationer – en översyn och konsekvensanalys av förändrade regler analyserat om de politiska ungdomsförbunden ska ha en särställning inom bidragsgivningen till nationella ungdomsorganisationer och få stöd baserat på andra kriterier än övriga organisationer. Frågan har även väckts bland annat genom interpellationer i riksdagen och förekommit som krav från några av de politiska ungdomsförbunden.

Synpunkter har vidare framförts om att Sverige är ett ålders-segregerat land. Kritik har väckts mot att statligt stöd till ungdomsverksamhet i ideella föreningar går till föreningar och organisationer där minst 60 procent av medlemmarna är mellan 7 och 25 år. Enligt kritikerna kan detta motverka möten och umgänge över generationsgränserna och begränsa möjligheterna till generationsövergripande verksamhet.

Tidigare har förslag förts fram att ungdomsorganisationerna själva kan ta över uppgiften att fördela statsbidraget till ungdomsorganisationerna. Som förebild för ett sådant system kan nämnas bland annat bidragen till Riksidrottsförbundet.

Utredaren ska mot denna bakgrund pröva för- och nackdelar med att införa ett system som innebär att bidrag till de politiska ungdomsförbunden regleras i annan ordning inom bidragsgivningen till ungdomsorganisationerna och att stöd ges baserat på antalet mandat i riksdagen för moderpartierna, ett så kallat mandatbaserat stöd. Utredaren ska vidare se över frågan om generationsövergripande verksamhet i statsbidraget till ungdomsorganisationer. Avslutningsvis ska utredaren pröva för- och nackdelar med att införa ett system som innebär att ungdomsorganisationerna själva, genom lämplig organisation, fördelar statsbidraget till ungdomsorganisationer och, om utredaren så finner nödvändigt, lämna författningsförslag till en sådan ordning.

Arbetsmetod och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetet samråda med Ungdomsstyrelsen och Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU), företrädare för Sveriges fem nationella minoriteter, pågående utredningar som har relevans för utredningsuppdraget, såsom En stärkt och moderniserad spelreglering (dir. 2007:79) samt övriga berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som kan bli följden av utredarens ställningstaganden samt redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Dessutom ska en analys av förslagen göras ur ett jämställdhetsperspektiv. I uppdraget ingår inte att föreslå ändringar av grundlag. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2009.

(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)