

Fritid på egna villkor

*Betänkande av Utredningen om vissa frågor om
bidrag till ungdomsorganisationer m.m.*

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:29

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23176-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Nyamko Sabuni

Regeringen beslutade den 27 mars 2008 att bemyndiga statsrådet Nyamko Sabuni att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor angående bidrag till ungdomsorganisationer m.m. (dir. 2008:35). Den 26 februari 2009 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv enligt vilket slutdatum för utredningen sattes till den 31 mars 2009.

Med stöd av bemyndigandet förordnades fr.o.m. den 1 april 2008 departementsrådet Ingela Håkansson som särskild utredare och tillika sekreterare. Den 21 maj 2008 förordnades följande personer att ingå som experter i utredningen: departementssekreterare Marie Ericsson, departementssekreterare Michael Haglund, ämnesråd Katrin Hollunger Wågner, departementssekreterare Kenneth Wising samt departementssekreterare Linda Utterberg. Den 24 juni 2008 förordnades professor Thomas Bull till expert. Den 12 februari 2009 entledigades Michael Haglund och i hans ställe förordnades departementssekreterare Gudrun Dahlberg. Utredningens assistent har varit Lena Enstam.

Den 13 januari 2009 förordnades pol. mag. Frida Hansson till sekreterare i utredningen fr.o.m. den 15 januari 2009.

Utredningen om vissa frågor om bidrag till ungdomsorganisationer m.m. överlämnar härmed sitt betänkande *Fritid på egna villkor* (SOU 2009:29). Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i mars 2009

Ingela Håkansson

/Frida Hansson

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	37
1 Inledning	45
1.1 Uppdraget.....	45
1.2 Utredningsarbetet.....	46
1.3 Ungdomar i föreningslivet, LSU och Ungdomsstyrelsen.....	47
1.3.1 Unga i föreningslivet	47
1.3.2 Det handlar om engagemang – LSU:s skuggutredning	49
1.3.3 Ungdomsstyrelsens dubbla roller.....	50
1.4 En ny förordning, men samma bidrag	51
1.5 Betänkandets disposition.....	51
2 Mål och rätten till bidrag	53
2.1 1994 års beslut att målrelatera bidraget	54
2.2 Prövning av rätten till bidrag vid tre olika tillfällen.....	54
2.2.1 Arbetet med att pröva nya organisationer	54
2.2.2 Arbetet med prövningen i samband med de årliga ansökningarna	55
2.2.3 Arbetet med den fördjupade prövningen.....	56

2.3	Det nuvarande bidragssystemet är målrelaterat	56
2.3.1	Främja barns och ungdomars demokratiska fostran	57
2.3.2	Främja Jämställdhet mellan könen och Främja jämlikhet mellan olika ungdomsgrupper	58
2.3.3	Ge barn och ungdomar en meningsfull fritid.....	58
2.3.4	Engagera fler ungdomar i föreningslivet	59
2.4	Prövningen mot målen har påverkat rätten till bidrag	59
2.4.1	Ungdomsstyrelsens prövning mot respektive mål	60
2.4.2	Prövningen av nya organisationer har varit avgörande.....	62
2.4.3	En kvalitativ bedömning har inte kunnat göras	63
2.4.4	Den målrelaterade handläggningen har haft effekt.....	65
2.5	Rätten till bidrag bör ges tydligare koppling till de övergripande målen	66
2.5.1	Synen på relationen mellan staten och de ideella organisationerna	66
2.5.2	Val av bidragsform	67
2.5.3	Bidraget bör vara ett organisationsbidrag.....	68
2.5.4	Ökad koppling till målen genom tydligare villkor.....	71
2.6	En förändrad målformulering.....	72
2.6.1	Syfte och övergripande mål	73
2.6.2	Behovet av en förändrad målformulering	74
2.6.3	Övergripande mål för statsbidraget	75
2.7	Tydligare villkor för rätten till bidrag	77
2.7.1	Definition av en bidragsberättigad organisation	79
2.7.2	Nuvarande bestämmelser i förordningen som definierar en bidragsberättigad organisation	81
2.7.3	Nytt villkor om jämställdhet.....	84
2.8	Förslag angående uppföljning och analys	86
2.8.1	Ungdomsstyrelsen ska redovisa statistik och bedömningar.....	87
2.8.2	Oberoende utvärderingar bör genomföras återkommande.....	89

3	Likvärdighet och förutsebarhet i bidragsgivningen.....	91
3.1	Organisationsbidrag utan nivåindelning.....	92
3.1.1	Nackdelar med nuvarande nivåindelning	93
3.1.2	Krav på geografisk spridning och antal medlemmar.....	94
3.1.3	Effekter av en slopad nivåindelning.....	96
3.1.4	Projektbidrag kan ersätta etableringsbidrag.....	96
3.2	Särskilt bidrag och dispens	97
3.2.1	Dispens enligt nuvarande 10 §.....	98
3.2.2	Särskilt bidrag enligt nuvarande 11 §.....	100
3.3	Lokalavdelning ändras till medlemsförening.....	102
3.4	En individ ska räknas som bidragsgrundande medlem bara en gång.....	103
3.5	Medlemmar på regional nivå	104
4	Särskilda regler för vissa grupper	107
4.1	Olika former av särskilda regler.....	107
4.2	De nationella minoriteternas ungdomsorganisationer	108
4.2.1	De nationella minoriteterna och minoritetspolitiken	109
4.2.2	De nationella minoriteternas organisering.....	109
4.2.3	Särskilda regler ger de nationella minoriteterna samma möjligheter.....	111
4.3	Ungdomsorganisationer bildade på etnisk grund.....	114
4.3.1	Allmänt om organisationer bildade på etnisk grund	114
4.3.2	Särskilda regler är inte nödvändiga	115
4.4	Organisationer som företräder ungdomar med funktionsnedsättning.....	117
4.4.1	Organisationer för ungdomar med funktionsnedsättning	117
4.4.2	Anpassade krav	117

4.5	Politiska ungdomsförbund	119
4.5.1	De politiska partiernas ungdomsförbund.....	119
4.5.2	För- och nackdelar med ett mandatbaserat system	119
4.5.3	Ordinarie bidragsregler bör gälla	121
5	Generationsövergripande verksamhet och organisering ..	123
5.1	Synen på stöd till generationsövergripande verksamhet.....	124
5.1.1	Kritiken mot att generationsövergripande verksamheter inte får del av statsbidraget till ungdomsorganisationer	124
5.1.2	Skäl för att stödet avgränsas till organisationer som i huvudsak organiserar barn- och ungdomar	125
5.2	Synen på generationsövergripande organisering	126
5.2.1	Kritiken mot att generationsövergripande organisationer inte får del av statsbidraget till ungdomsorganisationer	126
5.2.2	Bakgrund	127
5.2.3	Skäl för stöd till självständiga barn- och ungdomsorganisationer	129
6	Ungdomsstyrelsens kontroll av statsbidraget.....	131
6.1	Bidraget till ungdomsorganisationer kontrolleras på ett godtagbart sätt.....	132
6.1.1	Ungdomsstyrelsens rutiner för kontroll av ansökningar om statsbidrag.....	132
6.1.2	Revisorernas kontroll av antal medlemmar och lokalavdelningar	134
6.1.3	Ungdomsstyrelsens handläggning	136
6.1.4	Slutsatser om kontrollen av ansökningarna.....	139
6.2	Ungdomsstyrelsens reformarbete med anledning av Riksrevisionens granskning	140
6.2.1	Rutiner för handläggning	141
6.2.2	Tydligare föreskrifter och dokumentation av praxis.....	141
6.2.3	Revisorernas bestyrkande av medlemsuppgifter.....	142
6.2.4	Tidspress och resursbehov	143
6.2.5	Ungdomsstyrelsens riskanalys	144

6.3	Formaliseringar kan bidra till ökad tillförlitlighet i bidragsgivningen	145
6.3.1	Hänsyn till andra statliga bidrag	145
6.3.2	Krav på att godkänd eller auktoriserad revisor har intygat uppgifter i ansökan	146
6.3.3	Medlemsuppgifter ska avse året före det år då ansökan sker.....	147
6.3.4	Krav på redovisning m.m. enligt nyare förordningar.....	147
6.3.5	Krav på att den sökande organisationen ska föra en central medlemsförteckning.....	150
6.3.6	Vidareutveckling av normsystemet för revisorernas granskning.....	151
6.3.7	Vidareutveckling av Ungdomsstyrelsens handläggning.....	153
7	Bidragskontroll, åsiktsregistrering och föreningsfrihet... 155	
7.1	Regeringsformens reglering	156
7.2	Grundlagsproblematiken.....	157
7.2.1	Kontrollen strider inte mot regeringsformens bestämmelser om åsiktsregistrering och åsiktskontroll	157
7.2.2	Kontrollen strider inte mot regeringsformens bestämmelser om skyddet av föreningsfriheten	158
7.2.3	En effektinriktad tolkning av skyddet av föreningsfriheten	160
7.3	Tidigare diskussion om innebörden av regeringsformens bestämmelser.....	162
7.3.1	Justitieombudsmannens yttrande från 1974	163
7.3.2	Juridiskt ställningstagande i frågan först på senare år	164
7.4	Möjligt att kontrollera – men är det lämpligt?.....	165
7.5	En tillräcklig kontroll	167

8	Behandling av personuppgifter	169
8.1	Personuppgiftslagen.....	169
8.2	Hanteringen av medlemsuppgifter.....	173
8.3	Analys och överväganden	177
8.3.1	Förordningsstöd för viss medlemsregistreringen hos den bidragssökande organisationen och dess lokalavdelningar	178
8.3.2	Förordningsstöd för revisorns medlemskontroll.....	188
8.3.3	Förordningsstöd för Ungdomsstyrelsens granskning och kontroll	191
9	Underåriga i styrelser	195
9.1	Lång tradition av att ungdomar bildar föreningar.....	195
9.2	Faktiska problem.....	196
9.3	Kartläggningen av den rättsliga aspekten.....	198
9.3.1	Underåriga har rättshandlingsförmåga	198
9.3.2	Föreningsfriheten gäller även underåriga	199
9.3.3	En underårig kan företräda föreningen.....	200
9.3.4	Skadeståndslagen tar hänsyn till underårigs ålder	200
9.3.5	Kartläggningens slutsats	201
9.4	Kartläggningens betydelse för organisationer	202
10	Överskottet från AB Svenska Spel	203
10.1	Fördelning av överskottet från AB Svenska Spel ska regleras i förordning.....	204
10.1.1	Hittillsvarande reglering – årliga regeringsbeslut	204
10.1.2	Skäl för att reglera bidragsgivningen i en förordning	205
10.2	Hur överskottet har fördelats och redovisats.....	206
10.2.1	Riksdagsbesluten om bidragets inriktning	206
10.2.2	Nuvarande fördelning och redovisning av bidragen	207
10.2.3	Lokal verksamhet	210

10.3	Regler som bör styra fördelning av överskottet från AB Svenska Spel.....	212
10.3.1	Regler för organisationsbidrag med särskilt ändamål att stärka ungdomsorganisationernas lokala verksamheter	212
10.3.2	Regler för fördelning av projektbidraget.....	216
11	Bidraget fördelas av Ungdomsstyrelsen.....	219
11.1	Andra ideella organisationer fördelar bidrag	219
11.1.1	För- och nackdelar med en korporativ förvaltningslösning	219
11.1.2	Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet fördelar bidrag.....	221
11.1.3	Norska LNU fördelar organisations- och projektstöd.....	222
11.1.4	Skillnader mellan intresseorganisationernas roller ...	223
11.2	Önskemål om att organisationerna själva ska fördela bidraget	224
11.3	Inget enat stöd för en korporativ lösning	225
11.4	Ungdomsstyrelsen bör även i fortsättningen fördela bidraget	226
11.5	Referensgruppen bör utökas med representanter för organisationerna.....	228
12	Konsekvensanalyser.....	231
12.1	Ekonomiska konsekvenser	231
12.2	Konsekvenser för jämställdhet.....	232
12.3	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen.....	233
	Referenser	235

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv (Dir. 2008:35)	241
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv (Dir. 2009:11).....	253
<i>Bilaga 3</i>	Nuvarande förordning om statsbidrag till ungdomsorganisationer (SFS 2001:1060).....	255
<i>Bilaga 4</i>	Statsbidraget 2009 uppdelat efter organisationernas inriktning.....	259
<i>Bilaga 5</i>	Statsbidraget 2009 uppdelat efter bidragsform	265
<i>Bilaga 6</i>	Rättsliga förutsättningar för underåriga att ingå i ideella föreningars styrelser	271

Sammanfattning

Uppdrag och bakgrund

Statsbidraget till ungdomsorganisationer har förhållandevis ofta varit föremål för översyn. Det nuvarande målrelaterade systemet infördes 1994¹ och den nuvarande förordningen (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer beslutades i december 2001 och tillämpades för första gången vid beslut om bidrag för 2004. Då infördes ett nivåindelade bidrag för att underlätta för nya organisationer att beviljas det reguljära bidraget. Redan i regleringsbrevet för 2005 fick Ungdomsstyrelsen regeringens uppdrag att följa upp de nya bestämmelserna. Under 2005 fördes en livlig debatt om statsbidraget till ungdomsorganisationerna med anledning av misstankar om oegentligheter i några av organisationerna. Riksrevisionen genomförde en granskning av bidraget² och Ungdomsstyrelsens uppföljningsuppdrag redovisades som en mycket detaljerad och noggrann genomgång av alla aspekter av bidragssystemet³. Riksrevisionens styrelse gjorde också en framställning till riksdagen angående statsbidraget till ungdomsorganisationer.⁴

De frågeställningar som togs upp i dessa rapporter utgör en väsentlig del av utredningens uppdrag, som redovisas i sin helhet i bilaga 1.

2009 får 93 organisationer reguljärt eller särskilt bidrag. Den största organisationen har 80 146 medlemmar (Sveriges Roll- och konfliktspelsförbud) och den minsta 51 medlemmar (Dövblind Ungdom). Den verksamhet organisationerna bedriver avspeglar hela bredden av svenskt föreningsliv, även om de renodlade idrottsförbunden inte finns med. I bilaga 4 och 5 redovisas organisationerna dels efter vilken

¹ Prop. 1993/94:135.

² Riksrevisionen 2005.

³ Ungdomsstyrelsen 2005.

⁴ Riksrevisionens styrelse 2005.

form av bidrag de beviljats, dels efter hur de själva har definierat sin huvudsakliga inriktning.

I betänkandet lämnar jag en rad förslag som formaliserar bidragsgivningen samt ökar förutsättningarna för tillförlitlighet och likvärdighet i bedömningarna. Jag har valt att föreslå en helt ny förordning, vilket kan ge intryck av stora och omvälvande förändringar. Mina förslag bygger emellertid helt på nuvarande förordning och innebär egentligen endast förtydliganden och några förenklingar. Dessutom föreslår jag att fördelningen av det bidrag som idag baseras på överskottet från AB Svenska Spel regleras genom den nya förordningen.

Från målrelaterad bedömning till formella villkor

Mål, bidragsgivning och ungdomsorganisationer

De nuvarande bidraget är sedan 1994 års ungdomspolitiska proposition⁵ målrelaterat och målen är; *Främja barns och ungdomars demokratiska fostran, Främja jämställdhet mellan könen, Främja jämlikhet mellan olika ungdomsgrupper, Ge barn och ungdomar en meningsfull fritid samt Engagera fler ungdomar i föreningslivet.*⁶

Enligt mina bedömningar har de nuvarande målen delvis beaktats vid Ungdomsstyrelsens bedömning av rätten till bidrag. Rätten till bidrag har inte kunnat avgöras genom kvalitativa bedömningar av organisationernas verksamhet, utan har avgjorts med hjälp av formella krav som har koppling till målen. Ungdomsstyrelsen handläggning har påverkat organisationerna i riktning mot målen och bedömningarna tycks ha resulterat i att statsbidraget stödjer de organisationer vars verksamhet bidrar till att uppfylla bidragets övergripande mål. Jag anser dock att kopplingen mellan målen och bidraget bör göras tydligare och att det finns stora problem med att rätten till bidrag förutsätts avgöras av en kvalitativ bedömning av organisationernas verksamhet. Vid min bedömning har jag utgått från de vägledande kommentarer till målen som regeringen formulerade i den ungdomspolitiska propositionen från 1994.

Ungdomsstyrelsens arbetssätt innebär att organisationernas rätt till bidrag prövas vid tre olika tillfällen. Ungdomsstyrelsens aktiva handläggning och täta kontakter med organisationerna innebär att

⁵ Prop. 1993/94:135.

⁶ SFS 2001:1060.

en organisation är väl medveten om kraven innan den söker bidrag. Detta medför att de organisationer som lämnar in ansökningar i så gott som alla fall uppfyller kraven. Prövningen vid första ansökningstillfället är därmed den prövning som har haft störst betydelse för måluppfyllelsen.

Organisationerna prövas också i viss mån mot målen vid den årliga ansökningen. Dessutom prövas organisationernas rätt till bidraget mot målen vid en återkommande fördjupad prövning vart tredje år. Denna prövningen har karaktär av dialog och process. För de frågor där Ungdomsstyrelsen finner brister ska organisationerna lämna en åtgärdsplan som följs upp vid nästa fördjupade prövning. Ingen organisation har fått avslag på grund av denna eller de årliga prövningarna, men dialogen i samband med prövningarna har bidragit positivt till måluppfyllelsen.

Målet om demokratisk fostran är det mål som har det bredaste stödet i förordningen och det som i störst utsträckning har beaktats i bedömningen av rätten till bidrag, medan jämställdhet, meningsfull fritid och fler unga i föreningslivet har beaktats till viss del. Ingen prövning har, enligt min bedömning, kunnat göras av jämlikhetsmålet. Sammantaget är det Ungdomsstyrelsens handläggningsmetoder i kombination med prövningen av formella villkor som har bidragit till måluppfyllelsen.

När bidraget målrelaterades 1994 var avsikten att Ungdomsstyrelsen skulle avgöra rätten till bidrag genom en aktiv prövning och bedömning av om organisationernas verksamhet uppfyllde målen. Detta har inte kunnat göras dels därför att det saknas ett tydligt stöd för en sådan bedömning i förordningen, dels för att bedömningar av detta slag inte skulle bli tillräckligt likvärdiga och rätts-säkra. Det är inte heller min uppfattning att en kvalitativ bedömning av organisationernas verksamhet bör ligga till grund för rätten till ett organisationsbidrag.

Bidraget bör vara ett organisationsbidrag

En ökad målstyrning av bidragsgivningen skulle kunna åstadkommas genom att bidraget omvandlas till ett verksamhetsbidrag. Ett verksamhetsbidrag är tydligt målstyrt genom att organisationerna som söker anger vilken verksamhet de söker bidrag för, själva anger vilka mål de har med verksamheten och på vilket sätt den bidrar till att uppfylla bidragets övergripande mål. Ett bidragssystem med

både ett organisations- och ett verksamhetsbidrag blir enligt min bedömning alltför administrativt betungande. Ett renodlat verksamhetsbidrag har vissa nackdelar. I organisationer som är så varierande i omfattning, organisation och ändamål som ungdomsorganisationerna är det svårt att bedöma och jämföra verksamheten. Deras enda gemensamma nämnare är att de organiserar barn och ungdomar. Det är således inte verksamheten i sig som stöds, utan det förhållandet att den bedrivs av och för ungdomar inom ramen för ett fritt föreningsliv.

Mot en starkare målstyrning av bidragsgivningen talar också ungdomsorganisationernas roll som en del av folkrörelsetraditionen och det civila samhället. I detta sammanhang är det av stort värde att organisationerna är fria och obundna av staten. Statsbidraget bör därför inte styra organisationens ändamål och verksamhetens inriktning – utom i ett avseende. Verksamheten får inte strida mot demokratins idéer.

Mitt förslag är därför att bidraget även i fortsättningen ska vara ett organisationsbidrag. Organisationernas verksamhet bör inte bedömas för att avgöra rätten till bidrag, istället bör målstyrningen ske genom att rätten till bidrag styrs av konkreta villkor som har koppling till bidragets mål.

Formalisering, förutsebarhet och likvärdighet

Villkor med tydlig koppling till målen

För att bedömningen av rätten till bidrag tydligare ska kunna kopplas till målen föreslår jag att den nuvarande målformuleringen byts ut mot ett *syfte* och *övergripande mål*. Rätten till bidrag ska styras av *villkor* som ger uttryck för målen och som kan formuleras som krav för bidrag. Dessa villkor ska definiera organisationens uppbyggnad och verksamhetens inriktning.

Syftet med bidraget bör vara att stödja organisationernas egna initiativ och verksamheter som kan bidra till att främja statsbidragets övergripande mål. Denna formulering innebär *inte* att Ungdomsstyrelsen ska pröva rätten till bidrag genom att pröva vilka delar av organisationernas verksamheter som bidrar till att uppfylla målen. Rätten till bidrag ska, som tidigare framförts, avgöras av formella villkor. Däremot ska bestämmelsen ge ett stöd i förordningen att avslå en ansökan från en organisation som trots att de uppfyller de

formella villkoren uppenbarligen inte bidrar till måluppfyllelsen. Bestämmelsen ger också en grund för Ungdomsstyrelsen att begära in de uppgifter som myndigheten behöver för uppföljningen av bidragsgivningen.

De övergripande målen bör vara att främja barns och ungdomars inflytande och demokratiska utveckling, att engagera fler barn och ungdomar i föreningslivet samt att stödja barns och ungdomars möjligheter till fritid på egna villkor.

De övergripande målen liknar de mål som finns idag. Jag föreslår att begreppet *demokratisk utveckling* används i stället för det nuvarande *demokratisk fostran*. Orden demokratisk fostran avspeglar det ansvar som vuxengenerationen har för att överföra demokratiska värderingar till barn och ungdomar men de avspeglar inte den aktiva roll som barn och ungdomar själva har för sin demokratiska utveckling i föreningslivet. Jag anser att demokratisk utveckling fångar båda aspekterna. Jag anser inte heller att ordet meningsfull i den nuvarande målformuleringen om *meningsfull fritid* tillför något. Om en verksamhet är meningsfull är något som deltagarna själva måste bestämma. Jag anser därför att den föreslagna formuleringen *fritid på egna villkor* bättre beskriver de nuvarande målens innebörd.

Jag föreslår dessutom att de självständiga målen om jämställdhet och jämlikhet tas bort. Inget av dessa mål har gått att formalisera på ett sätt som gjort att Ungdomsstyrelsen kunnat använda dem för att pröva rätten till bidrag. Istället föreslår jag som ett särskilt *villkor* att en organisation för att kunna beviljas bidrag ska sträva efter att flickor och pojkar, kvinnor och män ska ha en jämn fördelning av makt och inflytande i organisationen och över dess verksamhet. Det nuvarande villkoret att verksamheten inte får strida mot demokratins idéer bör vara kvar. Jag anser att det innefattar ett villkor om jämlikhet vilket innebär att en organisation i sin egen verksamhet inte får diskriminera medlemmar på grund av kön, sexuell läggning, etnisk bakgrund, ålder eller funktionsnedsättning. Om en organisation uppenbarligen inte uppfyller villkoren kommer Ungdomsstyrelsen att ha möjlighet att avslå dess bidragsansökan.

De *nya villkor* för rätten till bidrag som jag föreslår ska ge en tydligare definition av en bidragsberättigad ungdomsorganisation. Idag finns ett krav på att minst 60 procent av alla medlemmar i en organisation som får reguljärt bidrag ska vara i åldrarna 7–25 år. Jag föreslår att detta ska gälla även i lokalavdelningarna. Det innebär att lokalavdelningar där mer än 40 procent av medlemmarna har fyllt

26 år inte kan räknas som bidragsgrundande. Medlemmarna i en sådan förening ska emellertid ingå i organisationens medlemsredovisning om föreningen är en aktiv lokalavdelning. Jag föreslår även att andelen bidragsgrundande medlemmar endast ska räknas på medlemmar som fyllt 7 år. Detta är för att det inte ska vara någon nackdel att ha många barn i föreningen. Vidare föreslår jag att det tydligt ska anges att organisationen ska vara en ideell förening. Organisationens verksamhet ska vara av fritidskaraktär och verksamhet för barn och ungdomar under 18 år ska bedrivas med ett barnrättsperspektiv.

Jag anser att dessa nya krav på ett tydligare sätt definierar en barn- och ungdomsorganisation samt kopplar villkoren för rätten till bidrag tydligare till bidragets övergripande mål.

Utöver dessa nya villkor finns *villkor i nuvarande förordning* som har koppling till de övergripande målen för statsbidraget. Hit hör bestämmelserna om att rätt till bidrag ska ges till självständiga ungdomsorganisationer med 60 procent av medlemmarna i bidragsberättigad ålder. Medlemskapet ska vara frivilligt, organisationen ska vara demokratiskt uppbyggd och alla medlemmar ska ha stadgenliga möjligheter att påverka organisationens verksamhet och beslut. Ett minsta antal bidragsgrundande medlemmar ska krävas för rätt till reguljärt bidrag och en medlem ska tillhöra en aktiv lokalavdelning. Antalet bidragsgrundande medlemmar och antalet bidragsgrundande lokalavdelningar ska utgöra grund för fördelningen av bidragets storlek.

Likvärdighet och förutsebarhet i bidragsgivningen

Mina förslag i betänkandet leder totalt sett till en förordning med fler i stället för färre bestämmelser. De flesta av dessa föreslås för att förtydliga regelverket och ersätta de bedömningar av rätten till bidrag, som Ungdomsstyrelsen förutsätts göra enligt nuvarande målrelatering av bidraget. Enligt min bedömning leder detta till ett bidragssystem som är enklare och mer formaliserat, vilket kommer att öka likvärdigheten och förutsebarheten i bidragsgivningen. De förändringar jag hittills presenterat utgör alla villkor för rätten till bidrag. Jag lämnar i betänkandet också förslag som minskar antalet regler och ändringar som svarar mot ett behov av tydligare regler av andra skäl än kopplingen till rätten till bidrag.

Medlemskap och medlemsförening

Samma person kan vara medlem i flera lokalavdelningar inom samma organisation. Vid uträkningen av den delen av bidraget som grundar sig på antal medlemmar föreslår jag att varje person bara ska kunna räknas en gång. Jag föreslår också att det nuvarande begreppet lokalavdelning byts mot medlemsförening. Detta för att bättre beskriva att det är en självständig förening som avses och att inte bara geografiska utan även tematiska föreningar är bidragsgrundande medlemsföreningar.

I förslaget till ny förordning använder jag begreppet medlemsförening, men i den löpande texten använder jag i övrigt fortfarande begreppet lokalavdelning, eftersom det så ofta handlar om referenser till nuvarande förordning och föreskrifter.

Organisationsbidrag utan nivåindelning

Idag finns tre nivåer på det reguljära statsbidraget (struktur-, utvecklings- och etableringsbidrag). Nivåerna infördes 2002 för att nya organisationer skulle kunna "trappas in" in i systemet och få hjälp att växa. I många fall har nivåindelningen inte fungerat som det var tänkt. Det finns organisationer som mer eller mindre permanent beviljas bidrag på lägsta nivån. Andra organisationer som ett år har kvalificerat sig för en högre nivå uppfyller kanske redan året därpå inte längre de högre kraven. Detta skapar en osäkerhet i systemet.

Mitt förslag är att de nuvarande nivåerna ska ersättas med ett enda organisationsbidrag utan nivåindelning. Bidraget bör bestå av ett fast belopp och ett rörligt belopp som är beroende av antal bidragsgrundande medlemmar och antal bidragsgrundande lokalavdelningar, på samma sätt som strukturbidraget i dagens system. Skillnaden blir att kraven för att beviljas det rörliga beloppet blir lägre. För att få strukturbidrag krävs i dag 3 000 bidragsgrundande medlemmar och verksamhet i tio län. Jag föreslår att minsta antal bidragsgrundande medlemmar bör vara 1 000 och att organisationen ska ha lokalavdelningar i minst fem län.

Effekten av att fler får vara med och dela på det rörliga bidraget blir att de organisationer som idag har strukturbidrag får ett något lägre belopp medan de som har utvecklings- eller etableringsbidrag kommer att få ett något högre belopp än idag. Möjligheten att ta del av det rörliga bidraget innebär att organisationer som har mellan

1 000 och 3 000 medlemmar kommer att få ekonomiska incitament att växa och bilda nya lokalavdelningar. Det innebär också en förenkling och bör leda till ökad förutsebarhet i bidragsgivningen.

Dispens och särskilt bidrag

Möjligheten att söka dispens ska finnas kvar. Dispensmöjligheterna minskar dock, enligt mitt förslag, till att endast gälla antalet medlemmar och den geografiska spridningen. Endast organisationer som bedriver verksamhet som är av särskild vikt för uppfyllelsen av statsbidragets syfte bör beviljas dispens.

För organisationer som inte har den organisatoriska uppbyggnad som gör att de kan söka reguljärt bidrag, ens med dispens, föreslår jag att möjligheten att söka särskilt bidrag ska finnas kvar. De organisationer som söker detta bör tydligt kunna motivera sin betydelse för uppfyllelsen av statsbidragets syfte. Vad som utgör särskild vikt för uppfyllelsen av statsbidragets syfte, kan vara otydligt. Det är därför angeläget att Ungdomsstyrelsens beslut i enskilda fall ges tydliga skriftliga motiveringar, som kan utgöra grund för en dokumenterad praxis. Organisationer som företräder ungdomar med funktionsnedsättning och som beviljats organisationsbidrag eller särskilt bidrag bör också, liksom i dag, kunna beviljas ett särskilt bidrag för resurskrävande verksamhet.

Särskilda regler för vissa grupper

Några grupper av organisationer har inte förutsättningar att komma upp i det medlemsantal eller den geografiska spridning som det reguljära bidraget kräver även om de är organiserade på det sätt man ska vara för att vara berättigad till organisationsbidraget. För att antalet organisationer som behöver söka dispens eller särskilt bidrag ska bli så litet som möjligt och för att dessa grupper inte ska behöva söka dispens varje år föreslår jag att särskilda regler ska gälla. Det ökar förutsebarheten i systemet, organisationerna kan planera sin verksamhet bättre och genom att de beviljas ett bidrag som tar hänsyn till antalet medlemmar och i förekommande fall lokalavdelningar ökar deras incitament att växa.

För närvarande finns särskilda regler för *organisationer som företräder ungdomar med funktionsnedsättning*. Jag föreslår att de även i

fortsättningen ska ha särskilda regler, men att kraven ska sänkas till att de ska ha minst 300 medlemmar och lokalavdelningar i minst tre län för att vara berättigade till reguljärt organisationsbidrag.

Jag föreslår också att särskilda regler införs för *ungdomsorganisationer som företräder de nationella minoriteterna i Sverige*. Minoritetspolitiken innebär att de nationella minoriteternas egna sätt att organisera sig ska främjas. Därför skiljer sig mitt förslag angående de nationella minoriteterna mer från det reguljära bidraget än vad förslaget för organisationer som företräder ungdomar med funktionsnedsättning gör.

De nationella minoriteterna är ingen enhetlig grupp, de organiserar sig på skilda sätt och har mycket varierande medlemsunderlag. Jag föreslår därför att förutsättningarna för att de ska kunna få organisationsbidrag ska vara att de har minst 300 medlemmar och att de har lokalt förankrad verksamhet i så många län som kan anses rimligt utifrån respektive minoritets medlemsunderlag. Detta innebär att det blir en uppgift för Ungdomsstyrelsen att bedöma vad som är en tillfredsställande geografisk spridning. De nationella minoriteterna kommer dessutom att undantas från kravet på lokalavdelningar, det kommer att vara tillräckligt att de bedriver verksamhet som är beslutad på lokal nivå. En medlem behöver således inte vara ansluten till en lokalavdelning, utan även medlemmar som är direktanslutna till den nationella organisationen, och som har deltagit i verksamhet där, bör vara bidragsgrundande. Jag föreslår däremot att *bidrag* för lokalt förankrad verksamhet endast ska utgå till formella lokalavdelningar.

I uppdraget ingår även att se över behovet av särskilda regler för *ungdomsorganisationer bildade på etnisk grund*. Jag föreslår inte att några särskilda regler ska gälla för dem eftersom de organisationerna är tillräckligt stora för att klara kraven för reguljärt bidrag. Med tanke på att de ändå har en begränsad rekryteringsbas påpekar jag emellertid särskilt att de ska kunna söka dispens om de inte klarar kraven på antal medlemmar eller geografisk spridning.

Jag lägger inte heller något förslag på att bidraget till *de politiska ungdomsförbunden* ska fördelas på annat sätt än för andra organisationer. Det har framförts att den tydliga länken mellan de politiska ungdomsförbunden och partipolitiken skulle göra att ungdomsförbunden borde få ett mandatbaserat stöd, utifrån moderpartiets representation i riksdagen. Tanken med statsbidraget till ungdomsorganisationer är dock att stödja ungdomars egen organisering i självständiga organisationer och därför anser jag inte att ett mandatbaserat system bör införas.

Generationsövergripande verksamhet och organisering

Jag väljer i min genomgång av dessa frågor att använda begreppet *generationsövergripande verksamhet* för en verksamhet som kännetecknas av att barn, ungdomar och vuxna i princip deltar i *samma verksamhet* för att utveckla ett gemensamt intresse. En organisation som bedriver en *särskild verksamhet* för barn och eller ungdomar inom ramen för den vuxna föreningen, kan anses ha en *generationsövergripande organisering*, men har inte i egentlig mening en generationsövergripande verksamhet.

En verksamhet med generationsövergripande organisering bedrivs ofta i form av en särskild sektion, klubb eller avdelning, men barn- och ungdomsverksamheten är inte en fristående organisation med särskild styrelse, som har det fulla ansvaret.

Den kritik som förs fram mot att bidragsreglerna missgynnar *generationsövergripande verksamhet* tar ofta sin utgångspunkt i en syn på eller önskan om att bidraget borde vara ett generellt bidrag till all verksamhet som barn och ungdomar deltar i. De skäl som förs fram är ofta att det är orättvist att verksamhet för barn och ungdomar behandlas olika vid bedömningen av bidrag. Dessutom lyfter kritikerna fram att barn, ungdomar och vuxna har mycket att lära av varandra och att vuxna har en särskild uppgift att ta ansvar för barn och ungdomar. Vid en genomgång av motioner till riksdagen som behandlat frågan visar det sig att det i huvudsak är kulturorganisationer som åberopas som exempel på generationsövergripande verksamhet som missgynnas, men även i viss mån trossamfund.

Bidragets syfte är att stödja barn- och ungdomsorganisationer för att tillförsäkra barn och ungdomar en arena där de har inflytande över särskilt sin fritid. Det finns också stora svårigheter med att kontrollera att stödet bara kommer barn och ungdomar till del när verksamheten som bedrivs är helt generationsövergripande. Eftersom stödet är ett organisationsbidrag är det även viktigt att definiera den krets organisationer som har rätt till bidraget. Bidraget bör därför avgränsas till de organisationer som har fritidsverksamhet och föreningsengagemang för barn och ungdomar i fokus.

Detta innebär inte ett ställningstagande mot den verksamhet som bedrivs av organisationer där barn, ungdomar och vuxna deltar i samma verksamhet för att utveckla ett gemensamt intresse. Ett statligt bidrag till sådan verksamhet bör däremot inte i första hand motiveras av att ungdomar deltar i verksamheten.

Argumenten mot att *generationsövergripande organisering* inte får del av bidraget handlar om ett motstånd mot kravet på att bidragsberättigade ungdomsorganisationer ska vara självständiga från ett moderförbund. Kritikerna lyfter bland annat fram värdet av ett generationsövergripande arbetssätt. I de ovan nämnda motionerna till riksdagen påtalas också värdet av samverkan över generationsgränserna och att vuxna har en särskild uppgift att ta ansvar för barn och ungdomar.

Den generationsövergripande organiseringen är historiskt sett kanske den vanligaste. Under 55 år (från 1954) har stödet utvecklats till ett stöd till självständiga barn- och ungdomsorganisationer. Enligt min bedömning bör stödet också i fortsättningen avgränsas till självständiga barn- och ungdomsorganisationer. Jag kommenterar tre huvudsakliga utgångspunkter för kritiken.

När det gäller organisationer med *vuxenstyrd barn- och ungdomsverksamhet* ger regelverket i dag goda villkor till bidrag under förutsättning att organisationen aktivt arbetar för makt och inflytande för barn och unga i organisationen. En vuxenstyrd verksamhet för barn och ungdomar bör kunna bedrivas med 40 procent av medlemmarna över 25 år. En lägre andel i åldrarna 7–25 år skulle riskera att ge barn och ungdomar mindre röst och inflytande i organisationen.

Det *motstånd* som funnits *mot att ungdomar själva ska ha makten* över sina organisationer bekräftar enligt min bedömning behovet av att bidraget utgör ett starkt stöd till ungdomars självständiga organisationer.

Självständighetskravet är viktigt för alla organisationers barn- och ungdomsverksamhet, även för *idéburna organisationer där den gemensamma ideologin, tron eller värdegrunden spelar en stor roll*. Genom egna stadgar, egen ekonomi och egna beslutande organ får ungdomarna större möjlighet att utifrån egna erfarenheter vidareutveckla den gemensamma ideologin. Det är detta som utifrån statsbidragets syften motiverar ett stöd till barn- och ungdomsverksamheten. Stödet avser de syften som anges med bidraget, dvs. att stödja ungdomars inflytande och demokratiska utveckling och möjligheter till fritid på egna villkor.

Det är också min bedömning att stödet till barn- och ungdomsverksamhet som organisatoriskt är skild från verksamhet för vuxna är ett uttryck för viljan att på ett tydligt sätt avgränsa organisationsstödet till just barn- och ungdomsorganisationer.

Analys och uppföljning

Eftersom rätten till bidrag enligt mitt förslag inte grundar sig på en bedömning av verksamheten är det av stor vikt att på annat sätt följa upp om de organisationer som uppfyller villkoren för rätten till bidrag medverkar till att uppfylla bidragets syfte.

Jag föreslår att Ungdomsstyrelsen varje år ska lämna en kvantitativ redovisning till regeringen. Redovisningen bör bygga på den statistik och andra uppgifter som myndigheten får in i samband med bidragshandläggningen. Vart tredje år föreslår jag att Ungdomsstyrelsen ska lämna en bedömning till regeringen av ungdomsorganisationernas allmänna utveckling och om deras verksamhet bidrar till att uppfylla syftet med bidraget. Bedömningen bör grunda sig på analyser av information från bidragshandläggningen och från enkäter till organisationerna.

Oberoende utvärderingar bör göras återkommande. Mitt förslag är att regeringen ungefär vart femte år tar initiativ till en utvärdering som bör utföras av någon annan än Ungdomsstyrelsen. Dessa utvärderingar kan ha olika inriktning beroende på vad regeringen finner angeläget.

Ungdomsstyrelsens kontroll av statsbidraget

För att få en tydlig bild av om Ungdomsstyrelsens kontroll av statsbidraget är upplagd och genomförd på ett sätt som möjliggör att kontrollen kan ske på ett godtagbart sätt har jag analyserat myndighetens handläggningsrutiner och reformarbetet efter Riksrevisionens granskning 2005. Jag har särskilt analyserat rutinerna för revisorskontrollen av uppgifterna om medlemmar och antal lokalavdelningar och jag har genomfört en granskning av hur Ungdomsstyrelsen tillämpar sina handläggningsrutiner.

Min samlade bedömning är att de rutiner för kontroll av bidragsansökningarnas uppgifter som Ungdomsstyrelsen i dag arbetar efter innebär att bidraget till ungdomsorganisationerna kontrolleras på ett godtagbart sätt. Ungdomsstyrelsens reformarbete har varit omfattande och det pågår ett utvecklingsarbete.

Ungdomsstyrelsens handläggning, kontroll och reformarbete

Handläggningsrutinerna är omfattande och detaljerade och beslutas årligen inför varje ny ansökningsomgång. Den granskning som utredningen gjort av hur Ungdomsstyrelsen tillämpar sina handläggningsrutiner visade på ett omfattande kontrollarbete. Vissa problem som handlar om dokumentation och enhetliga bedömningar under handläggningens gång finns emellertid som jag rekommenderar att myndigheten beaktar i sitt fortsatta utvecklingsarbete.

Regelverket har förtydligats genom att Ungdomsstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till ungdomsorganisationer⁷ och Ungdomsstyrelsens allmänna råd om statsbidrag till ungdomsorganisationer⁸ har omarbetats och en broschyr med vägledande information har getts ut. Myndigheten fattar numera formella beslut i praxisfrågor, som presenteras på hemsidan underrubriken *Frågor och svar*. Handläggningen av statsbidraget har tillförts resurser och sista ansökningsdag har tidigare lagts till 1 september. Trots detta finns det fortfarande en relativt stor tidspress eftersom Ungdomsstyrelsen måste kommunicera med så gott som samtliga bidragssökande organisationer för att få helt kompletta ansökningar. Något skärpta rutiner kring möjligheten att efter ansökan lämna kompletteringar skulle också kunna minska den tidspress som handläggarna i dag arbetar under.

De riskanalyser som Ungdomsstyrelsen genomfört har hjälpt myndigheten att konkretisera riskerna i handläggningen av ansökningarna och att ta fram åtgärdsförslag. Sedan myndigheten från och med 2008 fått ansvar för ytterligare statsbidragssystem har myndigheten genomfört analyser av handläggningsrutinerna och genomfört samlade riskanalyser för samtliga bidragssystem. Under våren 2009 kommer dessa analyser att ligga till grund för utvecklingsinsatser inom bidragshanteringen.

Revisorernas bestyrkande av medlemsuppgifter

Revisorernas kontroller av ansökningarnas uppgifter om antal och andel bidragsberättigade medlemmar samt antalet aktiva lokalavdelningar är avgörande för det kontrollsystem som används. Enligt Riksrevisionens granskning 2005 är det otillfredsställande att myndig-

⁷ SKOLFS 2006:11.

⁸ SKOLFS 2006:13.

heten inte själv gör dessa kontroller. Jag redovisar i betänkandet en utförlig genomgång av hur systemet fungerar och vilka förutsättningar det finns att utveckla det vidare.

Jag anser att kontrollsystemet i dag fungerar på ett godtagbart sätt. Jag bygger mina bedömningar på att Ungdomsstyrelsen tydliggjort att revisorernas uppdrag handlar om ett bestyrkande och att jag anser det klart att revisorernas skyldighet att utföra uppdraget med opartiskhet och självständighet, följer av lag. Däremot är systemet tidsödande för både Ungdomsstyrelsen och de sökande organisationerna främst genom att regelverket fortfarande upplevs som luddigt.

Ungdomsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd är det *normsystem* som ska göra det möjligt för revisorerna att till en rimlig kostnad genomföra sitt bestyrkandeuppdrag. Min rekommendation till Ungdomsstyrelsen är att vidareutveckla detta normsystem genom att försöka renodla rollerna mellan revisorerna, organisationerna och myndigheten. Ett sådant utvecklingsarbete skulle kunna leda till ännu säkrare underlag från revisorerna, men framför allt skulle det kunna leda till besparingar i både tid och kostnader och därigenom till effektivitetsvinster.

Regler som bidrar till ökad tillförlitlighet och likvärdighet i bidragsgivningen

I betänkandets tidigare avsnitt redovisar jag förslag till ett mer formaliserat system för prövning av rätten till bidrag, en minskning av antalet nivåer i det reguljära bidraget samt flera förslag till tydligare regler. I anslutning till genomgången av Ungdomsstyrelsens kontroll av statsbidraget redovisar jag de bedömningar och rekommendationer som har direkt koppling till Ungdomsstyrelsens kontroll av de underlag som ligger till grund för utbetalningen av bidraget. Jag lämnar också förslag på nya formuleringar av kravet på redovisning m.m. som jag bedömer bör göras. Detta bland annat med anledning av att den förordning, som jag föreslår i fortsättningen ska kunna reglera flera olika bidrag (även det bidrag som idag baseras på överskottet från AB Svenska Spel).

Mina förslag

I förordningen ska införas bestämmelser som reglerar att Ungdomsstyrelsen vid fördelning av statsbidraget ska ta hänsyn till om den sökande organisationen får annat statligt organisationsbidrag och om en lokalavdelning får lokalt aktivitetsbidrag från Riksidrottsförbundet.

Tillförlitligheten av uppgifterna i en ansökan om antalet enskilda medlemmar, om andelen bidragsberättigade medlemmar, och antalet lokalavdelningar ska intygas av auktoriserad eller godkänd revisor.

Organisationens revisor ska intyga att den ekonomiska redovisningen är tillförlitlig, räkenskaperna rättvisande samt att villkoren för bidraget och tillämpliga föreskrifter har följts. Om bidraget som har tagits emot uppgått till minst fem prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, ska detta göras av en auktoriserad eller godkänd revisor.

Jag lämnar också förslag till hur vissa bestämmelser i förordningen ska utformas för att närmare ansluta till hur regler för redovisning m.m. är utformade i nyare förordningar.

Mina bedömningar

Jag rekommenderar att Ungdomsstyrelsen i sina föreskrifter om statsbidraget till ungdomsorganisationerna inför tydliga krav på den bidragssökande organisationen att den som underlag för sin ansökan ska ha en central förteckning över de uppgifter om varje medlem som Ungdomsstyrelsen begär i dag. Jag tar inte ställning till om denna förteckning ska vara ett centralt medlemsregister.

Föreningsfrihet och kontroll

Bidragskontroll, åsiktsregistrering och föreningsfrihet

En fråga jag haft att ta ställning till är om en statlig myndighets kontroll av föreningars medlemsförteckningar, för att kontrollera deras rätt att erhålla bidrag, går att förena med regeringsformens bestämmelser om skydd för åsikts- och föreningsfriheten. Enligt min bedömning kan inte en av Ungdomsstyrelsen genomförd kontroll av bidragssökande föreningars medlemsförteckningar anses stå i strid med regeringsformen.

Jag anser trots detta *inte* att en sådan generell möjlighet bör införas.

Till grund för mitt ställningstagande ligger en grundlig analys av rättsläget. Denna har jag genomfört med hjälp av min konsult, Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet och utredningens experter. Jag har också rådgjort med centrala företrädare för organisationer bildade på etnisk grund, organisationer för personer med funktionsnedsättning och ungdomsorganisationer. Vi har analyserat hur en myndighets kontroll av föreningars medlemsuppgifter förhåller sig både till en strikt tolkning av regeringsformens bestämmelser och till en tolkning som tar hänsyn till de reella effekterna av kontrollen.

Sammantaget är det min bedömning att det inte ens med en tolkning som mer inriktas på effekter än reglernas ordalydelse kan hävdas att en ordning där myndigheten kontrollerar den sökande organisationens medlemsregister strider mot grundlag. Det finns trots detta flera skäl som talar emot att ett sådant kontrollsystem införas.

Medlemsuppgifterna blir så snart de hanteras av en myndighet allmänna handlingar. Nya sekretessbestämmelser skulle därför behöva skapas för myndighetens hantering av känsliga personuppgifter. Myndighetshandläggning under sekretess tillhör inte normalfallet i svensk tradition och är enligt min mening inte lämpligt vid handläggning av organisationsbidrag till ideella organisationer. Det skulle också leda till ökade administrativa kostnader för Ungdomsstyrelsen att ta över revisorernas kontroller.

Det finns dock än mer grundläggande skäl att vara försiktig. Det rör sig nämligen om en form av kontroller som ligger nära att i praktiken registrera personers åsikter. Dessa försiktighetsskäl måste uppvägas av ännu starkare positiva skäl för att det skall vara motiverat att införa ett kontrollsystem där enskildas åskådningar i bl.a. politiska och religiösa frågor kan röjas – även om detta sker frivilligt och medvetet. Om det finns alternativa kontrollsystem som inte innefattar sådana risker torde dessa vara att föredra, till och med om de inte är fullt så effektiva som system där uppgifterna röjs.

Jag anser dock att Ungdomsstyrelsen bör ha möjlighet att *undantagsvis* genomföra kontroller av medlemsregistren på plats hos en organisation. Möjligheten bör användas *mycket sparsamt* och endast när myndigheten misstänker oegentligheter eller när det finns mycket stora oklarheter som trots en omfattande dialog inte

kan redas ut. Granskningen bör genomföras så att uppgifter från medlemsregistret inte blir allmän handling hos myndigheten.

De kontroller som Ungdomsstyrelsen genomför i dag är enligt min bedömning redan godtagbara. Med de förändringar som jag föreslår i betänkandet bör kontrollen anses som fullt tillfredsställande. En sådan kontroll är då enligt min bedömning mer rimlig än ett system som bygger på att myndigheten själv kontrollerar medlemsuppgifterna.

Skyddet av personuppgifter och föreningsfriheten

Efter en analys av personuppgiftslagen⁹ och de bestämmelser i förordningen om statsbidrag till ungdomsorganisationer¹⁰ och Ungdomsstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till ungdomsorganisationer¹¹ som styr organisationernas redovisning av medlemsuppgifterna, är det min bedömning att förordningen bör kompletteras.

Jag lämnar därför förslag på hur bestämmelser i den nya förordningen bör utformas för att säkerställa att de krav som i bidragssystemet ställs på organisationernas redovisning av medlemmar kan genomföras i enlighet med de regler om att behandla *känsliga personuppgifter* m.m. som finns i personuppgiftslagen. Förslagen avser både redovisningen internt inom organisationen och till revisor, men också den ytterst begränsade behandling som jag föreslår att Ungdomsstyrelsen ska ha möjlighet att genomföra. Jag vill understryka att de förslag jag lämnar handlar om *känsliga personuppgifter*. Organisationer som överhuvudtaget inte handskas med känsliga personuppgifter har inte behov av alla förslagen, men även för dem skapar de föreslagna bestämmelserna förutsättningar för en trygg och rättssäker hantering – även om de i alla avseenden inte behöver föreskrifterna.

Jag har utgått från att lokalavdelningarna och den nationella organisationen är självständiga ideella föreningar. Bestämmelserna är formulerade för ett fall där både lokalavdelningen och den nationella organisationen har separata medlemsregister, men fungerar också när den nationella organisationen har ett centralt medlemsregister. I de flesta ungdomsorganisationer är medlemmarna medlemmar både i sin lokalavdelning och i den nationella organisationen. De

⁹ SFS 1998:204.

¹⁰ SFS 2001:1060.

¹¹ SKOLFS 2006:11.

föreslagna bestämmelserna täcker emellertid också de fall när det är lokalavdelningen som är medlem i den nationella organisationen och de enskilda medlemmarna egentligen bara är medlemmar i sin lokalavdelning.

Medlemsregistrering hos den bidragssökande organisationen och dess lokalavdelningar

Förordningen behöver innehålla bestämmelser som ger en lokalavdelning rätt att överlämna medlemsuppgifter till sin nationella organisation och som ger den nationella organisationen rätt att behandla uppgifterna för att kunna ansöka om bidrag. Jag lämnar därför förslag på hur förordningen bör utformas för att tillgodose dessa behov. De uppgifter som ska få lov att överlämnas och behandlas är de uppgifter som Ungdomsstyrelsen i dag kräver ska finnas i en medlemsförteckning.

Det finns skäl för att införa en möjlighet och en skyldighet för ungdomsorganisationerna att spara de uppgifter som ligger till grund för ansökan i fem år från ansökningstillfället. Det blir då möjligt att kontrollera uppgifterna i efterhand. Detta kan vara en fördel även för organisationen om det uppstår oklarheter eller i värsta fall miss-tankar om oegentligheter. Om underlaget finns sparat kan oklarheterna också redas ut och förklaras. Vid faktiska oegentligheter är det också viktigt att uppgifterna finns kvar som underlag för en polisutredning.

Revisorns medlemskontroll

Förordningen behöver innehålla bestämmelser som gör det möjligt för den bidragssökande nationella organisationen att överlämna medlemsuppgifter till organisationens auktoriserade eller godkända revisor för sådan kontroll som Ungdomsstyrelsen kräver. Det är min bedömning att den kontroll som revisorn gör kan ske inom ramen för personuppgiftslagens bestämmelser. Därför behöver bestämmelser om detta inte införas i förordningen.

Ungdomsstyrelsens kontroll

Som tidigare nämnts föreslår jag att Ungdomsstyrelsen i *begränsad omfattning* bör genomföra vissa kontroller av medlemsuppgifter på plats hos den bidragssökande organisationen. För att den bidragssökande organisationen ska ha rätt att utlämna känsliga personuppgifter i samband med kontrollen behöver förordningen förtydligas jämfört med i dag. I dag finns bestämmelser i förordningen som anger att en organisation som har tagit emot bidrag har en skyldighet att i samband med redovisningen lämna de uppgifter till Ungdomsstyrelsen som myndigheten behöver för granskning av redovisningen. Jag föreslår att en motsvarande uppgiftsskyldighet införs för en organisation som ansöker om bidrag.

Det är min bedömning att den kontroll som Ungdomsstyrelsen ska kunna göra kan genomföras med sådana metoder att den kan ske inom ramen för personuppgiftslagens bestämmelser. Därför behöver bestämmelser inte införas i förordningen om detta. Jag ser inte heller i dagsläget något behov av att i förordningen reglera Ungdomsstyrelsens möjlighet att få tillträde till en sökande organisations lokaler för att genomföra en sådan kontroll av medlemsförteckningen.

Underåriga i styrelser

Ett av mina uppdrag har varit att presentera en kartläggning över om det finns några rättsliga och faktiska problem för underåriga att ingå i en ideell förenings styrelse. En sådan kartläggning har på utredningens uppdrag genomförts av docenterna Anna Singer och Margareta Brattström vid Uppsala universitet. I kapitel 9 presenterar jag dess slutsatser. Hela kartläggningen finns som bilaga 6.

Det finns i Sverige en lång tradition av att ungdomar ska ha möjlighet att bilda egna föreningar. Under senare år har det, tvärt emot detta, hävdats från vissa håll att underåriga inte kan företräda en juridisk person. Därmed skulle de inte kunna ingå i en föreningsstyrelse och hållas ansvariga för styrelsens beslut. Den tolkningen har lett till praktiska problem för flera av de organisationer som beviljats bidrag.

Flera organisationers lokalföreningar har haft problem med att kunna få ut organisationsnummer och öppna bankkonton, vilket har medfört praktiska problem för verksamheten. Allvarligast är att

flera föreningar inte kunnat ta emot några bidrag på grund av att de inte haft något bankkonto.

Kartläggningen visar dock att det inte finns några rättsliga eller faktiska hinder för underåriga att ingå i en ideell förenings styrelse. De eventuella problem det skulle kunna innebära är inte så allvarliga att det är skäl att begränsa den grundlagsstadgade föreningsfriheten. Eftersom det inte finns några legala hinder mot att med fullmakt ge en underårig rätten att företräda någon annan, så bör det inte heller finnas några hinder mot att samma person skulle kunna företräda en ideell förening som valt personen till ställföreträdande.

Ett särskilt stöd till lokal verksamhet

I propositionen *Statens stöd till idrotten*¹² föreslår regeringen att de andelar av överskottet från AB Svenska Spel som finansierar bidrag till idrottsverksamhet respektive ungdomsorganisationernas barn- och ungdomsverksamhet ska föras över på statsbudgeten och ersättas av ett stabilt bidrag. Detta innebär att bidraget till ungdomsorganisationerna föreslås bli en del av statsanslaget och kommer att kunna regleras i samma förordning som nuvarande statsbidrag. Om förslaget i propositionen inte skulle genomföras är mitt förslag ändå att medlen från AB Svenska Spel ska regleras i samma förordning som statsbidraget till ungdomsorganisationer. I övrigt påverkas inte de förslag jag lägger i betänkandet av det förslag som finns i regeringens proposition.

Bidraget från överskottet från AB Svenska Spel har varit uppdelat i två delar, ett organisationsbidrag och ett projektstöd. Enligt mitt förslag bör det även i fortsättningen vara så. Båda dessa bidrag har kommit lokal barn- och ungdomsverksamhet till del och därför kommer jag att samlat kalla dem för bidraget till lokal barn- och ungdomsverksamhet.

Jag har prövat om bidraget bör vara ett verksamhetsbidrag för att tillförsäkra att bidraget kommer den lokala verksamheten till del, men eftersom det skulle vara administrativt betungande och gå tvärtemot intentionen i direktiven om enklare regler föreslår jag att stödet *även i fortsättningen utformas som ett organisationsbidrag*. För att kunna beviljas organisationsbidraget till lokal barn- och ungdomsverksamhet ska varje organisation i förväg presentera en plan över hur medlen ska användas för att de ska komma lokal

¹² Prop. 2008/09:126.

verksamhet till del. Där ska organisationen bland annat redogöra för hur minst 40 procent ska fördelas till lokalt initierad och driven verksamhet. Planen kommer inte att detaljgranskas, utan det är främst en fråga om att ställa krav på att tillvägagångssätt och principer ska vara beslutade och planerade i förväg. Detta underlättar också uppföljningen.

Bidraget ska liksom idag fördelas till de organisationer som beviljats organisationsbidrag eller särskilt bidrag och dess storlek ska avgöras utifrån det fasta bidraget samt antal medlemmar och lokalavdelningar.

Projektbidraget ska i första hand fördelas till ideella organisationer som inte kan få organisationsbidrag eller särskilt bidrag, men även statsbidragsberättigade ungdomsorganisationer ska kunna söka bidraget för projekt som ligger utanför deras ordinarie verksamhet. Nätverk ska kunna söka projektbidraget, men då genom en ansvarig organisation.

Projektbidragets syfte är det samma som syftet för statsbidraget. Stöd ska ges till projekt som utvecklar barns och ungas organisering och till kunskapsprojekt och insatser för att utveckla och stärka förutsättningarna för barns och ungas fritid och föreningsliv.

Bidraget fördelas av Ungdomsstyrelsen

Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet är två av de folkrörelseorganisationer som själva fördelar statsbidrag inom sina respektive områden. Detta sker genom en korporativ förvaltningsmodell, vilket innebär att ansvaret för viss myndighetsutövning har lagts på en intresseorganisation. Det kan verka rimligt att ett liknande system ska kunna gälla för ungdomsorganisationerna och i mitt uppdrag har ingått att pröva för- och nackdelar med detta.

Den organisation som ligger närmast till hands att i så fall ansvara för fördelningen av bidraget är LSU, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer, som samlar flertalet av de svenska ungdomsorganisationerna. Fördelar med att LSU skulle ta över bidragsfördelningen skulle vara att organisationernas självständighet från staten skulle kunna öka och att deras kunskap om sina egna organisationer tas till vara. De menar själva att det skulle stärka deras röst i samhället. Ett anfört argument är att LSU:s norska motsvarighet, LNU, fördelar en del av det norska bidraget till

ungdomsorganisationer och att de själva tycker att det har stärkt organisationerna.

En nackdel är att det inte finns ett enat stöd bland de berörda organisationerna för att LSU eller någon annan paraplyorganisation ska ta över. Till skillnad från Riksidrottsförbundets medlemsorganisationer utgör inte ungdomsorganisationerna något samlat kollektiv, vilket skulle öka svårigheterna med att förena LSU:s uppdrag att företräda organisationerna med beslutanderätten över vilka som ska beviljas bidrag.

Jag anser vidare att det inte finns några fördelar med en korporativ lösning om bidraget ändå ska fördelas utifrån en detaljerad förordning. Folkbildningsrådet har stor frihet att fördela bidraget utifrån de behov de ser och även LNU kan själva besluta hur deras bidrag ska fördelas, vilket från norskt håll anses vara en stor anledning till att systemet fungerar bra.

Enligt mitt förslag ska Ungdomsstyrelsen således även i fortsättningen fördela statsbidraget till ungdomsorganisationerna och bidraget från överskottet från AB Svenska Spel. Myndigheten har mycket goda kunskaper om organisationerna och det finns inget som tyder på att bidragsfördelningen skulle fungera bättre om organisationerna själva skulle ta över.

Däremot instämmer jag i ungdomsorganisationernas önskan om ett ökat inflytande och en bättre insyn i bidragsfördelningen. Jag rekommenderar därför Ungdomsstyrelsen att utöka referensgruppen för statsbidraget till ungdomsorganisationer med representanter för organisationerna.

Kostnads- och konsekvensanalys

Huvuddelen av mina förslag bör kunna genomföras inom ramen för Ungdomsstyrelsens förvaltningsanslag. Två av mina förslag leder till ökade kostnader. Förslaget om att regeringen bör initiera oberoende uppföljning och analys av bidraget ungefär vart femte år är ett av dem. Jag har uppskattat att två miljoner kronor är en miniminivå för en meningsfull uppföljning. Det andra avser förslaget för att fördelningen av det särskilda organisationsbidraget till stöd för lokal barn- och ungdomsverksamhet ska komma den lokala verksamheten till del. Jag har bedömt att mitt förslag kommer att kräva resurser motsvarande en heltids anställning per år. Detta omfattar då också en viss förstärkning av handläggningen av det

särskilda projektbidraget. Inklusivt Ungdomsstyrelsens myndighetsgemensamma kostnader och ett mindre utrymme för information, erfarenhetsspridning och besök hos den lokala verksamheten uppskattar jag kostnaderna till drygt 1 miljon kronor. Jag anser att det är motiverat att dessa kostnader kan avsättas inom ramen för anslaget 12:2 Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet (Utgiftsområde 17).

I betänkandet har jag gjort analyser av förslagets konsekvenser för jämställdhet och för de integrationspolitiska målen och endast funnit konsekvenser av mindre omfattning. Dessa redovisas i kapitel 12 tillsammans med de ekonomiska konsekvenserna.

Författningsförslag

1 Förslag till förordning (2009:00) om statsbidrag till ungdomsorganisationer

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om

1. statsbidrag till ungdomsorganisationer, och
2. bidrag till lokal barn- och ungdomsverksamhet.

2 § Syftet med bidragen är att stödja organisationernas egna initiativ och verksamheter som kan bidra till att

1. främja barns och ungdomars inflytande och demokratiska utveckling,
2. engagera fler barn och ungdomar i föreningslivet, samt
3. stödja barns och ungdomars möjligheter till fritid på egna villkor.

3 § Frågor om bidrag enligt denna förordning prövas av Ungdomsstyrelsen.

4 § Bidrag lämnas i mån av tillgång på medel.

Ett bidragsår enligt denna förordning avser det statliga budgetåret.

Bidrag beviljas för högst ett år i taget.

Former av bidrag

Statsbidrag till ungdomsorganisationer

5 § Statsbidrag till ungdomsorganisationer lämnas i form av

1. organisationsbidrag samt
2. särskilt bidrag.

Organisationsbidrag består av dels ett fast belopp, dels ett rörligt belopp. Det rörliga beloppet ska grundas på det sammanlagda antalet enskilda medlemmar i åldrarna 7–25 år och antalet medlemsföreningar.

Bidrag till lokal barn- och ungdomsverksamhet

6 § Bidrag till lokal barn- och ungdomsverksamhet lämnas i form av

1. organisationsbidrag med särskilt ändamål att stödja ungdomsorganisationernas lokala verksamhet, och
2. projektbidrag.

Organisationsbidrag består av dels ett fast belopp, dels ett rörligt belopp. Det rörliga beloppet ska grundas på det sammanlagda antalet enskilda medlemmar i åldrarna 7–25 år och antalet medlemsföreningar.

Definitioner

Medlem

7 § Med medlem i en ungdomsorganisation avses i denna förordning den som

1. är ansluten till en eller flera medlemsförening inom organisationen,
2. har stadgeenliga möjligheter att påverka beslut om organisationens verksamhet och inriktning, och
3. för året närmast före det år då ansökan sker, aktivt tagit ställning för ett medlemskap genom att ha betalat medlemsavgift eller ansökt om medlemskap.

Med medlem i en ungdomsorganisation som företräder nationella minoriteter i Sverige avses även den som, i stället för att vara ansluten till en medlemsförening, är ansluten direkt till den nationella

organisationen och under året närmast före det år då ansökan sker har deltagit i någon av den nationella organisationens aktiviteter, under förutsättning att första stycket 2 och 3 är uppfyllda.

Den som är ansluten till flera aktiva medlemsföreningar inom samma organisation utgör en medlem vid tillämpningen av 5 § samt 12 § punkt 2, 13 § punkt 2 eller 14 § punkt 2.

Medlemsförening

8 § Med medlemsförening i en ungdomsorganisation avses i denna förordning en sådan förening

1. som har antagit stadgar och är införd i ungdomsorganisationens register över medlemsföreningar,
2. i vilken medlemmar och organ utsedda av medlemmarna beslutar om föreningens verksamhet och ekonomi,
3. i vilken minst 60 procent av medlemmarna som har fyllt sju år är i åldrarna 7–25 år, och
4. som bedriver verksamhet.

En medlemsförening kan bara ingå i en bidragssökande organisations underlag för bidragsgrundande medlemsföreningar.

Villkor för bidrag

9 § Bidrag får lämnas till en organisation

1. som är en ideell förening i vilken medlemskap är frivilligt,
2. som är självständig och demokratiskt uppbyggd,
3. i vilken minst 60 procent av medlemmarna som har fyllt sju år är i åldrarna 7–25 år,
4. som bedriver verksamhet av fritidskaraktär,
5. som i sin verksamhet för barn och ungdomar under 18 år bedriver denna med ett barnrättsperspektiv, och
6. som strävar efter att flickor och pojkar, kvinnor och män ska ha en jämn fördelning av makt och inflytande i organisationen och över dess verksamhet.

10 § Bidrag får inte lämnas till en organisation som har en verksamhet som strider mot demokratins idéer.

11 § Bidrag får inte lämnas till en organisation som har skulder för svenska skatter eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

Statsbidrag till ungdomsorganisationer

Organisationsbidrag

12 § Organisationsbidrag får lämnas till en sådan organisation som

1. uppfyller villkoren enligt 9 och 10 §§,
2. har minst 1 000 enskilda medlemmar i åldrarna 7–25 år, och
3. har medlemsföreningar i minst fem län.

13 § Organisationsbidrag får även lämnas till en organisation som företräder nationella minoriteter i Sverige och som

1. uppfyller villkoren enligt 9 och 10 §§,
2. har minst 300 enskilda medlemmar i åldrarna 7–25 år,
3. har en tillfredsställande geografisk spridning i förhållande till organisationens medlemsunderlag, och
4. bedriver lokalt förankrad verksamhet.

14 § Organisationsbidrag får även lämnas till en organisation som företräder personer med funktionsnedsättning och som

1. uppfyller villkoren enligt 9 och 10 §§,
2. har minst 300 enskilda medlemmar i åldrarna 7–25 år, och
3. har medlemsföreningar i minst tre län.

Dispens

15 § Om en organisations verksamhet är av sådan betydelse för uppfyllelsen av statsbidragets syfte att den särskilt bör främjas får organisationsbidrag beviljas organisationen även om den inte uppfyller kraven i 12 § 2 och 3, 13 § 2 eller 14 § 2 och 3.

Särskilt bidrag

16 § Särskilt bidrag får lämnas till en organisation även om den inte uppfyller kraven i 9 § 3 om den uppfyller villkoret enligt 10 § och om organisationens verksamhet är av sådan betydelse för uppfyllelsen av statsbidragets syfte att den särskilt bör främjas.

17 § Särskilt bidrag får även lämnas på grund av särskilt resurskrävande verksamhet till organisation som uppbär bidrag enligt 14 § eller 16 §.

Bidrag till lokal barn- och ungdomsverksamhet

18 § Organisationsbidrag med särskilt ändamål att stärka ungdomsorganisationernas lokala verksamhet får lämnas till de organisationer som beviljas statsbidrag som anges i 5 §.

Minst 40 procent av bidrag som en ungdomsorganisation beviljas med stöd av första stycket ska avsättas till verksamhet som organisationens medlemsföreningar initierar och driver.

Bidrag enligt första stycket får endast beviljas till en organisation som i sin ansökan redovisar principer och tillvägagångssätt för hur bidraget ska komma organisationens lokala verksamhet till del.

19 § Projektbidrag får lämnas till organisationer även om de inte uppfyller kraven i 9 § punkt 3 och 4 samt till stiftelser som inte är statliga eller kommunala och som utan vinstsyfte bedriver en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer.

Projektbidrag får lämnas för verksamhet som uppfyller syftet med statsbidraget genom stöd till

1. projekt som utvecklar barns och ungas organisering, eller
2. kunskapsprojekt och insatser för att utveckla och stärka förutsättningarna för barns och ungas fritid och föreningsliv.

Ansökan

20 § Ansökan om bidrag ska göras skriftligen.

Sökanden ska lämna Ungdomsstyrelsen de handlingar och uppgifter som Ungdomsstyrelsen begär för prövning av ansökan.

Tillförlitligheten av de uppgifter som ska anges i ansökan om antal medlemmar i åldrarna 7–25, andelen av de medlemmar som har fyllt 7 år som är i åldrarna 7–25 samt antal medlemsföreningar ska intygas av auktoriserad eller godkänd revisor.

Behandling av personuppgifter

21 § En medlemsförening inom en ungdomsorganisation som ansöker om bidrag enligt denna förordning får lämna uppgifter om medlemsföreningens medlemmar till den bidragssökande ungdomsorganisationen. De uppgifter som får lämnas är namn, adress, födelseår, kön, medlemsförening, datum för inbetalning av medlemsavgift eller, om sådan uppgift saknas, datum för ansökan om medlemskap.

En ungdomsorganisation som ansöker om bidrag enligt denna förordning får behandla sådana personuppgifter för att ansöka om bidraget och för att tillhandahålla uppgifterna till av organisationen utsedd auktoriserad eller godkänd revisor för sådant intygande och sådan rapportering som Ungdomsstyrelsen bestämmer.

En ungdomsorganisation som har tagit emot bidrag enligt denna förordning ska i fem år från det år ansökan om bidraget gjordes spara, i fråga om de medlemmar som legat till grund för bidraget, uppgift om namn, adress, födelseår, kön, lokalavdelning, datum för inbetalning av medlemsavgift eller, om sådan uppgift saknas, datum för ansökan om medlemskap för att göra det möjligt att i efterhand kontrollera medlemsantalet.

Beslut och utbetalning

22 § Vid bedömningen av storleken på statsbidrag som anges i 5 § ska hänsyn tas till om organisationen får annat statligt organisationsbidrag för sin verksamhet samt om organisationens medlemsföreningar får bidrag till sin verksamhet från Riksidrottsförbundet.

23 § I ett beslut om bidrag ska sista dag för redovisning enligt 24 § anges.

Beslut om bidrag får förenas med villkor.

Redovisning

24 § En organisation som har tagit emot bidrag enligt denna förordning är skyldig att vid den tidpunkt som angetts i beslutet lämna sådan ekonomisk och annan redovisning till Ungdomsstyrelsen som styrelsen begär. Organisationens revisor ska intyga att den ekonomiska redovisningen är tillförlitlig, räkenskaperna rätt-

visande samt att villkoren för bidraget och tillämpliga föreskrifter m.m. har följts. Om det bidrag som har tagits emot uppgått till minst fem prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring ska detta göras av en auktoriserad eller godkänd revisor.

25 § En organisation som har tagit emot bidrag är skyldig att på begäran av Ungdomsstyrelsen lämna det underlag som styrelsen begär för granskning av redovisningen.

26 § Ungdomsstyrelsen ska senast den x x varje år till regeringen lämna en samlad redovisning av vilka som har fått bidrag och med vilka belopp samt redogöra för vad bidragen har använts till.

27 § Ungdomsstyrelsen ska senast den x x vart tredje år till regeringen lämna en bedömning av bidragssystemets funktion, ungdomsorganisationernas utveckling och hur organisationernas verksamheter bidrar till att uppfylla syftet med bidraget.

Återbetalning och återkrav

28 § Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl än vad som sägs i 1 har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget inte används för det syfte som anges i 2 § eller för det ändamål som anges i beslut om projektbidrag,

4. den som har tagit emot bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 24 §, eller

5. villkor i beslutet inte har följts.

29 § Om en bidragsmottagare är återbetalningsskyldig enligt 28 § ska Ungdomsstyrelsen besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. Om det finns särskilda skäl för det får Ungdomsstyrelsen efterge återkrav helt eller delvis.

Bemyndigande

30 § Ungdomsstyrelsen får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

31 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2010 och tillämpas första gången i fråga om statsbidrag för bidragsåret 2012.

2. Förordningen (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer ska upphöra att gälla vid utgången av år 2011. Den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för bidrag som har beviljats före den 1 januari 2012.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Utredningens huvuduppdrag har varit att behandla vissa frågor som väcktes i samband med Ungdomsstyrelsens rapport *Statsbidraget till ungdomsorganisationer – en översyn och konsekvensanalys av förändrade regler*¹, Riksrevisionens granskning *Statsbidraget till ungdomsorganisationerna – hur kontrolleras det?*² och Riksrevisionens styrelses framställning till riksdagen i samma fråga³.

Centrala frågeställningar i direktiven har varit i vilken utsträckning som målen för statsbidraget har styrt bidragsgivningen och om en ökad målstyrning av bidraget är önskvärd. I dessa sammanhang har det ingått att undersöka om det finns utrymme att öka andelen villkorlösa bidrag, minska antalet villkor eller revidera de villkor som ställs på ungdomsorganisationerna. Jag ska även lämna förslag på hur bidragsreglerna ska kunna utformas för att formalisera bidragsgivningen.

I sin granskning från 2005 aktualiserade Riksrevisionen också frågorna om myndighetens kontroll av medlemsuppgifter är förenliga med grundlagens bestämmelser om åsikts- och föreningsfrihet samt med personuppgiftslagens bestämmelser. Dessa frågor fördes även fram av Ungdomsstyrelsen och har ingått i utredningsuppdraget tillsammans med frågorna om myndigheten kan kontrollera de variabler som styr rätten till bidrag och utbetalningen av bidraget samt om de kontroller som görs är tillräckliga.

Behovet av att formalisera regelverket kring fördelningen av överskottet från AB Svenska Spel till ungdomsorganisationerna uppmärksammades också i de ovan nämnda rapporterna och enligt direktiven ska jag lämna förslag om reglering av överskottet och kriterier för fördelningen.

¹ Ungdomsstyrelsen 2005.

² Riksrevisionen 2005.

³ Riksrevisionens styrelse 2005.

I uppdraget har också ingått andra angelägna frågeställningar kring statsbidraget till ungdomsorganisationerna som har aktualiserats vid olika tillfällen. Hit hör frågorna om underårigas ställning i ideella föreningars styrelser, generationsövergripande verksamhet och behovet av särskilda regler för vissa ungdomsgrupper. Slutligen har en redovisning av för- och nackdelar av att ungdomsorganisationerna själva ska ta över fördelningen av statsbidraget ingått i uppdraget.

1.2 Utredningsarbetet

Under utredningsarbetet har jag varit både särskild utredare och utgjort utredningens sekretariat. De avslutande tre månaderna har jag haft en sekreterare till min hjälp. Diskussionerna i utredningens expertgrupp och i den referensgrupp, som jag i ett tidigt skede knöt till utredningen, har mot denna bakgrund varit viktiga i utredningsarbetet. Referensgruppen har bestått av representanter för Ungdomsstyrelsen och Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU). Expertgruppen har haft nio möten och referensgruppen sammanlagt åtta möten.

Den 15 september 2008 genomförde jag med stöd av LSU ett dialogseminarium med ungdomsorganisationerna. Samtliga ungdomsorganisationer som beviljats bidrag för 2008 inbjöds, tillsammans med företrädare för organisationer som beviljats projektbidrag från överskottet från AB Svenska Spel och/eller fått avslag på sin ansökan om statsbidrag. 57 organisationer deltog och genomförde under dagen ett mycket seriöst arbete, som har varit till god vägledning för mig i det fortsatta arbetet. Jag har haft särskild dialog med de politiska ungdomsförbunden, med organisationer för ungdomar med funktionsnedsättning och med de ungdomsorganisationer som i dag representerar de nationella minoriteterna samt med Svenska Tornedalingars Riksförbund – Tornionlaaksolaiset. Därutöver har ungdomsorganisationer kontaktat mig för enskilda möten eller för att lämna skriftliga synpunkter.

I utredningsarbetet har jag också analyserat utredningsbetänkanden och andra kartläggningar och utredningar av olika statsbidrag och särskilt av statsbidraget till ungdomsorganisationerna. Jag har jämfört med andra statsbidragsförordningar och på så sätt skaffat mig kunskap om hur de frågeställningar som har utgjort mitt uppdrag behandlats när det gäller andra statsbidrag. Jag

har särskilt träffat en bidragshandläggare på Socialstyrelsen och bidragshandläggare på Idrottsförvaltningen i Stockholms Stad. Jag har träffat tjänstemän och politiker på Sveriges Kommuner och Landsting för att informera om utredningen och få deras syn på statsbidraget till ungdomsorganisationerna.

I enlighet med direktiven har jag samrått med *Idrottsstödsutredningen*⁴ och utredningen *En stärkt och moderniserad spelreglering*.⁵

I februari 2009 lämnade regeringen en proposition till riksdagen om den framtida idrottspolitiken. I propositionen lämnar regeringen förslag som innebär att de andelar av överskottet från AB Svenska Spel som kommit svensk idrott och ungdomsorganisationerna till del ersätts av ett stabilt och förutsägbart bidrag inom ramen för ett förhöjt statsanslag. När jag avslutar min utredning i månadsskiftet mars/april 2009 finns ännu inget slutligt beslut om detta. Jag lägger därför, trots propositionen, fram förslag på hur den del av överskottet från AB Svenska Spel, som kommer ungdomsorganisationerna till del ska kunna regleras och lämnar förslag på kriterier för fördelningen. Om andelen av överskottet ersätts av ett stabilt bidrag inom ramen för statsanslaget kan mina förslag lätt anpassas till ett system med olika bidragsformer inom ramen för ett samlat statsbidrag till ungdomsorganisationerna.

1.3 Ungdomar i föreningslivet, LSU och Ungdomsstyrelsen

1.3.1 Unga i föreningslivet

Knappt hälften av alla ungdomar mellan 16 och 29 år är medlemmar i en förening. Andelen uppgick till 49 procent⁶ år 2007, vilket innebär en minskning på ca 10 procentenheter från år 2002. Den enda föreningsverksamhet som visar upp fler medlemmar 2007 jämfört med 2002 är roll- och konfliktspelsföreningar. Det är vanligast att vara medlem i idrottsföreningar, drygt 30 procent av alla ungdomar mellan 16 och 29 år är medlemmar i sådana föreningar. Andra organisationer är exempelvis hobby- kultur- student- eller fackföreningar.

⁴ Dir. 2006:135.

⁵ Dir. 2007:79.

⁶ Ungdomsstyrelsen 2007 s. 271. Den redovisade undersökningen är utförd bland personer i åldrarna 16–29 år, vilket alltså skiljer sig från det åldersspann (7–25 år) som räknas som bidragsgrundande medlemmar i en ungdomsförening.

Även bland yngre barn och ungdomar finns ett utbrett föreningsengagemang. Många är medlemmar i föreningar som endast verkar lokalt, eller i föreningar som inte primärt är ungdomsorganisationer, men en stor del är med i en riksomfattande ungdomsorganisation. 2008 hade de bidragsberättigade ungdomsorganisationerna 478 521 medlemskap bland ungdomar i åldrarna 7–25 år, vilket innebär en minskning på ungefär 75 000 sedan 2002. Exakt hur många individuella medlemmar 478 521 medlemskap motsvarar finns ingen uppgift om eftersom man både kan vara medlem flera gånger i samma organisation och vara medlem i flera organisationer. (I siffran ingår inte de som är medlemmar i en idrottsorganisation eftersom de inte får bidrag inom ramen för statsbidraget till ungdomsorganisationer.)

Unga personer som inte bor i en stor stad tenderar att i högre grad vara medlemmar i föreningar. Personer som inte har utländsk bakgrund är också oftare medlemmar i föreningar än personer som har utländsk bakgrund⁷. I övrigt, t.ex. i fråga om socioekonomisk bakgrund och kön, är det inte så stora skillnader på hur många som är medlemmar i föreningar.⁸ Däremot engagerar sig personer med olika socioekonomisk bakgrund i olika typer av föreningar.⁹

Bidragsberättigade ungdomsorganisationer

Den gemensamma nämnaren bland de ungdomsorganisationer som beviljas bidrag av Ungdomsstyrelsen är att de är nationella organisationer som är självständiga och demokratiska. I fråga om inriktning, arbetssätt och storlek finns stora variationer. Den största organisationen 2009 har ca 80 000 medlemmar. De stora organisationerna i övrigt har mellan 22 000 och 44 000 medlemmar. Det innebär att de nio största organisationerna har nära nog hälften av alla medlemskap i bidragssystemet och hälften av alla medlemskap i åldrarna 7–25 år. I övrigt är det en jämn spridning från lägsta nivån för reguljärt bidrag på 1 000 medlemmar upp till ca 15 000.¹⁰

Inför bidragsåret 2009 beviljades 93 organisationer bidrag. Det är två fler än året innan. I stort sett är det samma organisationer som söker och får bidrag från år till år, men det är alltid några nya

⁷ Utrikes född eller har två utrikes födda föräldrar. SCB, MIS, *Personer med utländsk bakgrund, Riktlinjer för redovisning i statistiken 2002*.

⁸ Ungdomsstyrelsen 2006 s. 83.

⁹ Ungdomsstyrelsen 2007 s. 273.

¹⁰ Se bilaga 4 och 5.

och några som faller bort. De som faller bort gör det oftast för att de minskar i antalet medlemmar eller för att de inte klarar kraven på självständighet gentemot sina moderorganisationer.

Från början av 1980-talet fram till början av 2000-talet var det ca 70–80 organisationer som beviljades bidrag varje år. Det kom inte till så många nya organisationer. 2002 ökade antalet organisationer som beviljades bidrag för första gången med hela 17 organisationer. De flesta av dessa fick särskilt bidrag. Några av dessa organisationer finns fortfarande kvar i systemet medan andra har försvunnit.

Inför 2004 års bidragsomgång fanns det, i och med att etablerings- och utvecklingsbidragen infördes, för första gången möjlighet att få reguljärt bidrag för en organisation som kunde redovisa minst 1 000 medlemmar. Detta innebar framför allt att många organisationer som tidigare beviljats särskilt bidrag beviljades etableringsbidrag. Sedan 2002 har antalet organisationer som beviljats bidrag legat mellan 90 och 100. I Bilaga 4 och 5 finns förteckningar över alla de organisationer som sökt och beviljats bidrag inför bidragsåret 2009.

1.3.2 Det handlar om engagemang – LSU:s skuggutredning

När regeringen beslutade om direktiven till utredning i slutet av mars 2008 hade Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU) redan påbörjat arbetet i sin ”skuggutredning”. Deras utredning låg klar i oktober 2008 och jag har haft särskild nytta av dialogen med de ungdomsorganisationer som var aktiva i skuggutredningen. I skuggutredningens rapport förs ett antal förslag fram, varav en del, men långt ifrån alla, sammanfaller med mina förslag. Jag vill ändå hävda att vi påverkat varandra – ömsesidigt.

I skuggutredningen lyfter de medverkande ungdomsorganisationerna bland annat fram kritik mot både nuvarande förordning och Ungdomsstyrelsens handläggning. Kärnan i kritiken mot Ungdomsstyrelsens handläggning ligger i en upplevd otydlighet. Detta gäller särskilt när förordningens regler är otydliga eller kräver kvalitativa bedömningar. Det finns olika orsaker till den upplevda otydligheten men jag har ändå valt att försöka beakta dessa synpunkter. De korresponderar också väl med uppdraget att lämna förslag till formalisering av ansökningsförfarandet för att uppnå ökad förutsebarhet och likvärdighet i bidragsgivningen.

1.3.3 Ungdomsstyrelsens dubbla roller

Enligt myndighetens instruktion ska Ungdomsstyrelsen ”verka för förnyelse och utveckling av ungdomars fritids- och föreningsverksamheter”.¹¹ Ungdomsstyrelsens bidragshandläggning präglas därför av dubbla roller. Den myndighetsutövning som Ungdomsstyrelsen utför, genom att bedöma ansökningar efter förordningens regelverk, ska kombineras med att bidragsgivningen är ett viktigt redskap i uppdraget att främja förnyelse och utveckling av ungdomars fritids- och föreningsverksamhet.

Detta innebär inte nödvändigtvis en motsättning, men det påverkar myndighetens förhållningssätt gentemot ungdomsorganisationerna. Ungdomsstyrelsen för en omfattande dialog med de sökande redan innan ansökan kommit in och även under beredningen av en inkommen ansökan. En organisation som söker bidrag för första gången får hjälp att förstå regelverket och stöd med hur de ska kunna leva upp till kraven. En ”gammal” organisation som har problem och riskerar att mista bidraget, får stöd och hjälp att hitta nya vägar och att komma igen. Myndigheten kallar det för ”aktiv handläggning”. Detta är helt i linje med Ungdomsstyrelsens uppdrag enligt instruktionen. Samtidigt kan detta innebära att myndigheten ibland kan upplevas som otydlig i sina besked om regelverket. En organisation uttryckte detta som att ”de är bättre på att ge oss stöd än tydliga besked”. Inom myndigheten förs en ständig dialog och debatt för att handläggarna ska vara medvetna om det dubbla uppdraget och om hur en rimlig avvägning ska se ut.

Min bedömning är att det dubbla uppdraget i huvudsak har varit en fördel. Ungdomsstyrelsen har genom sitt allmänna uppdrag att verka för utveckling och förnyelse av ungdomars fritids- och föreningsliv en bred kunskap som tillförs de bedömningar som måste göras under bidragshandläggningen.

¹¹ SFS 2007:1140.

1.4 En ny förordning, men samma bidrag

Statsbidraget till ungdomsorganisationer har förhållandevis ofta varit föremål för översyn. Det nuvarande målrelaterade systemet infördes 1994 och den nuvarande förordningen beslutades i december 2001 och tillämpades för första gången vid beslut om bidrag för 2004. De ändrade regler jag föreslår i betänkandet kan komma att gälla tidigast i samband med fördelning för bidrag för 2012.

I betänkandet lämnar jag en rad förslag som formaliserar bidragsgivningen samt ökar förutsättningarna för förutsebarhet och likvärdighet i bedömningarna. Jag har valt att föreslå en helt ny förordning, vilket kan ge intryck av stora och omvälvande förändringar. Mina förslag bygger emellertid på nuvarande förordning och innebär egentligen endast förtydliganden och några förenklingar. Dessutom föreslår jag att fördelningen av överskottet från AB Svenska Spel regleras genom förordningen.

Statsbidrag till ungdomsorganisationerna har funnits sedan 1954. Ett stöd till barns och ungdomars fritid på egna villkor tycks har varit väl använda pengar för barnen och ungdomarna själva – samt för ett demokratiskt samhälle med stort behov av aktiva medborgare. Det är min förhoppning att mina förslag kan medverka till att bidragsgivningen blir tydlig och legitim så att bidraget kan fortsätta att spela en viktig roll för organisationerna.

1.5 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med kapitel 2, som behandlar direktivens frågeställningar kring målstyrning. Där redogör jag för hur Ungdomsstyrelsen idag arbetar med målen och gör en bedömning av hur jag anser att det bör se ut i framtiden. I kapitel 3 lämnar jag ett antal förslag som minskar antalet regler och som bör införas för att göra systemet enklare, tydligare och mer förutsebart.

Kapitel 4 handlar om särskilda regler för vissa grupper av organisationer. I kapitel 5 för jag en diskussion om generationsövergripande organisationer och generationsövergripande verksamhet.

I kapitel 6 går jag igenom Ungdomsstyrelsens kontroll av bidragsansökningar och bedömer om den innebär att statsbidraget idag betalas ut på grunder som kontrollerats på ett godtagbart sätt samt på vilka punkter kontrollen skulle behöva underlättas och förbättras.

Därefter följer tre kapitel där jag, med hjälp av jurister som är specialister inom sina områden, reder ut några juridiska frågor. Det första av de juridiska kapitlen, kapitel 7, tar upp regeringsformens bestämmelser angående bidragskontroll, föreningsfrihet och åsiktsregistrering. Kapitel 8 handlar om betydelsen av personuppgiftslagens bestämmelser vid hantering av medlemsuppgifter – särskilt rörande känsliga personuppgifter. Det sista juridiska kapitlet, kapitel 9, är en kartläggning av underårigas möjlighet att ingå i ideella föreningars styrelser.

I kapitel 10 diskuterar jag hur reglerna för fördelning av bidraget från överskottet från AB Svenska Spel bör se ut. Sedan följer kapitel 11 där jag tar ställning till för- och nackdelar med att ungdomsorganisationerna själva skulle fördela statsbidraget. Betänkandet avslutas med kapitel 12 som innehåller ekonomiska och andra konsekvensanalyser.

2 Mål och rätten till bidrag

Enligt direktiven ska jag behandla tre frågor med koppling till målen. För det första ska jag undersöka i vilken uträkning målen enligt förordningen om statsbidrag till ungdomsorganisationer¹ beaktas vid bedömningen av en enskild organisations rätt till bidrag. För det andra ska jag överväga för- och nackdelar med att i ökad utsträckning låta målen för statsbidraget styra bidragsgivningen. För det tredje ska jag överväga möjliga tillvägagångssätt för att effekterna av bidragsgivningen ska bidra till att målen för statsbidraget uppfylls.

Riksrevisionen framför i sin rapport *Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?* en tydlig kritik med innebörden att rätten till bidrag inte prövas mot målen för bidraget. Riksrevisionens slutsats är att rätten till bidrag bara avgörs utifrån variabler som i stort sett saknar koppling till syftet med bidraget.²

Innan jag går in på bedömningen av hur de enskilda målen påverkat redogör jag i avsnitt 2.2 för Ungdomsstyrelsens arbetssätt vid prövningen av nya sökande, vid den årliga prövningen samt vid den så kallade fördjupade prövningen. I avsnitt 2.3 kommer jag att gå igenom de nuvarande målen och granska hur de har använts i Ungdomsstyrelsens bidragsgivning och i avsnitt 2.4 kommer jag att relatera detta till Riksrevisionens kritik och bedöma i vilken utsträckning målen påverkat bidragsgivningen. I avsnitt 2.5 diskuterar jag för och nackdelar med en utökad målstyrning och gör en bedömning av om målstyrningen bör öka eller inte. Slutligen kommer jag i avsnitt 2.6 och 2.7 att föreslå hur bidragsgivningens koppling till de övergripande målen ska kunna tydliggöras och hur effekterna av bidragsgivningen ska kunna bidra till att målen för statsbidraget uppfylls. I avsnitt 2.8 redovisar jag min syn på hur bidragsgivningens resultat och effekter bör följas upp och analyseras.

¹ SFS 2001:1060.

² Riksrevisionen 2005, s. 40.

2.1 1994 års beslut att målrelatera bidraget

Våren 1994 behandlade riksdagens kulturutskott propositionen 1993/94:135 *Ungdomspolitik* och ett förslag till ett målrelaterat statsbidrag till ungdomsorganisationerna. I propositionen lämnar regeringen förslag till mål för bidraget och att bidragsgivningen i större utsträckning än tidigare skulle relateras till målen. Riksdagen godkände regeringens förslag. När det gällde måluppfyllelsen framhöll utskottet att det delade regeringens bedömning att bidragsgivningen i ökad utsträckning ska vara beroende av om organisationernas verksamhet uppfyller målen. Utskottet underströk samtidigt vikten av att Ungdomsstyrelsen tar hänsyn till organisationernas mycket olika förutsättningar. En organisation vars verksamhet i något avseende inte helt uppfyller målen borde få möjlighet att lägga om verksamheten så att den bättre stämmer mot målen.³

Avsikten med regeringens förslag om ett målrelaterat bidragssystem i propositionen från 1994 var att Ungdomsstyrelsen i samband med bidragsgivningen skulle göra en aktiv prövning av om organisationernas verksamheter bidrog till att uppfylla målen med bidraget. Eftersom regeringen ansåg att bidragets målrelatering tidigare varit begränsad gav regeringen i propositionen en vägledande kommentar till respektive mål. På så sätt förtydligades målens innebörd. Jag har utgått från propositionens kommentarer till målen när jag analyserat i vilken utsträckning målen för statsbidraget har beaktats vid bedömningen av en enskild organisations rätt till bidrag.

2.2 Prövning av rätten till bidrag vid tre olika tillfällen

2.2.1 Arbetet med att pröva nya organisationer

Första gången en organisation söker statsbidrag gör Ungdomsstyrelsen en särskild prövning genom att organisation får besvara en självutvärderande enkät. Frågorna i enkäten är direkt kopplade till målen för bidraget. Organisationen ska beskriva hur de bedömer att deras verksamhet bidrar till att uppfylla målen. Ungdomsstyrelsen analyserar svaren och ställer kompletterande frågor. Dessutom

³ Betänkande 1993/94:KrU31, s. 15.

analyserar myndigheten stadgar, verksamhetsberättelse, årsmötesprotokoll, ekonomisk berättelse, revisionsrapport, webbsida och annan information om organisationen dels mot målen och dels mot de formella kraven enligt förordning och föreskrifter.

Ett visst antal av organisationens lokalavdelningar ska besvara ett särskilt frågeformulär som handlar om lokalavdelningens självständighet, antal medlemmar, andel kvinnor och män i föreningen och dess styrelse och hur väl unga är representerade i styrelsen. De ska också skicka in lokala stadgar, årsredovisning, verksamhetsberättelse samt årsmötesprotokoll. Ungdomsstyrelsen brukar också kontakta någon av organisationens offentliga referenser, exempelvis en kommun som ger bidrag till den lokala verksamheten. En lista med alla ansökande organisationer skickas till Kronofogdemyndigheten för att kontrollera att organisationerna inte har skulder för skatter och avgifter till staten. Svaren ger Ungdomsstyrelsen en bild av verksamheten och organisationen som söker bidrag. Om Ungdomsstyrelsen finner brister i underlaget, som inte är så allvarliga att ansökan avslås, påpekar myndigheten detta i en särskild text i beslutsmeddelandet. Ett sådant påpekande följs upp vid nästa ansökan.

2.2.2 Arbetet med prövningen i samband med de årliga ansökningarna

Vid den årliga granskningen av ansökningar om statsbidrag genomför Ungdomsstyrelsen förutom granskning av formalia enligt förordningen om statsbidrag till ungdomsorganisationer och Ungdomsstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till ungdomsorganisationer⁴, en granskning av vissa kvantitativa indikatorer på måluppfyllelse. Hit hör andelen unga i styrelser på olika nivåer, andelen kvinnor och män i styrelsen och representationen på organisationens årsmöte. Årligen genomförs också stickprov bland de organisationer, som redan tidigare beviljats bidrag. Stickprovet innebär att ett visst antal av organisationens lokalavdelningar ska lämna stadgar, verksamhetsredovisning och årsmötesprotokoll. Om Ungdomsstyrelsen vid föregående års beslutsmeddelande har påpekat brister i underlaget följs dessa upp.

⁴ SKOLFS 2006:11.

2.2.3 Arbetet med den fördjupade prövningen

Den fördjupade prövningen genomförs på samtliga organisationer vart tredje år. Syftet är att organisationernas rätt till bidraget vart tredje år ska prövas mot målen med bidraget.

Den fördjupade prövningen genomförs på så sätt att organisationerna får besvara en självvärderande enkät. Frågorna i enkäten är direkt kopplade till målen för bidraget. Organisationerna ska beskriva hur de bedömer att deras verksamhet har utvecklats under de senaste tre åren. De ska också särskilt kommentera utvecklingen av de frågor där Ungdomsstyrelsen vid en tidigare prövning påpekat särskilda brister eller behov av utveckling. Ungdomsstyrelsen analyserar svaren och ställer kompletterande frågor till organisationerna.

Prövningen har karaktären av dialog och process. De mest konkreta diskussionerna har förts kring organisationernas självständighet, ungas inflytande och jämställdheten. I de frågor där Ungdomsstyrelsen finner brister eller att utvecklingen på något sätt inte gått åt rätt håll avkrävs organisationen en åtgärdsplan som ska kommenteras särskilt vid nästa fördjupade prövning.

2.3 Det nuvarande bidragssystemet är målrelaterat

Som tidigare nämnts var avsikten med regeringens förslag om ett målrelaterat bidragssystem i propositionen från 1994 att Ungdomsstyrelsen i samband med bidragsgivningen ska göra en aktiv prövning av om organisationernas verksamheter bidrar till att uppfylla målen med bidraget. Regeringen utformade också i propositionen en vägledande kommentar till respektive mål. Kommentarererna förtydligar målens innebörd och har varit vägledande för Ungdomsstyrelsens arbete med att pröva om de organisationer som söker statsbidraget bedriver en verksamhet som bidrar till måluppfyllelsen. Jag har därför utgått från de vägledande kommentarerna i min undersökning av om någon prövning mot målen skett. I detta avsnitt går jag igenom målen, kommentarerna och de regler som har koppling till respektive mål. I nästa avsnitt kommer jag att lämna mina slutsatser om i vilken utsträckning prövningen innebär att målen för statsbidraget beaktas vid bedömningen av en enskild organisations rätt till bidrag.

2.3.1 Främja barns och ungdomars demokratiska fostran

Propositionens kommentar till målet:

Detta mål innebär att både organisationens struktur och verksamhetens innehåll bör främja en demokratisk fostran av barn och ungdomar. Verksamhetens syfte får alltså inte strida mot grundläggande demokratiska principer. Det är viktigt att ungdomarna själva har inflytande över och styr verksamheten. De bör ha möjlighet till inflytande genom att bl.a. ha rösträtt och genom att själva ingå i styrelser och andra beslutande organ både på lokal- och riksplanen. Ungdomsorganisationer bör i princip vara organisatoriskt självständiga gentemot moderorganisationer. När det gäller verksamhet som i första hand riktar sig till barn bör dock andra mått användas på hur organisationens struktur främjar en demokratisk fostran, t.ex. genom patruller eller smågrupper. Även verksamhetens innehåll bör syfta till att intressera ungdomar för samhällsfrågor i vid bemärkelse.

Vad vi nu har sagt begränsar möjligheterna till bidrag för vuxenstyrda organisationer som helt eller delvis bedriver verksamhet för ungdomar. Det begränsar också möjligheterna till bidrag för organisationer vars verksamhet inte syftar till att intressera ungdomar för samhällsfrågor i vid mening.⁵

Regler med koppling till målet

I förordningen anges att bidrag kan ges till en organisation som ”är självständig och demokratiskt uppbyggd med en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer”. Ungdomsstyrelsen har förtydligat detta krav i myndighetens vägledande information om statsbidraget⁶ och det beskrivs som ett av de grundläggande kraven.

När det gäller ungdomars inflytande i organisationerna anges i förordningen att en medlem ska ha stadgeenliga möjligheter att påverka organisationens verksamhet och beslut.

Kravet att ungdomsorganisationerna i princip ska vara självständiga mot moderorganisationerna formuleras i förordningen som ”bidrag kan ges till en självständig organisation”.

När det gäller kravet på inflytande i organisationer som huvudsakligen vänder sig till barn och att andra mått då bör användas på hur organisationens struktur främjar en demokratisk fostran, finns inga särskilda regler i förordningen. Detsamma gäller kravet på att verksamhetens innehåll bör syfta till att intressera ungdomar för samhällsfrågor i vid bemärkelse.

⁵ Prop. 1993/94:135, s. 44.

⁶ Ungdomsstyrelsen 2008 a, s. 7.

2.3.2 Främja Jämställdhet mellan könen och Främja jämlikhet mellan olika ungdomsgrupper

I propositionen kommenteras målen om jämlikhet och jämställdhet som följer:

Regeringen menar att hänsyn måste tas till i vilken utsträckning organisationerna verkar för jämställdhet mellan könen, jämlikhet mellan svenskar och invandrare samt mellan olika sociala grupper i samhället. Hänsyn bör även tas till huruvida organisationerna har en medveten rekryteringsfilosofi för att få med fler barn och ungdomar från bristfälliga sociala miljöer.

Målet medför att organisationer med exempelvis rasistiska idéer inte kan få bidrag.⁷

Regler med koppling till målet

I förordningen är detta mål uppdelat på två olika mål; dels att ”främja jämställdhet mellan könen, dels att främja jämlikhet mellan olika ungdomsgrupper”. Några regler som inverkar styrande i förhållande till de båda målen finns inte.

2.3.3 Ge barn och ungdomar en meningsfull fritid

Propositionens kommentar till målet:

Målet innebär att hänsyn skall tas till i vilken utsträckning som organisationerna bedriver fritidsverksamhet genom såväl medlemsaktiviteter som s.k. öppen verksamhet. Aktiviteterna bör innehållsmässigt ha fritidskaraktär, dvs. ett socialt, samhälleligt eller kulturellt innehåll. Detta begränsar möjligheterna till bidrag till organisationer som i första hand arbetar för sina medlemmars ekonomiska intressen.

Målet är relevant i den meningen att det preciserar vilken form av aktiviteter som stödet avser. Huruvida aktiviteterna upplevs som meningsfulla eller ej bör dock avgöras av de enskilda medlemmarna och deltagarna.⁸

⁷ Prop. 1993/94:135, s. 45.

⁸ Prop. 1993/94:135, s. 45.

Regler med koppling till målet

Tidigare utgjorde antalet aktiviteter en grund för beräkningen av bidrag. När nu aktivitet inte ingår som bidragsgrund i bidragssystemet finns inte några regler som inverkar styrande i förhållande till målet om meningsfull fritid.

2.3.4 Engagera fler ungdomar i föreningslivet

Propositionens kommentar till målet:

Målet innebär att organisationerna skall uppmuntra fler barn och ungdomar att bli föreningsmedlemmar och fler av medlemmarna att bli föreningsaktiva.

Vid en bedömning av måluppfyllelsen bör bl.a. hänsyn tas till vilken typ av aktiviteter organisationerna kan erbjuda, relationen mellan antal medlemmar och antal aktiviteter och i vilken utsträckning de som deltar i aktiviteterna också deltar i föreningsarbetet.⁹

Regler med koppling till målet

Ett av kraven för att en ungdomsorganisation ska få det reguljära bidraget är att organisationen ska ha ett visst antal medlemmar. Det rörliga beloppet i strukturbidraget grundas också på antalet medlemmar i åldrarna 7–25 år.

2.4 Prövningen mot målen har påverkat rätten till bidrag

Bedömning

De nuvarande målen har delvis beaktats vid bedömningen av rätten till bidrag. Målet om *demokratisk fostran* har i stor utsträckning beaktats vid bedömningen av rätten till bidrag. Målet om *jämställdhet mellan könen* har i viss utsträckning beaktats vid bedömningen om rätten till bidrag medan någon egentlig prövning mot *jämlikhetsmålet* inte sker. Målen om *meningsfull fritid* och *fler unga i föreningslivet* har i viss mån beaktats.

⁹ Prop. 1993/94:135, s. 45.

Rätten till bidrag har inte kunnat avgöras genom en kvalitativ bedömning av organisationernas verksamhet.
Ungdomsstyrelsens handläggning har påverkat organisationerna i riktning mot målen.
Kopplingen mellan målen och bidraget bör göras tydligare.

2.4.1 Ungdomsstyrelsens prövning mot respektive mål

Den tydligaste prövningen har skett mot målet om demokratisk fostran.

Ungdomsstyrelsen prövar även om det underrepresenterade könet är väl representerat i styrelserna (jämnställdhetsmålet), om tillräckligt många är aktiva vid årsmöten (engagera fler i föreningslivet), samt om verksamheten är av fritidskaraktär (meningsfull fritid).

Främja barns och ungdomars demokratiska fostran

De förklaringar till målet om demokratisk fostran som regeringen gav i propositionen *Ungdomspolitik* stöds i flera avseenden av skrivningar i förordningen om statsbidrag till ungdomsorganisationer. I dessa fall har kraven från Ungdomsstyrelsen – med stöd av förordningen – varit så tydliga att flera organisationer mer eller mindre frivilligt har anpassat sig till kraven dels innan de söker bidraget för första gången, dels efter att Ungdomsstyrelsen särskilt påpekat bristerna i de årliga beslutsmeddelandena. För flera av de religiösa ungdomsorganisationerna, som haft dispens från kravet på självständighet, har anpassningen av organisationerna tagit närmare 15 år. I dag är de alla självständiga organisationer på riksnivå, men en del har fortfarande lokalavdelningar som inte är självständiga från sina moderförsamlingar. Dessa organisationer har inte nekats bidrag, men dispensen har tidsbegränsats och de har förlorat en hel del lokalavdelningar och medlemmar som inte längre räknas som bidragsgrundande.

Andelen unga i styrelsen utgör indikator på ungas inflytande i organisationen och prövas både för nya organisationer och vid varje års bidragsgivning.

När det gäller kravet på en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer har Ungdomsstyrelsen vid ett tillfälle avslagit

bidrag med hänvisning till kravet. Ungdomsstyrelsen har även förtydligat detta krav och det framgår i myndighetens information om bidraget att detta är grundläggande.

Sammantaget anser jag att målet om demokratisk fostran, så som det formulerades i propositionens vägledande kommentarer, i stor utsträckning har beaktats vid bedömningen av rätten till bidrag. Detta gäller särskilt kravet på att verksamheten inte ska strida mot demokratins idéer och kravet på en demokratisk struktur och självständighet. Däremot verkar inte kravet på att verksamhetens innehåll *bör syfta till att intressera ungdomar för samhällsfrågor i vid bemärkelse* ha påverkat bedömningarna.

Främja jämställdhet mellan könen

För att pröva organisationernas verksamhet mot målet om jämställdhet begär Ungdomsstyrelsen in medlemsstatistik uppdelad efter kön i den årliga ansökan och följer också upp jämställdheten genom en enkät till nya organisationers lokalavdelningar. I enkäten ska uppgifter om antal medlemmar delas upp efter kön samt redovisning ske av antalet kvinnor och män i lokalavdelningarnas styrelser. Om det underrepresenterade könet har färre än 25 procent av styrelseplatserna noterar Ungdomsstyrelsen detta i beslutsmeddelandet till organisationen, för att kunna följa upp könsfördelningen vid kommande ansökan.

Främja jämlikhet mellan olika ungdomsgrupper

När det gäller bedömningen av jämlikhetsmålet finns det ingen lämplig statistik hos organisationerna som beskriver hur olika ungdomsgrupper deltar i deras verksamhet. Det skulle kräva att organisationerna för register över sina medlemmars etniska och socioekonomiska bakgrund samt eventuell funktionsnedsättning, vilket av flera skäl inte vore lämpligt. Även om frågeställningen tas upp i den fördjupade prövningen är en konkret prövning och uppföljning svår. Någon egentlig prövning av rätten till bidrag mot detta mål sker därför inte. Propositionens kommentar att målet betyder att exempelvis inga rasistiska organisationer kan beviljas bidrag anses numera täckas av kravet på en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer.

Ge barn och ungdomar en meningsfull fritid

Med utgångspunkt i propositionens kommentar av målet om en meningsfull fritid har Ungdomsstyrelsen vid prövning av rätten till bidrag kontrollerat att organisationens verksamhet har fritidskaraktär och att den inte i huvudsak handlar om medlemmarnas ekonomiska intressen.

Engagera fler ungdomar i föreningslivet

Propositionens kommentar till målet att engagera fler barn och ungdomar i föreningslivet, ställer inte ett absolut krav på att medlemsantalet ska öka. Däremot är inriktningen att organisationerna ska uppmuntra barn och ungdomar att delta i och att engagera sig i föreningen. Inte heller detta mål är lätt att mäta. Andelen unga i styrelsen liksom hur många som deltar vid organisationens årsmöten prövas för nya organisationer. Dessa variabler utgör indikatorer på en del av måluppfyllelsen och prövas vid varje års bidragsgivning. Målet följs upp i den fördjupade prövningen.

2.4.2 Prövningen av nya organisationer har varit avgörande

På nationell nivå har nya organisationer som söker bidrag i princip aldrig brister i förhållande till målen, varför avslagen med hänvisning till måluppfyllelsen är få. Den faktiska prövningen mot målen har skett genom den dialog som föregått själva ansökan.

Som en följd av myndighetens aktiva handläggning är enligt Ungdomsstyrelsen alla nya organisationer så väl medvetna om kraven, att de inte söker om de har brister eller begränsningar i sin verksamhet i förhållande till målen. Det kan ta flera år från en första kontakt till dess att en organisation anser sig klar att söka. Därför klarar i princip alla nya sökande organisationer myndighetens prövning mot målen. Däremot händer det att några lokalavdelningar inom organisationen inte klarar självständighetskravet gentemot ett "vuxet" moderförbund. Dessa lokalavdelningar och deras medlemmar kan organisationen inte tillgodoräkna sig som bidragsgrundande.

Den årliga prövningen i samband med bidragsansökan och de kommentarer som ges i beslutsmeddelandena är den mest påtagliga

prövningen för den majoritet av organisationerna som redan tidigare har beviljats bidrag

Den fördjupade prövningen stöds inte av någon bestämmelse i förordningen. Prövningen har varit otydlig för organisationerna. Den presenteras som en prövning av organisationens verksamhet i förhållande till målen med statsbidraget med syfte att pröva organisationens rätt till bidrag. Den genomförs som en stödjande dialog. Vid det dialogseminarium jag hade med ungdomsorganisationerna den 15 september 2008 diskuterades om den fördjupade prövningen kunde utvecklas till en fördjupad uppföljning. Det framkom då att för många organisationer är den fördjupade prövningen otydlig eftersom den inte genomförs mot tydliga kriterier och inte leder till något resultat. Det framfördes också att det fanns brister i återkopplingen genom att endast brister i måluppfyllelsen påpekades. Andra organisationer menar tvärtom att de haft stor nytta av det stöd prövningen innebär.

Ingen organisation har nekats bidrag med hänvisning till den fördjupade prövningen, men tillsammans med dialogerna vid de årliga prövningarna har den bidragit till en utveckling när det gäller ungdomsorganisationernas självständiga ställning och av ungas inflytande. De årliga prövningarna kan dock ha haft en minst lika stor betydelse för anpassningen mot målen som den fördjupade prövningen.

2.4.3 En kvalitativ bedömning har inte kunnat göras

Riksrevisionen kom i sin granskning fram till att ”någon prövning av rätten till bidrag utifrån måluppfyllelse görs dock inte i dag”. Riksrevisionens slutsats är att rätten till bidrag bara avgörs utifrån variabler som i stort sett saknar koppling till syftet med bidraget.¹⁰

Min genomgång av Ungdomsstyrelsens prövning visar att myndigheten genomför ett omfattande arbete med att pröva organisationerna mot bidragets mål. Prövningen sker mot variabler som har en koppling till bidragets mål genom att de svarar mot propositionens vägledande kommentarer till målen. Prövningen är därigenom *målrelaterad* och har haft betydelse för bedömningen av rätten till bidrag. Men prövningen har inte skett genom en kvalitativ bedömning av organisationernas verksamhet. Den har i stället skett mot mätbara variabler som dels anges i förordningen, dels kan

¹⁰ Riksrevisionen 2005, s. 40.

härledas från de vägledande kommentarerna. Dessa variabler omfattar inte de övergripande målen hela djup och bredd. Det är därför min bedömning att de övergripande målen endast delvis har beaktats vid bedömningen av rätten till bidrag.

Vad har då lett till att den prövning som Ungdomsstyrelsen gör inte ger en fullständig prövning av målpuppfyllelsen? Myndigheten redovisade själv ett par avgörande problem i rapporten *Statsbidrag till ungdomsorganisationer*.¹¹ Förordningen saknar i dag en bestämmelse om att de övergripande målen ska vara styrande för rätten till bidrag. Ungdomsstyrelsen ansåg det därför som tveksamt om förordningen ger utrymme för att neka en organisation bidrag med hänvisning till att organisationens verksamhet inte bidrar till att uppfylla målen med bidraget. Myndigheten menade dessutom att bedömningar av organisationers verksamhet mot så övergripande mål som demokratisk fostran, jämställdhet och jämlikhet kräver svar på kvalitativa frågor, som sällan går att svara entydigt ja eller nej till. Det kan då ifrågasättas om en statlig myndighet ska bedöma en ideell organisations verksamhet utifrån så osäkra grunder. Särskilt om bedömningen ska avgöra om organisationen ska kunna beviljas eller inte beviljas statsbidrag.

Jag återkommer i avsnitt 2.5 till dessa frågeställningar i samband med diskussionen om för- och nackdelar med att i ökad utsträckning låta målen styra bidragsgivningen. Här kan jag bara konstatera att Ungdomsstyrelsen valt att i så stor utsträckning som möjligt formalisera prövningen mot målen och därigenom valt att vid bedömningen av rätten till bidrag beakta målen i den utsträckning de kunnat formuleras som mätbara variabler eller konkreta krav.

Ungdomsstyrelsen har också tagit fasta på en kommentar från riksdagens Kulturutskott vid behandlingen av propositionen *Ungdomspolitik*. Utskottet underströk vikten av att Ungdomsstyrelsen skulle ta hänsyn till organisationernas mycket olika förutsättningar och att en organisation vars verksamhet i något avseende inte till fullo uppfyllde målen borde få möjlighet att lägga om verksamheten så att den bättre stämde mot målen. Myndighetens prövning av organisationerna mot målen har i stor utsträckning haft karaktären av en målrelaterad dialog och process. Detta har påverkat organisationernas verksamhet i riktning mot målen.

Jag instämmer således inte i Riksrevisionens kritik att det inte sker någon prövning av rätten till bidrag utifrån målpuppfyllelse. Jag

¹¹ Ungdomsstyrelsen 2005, s. 41.

håller med Riksrevisionen om att prövningen sker utifrån formella variabler, men anser att de variabler som används har en koppling till målen. Jag anser dock att kopplingen mellan målen och bidraget bör göras tydligare och att det finns stora problem med att rätten till bidrag förutsätts avgöras av en kvalitativ bedömning av organisationernas verksamhet.

2.4.4 Den målrelaterade handläggningen har haft effekt

Målen för statsbidraget har haft effekt på organisationernas verksamhet. I Ungdomsstyrelsens rapport om statsbidraget från 2005 tillfrågades organisationerna om sin syn på bl.a. målen. Av 80 organisationer som svarade ansåg 34 att målen påverkade dem i hög eller ganska hög utsträckning medan endast 16 organisationer svarade att målen påverkade dem i låg utsträckning eller inte alls.¹² I mina dialoger med ungdomsorganisationerna uttrycker de att de känner sig bekväma med målen och anser att de naturligt arbetar mot dem. De anser att målen uttrycker grundläggande värderingar för den barn- och ungdomsverksamhet de bedriver. Att målen finns som mål för statsbidraget lyfter fram dem och påminner organisationerna om dem, men målen skulle ha påverkat deras verksamhet även om de inte fanns som mål för statsbidraget. Det finns därför mycket som talar för att Ungdomsstyrelsens aktiva handläggning och de variabler som myndigheten använt för att pröva rätten till bidrag har resulterat i att statsbidraget stödjer de organisationer vars verksamhet bidrar till att uppfylla bidragets övergripande mål.

¹² Ungdomsstyrelsen 2005, s. 40.

2.5 Rätten till bidrag bör ges tydligare koppling till de övergripande målen

Förslag

Statsbidraget ska även i fortsättningen vara ett organisationsbidrag.

I syfte att målen för statsbidraget ska påverka bidragsgivningen i ökad utsträckning föreslås att villkoren för rätten till bidraget ges en tydligare koppling till de övergripande målen.

Enligt direktiven ska jag överväga för- och nackdelar med att i ökad utsträckning låta målen för statsbidraget styra bidragsgivningen. Jag har uppfattat direktiven så att jag ska pröva om målstyrningen ska öka i relation till den prövning som sker i dag. I föregående avsnitt har jag bedömt att Ungdomsstyrelsens prövning delvis har beaktat måluppfyllelsen vid bedömningen av rätten till bidrag, vilket tycks leda till att de organisationer vars verksamhet bidrar till att uppfylla målen får stöd. Jag redovisade också de stora problem som finns med en modell där rätten till bidrag ska avgöras av en myndighets kvalitativa bedömning av organisationernas verksamhet. I detta avsnitt kommer jag att gå igenom och överväga för- och nackdelar med att i ökad utsträckning låta målen styra bidragsgivningen. Det kan i huvudsak genomföras antingen som en stärkt målstyrning av ett organisationsbidrag eller genom att i större utsträckning låta måluppfyllelsen påverka bidragets storlek. Det senare skulle innebära att ett verksamhetsbidrag införs. Inledningsvis redovisar jag de riktlinjer som jag bedömer generellt sett bör påverka statens styrning av bidrag till de ideella organisationerna. Dessa riktlinjer bör också påverka bedömningen av i vilken utsträckning och på vilket sätt bidraget till ungdomsorganisationerna ska styras av målen.

2.5.1 Synen på relationen mellan staten och de ideella organisationerna

Synen på relationen mellan staten och de ideella organisationerna påverkar hur vi ställer oss till vilka för- och nackdelar det finns med att staten formulerar mål för bidragen till de ideella organisationerna och att dessa mål ska styra bidragsgivningen. Frågan aktu-

aliserades i och med att mål- och resultatstyrning växer fram som den förhärskande styrmodellen inom statlig förvaltning under 1980- och 1990-talen. På senare tid har mål- och resultatstyrning som styrmodell för offentlig verksamhet ifrågasatts, bl.a. i ett betänkande från en statlig utredning, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*¹³. I betänkandet ifrågasätts också värdet av effektinformation från en avgränsad verksamhet, som uppföljning av politiskt satta övergripande mål. Ideella organisationers verksamhet är inte statlig verksamhet, men statens bidragsgivning är det. Enligt min bedömning bör betänkandets resonemang och slutsatser också få konsekvenser för synen på mål- och resultatstyrning av statens bidrag till ideella organisationer.

I Statskontorets rapport *Bidrag till ideella organisationer* redovisas en fyllig sammanfattning av utvecklingen sen Folkrörelseutredningen 1987¹⁴ fram till Regeringskansliets handledning för regleringsbrev 2004.¹⁵ Under den här tiden har begreppen organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag växt fram för att definiera olika nivåer av målstyrning.

2.5.2 Val av bidragsform

I den senaste folkrörelseutredningens betänkande *Rörelser i tiden*¹⁶ analyseras Statskontorets redovisning och rekommendationer. Utredaren analyserar dessutom regeringens ställningstaganden, som de kommit till uttryck i en motion från allianspartierna 2005, i regeringsförklaringen 2006, Budgetpropositionen för 2007, och i Tilläggsdirektiv till Folkrörelseutredningen¹⁷. Utredaren anordnade också ett seminarium med representanter för både statliga bidragsgivare och ideella organisationer för att diskutera principer för val av bidragsformer.

Utredaren delar Statskontorets bedömning när det gäller principerna för val av bidragsform¹⁸ och presenterade en rad slutsatser. För de frågeställningar jag ska besvara är det särskilt relevant att

¹³ SOU 2007:75.

¹⁴ SOU 1987:33.

¹⁵ Statskontoret 2004, s. 21–34.

¹⁶ SOU 2007:66.

¹⁷ Dir. 2007:7.

¹⁸ Dessa principer utgår i sin tur i allt väsentligt från en indelning av bidragsformerna som presenterades redan 1997 i rapporten *Resultatstyrning av föreningsbidrag*. (Ds 1997:36).

lyfta fram utredningens slutsatser angående val av målstyrning för organisations- respektive verksamhetsbidrag¹⁹.

Organisationsbidrag är en lämplig form för bidraget om staten vill stödja en organisation för dess existens. Det handlar då oftast om att organisationens roll är att ge röst åt en viss grupp eller viss åsikt eller att den är en intresseorganisation. Staten ställer då inte några tydliga krav på motprestationer. Däremot ska staten ha ett övergripande mål med bidraget och bedömning av resultat och effekter ska göras för bidragsgivningen. Detta betyder inte att organisationsbidraget ska resultatstyras i egentlig mening utan en diskussion om måluppfyllelsen kan räcka.

Verksamhetsbidrag är en lämplig form för bidraget om staten vill stödja en organisation för att de bedriver vissa särskilda aktiviteter eller verksamheter. Det handlar då oftast om att organisationens roll är att ge service (bedriva viss verksamhet) för såväl medlemmar som icke-medlemmar. Eftersom bidraget motiveras av statens vilja att stödja en viss verksamhet blir måluppfyllelsen organisationens motprestation till staten och mätbara mål bör formuleras i dialog mellan mottagande organisation och beslutande myndighet. Detta innebär att man bör kunna tillämpa resultatstyrning på liknande sätt som inom annan statlig verksamhet och att uppföljningen av bidraget ska göras mot uppställda detaljerade mål för bidraget.

Gemensamt för organisations- och verksamhetsbidrag är att oberoende utvärderingar bör genomföras med jämna mellanrum eftersom förutsättningarna kan förändras och bidraget kan behöva omprövas både till storlek och inriktning. Formerna och intervallen för dessa utvärderingar och granskningar kan se olika ut beroende av bidragens karaktär och omfattning.

Det bör enligt Folkrörelseutredningen finnas utrymme både för organisationsbidrag och för verksamhetsbidrag. Organisationsbidrag är ett stöd till den grund av långsiktig verksamhet som varje självständig organisation vilar på och ska i första hand främja verksamheter som är rikstäckande.

2.5.3 Bidraget bör vara ett organisationsbidrag

För att åstadkomma en ökad målstyrning av bidragsfördelningen skulle hela eller en del av bidraget skulle kunna fördelas som verksamhetsbidrag. Ett verksamhetsbidrag bör prövas mot mätbara mål,

¹⁹ SOU 2007:66, s. 113 och 116.

som därför inte kan vara övergripande och generella. Om ett verksamhetsbidrag införs bör därför respektive organisation i samband med ansökan om bidrag formulera *sina* mål för den verksamhet de söker bidrag för. Ungdomsstyrelsen skulle därefter pröva om organisationens mål och verksamhet ligger inom ramen för de övergripande målen med bidraget. Bidragets storlek bör i detta fall vara beroende av tidigare måluppfyllelse. Ett verksamhetsbidrag är tydligt målstyrt.

Fördelen med ett sådant verksamhetsbidrag är att det finns en tydligare koppling mellan såväl måluppfyllelsen som verksamhetens omfattning och bidragets storlek. Ungdomsstyrelsens uppgift skulle bli att göra kvalitativa bedömningar av hur verksamheten uppfyller de mål som organisationen satt upp, vilket skulle bestämma hur stort verksamhetsbidrag respektive organisation ska få. Dessa bedömningar är mindre problematiska än att pröva rätten till bidrag utifrån en allmän bedömning av organisationens verksamhet. När en organisation söker verksamhetsbidrag måste den tydligt beskriva den verksamhet organisationen söker bidrag för, vilka mål organisationen vill uppnå och på vilket sätt den bidrar till att uppfylla de övergripande målen.

Ett sådant ansökningsförfarande skulle liksom redovisningen bli mycket tidskrävande för både organisationerna och myndigheten. Om det nuvarande bidraget skulle göras om till verksamhetsbidrag och inga bidrag längre skulle betalas ut för antal medlemmar eller antal lokalavdelningar skulle å andra sidan både Ungdomsstyrelsen och organisationerna slippa dagens omfattande arbete med medlemsförteckningar och kontroll av lokalavdelningar. I så fall skulle kanske till och med de administrativa insatserna bli mindre än för närvarande. Om däremot nuvarande organisationsbidrag kompletteras med ett verksamhetsbidrag skulle det innebära avsevärt ökade administrativa uppgifter för både Ungdomsstyrelsen och organisationerna.

Svårigheten med bedömningen av ett verksamhetsbidrag för de nationella ungdomsorganisationerna ligger i att de är förhållandevis stora organisationer med omfattande verksamhet på såväl lokal, regional som nationell nivå. Bedömningarna kan därför bli svåra att jämföra organisationerna emellan. Deras verksamhet har dessutom sinsemellan mycket skilda ändamål. Det är därför inte en särskild verksamhet som i första hand stöds. Det som stödet avser är att verksamheten bedrivs av och för ungdomar inom ramen för ett fritt föreningsliv.

Ett verksamhetsbidrag skulle innebära att andelen bidrag med villkor ökar, vilket går emot intentionerna med det uppdrag i direktiven där jag ska undersöka möjligheterna att öka andelen villkorslösa bidrag.

Mot en starkare målstyrning av bidragsgivningen talar också ungdomsorganisationernas roll som en del av folkrörelsetraditionen och det civila samhället. Föreningslivet i alla dess former spelar en viktig roll för barns och ungdomars utveckling till aktiva medborgare. Samtidigt är barn och ungdomar en viktig resurs i utvecklingen av det framtida civila samhället. Ett starkt civilt samhälle är viktigt för en stabil och bred utveckling av demokratin och sammanhållningen i samhället.

Ungdomsorganisationerna har stor betydelse för barns och ungdomars inflytande och för utveckling av demokratiska förhållningssätt och värderingar. I ungdomsorganisationernas verksamhet får många barn och ungdomar viktiga erfarenheter som påverkar deras tilltro till och möjlighet att agera i ett demokratiskt samhälle. I föreningen får de ofta sina första erfarenheter av att arbeta tillsammans och kompromissa om verksamhetens inriktning, att finna sig i att vara i minoritet men också att i majoritet ta hänsyn till minoritetens behov. I barn- och ungdomsorganisationerna får barn och ungdomar inflytande, blir sedda och hörda och måste ta ansvar för sina ställningstaganden. Till detta kommer att många får praktisk erfarenhet av det demokratiska hantverket som det innebär att sitta i en styrelse och att delta i den formella ledningen av föreningen.

Ungdomsorganisationerna är också viktiga arenor för ungdomar att kunna delta i eller själva organisera en meningsfull fritid på egna villkor. Med uttrycket på egna villkor avses att ungdomar har behov av en egen arena för att utveckla nya intressen, men också att mer etablerade verksamheter bedrivs på barns och ungas villkor i enlighet med ett barnrättsperspektiv.

I alla dessa sammanhang är det av stort värde att organisationerna är fria och obundna av staten. Statsbidraget bör därför inte styra organisationens ändamål och verksamhetens inriktning – utom i ett avseende. Verksamheten får inte strida mot demokratins idéer.

Allt detta talar för att bidraget ska vara ett organisationsbidrag. Det är samtidigt viktigt att framhålla att ungdomsorganisationerna långt ifrån bara organiserar ungdomar för att de ska kunna ge röst åt ungas krav och fungera som intresseorganisationer för ungas

idéer och villkor i olika sammanhang. Ungdomsorganisationerna är i lika stor utsträckning definierade som organisationer som bedriver verksamhet för barn och ungdomar – även om det finns tydliga krav på ungas inflytande i organisationerna. Många är till exempel hobbyorganisationer. Det är genom verksamhetens inriktning och genom den praktiska föreningsverksamheten som dessa organisationer fyller sin roll för barn och unga. Oberoende av vilken mix av röst och service som ungdomsorganisationernas egna definierade ändamål anger anser jag att den roll de har i samhället utgör goda skäl för staten att vilja stödja deras existens.

Statsbidraget till ungdomsorganisationerna bör därför vara ett organisationsbidrag. Bidragets syfte bör styra villkoren för rätten till bidrag, men bidragets storlek bör fördelas efter så neutrala kriterier som möjligt.

2.5.4 Ökad koppling till målen genom tydligare villkor

Bidraget till ungdomsorganisationerna målrelaterades 1994,²⁰ vilket kan ses som en anpassning till de idéer om mål- och resultatstyrning av offentlig verksamhet, som då var tongivande. Avsikten var att Ungdomsstyrelsen aktivt skulle granska organisationernas verksamhet och beakta om verksamheten uppfyllde målen vid en bedömning av rätten till bidrag. I avsnitt 2.4.3 har jag beskrivit de problem en sådan granskning medför och varför Ungdomsstyrelsen inte valt att arbeta efter den modellen. I korthet består problemen i att en sådan granskning kräver kvalitativa bedömningar, som inte går att göra rättssäkra och förutsebara, samt att det inte finns regler i förordningen som ger Ungdomsstyrelsen rätt att avslå en ansökan på enbart en bedömning av organisationens verksamhet. För att i större utsträckning låta målen styra rätten till bidraget skulle förordningen kunna kompletteras med en bestämmelse som skulle ge Ungdomsstyrelsen möjlighet att avslå en ansökan med hänvisning till myndighetens bedömning av verksamheten. Detta skulle till exempel kunna utformas så att bidrag endast får ges till organisationer vars verksamhet uppfyller bidragets övergripande mål. Ungdomsstyrelsen skulle då ha det stöd i förordningen som nu saknas. Nackdelen med en sådan ökad styrning skulle vara en ökad rättsosäkerhet i bidragsgivningen och en granskning av verksamheten som skulle innebära alltför långtgående styrning från

²⁰ Prop. 1993/94:135.

statens sida med tanke på att bidraget bör vara ett organisationsbidrag.

Rätten till bidraget bör styras av villkor som har koppling till bidragets övergripande mål. Ungdomsstyrelsen prövar redan i dag organisationerna utifrån en rad villkor, varav flera har kopplingar till de övergripande målen. När jag i min inledande bedömning säger att målen för statsbidraget bör påverka bidragsgivningen genom att villkoren för rätten till bidraget ges en tydligare koppling till de övergripande målen, menar jag att det bör ske genom att de villkor som idag används förtydligas och kompletteras. En sådan styrning har den fördelen att den väljer ut de organisationer som ska ha rätt till bidraget utifrån villkor som är förutsebara och likvärdiga. Det blir en anpassning till vad som faktiskt kan genomföras och befriar Ungdomsstyrelsen – och organisationerna – från årliga påpekanden om bristande måluppfyllelse, som egentligen bara har en uppfostrande roll. Nackdelen är att de variabler som används endast är en slags indikatorer på måluppfyllelse. Uppföljningen av bidragsgivningen blir därför viktig för att säkerställa att bidragsgivningen leder till uppfyllelse av målen.

2.6 En förändrad målformulering

Förslag

Syftet med statsbidraget ska vara att stödja organisationernas egna initiativ och verksamheter som kan bidra till att främja statsbidragets övergripande mål.

Statsbidragets *övergripande mål* ska vara att främja barns och ungdomars inflytande och demokratiska utveckling, att engagera fler barn och ungdomar i föreningslivet samt att stödja barns och ungdomars möjligheter till fritid på egna villkor.

I avsnitt 2.5.3 har jag föreslagit att bidraget bör vara ett organisationsbidrag och att villkoren för rätt till bidrag ska vara kopplade till de övergripande målen för statsbidraget. Detta kan ske genom villkor som definierar uppbyggnad och verksamhet hos organisationerna. Villkoren för rätt till bidraget bör beskriva hur de organisationer som har rätt till bidraget bör vara uppbyggda, bedriva sin verksamhet samt verksamhetens inriktning. Villkoren bör utformas så att det är trovärdigt att de organisationer som uppfyller villkoren

också är de organisationer som, genom sin verksamhet har bäst förutsättningar att uppfylla syftet med bidraget.

Jag föreslår därför en förändrad målstruktur bestående av ett syfte som kopplas till de övergripande målen för statsbidraget samt villkor som ger uttryck för målen och som kan formuleras som krav för bidrag.

2.6.1 Syfte och övergripande mål

Jag föreslår att de nuvarande målen för statsbidraget ersätts av ett syfte som kopplas till nya övergripande mål. Syftet med statsbidraget ska vara att stödja organisationernas egna initiativ och verksamheter som kan bidra till att främja statsbidragets övergripande mål.

Skillnaden mot de nuvarande målen är att det tydliggörs att stödet avser organisationernas egna verksamheter som kan bidra till att främja de övergripande målen för bidraget. Fokus ändras från allmänna samhällliga mål med bidraget till ett syfte att stödja verksamhet som kan bidra till att uppfylla dessa övergripande mål. På så sätt kopplas de övergripande målen tydligare till organisationernas verksamheter.

Det är viktigt att understryka att detta inte betyder att organisationernas egna verksamhetsmål och beskrivningar av vilket ändamål de har med sin organisation ska regleras. Däremot är syftet med bidraget att stödja verksamhet som kan bidra till att uppfylla de övergripande målen. Det som krävs av organisationerna är att de inom ramen för sina egna mål och ändamål strävar efter att bedriva verksamheten så att syftet med bidraget uppfylls – dvs. att de bedriver sin verksamhet så att den bidrar till att uppfylla de övergripande målen.

Avsikten är inte att Ungdomsstyrelsen ska pröva organisationernas verksamhet för att avgöra vilka delar av verksamheten som medverkar till att uppfylla syftet med bidraget. Prövningen av om verksamheten uppfyller syftet ska enligt min mening i stället ske med hjälp av generella villkor som definierar organisationens uppbyggnad och verksamhetens inriktning. Villkoren ska framgå av förordningen och de vägledande kommentarer som bör utformas av regeringen i beslutet om ny förordning. Bestämmelsen bör ge Ungdomsstyrelsen möjlighet att avslå en ansökan från en organisation som trots att de uppfyller villkoren uppenbarligen bedriver en

verksamhet som inte på något sätt uppfyller syftet med bidraget. Det är inte en trolig situation, men om den skulle uppstå finns på detta sätt en grund i förordningen för avslag. Ungdomsstyrelsen får också genom denna formulering ett stöd i förordningen för att begära in de uppgifter om organisationernas egna initiativ och verksamheter, som myndigheten behöver för uppföljningen av bidraget.

2.6.2 Behovet av en förändrad målformulering

De nuvarande målen har en god förankring bland ungdomsorganisationerna. Mot den bakgrunden finns inga skäl till att helt ändra målens innehåll. Det finns dock skäl att ändra målen så att de tydligare formuleras som övergripande mål.

De övergripande målen bör ha en utformning som gör det möjligt att på ett trovärdigt sätt koppla villkor för rätten till bidrag till de övergripande målen. Det ska vara trovärdigt att de villkor som ställs på organisationerna ger rätt organisationer rätt till bidrag. Problemen med nuvarande målformuleringar är dels tolkningen av formuleringar som *demokratisk fostran*, dels att formuleringar som *meningsfull fritid*, och *främja jämställdhet och jämlikhet* är mycket svåra att koppla till villkor som definierar uppbyggnad och verksamhet hos organisationerna. Jag föreslår därför att de övergripande målen omformuleras och att förordningens nuvarande villkor att organisationernas verksamhet inte får strida mot demokratins idéer, kompletteras med bestämmelser om jämställdhet.

Begreppet *demokratisk fostran* har en stark positiv värdeaddering. Det avspeglar det ansvar som vuxengenerationen har för att överföra demokratiska värderingar och handlingsmönster till barn och ungdomar. Ordet fostran beskriver däremot inte den aktiva roll som barn och ungdomar har för sin demokratiska utveckling i föreningslivet. Jag föreslår därför att begreppet utveckling används i stället för fostran för att formuleringen ska kunna omfatta båda aspekterna.

Målet *meningsfull fritid* problematiserades redan i 1994 års ungdomspolitiska proposition. I de vägledande kommentarer som jag redogjorde för tidigare i detta kapitel, uttryckte regeringen följande: ”Målet är relevant i den meningen att det preciserar vilken form av aktiviteter som stödet avser. Huruvida aktiviteterna upplevs som meningsfulla eller ej bör dock avgöras av de enskilda medlemmarna och deltagarna.” Mot den bakgrunden bör inte

meningsfull fritid vara en del av det övergripande målet. Meningsfullheten kan knappast heller kopplas till villkor som definierar uppbyggnad och verksamhet hos organisationerna.

De två målen om att *främja jämställdheten mellan könen och främja jämlikhet mellan olika ungdomsgrupper* innebär att organisationernas verksamhet ska vara tillgänglig för både flickor och pojkar, unga kvinnor och män samt olika ungdomsgrupper oberoende av funktionsnedsättning, socialgruppstillhörighet, etnisk tillhörighet eller sexuell läggning. Detta är två mål som i grunden inte typiskt gäller för bidrag till ungdomsorganisationer utan är generella för all statlig bidragsgivning – all statlig politik. I avsnitt 2.4.1 har jag visat att särskilt jämlikhetsmålet inte har kunnat prövas av Ungdomsstyrelsen och därför inte har beaktats vid fördelningen av bidraget. Jämställdhetsmålet har i viss mån kunnat beaktas. Det är också svårt att koppla dessa båda mål till villkor som definierar uppbyggnad och verksamhet hos organisationerna. De omfattas delvis redan av det befintliga villkoret att verksamheten inte får strida mot demokratins idéer. Mitt förslag är att målet om jämställdhet omformuleras till villkor som kompletterar förordningens nuvarande villkor om att verksamheten inte får strida mot demokratins idéer. Målet om jämlikhet är bredare och därför mindre mätbart. Jag föreslår att det borttagna målet om jämlikhet inte ersätts med ett särskilt villkor. Se vidare avsnitt 2.7.3.

2.6.3 Övergripande mål för statsbidraget

De nuvarande målen fokuserar på att stärka utvecklingen av barns och ungdomars inflytande och därigenom ge dem möjligheter att påverka samhället och sina egna liv. Målen innebär vidare att fler ungdomar ska engageras i föreningslivet och att barn och ungdomar ska ges en meningsfull fritid. Jag vill därför hänvisa till följande citat från den ungdomspolitiska propositionen *På ungdomars villkor*.

Regeringen anser att fortsatt utveckling av ungdomars egna organisationer är av stor vikt för ungdomars möjlighet att skapa de redskap som behövs både för ett ökat inflytande och för en fritid på egna villkor. En central uppgift för ungdomspolitikerna är därför att stödja ungdomars egen organisering inom såväl hobbyorganisationer och kulturföreningar som politiska ungdomsförbund och andra samhällspolitiskt engagerade organisationer och projekt.²¹

De övergripande målen med bidraget skulle då kunna formuleras på följande sätt:

Statsbidragets övergripande mål är att främja barns och ungdomars inflytande och demokratiska utveckling, att engagera fler barn och ungdomar i föreningslivet samt att stödja barns och ungdomars möjligheter till fritid på egna villkor.

Inflytande och demokratisk utveckling

Målet innebär att både organisationens struktur och verksamhetens innehåll bör främja barns och ungdomars inflytande över sina egna liv och i samhället i stort och deras demokratiska utveckling. En organisation som beviljas statsbidrag ska därför vara en ideell förening (ej ekonomisk förening), vara självständig och demokratiskt uppbyggd och alla medlemmar ska ha stadgeenliga möjligheter att påverka organisationens beslut. Medlemskapet ska vara frivilligt och organisationens verksamhet får inte strida mot demokratins idéer. Organisationen ska sträva efter att flickor och pojkar, kvinnor och män ska ha en jämn fördelning av makt och inflytande i organisationen och över dess verksamhet.

Engagera fler barn och ungdomar i föreningslivet

Målet innebär att det är ett övergripande mål med bidraget att fler barn och ungdomar engageras i föreningslivet. Organisationerna ska uppmuntra barn och ungdomar både att bli medlemmar och att bli aktiva i föreningslivet. Organisationen ska därför ha ett minsta antal bidragsgrundande medlemmar för att få rätt till reguljärt bidrag, medlemmen ska tillhöra en aktiv lokalavdelning för att bli bidragsgrundande och barn och ungdomar ska ha inflytande i orga-

²¹ Prop.1998/99:115, s. 62.

nisationen. Genom att antal bidragsgrundande medlemmar utgör en grund för storleken på bidraget uppmuntras organisationerna att engagera fler i föreningslivet. Däremot är det inte rimligt att ställa krav på ett ständigt ökande medlemsantal för att en organisation ska vara bidragsberättigad.

Barns och ungdomars möjligheter till fritid på egna villkor.

Målet innebär att hänsyn skall tas till om organisationerna bedriver fritidsverksamhet på barns och ungdomars villkor. När det gäller verksamhet för barn ska verksamheten bedrivas utifrån ett barnrättsperspektiv. Det innebär att barn och ungdomar ska ha inflytande över besluten om hur verksamheten ska bedrivas. Bestämelsen ska också ge utrymme för organisationer där ungdomar helt formar en verksamhet utifrån sina idéer. Barns och ungdomars inflytande i organisationen ska leda till att verksamheten bedrivs på barns och ungdomars egna villkor.

Verksamheten bör innehållsmässigt ha fritidskaraktär, dvs. ett socialt, samhälleligt eller kulturellt innehåll. Detta innebär att organisationer som bedriver en verksamhet som inte har fritidskaraktär inte ska ha rätt till bidraget. Detta begränsar möjligheterna till bidrag till organisationer som i första hand arbetar för sina medlemmars ekonomiska intressen.

2.7 Tydligare villkor för rätten till bidrag

Som villkor för bidrag ska följande gälla:

- En ungdomsorganisation ska ha en tydlig majoritet (60 procent) av medlemmarna i bidragsgrundande ålder även på lokal nivå.
- Andelen bidragsgrundande medlemmar ska beräknas endast på medlemmar som fyllt sju år.
- Rätt till bidrag ska ges till ideella (ej ekonomiska) föreningar.
- Verksamheten ska ha fritidskaraktär.
- Verksamhet för barn och ungdomar under 18 år ska bedrivas med ett barnrättsperspektiv.

Dessutom ska ett särskilt villkor för bidrag införas i förordningen som innebär att en organisation ska sträva efter att flickor och pojkar, kvinnor och män ska ha en jämn fördelning av makt och inflytande i organisationen och över dess verksamhet.

Följande villkor för bidrag ska gälla även i fortsättningen:

- Rätt till bidrag ska ges till självständiga ungdomsorganisationer med 60 procent av medlemmarna i bidragsgrundande ålder (åldrarna 7–25 år).
- Medlemskap ska vara frivilligt.
- Organisationen ska vara demokratiskt uppbyggd och medlemmar samt organ utsedda av medlemmarna ska besluta om föreningens verksamhet.
- Alla medlemmar ska ha stadgeenliga möjligheter att påverka organisationens verksamhet och beslut.
- Verksamheten får inte strida mot demokratins idéer.
- Ett minsta antal bidragsgrundande medlemmar ska krävas för rätt till reguljärt bidrag och antal bidragsgrundande medlemmar ska utgöra grund för fördelning av bidragets storlek.
- En medlem ska tillhöra en lokalavdelning som bedriver verksamhet och antalet bidragsgrundande lokalavdelningar ska utgöra grund för fördelning av bidraget.

Jag har tidigare redogjort för varför jag inte anser att rätten till bidrag ska avgöras genom kvalitativa bedömningar om organisationernas måluppfyllelse. Formella villkor för rätt till bidraget ska i stället beskriva hur de organisationer, som har rätt till bidraget, bör vara uppbyggda, bedriva sin verksamhet samt verksamhetens inriktning. Villkoren bör utformas så att det är trovärdigt att de organisationer som uppfyller villkoren också är de organisationer som, genom sin verksamhet och sitt sätt att verka, har bäst förutsättningar att uppfylla syftet med bidraget. I det här avsnittet redogör jag först för hur de nuvarande reglerna bör kompletteras för att förtydliga rätten till bidrag. Därefter kommenterar jag de nuvarande regler som jag anser har betydelse för rätten till bidrag. Därefter beskriver jag hur jag anser att det nuvarande villkoret att verksamheten inte får strida mot demokratins idéer bör motiveras och kompletteras. För varje villkor jag kommenterar nedan anger jag också till vilket eller vilka av de övergripande målen som villkoret kan kopplas.

2.7.1 Definition av en bidragsberättigad organisation

Bidraget bör liksom i dag ges till ungdomsorganisationer. Följande villkor förtydligar vilka krav som därför bör ställas på de organisationer som beviljas bidrag.

En tydlig majoritet medlemmar i bidragsgrundande ålder även på lokal nivå

Jag föreslår att minst 60 procent av medlemmarna ska vara i åldrarna 7–25 år inom de lokalavdelningar som är bidragsgrundande. Någon sådan regel om att minst 60 procent av medlemmarna ska vara i åldrarna 7–25 år har inte tidigare funnits för lokalavdelningarna. Däremot måste en bidragsgrundande lokalavdelning enligt Ungdomsstyrelsens föreskrifter, ha minst 5 bidragsgrundande medlemmar. Teoretiskt sett skulle det kunna finnas ett stort antal lokalavdelningar med långt under hälften av medlemmarna i bidragsgrundande ålder bara det i andra lokalavdelningar finns en betryggande majoritet medlemmar i rätt ålder. Förändringen kopplar rätten till bidrag till en tydligare definition av barn- och ungdomsorganisationer. Medlemsföreningar med låg andel bidragsgrundande medlemmar bör inte heller vara bidragsgrundande.

Ungdomsorganisationerna har fört fram att undantag skulle behöva göras för mycket små lokalavdelningar där en liten förändring i medlemsantalet snabbt leder till stora procentuella förändringar. Min bedömning är att det komplicerar systemet allt för mycket att införa en särregel för mycket små avdelningar med t.ex. tio medlemmar.

Detta villkor definierar i grunden en ungdomsorganisation och har därför *koppling till alla de tre övergripande målen*.

Andelen bidragsgrundande medlemmar ska beräknas endast på medlemmar som fyllt sju år

Enligt de bestämmelser som i dag finns i förordningen ska minst 60 procent av det *totala* antalet medlemmar vara i åldrarna 7–25 år för att organisationen ska ha rätt till bidrag. Det innebär att i den totala summan räknas även medlemmar under sju år in. Detta riskerar att bestraffa organisationer som väljer att även rikta sig till barn under 7 år. För dem kan andelen bidragsgrundande medlemmar därmed

sjunka under 60 procent och organisationen skulle kunna förlora hela sitt bidrag. Avsikten med gränsen bör rimligen vara att undvika att organisationer som i stor utsträckning bedriver verksamhet för vuxna ska kunna få stöd. Ungdomsstyrelsen förde i sin rapport 2005 fram ett förslag om att antalet medlemmar under sju år inte skulle räknas med när andelen bidragsgrundande medlemmar beräknas.²² Jag ansluter mig till Ungdomsstyrelsens förslag att endast medlemmar som fyllt sju år bör ingå i beräkningen av *andelen* medlemmar i bidragsgrundande ålder. Detta villkor har koppling till målet *Engagera fler barn och ungdomar i föreningslivet*.

En ungdomsorganisation vänder sig huvudsakligen till ungdomar

Det bör vara ett rimligt krav för rätt till statsbidrag för ungdomsorganisationer att organisationen ska ha som ett av sina ändamål att organisera barn och ungdomar och att den ska bedriva verksamhet för barn och ungdomar. Jag har därför övervägt att införa en sådan bestämmelse. Genom mitt förslag att kravet på 60 procent bidragsgrundande medlemmar ska gälla även på lokal nivå säkerställs att denna inriktning gäller genomgående i hela organisationen, varför någon särskild bestämmelse inte behöver införas.

Organisationen ska vara en ideell förening (ej ekonomisk förening)

I den nuvarande förordningen finns ett krav att organisationen för att beviljas bidrag ska vara en öppen sammanslutning med frivilligt medlemskap. Ungdomsstyrelsen uppmärksammade i sin rapport från 2005 att förordningens bestämmelser inte är tillräckliga för att definiera att organisationer som beviljas bidrag ska vara ideella föreningar.²³ Eftersom avsikten uppenbarligen är att stödet ska gå till ideella föreningar bör en tydlig bestämmelse om detta införas i förordningen. Detta är ett förtydligande av att bidraget inte ska fördelas till ekonomiska föreningar. Därigenom kan det sägas ha koppling till det övergripande målet *Barns och ungdomars möjligheter till fritid på egna villkor*.

²² Ungdomsstyrelsen 2005, s. 117.

²³ Ungdomsstyrelsen 2005, s. 117.

Verksamheten ska vara av fritidskaraktär

En särskild bestämmelse ska införas i förordningen om att verksamheten ska vara av fritidskaraktär. Därigenom förtydligas att de organisationer som ska beviljas bidrag bör ha en verksamhet som innehållsmässigt har fritidskaraktär, dvs. ett socialt, samhälleligt eller kulturellt innehåll. Detta innebär att organisationer som bedriver en verksamhet som inte har fritidskaraktär inte ska ha rätt till bidraget, vilket begränsar möjligheterna till bidrag till organisationer som till exempel i första hand arbetar för sina medlemmars ekonomiska intressen.

Att verksamheten ska ha fritidskaraktär begränsar också möjligheten för organisationer som bedriver sin verksamhet huvudsakligen inom skolans verksamhet. För att dessa organisationer ska kunna bli bidragsberättigade är det viktigt att föreningsverksamheten till stor del bedrivs på ungdomarnas fritid, att medlemskapet är helt frivilligt och resultatet av ett självständigt val samt att statsbidraget inte finansierar schemabunden skolverksamhet. Villkoret har koppling till det övergripande målet *Barns och ungdomars möjligheter till fritid på egna villkor*.

Verksamhet för barn ska bedrivas med ett barnrättsperspektiv

För de organisationer där vuxna och äldre ungdomar driver verksamhet för yngre barn (7–12 år) bör barnens inflytande över organisationen och dess verksamhet vara tydligt och växande. För att förtydliga detta bör en bestämmelse införas i förordningen om att verksamhet för barn och ungdomar under 18 år ska bedrivas med ett barnrättsperspektiv. Detta villkor har koppling till de båda övergripande målen om *Inflytande och demokratisk utveckling* och *Barns och ungdomars möjligheter till fritid på egna villkor*.

2.7.2 Nuvarande bestämmelser i förordningen som definierar en bidragsberättigad organisation

Flera av de villkor som redan i dag definierar rätten till bidrag, har betydelse för att bidraget går till organisationer som har goda förutsättningar att bidra till måluppfyllelsen för bidraget. De utgör därför en stabil grund i förordningen.

En tydlig majoritet (60 procent) medlemmar i bidragsgrundande ålder på nationell nivå

Denna bestämmelse finns i nuvarande förordning för bidragsformerna struktur-, utvecklings- och etableringsbidrag. Detta villkor definierar i grunden en ungdomsorganisation och har därför *koppling till alla de övergripande målen*.

Frivilligt medlemskap

Denna bestämmelse finns i den nuvarande förordningen och bör behållas. Ett frivilligt medlemskap som bygger på ett eget ställningstagande är en viktig grund för ett demokratiskt inflytande. Villkoret har koppling till det övergripande målet *Inflytande och demokratisk utveckling*.

Organisationen ska vara en självständig organisation som är demokratiskt uppbyggd

Liksom i nuvarande förordning ska det finnas ett krav om att Ungdomsorganisationer bör vara organisatoriskt självständiga gentemot moderorganisationer, samt att organisationen ska ha en demokratisk uppbyggnad. Den nuvarande bestämmelsen om att medlemmar och organ utsedda av medlemmarna ska besluta om föreningens verksamhet ska också gälla i fortsättningen. Bestämmelserna ska ge utrymme för organisationer där ungdomar helt formar en verksamhet utifrån sina idéer. Villkoren har koppling till det övergripande målen *Inflytande och demokratisk utveckling* och *Barns och ungdomars möjligheter till fritid på egna villkor*.

Alla medlemmar ska ha stadgeenliga möjligheter att påverka organisationens beslut

Dessa bestämmelser finns i den nuvarande förordningen som en definition av medlem och ska behållas. Det är viktigt att ungdomarna har ett verkligt inflytande över verksamheten. De ska ha möjlighet till inflytande genom att bl.a. ha rösträtt och genom att själva ingå i styrelser och andra beslutande organ både på lokal- och riksnivå. Barn och ungdomar måste ha ett inflytande i organisa-

tionen som står i proportion till deras ålder och mognad. De organisationer som vänder sig till tonåringar och äldre ungdomar ska genom denna bestämmelse i princip kunna vara ungdomsstyrda organisationer. Bestämmelsen ska också ge utrymme för organisationer där ungdomar helt formar en verksamhet utifrån sina idéer. Bestämmelserna om barns och ungdomars inflytande i organisationen är inte bara en del av deras demokratiska utveckling utan ska också leda till att verksamheten bedrivs på barns och ungdomars egna villkor. Detta villkor har därför koppling till de båda övergripande målen om *Inflytande och demokratisk utveckling* och om *Barns och ungdomars möjligheter till fritid på egna villkor*.

En medlem ska tillhöra en aktiv lokalavdelning

Denna bestämmelse finns i nuvarande förordning och ska vara kvar. Definitionen på aktiv lokalavdelning är enligt nuvarande förordning *att den bedriver verksamhet*. Genom att medlemskapet kopplas till en aktiv lokalavdelning ökar också sannolikheten att medlemmen är en aktiv medlem. En vilande förening kan till exempel i stort sett bara ha stödmedlemmar. Enligt det övergripande målet att *Engagera fler barn och ungdomar i föreningslivet* ska organisationerna uppmuntra barn och ungdomar både att bli medlemmar och att bli aktiva i föreningslivet. Organisationens medlemmar ska därför tillhöra en aktiv lokalavdelning för att kunna ligga till grund för beräkningen av antalet medlemmar. Detta ska gälla vid beräkningen av både det totala antalet medlemmar och antalet bidragsgrundande medlemmar. Endast aktiva lokalavdelningar ska kunna vara bidragsgrundande.

En organisation ska ha ett minsta antal bidragsgrundande medlemmar för att få rätt till reguljärt bidrag

Denna bestämmelse finns i nuvarande förordning och ska vara kvar. Enligt det övergripande målet att *engagera fler barn och ungdomar i föreningslivet* ska organisationerna uppmuntra barn och ungdomar både att bli medlemmar och att bli aktiva i föreningslivet. Organisationen ska därför ha ett minsta antal bidragsgrundande medlemmar för att få rätt till reguljärt bidrag. Genom att antal bidragsgrundande medlemmar utgör en grund för stor-

leken på bidraget uppmuntras organisationerna att engagera flera i föreningslivet. Däremot är det inte rimligt att ställa krav på ett ständigt ökande medlemsantal för att en organisation ska vara bidragsberättigad. Villkoret har koppling till det övergripande målet *Engagera fler barn och ungdomar i föreningslivet* och till det formella kravet på geografisk spridning och minsta antal medlemmar.

Geografisk spridning och minsta antal medlemmar

Samtliga kriterier ovan för rätt till bidraget skulle kunna uppfyllas av en lokal förening – även om möjligheten att uppnå syftet *stärks* i en nationell organisation. Eftersom stödet är ett nationellt bidrag ska det finnas krav på nationell spridning och ett minsta antal medlemmar. Jag återkommer i kapitel 3 med förslag på hur dessa bör formuleras.

2.7.3 Nytt villkor om jämställdhet

I avsnitt 2.6.2 föreslår jag en förändrad målformulering. De två målen om jämställdhet och jämlikhet bortfaller då som mål. Jag motiverade förändringen bland annat med att det är svårt att koppla dessa båda mål till villkor som definierar uppbyggnad och verksamhet hos organisationerna.

Tidigare i detta avsnitt har jag föreslagit villkor för rätten till bidrag, bl.a. villkor för att organisationen ska anses kunna främja barns och ungdomars inflytande och demokratiska utveckling. De villkor jag föreslagit är formella villkor om organisationernas stadgar och struktur samt att de ska bedriva en verksamhet av fritidskaraktär. Den nuvarande förordningens bestämmelse om *att verksamheten inte får strida mot demokratins idéer* kompletterar på ett viktigt sätt vilka krav som bör ställas på verksamhetens inriktning. Ungdomsstyrelsen har formulerat en tolkning av begreppet, som bl.a. presenteras i myndighetens vägledande information om bidraget.

Med verksamhet som inte strider mot demokratins idéer menas att verksamhetens syfte, innehåll och idémässiga grund inte får strida mot följande grundläggande demokratiska principer:

- alla människors lika värde och likhet inför lagen
- folkstyre och rösträtt, respekt för majoritetsbeslut
- yttrande-, informations-, organisations- och religionsfrihet
- ett fungerande rättssystem som skyddar individens fri- och rättigheter.²⁴

Denna formulering bör kunna tolkas som att organisationernas verksamhet ska vara tillgänglig för olika ungdomsgrupper och att organisationen i sin egen verksamhet inte får diskriminera medlemmar på grund av kön, sexuell läggning, etnisk bakgrund, ålder eller funktionsnedsättning. På dessa grunder får inte verksamhetsformerna utestänga eller förtrycka någon som delar föreningens intresse och omfattar dess ändamål. En förening ska kunna vara en sammanslutning av likasinnade, men en verksamhet, som inte strider mot demokratins idéer får inte konservera oacceptabla strukturer kring diskriminerande verksamheter.

Däremot kan det inte anses strida mot demokratins idéer att ungdomar organiserar sig till exempel på etnisk grund, efter sexuell läggning eller för att företräda ungdomar med funktionsnedsättning. Villkoret att verksamheten inte får strida mot demokratins idéer innebär emellertid att inte heller dessa organisationer får ha en verksamhet som diskriminerar. Organisationer som företräder ungdomar med funktionsnedsättning får inte diskriminera på etnisk grund och vice versa.

Jag anser att det är möjligt att formulera ett villkor för strävan efter jämställdhet mellan könen som är tillräckligt konkret för att kunna användas som ett självständigt villkor. Utöver kravet på att verksamheten inte får strida mot demokratins idéer bör det enligt min mening därför införas ett villkor om att en organisation som beviljas bidrag ska sträva efter att flickor och pojkar, kvinnor och män ska ha en jämn fördelning av makt och inflytande i organisationen och över dess verksamhet. Denna formulering ansluter till en bestämmelse i förordningen om statsbidrag till nationella minoriteter²⁵, men understryker att strävan efter jämställdhet inte bara ska gälla i beslutsfattande församlingar utan även i verksamheten.

Att frågan om jämställdhet flyttas från att vara ett övergripande mål till att vara ett villkor för bidrag skulle kunna uppfattas som en nedprioritering av frågan. I själva verket är det enligt min bedömning så att ett villkor för rätt till bidrag är ett starkare krav än

²⁴ Ungdomsstyrelsen 2008 a, s. 7.

²⁵ SFS 2005:765.

dagens övergripande mål som Ungdomsstyrelsen inte har något effektivt redskap att hantera.

Det borttagna målet om jämlikhet mellan olika ungdomsgrupper kan enligt min bedömning i stor utsträckning hanteras inom ramen för villkoret att verksamheten inte får strida mot demokratis idéer. Detta villkor ger en grund för att avslå en ansökan från en organisation vars verksamhet är tydligt diskriminerande. Samma villkor ger också en grund för att följa upp utvecklingen av de bidragsmottagande organisationernas verksamhet när det gäller jämlikhet mellan olika ungdomsgrupper.

2.8 Förslag angående uppföljning och analys

Förslag

Ungdomsstyrelsen ska årligen till regeringen lämna en sammanfattande redogörelse för vad bidragen har använts till samt vart tredje år en bedömning av ungdomsorganisationernas utveckling och hur organisationernas verksamheter bidrar till att uppfylla målen med bidraget.

Bedömning

Regeringen bör återkommande initiera oberoende utvärderingar av hur statsbidragssystemet fungerar, ungdomsorganisationernas utveckling samt resultat och effekter av bidragsgivningen.

I den modell jag föreslår är villkoren för rätten till bidraget kopplade till de övergripande målen, men någon bedömning av organisationernas verksamhet görs egentligen inte. Villkoren bygger på antaganden om de organisationer, som på ett trovärdigt sätt kan medverka till att uppfylla syftet med bidraget. Uppföljning och utvärdering av dessa antaganden blir då en minst lika viktig del av bidragssystemet som själva bidragsgivningen. Jag anser därför att en tydlig strategi för uppföljning och utvärdering av bidragsgivningen är väsentligt för att säkerställa att effekterna av bidragsgivningen bidrar till att målen för statsbidraget uppfylls.

Enligt *Utredningen om den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden* ska bedömning av resultat och effekter göras för all bidragsgivning. Detta betyder inte enligt utredningen att organisationsbidrag ska resultatstyras i egentlig mening utan en diskussion om

måluppfyllelsen kan räcka. Dessutom ska oberoende utvärderingar genomföras återkommande eftersom förutsättningarna kan förändras och bidraget kan behöva omprövas i olika avseenden. Formerna och intervallen för dessa utvärderingar och granskningar kan se olika ut beroende av bidragens karaktär och omfattning.²⁶

Idrottsstödsutredningen föreslog i sitt betänkande ett nytt uppföljningssystem för idrottspolitiken. Förslaget bygger på att Riksidrottsförbundet ska ha ansvar för den årliga åiterrapportering av hur bidraget fördelats och använts. Redovisningen ska utgå från de olika bidragens mål/syften och huvudsakligen vara kvantitativ. Förslaget innebär vidare att staten ska ha ansvaret för att följa upp och analysera om idrottspolitikens mål och syften uppnåtts. Analysen ska ha sin utgångspunkt i målen för statens stöd till idrotten och innehålla kvalitativa bedömningar av stödets resultat och effekter. En förutsättning för förslaget är att indikatorer skapas för att följa och bedöma effekterna av statens idrottsstöd.²⁷

Efter att ha studerat *Idrottsstödsutredningens* förslag och diskuterat med Ungdomsstyrelsen anser jag att samma modell blir svår att genomföra. Det är framför allt när det gäller mätningen av effekter i samhället med hjälp av indikatorer som det finns stora svårigheter. Idrottsstatistiken är förhållandevis väl utvecklad. Det är helt naturligt att i idrottssammanhang samla statistik om resultat, deltagande och de insatser som lett till resultaten. Samma typ av löpande uppbyggnad av statistik pågår inte inom ungdomsorganisationerna.

Även om samma modell inte kan tillämpas anser jag att grundidén kan användas. Det anknyter också till folkrörelseutredningens uppdelning av uppföljningen i en del med löpande bedömning av resultat och en annan del som innehåller återkommande oberoende utvärderingar.

2.8.1 Ungdomsstyrelsen ska redovisa statistik och bedömningar

I förordningen om statsbidraget för ungdomsorganisationer bör införas bestämmelser om att Ungdomsstyrelsen årligen till regeringen ska redovisa hur bidraget har fördelats och använts. Detta slags redovisningar har hitintills lämnats i myndighetens årsre-

²⁶ SOU 2007:66, s. 116.

²⁷ SOU 2008:59, s. 403.

dovisning. Den redovisning som här föreslås ske ska vara kvantitativ och bygga på statistik och annan information som genererats i ansökningarna och i organisationernas redovisning av bidraget. Ungdomsstyrelsen bör även analysera den information som bidragssystemet genererar för att säkerställa att relevant och strategisk information kan samlas in och presenteras på ett enkelt sätt.

Ett arbete med att redogöra för användningen av olika bidrag pågår för närvarande (våren 2009) på Ungdomsstyrelsen för de fyra statsbidrag som 2007 och 2008 tillfördes myndighetens uppdrag.²⁸ Samtliga dessa förordningar innehåller bestämmelser om att Ungdomsstyrelsen årligen ska ”till regeringen lämna en sammanfattande redogörelse för vad bidragen har använts till, och om möjligt, en bedömning av statsbidragets effekter i förhållande till syftena med bidraget”. Bestämmelserna kan vara något olika utformade i detalj, men innehållet är i princip detsamma. Liknande bestämmelser bör införas i den förordning som ska styra statsbidraget till ungdomsorganisationer.

Jag är däremot tveksam till om någon effektbedömning ska krävas i samband med dessa årliga redovisningar. Bedömningar av effekterna på samhällsutvecklingen av bidragsgivningen är ytterst svåra att göra. För att kunna mäta effekterna krävs indikatorer inom de berörda samhällsområdena och de förändringar som redovisas är svåra att härleda tillbaka till bidragsgivningen. Det finns något större möjligheter att bedöma bidragets betydelse för den enskilda organisationens verksamhet och utveckling. Det är mot den bakgrunden jag är tveksam till krav på effektbedömningar och särskilt årligen återkommande sådana.

Ungdomsstyrelsen ska dock återkommande lämna en bedömning av ungdomsorganisationernas utveckling i allmänhet och särskilt av om organisationernas verksamhet bidrar till att uppfylla syftet med bidraget. Sådana bedömningar kan bygga på den samlade informationen från bidragshandläggningen tillsammans med självvärderande enkäter från organisationerna. Om en sådan redovisning genomförs vart tredje år och ersätter den fördjupade prövningen bör det inte vara mer betungande för vare sig myndigheten eller organisationerna.

²⁸ Förordning (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering, Förordning (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund, Förordning (2005:765) om statsbidrag till nationella minoriteter samt Förordning (2008:349) om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck.

2.8.2 Oberoende utvärderingar bör genomföras återkommande

Jag instämmer i folkrörelseutredningens slutsats att oberoende utvärderingar bör göras återkommande – ungefär vart femte år. Dessa utvärderingar bör beställas av regeringen och i princip utföras av någon annan än Ungdomsstyrelsen och bör avse bidraget i sin helhet. Sådana utvärderingar kan ha olika inriktning beroende på vad regeringen finner mest angeläget att analysera. De kan t.ex. ha inriktning på uppföljning av hur statsbidragets syfte och övergripande mål uppnåtts, hur statsbidragets villkor och andra bestämmelser fungerar eller vilken betydelse de bidragsmottagande organisationerna har för ungas organisering och fritid på egna villkor.

3 Likvärdighet och förutsebarhet i bidragsgivningen

Enligt direktiven ska jag 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. Direktiven betonar också vikten av rimliga krav på likvärdighet och förutsebarhet i bidragsgivningen. De förslag jag lämnar bör därför enligt direktiven i princip inte leda till ett mer komplicerat bidragssystem med fler villkor för de sökande organisationerna.

Mina förslag i betänkandet leder totalt sett till att fler, istället för färre, bestämmelser förs in i mitt förslag till förordning. De flesta av dessa bestämmelser har kommit till för att förtydliga regelverket och ersätta de bedömningar av rätten till bidrag som Ungdomsstyrelsen förutsätts göra enligt nuvarande målrelatering av bidraget. Effekten blir således ett bidragssystem som är enklare och mer formaliserat, vilket kommer att leda till ökad likvärdighet och förutsebarhet i bidragsgivningen.

I kapitel 2 lämnade jag förslag som formaliserar Ungdomsstyrelsens handläggning. I detta kapitel lämnar jag flera förslag som minskar antalet regler. Det ena är att ersätta det reguljära bidraget i tre nivåer med ett organisationsbidrag. Ett annat är att antalet dispensgrunder blir färre. Slutligen tar jag bort möjligheten att söka särskilt bidrag för tillfällig verksamhet. Förutom dessa förslag, föreslår jag ändringar som svarar mot ett behov av tydligare regler.

Under arbetets gång har både organisationerna och Ungdomsstyrelsen fört fram vissa möjligheter till förenklingar och till minskning av antalet villkor. Jag har också uppmärksammat vissa behov av förtydliganden som påtalats tidigare och förts fram t.ex. av Ungdomsstyrelsen i rapporten *Statsbidrag till ungdomsorganisa-*

tionerna.¹ I detta avsnitt kommer jag att redovisa och ta ställning till dessa frågor.

3.1 Organisationsbidrag utan nivåindelning

Förslag

Det nuvarande reguljära bidraget i tre olika nivåer ersätts av ett organisationsbidrag utan nivåer.

För att få det nya organisationsbidraget krävs en geografisk spridning i minst fem län och att antalet bidragsgrundande medlemmar bör vara minst 1 000.

Vid revideringen av förordningen (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer 2001 delades det reguljära organisationsbidraget upp i tre nivåer. *Strukturbidrag* skulle tilldelas organisationer som hade godkända lokalföreningar i minst tio län och som hade minst 3 000 medlemmar. Detta krav hade fram till dess gällt för att få reguljärt bidrag. Två nya nivåer skapades, med syfte att fler organisationer skulle kunna få reguljärt bidrag. Organisationer med lokalavdelningar i minst tio län och med minst 2 000 medlemmar skulle kunna beviljas *utvecklingsbidrag* och organisationer med minst 1 000 medlemmar i minst tre län skulle kunna beviljas *etableringsbidrag*. Därigenom skulle färre organisationer bli beroende av det särskilda bidraget och det skulle bli lättare för nya organisationer att kvalificera sig för reguljärt bidrag – de skulle kunna ”trappas in” i systemet. De tre nivåerna har i dagligt tal kommit att kallas ”trappan” av organisationerna och Ungdomsstyrelsen.

Ungdomsstyrelsen föreslog i sin rapport om statsbidraget från 2005 att nivåuppdeleningen skulle kunna slopas.

Myndigheten ser dock inte att det finns något skäl till att ha kvar uppdelningen i struktur-, utvecklings- och etableringsbidrag. Istället föreslås en miniminivå på organisationsstödet om 1 000 bidragsgrundande medlemmar och krav på att ha aktiva lokalföreningar i minst fyra län.²

¹ Ungdomsstyrelsen 2005.

² Ungdomsstyrelsen 2005, s. 126.

3.1.1 Nackdelar med nuvarande nivåindelning

Indelningen i struktur-, utvecklings- och etableringsbidrag har inte fungerat som det var tänkt och leder till ökade risker för handläggningen. Avsikten med de två lägre nivåerna var dels att fler ungdomsorganisationer skulle få bidrag enligt det reguljära bidragssystemet, dels att det skulle ske en successiv upptrappning av bidraget från etableringsbidrag till utvecklingsbidrag och strukturbidrag i takt med att organisationerna växte. När de två lägre nivåerna infördes 2004 fick många nya organisationer reguljärt bidrag.

För några av organisationerna har nivåindelningen fungerat som det var tänkt. I takt med att de vuxit som organisation har de kvalificerat sig för utvecklingsbidrag och strukturbidrag. Men nivåindelningen har lika ofta fungerat som avtrappning för organisationer med minskande antal medlemmar. Det är förhållandevis vanligt att organisationer flyttas mellan de tre nivåerna och ännu fler ligger under långa perioder nära någon av gränserna. För många organisationer leder nivåindelningen till ryckighet i bidragstilldelningen. Med nuvarande regler är det därför många organisationer som har svårt att förutse ens den ungefärliga nivån på bidraget två år framåt.

Varje nivågräns kan få stor betydelse för storleken på en organisations bidrag. Bidraget kan ändras om ett fåtal medlemmar tillkommer eller om ett antal medlemmar inte har registrerats som medlemmar på rätt sätt. Nivåindelningen genererar därför risker i bidragshanteringen. Ungdomsstyrelsens granskning inriktas särskilt på att kontrollera de organisationer som ligger nära gränserna för de olika bidragsnivåerna. En enhetlig lägsta nivå för det reguljära bidraget skulle kunna minska administrationen för både organisationerna och myndigheten.

Begreppet etableringsbidrag är otydligt eftersom det inte finns någon begränsning i hur länge en organisation kan beviljas etableringsbidrag. För de organisationer som tidigare haft strukturbidrag och nu får etableringsbidrag är terminologin helt missvisande, eftersom bidragsnivån i de fallen snarare används för avtrappning istället för etablering.

Jag anser att det finns skäl att förenkla statsbidragssystemet så att det ska utgöras av ett reguljärt organisationsbidrag utan någon nivåindelning. En sådan förändring innebär en tydlig förenkling av bidragssystemet och gör bidragstilldelningen mer förutsebar. Den

underlättare också Ungdomsstyrelsens handläggning av ansökningarna och minskar riskerna i bidragsgivningen.

3.1.2 Krav på geografisk spridning och antal medlemmar

Vid bedömningen av vilka krav på geografisk spridning och minsta antal medlemmar som bör gälla har jag främst jämfört med villkor i andra statliga bidragsförordningar och med de villkor som gäller för ungdomsorganisationer i de övriga nordiska länderna. När nivåindelningen infördes i förordningen 2004 innebar det en sänkning av den lägsta nivån för rätten till reguljärt bidrag. Därigenom kunde fler organisationer vars verksamhet bidrar till att uppfylla målen för bidraget stödjas med reguljärt bidrag. Jag har därför analyserat hur mitt förslag påverkar den gruppen. Jag har också övervägt de rekommendationer som *Utredningen om den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden* lämnade i sitt betänkande *Rörelser i tiden*.³

Bland de övriga organisationsbidrag som Ungdomsstyrelsen fördelar varierar kravet på minsta antal medlemmar från inget krav alls (Kvinnors organisering) till 1 000 medlemmar för organisationer bildade på etnisk grund. Kravet på minsta geografiska spridning uttrycks på olika sätt. Det är antingen definierat som "tillfredsställande geografisk spridning i förhållande till dem som utgör organisationens medlemsunderlag" eller ett angivet lägsta antal län.

De övriga nordiska länderna fördelar alla statsbidrag till sina ungdomsorganisationer. Kraven på minsta antal medlemmar och geografisk spridning varierar från 700 medlemmar och fem län i Norge till 1 000 medlemmar och riksomfattande spridning i Finland. I Danmark är kravet 400–700 medlemmar samt 4–16 avdelningar i 4–8 län.

Utredningen om den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden behandlade kraven på minsta antal medlemmar och krav på geografisk spridning. Utredaren argumenterar för en ordning där ett minsta antal medlemmar bör vara ett krav för rätt till organisationsbidrag, men anser sig inte kunna säga något generellt om antalet. Däremot påpekar utredaren att oberoende av vilket minsta antal som gäller bör det finnas möjlighet till dispens. När det gäller kravet på geografisk spridning anser utredaren att det bör räcka att i en förordning ange att "organisationen har en riksomfattande

³ SOU 2007:66.

organisation med regionalt och lokalt förankrad verksamhet”. Huvudargumentet är att staten inte bör ha krav på att en organisation har en viss organisationsstruktur för att få organisationsbidrag.⁴

Om statsbidragsförordningen skulle ändras i den riktning som förordas i betänkandet från *Utredningen om den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden* kan Ungdomsstyrelsen i stället konkretisera bedömningsgrunderna för olika grupper av organisationer i föreskrifterna. Det skulle lämna ett större utrymme för myndigheten att bedöma vad som är en riksomfattande organisation och vad som är lokalt förankrad verksamhet. Det skulle emellertid innebära ett omfattande arbete för Ungdomsstyrelsen med bedömningar av vad som skulle vara rimlig geografisk spridning för var och en av de ca 100 sökande organisationerna och minska förutsebarheten i bidragssystemet.

Ett särskilt problem med att knyta kravet på geografisk spridning till antal län är att de nuvarande länen kan komma att ersättas av ett färre antal regioner inom fem till tio år. Det är därför oklart vad som i framtiden kommer att motsvara en geografisk spridning i fem av dagens län.

Krav för att beviljas organisationsbidrag bör vara 1 000 bidragsgrundande medlemmar och verksamhet i fem län

Jag bedömer att statsbidraget till ungdomsorganisationerna även i fortsättningen bör ha regler om minsta antal medlemmar och om en geografisk spridning i ett minsta antal län. För att fånga upp flertalet av dem som idag får reguljärt bidrag bör aktiva lokalavdelningar i minst fem län anses som ett tillräckligt krav på att ”organisationen har en riksomfattande organisation med regionalt och lokalt förankrad verksamhet”. Av samma skäl bör en minsta nivå på antal bidragsberättigade medlemmar anges till 1 000. Det skulle också anpassa reglerna till kraven i andra statsbidrag. Möjligheter till dispens och bidrag på grund av särskilda skäl bör kvarstå.

⁴ SOU 2007:66, s. 132–135.

3.1.3 Effekter av en slopad nivåindelning

Om det reguljära statsbidragets indelning i nivåer slopas och ett enhetligt organisationsbidrag införs skulle detta leda till stora förändringar i bidragets storlek för många organisationer. Jag har med hjälp av Ungdomsstyrelsen testat utfallet utifrån ett antal olika antaganden om det fasta bidragets storlek och hur stor del av det totala bidraget som fördelas med hjälp av fördelningsnycklarna för medlem respektive lokalavdelning.

Flera olika beräkningar har gjorts. Det gemensamma är att samtliga organisationer som idag får strukturbidrag får ett minskat bidrag och övriga i allmänhet ett ökat bidrag – omfattningen beror på hur stort det fasta bidraget görs. En viss minskning av det fasta bidraget behövs för att få utrymme för att fler organisationer får bidrag också för medlemmar och lokalavdelningar. För de organisationer som företräder ungdomar med funktionsnedsättning uppstår en alldeles egen effekt. De har rätt till strukturbidrag från 400 medlemmar och fyra län. De får då ett fast bidrag på 371 000 kronor (2009). Det fasta bidraget utgör så stor andel av deras bidrag att varje sänkning av det fasta beloppet innebär en förhållandevis stor procentuell sänkning av bidraget.

Om nivåindelningen slopas, så som jag föreslår, och en gemensam lägsta gräns införs på fem län och 1 000 medlemmar innebär detta att några organisationer inte längre blir berättigade till reguljärt bidrag. Det kan vara rimligt att dessa organisationer under en övergångstid på ett par år kan beviljas reguljärt bidrag på dispens vid Ungdomsstyrelsens bedömning av deras kommande ansökningar.

3.1.4 Projektbidrag kan ersätta etableringsbidrag

De gränser jag föreslår för organisationsbidrag innebär en skärpning av kravet på reguljärt bidrag, eftersom kravet för etableringsbidrag i dag är tre län och 1 000 medlemmar.

Jag har därför övervägt införandet av ett nytt tidsbegränsat etableringsbidrag för nya organisationer. Ett sådant etableringsbidrag skulle till exempel kunna utformas så att organisationer som har minst 700 medlemmar i tre län och som inte tidigare fått reguljärt statsbidrag för ungdomsorganisationer skulle kunna få etableringsbidrag i högst tre år.

I kapitel 10 föreslår jag att de medel som tillförs från överskottet från AB Svenska Spel också i fortsättningen delvis ska kunna fördelas som projektmedel till organisationsutveckling. Ett av argumenten för ett sådant projektstöd är att det bör finnas möjlighet till stöd för nya organisationer som vill utveckla verksamhet och på sikt pröva om de kan verka på nationell nivå. Jag anser inte att ett särskilt etableringsbidrag bör införas, eftersom det finns möjlighet att utvecklas genom projektstödet.

3.2 Särskilt bidrag och dispens

Förslag

Om det finns särskilda skäl får organisationsbidrag beviljas en organisation även om den inte uppfyller de formella kraven på geografisk spridning och minsta antalet bidragsberättigade medlemmar. Med särskilda skäl avses att organisationens verksamhet är av sådan betydelse för uppfyllelsen av statsbidragets syfte att den särskilt bör främjas.

Särskilt bidrag får lämnas till en organisation även om den inte uppfyller kraven för reguljärt bidrag, om organisationens verksamhet är av sådan betydelse för uppfyllelsen av statsbidragets syfte att den särskilt bör främjas.

Särskilt bidrag får även lämnas på grund av särskilt resurskrävande verksamhet till organisationer som företräder ungdomar med funktionshinder, som beviljas organisationsbidrag eller särskilt bidrag.

Möjligheten att ge bidrag till tillfällig verksamhet ska slopas.

Bedömning

Det särskilda bidraget för resurskrävande verksamhet bör anpassas bättre efter den sökande organisationens storlek och verksamhet.

Enligt nuvarande förordning finns möjlighet till att beviljas struktur-, utvecklings- eller etableringsbidrag på grund av *särskilda skäl* (10 §). Det finns också möjlighet till *särskilt bidrag* (11 §).

Möjligheten till bidrag på grund av särskilda skäl har tillämpats restriktivt av Ungdomsstyrelsen. Frågan har uppkommit om vad som skiljer de båda möjligheterna till bidrag och om båda behövs.

Det är också i samband med bedömningarna av särskilt bidrag och dispens av särskilda skäl som ungdomsorganisationerna säger att de oftast upplever brist på likvärdighet och förutsebarhet i bidragsgivningen.

3.2.1 Dispens enligt nuvarande 10 §

Grunderna för dispens

Bestämmelserna i 10 § innebär att en organisation får beviljas struktur-, utvecklings- eller etableringsbidrag även om den inte uppfyller kraven i 6–9 §§. Regeln innebär därmed att en organisation kan beviljas bidrag även om den inte uppfyller ett eller flera av kraven att

- vara en öppen sammanslutning i vilket medlemskapet är frivilligt,
- vara självständig och demokratiskt uppbyggd med en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer,
- ha minst ett visst antal medlemmar i åldrarna 7–25 år, vilka utgör minst 60 procent av organisationens totala medlemmar, och
- ha lokalavdelningar i minst ett visst antal län.

I den ungdomspolitiska propositionen 1993/94:135 anges att förutsättningen för dispens bör vara att det finns ett tydligt pedagogiskt eller ideologiskt skäl för den valda organisationsformen och att den gynnar barnen och ungdomarna inom organisationen.⁵

I kapitel 2 har jag redogjort för hur Ungdomsstyrelsens handläggning när det gäller prövningen mot målen har inneburit en mycket restriktiv hållning i fråga om dispenser när det gäller kravet på att organisationen ska vara självständig. Skälet till detta är enligt myndigheten att en utvidgad dispensmöjlighet för ungdomsorganisationer som inte kan bedömas som självständiga snabbt skulle urholka huvudregeln att statsbidraget endast ges till självständiga ungdomsorganisationer. Organisationer bildade på etnisk grund som har ett begränsat geografiskt område för sin medlemskår har

⁵ Prop. 1993/94:135, s. 46.

beviljats reguljärt bidrag på dispens om avvikelsen inte varit för stor.

Möjligheten till dispens bör finnas kvar

Min bedömning är att möjligheten till dispens bör finnas kvar. Det bör dock förtydligas vilka av de formella kraven som en organisation ska kunna beviljas dispens från. Kraven på att organisationen ska vara en öppen sammanslutning (ideell förening) och att medlemskapet ska vara frivilligt är centrala för att koppla bidragsgivningen till syftet med bidraget och bör inte kunna ges dispens ifrån. Detsamma gäller kravet på en självständig organisation med demokratisk uppbyggnad och en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer.

Jag delar Ungdomsstyrelsens bedömning av den negativa effekten av dispens från självständighetskravet, vilket också framgår av kapitel 5 där jag behandlar frågan om generationsövergripande organisationer.

Vad som bör kvarstå är en dispensmöjlighet som avser kraven om geografisk spridning och minsta antal medlemmar. De formella bristerna bör inte vara sådana som organisationen utan större svårighet kan rätta till själv genom t.ex. en stadgeändring, en intensifierad medlemsrekrytering eller genomförandet av en välmotiverad regionaliserad struktur. I sådana fall bör organisationen uppmanas att återkomma med sin ansökan när den vuxit till sig, ändrat sin organisation etc. Dispens bör dessutom endast kunna beviljas organisationer som bedriver en verksamhet som är av särskild vikt för uppfyllelsen av statsbidragets syfte. Organisationen ska således ha ett intresse för hela samhället och inte bara lokalt.

En förutsättning för att beviljas dispens bör vara att organisationen tydligt kan visa att den har en tillfredsställande geografisk spridning i förhållande till dem som utgör organisationens medlemsunderlag. Detta skulle till exempel kunna gälla för organisationer bildade på etnisk grund.

För att minimera antalet organisationer med dispens bör det också i fortsättningen finnas särskilda regler för geografisk spridning och antal medlemmar för organisationer som organiserar ungdomar med funktionsnedsättning. Nya sådana regler bör införas för nationella minoriteter.

3.2.2 Särskilt bidrag enligt nuvarande 11 §

Grunderna för särskilt bidrag

Enligt nuvarande förordning kan särskilt bidrag lämnas till en organisation om

1. organisationens ungdomsverksamhet eller en viss tillfällig verksamhet bland ungdomar är av en sådan karaktär att den särskilt bör främjas, eller
2. det finns något annat särskilt skäl för sådant bidrag.

De grundläggande kraven att organisationen ska vara en ungdomsorganisation och ha en verksamhet som bidrar till att uppfylla målen måste anses gälla också för organisationer som söker särskilt bidrag, även om regeln är väldigt öppet formulerad. Villkoren för särskilt bidrag säger endast att "organisationen bör ha en verksamhet som är av en sådan karaktär att den särskilt bör främjas, eller det finns något annat särskilt skäl att bevilja bidraget".

Dessa grunder för särskilt bidrag överensstämmer i princip med det som i betänkandet från *Utredningen om den statliga folkrörelsepolitiken i* benämns riksintresse.⁶ Dvs. att det bör finnas en möjlighet att ge organisationsbidrag till organisationer utan att de har en riksomfattande organisation med lokalt eller regionalt förankrad verksamhet. Sådana organisationer ska kunna få stöd om de har ett riksintresse. I förordningen om statsbidrag till kvinnors organisation är riksintresset formulerat enligt följande: "Med ett riksintresse avses att kvinnoorganisationen bedriver en verksamhet som är av allmänt intresse för hela samhället och inte endast lokalt."⁷

Möjligheten till särskilt bidrag bör finnas kvar

Det särskilda bidraget bör behållas, förutom att möjligheten att ge bidrag till tillfällig verksamhet slopas. Möjligheten till särskilt bidrag bör i princip ha samma innebörd som i dag. Det bör kunna ges till en organisation vars verksamhet är av sådan särskild vikt för uppfyllelsen av statsbidragets syfte att den särskilt bör främjas.

⁶ SOU 2007:66, s. 135.

⁷ SFS 2005:1089, 6 §, andra stycket.

Vad särskild vikt för uppfyllelsen av statsbidragets syfte innebär kan emellertid vara otydligt och det är därför angeläget att Ungdomsstyrelsens beslut i enskilda fall ges tydliga skriftliga motiveringar, som kan utgöra grunden för en dokumenterad praxis. Tanken med särskilt bidrag är att det främst ska kunna ges till organisationer som har en annan organisatorisk uppbyggnad än vad som krävs för reguljärt bidrag.

I avsnitt 3.2.1 föreslog jag att dispens från kravet på lokalt förankrad verksamhet i fem län undantagsvis bör kunna ges till en organisation som tydligt kan visa att den har en tillfredsställande geografisk spridning i förhållande till dem som utgör organisationens medlemsunderlag. Denna möjlighet till dispens bör prövas innan särskilt bidrag beviljas.

För att ge en större stabilitet åt de organisationer som beviljas särskilt bidrag bör de få sin rätt till bidrag prövad vart tredje år, men storleken på bidraget ska avgöras varje år genom årlig ansökan. Det är viktigt att det reguljära bidraget fortsätter att vara det bidrag som majoriteten bidragstagande organisationer får sitt stöd igenom. Det särskilda bidraget ska vara svårt att få, men i varje bidragssystem som bygger på formella villkor bör det finnas en möjlighet till undantag. De organisationer som beviljas särskilt bidrag ska tydligt kunna motivera och dokumentera såväl sin betydelse för uppfyllelsen av statsbidragets syfte och den grupp ungdomar de organiserar som de särskilda skäl de åberopar för att få särskilt bidrag. Ungdomsstyrelsen bör för varje beslut om särskilt bidrag skriva en tydlig motivering med referens till vad som utgör särskild vikt.

Vid bedömning av bidragets storlek bör hänsyn tas till verksamhetens omfattning så att bidragsgivningen fortfarande stimulerar till att engagera fler barn och ungdomar i föreningslivet. Eftersom de organisationer som beviljas särskilt bidrag kan vara mycket olika sinsemellan kan det bli missvisande att ge generella anvisningar om hur detta ska ske. Men om organisationen har enskilda medlemmar, någon form av lokala grupper eller en verksamhet med tydligt definierade aktiviteter bör det beaktas vid bedömningen av bidragets storlek.

Särskilt bidrag bör också i fortsättningen kunna ges till *särskilt resurskrävande verksamhet* till organisationer som beviljas organisationsbidrag eller särskilt bidrag till sin ordinarie verksamhet. Denna möjlighet bör bara gälla för organisationer som företräder barn och ungdomar med funktionsnedsättning. Storleken på detta särskilda

bidrag bör ses över med jämna mellanrum för att beakta förändrade villkor för organisationerna. Idag delas bidrag ut med en högre och en lägre nivå. Det som avgör på vilken nivå en organisation beviljas bidrag är om den beviljats särskilt eller reguljärt bidrag. Min bedömning är att bidraget bör anpassas efter den sökande organisationens storlek och faktiska behov.

Möjligheten att inom ramen för det särskilda bidraget ge stöd till *tillfällig verksamhet* har främst syftat till att tillgodose behovet att stödja projekt som utvecklar barns och ungdomars fritid och organisering. Så länge som medel från överskottet från AB Svenska Spel kan fördelas till utvecklingsprojekt bör inte det särskilda bidraget fördelas till tillfällig verksamhet. Jag föreslår i kapitel 10 att ett sådant projektbidrag ska finnas även i fortsättningen.

3.3 Lokalavdelning ändras till medlemsförening

Förslag

I förordningen ska begreppet lokalavdelning ändras till medlemsförening.

I dag är antalet aktiva lokalavdelningar fördelningsnyckel. En lokalavdelning definieras enligt den nuvarande förordningen på ett sådant sätt att det i realiteten är en självständig ideell förening som avses.⁸ I avsnitt 2.7 har jag föreslagit att det i förordningen ska framgå att bidraget ska fördelas till organisationer som är ideella föreningar. I Ungdomsstyrelsens rapport om *Statsbidrag till ungdomsorganisationer* föreslog myndigheten att begreppet lokalavdelning i förordningen ersätts med lokalförening.⁹

I många organisationer kan i dag medlemsföreningarna vara antingen geografiska lokalföreningar eller tematiska grupper för medlemmar från hela landet. Föreningar som huvudsakligen eller helt och hållet har sin verksamhet genom virtuella aktiviteter på nätet kan också ha medlemmar från hela landet. Även om de juridiskt sett måste ha ett säte är de inte geografiskt bundna till en lokal ort. Ungdomsstyrelsen godkänner i dag även sådana före-

⁸ Med en lokalavdelning inom en ungdomsorganisation avses i denna förordning en sådan avdelning, 1. som har antagit stadgar och är införd i ungdomsorganisationens register över lokalavdelningar, 2. i vilken medlemmar och organ utsedda av medlemmarna beslutar om avdelningens verksamhet och ekonomi.

⁹ Ungdomsstyrelsen 2005 s. 119.

ningar som bidragsgrundande. Begreppet medlemsförening beskriver därför bättre vad som avses.

Jag föreslår att begreppet lokalavdelning byts mot medlemsförening. Därigenom beskriver förordningen den faktiska innebörden av bestämmelsen. Förordningen blir tydligare och bidragsgivningen mer förutsebar för de organisationer som har både geografiska lokalföreningar och tematiska medlemsföreningar.

I betänkandet använder jag även i fortsättningen genomgående begreppet lokalavdelning, eftersom texten så ofta handlar om referenser till nuvarande förordning för statsbidrag till ungdomsorganisationer eller till Ungdomsstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till ungdomsorganisationer. I förslaget till ny förordning använder jag däremot begreppet medlemsförening, som därför också används i förslagsrutorna.

3.4 En individ ska räknas som bidragsgrundande medlem bara en gång

Förslag

I en organisation ska en medlem bara kunna ha ett bidragsgrundande medlemskap vid bedömningen av organisationens rätt till bidrag och vid beräkningen av bidragets storlek på grund av antal medlemmar.

En medlemsförening ska bara kunna vara bidragsgrundande i en organisations underlag för bidragsgrundande medlemsföreningar.

Det är i dag otydligt om bidraget ska fördelas efter antal medlemskap eller efter antal medlemmar. I förordningen talas om medlem, men medlem definieras som medlemskap.

En person kan ha medlemskap i flera olika organisationer och vara bidragsgrundande medlem i flera olika organisationer som får statsbidrag. I det fallet råder ingen otydlighet. I organisationer med många små medlemsföreningar, som bedriver olika aktiviteter, kan en person också vara medlem i flera medlemsföreningar. I en organisation som är organiserad i större medlemsföreningar kan personen delta i lika många aktiviteter utan att vara medlem i mer än en medlemsförening.

I dag finns två fördelningsnycklar – antal lokalavdelningar och antal medlemmar. Genom *fördelningsnyckeln lokalavdelning* får en organisation som har en verksamhet som bäst bedrivs i många mindre lokalavdelningar ett förhållandevis större bidrag än en organisation som har en verksamhet som bäst bedrivs i större lokalavdelningar. *Fördelningsnyckeln medlemmar* ska spegla hur många barn och ungdomar som respektive organisation engagerar.

Bidragets fördelning organisationerna emellan bör ske med så neutrala fördelningsnycklar som möjligt. Jag föreslår därför att bestämmelser införs i bidragsförordningen om att en medlem endast kan ha *ett* bidragsgrundande medlemskap per bidragssökande organisation vid beräkningen av rätten till bidrag och bidragets storlek på grund av antal medlemmar. Visserligen är en person som är aktiv i flera medlemsföreningar samtidigt delaktig i fler aktiviteter. Men den aktivitet detta innebär tar fördelningsnyckeln lokalavdelningar redan hänsyn till.

Vid bedömningen av om en lokalavdelning är bidragsgrundande bör enligt mitt förslag andelen medlemmar i åldrarna 7–25 år vara minst 60 procent av alla medlemmar som fyllt sju år. Vid en sådan bedömning får samtliga medlemmar i lokalavdelningen räknas, dvs. även de som har dubbla medlemskap. I annat fall skulle bestämmelsen bli alltför krånglig att tillämpa och dessutom innebära en olycklig styrning av organisationens lokalavdelningar.

Jag föreslår även att en lokalavdelning bara kan vara bidragsgrundande i en organisations underlag för bidragsgrundande lokalavdelningar.

3.5 Medlemmar på regional nivå

Bedömning

Det finns skäl att överväga om medlemmar som är direktanslutna på regional nivå ska kunna godkännas som bidragsgrundande medlemmar om de i övrigt uppfyller samtliga kriterier för sådana medlemmar.

Kravet på en rikstäckande organisation bör, som tidigare nämnts enligt *Utredningen om den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden* vara att ”organisationen har en riksomfattande organisation med regionalt och lokalt förankrad verksamhet”. Många organisationer

är organiserade på både lokal nivå och på regional nivå. Inom en del av dessa är det möjligt att vara medlem direkt på regional nivå. Vissa medlemmar önskar ha sin huvudsakliga aktivitet på lokal nivå men för andra är det mer naturligt att delta direkt på den regionala nivån. Särskilt de politiska ungdomsförbunden har framfört dessa synpunkter.

Enligt min bedömning skulle det vara en fördel om även medlemmar som är aktiva direkt på regional nivå kunde godkännas som bidragsgrundande medlemmar. Detta förutsätter dels att organisationens stadgar tydligt reglerar hur de regionala medlemmarnas demokratiska inflytande och rättigheter garanteras, dels att organisationen kan påvisa att de regionala medlemmarna är aktiva medlemmar, dvs. att den regionala nivån bedriver en sådan egen verksamhet som motsvarar en aktiv lokalförenings verksamhet. Den enklaste lösningen vore om de regionala medlemmarna bildade en egen lokalavdelning på regional nivå.

Fördelen med en sådan här tolkning skulle vara att organisationerna skulle kunna tillgodoräkna sig samtliga sina aktiva medlemmar, vilket skulle öka likvärdigheten i bidragsgivningen. Mitt förslag att en individ bara bör kunna räknas som bidragsgrundande medlem en gång borde underlätta en sådan här bedömning. Ett distrikt – som ju sammansluter flera lokalavdelningar – bör däremot inte kunna räknas som lokalavdelning.

4 Särskilda regler för vissa grupper

Enligt direktiven ska jag se över behovet av särskilda regler för de nationella minoriteternas ungdomsorganisationer och för ungdomsorganisationer som är bildade på etnisk grund. Dessa organisationer har en begränsad rekryteringsbas, både vad gäller antalet potentiella medlemmar och vad gäller den geografiska spridningen.

Jag ska vidare 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.

4.1 Olika former av särskilda regler

Det finns i det nuvarande systemet särskilda regler som kan tillämpas då en organisation i något avseende inte uppfyller kraven för det reguljära bidraget, men ändå bedriver en verksamhet som går i linje med förordningens syfte. Det kan handla om organisationer som är särskilt viktiga för att ge sin medlemsgrupp inflytande och röst i samhället men som av någon anledning inte har möjlighet att nå upp till kraven på geografisk spridning och antal medlemmar.

De två formerna av särskilda regler som alla kan prövas mot är särskilda skäl (dispens) enligt 10 § och särskilt bidrag enligt 11 § i förordningen (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer. De förslag jag kommer att presentera nedan gäller bara vissa grupper och skiljer sig därmed från nuvarande reglerna i 10 och 11 §§, vilka har diskuterats närmare i kap. 3. Idag finns, utöver reglerna i 10 och 11 §§, särskilda regler för organisationer som organiserar personer med funktionsnedsättning.

Syftet med förslagen är att antalet organisationer som får särskilt bidrag ska minska. Reglerna bör anpassas så att så många som

möjligt av de organisationer man önskar stödja har en möjlighet att hamna inom ramen för det reguljära bidraget. I stället för att söka dispens kommer vissa grupper av organisationer att enligt i förväg fastlagda särskilda grunder kunna söka organisationsbidrag trots att de inte uppfyller kraven på antal medlemmar och geografisk spridning. På så sätt ökar förutsebarheten i systemet. Det kommer att vara enklare för de enskilda organisationerna att veta vilket bidrag de är berättigade till och det kommer att leda till ett enklare och mer transparant handlägningsförfarande för Ungdomsstyrelsen.

4.2 De nationella minoriteternas ungdomsorganisationer

Förslag

Organisationsbidrag ska få lämnas till en ungdomsorganisation som företräder nationella minoriteter i Sverige och som har minst 300 medlemmar i åldrarna 7–25 år, en tillfredsställande geografisk spridning i förhållande till organisationens medlemsunderlag samt bedriver lokalt förankrad verksamhet.

Med medlem i en ungdomsorganisation som företräder nationella minoriteter i Sverige avses den som är ansluten till en medlemsförening¹ eller är ansluten direkt till den nationella organisationen och under året före det år då ansökan sker har deltagit i någon av den nationella organisationens aktiviteter.

För att ge en bakgrund till varför det kan vara motiverat med särskilda regler för de nationella minoriteternas ungdomsorganisationer inleder jag avsnittet med en kort genomgång av vilka de nationella minoriteterna är och av vad minoritetspolitiken innebär. Sedan följer ett avsnitt om de nationella minoriteternas organisering och mina kommentarer till varför det kan finnas skäl att införa särskilda regler för de nationella minoriteternas ungdomsorganisationer. Slutligen presenterar jag mitt förslag på särskilda regler och går igenom vad det kommer att innebära.

¹ I kapitel 3.3 föreslår jag att medlemsförening ersätter begreppet lokalavdelning. Medlemsförening används genomgående i förslaget till ny förordning.

4.2.1 De nationella minoriteterna och minoritetspolitiken

De nationella minoriteternas rättigheter har folkrättslig grund. De skyddas i ett antal europeiska och internationella konventioner och den svenska politiken för de nationella minoriteterna utgår ifrån dessa.² Målet för den svenska minoritetspolitiken är att ge skydd för de nationella minoriteterna och att stärka deras möjligheter till inflytande, samt att stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande.³ Sedan ett beslut i Sveriges riksdag 1999 har samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar status som nationella minoriteter.⁴

I grunden handlar minoritetspolitiken om mänskliga rättigheter. Det är av stor vikt i ett demokratiskt samhälle att principerna om icke-diskriminering och inflytande gäller för alla.⁵ Det räcker inte med formella rättigheter utan det är av vikt att aktivt stödja organisering så att de nationella minoriteterna har en reell möjlighet att formulera gemensamma mål och kunna påverka. Enligt regeringsformen ska detta ske utan att de nationella minoriteterna ska behöva ändra sitt sätt att organisera sig.⁶

För att få status som nationell minoritet ska en grupp ha en uttalad samhörighet i en kulturell, språklig eller religiös tillhörighet samt ha historiska band till Sverige. Gruppen ska utgöra en minoritet i förhållande till resten av befolkningen och ha en vilja att behålla sin identitet som minoritetsgrupp.

4.2.2 De nationella minoriteternas organisering

De nationella minoriteterna organiserar sig alla på olika sätt. Gemensamt är att den egna kulturen och språket, samt bevarandet av dessa, har en central roll i organiseringen. Sverigefinska Riksförbundet driver bland annat studie- och utbildningsverksamhet för att främja det finska språket och den sverigefinska kulturen. Judarna är organiserade i judiska församlingar som alla samarbetar i Judiska centralrådet. Verksamheten är främst inriktad på religionsutövning men

² De viktigaste är Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (Framework Convention for the Protection of National Minorities, SÖ 2000:2) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (European Charter for Regional or Minority Languages, SÖ 2000:3)

³ Prop. 2008/09:158, s. 14.

⁴ Prop. 1998/99:143, s. 1.

⁵ Prop. 1998/99:143, s. 11.

⁶ RF 1 kap 2 § 5 st.

organisationen fungerar också som en intresseorganisation för den judiska minoriteten i Sverige. Tornedalingarna organiserar sig i Svenska Tornedalingars riksförbund. Det är en intresseorganisation för såväl området Tornedalen som för tornedalingarna, boende i området och i resten av landet. Romerna har ingen centralorganisation utan organiserar sig i ett antal olika organisationer. Förutom kulturella frågor är frågan om inflytande i samhället mycket central för romerna.

Samerna skiljer sig från de övriga grupperna på så sätt att deras organisering går långt tillbaka i tiden. Den är från början inriktad på gemensamt beslutsfattande snarare än föreningsliv och de organisationsformer som finns idag har därmed en annan struktur än vad som är vanligt i det svenska föreningslivet. Flera samiska organisationer är gränsöverskridande eftersom de organiserar samerna som folkgrupp, oavsett vilket land man tillhör.⁷

Sverigefinska ungdomsförbundet (SFU), Romska Ungdomsförbundet (RUFSS) och Judiska Ungdomsförbundet (JUS) har en ”traditionell” uppbyggnad. Medlemmarna är anslutna till lokalföreningar som i sin tur är anslutna till förbundet. Tornedalingarna har idag inget ungdomsförbund.

Sáminuorra (samernas ungdomsförbund) har en helt annan organisationsstruktur. Medlemmar är samebyar och andra samiska föreningar. Dessutom kan personer som inte är medlemmar i en sameby, som t.ex. är bosatta i en annan del av landet, vara enskilda medlemmar i organisationen. Sáminuorra kan sägas företräda barn och ungdomar inom det samiska organisationslivet. Ombuden på årsmötet ska vara mellan 14 och 30 år, men strikt företräder dessa hela sin sameby/förening och inte bara ungdomar. Ombuden har nämligen rösträtt i proportion till samebyns eller föreningens totala antal medlemmar och inte till antal aktiva ungdomar. Samebyarna kan inte heller jämföras med en lokalförening då de är ekonomiska föreningar som fungerar på väldigt olika sätt. Det finns ofta inte någon formaliserad ungdomsgrupp på lokal nivå.

De nationella minoriteternas ungdomsorganisationer erbjuder samlingsplatser där ungdomar har möjlighet att ägna sig åt och ta del av den kultur som tillhör deras grupp. För många ungdomar kan det vara det enda stället där de har en möjlighet att på ett naturligt sätt utveckla sitt språk. Erfarenheter från aktiva i de nationella minoriteternas ungdomsorganisationer visar att det i stor

⁷ Prop. 1998/99:143, s. 21–22.

utsträckning är de som varit aktiva i ungdomsorganisationen som sedan fortsätter att driva minoritetens frågor. Att stödja denna verksamhet är ett sätt att föra en aktiv minoritetspolitik i syfte att främja de nationella minoriteterna och stärka deras möjligheter till inflytande samt att stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande.

4.2.3 Särskilda regler ger de nationella minoriteterna samma möjligheter

Kraven för bidraget till de nationella minoriteternas ungdomsorganisationer ska utformas på så sätt att de tar hänsyn till de olika formerna av organisering. Ingen form av organisering ska missgynnas så länge organisationen i fråga uppfyller målen för statsbidraget. Det finns ingen motsägelse mellan att främja de nationella minoriteternas egna sätt att organisera sig och ett krav på lokalt förankrad verksamhet i ett statsbidrag som bland annat syftar till att engagera barn och ungdomar i föreningslivet.

Varierande rekryteringsmöjligheter

Samernas sätt att organisera sig skiljer sig tydligt från vad som är vanligt inom det svenska föreningslivet. Men även i de fall de nationella minoriteternas ungdomsorganisationer har den organisationsstruktur vi är vana vid, har de andra förutsättningar än andra ungdomsorganisationer. De nationella minoriteterna är alla i huvudsak begränsade till ett fåtal län och har ett begränsat antal potentiella medlemmar, vilket gör att kraven på att en organisation måste finnas i fem län och ha 1 000 medlemmar är svåra att uppnå.

Jag föreslår att de nationella minoriteternas ungdomsorganisationer ska kunna söka statsbidrag inom det reguljära bidragssystemet men att särskilda regler ska gälla. De nationella minoriteterna är en mycket varierande grupp. Förutsättningarna för att bygga upp en nationell organisation varierar mellan minoriteterna både vad gäller rekryteringsbasens storlek och den geografiska spridningen samt vad gäller incitament för potentiella medlemmar att organisera sig. Därför vore en enhetlig undre gräns för den geografiska spridningen inte någon lämplig modell.

Mitt förslag blir istället att kraven på den geografiska spridningen ska vara tillfredsställande i förhållande till organisationens medlemsunderlag. Det ska tolkas så att Ungdomsstyrelsen för varje nationell minoritet får göra en bedömning av i hur många län det måste bedrivas lokalt förankrad verksamhet. Gränsen sätts sedan utifrån minoritetens storlek, spridning i landet samt andra eventuella faktorer som påverkar möjligheterna att rekrytera. Vad som gäller för *en* organisation inom en minoritet ska således gälla även för andra organisationer som organiserar samma minoritet. Kraven ska inte ställas högre än de allmänna kraven för organisationsbidrag men de ska inte heller sättas onödigt lågt i de fall minoriteten finns utspridd över landet och har möjlighet att organisera sig därefter. Utgångspunkten ska fortfarande vara att i möjligaste mån stödja organisationer med nationell spridning.

Däremot föreslår jag att en enhetlig undre gräns på antal medlemmar ska fastställas till 300. Jag bedömer att det är möjligt för alla de nationella minoriteternas ungdomsorganisationer att nå upp till denna undre gräns. Skulle någon av de nationella minoriteternas ungdomsorganisationer ha färre än 300 medlemmar i åldrarna 7–25 år kommer de även i fortsättningen att kunna söka det särskilda bidraget. Då måste organisationen särskilt visa att den fyller en funktion som är angelägen för uppfyllelsen av bidragets syften.

Lokal verksamhet behöver inte ske i självständiga föreningar

I enlighet med minoritetspolitiken ska det inte införas regler som kan styra de nationella minoriteternas val av organisationsform. Därför bör kravet på självständiga lokalavdelningar bytas ut mot ett krav på lokalt förankrad verksamhet i de län där man verkar. Lokalt förankrad verksamhet innebär *inte* att den nationella organisationen håller kurser eller liknande på lokal nivå, verksamheten ska fortfarande vara lokalt beslutad.

Jag föreslår vidare att en person som är medlem direkt i riksorganisationen, utan att tillhöra någon medlemsförening, ska kunna räknas som bidragsgrundande medlem under förutsättning att det finns aktiviteter på nationell nivå och att medlemmen har deltagit i dessa. Motivet bakom förslaget är att organisationerna ska ha så stor frihet som möjligt att besluta hur man vill organisera sig lokalt. En sådan bestämmelse uppmuntrar även till att organisera

personer som bor i områden där det finns för få ungdomar av samma minoritet för att bilda en medlemsförening.

För att få stöd baserat på antal lokalavdelningar räcker det dock inte med att ha lokalt förankrad verksamhet. För den rörliga delen av bidraget är det fortfarande antal bidragsgrundande medlemmar och självständiga lokalavdelningar som är bidragsunderlaget. En organisation som inte har några självständiga lokalavdelningar kan få den fasta delen av bidraget samt ett rörligt belopp baserat på antal medlemmar. Fördelningsnycklarna föreslås således även i fortsättningen vara desamma för de nationella minoriteterna som för övriga organisationer.

Reglerna för att en organisation som organiserar någon av de nationella minoriteterna ska kunna beviljas organisationsbidrag kommer således, enligt mitt förslag, att skilja sig från de allmänna reglerna för organisationsbidrag på följande fyra punkter.

1. *Kravet på antal bidragsgrundande medlemmar är lägre.* Detta motiveras med att organisationerna har ett lägre antal tänkbara medlemmar.
2. *Kravet på antal län organisationen är aktiv i kommer att variera från minoritet till minoritet och kommer i praktiken att bli lägre än idag för de flesta av organisationerna.* Rekryteringsunderlaget varierar mellan minoriteterna och därav följer att den undre gränsen för geografisk spridning bör variera på samma sätt.
3. *Kravet på att det ska finnas lokalavdelningar byts ut mot ett krav på lokalt förankrad verksamhet.* I förutsättningarna för minoritetspolitiken ingår att de nationella minoriteterna inte ska behöva ändra sitt sätt att organisera sig.
4. *Medlemmar anslutna direkt till den nationella organisationen får räknas som bidragsgrundande medlemmar.* Detta blir dels en följd av att kravet på lokalavdelningar byts ut mot ett krav på lokalt förankrad verksamhet, dels ett sätt att underlätta för organisationer med liten geografisk spridning att bygga upp en medlemsbas och starta lokal verksamhet.

De förändrade kraven innebär att det blir lättare att uppfylla kraven för det reguljära bidragssystemet, men det innebär inte att incitamenten att växa är borta. Tvärtom blir de starkare eftersom det finns en tydligare koppling mellan en växande organisation och ett större bidrag i det reguljära systemet än vad det finns inom ramen

för det särskilda bidraget. Fler medlemmar och större geografisk spridning leder till ett större bidrag.

Detta förslag gör att alla de nationella minoriteterna har möjlighet att söka och få organisationsbidrag för ungdomars organisering. Kraven kan anses som rimliga utifrån att alla ungdomsorganisationer som idag organiserar någon av de nationella minoriteterna skulle ha fått organisationsbidrag i år, enligt de kriterier som jag föreslår.

4.3 Ungdomsorganisationer bildade på etnisk grund

Bedömning

Det bör inte finnas särskilda regler för ungdomsorganisationer bildade på etnisk grund.

4.3.1 Allmänt om organisationer bildade på etnisk grund

För ungdomsorganisationer bildade på etnisk grund finns det i dag inom systemet för statsbidrag till ungdomsorganisationer inte några särskilda regler. Därför har det inte funnits något behov av en definition av vad som utgör just en sådan organisation. I systemet för bidrag riktade till övriga organisationer bildade på etnisk grund är kravet att organisationen till övervägande del ska bestå av medlemmar med utländsk bakgrund⁸ och ”bedriva verksamhet med inriktning mot språk, kultur, identitet och delaktighet i det svenska samhället”⁹.

Organisationerna bildade på etnisk grund är en mycket varierande grupp med ett stort antal inriktningar. Detta beror på att de egentligen inte har något annat gemensamt än att flertalet av medlemmarna inte i första hand ser sig som etniskt svenska. Gemensamt för de ”vuxenorganisationer”¹⁰ som har beviljats bidrag inom systemet för statsbidrag för organisationer bildade på etnisk grund är att de alla i någon grad bedriver social eller integrationsfrämjande verksamhet. I övrigt varierar de från att vara inriktade på kulturell

⁸ SFS 2008:63.

⁹ Ungdomsstyrelsen 2008 b.

¹⁰ Ordet vuxenorganisationer är inget begrepp som används inom förordningen om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund. Det används här för att skilja mellan ungdomsorganisationer och övriga organisationer.

verksamhet till att föra gruppens talan i samhällsfrågor. Vissa organisationer bildade på etnisk grund stödjer barn och ungdomar i deras vardag eller samverkar med sina kommuner i att ta hand om nyanlända personer. Antirasism och arbete mot diskriminering är också vanligt. Mindre vanligt, men förekommande, är organisationer vars verksamhet är inriktad på hemlandet och på ett eventuellt återvändande.¹¹

För närvarande finns elva organisationer bildade på etnisk grund med bland de organisationer som sökt och fått statsbidrag för ungdomsorganisationer. Organisationerna har mellan 1 000 och 7 700 bidragsgrundande medlemmar.

Ungdomsorganisationer bildade på etnisk grund har varierande verksamhet. Gemensamt är att många arrangerar kulturarrangemang och att de har ett mer eller mindre starkt fokus på den egna gruppens identitet i Sverige. Liksom de nationella minoriteterna har de ett begränsat antal tänkbara medlemmar. Det gör att det finns anledning att se över hur reglerna fungerar även för dessa organisationer. Eftersom det i föreningen finns chans att ta del av den egna gruppens kultur och språk och man har ett tillfälle att påverka hur den egna gruppen samverkar med resten av det svenska samhället, fyller dessa organisationer en viktig funktion. I en ungdomsorganisation finns det möjligheter att kunna forma identiteten utifrån ungdomars perspektiv, utan att man behöver följa i vuxenorganisationens spår. Som inom alla andra grupper är det ungdomarna som ska föra kultur och språk vidare och det finns därför ett stort värde i att man lär sig att verka i en demokratisk organisation som har ungdomars intressen i fokus.

4.3.2 Särskilda regler är inte nödvändiga

De flesta organisationer bildade på etnisk grund har inte någon ungdomsorganisation som är tillräckligt självständig för att vara bidragsberättigad. 2009 har elva ungdomsorganisationer blivit beviljade statsbidrag. Detta kan jämföras med de 53 ”vuxenorganisationer” som i juli 2008 beviljades bidrag enligt förordningen om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund.

Fyra organisationer har beviljats strukturbidrag, varav endast en har fler än 4 000 medlemmar i åldrarna 7–25 år, en har beviljats utvecklingsbidrag och fem organisationer har fått etableringsbidrag.

¹¹ Ungdomsstyrelsen 2008 b.

Endast en organisation har fått särskilt bidrag, vilket dock inte berodde på att organisationen hade för få medlemmar eller för liten geografisk spridning. Anledningen var i stället att lokalavdelningarna ännu inte var tillräckligt självständiga mot moderorganisationen.

Trots den begränsade rekryteringsbasen har de organisationer som sökt bidrag de senaste åren uppfyllt kraven för att få bidrag inom det reguljära statsbidragssystemet, med dispens för geografisk spridning endast i ett fåtal fall. Innan man har kommit upp i den storlek som gör att man kan söka ett reguljärt bidrag finns idag möjlighet att söka projektbidrag för att utveckla organisationen i den riktningen. Det är endast ett fåtal organisationer som beviljats projektstöd på denna grund de senaste åren. Det finns heller inget som tyder på att det skulle finnas många etablerade organisationer bildade på etnisk grund som i övrigt uppfyller kraven på stöd till ungdomsorganisationer men som har hamnat utanför på grund av kraven på antal medlemmar eller geografisk spridning.

Med de föreslagna reglerna om ett nytt organisationsbidrag, med krav på att lokalavdelningar ska finnas i minst fem län, skulle alla organisationer som är bildade på etnisk grund och har beviljats bidrag för år 2009 uppnå kraven på antal medlemmar och geografisk spridning. Ingen skulle alltså behöva begära dispens. Alla skulle också, dock med mindre marginal, klara kravet på 1 000 medlemmar. Med hänvisning till det nya organisationsbidraget enligt förslaget i kapitel 3 finns det således inte någon grund för att införa särskilda regler för organisationer som organiserar ungdomar på etnisk grund.

De organisationer som inte uppfyller kraven på 1 000 medlemmar i fem län ska ha möjlighet att söka dispens för organisationsbidraget med hänvisning till riksintresse.

4.4 Organisationer som företräder ungdomar med funktionsnedsättning

Förslag

Organisationsbidrag får lämnas till en organisation som företräder ungdomar med funktionsnedsättning och som har minst 300 medlemmar i åldrarna 7–25 år samt har medlemsföreningar¹² i minst tre län.

4.4.1 Organisationer för ungdomar med funktionsnedsättning

Organisationerna för unga med funktionsnedsättning organiserar personer med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning. De driver oftast en blandning av sociala verksamheter och påverkansarbete. Den sociala delen av verksamheten är viktig och handlar till stor del om att arrangera läger eller andra aktiviteter, vilket ofta är mer resurskrävande än för personer utan funktionsnedsättning. Även för att kunna bedriva opinionsbildning och informationsarbete kan särskilda resurser behövas.

Organisationer som organiserar ungdomar med funktionsnedsättning har idag särskilda regler som innebär att de kan bli berättigade till det reguljära statsbidraget om de har minst 400 medlemmar samt lokalavdelningar i minst fyra län. De särskilda reglerna har införts på grund av att organisationer för personer med funktionsnedsättning har en begränsad rekryteringsbas och att det därför bör ställas lägre krav.

4.4.2 Anpassade krav

De regler som gäller idag fungerar för fem av de tolv organisationer som sökt bidrag för 2009. Resterande organisationer har beviljats särskilt bidrag och som en följd av detta fått ett lägre belopp. Det är bra om så många som möjligt kan söka reguljärt bidrag och mitt förslag är därför att tröskeln ska sänkas något. Inom det reguljära systemet finns incitament för att växa och/eller att hålla medlems-talen uppe. I organisationsbidraget finns både den fasta och den

¹² I kapitel 3.3 föreslår jag att medlemsförening ersätter begreppet lokalavdelning. Medlemsförening används genomgående i förslaget till ny förordning.

rörliga delen, vilket gör att ju fler medlemmar och ju fler lokalavdelningar man har, desto större blir det sammanlagda bidraget. Om en organisation permanent får särskilt bidrag finns risk att organisationen förlorar motivationen att bilda och behålla lokalavdelningar och att färre personer då får möjlighet att organisera sig.

Jag föreslår att kraven på organisationer som organiserar ungdomar med funktionsnedsättning ska sänkas till minst 300 bidragsgrundande medlemmar och verksamhet i minst tre län. Det är en sänkning från dagens nivåer med 100 personer respektive ett län.

Om man räknar med de siffror som organisationerna har uppgett i ansökan inför 2009 års bidrag skulle en organisation till hamna inom det reguljära bidraget med det här förslaget. En organisation skulle hamna mycket nära. Att sänka tröskeln ännu mer och på så sätt få in fler av de kvarvarande organisationerna skulle dock enligt min mening inte leda till bättre incitament att växa.

Sänkningen till 300 medlemmar i åldrarna 7–25 år innebär att tröskeln vad gäller antal medlemmar hamnar på samma nivå som den föreslagna tröskeln för de nationella minoriteternas ungdomsorganisationer. En fördel med detta är att mer likartade regler gör systemet mer lättöverskådligt.

De organisationer som organiserar ungdomar med funktionsnedsättning och som inte når upp till kraven kommer även i fortsättningen att kunna söka särskilt bidrag istället för det vanliga bidraget. Kraven för det särskilda bidraget innebär liksom tidigare att organisationen måste visa att den fyller en funktion som är särskilt viktig för att uppfylla målen för statsbidraget.

Organisationer som organiserar ungdomar med funktionsnedsättning kan även söka ett särskilt bidrag för resurskrävande verksamhet. Detta bidrag har diskuterats i kapitel 3.

4.5 Politiska ungdomsförbund

Bedömning

Det bör inte finnas särskilda regler för de politiska partiernas ungdomsförbund.

4.5.1 De politiska partiernas ungdomsförbund

Alla riksdagspartiernas ungdomsförbund utom Ung Vänster har inför år 2009 sökt och beviljats bidrag. Förutom dessa har även det nya förbundet Ung Pirat beviljats bidrag. Av de politiska ungdomsförbunden var det endast två förbund, Moderata Ungdomsförbundet och Kristdemokratiska Ungdomsförbundet, som levde upp till kraven för strukturbidrag, ett förbund fick utvecklingsbidrag, två förbund fick etableringsbidrag och två förbund, Liberala Ungdomsförbundet och Centerpartiets Ungdomsförbund, beviljades särskilt bidrag.

De politiska partiernas ungdomsförbund skiljer sig från andra ungdomsorganisationer i och med att de har en så tydlig koppling till partipolitiken. Deras huvuduppgifter är att vara en länk mellan partierna och unga medborgare samt att upprätthålla en politisk diskussion där unga aktivt deltar i samhällsdebatten. De politiska ungdomsförbunden är på så sätt mycket viktiga för den fortsatta demokratiska debatten och för att väcka politiskt engagemang bland ungdomar.

De särskilda regler jag ska överväga för de politiska ungdomsförbunden handlar således inte om medlemsantal och geografisk spridning, utan om huruvida bidraget bör fördelas utifrån moderpartiets mandat snarare än ungdomsförbundets medlemmar.

4.5.2 För- och nackdelar med ett mandatbaserat system

Argument för ett mandatbaserat system

Frågan om att systemet med bidrag till politiska ungdomsförbund borde revideras har kommit upp i både riksdagsmotioner och interpellationsdebatter ett antal gånger de senaste åren. Många anser att ett mandatbaserat system borde införas och ett återkommande argument är att det skulle förhindra fusk.

Jag anser inte att argumentet att ett mandatbaserat system skulle minska fuskets är relevant eftersom det antyder att de politiska partiernas ungdomsförbund alltid skulle vara mer benägna att fuska än vad andra ungdomsorganisationer är. Det finns ingen egentlig grund för ett sådant antagande och jag har heller inte tagit med det i min bedömning. Däremot finns andra argument för ett mandatbaserat system som jag kommer att överväga.

De politiska ungdomsförbundens representanter har fört fram att deras verksamhet är starkt kopplad till respektive politiska parti. De politiska ungdomsförbundens verksamhet påverkas av moderpartiets verksamhet. När ett riksdagsparti växer kan det leda till ökad aktivitet och ökad arbetsbörda hos ungdomsförbundet, utan att det nödvändigtvis leder till en ökning av antalet medlemmar i lokalavdelningarna. Om man skulle koppla ungdomsförbundens bidrag till moderpartiets resultat snarare än till antalet egna medlemmar, skulle resurserna vara bättre anpassade efter det partipolitiska uppdraget. Ungdomsförbunden menar vidare att deras uppdrag skiljer sig från andra ungdomsorganisationer. Ett mandatbaserat system skulle öka incitamenten att arbeta med politiska frågor och minska incitamenten till verksamhet som bara är till för att värva medlemmar, såsom discon och andra sociala aktiviteter.¹³

Ett mandatbaserat system skulle ge större förutsebarhet i bidragsfördelningen. I flera motioner har det framhållits att antalet mandat är det samma under fyra år i taget och att ungdomsförbunden därmed skulle få bättre förutsättningar att kunna planera sin verksamhet för hela den perioden.

Slutligen pekar de politiska ungdomsförbunden själva på att de inte alltid arbetar i lokalavdelningar på det sätt som förutsätts i bidraget. Många engagerar sig snarare på distriktsnivå och om de inte samtidigt är aktiva i en lokalavdelning kan deras medlemskap inte räknas. Ett mandatbaserat system skulle vara mer öppet för alternativa arbetssätt.

Argument mot ett mandatbaserat system

Ett argument för att behålla det nuvarande systemet är att stödet till ungdomsorganisationerna är ett stöd till ideella organisationer som organiserar barn och ungdomar i föreningslivet. Tanken är att de ungdomsorganisationer som engagerar många medlemmar bedriver

¹³ Möte med representanter för de politiska ungdomsförbunden, 2008-10-09.

en större verksamhet och därmed ska få ett större stöd. Det är då inte logiskt att fördela bidraget i proportion till hur den vuxna befolkningen röstar i riksdagsval.

LSU menar att de politiska partiernas ungdomsorganisationers uppdrag att engagera unga i politiken är väldigt viktigt och att det finns principiella problem med att fördelningen av bidrag för detta ändamål inte skulle baseras på den egna organisationens utveckling. Kopplingen mellan organisationernas strategi och deras medelstilldelning skulle försvinna och därmed skulle det inte finnas några ekonomiska incitament för att bredda verksamheten.¹⁴ Ett mandatbaserat stöd skulle också riskera att påverka ungdomsförbundens självständighet då de skulle vara beroende av stödet för moderpartiets politik. Med ett medlemsbaserat system främjas istället den egna verksamheten och utvecklingen och det finns större möjligheter till att agera självständigt i debatten.

4.5.3 Ordinarie bidragsregler bör gälla

Jag anser att argumenten mot ett mandatbaserat system väger tyngre än argumenten för ett sådant system. Jag föreslår således inte några särskilda regler för de politiska partiernas ungdomsorganisationer. Framför allt vill jag poängtera att tanken bakom stödet till ungdomsorganisationer är att de organisationer som beviljas bidrag ska vara självständiga och ha en tydlig inriktning mot att engagera ungdomar i lokal verksamhet. Det är ungdomars organisering som ska stödjas – inte de etablerade partierna i riksdagen.

En av mina bedömningar, som tas upp i kapitel 3, är att medlemmar som inte är med i någon lokalavdelning utan är medlemmar direkt på regional nivå ska kunna vara bidragsgrundande. Detta underlättar för sådant engagemang som är vanligt inom de politiska ungdomsförbunden och som inte är bidragsgrundande idag.

Ett mandatbaserat bidragssystem skulle strida mot de villkor för rätten till bidrag som jag föreslår i kapitel 2. Om det ska genomföras bör det därför inte ske inom ramen för statsbidraget till ungdomsorganisationer.

¹⁴ LSU 2008 a, s. 28.

5 Generationsövergripande verksamhet och organisering

Bedömning

Med utgångspunkt från statsbidragets syften finns det skäl att även i fortsättningen avgränsa rätten till bidrag till att gälla de organisationer som har minst 60 procent av medlemmarna i bidragsgrundande ålder och som har verksamhet för barn och unga i fokus.

Enligt direktiven ska jag se över frågan om generationsövergripande verksamhet i statsbidraget till ungdomsorganisationer. Uppdraget har sin bakgrund i den kritik som har förts fram mot att statligt stöd till ungdomsverksamhet i ideella föreningar endast går till föreningar och organisationer där minst 60 procent av medlemmarna är i åldrarna 7–25 år. Enligt kritikerna kan detta motverka möten och umgänge över generationsgränserna och begränsa möjligheterna till generationsövergripande verksamhet.

I bidragsförordningen anges också som ett villkor att en bidragsberättigad organisation ska vara självständig. Självständighetskravet är ett uttryck för regeringens vilja att stödja just sådan barn- och ungdomsverksamhet som organisatoriskt är skild från verksamhet för vuxna. Den kritik som förts fram innebär därför också en kritik av självständighetskravet. Barn- och ungdomsverksamhet som inte är organisatoriskt skild från ett moderförbund motiveras ofta med att den underlättar generationsövergripande verksamhet.

Jag väljer i min genomgång av frågorna att använda begreppet *generationsövergripande verksamhet* för en verksamhet som kännetecknas av att barn, ungdomar och vuxna i princip deltar i samma verksamhet för att utveckla ett gemensamt intresse. En sådan organisation kännetecknas av att den inte bedriver en separat barn- och

ungdomsverksamhet. Generationsövergripande verksamhet förekommer inom amatörkultur, vissa studieförbund, fredsorganisationer, vissa organisationer bildade på etnisk grund, församlingar, hembygdsföreningar och byalag.

En organisation som bedriver en särskild verksamhet för barn och eller ungdomar inom ramen för den vuxna föreningen, kan anses ha en *generationsövergripande organisering*, men har inte i egentlig mening en generationsövergripande verksamhet. Verksamheten bedrivs ofta i form av en särskild sektion, klubb eller avdelning, men barn- och ungdomsverksamheten är inte en fristående organisation med egen styrelse, som har det fulla ansvaret. Denna organisationsform har varit vanlig inom organisationer bildade på etnisk grund, inom handikapprörelsen samt olika religiösa församlingar och samfund.

5.1 Synen på stöd till generationsövergripande verksamhet

5.1.1 Kritiken mot att generationsövergripande verksamheter inte får del av statsbidraget till ungdomsorganisationer

Den tydligaste kritiken mot att statsbidraget till ungdomsorganisationerna inte ges till generationsövergripande verksamhet har under senare år kommit från organisationer inom amatörkulturen och genom ett antal motioner till riksdagen. Jag har granskat dessa motioner från 2000 fram till 2008. Så gott som samtliga motioner som kritiserar att generationsövergripande verksamhet inte får del av statsbidraget hänvisar till problem som upplevs av kulturorganisationer som arbetar generationsöverskridande. Motionsställarna påtalar framför allt att ungdomar i rena ungdomsorganisationer och ungdomar i kulturorganisationer med blandade generationer behandlas bidragsmässigt olika. Detta upplevs som orättvist och motionärerna förordar att reglerna för bidrag till barn och ungdomar även ska gälla kulturorganisationer eller att ett särskilt regelsystem för föreningar som bedriver en generationsövergripande verksamhet ska införas. Det förs också fram tankegångar att de kulturorganisationer som nu får stöd från Ungdomsstyrelsen som ungdomsorganisationer bör föras över till Kulturrådet.

I motionerna påtalas också att barn, ungdomar och vuxna har mycket att lära av varandra, att en åldersintegrerad verksamhet

motverkar fördomar generationerna emellan och att vuxna har en särskild uppgift att ta ansvar för barn och ungdomar. Dessa tankegångar exemplifieras genomgående med kulturorganisationernas åldersintegrerade verksamhet och i ett par fall med trossamfund och kristna församlingar.

5.1.2 Skäl för att stödet avgränsas till organisationer som i huvudsak organiserar barn- och ungdomar

Verksamheter där unga och vuxna samverkar kring gemensamma intressen kan spela en viktig roll för barns och ungdomars utveckling men också för vuxnas syn på unga som en resurs. Dagens krav är ett uttryck för att staten vill stödja barn- och ungdomsverksamhet som organisatoriskt är skild från verksamhet för vuxna. Orsaken ligger i de syften som staten har med stödet.

För det första är inte stödet – och har inte på väldigt länge varit – ett ovillkorligt stöd till all fritidsverksamhet som barn och ungdomar deltar i. Syftet har tydligt varit att stödja barn- och ungdomsorganisationer och genom bidraget ska barn och ungdomar tillförsäkras en arena där de har inflytande – särskilt över sin fritid. Organisationen måste därför ha fritidsverksamhet och föreningsengagemang för barn och ungdomar i fokus. Även om statligt stöd till andra typer av organisationer där ungdomar också deltar kan vara angeläget bör inte ett sådant bidrag motiveras av att ungdomar deltar i verksamheten. Ett statligt bidrag till sådan verksamhet måste motiveras av att organisationen bedriver en verksamhet som i sig anser som värdefull för samhället, till exempel organisationer inom amatörculturen. Deras situation åberopas i stor utsträckning i motionerna om stöd till generationsövergripande verksamhet.

För det andra skulle det nästan vara omöjligt att utan stora kostnader kontrollera att stödet bara kommer de unga till del när den verksamhet som bedrivs är generationsövergripande. Det finns därför ett behov av att avgränsa rätten till bidrag till de organisationer som har fokus på verksamhet för barn och unga.

För det tredje är stödet att betrakta som ett organisationsbidrag. Det är därför viktigt att definiera den krets organisationer som har rätt till statsbidraget till ungdomsorganisationer.

Det finns i dag ett antal organisationer som får statsbidrag för ungdomsorganisationer trots att de inte uttryckligen definierar sig som en ungdomsorganisation. Gemensamt för dem är att de har

minst 60 procent medlemmar i åldrarna 7–25 år och att deras stadgar och verksamhet ger alla medlemmar lika demokratiska rättigheter. Som exempel kan nämnas Sveriges Roll- och Konfliktspelsförbund (Sverok) som är ett av de tydligaste exemplen på ungdomars egen organisering, men som inte vill definiera sig som ungdomsorganisation – utan just spelorganisation. Ett annat intressant exempel är Amatörteatrarnas Riksförbund (ATR), som nyligen har kvalificerat sig genom att ha mer än 60 procent medlemmar i åldrarna 7–25 år. I ATR:s fall är det naturligtvis mer tveksamt om de är en organisation med fokus på verksamheter för barn och unga. Men om organisationen har en verksamhet som i huvudsak attraherar barn och ungdomar och den uppfyller de demokratikrav som förordningen ställer finns inga skäl att argumentera mot att organisationen ska kunna få bidrag.

Slutsatsen blir att med ungdomsorganisation menas en organisation som i huvudsak organiserar ungdomar. Utifrån statsbidragets syften finns det skäl att avgränsa rätten till bidrag till de organisationer som har minst 60 procent av medlemmarna i bidragsgrundande ålder och som har verksamhet för barn och ungdomar i fokus. Dessa villkor gör det möjligt att säkerställa att barn och ungdomar har makt och inflytande i organisationen och att stödet kommer barn och ungdomar till del.

5.2 Synen på generationsövergripande organisering

5.2.1 Kritiken mot att generationsövergripande organisationer inte får del av statsbidraget till ungdomsorganisationer

En betydande del av kritiken mot att generationsövergripande organisationer inte får statsbidrag (dvs. kritik mot kravet på självständiga ungdomsorganisationer) har tidigare kommit från de religiösa ungdomsorganisationerna. Detta framgår till exempel tydligt i remissvaren till Ungdomsstyrelsens rapport *Förslag till förändrade bidragsregler – Ungdomsstyrelsen översyn av de formella bidragsreglerna för statsbidrag till ungdomsorganisationerna* (mars 1999). I remissammanställningen är flertalet av de religiösa ungdomsorganisationerna negativa till självständighetskravet och flera föreslår att regeringen ska utreda ett system med ett särskilt statsbidrag för generationsövergripande organisationer.¹ Argumenten mot själv-

¹ Kulturdepartementet 2000, s. 10–11 och 25.

ständighetskravet handlar dels om att kriterierna för självständighet inte ska utgöras av formkrav på egen juridisk person utan ta sikte på verksamheternas demokratiska uppbyggnad och funktion, dels om att lyfta fram värdet av ett generationsövergripande arbetssätt.

I de ovan nämnda motionerna till riksdagen påtalas också värdet av samverkan över generationsgränserna och en åldersintegrerad verksamhet samt att vuxna har en särskild uppgift att ta ansvar för barn och ungdomar. Detta kan också ses som argument för en generationsövergripande organisering.

5.2.2 Bakgrund

Den generationsövergripande organiseringen är historiskt sett kanske den vanligaste. När det första föreningsstödet för ungdomsorganisationer infördes 1954 var avsikten att få in så många föreningslösa ungdomar som möjligt i föreningslivet. Redan 1962 års ungdomsutredning förespråkade dock att ungdomar skulle ha ett reellt inflytande över de organisationer som fick bidraget. Samtidigt ville inte utredningen ”vidga klyftan mellan äldre och yngre” och föreslog därför att vuxenstyrda organisationer som bedrev verksamhet för barn och ungdomar skulle fortsätta att få stöd. Fr.o.m. 1972 skulle 50 procent av medlemmarna vara i åldrarna 7–25 år, men vem som skulle styra verksamheten reglerades inte. Trettio år efter 1962 års ungdomsutredning lyfte en ny ungdomsminister – Inger Davidson – vikten av ungdomars demokratiska fostran genom att hänvisa till att *ungdomarnas egna föreningar också är en värdefull resurs*.² I den ungdomspolitiska propositionen *Ungdomspolitik* underströks vikten av ungas inflytande och att stödet skulle ges till självständiga organisationer (se genomgång avsnitt 2.3 ovan). Trots de tydliga skrivningarna om ungas egen organisering infördes dispensmöjligheter om det fanns ”ett tydligt pedagogiskt eller ideologiskt skäl för den valda organisationsformen och att den gynnar barnen och ungdomarna inom organisationen”.³ Vid den senaste revideringen av bidraget som behandlades i budgetpropositionen för 2002 beskrivs bidraget åter som ett stöd till ungas egen organisering. Samtidigt fanns det fortfarande stöd i Kulturutskottet för att de organisationer som dittills fått dispens från självständighetskravet också i fortsättningen skulle kunna söka

² Prop. 1991/92:100, Bilaga 14, s. 16 .

³ Prop. 1993/94:135, s. 46.

dispens. Historiken visar att staten länge velat stödja ungdomars självständighet men samtidigt varit tveksam till att entydigt förespråka ungas självständighet i föreningslivet.

Min bedömning är att dessa ibland motstridiga förhållningssätt påverkas av att ungdomsorganisationerna är organisationer för *både* barn och ungdomar och att de många gånger ingår i ett starkt ideologiskt samband med sin moderorganisation. Slutligen handlar frågan om ungas självständighet och vuxnas ansvar ofta i realiteten om makten i organisationen. I en rapport från 2003, *Villkorad självständighet*⁴, redovisar Ungdomsstyrelsen en utvärdering av hur organisationerna påverkats av självständighetskraven i 1994 års ungdomspolitiska proposition. Utvärderingen har gett mig viss vägledning i en del av mina resonemang i de följande avsnitten.

Barn och ungdom

En stor del av de organisationer som beviljas bidrag organiserar i huvudsak barn och ungdomar mellan 7 och 15 år. Trettio (av 91) organisationer som fick bidrag 2008 har flest medlemmar i åldrarna 7–15 år. Dessa organisationer hade sammanlagt drygt 50 procent av det totala antalet bidragsgrundande medlemmar och minst tolv hade fler medlemmar som fyllt 26 år än medlemmar i åldersgruppen 16–25. Många av dessa organisationer är organisationer där barn, ungdomar och vuxna verkar tillsammans, men de är i stor utsträckning vuxenstyrda.

Barn utgör således en stor andel av samtliga bidragsgrundande medlemmar. För de vuxenstyrda organisationer som bedriver en renodlad barnverksamhet kan kravet på självständighet från en moderorganisation rätt lätt ifrågasättas. Särskilt på lokal nivå kan de vara beroende av medlemmar i moderorganisationen som ledare för barnverksamheten. Inga sådana renodlade barnorganisationer finns i dag i bidragssystemet. Samtliga de organisationer, med en majoritet medlemmar i åldrarna 7–15 år, som i dag får bidrag har tvärtom ett så stort antal medlemmar i åldrarna 16–25 år att det är motiverat att kalla dem barn- *och* ungdomsorganisationer.

⁴ Ungdomsstyrelsen 2003.

Stark ideologisk grund

För många av de traditionella folkrörelserna har barn- och ungdomsverksamheten varit ett sätt att fostra nästa generation till samma ideologi och att bygga upp en rekryteringsbas till moderförbundet. Hit hör de religiösa samfundet, nykterhetsrörelsen, Röda Korset, de politiska partierna m.fl. idéburna organisationer. Ett självständigt ungdomsförbund kan då uppfattas som positivt och som det bästa sättet att rekrytera barn och ungdomar till vuxenorganisationen. Men den ideologiska samhörigheten kan också spela en så stark och överordnad roll att självständighetskravet i sig kan upplevas som ett hinder för både vuxna och ungdomar inom rörelsen.

Makten över de unga och deras bidrag

Historiskt sett har varje utveckling där en grupp strävar efter ökad självständighet och inflytande över sin situation inneburit att någon annan förlorat en del av sin makt. Så har det varit också när ungdomsorganisationerna fick statligt stöd för att aktivt göra sig oberoende från sina moderförbund. En nationell organisation som t.ex. företräder ett visst intresse gentemot samhället anser sig i allmänhet företräda alla inom gruppen oavsett ålder – även om det finns ett ungdomsförbund. När ungdomsförbundet hävdar sitt tolkningsföreträde, när det gäller ungdomar, gentemot myndigheter och beslutsfattare innebär detta i viss mån en minskad makt och mindre inflytande för moderorganisationen. Det har också hänt att nya ungdomsförbund blivit aktivt motarbetade av sitt moderförbund, men motståndet har i allmänhet gått över med tiden.⁵

5.2.3 Skäl för stöd till självständiga barn- och ungdomsorganisationer

Självständighetskravet är ett uttryck för viljan att stödja just sådan barn- och ungdomsverksamhet som organisatoriskt är skild från verksamhet för vuxna. Jag har försökt analysera olika motiv till kritiken mot detta.

⁵ Ungdomsstyrelsen 2003, s. 31.

När det gäller organisationer med vuxenstyrd barn- och ungdomsverksamhet ger regelverket goda villkor till bidrag under förutsättning att organisationen aktivt arbetar för makt och inflytande för barn och unga i organisationen. En vuxenstyrd verksamhet för barn och ungdomar bör kunna bedrivas med 40 procent av medlemmarna över 25 år. En lägre andel i åldrarna 7–25 år skulle riskera att ge barn och ungdomar mindre röst och inflytande i organisationen. Jag föreslår i kapitel 2 ett sätt att beräkna andelen medlemmar i åldrarna 7–25 år som är mer positiv för de organisationer som bedriver verksamhet också för barn under 7 år.

Det motstånd som funnits mot att ungdomar själva ska ha makten över sina organisationer bekräftar enligt min bedömning behovet av ett bidrag som ger ett starkt stöd till ungdomar att organisera sig i självständiga organisationer.

Den starkaste kritiken av att generationsövergripande organisering av ungdomsverksamhet inte alltid kan få bidrag kommer från idéburna organisationer där den gemensamma ideologin, tron eller värdegrunden spelar en stor roll. Självständighetskravet är viktigt för alla organisationers barn- och ungdomsverksamhet. Genom egna stadgar, egen ekonomi och egna beslutande organ får ungdomarna större möjlighet att utifrån egna erfarenheter vidareutveckla den gemensamma ideologin. Det är detta som utifrån statsbidragets syften motiverar ett stöd till barn- och ungdomsverksamheten. Stödet är neutralt till den ideologi och värdegrund vars bevarande och spridande är moderorganisationens huvudsakliga ändamål. Stödet avser således inte moderorganisationens ideologiöverföring utan de syften som anges med bidraget, dvs. att stödja ungdomars inflytande och demokratiska utveckling och möjligheter till fritid på egna villkor.

Det är också min bedömning att syftet med att stödja barn- och ungdomsverksamhet som organisatoriskt är skild från verksamhet för vuxna är ett uttryck för viljan att på ett tydligt sätt avgränsa organisationsstödet till just barn- och ungdomsorganisationer.

6 Ungdomsstyrelsens kontroll av statsbidraget

Enligt direktiven ska jag 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. Jag ska vidare lämna förslag till hur bidragsreglerna kan utformas för att formalisera ansökningsförfarandet och Ungdomsstyrelsens granskning av organisationernas bidragsansökningar och på så sätt tillgodose rimliga krav på likvärdighet och förutsebarhet i bidragsgivningen. Jag ska även analysera om Ungdomsstyrelsens reformarbete är tillräckligt i förhållande till den kritik av handläggningsrutiner som framförts av Riksrevisionen och, om det fortfarande finns brister i handläggningsrutinen, föreslå vilka åtgärder som ska vidtas för att avhjälpa dessa brister, granska hur myndigheten analyserar vilka risker för fel i handläggning och beslut som finns och vilka kontroller myndigheten faktiskt genomför och i vilken omfattning.

I detta kapitel kommer jag i avsnitt 6.1 att bedöma om Ungdomsstyrelsens kontroll medför att de uppgifter som är avgörande för utbetalning av bidraget kontrolleras på ett godtagbart sätt.

De nuvarande rutinerna för kontroll bygger på en lång erfarenhet, men är också påverkade av ett reformarbete som myndigheten har genomfört för att beakta den kritik som Riksrevisionen framförde i sin rapport 2005. I avsnitt 6.2 kommer jag att redogöra för reformarbetet och bedöma om det kan anses tillräckligt i förhållande till den kritik Riksrevisionen framförde. Slutligen kommer jag i avsnitt 6.3 att diskutera i vilken utsträckning ytterligare förändringar i bidragsreglerna kan bidra till ökad tillförlitlighet i bidragsgivningen.

6.1 Bidraget till ungdomsorganisationer kontrolleras på ett godtagbart sätt.

Bedömning

De rutiner för kontroll av bidragsansökningarnas uppgifter som Ungdomsstyrelsen i dag arbetar efter innebär att bidraget till ungdomsorganisationer kan kontrolleras på godtagbart sätt.

6.1.1 Ungdomsstyrelsens rutiner för kontroll av ansökningar om statsbidrag

Ungdomsstyrelsens verktyg för handläggning av bidragsansökningar är handläggningsrutinerna och granskningsmallen. Handläggningsrutinerna är beslutade av generaldirektören och såväl mallen som rutinerna uppdateras inför varje beslutsomgång.

Handläggningsrutinerna beskriver vilka handlingar som ska begäras in, vilka uppgifter som ska kontrolleras, hur de ska kontrolleras och hur kontakter med de sökande organisationerna ska dokumenteras. Granskningsmallens syfte är att underlätta användandet av rutinerna. Till detta kommer checklistan för revisorerna och Ungdomsstyrelsens allmänna råd om statsbidrag till ungdomsorganisationer¹ där det står vilka uppgifter revisorerna ska lämna för att myndigheten ska kunna godta informationen i revisorsrapporten. Handläggarna kontrollerar via revisorsnämnden att de revisorer som organisationerna anlitar är godkända eller auktoriserade.

För att en organisation ska beviljas bidrag är det centralt att organisationen uppfyller kraven på antalet bidragsgrundande medlemmar, att medlemmar i åldrarna 7–25 år utgör 60 procent av de godkända medlemmarna samt att organisationen har lokal verksamhet i ett visst antal län. Även antalet bidragsgrundande lokalavdelningar är väsentligt eftersom det är en av de fördelningsnycklar som avgör bidragets storlek. Kontrollen av antal och andel medlemmar i åldrarna 7–25 år samt antal aktiva lokalavdelningar granskas av revisor.

Revisorerna ska med hjälp av stickprov kunna bestyrka det antal bidragsgrundande medlemmar, totala antalet medlemmar och antal lokalavdelningar som organisationen har uppgett. Revisorerna

¹ SKOLFS 2006:13.

granskar inte i hur många län en organisation är aktiv. Där går kontrollen till så att handläggarna jämför det antal län som organisationen själv har uppgett med var lokalavdelningarna har sina säten.

I de fall revisorerna i sina stickprov finner att det saknas underlag för det antal medlemmar eller lokalavdelningar som organisationen har uppgett kan Ungdomsstyrelsen antingen avslå ansökan eller skriva ner antalet bidragsgrundande medlemmar eller lokalavdelningar. Om den sammanlagda avvikelsen är 25 procent eller högre leder detta till avslag. En lägre avvikelse leder till en nedskrivning.

Ungdomsstyrelsen har även själv möjlighet att utföra fördjupad kontroll av de bidragssökande organisationerna. Den fördjupade kontrollen ska omfatta minst fem ansökningar varje år. Dessa väljs dels ut slumpmässigt, dels är det organisationer som har stora avvikelser jämfört med föregående år eller organisationer som ligger mycket nära en bidragsgräns som väljs ut. Kontrollen genomförs genom stickprov på ett antal av organisationens lokalavdelningar. Det som kontrolleras är stadgar, verksamhetsredovisningar och årsmötesprotokoll. Avvikelser noteras och kan få konsekvenser för bidragsfördelningen. Ungdomsstyrelsen genomför motsvarande stickprovskontroller dels när en ny organisation för första gången söker bidrag (se även avsnitt 2.2.1), dels kan det bli aktuellt om en organisation anklagas för oegentligheter.

Enligt Ungdomsstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till ungdomsorganisationer² kan en lokalavdelning inte vara bidragsgrundande om den tar emot aktivitetsbidrag från Riksidrottsförbundet. Detta kontrolleras mot Riksidrottsförbundets hemsida och med deras handläggare. En lokalförening får även bara vara bidragsgrundande för *en* organisation inom systemet för statsbidrag till ungdomsorganisationer. Detta kontrolleras mot andra ansökningar.

Organisationerna lämnar även andra uppgifter till Ungdomsstyrelsen. Det gäller exempelvis könsfördelning bland såväl alla medlemmar som i styrelsen, antalet ombud på årsmötet samt stadgar och andra dokument som visar om organisationen uppfyller de formella kraven. De uppgifter som hämtas från organisationens medlemsregister och som handläggaren därför inte verifierar ska bestyrkas av revisor. Vilka uppgifter revisorerna ska bestyrka framgår av de allmänna råden och checklistan för revisorer.

² SKOLFS 2006:11.

Ungdomsstyrelsen arbetar med aktiv handläggning, vilket innebär många kontakter med organisationerna. Det är inte ovanligt att man träffar organisationerna för ett möte där man reder ut eventuella oklarheter.

6.1.2 Revisorernas kontroll av antal medlemmar och lokalavdelningar

Revisorerna ska på uppdrag av organisationen till Ungdomsstyrelsen bestyrka medlemsuppgifterna och uppgifterna om antalet aktiva lokalavdelningar i ansökan om statsbidrag. I bestyrkandeuppdraget ingår att ta ställning till organisationens interna kontrollsystem. Det är avgörande för revisorernas uppdrag att det finns ett tydligt normsystem gällande de uppgifter som revisorn ska bestyrka. Normsystemet består av de krav som Ungdomsstyrelsen i sina föreskrifter och allmänna råd ställer på medlemsredovisningens innehåll och dokumentation (verifikat) samt på redovisningen av antalet aktiva lokalavdelningar. För att normsystemet ska vara tydligt är det viktigt att begreppen är väl definierade.

Hur systemet med revisorskontrollerna är uppbyggt³

Revisorernas uppdrag är ett *bestyrkandeuppdrag*. Ungdomsstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till ungdomsorganisationer⁴ och Ungdomsstyrelsens allmänna råd om statsbidrag till ungdomsorganisationer⁵ innehåller en närmare beskrivning av vad bestyrkandeuppdraget ska innehålla. Ungdomsstyrelsen har dessutom upprättat en checklista över vad som ska finnas med i en fullständig revisorsrapport. Denna checklista finns i myndighetens broschyr med vägledande information om statsbidraget och på myndighetens webbsida.

Ansvaret för att upprätta redovisningen och kontrollen av att den är korrekt åvilar den sökande ungdomsorganisationen. Den lokala föreningen ska gå i god för uppgifterna och den nationella organisationen ska kontrollera detta. Revisorn granskar den nationella organisationens redovisning av medlemmar och lokalföre-

³ Jag bygger slutsatserna i detta avsnitt på diskussioner med Revisorsnämnden och jurister och revisorer på revisionsbyrån Öhrlings PricewaterhouseCoopers.

⁴ SKOLFS 2006:11.

⁵ SKOLFS 2006:13.

ningar. Beroende på kvaliteten på det interna kontrollsystemet bedömer revisorn hur granskningen ska utföras. Utifrån sin granskning som i stor utsträckning sker genom stickprov avgör revisorn om hon/han kan bestyrka uppgifterna.

Att revisorn *bestyrker* uppgifterna innebär att uttala sig med antingen ”*hög men inte absolut säkerhet*” (s.k. positivt bestyrkande) eller med ”*rimlig/begränsad grad av säkerhet*” (s.k. negativt bestyrkande). Om det finns stora brister i den interna kontrollen är risken stor att revisorn inte kan bestyrka uppgifterna. Då har revisorn antingen att avstyrka eller att rapportera att hon/han inte kan uttala sig. Revisorsrapporten kan då sägas utgöra en avvikelserrapportering. Revisorn kan rapportera avvikelser i procent och eller göra andra kommentarer om tillförlitligheten. Ungdomsstyrelsens mall för revisorsrapporten innehåller i dag krav på avvikelserrapportering även om revisorn anser sig kunna lämna ett positivt bestyrkande av de uppgifter som organisationen lämnat. Detta orsakar otydlighet i normsystemet och i rollfördelningen mellan organisationen, revisorn och Ungdomsstyrelsen.

Metoden så som den tillämpas i dag kan sammanfattas på följande sätt:

- Ungdomsstyrelsen ger i föreskrifterna och de allmänna råden grundläggande principer för hur organisationen ska redovisa och vad revisorn ska bestyrka.
- Organisationens upprättar en redovisning, kontrollerar den och går i god för den.
- Revisorn får i uppdrag av organisationerna att i enlighet med Ungdomsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd granska redovisningen och det interna kontrollsystemet i enlighet med tillämpliga granskningsmetoder.
- Revisorn uttalar sig enligt gängse regler om tillförlitligheten genom att i sin revisorsrapport bestyrka uppgifterna eller avstyrka dem. Ungdomsstyrelsens mall för revisorsrapport kräver i dag bl.a. uppgift om antal stickprov och en avvikelserrapport även om revisorn bestyrkt uppgifterna. Mottagare av revisorsrapporten är den sökande organisationen, men rapporten är avsedd för Ungdomsstyrelsens användning.

- Ungdomsstyrelsen analyserar revisorsrapporten och ställer kompletterande frågor till organisationen och eventuellt till revisorn.

I 2 § 7 revisorslagen⁶ definieras begreppet *revisionsverksamhet*. Med revisionsverksamhet förstås verksamhet som består av sådan granskning av förvaltning eller ekonomisk information som följer av författning, bolagsordning, stadgar eller avtal och som utmynnar i en rapport eller någon annan handling som är avsedd att utgöra bedömningsunderlag även för någon annan än uppdragsgivaren. Revisionsverksamhet omfattar alltså inte enbart granskning av ekonomisk information utan kan också omfatta granskning av t.ex. miljöredovisning och system för intern kontroll. När revisorn utför det bestyrkandeuppdrag som Ungdomsstyrelsen kräver för att organisationen ska kunna beviljas bidrag utövar hon/han revisionsverksamhet.

Enligt 20 § revisorslagen ska en revisor i revisionsverksamheten utföra sina uppdrag med opartiskhet och självständighet samt vara objektiv i sina ställningstaganden. Revisorn har således, vid utförande av det bestyrkandeuppdrag som Ungdomsstyrelsen kräver, en *lagstadgad* skyldighet att slå vakt om sin opartiskhet och självständighet.

6.1.3 Ungdomsstyrelsens handläggning

Granskning av hur handläggningen går till

Syftet med utredningens granskning av Ungdomsstyrelsens handläggning var att få en bild av hur myndigheten följer de rutiner som har beslutats. Granskningen bestod av två delar, en stickprovsundersökning och en uppföljning av den interna promemoria som låg till grund för besluten i årets ansökningsomgång.

Inför stickprovsundersökningen valdes tio ansökningar ut (av 93 beviljade bidrag), varav fyra som beviljats strukturbidrag och två från varje annan bidragskategori. Inom respektive grupp valdes ärendena ut slumpvis. För varje ansökan följdes ärendet från ansökan till beslut med hjälp av den granskningsmall som myndigheten själv använder. Inkomna dokument, revisorsuppgifter och kontakter med organisationerna kontrollerades för att se om alla upp-

⁶ SFS 2001:883.

gifter var i sin ordning och om alla nödvändiga kompletteringar hade begärts in.

Uppföljningen av promemorian gick till så att besluten granskades och i de fall det förekom oklarheter ställdes förtydligande frågor till Ungdomsstyrelsen. Frågorna rörde tio beslut.

Resultatet av den genomförda granskningen

Ungdomsstyrelsen handläggningsrutiner följs

De genomförda stickproven av Ungdomsstyrelsens bidragshandläggning visar att handläggningen av statsbidraget fungerar bra. De beslutade handläggningsrutinerna följs. Det går lätt att följa ett ärende och hur de uppgifter som är bidragsgrundande styrks med revisorsrapport och andra dokument. När det förekommer vaga eller inte tillräckligt styrkta uppgifter begärs komplettering alltid in och handläggningen är mycket noggrann. Stickproven visade dock på vissa problem som myndigheten behöver fortsätta att arbeta med eller som bör leda till förändringar i regelsystemet. De problem som stickproven visade kommenterar jag nedan.

Externa problem

Ett problem som försvårar handläggningsprocessen är att revisorsrapporterna inte alltid följer den mall Ungdomsstyrelsen kräver. Endast i undantagsfall är revisionen redovisad på ett sådant sätt att myndigheten inte anser sig behöva begära in kompletteringar. Problemet verkar inte ligga i slarvigt utförda revisioner, utan snarare i själva *rapporteringen* av revisorns tillvägagångssätt. När Ungdomsstyrelsen begär in kompletteringar har revisorerna inga problem med att redovisa de uppgifter Ungdomsstyrelsen begär, men processen är onödigt tidskrävande. Som beskrivits ovan finns ett trepartsförhållande mellan organisationen, revisorn och Ungdomsstyrelsen. Det observerade problemen pekar på att det finns en brist i kommunikationen mellan organisationerna och revisorerna. Dessutom tycks det finnas ett problem med Ungdomsstyrelsens utformning av rapportmallen då revisorerna i så många fall inte anser sig kunna eller behöva avge sin rapport enligt checklistan.

Det förekommer i nästan samtliga ärenden att större eller mindre kompletteringar måste begäras in från de sökande organi-

sationerna. I flera fall har handläggare haft möten med representanter för organisationerna för att diskutera och få klarhet i delar av organisationens verksamhet. Även detta tar tid, men är en del av den aktiva handläggning som gjort att myndigheten känner de bidragssökande organisationerna mycket bra. Behovet av kompletteringar i så gott som samtliga ärenden påverkar den tidspress som handläggarna arbetar under. Tidspressen var en av de faktorer som Riksrevisionen kritiserade och som jag även kommenterar i avsnitt 6.2.4.

Interna problem

Ungdomsstyrelsens handlägningsrutiner är detaljerade och noggranna men det finns naturligtvis ett behov av handläggarnas bedömningar i enskilda situationer. Olika handläggare har ibland gjort olika bedömningar vid tillämpningen av riktlinjerna, till exempel när det gäller vilket underlag som behöver krävas in eller vilka underskrifter som bör finnas. Detta understryker vikten av tydliga motiveringar till bedömningar och beslut under handläggningens gång. De dokumenterade motiveringarna till besluten är ibland bristfälliga, vilket försvårar utvecklingen av en enhetlig praxis och i förlängningen kan påverka förutsebarheten i systemet. När det gällde de underlag som enligt förordningen (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer behöver krävas in fanns ingen skillnad i bedömningen handläggarna emellan.

Ett omfattande arbete läggs årligen ner på att kontrollera måluppfyllelsen. I sina beslutsmeddelanden kan Ungdomsstyrelsen påpeka för organisationen att det finns tveksamheter om organisationens verksamhet i vissa avseenden bidrar till att uppfylla målen. Det innebär att inför nästa ansökningsomgång ska organisationen redovisa hur de under året har arbetat mot en bättre måluppfyllelse. Det finns dock inga klara regler om vad som händer om organisationen inte följer ett sådant påpekande i beslutsmeddelandet, eftersom Ungdomsstyrelsen inte har någon regel i förordningen att hänvisa till för att avslå rätten till bidrag på denna grund.

6.1.4 Slutsatser om kontrollen av ansökningarna

Ungdomsstyrelsens handlägningsrutiner, som jag redogjort för i avsnitt 6.1.1, är omfattande och detaljerade. Genom att de beslutas årligen dokumenterar de organisationens successiva lärande och blir ett levande dokument för handläggarna. Stickprovsgranskningen av vilka kontroller Ungdomsstyrelsen gör visar också på ett omfattande kontrollarbete. Som framkommer i 6.1.2 är även revisorskontrollen uppbyggd på ett sätt som gör det möjligt för Ungdomsstyrelsen att följa hur kontrollen gått till och att de uppgifter som uppgetts är korrekta. Revisorernas kontroller är avgörande för det kontrollsystem som används.

De problem jag tar upp under avsnitt 6.1.3 om granskningen är inte av den arten att jag anser att bidragen utbetalas på osäkra grunder.

När det gäller revisorernas granskning har Ungdomsstyrelsen genomfört flera förändringar i föreskrifterna och de allmänna råden under 2005 och 2006 och dessutom utarbetat en detaljerad checklista för revisorsrapportens innehåll. Regelverket är i dag tydligare och min bedömning är att kontrollerna medför att bidraget kan kontrolleras på ett godtagbart sätt. Jag bygger mina bedömningar på att Ungdomsstyrelsen tydliggjort att revisorernas uppdrag handlar om ett bestyrkande och att jag anser det klarlagt att revisorernas skyldighet att utföra uppdraget med opartiskhet och självständighet, följer av lag. De problem med revisorsystemet som presenterades är således inte så stora att det finns grund för att säga att systemet inte fungerar eller att bidrag utbetalas på osäkra grunder. Däremot är systemet tidsödande för både Ungdomsstyrelsen och de sökande organisationerna.

Det finns därför fortfarande behov av att vidareutveckla systemet. Det så kallade normsystemet som ska ligga till grund för revisorernas positiva bestyrkande behöver förtydligas ytterligare. Ett sådant utvecklingsarbete skulle kunna leda till ännu säkrare underlag från revisorerna, men framför allt skulle det kunna leda till besparingar i både tid och kostnader och därigenom till väsentliga effektivitetsvinster.

Vad gäller de interna problemen är min bedömning att det även i detta fall handlar om sådana otydligheter som snarare försvårar handläggningen än leder till att utbetalningarna sker på osäkra grunder. Jag har i kapitel 2 diskuterat målstyrningen och lämnar där förslag som enligt min bedömning i princip kommer att leda till att

måluppfyllelsen blir lättare att bedöma. Övriga förslag och bedömningar om hur handläggningen kan förändras för en ökad tillförlitlighet tas upp i avsnitt 6.3. Där kommer jag även att väga in slutsatserna om Ungdomsstyrelsens åtgärder utifrån Riksrevisionens kritik, vilka jag presenterar i nästa avsnitt.

6.2 Ungdomsstyrelsens reformarbete med anledning av Riksrevisionens granskning

Bedömning

Ungdomsstyrelsens reformarbete har varit omfattande. Myndigheten har i huvudsak åtgärdat de brister Riksrevisionen påpekade 2005 och ett utvecklingsarbete pågår.

Riksrevisionens kritik 2005 av Ungdomsstyrelsens handläggningsrutiner handlade främst om att de befintliga handläggningsrutinerna inte var beslutade, föreskrifterna behövde förtydligas, använd praxis dokumenteras samt att det är osäkert vilken styrande effekt de allmänna råden har på de auktoriserade eller godkända revisorernas kontroller av de uppgifter som utgör grunden för statsbidraget. Riksrevisionen gjorde även bedömningen att Ungdomsstyrelsens kontroller sker under stark tidspress genom att beslutet om bidrag bör fattas före bidragsårets ingång samtidigt som ett aktuellt beslutsunderlag måste föreligga. Vidare hade inte Riksrevisionen funnit att systematisk analys av risker och fel i handläggningen utgjort grund för hur myndigheten valt att utforma arbetsfördelning och arbetsrutiner.⁷ Enligt direktiven ska jag också granska hur myndigheten analyserar vilka risker för fel i handläggning och beslut som finns.

⁷ Riksrevisionen 2005, Kapitel 5.

6.2.1 Rutiner för handläggning

Riksrevisionens kritik

Riksrevisionen konstaterade att detaljerade rutiner för handläggning fanns, men att dessa inte var beslutade.

Ungdomsstyrelsens åtgärder

Ett formellt beslut om handläggningsrutinerna togs i februari 2006 och uppdateras numera inför varje års ansökningsomgång med ett beslut av Generaldirektören. En omfattande genomgång och analys av handläggningsrutinerna för samtliga de statsbidrag som myndigheten numera har ansvar för genomförs under 2008 och 2009. Analyserna kommer att ligga till grund för ett fortsatt utvecklingsarbete.

6.2.2 Tydligare föreskrifter och dokumentation av praxis

Riksrevisionens kritik

Riksrevisionen kritiserade att förordningen i flera avseenden var otydlig och tillämpad praxis inte var beslutad och tydligt tillgänglig för de sökande organisationerna. Riksrevisionen riktade kritik mot förordningen för att den inte innehåller bestämmelser om att hänsyn ska tas till om en sökande organisation får annat statligt bidrag för sin verksamhet.⁸

Ungdomsstyrelsens åtgärder

Redan i december 2005 hade myndigheten uppdaterat och skrivit om sina föreskrifter. Förändringarna innebar framför allt förtydligande av hur organisationerna ska redovisa medlemmar och lokalavdelningar.

Dessa förändringar av föreskrifterna var viktiga förutsättningar för att revisorerna skulle kunna göra en kvalificerad granskning av organisationernas redovisningar. Bl.a. sägs tydligt att revisorerna ska bestyrka uppgifterna.

⁸ Riksrevisionen 2005, s. 39.

I maj 2006 fattade Ungdomsstyrelsen formella beslut i 18 ärenden om vägledande praxis. Dessa beslut presenterades därefter på myndighetens hemsida under rubriken *Frågor och svar om statsbidraget*. I oktober 2008 kompletterades med ytterligare två praxisbeslut. Var och en av besluten om praxis får ett unikt diarienummer, varför de inte är så lätta att finna i myndighetens diarium. Däremot finns de lätt tillgängliga för all personal eftersom de sparas i en särskild mapp på myndighetens gemensamma databas. Vid en förfrågan kan registrator snabbt få fram informationen. Samtliga praxisbeslut finns dessutom på myndighetens hemsida.

Ungdomsstyrelsen har presenterat regelverket i en broschyr med vägledande information som gavs ut våren 2007 och kompletterades 2008.⁹ Ungdomsstyrelsen kompletterade också 2005 föreskrifterna med en bestämmelse om att den lokalavdelning som tar emot lokalt aktivitetsbidrag från Riksidrottsförbundet inte kan vara bidragsgrundande lokalavdelning vid beräkningen av statsbidraget till ungdomsorganisationer.

6.2.3 Revisorernas bestyrkande av medlemsuppgifter

Riksrevisionens kritik

Enligt Riksrevisionen var det otillfredsställande att myndigheten inte själv kontrollerade medlemsantal och antal aktiva lokalavdelningar utan förlitade sig på intyg från revisorerna. De allmänna rådets status ansågs osäkra varför det enligt Riksrevisionen var oklart vad revisorerna intygade samt vilken status intygen hade.

Ungdomsstyrelsens åtgärder

I kapitel 7 återkommer jag till frågan om det är möjligt och lämpligt att Ungdomsstyrelsen själv granskar medlemsuppgifterna.

De förändringar som genomförts sedan 2005 innebär att allmänna råden och föreskrifterna i dag är tydligare och fungerar bättre. Detta har jag beskrivit i avsnitten 6.1.2 och 6.1.4 ovan. Ett tidigare mindre väl motiverat krav på att revisorerna skulle granska lokalavdelningarnas stadgar är dessutom borttaget och genomförs numera av myndigheten själv. Ungdomsstyrelsen har också årligen genom-

⁹ Ungdomsstyrelsen 2008 a.

fört informationsmöten med revisorerna respektive ungdomsorganisationerna. Revisorerna får då möjlighet att lämna synpunkter på normsystemets tydlighet, vilket ger myndigheten möjlighet att förtydliga normerna. För revisorerna är det viktigt att få Ungdomsstyrelsens beskrivning av granskningens betydelse för myndighetens handläggning och i förlängningen för skattebetalarnas lojalitet med bidraget. Mötesformen har däremot inte fungerat så väl, eftersom det för flertalet revisorer, som bara har enstaka uppdrag blir alltför kostsamt att avsätta en hel arbetsdag.

Jag återkommer under avsnitt 6.3 till det ytterligare utvecklingsbehov som finns.

6.2.4 Tidspress och resursbehov

Riksrevisionens kritik

Riksrevisionen anmärkte på att handläggarna arbetar under stor tidspress, vilket minskar möjligheterna till kontroll av mer än formalia. Riksrevisionen noterade några orsaker till tidspressen. Sista ansökningsdag var då satt till den 1 oktober och besluten fattades strax före jul eller i mellandagarna. Många organisationer ansökte om anstånd med att få komma in med hela eller delar av ansökan vid en mycket sen tidpunkt och myndigheten fick kommunicera med i stort sett samtliga organisationer för att få in kompletta ansökningar. Dessutom var det i normalfallet endast två till tre anställda som arbetade med bidragshandläggningen.

Ungdomsstyrelsens åtgärder

Ungdomsstyrelsen har sedan 2005 tidigarelagt sista ansökningsdagen till den 1 september. Den 15 augusti är numera sista datum för ansökan om uppskov med att lämna in ansökan eller delar av den. Trots detta måste myndigheten fortfarande kommunicera med nästan samtliga organisationer för att få helt kompletta ansökningar. Enligt Ungdomsstyrelsen beror detta till stor del på de ökade kontroller och skärpta krav på redovisning av medlemmar och lokalavdelningar som införts och som det tagit tid för både organisationer och deras revisorer att ta till sig. Dessutom byts ordförande och kanslipersonal i ungdomsorganisationerna av naturliga skäl ut relativt ofta. Att myndigheten måste lägga ner så

mycket tid på att ansökningarna ska bli kompletta kan inte anses som effektivt. I avsnitt 6.1.3 har jag redan berört problemet med att Ungdomsstyrelsen måste lägga ner ett omfattande arbete på att få kompletta ansökningar och fullständiga rapporter från organisationernas revisorer. I avsnitt 6.3 lämnar jag vissa rekommendationer till hur dessa problem ska kunna minskas.

6.2.5 Ungdomsstyrelsens riskanalys

Riksrevisionens iakttagelse och uppdrag i direktiven

Riksrevisionen uppmärksammade i sin granskning att Ungdomsstyrelsen inte på ett systematiskt sätt genomför och använder riskanalyser som underlag för utveckling av handläggningen av statsbidraget och hänvisar även till den riskanalys som gjorts i samband med Ungdomsstyrelsens översyn av statsbidraget. Enligt direktiven ska jag också granska hur myndigheten analyserar vilka risker för fel i handläggning och beslut som finns.

Ungdomsstyrelsens åtgärder

Myndigheten genomförde en riskanalys av handläggningen under 2005 och uppdaterade analysen 2007. Inga nya risker upptäcktes 2007, utan uppdateringen handlar mest om att redovisa vad som åtgärdats av de risker som identifierades 2005. Internt och externt genererade risker utgör ungefär hälften var av de identifierade riskerna. Till de externa riskerna hänförs främst oklarheter i förordningen om statsbidrag eller regelverket kring överskottet från AB Svenska Spel. Men hit hör även t.ex. att förändrade organisationsmönster kan leda till att regelverket inte längre stämmer överens med verkligheten och att skilda regelverk på kommunal och statlig nivå leder till att ungdomsorganisationerna måste föra dubbel statistik. Flera av de externa riskerna handlar om risker för bidragets effekter och inte primärt om risker som är knutna till handläggningen av ansökningarna. De internt genererade riskerna hänför sig alla direkt till handläggningssituationerna. Alla risker har getts en kortfattad problembeskrivning och en ansvarig nivå har angetts för samtliga identifierade risker (t.ex. departement, GD, enhetschef). Dessutom anges vilka åtgärder som planeras, åtgärdsansvarig person och åtgärdens prioritet.

Risکانالysen har hjälpt myndigheten att konkretisera riskerna i handläggningen av ansökningarna och att ta fram åtgärdsförslag.

Våren 2008 genomförde myndigheten analyser av handläggningsrutinerna för samtliga de bidragssystem som myndigheten från och med 2008 ansvarar för och under augusti genomfördes samlade riskanalyser för samtliga bidragssystem. Under våren 2009 kommer riskanalyserna att ligga till grund för prioritering av utvecklingsinsatser inom bidragshanteringen.

6.3 Formaliseringar kan bidra till ökad tillförlitlighet i bidragsgivningen

Enligt direktiven ska jag lämna förslag till hur bidragsreglerna kan utformas för att formalisera ansökningsförfarandet och Ungdomsstyrelsens granskning av organisationerna bidragsansökningar och på så sätt tillgodose rimliga krav på likvärdighet och förutsebarhet i bidragsgivningen. I kapitel 2–4 har jag lämnat förslag till ett mer formaliserat system för prövning av rätten till bidrag, en minskning av antalet nivåer i det reguljära bidraget samt förslag till tydligare regler. I detta avsnitt redovisar jag de bedömningar och rekommendationer som har direkt koppling till Ungdomsstyrelsens kontroll av de underlag som ligger till grund för utbetalningen av bidraget.

6.3.1 Hänsyn till andra statliga bidrag

Förslag

Vid bedömning av storleken på statsbidraget ska hänsyn tas till om organisationen får annat statligt organisationsbidrag för sin verksamhet samt om organisationens medlemsföreningar¹⁰ får bidrag till sin verksamhet från Riksidrottsförbundet.

En del av de ungdomsorganisationer som söker bidrag från Ungdomsstyrelsen kan få bidrag från andra bidragsgivare som ger statliga bidrag. Ungdomsstyrelsen kompletterade 2005 föreskrifterna med en bestämmelse om att den lokalavdelning som tar emot lokalt

¹⁰ I kapitel 3.3 föreslår jag att medlemsförening ersätter begreppet lokalavdelning. Medlemsförening används genomgående i förslaget till ny förordning.

aktivitetsbidrag från Riksidrottsförbundet inte kan vara bidragsgrundande lokalavdelning vid beräkningen av statsbidraget till ungdomsorganisationer. Bestämmelsen har inte något uttryckligt stöd i förordning, men har trots detta sedan länge varit praxis. De flesta nyare förordningar innehåller i dag bestämmelser om att bidragsgivande myndighet vid fördelningen ska ta hänsyn till om organisationen får annat statligt organisationsbidrag för sin verksamhet.¹¹ Förordningen bör därför innehålla bestämmelser om vilken hänsyn som ska tas till övriga statliga organisations- och verksamhetsbidrag.

6.3.2 Krav på att godkänd eller auktoriserad revisor har intygat uppgifter i ansökan

Förslag

Tillförlitligheten av de uppgifter som ska anges i ansökan om antal medlemmar i åldrarna 7–25 år, andelen av de medlemmar som har fyllt 7 år som är i åldrarna 7–25 år samt antal medlemsföreningar ska intygas av auktoriserad eller godkänd revisor.

Bestämmelser om att auktoriserad eller godkänd revisor ska intyga det totala antalet medlemmar, antalet bidragsgrundande medlemmar och antal lokalavdelningar regleras i dag i föreskrifterna och de allmänna råden. Av föreskrifterna framgår inte att även det totala antalet medlemmar ska bestyrkas. För att tydliggöra kravet på revisorskontrollen bör bestämmelser om detta formaliseras i förordningen.

¹¹ Exempelvis: SFS 2005:1089, 19 § samt SFS 2008:349.

6.3.3 Medlemsuppgifter ska avse året före det år då ansökan sker

Förslag

Med medlem i en ungdomsorganisation avses den som för året närmast före det år då ansökan sker, aktivt har tagit ställning för ett medlemskap genom att ha betalat medlemsavgift eller ansökt om medlemskap.

I nuvarande förordning för statsbidrag till ungdomsorganisationer anges att en medlem ska ha tagit ställning till medlemskapet genom att betala avgift eller ansöka om medlemskap *året före bidragsåret*. Organisationens ansökan om statsbidrag sker redan den 1 september året före bidragsåret, varför det endast är möjligt för organisationerna att redovisa medlemmarna för året närmast före det år då ansökan sker. Ungdomsstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till ungdomsorganisationerna anger också att medlemsredovisningen ska avse året närmast före det år då ansökan sker, vilket egentligen inte har täckning i nuvarande förordning. I den nya förordningen bör kravet gälla *året före det år då ansökan sker*.

6.3.4 Krav på redovisning m.m. enligt nyare förordningar

Förslag

- Beslut om bidrag ska kunna förenas med villkor.
- Bidrag får inte lämnas till en organisation som har skulder för svenska skatter eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.
- Sista dag för redovisning av ett bidrag bör anges i beslut om beviljat bidrag.
- En organisation som tagit emot bidrag ska lämna sådan ekonomisk och annan redovisning av bidraget som Ungdomsstyrelsen begär.

- Organisationens revisor ska intyga att den ekonomiska redovisningen är tillförlitlig, räkenskaperna rättvisande samt att villkoren för bidraget och tillämpliga föreskrifter har följts. Om bidraget som har tagits emot uppgått till minst fem prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, ska detta göras av en auktoriserad eller godkänd revisor.

En organisation som tagit emot bidrag är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,
2. bidraget av något annat skäl än vad som sägs i 1 har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,
3. bidraget inte används för det syfte som anges för statsbidraget eller för det ändamål som angetts i beslut om projektbidrag,
4. den som har tagit emot bidraget inte lämnar sådan redovisning som anges i beslutet eller
5. villkor i beslutet inte har följts.

Om en bidragsmottagare är återbetalningsskyldig enligt någon av punkterna ovan ska Ungdomsstyrelsen besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. Om det finns särskilda skäl för det får Ungdomsstyrelsen efterge återkrav helt eller delvis.

Följande bestämmelser enligt nuvarande förordning för statsbidrag till ungdomsorganisationer ska gälla även i fortsättningen:

Bidraget lämnas i mån av tillgång på medel. Med ett bidragsår ska avses det statliga budgetåret och bidrag får beviljas för högst ett år i taget. Ungdomsstyrelsen får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen och beslut enligt förordningen får inte överklagas.

I kapitel 10 kommer jag att föreslå bestämmelser i den nya förordningen om statsbidrag till ungdomsorganisationer för att reglera fördelningen av överskottet från AB Svenska Spel, där också ett projektbidrag ingår. Den nuvarande förordningens bestämmelser om beslut och redovisning bör därför förtydligas. Enligt min

mening är det då lämpligt att formulera bestämmelserna i nära anslutning till de bestämmelser som i dag finns i förordningen om statsbidrag för nationella minoriteter¹², som är en av de senast reviderade förordningar som Ungdomsstyrelsen har att arbeta efter.

Den nya förordningen bör liksom andra motsvarande förordningar innehålla en bestämmelse om att beslut om bidrag får förenas med villkor samt att bidrag inte får lämnas till en organisation som har skulder för svenska skatter eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

I nuvarande förordning finns bestämmelser om redovisning av bidraget som helt utgår från att det endast är ett organisationsbidrag som fördelas vid årligen återkommande ansökningar. Inget särskilt datum för redovisning ska anges eftersom redovisningen av föregående års bidrag ses som en del av ansökan om kommande bidrag. Den nya förordningen för statsbidrag till ungdomsorganisationer bör enligt min bedömning innehålla en bestämmelse om att sista dag för redovisning bör anges i samtliga beslut.

Bestämmelserna av hur redovisningen ska gå till behöver inte detaljregleras i förordningen, men utformas så att de ger myndigheten möjlighet att i föreskrifter och beslut ange hur respektive bidragsform bör redovisas. Redovisningens tillförlitlighet bör intygas av en revisor, som ska vara en auktoriserad eller godkänd revisor i de fall bidraget överstiger fem prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. I dag framgår det inte i vare sig förordningen eller föreskrifterna att Ungdomsstyrelsen kräver att årsredovisningen är bestyrkt av en auktoriserad eller godkänd revisor för att organisationen ska beviljas bidrag för kommande år. Däremot framgår det tydligt i myndighetens vägledande information om statsbidraget.¹³ Det är min mening att en bestämmelse om revisorsgranskning bör föras in i förordningen.

I nuvarande förordning om statsbidrag till ungdomsorganisationer finns bestämmelser om återbetalning och återkrav. Mitt förslag är att motsvarande bestämmelser från förordningen om statsbidrag till de nationella minoriteterna används i den nya förordningen för statsbidrag till ungdomsorganisationer, eftersom de är tydligare formulerade.

I nuvarande förordning finns bestämmelser av teknisk natur som ska ingå alla statliga bidragsförordningar för att regelverket

¹² SFS 2005:765.

¹³ Ungdomsstyrelsen 2008 a, s. 11.

ska vara tydligt. Det handlar om att bidraget får lämnas i mån av tillgång på medel, att ett bidragsår ska sammanfalla med det statliga budgetåret och beviljas för högst ett år i taget. Ungdomsstyrelsen ska få meddela föreskrifter och myndighetens beslut enligt förordningen ska inte kunna överklagas.

6.3.5 Krav på att den sökande organisationen ska föra en central medlemsförteckning

Bedömning

Hos den sökande organisationen bör finnas en central förteckning med de uppgifter om varje medlem som Ungdomsstyrelsen i dag begär.

I Ungdomsstyrelsens föreskrifter finns i dag bestämmelser om att *hos organisationen ska finnas en förteckning eller andra handlingar med uppgifter om varje medlems namn, adress, födelseår, kön, datum för inbetalning av medlemsavgift eller, om sådan uppgift saknas, datum för skriftlig eller elektronisk dokumentation om medlemskapet. Det ska också anges till vilken lokalavdelning medlemmen är ansluten.*

I det regelverk som styr statsbidraget till ungdomsorganisationer i Norge finns ett krav på att organisationen ska ha ett centralt medlemsregister. Detta har jag diskuterat inom ramen för denna utredning. Bland ungdomsorganisationerna är uppfattningarna delade, men många anser av princip att staten inte ska styra hur de genomför sin verksamhet – inklusive administrationen av verksamheten. Krav på register uppväcker också särskilda frågor av integritetskaraktär. Några av organisationerna har dessutom en organisatorisk uppbyggnad som innebär att medlemmarna i lokalavdelningarna inte är direkta medlemmar i den nationella ungdomsorganisationen, utan det är deras förening som är medlem där. En sådan organisation har med stor sannolikhet inget egenintresse i ett centralt medlemsregister. Det finns därför ett antal skäl som talar emot ett krav på centralt medlemsregister.

För ett krav på en central medlemsregister talar att flera av de centrala villkoren i bidragssystemet i praktiken kan anses kräva ett centralt register. Den bidragssökande organisationen har ett ansvar för att intyga alla medlemsuppgifter i ansökan och att svara för

att det finns ett trovärdigt kontrollsystem. Detta underlättas betydligt genom ett centralt register. Ett centralt medlemsregister underlättar även revisorernas granskning. Mitt förslag i kapitel 3 att en medlem endast ska kunna ha *ett* bidragsgrundande medlemskap vid bedömningen av rätten till bidrag och vid beräkningen av bidraget kan också vara svårt för organisationerna att administrera utan en central medlemsförteckning. Om denna centrala medlemsförteckning måste vara ett centralt medlemsregister eller bara en årlig sammanställning tar jag inte ställning till.

Min bedömning är att det är rimligt att ställa krav på den bidragssökande organisationen att den som underlag för sin ansökan ska ha en central förteckning över samtliga medlemmar med uppgifter om varje medlems namn, adress, födelseår, kön, datum för inbetalning av medlemsavgift eller, om sådan uppgift saknas, datum för skriftlig eller elektronisk dokumentation om medlemskapet. Det ska också anges till vilken lokalavdelning medlemmen är ansluten. Min rekommendation är att Ungdomsstyrelsens föreskrifter förtydligas så att det framgår att denna förteckning ska finnas hos den bidragssökande organisationen. Hur förslaget förhåller sig till personuppgiftslagens bestämmelser behandlas i kapitel 8.

6.3.6 Vidareutveckling av normsystemet för revisorernas granskning

Bedömning

Normsystemet för revisorernas granskning bör vidareutvecklas.

Ungdomsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd är det normsystem som gör det möjligt för revisorerna att till en rimlig kostnad genomföra sitt uppdrag. De förändringar som genomförts innebär att allmänna råden och föreskrifterna i dag fungerar tydligare och bättre än 2005.

Det finns enligt min bedömning mycket att vinna på att fortsätta med att förtydliga normsystemet.

Ungdomsstyrelsen eftersträvar i dag ett positivt bestyrkande från revisorerna. Enligt Revisorsnämnden är det fullt rimligt att kräva ett positivt bestyrkande. Det är troligt att organisationerna har en sådan god ordning och kontroll på sin redovisning av med-

lemmar och antal aktiva lokalföreningar, att det är möjligt att lämna ett positivt bestyrkande beträffande dessa uppgifter.

Detta är ett starkt bestyrkande och borde vara tillräckligt för att ligga till grund för beslut om utbetalning. Den revisorsrapport Ungdomsstyrelsen kräver in ska i dag till viss del innehålla fler uppgifter än revisorerna normalt förväntar sig i samband med ett bestyrkande. Detta leder tillsammans med kvarvarande otydligheter i normsystemet till ett mycket omfattande arbete för såväl myndigheten som organisationerna och revisorerna. Samtidigt anser sig Ungdomsstyrelsen behöva denna kompletterande information. Detta gäller särskilt revisorns yttrande över kvaliteten i organisationens interna kontrollsystem.

Min rekommendation till Ungdomsstyrelsen är att försöka renodla rollerna mellan revisorerna, organisationerna och myndigheten. Föreskrifterna skulle till exempel kunna förtydligas med vad som skulle vara en väsentlig avvikelse i underlaget. Reglerna behöver också hantera den inte ovanliga situationen att revisorn inte kan bestyrka *exakt* det antal medlemmar organisationen angett i sin ansökan, utan att avvikelsen är så stor att organisationen ska få avslag. Ungdomsstyrelsen behöver då avvikelserapporteringen från revisorn för att bedöma rimlig nivå på bidraget.

Det skulle också kunna förtydligas att de underlag som revisorn ska ha tillgång till även ska omfatta riksorganisationens redovisning av antalet medlemmar och antalet lokalavdelningar och att organisationen ska ha kontrollerat och ha gått i god för redovisningen innan den överlämnas till revisorn för granskning. Så går det säkert ofta till, men ett förtydligande i föreskrifterna skulle stärka normsystemet.

Föreskrifterna och de allmänna råden skulle också kunna kompletteras så att det tydligt framgår att revisorn även ska bestyrka det totala antalet medlemmar. I dag är det något otydligt uttryckt i de allmänna råden och inte alls i föreskrifterna. Ett bestyrkande av det totala antalet medlemmar är viktigt för att Ungdomsstyrelsen ska kunna kontrollera om andelen bidragsgrundande medlemmar uppgår till minst 60 procent.

Min rekommendation är att Ungdomsstyrelsen ska vidareutveckla och förtydliga normsystemet för revisorernas kontroll och bestyrkande, eftersom detta kan leda till effektivitetsvinster. Mina slutsatser stärks av att både Revisorsnämnden och den revisionsbyrå vi har diskuterat med bedömer det som både rimligt och möjligt att vidareutveckla systemet.

6.3.7 Vidareutveckling av Ungdomsstyrelsens handläggning

Bedömning

Utvecklingsarbetet med Ungdomsstyrelsens rutiner för handläggning bör fortsätta.

Som tidigare redovisats är min bedömning att Ungdomsstyrelsen handläggning är mycket noggrann och det sker ett omfattande kontrollarbete. Vissa problem finns emellertid som jag rekommenderar att myndigheten beaktar i sitt fortsatta utvecklingsarbete.

Vissa bedömningar behöver bli mer enhetliga

Den granskning sekretariatet genomfört visar att Ungdomsstyrelsen i sitt interna utvecklingsarbete bör fortsätta arbeta med en bättre dokumentation av bedömningarna under handläggningens gång. Ungdomsstyrelsen planerar att hösten 2009 införa ett digitalt ansökningssystem för statsbidraget till ungdomsorganisationerna. I systemet finns modeller för dokumentation av handläggningen som kan vara till stort stöd i ett arbete med att säkerställa en enhetlig praxis i de löpande bedömningarna.

Dokumenterade motiveringarna till besluten

Beslut om bidrag enligt förordningen om statsbidrag går inte att överklaga. Det finns därför inte några skäl att av den anledningen belasta myndighetens beslut med beskrivning av bedömningar och motiv för dessa. För utvecklingen av beslutspraxis är det ändå min bedömning att det är av betydelse att de beslut som fattas också följs av motiveringar som är offentliga. Det kan också ha betydelse för systemets legitimitet, framför allt i relationen med ungdomsorganisationerna. I den kritik som organisationerna framför på myndighetens handläggning ingår att beslut och besked alltför sällan lämnas skriftligt.¹⁴

¹⁴ LSU 2008 a, s. 29.

Hantering av behovet av kompletteringar

I avsnitt 6.2 redogjorde jag för Ungdomsstyrelsens åtgärder för att minska tidsbristen vid handläggningen. Ett kvarstående problem är att det fortfarande måste ske ett omfattande arbete för att alla ansökningar ska vara kompletta. Handläggarna upplever i dag att en hårdare tillämpning av sista dag för kompletteringar är svår att genomföra i praktiken. Om en organisation blir utan bidrag skulle det kunna leda till att organisationen går i konkurs. Ungdomsstyrelsen föreslog därför i rapporten *Statsbidrag till ungdomsorganisationer* att det skulle införas bestämmelser i förordningen om någon form av förseningsavgift.¹⁵ Enligt min bedömning finns emellertid alternativa tillvägagångssätt. Förordningen ger redan i dag myndigheten rätt att fatta beslut på *befintligt* underlag om antal medlemmar och lokalavdelningar. I avsnitt 6.3.4 har jag föreslagit att det ska föras in i den nya förordningen att Ungdomsstyrelsen ska kunna villkora beslut. Det kommer då att bli tydligt att myndigheter kan *villkora utbetalningen* av bidraget med att komplettering ska göras med efterfrågade uppgifter och dokument.

¹⁵ Ungdomsstyrelsen 2005, s. 120.

7 Bidragskontroll, åsiktsregistrering och föreningsfrihet

Enligt direktiven ska jag 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. Jag ska också 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 jag finner att författningsändringar behövs för att ett tillfredsställande sekretesskydd av integritets känsliga uppgifter upprätthålls, ska jag lämna förslag på sådana ändringar.

Riksrevisionen menade i sin rapport 2005 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. Enligt Riksrevisionen lägger regeringsformens bestämmelser om åsiktsfrihet inte något hinder för att myndigheten själv kontrollerar medlemsuppgifter. Däremot var man mer tveksam om hur bestämmelserna om föreningsfrihet skulle tolkas.¹

Till stöd för analys och bedömningar har jag anlitat Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Expertgruppen har vid flera tillfällen diskuterat olika frågeställningar kring bidragskontroll, åsiktsregistrering och föreningsfrihet. Tillsammans med Thomas Bull har jag genomfört ett särskilt möte med företrädare för Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU), Handikappförbundens Samarbetsorgan (HSO), Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige

¹ Riksrevisionen 2005, s. 7–8.

(SIOS) samt Ungdomsstyrelsen och Rolf Holmkvist, f.d. GD och chef för Ekobrottsmyndigheten.

Inledningsvis kommer jag att redogöra för regeringsformens reglering för att sedan behandla grundlagsproblematiken. Jag kommer också att föra en diskussion om hur mina slutsatser förhåller sig till tidigare framförda tolkningar. Som underlag till mina förslag kommer jag att föra ett resonemang kring vad som är möjligt kontra vad som är lämpligt. Avslutningsvis kommer jag att återkoppla till kapitel 6 och slutsatserna om Ungdomsstyrelsens uppföljning och kontroll för att kunna bedöma om de kontroller som enligt mitt förslag kan genomföras är tillfredsställanden.

7.1 Regeringsformens reglering

De grundlagsregler som är av intresse i detta sammanhang är den positiva föreningsfriheten och skyddet mot åsiktsregistrering.

I regeringsformens 2 kap. 1 § punkt 4 stadgas en rätt att bilda och gå med i föreningar för enskilda och allmänna syften. Denna rätt kan inskränkas genom lag, om det sker för syften som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, och reglerna inte är mer långtgående än vad som är nödvändigt för att nå dessa syften (regeringsformen 2 kap. 12 § andra stycket). Reglerna får inte inskränka den fria åsiktsbildningen. Dessutom gäller för begränsningar i föreningsfriheten att de för att vara tillåtna måste ske i syfte att förhindra sammanslutning med militär verksamhet eller sådana som sysslar med förföljelse av andra på vad som i stort sett kan sägas vara rasistisk grund (regeringsformen 2 kap. 14 § andra stycket). Det bör noteras att regleringen i civilrättslig lagstiftning av aktiebolag och ekonomiska föreningar inte ansetts vara begränsningar av föreningsfriheten i regeringsformens mening. Därför hindras inte sådana regleringar av bestämmelsen i 2 kap. 14 §.²

Regeringsformen 2 kap. 3 § första stycket innehåller vidare ett skydd mot att medborgares politiska åsikter registreras i ett allmänt register enbart med syfte att registrera de politiska åsikterna och utan att samtycke till registreringen föreligger. Denna regel kan inte modifieras i vanlig lag, utan är vad man brukar kalla *absolut*. Utöver dessa två regler kan också bestämmelsen i regeringsformen 2 kap. 2 § om skydd mot tvång att tillkännage politisk åskådning aktualiseras.

² Se Holmberg m.fl. 2006, s. 99.

7.2 Grundlagsproblematiken

Frågeställningen är om en statlig myndighets³ kontroll av föreningars medlemsförteckningar, för att kontrollera deras rätt att erhålla bidrag, går att förena med regeringsformens bestämmelser. Kontrollen skulle avse att försäkra sig om att det antal medlemmar som föreningen uppger är korrekt genom att myndigheten själv kontrollerar medlemsförteckningar. Den statliga myndigheten skulle på så sätt erhålla information om vilka personer som är medlemmar i föreningar av skiftande slag. En del av dessa föreningar kommer att vara politiska ungdomsförbund, varför frågan om åsiktsregistrering blir aktuell. Vidare kan det tänkas att ett sådant kontrollsystem, även om det inte skulle innebära en grundlagsstridig åsiktsregistrering, kunde vara ett så pass långtgående ingrepp i föreningsfriheten att det inte är tillåtet. Det är dessa två huvudfrågor som skall redas ut.

7.2.1 Kontrollen strider inte mot regeringsformens bestämmelser om åsiktsregistrering och åsiktskontroll

Bedömning

Ungdomsstyrelsens kontroll av medlemsförteckning för en organisation som söker statsbidrag strider inte mot regeringsformens förbud mot åsiktsregistrering.

Regeringsformens förbud mot åsiktsregistrering gäller mot sådan registrering i allmänt register som sker utan samtycke och enbart på grund av politisk åskådning. Uppgifter som lämnas till en myndighet kommer att utgöra ett sådant register som bestämmelsen i regeringsformen omfattar⁴ och att uppgifterna skall lämnas utan de inblandades samtycke torde vara ofrånkomligt. Den springande punkten blir således om bestämmelsens förbud mot registrering *enbart* på grund av politisk åskådning är tillämpligt på ett system för kontroll av bidragstagare?

Eftersom anledningen till att myndigheten vill ta del av medlemsregistren inte är att spåra enskilda personers åskådning i något

³ Mitt uppdrag avser Ungdomsstyrelsens kontroll, men slutsatserna torde gälla myndigheter i allmänhet.

⁴ Se Riksrevisionen 2005, s. 98.

känsligt avseende, kan det inte anses att det *enbart* är sådana syften som ligger bakom. Grundlagsskyddet mot åsiktsregistrering utgör därmed inte något hinder mot en sådan ordning.

7.2.2 Kontrollen strider inte mot regeringsformens bestämmelser om skyddet av föreningsfriheten

Bedömning

Ungdomsstyrelsens kontroll av medlemsförteckning för en organisation som söker statsbidrag strider inte mot regeringsformens bestämmelser om föreningsfrihet.

Skyddet av föreningsfriheten i stort

När det gäller skyddet av föreningsfriheten i stort, kan konstateras att inskränkningar i föreningsfriheten är tillåtna om de sker i lag, men att kraven i 2 kap. 14 § regeringsformen för när föreningsfriheten får begränsas, utgör ett hinder att införa sådana begränsningar annat än i mycket få situationer.

Är då kontroller av medlemsförteckningar hos föreningar som mottar statsbidrag att anse som en *begränsning* av föreningsfriheten? Ytterst är detta en fråga som under lagstiftningsprocessen avgörs av konstitutionsutskottet⁵ och i rättstillämpningen kan komma under domstols prövning⁶. Något sådant avgörande finns inte för närvarande. Några anmärkningar kan dock göras utan sådant stöd.

Det står klart att regeringsformens bestämmelser om skydd av föreningsfriheten typiskt sett riktar sig mot åtgärder som hindrar enskilda att överhuvudtaget bilda föreningar eller sammanslutningar för allmänna och enskilda ändamål. Politiska partier, fackföreningar och aktiebolag är exempel på sådana organisationer som omfattas av grundlagsskyddet. Åtgärder som uppenbart kränker grundlagsskyddet skulle kunna vara rena förbud av t.ex. fackföreningar eller politiska partier, sådant som förekommer i vissa länder.

⁵ 2 kap. 12 § femte stycket regeringsformen.

⁶ T.ex. i samband med en prövning enligt 11 kap. 14 § regeringsformen.

Även hinder i föreningars möjligheter att rent faktiskt verka är förbjudna, något som kan röra sig om möjligheterna att rent faktiskt ha föreningsmöten, sprida information om detta, m.m. Vad som i litteraturen ansetts stå i strid med bestämmelserna i 2 kap. 1 och 14 §§⁷ är vidare regler som ingriper i de politiska partiernas kandidatnominering eller som tvingar dessa att redovisa varifrån de får ekonomiska bidrag.⁸ Å andra sidan är det också klart att inte varje formkrav eller rättslig reglering av föreningsverksamhet skall anses utgöra en begränsning av föreningsfriheten i regeringsformens mening. Vissa krav på registrering, organisation m.m. som ställs för att en sammanslutning skall få verka är därmed inte heller att anse som begränsningar.⁹

Att det i samband med en frivillig ansökan om bidrag sker en kontroll av om antalet medlemmar stämmer med det antal som föreningen uppgett kan svårligen förstås som något som i snäv mening hindrar föreningen att verka. Möjligheterna att hålla möten etc. är helt oberörd av kontrollen. Inte heller är det fråga om en åtgärd som i sig gör det omöjligt eller orimligt svårt att *alls* bilda nya föreningar för allmänna eller enskilda ändamål. En strikt tolkning av regeringsformens bestämmelser leder således till att ett sådant kontrollsystem inte gärna kan ses som en *begränsning* av föreningsfriheten i regeringsformens mening. Därmed är inte heller reglerna i 2 kap. 14 §, för när föreningsfriheten får begränsas, aktuella och utgör därmed inte heller hinder för ett sådant kontrollsystem.

Skyddet av den negativa föreningsfriheten

Skyddet av den negativa föreningsfriheten i 2 kap. 2 § kan också aktualiseras i detta sammanhang. Där skyddas medborgare mot tvång att tillkännage sin politiska, kulturella och religiösa åskådning. De typiska situationer som regeln avser träffa är sådana där det allmänna – stat eller kommun – faktiskt utövar någon form av press på den enskilda att avslöja sina uppfattningar i de frågor som bestämmelsen omfattar. Sådan press kan vara hot om straff, om avsked eller andra typer av sanktioner. Däremot är det klart att

⁷ Se ovan avsnitt 7.1.

⁸ Holmberg m.fl. 2006, s. 159. Observera att denna bedömning inte är oomstridd, i SOU 2004:22 framfördes att en sådan kontroll inte skulle strida mot grundlag, något som flera remissinstanser dock inte höll med om.

⁹ Holmberg m.fl. 2006, s. 98 f.

bestämmelsen inte skyddar den som söker få en förmån från det allmänna. Det exempel som brukar nämnas är att den som söker vapenfri värnplikstjänst inte kan freda sig från att besvara frågor om dessa saker med hänvisning till regeringsformen.¹⁰ Det torde vara tämligen uppenbart att resonemanget är överförbart på den som söker bidrag från staten: detta är en förmån som helt frivilligt söks. Inget tvång föreligger i regeringsformens mening, även om det kan vara så att de faktiska möjligheterna att bedriva aktiv föreningsverksamhet är betydligt mindre om inget bidrag erhålls än annars.

Föreningarna kontrolleras – den enskilda avslöjas

En problematisk faktor i detta är att det är föreningarna som kontrolleras, men att det är den enskilda som ”avslöjas”. Rent faktiskt kan detta trots allt ligga nära en tvångssituation, eftersom den enskilda inte råder över informationen. Införs ett kontrollsystem utan att enskilda ges möjlighet att utträda ur de föreningar de är medlemmar i finns starka skäl för att anse att det vore grundlagsstridigt. Det är dock mycket lätt att undvika en sådan situation rent praktiskt, genom att sprida information och ge en längre tid till enskilda att bedöma vilka föreningar de vill fortsätta vara medlemmar i och vilka de önskar utträda ur. Inte heller detta förhållande utgör därmed hinder för att införa ett kontrollsystem så länge som detta sker med beaktande av enskildas möjligheter att skydda sig mot det faktiska tvång en sådan kontroll skulle innebära.

7.2.3 En effektinriktad tolkning av skyddet av föreningsfriheten

Ett alternativt synsätt, som ansluter till det senast sagda, vore att också inkludera en analys av hur ett sådant kontrollsystem rent faktiskt skulle påverka utövandet av föreningsfriheten i vårt land. En sådan mer effektinriktad grundlagstolkning har vunnit insteg i svensk konstitutionell rätt på senare tid.¹¹

Skulle en offentlig åtgärd (t.ex. via lagstiftning) vidtas som inte direkt, men i realiteten, innefattar ett långtgående ingrepp i före-

¹⁰ Se Holmberg m.fl. 2006, s. 103.

¹¹ Se t.ex. SOU 2002:122 s. 746 f och JO 2007/08 s. 140 (s. 147 f.).

ningsfriheten torde regeringsformen vara att förstå så att också sådana ingrepp skall förstås som begränsningar. Ett tvång för alla föreningar att i samband med en obligatorisk registrering, eller dylikt, ange alla sina medlemmar skulle kunna utgöra en sådan åtgärd som ska ses som en begränsning av föreningsfriheten. Detta gäller även om registreringen skulle ske för att t.ex. förse forskningen med material om organisationsgrad etc. och inte för att kontrollera politisk åskådning. De reella effekterna av en sådan åtgärd skulle nämligen komma mycket nära att i sin tur vara ett tvång. Därigenom skulle även möjligheterna att utan rädsla för åsiktskontroll verka inom en förening kunna inskränkas, något som i sin tur (beroende på hur omfattande och välgrundade sådana känslor blev) kunde ses som en indirekt inskränkning av också föreningsfriheten.

Effekterna av myndighetens kontroll av medlemsregister hos en bidragssökande organisation

Det system som här diskuteras är dock byggt på kontroll av den som frivilligt söker ett bidrag. För en grundlagstolkning som tar effekter som en central del av analysen blir det då fråga om att bedöma om ett sådant kontrollsystem skulle innefatta så pass långtgående verkningar för enskildas vilja att engagera sig i föreningslivet att föreningsfriheten och skyddet av åsiktsfriheten i realiteten hotas. Detta gäller särskilt viljan att gå med i politiska eller religiösa organisationer, organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning eller organisationer bildade på etnisk grund eller utifrån sexuell läggning. Jag har inte kunnat finna något samlat empiriskt underlag för en sådan bedömning och har därför diskuterat frågeställningen i dialog med deltagarna i LSU:s Skuggutredning¹² och flera andra ungdomsorganisationer. Frågeställningen diskuterades också vid ett särskilt möte med företrädare för de tre paraplyorganisationerna LSU, HSO och SIOS.¹³ Mot denna bakgrund har jag följande bild.

Vissa ungdomar skulle säkert avstå från att organisera sig som aktiva medlemmar. Trots detta är det osannolikt att ett kontrollsystem av rätten för ungdomsorganisationer att få del av bidrag skulle ha så långtgående konsekvenser att föreningsfriheten

¹² LSU 2008 a.

¹³ LSU, HSO och SIOS, möte 2008-11-24.

och skyddet av åsiktsfriheten *i realiteten hotas*. Vissa ungdomsföreningar skulle förmodligen avstå från att söka bidrag av det skälet att deras medlemmar inte vill att deras medlemskap kan bli känt. Dessa föreningar får då svårare att verka än de föreningar som har bidrag, men knappast i sådan utsträckning att det kan sägas att de i strikt mening *hindras* från att ha verksamhet.

Vidare skulle det kunna tänkas att vissa föreningar aldrig bildas för att enskilda som inte vill riskera att deras medlemskap blir känt inte heller skulle vilja bilda en förening som inte kan få bidrag. Det får nog antas att denna typ av potentiella "offer" för ett kontrollsystem inte kan vara alltför många. Mot en sådan bakgrund kan det inte ens med en generös tolkning av regeringsformens bestämmelser – en tolkning som mer inriktas på effekter än reglernas ordalydelse – hävdas att en ordning där myndigheten kontrollerar den sökande organisationens medlemsregister strider mot grundlag.¹⁴

7.3 Tidigare diskussion om innebörden av regeringsformens bestämmelser

I diskussionen om möjligheterna att kontrollera bidragstagares rätt att erhålla stöd har bestämmelserna i regeringsformen tidigare anförts som ett argument för att sådan kontroll inte är möjlig att genomföra.¹⁵ Detta har dels att göra med att JO i ett beslut från 1974 framfört kritik mot en sådan kontroll, dels med att det internt inom Regeringskansliet i vissa promemorior anförts att försiktighet är påkallad vid övervägandet av sådan kontroll. Mot bakgrund av att jag ovan kommit fram till en annan bedömning än den att regeringsformen hindrar dylik kontroll kan det vara värt att särskilt kommentera de ställningstaganden som brukar anföras som stöd för det motsatta synsättet. I detta avsnitt skall jag därför närmare analysera JO:s beslut från 1974 och de promemorior inom Regeringskansliet där frågan om bidragskontroll berörts.

¹⁴ I sammanhanget kan nämnas att inte heller Europakonventionen, vars artikel 11 skyddar föreningsfriheten, kan uppfattas som ett sådant hinder för lagstiftning (via 2 kap. 23 § regeringsformen). Konventionens skyddsnivå är i allt väsentligt lägre än den svenska grundlagens på detta område. Se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis 2002*, s. 340 ff.

¹⁵ T.ex. motion 2005/06:Kr15. Se dock motion 2008/09:Kr260 där man uttrycker sig mer försiktigt, en kontroll skulle rimma illa med de i övrigt strikta reglerna mot åsiktsregistrering.

7.3.1 Justitieombudsmannens yttrande från 1974

JO hade i ett beslut 1974 söka denna fråga upp till bedömning och uttalade då kritik mot ett landsting för att det begärt in uppgifter om medlemmar i bidragstagande föreningar. JO hade att ta ställning till rättsenligheten i ett kommunalt beslut att bidragstagande föreningar skulle styrka medlemsantalet genom att uppvisa förteckningar över medlemmarnas namn och adresser. Efter ett resonemang om skyddet mot tvång att tillkännage politisk åskådning, såsom det utformats i det ännu ej gällande grundlagsförslaget, uttalar JO:

Som framgår av departementschefens uttalande är det meningen att skydd skall åtnjutas också mot att myndighet ställer krav på faktiska uppgifter varigenom någons åsikter röjs, exempelvis hans tillhörighet till politiskt parti. Ett krav på ingivande av en politisk eller religiös ungdomsorganisations medlemsmatrikel kan ses som exempel på ett avkrävande av uppgifter som röjer enskildas åsikter. *Departementschefen har inte uteslutit att sådana krav stundom måste ställas av helt legitima skäl men förutsatt att uppgiftsskyldigheten i så fall inte skall tillkomma utan riksdagens medverkan* (min kursivering).¹⁶

Som framgår av citatet är JO:s invändning den att *det saknas lagstöd* för en sådan kontroll som den företagna. JO anger således inte att en sådan kontroll skulle vara otillåten. Ännu centralare för bedömningen är att JO:s slutsats måste läsas mot bakgrund av att i det förslag till ny regeringsform som JO tog hänsyn till i sitt beslut (fastän förslaget ännu inte var gällande), var skyddet mot åsiktsregistrering utformat på ett annat sätt än dagens regel i 2 kap. 2 § RF. JO:s yttrande är mot den bakgrunden inte längre av något större värde, eftersom analysen gäller en annan reglering än dagens.

Sammanfattningsvis kan framhållas att JO:s uttalande från 1974 inte avser dagens grundlagsreglering och uttalandet har därför inte bäring på analysen av regeringsformens regler. JO ansåg inte heller att en kontroll vore grundlagsstridig, utan menade att en sådan skulle kräva lagstöd. Uttalandet av JO från 1974 har således inte en sådan betydelse som det ibland getts i diskussionen om kontrollers grundlagsenlighet.

¹⁶ JO 1975 s. 609.

7.3.2 Juridiskt ställningstagande i frågan först på senare år

Varför har det hittills inte sällan framförts uppfattningar att regeringsformen skulle hindra en kontroll av bidragstagande organisationer. Att uttömmande besvara varför det är fallet låter sig inte göras inom ramen för utredningen, men några synpunkter kan sprida visst ljus på denna synbara paradox och är värda att lyfta fram.

En sådan är att den svenska rättighetsregleringen i grundlag fortfarande är rätt ung. Reglerna tillkom i allt väsentligt i slutet av 1970-talet och kom inte att få särskilt mycket offentlig uppmärksamhet vid den tidpunkten.¹⁷ Genomförandet av regleringen skedde inte – som i många andra länder – som svar på erfarenheter av massiva kränkningar av mänskliga rättigheter. I Sverige var utgångspunkten att vi rent faktiskt skyddade rättigheter lika väl eller bättre än motsvarande länder utan att ha haft en rättighetskatalog i grundlag. Motivet till att införa en sådan var således inte att denna skulle förändra den svenska rättsordningen eller lagstiftningen, utan att visa vad som redan gällde. Detta relativt sena grundlagsreglerande av rättigheter, samt att det skedde mest som en symbolhandling, har haft som följd att man i den svenska politiska kulturen varit, och fortfarande är, rätt ovan att resonera i termer av juridiska rättigheter. Det har inte varit nödvändigt att ha kunskap om sådana frågor för att framgångsrikt kunna bedriva politik.

Det är därför inte överraskande att missuppfattningar om rättsläget på en punkt eller annan kan dröja sig kvar. Ett nästan övertydligt exempel på detta från modern tid är den diskussion som grundlagsändringarna i skyddet av äganderätten i 2 kap. 18 § regeringsformen ledde till i mitten av 1990-talet.¹⁸ Det visade sig då att det förelåg ganska omfattande missuppfattningar om att skyddet av äganderätten i vårt land skulle vara sämre än i andra närliggande länder.

Mot denna bakgrund är det kanske mindre förvånande att det kan finnas kvarvarande missförstånd av hur grundlagsregler skall förstås. Sådana missuppfattningar ställs vidare inte på sin spets förrän det är fråga om att faktiskt reglera ett visst förhållande. Först då kopplas juridisk expertis i form av Regeringskansliets

¹⁷ Bakgrunden och det politiska spelet kring rättighetskapitlets införande har tecknats väl av Algotsson 1987.

¹⁸ Se Bengtsson 1996 för en initierad kommentar till hela frågeställningen.

resurser, riksdagens kanslier eller utomstående experter in och de juridiska förhållandena utreds konkret. Att så är fallet i denna fråga står klar om man läser de ställningstaganden som tidigare tagits inom Regeringskansliet.¹⁹ I dessa kan läsas att myndigheter bör undvika att begära in organisationers medlemsförteckningar, bl.a. för att detta kan vara känsligt med hänsyn till skyddet i 2 kap. 2 § RF och det förhållandet att sådana uppgifter blir allmänna handlingar. Ingenstans tas uttrycklig ställning till den rättsliga frågan om en sådan kontroll skulle vara grundlagsenlig eller ej. Uttalandena får förstås som politiska ställningstaganden om lämpligheten av ett kontrollsystem som sträcker sig längre än de i PM:n redovisade alternativen.²⁰

Det är inte sällan så att så länge en rättslig fråga inte aktualiseras i praktiken kan många olika, mer eller mindre välgrundade, uppfattningar florera. Vad som skett är att frågan om de rättsliga förutsättningarna för kontroll av mottagare av statsbidrag aldrig seriöst övervägts förrän frågan fick en politisk aktualitet 2005 genom bl.a. Riksrevisionens granskning av bidragssystemet och Ungdomsstyrelsens rapport. Det är således mindre en fråga om att bedömningen plötsligt blivit "en annan" än att det för första gången gjorts en mera noggrann, juridisk prövning av frågan.

7.4 Möjligt att kontrollera – men är det lämpligt?

Konstitutionellt sett finns möjlighet att införa ett system med kontroll av bidragstagarnas rätt att motta bidrag. En annan fråga är om en sådan möjlighet *bör* införas.

För en sådan möjlighet talar så klart intresset av att bara de som faktiskt har rätt till bidrag också skall få det, något som i förlängningen har betydelse för hela systemets legitimitet. Riksrevisionens ståndpunkt att endast variabler som myndigheten själv kan kontrollera bör användas som föredelningsnycklar, bör också tas med i beräkningen.

Mot det hela talar dels att det handlar om ganska omfattande rutiner som måste införas, rutiner som kommer att belasta såväl ansvariga myndigheter som enskilda föreningar. Om Ungdomssty-

¹⁹ Se PM från Civildepartementet Dnr C94/273/UNG (1994-06-21) och Dnr C91/2236/RÅ (1991-10-22).

²⁰ Tilläggas kan att promemorian från 1991 delvis motiverar sitt ställningstagande med att en utredning skall se över frågeställningen, medan man i promemorian från 1994 fastslår att slutsatserna i 1991 års promemoria ligger fast.

relsen helt tar över revisorernas bestyrkande skulle det motsvara en arbetsinsats som i dag utförs av över 60 auktoriserade revisorer.

Frågan är då om det som vinnas med en sådan utökad kontroll motsvaras av det man riskerar att förlora. Bland det senare finns att i ett system där kontrollerna blir myndighetens huvudsakliga uppgift i kontakten med föreningarna kommer relationen mer att präglas av diktat än dialog. I den mån en öppen dialog mellan myndigheter och enskilda generellt sett är något värdefullt kan således en utvidgad kontroll vara något som hindrar detta. I Ungdomsstyrelsens fall finns också att ta hänsyn till att myndigheten enligt sin instruktion har till uppgift att verka för ungdomars fritid och föreningsliv.

En medlemsförteckning som lämnas in till en statlig eller kommunal myndighet blir allmän handling så snart någon tjänsteman på myndigheten tagit emot den.²¹ Om kontroll av bidragstagande föreningars medlemsförteckningar införs, behöver nya regler om sekretess därför införas för att undvika att sådana uppgifter skulle komma att spridas till allmänheten. Detta är i sig inget problem, men bör beaktas i förhållande till den svenska traditionen av att söka begränsa sekretessen och endast införa sådana regler om det är oundgängligen nödvändigt. Myndighetshandläggning under sekretess tillhör därför inte normalfallet. Det är administrativt betungande och kräver mycket god riskhantering. Utökad sekretess är således en tydligt negativ konsekvens av en utökad kontroll.

Det är också uppenbart att stor försiktighet iakttagits på detta område sedan länge och att detta i grund och botten haft att göra med att det rör sig om en form av kontroller som ligger nära att i praktiken registrera personers åsikter. Av respekt för grundlagsregleringen har man undvikit att ens komma i närheten av det förbjudna området, hellre än att riskera att inkräkta på de grundläggande värden som rättighetsskyddet ger uttryck för. Detta blev extra tydligt i den effektorienterade analysen av regeringsformens bestämmelser i avsnitt 7.2.3 ovan.

Även om inte ens en effektorienterad analys av regeringsformens bestämmelser visar att regeringsformen hindrar en utökad kontroll är det uppenbart att det för vissa individer och grupper kommer att medföra besvär. Bland ungdomsorganisationerna finns representanter för samtliga grupper som nämns som känsliga när

²¹ Det är således inte möjligt att organisationen själv kommer in med medlemsförteckningen och visar upp den för handläggaren och tar med sig förteckningen tillbaka utan att lämna kopia. Medlemsförteckningen har då blivit allmän handling och ska diarieföras.

det gäller den negativa föreningsfriheten enligt 2 kap. 2 §. Det rör sig många gånger om grupper vars möjlighet till egen organisering är extra viktig för att stärka deras självkänsla och ställning i samhället. Ju mer utsatt de upplever sin situation, desto större risk är det att myndighetens direkta kontroll skulle motverka deras vilja att ansluta sig till en organisation.

Avgörandet av lämpligheten i ett kontrollsystem som innefattar att bidragstagande organisationers medlemsförteckningar kommer till myndigheternas kännedom är ytterst en politisk fråga. Som påpekats finns inga egentliga konstitutionella skäl att avstå. Det finns ändå skäl att vara försiktig eftersom det rör sig om en form av kontroller som ligger nära att i praktiken registrera personers åsikter. Dessa försiktighetsskäl måste uppvägas av ännu starkare positiva skäl för att det skall vara motiverat att införa ett kontrollsystem där enskildas åskådningar i bl.a. politiska och religiösa frågor kan röjas – även om detta sker frivilligt och medvetet. Om det finns alternativa kontrollsystem som inte innefattar sådana risker torde dessa vara att föredra, till och med om de inte är fullt så effektiva som system där uppgifterna röjs.

7.5 En tillräcklig kontroll

Bedömning

Ungdomsstyrelsens nuvarande system för kontroll av medlemsuppgifter är i huvudsak väl fungerande, men bör utvecklas i enlighet med förslagen i kapitel 6. Ungdomsstyrelsen bör ha möjlighet att undantagsvis utföra en begränsad kontroll hos de sökande organisationerna.

I kapitel 6 har jag analyserat det reformarbete som Ungdomsstyrelsen genomfört sedan 2005. Min slutsats var att reformarbetet varit omfattande och i huvudsak åtgärdat de brister som riksrevisionen påpekade 2005. Ytterligare förtydligande när det gäller normsystemet för redovisning och granskning av uppgifterna om medlemmar och antal aktiva lokalavdelningar bör däremot göras i Ungdomsstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till ungdomsorganisationer.

Tidigare i detta kapitel har jag visat att regeringsformen inte sätter några hinder för myndigheten att granska de bidragssökande organisationernas medlemsförteckningar. Mot bakgrund av slut-

satserna om nuvarande kontrollsystem och genomgången i avsnitt 7.5.4, gör jag dock bedömningen att en sådan granskning inte vore lämplig.

Trots detta anser jag att Ungdomsstyrelsen bör ha möjlighet att *undantagsvis* genomföra viss granskning när myndigheten misstänker oegentligheter eller vid oordning eller bristande rutiner trots tidigare påpekande. Den bör genomföras mycket sparsamt och på ett sådant sätt att uppgifter från medlemsförteckningen och underlaget till förteckningen, bara granskas på plats och inte dokumenteras på ett sådant sätt att de blir allmän handling hos myndigheten. Detta är fullt möjligt att genomföra inom ramen för bestämmelserna i personuppgiftslagen (se kapitel 8.3).

I motsats till en kontroll där medlemsförteckningen och dess grundmaterial blir allmän handling hos myndigheten anser jag att en sådan här granskning på plats är en rimlig avvägning mellan det allmännas behov av kontroll och organisationernas behov av integritet för sina medlemmar.

Riksrevisionen ståndpunkter att ett statligt bidrag 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 kan synas självklara och rimliga. I grunden anser jag emellertid att det avgörande måste vara att regeringen kan förvissa sig om att de kontroller som kan göras är tillfredsställande och rimliga och genomförs på ett konsekvent sätt. De kontroller som Ungdomsstyrelsen genomför med hjälp av kvalificerade revisorer är enligt min bedömning redan i dag godtagbara. Med de förändringar jag föreslår bör kontrollen anses som fullt tillfredsställande och rimlig.

8 Behandling av personuppgifter

Enligt utredningsdirektiven ska jag 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, som finns i personuppgiftslagen (1998:204). Det handlar bl.a. om uppgifter om politisk åskådning och religiös eller filosofisk övertygelse. Av utredningsdirektiven framgår det vidare att det kan förutsättas att flera av organisationerna som söker bidrag hos Ungdomsstyrelsen har ADB-baserade medlemsförteckningar.

Till stöd för analys och bedömningar har jag anlitat konsulten Sören Öman.

Som en bakgrund till analysen lämnar jag i avsnitt 8.1 en kortfattad redogörelse för de bestämmelser i personuppgiftslagen som kan ha betydelse i sammanhanget. I avsnitt 8.2 redogör jag för bestämmelser i förordning respektive myndighetsföreskrifter som är relevanta för den behandling av personuppgifter om medlemmar som kan vara aktuell, och i avsnitt 8.3 redovisar jag analys och överväganden.

8.1 Personuppgiftslagen

Personuppgiftslagen (1998:204), som trädde i kraft den 24 oktober 1998, genomför det s.k. dataskyddsdirektivet i Sverige.¹

Lagen tillämpas på helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter och dessutom på manuell 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 (5 §).

¹ Den 24 oktober 1995 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EG-direktivet).

Personuppgiftslagen är dock subsidiär i den meningen att avvikande bestämmelser i någon annan lag eller i en förordning tar över bestämmelserna i personuppgiftslagen (2 §). Avvikande bestämmelser som bara finns i föreskrifter utfärdade av myndighet tar dock inte över bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Begränsningar i tillämpningsområdet

Tillämpningsområdet för personuppgiftslagen har begränsats genom en rad bestämmelser. Lagen omfattar t.ex. inte sådan behandling som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur (6 §). Från och med den 1 januari 2007 gäller undantag för behandling av personuppgifter i ostrukturerat material (5 a §). Undantag görs därmed från de allra flesta bestämmelserna i lagen för behandling av personuppgifter som inte ingår i, eller är avsedda att ingå i, en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter. För sådan behandling gäller i stället att den inte får utföras, om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet.

Begreppsdefinitioner

Personuppgiftslagen innehåller i 3 § en rad definitioner av olika begrepp som används i lagen. Med *behandling (av personuppgifter)* avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring. *Personuppgifter* är all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. *Personuppgiftsansvarig* är den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter. *Personuppgiftsbiträde* är den som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning. *Den registrerade* är den som en personuppgift avser. Med *samtycke* avses varje slag av frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring genom

vilken den registrerade, efter att ha fått information, godtar behandling av personuppgifter som rör henne eller honom.

Grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter

I personuppgiftslagen åläggs den personuppgiftsansvarige att upprätthålla vissa grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter (9 §). Personuppgifter ska behandlas bara om det är lagligt. Behandlingen ska alltid ske på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed. Personuppgifter får endast samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in (den s.k. finalitetsprincipen). Personuppgifter som behandlas ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålet med behandlingen. Fler personuppgifter än som är nödvändigt med hänsyn till behandlingen får inte behandlas.

De personuppgifter som behandlas ska vara riktiga och, om det är nödvändigt, aktuella. Alla rimliga åtgärder ska vidtas för att rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Personuppgifter får inte bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ursprungliga ändamålen med behandlingen, om det inte behövs för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål.

Förutsättningar för att behandlingen av personuppgifter ska vara tillåten

I personuppgiftslagen anges det vidare vissa förutsättningar för när en behandling av personuppgifter över huvud taget är tillåten (10 §). Minst en av dessa förutsättningar måste alltså finnas för att en behandling ska vara tillåten enligt lagen. Den inledande av de alternativa förutsättningarna är att den registrerade har *lämnat samtycke* till behandlingen. Finns det inte något samtycke, kan en behandling vara tillåten om den är nödvändig för ett antal uppräknade syften. Är en behandling nödvändig för att ett avtal med den registrerade ska kunna fullgöras eller åtgärder som den registrerade begärt ska kunna vidtas innan ett avtal träffas, så kan den vara tillåten. En behandling kan också vara tillåten om den är nödvändig för att den

personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet, för att vitala intressen för den registrerade ska kunna skyddas eller för att en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras. Vidare kan en behandling vara tillåten om den är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige eller en tredje man till vilken personuppgifter lämnas ut ska kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning. Slutligen kan en behandling vara tillåten om den är nödvändig för att ett visst ändamål ska kunna tillgodoses. Detta ändamål ska röra ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut, och ska väga tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

Känsliga personuppgifter m.m.

Huvudregeln i lagen innebär att det är förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Det är också förbjudet att behandla sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv (13 §).

Dessa olika slag av uppgifter kallas med en samlingsbeteckning känsliga personuppgifter.

Det finns emellertid en rad undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter (huvudregeln) angivna direkt i personuppgiftslagen. Sålunda får sådana uppgifter enligt lagen behandlas med den registrerades *uttryckliga samtycke* eller när denne offentliggjort uppgifterna på ett tydligt sätt (15 §). Känsliga uppgifter får vidare i vissa fall behandlas om det är nödvändigt för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra sina skyldigheter eller utöva sina rättigheter inom arbetsrätten, om det är nödvändigt för att den registrerades eller någon annans vitala intressen ska kunna skyddas och den registrerade inte kan lämna sitt samtycke eller om det är nödvändigt för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras (16 §).

Förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter gäller inte heller när ideella organisationer med politiskt, filosofiskt, religiöst eller fackligt syfte inom ramen för sin verksamhet behandlar personuppgifter om organisationens medlemmar och sådana andra personer som på grund av organisationens syfte har regelbunden

kontakt med den. Endast om den registrerade uttryckligen har samtyckt till det får dock känsliga personuppgifter lämnas ut till tredje man från en sådan ideell organisation (17 §).

Uppgifter om personnummer och samordningsnummer får enligt 22 § personuppgiftslagen behandlas bara om den registrerade samtycker till det eller när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

Regeringen eller myndighet får besluta om undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse medge ytterligare undantag från förbudet att behandla känsliga uppgifter (20 §).

8.2 Hanteringen av medlemsuppgifter

I tidigare kapitel analyserar jag nuvarande förordning i olika delar och lämnar förslag på kompletteringar och definitioner. Detta gäller även systemet för revisorernas kontroll av medlemsuppgifter. Jag väljer trots detta att i detta kapitel göra en kort samlad beskrivning av just de bestämmelser i nuvarande förordning som har betydelse för organisationernas redovisning av medlemsuppgifter i samband med ansökan om bidrag. De förändringar jag tidigare föreslagit påverkar inte analysen i detta kapitel.

Nuvarande förordnings bestämmelser

Enligt nuvarande förordning² om statsbidrag till ungdomsorganisationer är uppgifterna om antal medlemmar och andelen unga medlemmar viktiga för bedömningen av både rätt till ett visst bidrag och bidragets storlek. Med en medlem i en ungdomsorganisation avses i förordningen den som är ansluten till en lokalavdelning inom organisationen, har stadgeenliga möjligheter att påverka

² SFS 2001:1060.

beslut om organisationens verksamhet och inriktning, och för året närmast före bidragsåret aktivt tagit ställning för ett medlemskap genom att ha betalat medlemsavgift eller ansökt om medlemskap (4 §).

Begreppet lokalavdelning har också en central betydelse i bidragssystemet. Dels definieras medlem som den som är medlem i en lokalavdelning, dels bestämmer antalet aktiva lokalavdelningar bidragets storlek. Med en lokalavdelning inom en ungdomsorganisation avses i förordningen en sådan avdelning som har antagit stadgar och är införd i ungdomsorganisationens register över lokalavdelningar, i vilken medlemmar och organ utsedda av medlemmarna beslutar om avdelningens verksamhet och ekonomi, och som bedriver verksamhet (5 §).

Definitionen av medlem och lokalavdelning spelar också en central roll i analysen av detta kapitels frågeställningar.

Definitionen av lokalavdelning torde innebära att en sådan avdelning är att betrakta som en egen juridisk person, liksom den bidragsmottagande organisationen är det. Definitionen av medlem innebär att det är den fysiska personens medlemskap i lokalavdelningen som är avgörande. Det förekommer att en fysisk person som är medlem i en lokalavdelning inte är medlem (också) i den bidragsmottagande organisationen.³

Ungdomsstyrelsen (12 §), får meddela föreskrifter för verkställigheten av bidragsförordningen (16 §). Ungdomsstyrelsen får besluta att ett bidrag som beviljats eller lämnats på grund av felaktiga uppgifter inte ska betalas ut eller ska betalas tillbaka (14 §). En organisation som har tagit emot bidrag enligt bidragsförordningen är skyldig att lämna de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser och andra uppgifter som Ungdomsstyrelsen bestämmer (13 §).

Ungdomsstyrelsens föreskrifter

Ungdomsstyrelsen har meddelat föreskrifter om statsbidrag till ungdomsorganisationer⁴. Av föreskrifterna framgår det att det hos den organisation som ansöker om statsbidrag ska finnas en förteckning eller andra handlingar med uppgifter om varje medlems namn, adress, födelseår, kön, datum för inbetalning av medlemsavgift eller, om sådan uppgift saknas, datum för skriftlig eller elek-

³ Jämför Ungdomsstyrelsen 2005, s. 59.

⁴ SKOLFS 2006:11.

troniskt dokumenterad ansökan om medlemskap samt om till vilken lokalavdelning medlemmen är ansluten (3 §). Med bidragsgrundande medlem avses vidare bara den som fyllt sju men inte 26 år och som enligt vad som framgår av organisationens medlemsförteckning eller motsvarande dokument har betalat fastställd medlemsavgift för året eller – utan att ha betalat sådan avgift – efter dokumenterad ansökan har beviljats medlemskap i organisationen under underlagsåret (2 §).

Medlem i lokalavdelningen och i den nationella organisationen – eller bara i lokalavdelningen.

I de allra flesta av de ungdomsorganisationer som beviljas statsbidraget är en medlem i lokalavdelningen också medlem i den nationella organisationen. Men det förekommer att det är lokalavdelningarna såsom föreningar som är medlemmar på den nationella nivån. I dessa fall är den enskilde medlemmen endast medlem i sin lokalförening och inte (också) i den nationella organisationen.

Kraven i föreskrifterna innebär att det hos den bidragsmottagande organisationen ska finnas en förteckning (eller andra handlingar) med uppgifter om alla de fysiska personer som är medlemmar i organisationens lokalavdelningar oberoende av om personerna är medlemmar i den bidragssökande organisationen. Det krävs inte att förteckningen förs med hjälp av dator, men såsom framgår av utredningsdirektiven kan det förutsättas att flera av organisationerna som ansöker om bidrag har medlemsförteckningen på dator.

Ungdomsorganisationer vars medlemsförteckningar innehåller känsliga personuppgifter

Det förekommer att den bidragsmottagande organisationen eller lokalavdelningarna ställer upp krav på att fysiska personer ska ha någon sådan egenskap som avses med definitionen av känsliga personuppgifter i personuppgiftslagen (t.ex. viss funktionsnedsättning eller vissa politiska åsikter) för att få bli medlem. I sådana fall innefattar en medlemsförteckning känsliga personuppgifter om de förtecknade medlemmarna.⁵ Av de 91 ungdomsorganisationer som

⁵ Se t.ex. Datainspektionen 2008, dnr 1176-2008, beslut 2008-10-15.

beviljades bidrag 2008 samlade 48 organisationer ungdomar med en viss politisk eller religiös åskådning, en viss sexuell läggning, viss etnisk bakgrund eller en funktionsnedsättning. Dvs. att en stor andel av ungdomsorganisationerna hanterar känsliga personuppgifter.

Ungdomsstyrelsens rekommendation att spara medlemsuppgifter

Av föreskrifterna följer bara att den bidragssökande organisationen ska ha en förteckning över de fysiska personer som faktiskt är medlemmar, dvs. en aktuell medlemsförteckning. Av Ungdomsstyrelsens vägledning om statsbidraget framgår det dock att myndigheten anser att dokumentationen av varje medlemskap "måste sparas så att det är möjligt att gå tillbaka och kontrollera organisationens medlemsantal"⁶. Ungdomsstyrelsen rekommenderar att dokumentationen sparas i fem år. Rekommendationen får anses innebära att en bidragsmottagande organisation bör spara uppgifter om personer som inte längre är medlemmar i organisationen eller dess lokalavdelningar. Av Ungdomsstyrelsens vägledning om statsbidraget framgår det vidare att det är medlemsantalet året före det år som ansökan görs, som har betydelse för statsbidraget nästkommande år.

Revisorsrapport

Av föreskrifterna framgår det att det till en organisations ansökan om bidrag ska fogas en rapport från en av organisationen utsedd auktoriserad eller godkänd revisor med bl.a. bestyrkande av uppgifterna i ansökan vad avser antalet bidragsgrundande medlemmar och aktiva lokalavdelningar (7 §). Vidare föreskrivs det att revisorn för sin granskning ska ha tillgång till förteckningen eller handlingarna med uppgifterna om medlemmarna. I Ungdomsstyrelsens allmänna råd om statsbidrag till ungdomsorganisationer finns det bl.a. råd om hur revisorn bör göra vid stickprov och vad revisorsrapporten bör innehålla i fråga om granskningen av medlemsuppgifterna.

⁶ Ungdomsstyrelsen 2008 a, s. 18.

Ungdomsstyrelsens granskning av personuppgifter

Det förekommer i dag inte att Ungdomsstyrelsen efterfrågar personuppgifter om medlemmarna. Enligt utredningsdirektiven ska jag se över Ungdomsstyrelsens kontroll och uppföljning av statsbidraget samt granskning av bidragsansökningar. Jag ska också 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.

Jag har behandlat dessa frågeställningar i kapitel 6 respektive 7.

En av mina slutsatser är att Ungdomsstyrelsens kontroll av medlemsförteckningar för en organisation som söker statsbidrag inte strider mot regeringsformens bestämmelser om åsikts- och föreningsfrihet, men att den är inte lämplig. Däremot bör myndigheten ha möjlighet att undantagsvis genomföra vissa kontroller av medlemsuppgifter på plats hos de sökande organisationerna. En sådan kontroll är enligt min bedömning tillfredsställande och rimlig.

8.3 Analys och överväganden

Enligt utredningsdirektiven är det bestämmelserna om behandling av *känsliga personuppgifter* i personuppgiftslagen som ska analyseras i förhållande till hanteringen av medlemsuppgifterna. Analysen i detta avsnitt utgår därför, när inget annat sägs, från att det är känsliga personuppgifter enligt definitionen i personuppgiftslagen som behandlas.

Analysen ska enligt utredningsdirektiven avse redovisningen av medlemsantal i en organisation. Det bör därför inledningsvis nämnas att en uppgift om medlemsantal – att en viss organisation har ett visst antal medlemmar i viss ålder – inte i sig utgör en personuppgift. Uppgifterna om medlemsantal kan alltså behandlas utan att bestämmelserna i personuppgiftslagen måste följas. För att kunna ange eller kontrollera uppgiften om medlemsantal behövs det däremot personuppgifter enligt definitionen i personuppgiftslagen.

Personuppgiftslagen behöver bara tillämpas när personuppgifter ska behandlas automatiserat (i dator) eller när de ska ingå i ett regelrätt manuellt personregister (företrädesvis på papper). Analysen i detta avsnitt utgår därför, när inget annat sägs, från att

det är känsliga personuppgifter enligt definitionen i personuppgiftslagen som behandlas på ett sådant sätt att lagen är tillämplig. Det bör redan här nämnas att ett utlämnande oavsett formen (elektroniskt, på papper eller muntligen) av personuppgifter som behandlas på ett sådant sätt att personuppgiftslagen är tillämplig är en sådan typ av behandling som också omfattas av lagen. Utlämnandet av personuppgifterna måste alltså vara tillåtet enligt personuppgiftslagen för att det ska få ske.

I det följande berörs först medlemsregistreringen hos den bidragssökande organisationen och dess lokalavdelningar (avsnitt 8.3.1). Därefter berörs den av den bidragssökande organisationen utsedde revisorns medlemskontroll (avsnitt 8.3.2). Sedan berörs Ungdomsstyrelsens granskning och kontroll av uppgifter om medlemsantal (avsnitt 8.3.3).

8.3.1 Förordningsstöd för viss medlemsregistreringen hos den bidragssökande organisationen och dess lokalavdelningar

Förslag

En medlemsförening⁷ inom en ungdomsorganisation som ansöker om bidrag enligt förordningen om statsbidrag till ungdomsorganisationer får lämna uppgifter om medlemsföreningens medlemmar till den bidragssökande ungdomsorganisationen. De uppgifter som ska få lämnas är namn, adress, födelseår, kön, medlemsförening, datum för inbetalning av medlemsavgift eller, om sådan uppgift saknas, datum för ansökan om medlemskap.

En ungdomsorganisation som ansöker om bidrag enligt denna förordning får vidare behandla sådana personuppgifter för att ansöka om bidraget.

En ungdomsorganisation som har tagit emot sådant bidrag får i fem år från det år ansökan om bidraget gjordes spara nys nämnda uppgifter i fråga om de medlemmar som legat till grund för bidraget för att göra det möjligt att i efterhand kontrollera medlemsantalet.

⁷ I kapitel 3.3 föreslår jag att medlemsförening ersätter begreppet lokalavdelning. Medlemsförening används genomgående i förslaget till ny förordning.

Att föra ett datoriserat medlemsregister – en förteckning över fysiska personer som är medlemmar – utgör en s.k. strukturerad behandling av personuppgifter. Undantaget i 5 a § personuppgiftslagen för behandling av personuppgifter i ostrukturerat material (som redogjordes för i avsnitt 8.1 *Begränsningar i tillämpningsområdet*) är därför inte tillämpligt. Inte heller kan något annat generellt undantag från bestämmelserna i personuppgiftslagen anses gälla för den behandlingen. I princip samtliga bestämmelser i personuppgiftslagen måste därför följas vid förandet av medlemsregistret.

Analysen har utgått från att varje lokalavdelning har varsitt register över sina medlemmar och att den bidragssökande organisationen – i enlighet med vad som krävs enligt Ungdomsstyrelsens föreskrifter – har en förteckning över alla fysiska personer som är medlemmar i samtliga lokalavdelningar. Analysen har vidare utgått från att varje lokalavdelning är en egen juridisk person – en ideell förening – och att den bidragssökande organisationen också är en egen juridisk person, en ideell förening.

Personuppgiftsansvaret

Den första fråga som uppkommer är vem som är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i de olika medlemsregistren inom en organisationsstruktur. Enligt personuppgiftslagen är den personuppgiftsansvarig som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter (3 §). Vem det är som bestämt beträffande en viss behandling är en fråga om fakta som alltid kan bli föremål för bedömning, i sista hand av domstol. Det är de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet som är avgörande, dvs. vem eller vilka som faktiskt har bestämt över behandlingen.⁸ En personuppgiftsansvarig kan anlita någon annan som ett personuppgiftsbiträde, dvs. som någon som behandlar personuppgifterna för den personuppgiftsansvariges räkning (3 §).

Personuppgiftsansvaret i en organisationsstruktur kan ordnas på flera olika sätt, t.ex. på grund av bestämmelser i avtal eller stadgar. Samtliga organisationer inom strukturen kan vara gemensamt personuppgiftsansvariga för all behandling av personuppgifter i medlemsregistren (eller för bara det register som organisationen

⁸ Öman och Lindblom, 2006 s. 78.

för över lokalavdelningarnas medlemmar). Den nationella organisationen kan vara ensam personuppgiftsansvarig för all behandling av personuppgifter i medlemsregistren. Lokalavdelningarna torde då vara personuppgiftsbiträden till den centrala organisationen. De olika lokalavdelningar kan var och en vara personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i sitt medlemsregister, och den nationella organisationen kan vara personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i det centrala registret över alla fysiska personer som är medlemmar i samtliga lokalavdelningar. Också andra kombinationer kan tänkas.

Det har inte framstått som ändamålsenligt att inom ramen för utredningen gå igenom samtliga alternativ för personuppgiftsansvaret som kan finnas. Det bör räcka att peka på en realistisk möjlighet att anordna personuppgiftsansvaret. Därmed bör de organisationer som vill förlita sig på utredningens analys kunna anpassa sig. Det är troligt att det sist nämnda sättet att anordna personuppgiftsansvaret – att respektive juridisk person inom organisationsstrukturen är personuppgiftsansvarig för den behandling som denna utför – är vanligt och jag väljer därför att i analysen utgå från att personuppgiftsansvaret är ordnat på det sättet.

Ändamålet med behandlingen

All behandling av personuppgifter måste uppfylla de grundläggande kraven på behandling av personuppgifter som anges i 9 § personuppgiftslagen. Bland annat måste ett särskilt ändamål anges för behandlingen av personuppgifterna i medlemsregistren. Min analys har utgått från att ändamålet med behandlingen av personuppgifterna i medlemsregistren har angetts till något i stil med att behandlingen sker för att administrera medlemskapet och redovisning för bidragsadministration. Även om ändamålet angetts utan uttrycklig referens till redovisning för bidragsadministration, torde behandling för det ändamålet vara ett sådant senare uppkommet ändamål med behandlingen av personuppgifterna som inte är oförenligt med det ursprungligen bestämda ändamålet avseende administration av medlemskapet (9 § första stycket d). Att en lokalavdelning för bidragsredovisning lämnar ut personuppgifter till den centrala organisationen eller en av denna anlita revisor är naturligtvis något som i och för sig ingår i det ursprungligen bestämda ändamålet avseende redovisning för bidragsadministration.

Man får bara behandla sådana personuppgifter som är adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen, och flera personuppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen får inte behandlas (9 § första stycket e och f). I medlemsregistren kan det finnas många olika personuppgifter. De uppgifter som Ungdomsstyrelsen föreskrivit att den bidragssökande organisationen ska ha förtecknade – uppgifter om varje medlems namn, adress, födelseår, kön, datum för inbetalning av medlemsavgift eller, om sådan uppgift saknas, datum för skriftlig eller elektroniskt dokumenterad ansökan om medlemskap samt om till vilken lokalavdelning medlemmen är ansluten – torde vara sådana uppgifter som typiskt sett är nödvändiga, adekvata och relevanta att ha i ett medlemsregister. Dessutom finns det ju ett myndighetskrav på att just dessa uppgifter ska finnas registrerade, om den centrala organisationen vill kunna få statsbidrag.

Bevarande av personuppgifter

Personuppgifterna får vidare inte bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen (9 § första stycket i). Därefter ska uppgifter raderas eller i vart fall avidentifieras så att de inte längre går att hänföra till enskilda individer. Datainspektionen har i sin informationsskrift från 2003 om hur länge personuppgifter får bevaras angett:

Personuppgifter om medlemmar i en förening bör avidentifieras eller förstöras då den registrerade upphör att vara medlem i föreningen eller senast då den personuppgiftsansvarige och den registrerade har reglerat samtliga sina mellanhavanden såsom exempelvis efter betalning av utestående medlemsavgift eller då lånad utrustning återlämnats.⁹

Datainspektionen har i ett s.k. samrådsyttrande från augusti 2007¹⁰ ansett att en förening får behandla uppgifter om sina egna före detta medlemmar för återvärvningskampanjer i tre månader från det att medlemmen utestutits ur föreningen. Därefter bör uppgifterna gallras enligt Datainspektionen.

Mot den bakgrunden framstår Ungdomsstyrelsens rekommendation om att personuppgifter ska sparas (åtminstone av den centrala organisationen) i fem år efter det att en person inte längre är

⁹ Datainspektionen 2003, s. 14.

¹⁰ Datainspektionen 2007.

medlem (i en nationell organisationen eller lokalavdelning inom denna) som mindre väl förenlig med bestämmelserna i personuppgiftslagen såsom dessa tolkats av Datainspektionen.

Ungdomsstyrelsens rekommendation avser i och för sig inte bevarande av personuppgifterna i elektronisk form. Man kan därför fråga sig om det är tillåtet att skriva ut personuppgifterna om avgångna medlemmar, som räknats med vid ansökan om bidrag, på papper innan den elektroniska informationen om dem raderas. Datainspektionen har i den nämnda informationsskriften uttalat sig om detta enligt följande:

En särskild fråga är hur man ska bedöma saken om personuppgifterna har förts över på papper genom utskrift. Då uppkommer frågan om uppgifterna på papper också måste förstöras. Personuppgifter i pappersform omfattas normalt inte av [personuppgiftslagens] tillämpning om de inte utgör ett sådant manuellt register som avses i 5 § 2 stycket [personuppgiftslagen]. Svaret på frågan är därför nej. Eftersom själva utskriften av personuppgifterna i sig är en personuppgiftsbehandling måste man dock fundera över om utskriften är tillåten enligt [personuppgiftslagens] bestämmelser. Om man skriver ut uppgifterna på papper i samband med att de inte längre behövs för det ändamål som de samlades in för (dvs. när de ska gallras) och utskriften görs enbart för att uppgifterna ändå ska bevaras är utskriften inte tillåten enligt [personuppgiftslagen]. Om utskriften görs därför att uppgifterna kan behövas i pappersform för andra ändamål såsom t.ex. för bokföringsändamål, är utskriften emellertid tillåten.¹¹

Det uttalandet synes kunna ge visst utrymme för att utskrift för bevarande på papper av uppgifter om före detta medlemmar inte är otillåtet, om det sker för att följa Ungdomsstyrelsens rekommendation och göra det möjligt att gå tillbaka och kontrollera organisationens medlemsantal.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det i vart fall inte står klart att Ungdomsstyrelsens rekommendation om sparande av uppgifter kan följas av organisationer som har datoriserade medlemsregister. Eftersom det är viktigt att uppgifterna sparas för att göra det möjligt med kontroller i efterhand, bör det för tydlighets skull tas in bestämmelser om sparandet i fem år, i bidragsförordningen. Jag återkommer till utformningen av sådana bestämmelser nedan i avsnittet Särskild rättslig grund för behandling av känsliga personuppgifter.

¹¹ Datainspektionen 2003, s. 10.

Det bör avslutningsvis i denna del nämnas att personuppgiftslagen innehåller krav på att den personuppgiftsansvarige själv måste lämna de registrerade information om bl.a. ändamålen med behandlingen (23–25 §§). Jag utgår från att organisationerna lämnar den föreskrivna informationen. Det finns inget som hindrar att information om organisationens behandling av personuppgifter lämnas till medlemmarna av lokalavdelningarna.

I vissa fall måste den behandling av personuppgifter som förekommer anmälas till Datainspektionen.

Allmän rättslig grund för behandlingen

Varje behandling av personuppgifter måste kunna hänföras under någon av de tillåtna rättsliga grunderna som anges i 10 § personuppgiftslagen, t.ex. att den registrerade har lämnat sitt samtycke. *För behandling av känsliga personuppgifter krävs det att ytterligare förutsättningar är uppfyllda, vilka berörs i nästa underavsnitt.*

I detta fall (då det inte rör sig om känsliga personuppgifter) torde en allmän rättslig grund för behandlingen i vart fall stå att finna i den regel som avser en intresseavvägning (10 § f). Den personuppgiftsansvariga organisationens berättigade intressen av att kunna administrera medlemskapen och få finansiering för organisationsstrukturens verksamhet torde nämligen utan tvekan väga tyngre än medlemmarnas eventuella motstående integritets- och skyddsintressen. Behandlingen av personuppgifter i medlemsregistren får alltså ske utan medlemmarnas samtycke.

Särskild rättslig grund för behandling av känsliga personuppgifter

Som nämnts utgår analysen från att det är känsliga personuppgifter enligt definitionen i personuppgiftslagen som behandlas. Personuppgiftslagen innehåller ett principiellt förbud mot att behandla sådana uppgifter (13 §) och ett antal undantag från det förbudet (14–19 §§). Har den registrerade lämnat sitt uttryckliga samtycke till att känsliga personuppgifter behandlas, får behandlingen ske (15 §).

Det finns en särskild bestämmelse om ideella organisationers behandling utan samtycke av känsliga personuppgifter om organisationens medlemmar (17 §). Bestämmelsen kan tillämpas av ideella

organisationer med politiskt, filosofiskt, religiöst eller fackligt syfte. Enligt Datalagskommittén, vars utredningsbetänkande låg till grund för regeringens förslag till personuppgiftslagen, bör man när det gäller organisationens syfte kunna göra en ganska vidsträckt tolkning.¹² Om en organisation på något sätt vill påverka samhället, bör organisationen kunna anses ha ett sådant politiskt syfte som avses. Med en sådan tolkning bör i flertalet fall ideella sammanslutningar av t.ex. utlänningar, invandrare eller personer med viss sexuell läggning eller viss sjukdom kunna behandla känsliga personuppgifter om sina medlemmars egenskaper.

Det är min bedömning att i de fall där organisationen ställer upp krav på att fysiska personer ska ha någon sådan egenskap som avses med definitionen av känsliga personuppgifter i personuppgiftslagen (t.ex. viss funktionsnedsättning eller vissa politiska åsikter) för att få bli medlem får organisationen också antas ha ett sådant syfte att bestämmelsen är tillämplig.

Enligt bestämmelsen får organisationen "inom ramen för sin verksamhet" behandla känsliga personuppgifter om "organisationens medlemmar och sådana andra personer som på grund av organisationens syfte har regelbunden kontakt med den". Kravet på att behandlingen ska ske inom ramen för organisationens verksamhet torde inte innebära några svårigheter i fråga om behandling som syftar till att organisationsstrukturen ska kunna få finansiering för sin verksamhet. Kravet på att behandlingen bara får avse känsliga personuppgifter som rör organisationens medlemmar och liknande är däremot problematiskt. Problemet uppstår när en nationell organisation för ett centralt medlemsregister och i de fall de fysiska personerna som är medlemmar i lokalavdelningarna inte (också) är medlemmar i den nationella organisationen. Medlemmarna i lokalavdelningarna är då inte medlemmar i den centrala organisationen, som utför behandlingen, och de kan knappast heller anses som sådana andra personer som på grund av den centrala organisationens syfte har regelbunden kontakt med den.¹³

Slutsatsen blir att bestämmelsen i 17 § personuppgiftslagen ger en nödvändig särskild rättslig grund för behandlingen av känsliga personuppgifter i lokalavdelningarnas medlemsregister (om sina egna medlemmar) och i den centrala organisationens medlemsregister i de fall lokalorganisationernas medlemmar också är medlemmar i den centrala organisationen. Bestämmelsen kan däremot

¹² SOU 1997:39 s. 375.

¹³ Ungdomsstyrelsen 2005, s. 152.

inte tillämpas i fråga om den centrala organisationens behandling av känsliga personuppgifter i andra fall.

Bestämmelsen i 17 § personuppgiftslagen innehåller vidare den restriktionen att känsliga personuppgifter får lämnas ut till tredje man bara om den registrerade uttryckligen har samtyckt till det. Med tredje man avses någon annan än den registrerade, den personuppgiftsansvarige, personuppgiftsombudet, personuppgiftsbiträdet och sådana personer som under den personuppgiftsansvariges eller personuppgiftsbitrådets direkta ansvar har befogenhet att behandla personuppgifter (3 §). I förhållande till en personuppgiftsansvarig lokalavdelning är alltså den personuppgiftsansvariga centrala organisationen att betrakta som en tredje man till vilken känsliga personuppgifter inte får lämnas ut utan uttryckligt samtycke.

Av vad Datalagskommittén uttalat framgår dock att restriktionen i bestämmelsen mot utlämnande av känsliga personuppgifter inte är tillämplig, om utlämnandet kan stödjas på någon annan särskild rättslig grund för att behandla känsliga personuppgifter.¹⁴

Det återstår alltså att undersöka om det finns någon annan särskild rättslig grund för att behandla känsliga personuppgifter än bestämmelsen i 17 § personuppgiftslagen (eller ett uttryckligt samtycke) som kan användas för dels lokalavdelningarnas utlämnande av känsliga personuppgifter om sina medlemmar till den bidragsökande centrala organisationen, dels den bidragsökande centrala organisationens behandling av de känsliga personuppgifterna vid förandet av ett register över medlemmarna i lokalavdelningarna.

I 16 § första stycket c personuppgiftslagen finns det en bestämmelse om att känsliga personuppgifter får behandlas, t.ex. genom att lämnas ut till tredje man, om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras. Den bestämmelsen har tolkats extensivt i förarbetena och av Datainspektionen.

Datalagskommittén uttalade följande:¹⁵

I många fall kan förmodligen undantaget beträffande rättsliga anspråk användas [...]. Ett exempel kan vara den behandling som skedde inom skatterätten när det fanns möjlighet att göra avdrag vid inkomstbeskattningen för fackföreningsavgift. Ett annat exempel kan vara när, inom socialrätten, ersättning i form av socialbidrag ges för sådan avgift

¹⁴ SOU 1997:39 s. 374 f. Se också Öman och Lindblom, 2006 s. 249 f. Jämför dock Hanqvist, 2004 s. 243 ff.

¹⁵ SOU 1997:39 s. 373, 374 f. och 375 f.

för att en skälig levnadsnivå skall uppnås. Ytterligare exempel är den registrering av medlemskap som t.ex. privata företag kan ägna sig åt till följd av att fackliga organisationer avtalar om individuella eller kollektiva förmåner eller tjänster för sina medlemmar, t.ex. gruppförsäkring. [...]

Träffar organisationen avtal med annan om kollektiva förmåner för sina medlemmar – t.ex. en gruppförsäkring eller en kollektiv anslutning till annan organisation – kan således medlemsregistret lämnas ut om det är nödvändigt för att de rättsliga anspråk som avtalet ger medlemmarna skall kunna fastslås eller göras gällande [...]. Krävs det en uppgift om någon är eller inte är medlem i en fackförening för att fastställa vid vilken instans talan skall väckas eller föras [fotnot utesluten], bör organisationen kunna lämna ut uppgiften, eftersom den på avsett sätt är nödvändig för att kunna fastslå om någon har rätt att föra talan vid en viss instans.

[...]

Att en person har en sådan egenskap som avses med definitionen av känsliga personuppgifter kan vara en förutsättning för att denne skall ha rätt till en förmån eller ha en rättslig skyldighet gentemot någon annan. I sådana fall får uppgifter om den rättsligt relevanta egenskapen behandlas.

Att någon är sjuk kan t.ex. ha betydelse för rätten att få försäkringsersättning. Och det förhållandet att någon är medlem i svenska kyrkan har betydelse för vilken skatt den registrerade är skyldig att betala in till skattemyndigheten. I vissa försäkringssammanhang är det vidare en förutsättning för att få teckna viss försäkring att uppgifter om hälsa lämnas eller inhämtas. Också i detta fall får registreringen som regel anses nödvändig för rättsliga anspråk på det sätt som direktivet kräver.

Datainspektionen har i en rapport om behandling av elevers personuppgifter i grundskolan uttalat följande:¹⁶

Vad beträffar uppgift om en elevs modersmål, kan detta i vissa fall vara en uppgift som indirekt avslöjar etniskt ursprung. En uppgift om modersmål kan därför vara att betrakta som känslig enligt [personuppgiftslagen].

Enligt grundskoleförordningen (1994:1194) har eleven i vissa fall rätt att få undervisning i sitt modersmål. Det kan således vara nödvändigt att behandla en uppgift om modersmål för att elevens rättsliga anspråk skall kunna fastställas eller göras gällande. En uppgift om modersmål bör därför kunna behandlas utan att samtycke inhämtas.

¹⁶ Datainspektionen, 2002 s. 8. Utredningen om offentlighet och sekretess i skolan (U 2002:10) hade ingen avvikande uppfattning, se SOU 2003:103 s. 203. – Det kan noteras att rektors eller annan arbetstagers beslut om modersmålsundervisning enligt grundskoleförordningen inte får överklagas (8 kap. 2 §). Det verkar alltså inte möjligt att föra talan i domstol eller liknande om det rättsliga anspråket på modersmålsundervisning.

När det nu finns en förordning med bestämmelser om att en nationell organisation har möjlighet ("rätt") att få statsbidrag, skulle det kunna hävdas att den nationella organisationens anspråk på att få statsbidrag är ett sådant rättsligt anspråk som avses i bestämmelsen. Den bidragssökande centrala organisationens registrering av medlemmarna i lokalavdelningarna skulle därmed – särskilt i belysning av de mer konkreta kraven på registreringen i Ungdomsstyrelsens föreskrifter – vara nödvändig för att detta rättsliga anspråk skulle kunna göras gällande och fastställas. På motsvarande sätt skulle lokalavdelningarnas utlämnande av medlemsuppgifterna till den bidragssökande centrala organisationen vara nödvändigt för att det rättsliga anspråket skulle kunna göras gällande och fastställas.

Enligt min mening är det dock inte säkert att denna tolkning av bestämmelsen i 16 § första stycket c personuppgiftslagen är korrekt. Detta framför allt mot bakgrund av att det i doktrinen har hävdats att ett rättsligt anspråk i bestämmelsens mening är ett sådant varom man kan föra talan i domstol. Det finns ingen rätt att föra talan i domstol om att få den typen av bidrag som nu är i fråga. Det är dessutom så att den som, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet i icke ringa fall, behandlar känsliga personuppgifter när det inte är tillåtet enligt personuppgiftslagen kan straffas för det (49 § personuppgiftslagen). Jag anser därför att det bör införas uttryckliga bestämmelser i bidragsförordningen som tillåter den behandling av känsliga personuppgifter om lokalavdelningarnas medlemmar som är nödvändig för bidragsansökan enligt Ungdomsstyrelsens föreskrifter. Dessa föreskrifter förefaller både nödvändiga och ändamålsenliga i detta hänseende.

Dessutom bör det för tydlighets skull i bidragsförordningen tas in bestämmelser om att den organisation som tagit emot bidrag är skyldig att spara uppgifter om de medlemmar som legat till grund för bidraget i fem år från det år då ansökan om bidraget gjordes (se ovan under rubriken Ändamålet med behandlingen). Sådana bestämmelser kan enligt 20 § personuppgiftslagen meddelas i förordning, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Detta anser jag att det är fråga om här på grund av intresset av att kunna kontrollera att uppställda bestämmelser om förutsättningar för att erhålla statsbidraget följts.

Jag föreslår alltså att det i bidragsförordningen införs bestämmelser om att en medlemsförening¹⁷ inom en ungdomsorganisation

¹⁷ I kapitel 3.3 föreslår jag att medlemsförening ersätter begreppet lokalavdelning. Medlemsförening används genomgående i förslaget till ny förordning.

som ansöker om bidrag enligt förordningen om statsbidrag till ungdomsorganisationer får, trots 13 § personuppgiftslagen, lämna uppgifter om medlemsföreningens medlemmar till den bidragssökande ungdomsorganisationen. De uppgifter som får lämnas om medlemsföreningens medlemmar bör vara namn, adress, födelseår, kön, medlemsförening, datum för inbetalning av medlemsavgift eller, om sådan uppgift saknas, datum för ansökan om medlemskap. Underlag om inbetalning av medlemsavgift eller datum för ansökan om medlemskap (verifikationer) bör anses ingå i de uppgifter om medlemmar som får överlämnas. Dessutom bör bestämmelser införas om att en ungdomsorganisation som ansöker om bidrag enligt förordningen om statsbidrag till ungdomsorganisationer får, trots 13 § personuppgiftslagen, behandla sådana personuppgifter för att ansöka om bidraget. En särskild bestämmelse bör också införas i bidragsförordningen om att en central organisation som har tagit emot sådant bidrag ska, trots 13 § personuppgiftslagen, i fem år från det år ansökan om bidraget gjordes spara uppgifterna om medlemmarna för att göra det möjligt att i efterhand kontrollera medlemsantalet. Den sistnämnda skyldigheten att spara uppgifter bör dock – för att inte införa en skyldighet så att säga retroaktivt – gälla bara i fråga om medlemmar som legat till grund för bidrag som söks efter det att ändringen i förordningen trätt i kraft.

8.3.2 Förordningsstöd för revisorns medlemskontroll

Förslag

En ungdomsorganisation som ansöker om bidrag enligt förordningen får tillhandahålla uppgifter om medlemmarna till av organisationen utsedd auktoriserad eller godkänd revisor för sådant intygande och sådan rapportering som Ungdomsstyrelsen bestämmer.

Bedömning

Den behandling av dessa personuppgifter som revisorn behöver utföra för sin granskning och kontroll bör kunna ske inom ramen för bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Det torde vara uppenbart att den granskning och kontroll som revisorn ska utföra för att kunna avge den av Ungdomsstyrelsen föreskrivna rapporten inte förutsätter en sådan strukturerad behandling av personuppgifter som gör att undantaget i 5 a § personuppgiftslagen för behandling av personuppgifter i ostrukturerat material inte är tillämpligt. Det är alltså möjligt för revisorn att utföra sitt uppdrag på ett sådant sätt att bl.a. förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter i 13 § personuppgiftslagen inte är tillämpligt. Det är givetvis också möjligt för revisorn att utföra sitt uppdrag så att den behandling av personuppgifter i ostrukturerat material som kan förekomma inte – i strid med 5 a § personuppgiftslagen – innebär en kränkning av de registrerades personliga integritet. Det som revisorn behöver göra kan alltså ske inom ramen för bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Den bidragssökande centrala organisationen behöver dock i enlighet med Ungdomsstyrelsens föreskrifter ge revisorn tillgång till medlemsförteckningen, som kan innehålla känsliga personuppgifter. Om medlemmarna i lokalavdelningarna även är medlemmar i den bidragssökande organisationen kan den nationella organisationen föra medlemsförteckningen med stöd av 17 § personuppgiftslagen. Då uppkommer frågan om restriktionen, i bestämmelsen om att känsliga personuppgifter får lämnas ut till tredje man bara om den registrerade uttryckligen har samtyckt till det, är tillämplig när organisationen ska ge revisorn tillgång till medlemsförteckningen.¹⁸ Motsvarande fråga kan uppkomma om en lokalavdelning skulle behöva ge revisorn tillgång till lokalavdelningens medlemsregister.

När det gäller den bidragssökande organisationens agerande i förhållande till den revisor organisationen anlitat och utsett, är svaret på frågan beroende på om revisorn ska betraktas som tredje man i förhållande till den personuppgiftsansvariga organisationen. Med tredje man avses som nämnts någon annan än den registrerade, den personuppgiftsansvarige, personuppgiftsombudet, personuppgiftsbiträdet och sådana personer som under den personuppgiftsansvariges eller personuppgiftsbitrådets direkta ansvar har befogenhet att behandla personuppgifter (3 §). Den frågan är inte alldeles enkel att besvara.

¹⁸ För den bidragssökande organisationen medlemsregistret med stöd av 16 § första stycket i personuppgiftslagen – för att det är nödvändigt för att ett rättsligt anspråk ska kunna göras gällande och fastställas – gäller inte den angivna restriktionen mot utlämnande av känsliga personuppgifter till tredje man.

Datainspektionen har i ett s.k. samrådsyttrande ansett att landstingsrevisionen inte är att anse som tredje man i förhållande till landstingsstyrelsen utan att landstingsstyrelsen bör anses som personuppgiftsansvarig även för revisorernas behandling av personuppgifter.¹⁹ Sedan landstingsrevisorerna ifrågasatt den slutsatsen med stöd av ett par utlåtanden och frågat om samrådsyttrandet fortfarande gällde, anförde Datainspektionen bl.a. följande:²⁰

Det som är viktigt ur ett integritetsperspektiv – och det som därmed även ligger i Datainspektionens intresse att bevaka – är att det finns någon som är personuppgiftsansvarig och att det klart framgår utåt vem som bär ansvaret. Om [aktuellt] landsting kan enas om att landstingsrevisorerna ska bära detta ansvar ifråga om den personuppgiftsbehandling revisorerna utför, har Datainspektionen ingen erinran.

Datainspektionens inställning synes således närmast vara att det som revisorn och den granskade kan enas om godtas enligt personuppgiftslagen så länge det står klart för utomstående vem som är personuppgiftsansvarig. Med det synsättet skulle det således kunna gå att ordna revisorns granskning och kontroll avseende medlemsförteckningen så att revisorn inte blir att anse som tredje man (och personuppgiftsansvarig för sin behandling av personuppgifterna). Därmed skulle restriktionen i 17 § personuppgiftslagen om utlämnande av känsliga personuppgifter till tredje man inte vara tillämplig.

I avsnitt 8.3.1 prövades om det kan anses rimligt att anse att organisationens anspråk för att få statsbidrag kan anses som ett sådant rättsligt anspråk som avses i 16 § personuppgiftslagen. Hade den tolkningen kunnat tillämpas på utlämnandet av känsliga personuppgifter från medlemsförteckningen till den anlitade revisorn skulle inte den angivna frågan om revisorns egenskap av tredje man behöva besvaras.

En sådan tolkning²¹ kan emellertid inte anses som helt säker. Av motsvarande skäl som angetts i det nyss nämnda avsnittet bör därför uttryckliga bestämmelser införas i bidragsförordningen. Dessa bestämmelser bör, trots 13 § personuppgiftslagen (1998:204), tillåta en ungdomsorganisation som ansöker om bidrag enligt förordningen om statsbidrag till ungdomsorganisationer som grundas på medlems-

¹⁹ Datainspektionen 2006, dnr 2061-2005, 2006-03-27.

²⁰ Datainspektionen 2006, dnr 926 och 1019-2006, Brev 2006-10-20.

²¹ Nämligen att den granskning och kontroll som revisorn ska utföra för att kunna avge den föreskrivna rapporten är en sådan behandling som är nödvändig för att organisationens rättsliga anspråk (på statsbidrag) ska kunna göras gällande och fastställas.

antalet, att tillhandahålla uppgifterna om medlemmarna till av organisationen utsedd auktoriserad eller godkänd revisor, för sådant bestyrkande och sådan rapportering som Ungdomsstyrelsen bestämmer. Med hänsyn till att det föreslås en bestämmelse om att en lokalavdelning får lämna uppgifter om medlemmar till den bidragssökande organisationen (se avsnitt 8.3.1), torde det inte behövas någon bestämmelse om lokalavdelningens utlämnande av uppgifter om medlemmar direkt till den av den bidragssökande organisationen utsedde revisorn.

8.3.3 Förordningsstöd för Ungdomsstyrelsens granskning och kontroll

Förslag

En ungdomsorganisation som ansöker om bidrag ska lämna Ungdomsstyrelsen de uppgifter och handlingar som Ungdomsstyrelsen begär för prövning av ansökan.

Bedömning

Den behandling av personuppgifter som skulle behöva ske för att Ungdomsstyrelsen själv ska kunna utföra granskning och kontroll avseende uppgifter om medlemmarna bör kunna ske inom ramen för bestämmelserna i personuppgiftslagen.

I kapitel 7 föreslår jag att Ungdomsstyrelsen ska ha möjlighet att undantagsvis genomföra vissa kontroller av medlemsuppgifter på plats hos den bidragssökande organisationen. Föreskrifter kan därför behövas som innebär att Ungdomsstyrelsen i viss utsträckning ska ta del av och kontrollera personuppgifter om medlemmarna.

Vad först gäller frågan om den bidragsmottagande organisationens utlämnande av känsliga personuppgifter till Ungdomsstyrelsen skulle vara förenligt med personuppgiftslagen, kan det konstateras att den nuvarande bidragsförordningen innehåller en bestämmelse om s.k. uppgiftsskyldighet för de organisationer som tagit emot statsbidrag.²² En sådan organisation är nämligen skyldig att lämna de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser och andra uppgifter som Ungdomsstyrelsen bestämmer (13 § bidrags-

²² För en organisation som ansöker om bidrag, men som ännu inte fått något bidrag finns det inte någon uppgiftsskyldighet.

förordningen). Bestämmelserna i personuppgiftslagen är subsidiära i förhållande till bestämmelser i andra lagar och förordningar (2 § personuppgiftslagen). Det innebär att om det i en annan lag eller i en förordning finns bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen, ska de bestämmelserna gälla. I den nya förordningen bör införas bestämmelser om att även en sökande organisation har denna uppgiftsskyldighet till Ungdomsstyrelsen. Organisationerna får – och ska – med stöd av en sådan komplettering alltså lämna ut de uppgifter Ungdomsstyrelsen bestämmer vid såväl ansökan som redovisning av bidraget. Detta gäller då oberoende av vad som föreskrivs i personuppgiftslagen.

Vad sedan gäller Ungdomsstyrelsens behandling av de personuppgifter som myndigheten fått tillgång till, är mitt förslag att myndighetens granskning och kontroll bara ska ske i undantagsfall och avse en kontroll på plats hos den bidragssökande organisationen. Det bör alltså inte bli fråga om att Ungdomsstyrelsen ska inhämta stora mängder personuppgifter. Denna granskning och kontroll bör kunna utföras så att Ungdomsstyrelsen inte behandlar personuppgifter automatiserat i dator på ett sådant sätt att personuppgiftslagen blir tillämplig. Det skulle t.ex. kunna handla om att Ungdomsstyrelsen granskar en lista på papper med uppgifter om uppgivna medlemmar och räknar dessa samt försöker kontakta några av dem. Ungdomsstyrelsen bör kunna utföra en tillräcklig granskning och kontroll utan att behöva använda sådan strukturerad behandling av personuppgifter i dator som gör att undantaget i 5 a § personuppgiftslagen för behandling av personuppgifter i ostrukturerat material inte är tillämpligt. Det kan t.ex. handla om att Ungdomsstyrelsen korresponderar med e-post med uppgivna medlemmar eller i minnesanteckningar noterar vad dessa uppger. Ett annat exempel skulle kunna vara att Ungdomsstyrelsen i en rapport noterar att vissa namngivna personer inte är medlemmar i en viss organisation på det sätt som krävs enligt bidragsreglerna.²³

Det är alltså möjligt för Ungdomsstyrelsen att utföra sin kontroll och granskning på ett sådant sätt att bl.a. förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter i 13 § personuppgiftslagen inte är tillämpligt.

Det är givetvis också möjligt för Ungdomsstyrelsen att utföra kontrollen och granskningen så att den automatiserade behandling

²³ Se prop. 2005/06:173 s. 21 f. om det fallet att en lista med personuppgifter skrivits in i bokstavsordning i ett ordbehandlingsdokument. – De angivna uppgifterna om icke medlemskap utgör vidare förmodligen inte heller känsliga personuppgifter.

av personuppgifter i ostrukturerat material som kan förekomma inte – i strid med 5 a § personuppgiftslagen – innebär en kränkning av de registrerades personliga integritet. I förarbetena till den angivna bestämmelsen anges bl.a.:

Som utgångspunkt för bedömningen av om en behandling av personuppgifter innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet kan tas bestämmelserna om grundläggande krav i 9 § och om när behandling av personuppgifter är tillåten i 10 § personuppgiftslagen. Har dessa bestämmelser följts, trots att de i och för sig inte är tillämpliga på behandlingen, kan behandlingen inte betraktas som en kränkning. Det kan i vissa fall gälla även om behandlingen har omfattat känsliga personuppgifter. Över huvud taget bör graden av känslighet hos de personuppgifter som behandlas vara bara en faktor bland flera som bör beaktas vid en samlad bedömning.²⁴

Ungdomsstyrelsens kontroll och granskning kan alltså, efter en komplettering av förordningen i enlighet med vad jag föreslagit, ske inom ramen för bestämmelserna i personuppgiftslagen.

²⁴ Prop. 2005/06:173 s. 27.

9 Underåriga i styrelser

Enligt direktiven kan det finnas en motsägelse mellan å ena sidan intentionen för statsbidraget, dvs. att stödja barns och ungdomars egen organisering, och å andra sidan underårigas rättsliga möjligheter att ingå i ideella föreningars styrelser. Jag ska därför kartlägga om det finns några faktiska och rättsliga problem när det gäller underårigas möjlighet att ingå i en ideell förenings styrelse.

9.1 Lång tradition av att ungdomar bildar föreningar

Det finns i Sverige en lång tradition av att ungdomar ska ha möjlighet att bilda egna föreningar och att dessa föreningar ska kunna ha en fungerande ekonomi. Under senare år har det, tvärt emot detta, hävdats från vissa håll att underåriga inte kan företräda en juridisk person. Därmed skulle de inte kunna ingå i en föreningsstyrelse och hållas ansvariga för styrelsens beslut. Ungdomsstyrelsen uppger att den tolkningen har lett till praktiska problem för flera av de organisationer som beviljats bidrag.¹

Docent Margareta Brattström och docent Anna Singer, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, gavs av utredningen i uppdrag att kartlägga och analysera de rättsliga förutsättningarna för underårigas möjligheter att ingå i ideella föreningars styrelser. Deras kartläggning har visat att det inte föreligger några rättsliga hinder för underårigas medverkan i ideella föreningars styrelser.

Jag kommer först att gå igenom de problem som uppkommit genom att rättsläget tolkats som att underåriga inte kan företräda en förening, för att sedan redovisa kartläggningens resultat. Slutligen kommer jag att kommentera vad Brattström och Singers kartläggning har för innebörd för de föreningar som beskrivit att

¹ Ungdomsstyrelsen 2005, s. 123.

de har haft problem. Brattström och Singers kartläggning i sin helhet finns som bilaga 6 till betänkandet.

9.2 Faktiska problem

För att kartlägga om det finns några faktiska problem kring underåriga i föreningsstyrelser och vilka de i så fall är, har jag sänt ut en enkät till de organisationer som ingick i LSU:s skuggutredning om statsbidraget till ungdomsorganisationer.² Baserat på svaren jag fick samt på samtal med personer som representerar andra organisationer har jag fått en bild av problematiken. Att det är ett stort problem för många understryks av att jag har kontaktats även av andra organisationer som har velat beskriva just den här problematiken.

Flera av de organisationer som sökt och beviljats bidrag från Ungdomsstyrelsen berättar att de har haft svårigheter med att bedriva sin verksamhet på grund av att de har underåriga personer i sina styrelser. Problemen uppstår i kontakten med skattemyndigheter och banker, men får följder för hela verksamheten.

Organisationsnummer

Ett antal lokala skattekontor har nekat att lämna ut organisationsnummer till föreningar som har underåriga i sina styrelser. Skälet som anges är att underåriga inte kan ingå avtal och de kan därför inte heller få ut organisationsnummer. Det har dock inte funnits någon vedertagen praxis för vad som ska gälla. Hur man resonerar skiljer sig från kontor till kontor samt mellan olika tjänstemän. Det har också förekommit skillnader i bedömningen av om alla i styrelsen måste vara myndiga eller om det räcker med att firmatecknaren är det. Föreningar uppger att de inte har velat gräva för djupt i detta eftersom de har varit rädda för att praxis då skulle bli ett genomgående nej till att lämna ut organisationsnummer till underåriga personer. Istället har man provat att träffa olika tjänstemän tills man, i vissa fall, fått ut sitt organisationsnummer. Det har även hänt att man har valt en styrelse bestående av myndiga personer, som kanske i praktiken inte är aktiva i föreningen, för att få ett organisationsnummer.

² LSU 2008 a, s. 9.

Ett stort problem när man nekas organisationsnummer är att det blir svårare att öppna bankkonton, vilket jag återkommer till nedan. Dessutom kan man få problem med att hyra lokaler och att göra inköp, något som försvårar verksamheten i väldigt hög grad för många föreningar.

Bankkonto

För att kunna öppna ett bankkonto i föreningens namn måste man i de flesta fall ha ett organisationsnummer. Har man inte det kan man i vissa banker teckna sparkonton där bara mindre kontantuttag är tillåtna. Man har då inte tillgång till internetbank. Det i sig kan vara ett praktiskt problem, men det största problemet har legat i att många banker över huvud taget inte vill låta underåriga firmatecknare starta konton för sina föreningars räkning. I vissa fall har det uppgivits att ingen i styrelsen får vara underårig, även om firmatecknaren är myndig.

Även i fallet med bankkonton har det funnits olika uppfattningar inom varje bank, mellan olika bankkontor och mellan tjänstemän, och därför har de flesta föreningar försökt med flera banker i förhoppningen om att de ska göra olika bedömningar. I vissa fall har föräldrar gått i god för ungdomarna i föreningen. Den lösningen har fungerat, men är mycket slumpmässig och kan inte anses vara något bra sätt att hantera problemet på i längden. Det är med stor sannolikhet också så att lösningen fungerar bäst i mindre samhällen där det är troligare att föräldrarna känner någon som arbetar på banken, vilket ju inte hjälper dem som inte har den möjligheten. Vad som måste till, menar Ungdomsstyrelsen och berörda organisationer, är en allmängiltig lösning på problemet och klara regler för vad som gäller.

Det stora följdproblemet av att inte kunna öppna bankkonton är att man inte kan ta del av några av de bidragssystem som finns tillgängliga för ungdomsorganisationer. Både för att få kommunala bidrag och för att få pengar från den nationella organisationen krävs ett konto som pengarna ska sättas in på. I vissa fall krävs det t.o.m. att kontot är ett plusgirokonto. Det finns indikationer på att lokalföreningar har lagts ner på grund av att de inte har kunnat lösa problemet med hur de ska kunna ta emot pengar som de har blivit beviljade. För föreningar som inte har tillgång till pengar är det svårare att utveckla en långsiktig verksamhet.

9.3 Kartläggningen av den rättsliga aspekten³

Brattström och Singers slutsats är att det inte finns några formella eller juridiska hinder mot att underåriga ingår i en ideell föreningsstyrelse. Bedömningen av underårigas möjligheter att ingå i en styrelse får istället avgöras med beaktande av den underåriges rätts-handlingsförmåga kopplat till ålder och mognad. En viktig faktor att beakta vid denna bedömning är den grundlagsstadgade föreningsfriheten.⁴

Föreningsfriheten är en mänsklig rättighet och innefattar en rätt att bilda, ansluta sig till och lämna en förening. Denna rätt har även underåriga. Föreningsfriheten får i vissa fall inskränkas, men detta ska ske med stor restriktivitet. Den avgörande frågan är därför inte om det finns anledning att ge underåriga rätt att sitta i ideella föreningsstyrelser. Istället gäller det att pröva om det finns övertygande argument för att begränsa underårigas föreningsfrihet med hänvisning till det förhållandet att de har en begränsad rättshandlingsförmåga.⁵

9.3.1 Underåriga har rättshandlingsförmåga

Den som är under 18 år är enligt föräldrabalken omyndig och får inte fullt ut råda över sin egendom eller åta sig förbindelser. Regleringen förklaras med att underåriga i allmänhet inte anses ha uppnått den mognad som krävs för att fullt ut kunna ta konsekvenserna av sitt handlande. Syftet med begränsningen av barns rättshandlingsförmåga är att skydda underåriga från att hamna i situationer där de skulle kunna komma till skada. Underåriga företräds därför av vårdnadshavaren eller förmyndare, vanligtvis föräldern, som får fatta beslut i den unga personens ställe och på så sätt tillvarata dennes intresse. Detta innebär *inte* att barn alltid saknar rätt och förmåga att själva fatta egna beslut med bindande verkan.

Det finns många undantag från regeln att förmyndaren företräder barnet och förvaltar barnets egendom. Exempelvis antas barn kunna ingå avtal som inte innebär ett åtagande av förbindelse. Underåriga kan också med förmyndarens samtycke ingå rättshandlingar. Ett exempel på vad som menas med samtycke är när en förälder ger veckopeng till sitt barn. Barnet anses då kunna använda veckopengen för att ingå rättshandlingar, exempelvis betala med-

³ Hela avsnitt 9.2 bygger på Brattström och Singer (2009), vilket återfinns i sin helhet i bilaga 6.

⁴ RF 1 kap. 2 §.

⁵ Brattström och Singer 2009, se bilaga 6, kap. 4.

lemsavgiften i en förening. Ett sådant avtal om att ingå i en förening blir giltigt, men föräldern har alltid möjlighet att stoppa barnet från medverkan i föreningens aktiviteter om dessa kan anses skadliga för barnet.

Med stigande ålder ökar ett barns mognad och därmed också rättshandlingsförmågan. (Ju äldre ett barn blir, desto större blir hans eller hennes mognad och därmed också rättshandlingsförmågan.) Under senare år har regelsystemet utvecklats mot ett större hänsynstagande till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad. Uttryckliga åldersgränser har i vissa fall avvecklats för att öka utrymmet för barnet att komma till tals. Det avgörande för hur stort inflytande barnet ska ges är om barnet bedöms kunna förstå innebörden av de beslut som ska fattas. Om barnet en gång ansetts kunna fatta ett visst beslut på egen hand har föräldern sedan ingen rätt att åter gå in och besluta för barnet i liknande frågor. Slutsatserna av Singer och Brattströms kartläggning är att underåriga har viss rättshandlingsförmåga och att den är inskränkt av hänsyn till den underåriges intresse.

9.3.2 Föreningsfriheten gäller även underåriga

Såväl Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som den svenska grundlagen är mycket tydliga med att föreningsfriheten är en mänsklig rättighet som gäller alla medborgare. FN:s konvention om barnets rättigheter understryker vidare att även barn har rätt att bilda, ansluta sig till och lämna föreningar. Denna rätt får inte inskränkas av andra skäl än sådana som är nödvändiga med tanke på exempelvis den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller barnets rätt till skydd.

En fråga är om underårigas föreningsfrihet kan inskränkas med hänvisning till att de saknar full rättshandlingsförmåga. Brattström och Singers slutsats är att ett barn, oavsett ålder, har rätt att bli medlem i en förening om hon eller han förstår innebörden av medlemskapet. De grundar sin slutsats på att underåriga, under förutsättning att de är införstådda med konsekvenserna, har bestämmanderätt i många andra frågor, däribland beslut inom hälso- och sjukvård. Samma synsätt är tillämpligt vid bildandet av en förening. En konsekvens blir att underåriga kan bilda en juridisk person som har större rättshandlingsförmåga än de själva, men noteras bör

att det är just föreningen som juridisk person som kan ådra sig förpliktelser mot tredje man, inte dess medlemmar.

9.3.3 En underårig kan företräda föreningen

Det finns inga formella krav på den som ska företräda en ideell förening. Det finns inga legala hinder för att med fullmakt ge en underårig rätten att företräda *någon annan* och en underårig kan således även ges i uppgift att företräda en förening. De regler som finns angående inskränkningar i barns rättshandlingsförmåga gäller endast rättshandlingar *för egen räkning*. Föreningen ansvarar för att den man utser till firmatecknare är införstådd med uppgiften och tillräckligt mogen för att få det förtroendet.

9.3.4 Skadeståndslagen tar hänsyn till underårigs ålder

En invändning mot att underåriga ska kunna vara ställföreträdande för föreningar (dvs. sitta i styrelse och/eller vara firmatecknare) skulle kunna vara att de därmed utsätter sig för en risk att bli skadestånds- eller ersättningsskyldiga.

Om en ställföreträdare för en förening ingår ett avtal som hon eller han enligt stadgarna eller andra beslut inte är behörig att ingå blir föreningen inte bunden av avtalet. Däremot kan ställföreträdaren bli ersättningsskyldig mot den som avtalet ingicks med. Även en underårig kan bli ersättningsskyldig i en sådan situation. Bedömningen är dock en annan än när en vuxen firmatecknare har överskridit sin behörighet, eftersom det är barnet självt som har rättshandlat. Brattström och Singer anser att man kan jämföra med en situation där en underårig själv har ingått avtal med falska uppgifter om sin behörighet. Ersättningsskyldigheten begränsas då enligt föräldrabalkens bestämmelse till ett belopp som för tredje man motsvarar att avtalet aldrig hade ingåtts.

Om ställföreträdaren ingår ett avtal som hon eller han enligt stadgarna eller andra beslut har behörighet att ingå, men som inte ligger inom ramarna för föreningens ändamål i kombination med föreskrifter avseende föreningens verksamhet, blir föreningen bunden av avtalet. I det fallet kan ställföreträdanden bli ersättningsskyldig gentemot föreningen, vilket också gäller för en underårig ställföreträdare. Även i denna situation bedöms barn på ett annat

sätt än vuxna. För det första finns en regel som i princip innebär att den som utser en oskicklig företrädare får ta ansvar för det. En förening kan således få ”skylla sig själv” och ta konsekvenserna. Den regeln kan, enligt Brattström och Singer, antas ha ett vidare täckningsområde när det gäller underåriga ställföreträdare än vuxna. För det andra finns det en regel i skadeståndslagen som innebär att hänsyn tas till en underårig persons förhållanden vid fastställande av ersättningen. Kostnader för skador som underåriga vållar täcks i många fall av hemförsäkringens ansvarsdel, detta kan antas gälla även när personen vållat skada i egenskap av ställföreträdare för en förening. Det framgår till och med av skadeståndslagen att man ska ta hänsyn till ”föreliggande ansvarsförsäkring”⁶ när skadeståndsbelopp fastställs. Uppsåtliga skador eller skador som berott på grov oaktsamhet täcks dock inte av försäkringsskydd. Ersättningskyldighet för sådana skador gäller emellertid allmänt även för barn och är inte nödvändigtvis knutna till ett styrelseuppdrag. Skadeståndsansvaret utgör därför enligt Singer och Brattström inte något skäl att förhindra underåriga att ha styrelseuppdrag.

Underåriga kan således komma att bli ersättningskyldiga som en följd av ovarsamt utövande av ett förtroendeuppdrag. Skadeståndsskyldigheten är dock inte avtalsrättsligt grundad och styrelseuppdraget innebär därför inte ett åtagande att betala skadestånd utan endast att företräda föreningen. Åtagandet att vara styrelseledamot är därmed inte ett avtal som innebär en förpliktelse och det strider således inte mot bestämmelsen i föräldrabalken. Brattström och Singer anser att skyddet mot en eventuell skadeståndsskyldighet inte är ett tillräckligt skäl för att begränsa ungdomars medverkan i en styrelse, särskilt som de eventuella ersättnings- och skadeståndsnivåerna kan antas bli relativt låga.

9.3.5 Kartläggningens slutsats

Brattströms och Singers slutsats är att barn i likhet med vuxna har rätt till föreningsfrihet – vilket innefattar en rätt att bilda, ansluta sig till och att lämna föreningar. Varken föräldrabalkens regler om barns rättshandlingsförmåga eller regler om skadeståndsskyldighet utgör övertygande argument för att begränsa underårigas föreningsfrihet.

⁶ SFS 1972:207 2 kap 4 §.

Det skydd för den unga som skulle uppnås genom ett förbud för unga att sitta i ideella föreningars styrelser väger lätt i jämförelse med den nytta som uppnås när underåriga genom styrelsearbete aktivt deltar i föreningsverksamhet.⁷

9.4 Kartläggningens betydelse för organisationer

Slutsatsen som Brattström och Singer kommer till medför att den motsägelse som tas upp i direktivet egentligen saknar grund. Det finns inga hinder mot att organisationers och lokalföreningars styrelser helt eller delvis skulle kunna bestå av underåriga personer. Medlemmarna i en förening eller de ställföreträdande som de själva har valt är de som har rätt att fatta bindande beslut gällande föreningen, oavsett medlemmarnas eller ställföreträdarnas ålder.

Den praktiska innebörden för föreningar är att denna information kan bidra till att det bli lättare att få ut organisationsnummer och bankkonton. Det finns enligt Brattström och Singer inte någon rättslig grund för skatteverket att vägra lämna ut organisationsnummer till underåriga, men det bör noteras att frågan inte är slutligt avgjord innan den har avgjorts i domstol.

Det finns inte heller något som generellt hindrar att en underårig ställföreträdare för en förening öppnar ett bankkonto i föreningens namn. Enbart ung ålder ska inte hindra att en person företräder en förening. När det gäller rätten att öppna ett konto i en bank kan man dock inte överklaga eftersom det inte handlar om myndighetsutövning utan är en fråga om relationen mellan banken och dess kunder. Representanter för ungdomsorganisationerna har uttryckt att många banker verkar osäkra på rättsläget när det gäller underåriga ställföreträdande. Denna fråga är numera klargjord genom den kartläggning som genomförts inom ramen för utredningens arbete.

Sammantaget borde denna redogörelse för det rättsliga läget kunna underlätta verksamheten för föreningar med underåriga i styrelser. Genom redogörelsen tydliggörs att det är förenligt med gällande rätt att underåriga såsom företrädare för en organisation kan hyra lokal, köpa in material m.m.

⁷ Brattström och Singer 2009, se bilaga 6, kap. 3.8.

10 Överskottet från AB Svenska Spel

Uppdraget enligt direktiven är att föreslå vilken reglering som bör gälla för bidrag som betalas ut genom överskottet från AB Svenska Spel, att föreslå fördelningskriterier för stöd som ges genom överskottet från AB Svenska Spel, samt att föreslå en modell för att säkerställa att överskottet från AB Svenska Spel kommer ungdomsorganisationernas lokala verksamheter till del.

I Riksrevisionens granskning av statsbidraget till ungdomsorganisationerna uppmärksammas tre problem när det gäller hanteringen av överskottet från AB Svenska Spel. *För det första* att det är oklart om de formella regler som gäller för fördelningen av statsbidraget också gäller för fördelningen av överskottet från AB Svenska Spel. *För det andra* utgör det en osäkerhet för ungdomsorganisationerna att en så stor andel (ca 73 procent 2009) av bidraget är beroende av ett företags vinstutveckling. *För det tredje* omfattar inte riksdagens årliga beslut om statens budget detta överskott från AB Svenska Spel. Tadelningen av finansieringen med ett statsbidrag som beslutas i vanlig ordning och en vinstandel från AB Svenska Spel som inte behandlas i egentlig mening gör att *förutsättningarna för en samlad budgetprövning av stödet till ungdomsorganisationerna försvagas*.¹

Dessutom påpekar Riksrevisionen att det är oklart hur medlen ska komma lokal barn- och ungdomsverksamhet till del. Det finns inga krav på hur medlen ska användas – bara krav på en särskild redovisning.

Mitt uppdrag är att lämna förslag på hur fördelningen av överskottet ska regleras, enligt vilka kriterier bidraget ska fördelas samt en modell för att säkerställa att överskottet kommer ungdoms-

¹ Riksrevisionen 2005, sid. 35.

organisationernas lokala verksamheter till del. I detta uppdrag ingår inte Riksrevisionens andra och tredje problem.

Regeringens förslag om den framtida finansieringen av statens stöd till idrotten och ungdomsorganisationerna

Regeringen har i februari 2009 lämnat en proposition till riksdagen om den framtida idrottspolitiken. I propositionen lämnar regeringen förslag till framtida statlig finansiering av svensk idrott. Förslaget innebär att *det bidrag till svensk idrott som beräknas som en andel av det totala överskottet från AB Svenska Spel upphör och ersätts av ett stabilt och förutsägbart bidrag inom ramen för ett förhöjt statsanslag*. Förslaget omfattar också ungdomsorganisationerna genom att *motsvarande princip ska gälla för den andel av det totala överskottet från AB Svenska Spel som tillfaller ungdomsorganisationerna*.²

Om andelen av överskottet ersätts av ett stabilt bidrag inom ramen för statsanslaget kan mina förslag lätt anpassas till den ordning som regeringen föreslår i propositionen. Jag kommer därför att presentera mitt förslag i enlighet med direktiven.

10.1 Fördelning av överskottet från AB Svenska Spel ska regleras i förordning

Förslag

Överskottet från AB Svenska Spel ska regleras i en förordning. Överskottet ska fördelas som bidrag till lokal barn- och ungdomsverksamhet.

10.1.1 Hittillsvarande reglering – årliga regeringsbeslut

Regeringen fattar varje år beslut om hur Ungdomsstyrelsen ska fördela överskottet från AB Svenska Spel. Besluten kan ha varierat något i formuleringarna men innehållet har konsekvent varit att huvuddelen av medlen ska fördelas till de ungdomsorganisationer som är berättigade till statsbidrag för deras lokala verksamheter.

² Prop. 2008/09:126, s. 37.

Högst 15 procent av överskottet fördelas till en bredare grupp organisationer, nämligen till nya organisationer och verksamhetsformer som inte passar in i de regler som gäller för statsbidrag och projektstöd från etablerade statliga bidragsgivare. Dessa medel fördelas som projektbidrag och företrädesvis till organisationer som har andra organisationsmodeller än de s.k. traditionella. Fördelningen styrs endast av regeringsbeslutet och förordningens regler om kontroll, återbetalning m.m. kan inte automatiskt tillämpas på besluten. Därför innehåller besluten fr.o.m. 2005 bestämmelser om att Ungdomsstyrelsen får besluta att bidrag som beviljats på grund av felaktiga uppgifter inte ska betalas ut och att bidrag som lämnats på grund av felaktiga uppgifter skall betalas tillbaka till Ungdomsstyrelsen.

Ungdomsstyrelsen ska varje år redovisa till regeringen dels hur de medel som gått till ungdomsorganisationernas lokala verksamhet har fördelats ungdomsorganisationerna emellan, dels till vilka organisationer och för vilka ändamål de ca 15 procent, som avsatts till projektstöd har fördelats.

Ungdomsstyrelsen fördelade för verksamhetsåret 2003 totalt 86 miljoner kronor till ungdomsorganisationerna jämfört med totalt 154 miljoner kronor för verksamhetsåret 2008.

10.1.2 Skäl för att reglera bidragsgivningen i en förordning

Riksdagen har i olika sammanhang ansett att en del av överskottet från AB Svenska Spel ska tillfalla lokal barn- och ungdomsverksamhet och fördelas av Ungdomsstyrelsen enligt riktlinjer som regeringen beslutar om.³

Riksdagen har således godkänt att en del av överskottet från AB Svenska Spel ska fördelas till lokal barn- och ungdomsverksamhet. Det gängse sättet för regeringen att reglera bidragsgivning är genom att utfärda en förordning. Det finns inga särskilda skäl för något annat sätt när det gäller den del av överskottet från AB Svenska Spel som Ungdomsstyrelsen ska fördela till barn- och ungdomsorganisationernas lokala verksamheter och som projektstöd till nya organisationer och verksamhetsformer som inte passar in i de regler som gäller för statsbidrag och projektstöd från etablerade statliga bidragsgivare. Förordningen (2001:1060) om stats-

³ SFS 1994:1000, Prop. 1995/96:169, bet. 1995/96:FiU14, Prop. 1998/99:115, bet. 1999/2000:KrU4, Prop. 2003/04:1 Utgiftsområde 2, s. 110.

bidrag till ungdomsorganisationer bör därför tillföras paragrafer som reglerar fördelningen av överskottet från AB Svenska Spel.

10.2 Hur överskottet har fördelats och redovisats

Enligt uppdraget ska jag lämna förslag på kriterier för fördelningen av överskottet. Jag ska också föreslå modeller som kan säkerställa att överskottet från AB Svenska Spel kommer den lokala föreningsverksamheten till del. Jag kommer inledningsvis att analysera riksdagsbesluten för att förtydliga vilka grupper som enligt riksdagsbesluten ska dela på överskottet. Därefter går jag igenom hur överskottet har fördelats och redovisats samt för ett resonemang om definitionen av lokal verksamhet innan jag föreslår kriterier för fördelningen.

10.2.1 Riksdagsbesluten om bidragets inriktning

1 januari 1995 trädde en ny lotterilag i kraft. Värdeautomater tilläts och överskottet skulle tillfalla det lokala föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet.⁴

Våren 1996 beslutade riksdagen att örönmärkningen av överskottet från värdeautomatspelen skulle ersättas med ett system för vinstdelning mellan staten och föreningslivet, där det framtida överskottet skulle omvandlas till en andel av AB Svenska Spels totala överskott. I såväl propositionen som betänkandet sägs att medlen ska fördelas via Riksidrottsförbundet och Ungdomsstyrelsen till det lokala föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet.⁵

Våren 1999 behandlade riksdagen den ungdomspolitiska propositionen *På ungdomars villkor*. Riksdagen ställde sig då bakom regeringens förslag att medlen i första hand skulle stärka ungdomsorganisationernas lokala föreningars ordinarie och mer långsiktiga verksamhet. Ett visst utrymme skulle dock också kunna ges till nya organisationer och verksamhetsformer som inte passar in i de regler som gäller för statsbidrag och projektstöd från etablerade statliga bidragsgivare, fonder och stiftelser. Ungdomsstyrelsen föreslogs få i uppdrag att utarbeta förslag till hur dessa medel skulle

⁴ SFS 1994:1000.

⁵ Prop. 1995/96:169, bet.1995/96:FiU14.

fördelas till barn- och ungdomsorganisationernas lokala verksamhet med inriktning på såväl kultur som fritid.⁶

I budgetpropositionen för år 2004 föreslog regeringen att vinstdelningssystemet skulle genomföras. I bakgrundsbeskrivningen till förslaget nämner regeringen att

Möjligheten att anordna spel på värdeautomater infördes i syfte att stärka folkrörelsernas ställning på lotterimarknaden. I enlighet med de villkor som uppställts av regeringen fördelas överskottet till den lokala barn- och ungdomsverksamheten bland såväl idrotts- som barn- och ungdomsföreningarna. Fördelningen görs av Sveriges Riksidrottsförbund respektive Ungdomsstyrelsen enligt de närmare riktlinjer som regeringen beslutar.⁷

Förslaget godtogs av riksdagen.

Observera att den ursprungliga formuleringen angav att medlen skulle fördelas till det lokala föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet. I och med den ungdomspolitiska propositionen *På ungdomars villkor* skedde en förskjutning till barn- och ungdomsorganisationernas lokala verksamhet, som är det som sedan dess har gällt för huvuddelen av bidraget.

10.2.2 Nuvarande fördelning och redovisning av bidragen

Fördelning av överskottet till ungdomsorganisationernas lokala verksamheter

Denna del av överskottet har fördelats till samtliga ungdomsorganisationer som beviljats statsbidrag, inklusive särskilt bidrag. Det har fördelats som ett procentpåslag på det beviljade statsbidraget med ett tydligt syfte att stärka organisationernas lokala verksamhet. För 2008 utgjorde påslaget 190 procent.

Fördelning av projektstödet

Högst 15 procent av överskottet har fördelats som projektstöd. Enligt regeringsbesluten ska det avse ”nya organisationer och verksamhetsformer som inte passar in i de regler som gäller för statsbidrag och projektstöd från etablerade statliga bidragsgivare, fonder

⁶ Prop. 1998/99:115, bet 1999/2000:KrU4.

⁷ Prop. 2003/04:1 Utgiftsområde 2, s. 110.

och stiftelser”. Detta är exakt den formulering som regeringen presenterade i *På ungdomars villkor*.

Alla typer av ideella föreningar har kunnat söka medel dvs. inte enbart barn- och ungdomsorganisationer. Det är inriktningen på projektet som avgör om bidrag ges. Detta förhållningssätt har sin grund i de ursprungliga skrivningarna i riksdagsbeslutet att överskottet ska komma det lokala föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet till del.

För de organisationer som får annat bidrag från staten (ex vis studieförbund, idrott, kultur) har krav ställts på att de inte söker för ordinarie verksamhet. De har beviljats projektmedel om de gör nya insatser för att stärka ungas organisering eller driver kunskapsprojekt om ungas situation och genomför insatser för att bryta utanförskap och därigenom ökar förutsättningarna för ungas möjligheter till fritid och organisering.

För att beakta kravet att bidraget ska gå till organisationer och verksamheter som inte kan få ”projektstöd från etablerade statliga bidragsgivare” har Ungdomsstyrelsen valt att prioritera projekt med verksamhet i minst i tre kommuner. Detta har i praktiken varit en avgränsning mot stöd ur Allmänna arvsfonden som i stor utsträckning stöder lokala utvecklingsprojekt. Ungdomsstyrelsen har i sina bedömningar utgått från att stöd till lokal organisering eller etablering av föreningar primärt är en kommunal angelägenhet.

Ungdomsstyrelsen har velat stärka förutsättningar för nya organisationer att växa fram, men har inte sett anledning att enbart prioritera helt nya organisationer. Fokus har legat på organisationer och verksamhetsformer som inte uppfyller de krav som ställs för statsbidrag till ungdomsorganisationerna men som på olika sätt vill utveckla ungas möjligheter till fritid och organisering.

Organisationer kan få stöd till ett projekt eller en verksamhet i två eller max tre år.

Sammanfattningsvis kan man säga att projektbidraget består av två delar:

a. *Ungas organisering*

Projekt som vill utveckla barn och ungas organisering där målet är att på sikt möta de krav som ställs för statsbidrag till ungdomsorganisationerna eller finna annan finansiering.

b. *Förutsättningar för ungas fritid och organisering*

Här prioriteras ideella organisationers kunskapsprojekt och insatser inom barns och ungas fritid och föreningsliv för att bryta utanförskap. Ungdomsstyrelsen bedömer att det finns ett behov av mer kunskap om ungas möjligheter och förutsättningar inom fritid och föreningsliv, varför projekt som kan ge sådan kunskap prioriteras. Prioriteringen av insatser för att bryta utanförskap motiverar myndigheten med att föreningslivet i första hand når barn och ungdomar som är relativt resursstarka. För att förbättra förutsättningarna för fler barn och ungdomar anser därför Ungdomsstyrelsen att fler utvecklingsprojekt inom området är av största vikt.

Redovisning av bidraget till organisationernas lokala verksamhet

Organisationerna redovisar användningen av sin del av överskottet från AB Svenska Spel i samband med ansökan om nytt bidrag. 2007 års bidrag redovisas i samband med ansökan om bidrag för 2009. Årsredovisningen är granskad och underskriven av en auktoriserad eller godkänd revisor. Användningen av överskottet från AB Svenska Spel ska särredovisas, men denna särredovisning behöver inte verifieras av revisorn. Dessutom ska organisationen lämna en särskild rapport över hur medlen använts för att stärka organisationens lokala verksamheter.

Ungdomsstyrelsen lät våren 2004 genomföra en undersökning av hur bidraget från AB Svenska Spel användes av organisationerna. De flesta organisationer använde bidraget både för centralt initierad verksamhet och som ekonomiskt stöd till lokala och regionala föreningar. Bidraget fördelades till lokalföreningarna som föreningsbidrag efter någon form av fördelningsnyckel eller som villkorade bidrag i form av projektbidrag eller verksamhetsbidrag. Riktade stöd för att lokalföreningarnas medlemmar lättare ska kunna delta i utbildningar, läger och annan gemensam verksamhet inom den nationella organisationen var också vanlig. Eftersom genomströmningen av både medlemmar och ledare/funktionärer är stor i ungdomsorganisationerna var satsning på utbildning en vanlig verksamhet. Dessutom satsade organisationerna på mötesplatser och nätverk samt information och profilmaterial. En del organisa-

tioner hade valt att anställa personal för att stödja de lokala föreningarnas utveckling.⁸

Det är drygt fyra år sedan undersökningen genomfördes och det fördelade beloppet från överskottet från AB Svenska Spel har ökat kraftigt. En genomläsning av organisationernas redovisning av verksamheten 2007 ger ändå i stort sett samma bild, även om redovisningarna är av mycket olika omfattning och kvalitet. Det är fler organisationer som 2007 har en genomtänkt strategi för användningen av bidraget.

Redovisning av projektstödet

Redovisningen av projektstödet sker en viss tid efter projektets slut enligt gängse principer för redovisning av projekt.

10.2.3 Lokal verksamhet

Bidraget ska komma ungdomsorganisationernas lokala verksamhet till del. Det är inte helt tydligt vad det innebär. Bland ungdomsorganisationerna fanns i undersökningen 2004 en stor osäkerhet om hur de fick använda bidraget. Det finns fortfarande en viss osäkerhet bland organisationerna. Många fördelar en större eller mindre del av bidraget vidare till lokalavdelningarna. De använder då ofta metoden att när en lokalavdelning skickat in de uppgifter förbundet behöver som underlag för bidragsansökan, betalas det lokala bidraget ut. Flera organisationer har avsatt en del av bidraget för projektbidrag som lokalavdelningarna kan söka.

Det enklaste sättet att säkerställa att bidraget kommer lokal verksamhet till del, borde vara att organisationerna ålades att fördela bidraget vidare genom enkla fördelningsnycklar. Problemet med ett sådant system är att det riskerar att ge ett stort stöd till redan livskraftiga och välmående lokalavdelningar medan nya och problemfyllda lokalavdelningar inte skulle få det stöd de behöver. Hur bidraget på mest effektiva sätt stödjer lokalavdelningarnas ordinarie och mera långsiktiga verksamhet avgörs därför i huvudsak bäst av organisationerna själva.

Centralt initierad och driven verksamhet som utbildningar, läger, resebidrag till årsmöten och en centralt anställd förenings-

⁸ Ungdomsstyrelsen 2004.

konsult kan också komma den lokala verksamheten till del och spela stor roll för att utveckla både den lokala verksamheten och den samlade nationella organisationen. Alla organisationer har någon form av centralt stöd till sina lokalavdelningar i form av anställd konsult, resebidrag till årsmöte, utbildningar eller läger. Detta motiveras med att *allt* riksorganisationens styrelser och kanslier gör syftar till att stödja lokal verksamhet, eftersom dessa finns till för att stödja medlemmarna.

Ungdomsstyrelsen har vid fördelningen av bidraget utgått från att organisationer sinsemellan är så olika att det är rimligt att anta att organisationerna själva är bäst på att avgöra hur de på bästa sätt ser till att överskottet från AB Svenska Spel kommer deras lokala verksamheter till del. Ungdomsstyrelsens ståndpunkt bygger på erfarenheten av organisationernas olika situationer, men beror också på att regelverket varit så otydligt att myndigheten känt osäkerhet om vilket mandat de haft att styra bidraget.

Jag har egentligen ingen grund för att påstå något annat än att organisationerna själva bäst bör kunna avgöra hur bidraget ska användas, eller att medlen inte använts på ett godtagbart sätt. Men jag tror mig ha grund för att påstå att detta inte är en modell som *tillförsäkrar* att bidraget kommer den lokala verksamheten till del. Jag bygger detta delvis på att de redovisningar jag läst håller så olika kvalitet. Samtliga redovisar den formella ekonomiska rapporten över hur medlen använts. Detta är ett minimikrav för nytt bidrag. När det gäller den skriftliga rapporten om hur medlen använts varierar dessa i detaljeringsgrad och kvalitet. Det finns organisationer som på sina årsmöten diskuterar hur överskottet ska användas och som tar särskilda beslut om inriktning och budget, men det finns också organisationer som först i samband med fastställande av årsredovisningen beslutar om vilka aktiviteter som ska anses ha finansierats av överskottet från AB Svenska Spel.

Modellen är otydlig och ger en osäkerhet om vad bidraget får användas till. Dessutom har inte alla organisationer i dag en ordning där en viss del fördelas direkt till de regionala och lokala föreningarna. Enligt min bedömning är detta en svaghet eftersom det inte går att bortse från att beslutanderätten över bidraget handlar om makten i organisationen.

10.3 Regler som bör styra fördelning av överskottet från AB Svenska Spel

Enligt min bedömning bör överskottet fördelas i form av ett bidrag till lokal barn- och ungdomsverksamhet. Bidraget bör i första hand – inom ramen för organisationsbidraget – stärka ungdomsorganisationernas lokala föreningars ordinarie och mer långsiktiga verksamhet. En mindre del av bidraget bör fördelas som ett projektbidrag till nya organisationer och till verksamhetsformer som inte passar in i de regler som gäller för statsbidraget och som på olika sätt kan utveckla ungas möjligheter till fritid och organisering.

10.3.1 Regler för organisationsbidrag med särskilt ändamål att stärka ungdomsorganisationernas lokala verksamheter

Förslag

Organisationsbidrag med särskilt ändamål att stärka ungdomsorganisationernas lokala verksamheter får lämnas till de organisationer som beviljas statsbidrag i form av organisationsbidrag eller särskilt bidrag.

Statsbidragets syfte ska gälla för detta bidrag.

Bidraget får endast beviljas till en organisation som i sin ansökan redovisar principer och tillvägagångssätt för hur bidraget ska komma de lokala föreningarnas verksamheter till del.

Minst 40 procent av bidraget ska avsättas till verksamhet som organisationens medlemsföreningar initierar och driver.

Bidragets storlek ska beräknas med hänsyn till antal medlemmar och antal medlemsföreningar samt det fasta bidraget.

Bidraget till ungdomsorganisationernas lokala verksamhet bör fördelas som ett organisationsbidrag

Eftersom utgångspunkten är att överskottet från AB Svenska Spel ska komma ungdomsorganisationernas lokala verksamhet till del bör för- och nackdelar med att utforma bidraget som ett verksamhetsbidrag för de organisationer som är berättigade till organisationsbidrag prövas. Fördelarna med ett verksamhetsbidrag skulle vara att en tydlig målstyrning mot lokal verksamhet skulle kunna

säkerställa att bidraget kommer den lokala verksamheten till del. Fördelningsnycklarna skulle kunna bygga på antal medlemmar och antal lokalavdelningar, och ett verksamhetsbidrag skulle kunna kompletteras med krav på tydliga och mätbara mål. Dessa skulle kunna formuleras av organisationerna själva inom ramen för det övergripande syftet med bidraget. Bidragets storlek skulle inte bara vara beroende på antal medlemmar och lokalavdelningar utan också vara beroende av graden av måluppfyllelse från föregående år.

Jag har valt att inte föreslå ett sådant verksamhetsbidrag. Mina skäl är de samma som jag redovisade i kapitel 2 mot införande av verksamhetsbidrag. Det blir ett administrativt betungande system för både organisationerna och Ungdomsstyrelsen och det ökar andelen bidrag med villkor. Bidraget bör ges till de organisationer som får organisationsbidrag och särskilt bidrag och därmed ska samtliga allmänna krav och villkor för statsbidraget också gälla för denna del av överskottet från AB Svenska Spel. Samma övergripande mål ska gälla för detta bidrag med ett tillägg att det ska stödja ungdomsorganisationernas lokala verksamhet.

Diskussioner om möjliga metoder att fördela bidraget

Vid det dialogseminarium som jag genomförde med ungdomsorganisationerna i september 2008 diskuterades ett förslag där organisationerna vart tredje år presenterar en plan för hur bidraget ska användas för att komma den lokala verksamheten till del. Planen skulle godkännas av Ungdomsstyrelsen. Återrapporteringen om hur bidraget använts skulle göras mot planen. Det visade sig finnas en oro för att modellen skulle innebära ett omfattande extra arbete för organisationerna och att mindre av tid och bidrag skulle kunna användas till verksamhet.

I LSU:s rapport från den skuggutredning som de bedrev februari till oktober 2008, *Det handlar om engagemang* redovisas ett liknande förslag. Enligt detta förslag skulle en sökande organisation presentera en strategi för hur bidraget ska användas för att komma den lokala verksamheten till del. Det ska handla om principer och tillvägagångssätt, inte detaljerade ekonomiska kalkyler. Strategin ska godkännas av Ungdomsstyrelsen i samband med ansökan. När organisationen redovisar hur bidraget använts ska redovisningen utgå från vad som tagits upp i strategin och organisationen ska kunna påvisa att bidraget kommit den lokala verksamheten till del.

Avvikelser från strategin ska kunna förekomma men större och principiella avvikelser ska rapporteras till myndigheten.⁹

Tydligare villkor genom krav på en i förväg beslutad plan

Mot bakgrund av dessa diskussioner föreslår jag en modell som bygger på att organisationerna själva beslutar hur de på bästa sätt ser till att bidraget kommer den lokala verksamheten till del, men som ställer tydligare villkor på att organisationen ska ha en i förväg beslutad plan för hur bidraget ska komma den lokala verksamheten till del. Det ska inte vara tillräckligt att beräkna detta i samband med redovisningen.

Det är viktigt att understryka att bidraget inte ska vara ett verksamhetsbidrag. Jag föreslår att bidraget ska vara en förstärkning inom ramen för organisationsbidraget med krav på att det ska stärka ungdomsorganisationernas lokala verksamhet. Ungdomsstyrelsen ska godkänna en beslutad plan i vilken organisationen visar på tillvägagångssätt och principer för hur den lokala verksamheten kan stärkas. Det är inte fråga om en detaljerad granskning av budgetposter och fördelningsnycklar utan av tillvägagångssätt och principer.

Planen ska inte behöva revideras varje år, men den ska vara ett villkor för att Ungdomsstyrelsen ska kunna fatta beslut om bidrag genom överskottet från AB Svenska Spel. Organisationen måste varje år söka bidraget och antingen lämna in en ny plan eller förklara varför man fortsätter att arbeta efter gällande plan. Om organisationen under löpande verksamhetsår antar en ny strategi och vill ändra i planen bör den meddela Ungdomsstyrelsen.

Inom ramen för planen ska organisationen ange enligt vilka principer minst 40 procent av bidraget ska fördelas till lokalt initierad och driven verksamhet. Det kan t.ex. handla om någon form av verksamhetsbidrag men kan också till viss del användas för projektbidrag.

Organisationen ska varje år liksom hittills redovisa hur bidraget använts både genom en ekonomisk redovisning och en beskrivande rapport. Detta bör gälla även om organisationen inte söker bidraget för det kommande året. Den ekonomiska redovisningen ska antingen särredovisas i organisationens årsredovisning eller i en särskild rapport som är underskriven av organisationens auktoriserade

⁹ LSU 2008 a, s. 24.

eller godkända revisor.¹⁰ Detta kommer att kräva att organisationen har någon form av separat bokföring av bidraget, vilket på ett positivt sätt understryker att bidraget är skilt från statsbidraget.

Organisationerna använder i dag i stor utsträckning både statsbidraget och överskottet från AB Svenska Spel till att utveckla den lokala verksamheten. De flesta organisationer har också egna planer för hur detta ska gå till. Det finns däremot inget tydligt sätt som detta presenteras och redovisas på i samband med bidragsansökningarna.

Enligt min bedömning kan den förslagna modellen utan alltför stora nya administrativa bördor tydliggöra hur överskottet används för att stärka lokalavdelningarnas verksamhet och på så sätt säkerställa att medlen får avsedd effekt.

Fördelningskriterier för organisationsbidragets storlek

För närvarande fördelas bidraget som ett procentpåslag på det beviljade organisationsbidraget. Jag har gjort en översiktlig kalkyl av hur det skulle slå om bidraget bara beräknades på de rörliga delarna, dvs. antal medlemmar och antal medlemsföreningar. Det skulle innebära en mycket stor omfördelning från de små och medelstora organisationerna till de mycket stora. Så stora omfördelningar är svåra att motivera. Bidragets storlek bör därför beräknas med hänsyn till antal medlemmar och antal medlemsföreningar samt det fasta bidraget. En mer detaljerad reglering än så behöver förordningen inte innehålla. Om detta sker i exakt samma proportion som organisationsbidraget genom ett procentpåslag eller med andra vikter bör inte låsas fast i förordningen.

¹⁰ I avsnitt 6.3 har jag föreslagit att en sådan generell bestämmelse införs i förordningen.

10.3.2 Regler för fördelning av projektbidraget

Förslag

Bidraget får fördelas till ideella organisationer samt stiftelser som inte är statliga eller kommunala och som utan vinstsyfte bedriver verksamhet som inte strider mot demokratins ideal.

Projektbidrag får lämnas till verksamhet som uppfyller syftet med statsbidraget genom stöd till

- projekt som utvecklar barns och ungas organisering, eller
- kunskapsprojekt och insatser för att utveckla och stärka förutsättningarna för barns och ungas fritid och föreningsliv.

Bedömning

Om inte särskilda skäl föreligger bör en organisation kunna få stöd till ett projekt eller en verksamhet i högst tre år.

Projekt och verksamheter som inte passar in i de regler som gäller för projektstöd till ungdomsverksamheter från etablerade statliga bidragsgivare, fonder och stiftelser bör prioriteras.

Nätverk av ungdomar bör kunna söka bidrag genom annan ideell organisation.

Projektbidraget bör utgöra högst 15 procent av det samlade bidraget.

Behovet av ett projektstöd

Genom projektbidraget har många ungdomsprojekt och projekt för barn och ungdomar kunnat utveckla sin verksamhet och fått möjligheter att växa. De flesta nya organisationer som får organisationsbidrag har börjat sin verksamhet med hjälp av projektstöd. Det är angeläget att det inom ramen för statsbidraget finns möjlighet att stödja verksamheter som är angelägna för barns och ungdomars fritid och kultur samt inflytande i samhället, även om de inte har en struktur som ger dem möjlighet att söka organisationsbidrag som ungdomsorganisation. Jag anser att regelverket bör utformas så att bidraget i stort sett kan fördelas som hittills.

Mottagare av bidraget

Projektbidraget ska i första hand vara ett stöd till de organisationer som inte kan få annat statsbidrag. Statsbidragsberättigade ungdomsorganisationer ska under vissa villkor kunna beviljas stöd. De ska kunna få stöd till större projekt som tydligt ligger utanför deras ordinarie verksamhet.

Endast ideella organisationer ska kunna söka. Ungdomsstyrelsen har enligt sin instruktion ett uppdrag att verka för förnyelse och utveckling av ungdomars fritids- och föreningsverksamheter. Uppdraget gäller både inom föreningslivet och den kommunala fritidsverksamheten. Detta projektbidrag ska emellertid endast avse föreningsdriven verksamhet dvs. verksamhet som drivs av ideella organisationer. Även icke vinstdrivande stiftelser som inte är statliga eller kommunala ska kunna söka bidraget.

Ett nätverk av ungdomar ska kunna söka stöd genom en annan ideell organisation. Det är inte ovanligt att ungdomar sluter sig samman i nätverk för att utveckla ett gemensamt fritidsintresse eller driva särskilda krav. Sammantaget utgör detta en inte obetydlig del av ungas organisering. Det är viktigt att det ska finnas en möjlighet att stödja sådan verksamhet. Däremot måste alltid en juridisk person ansvara för det beviljade bidraget, varför ett nätverk ska kunna söka genom en annan ideell organisation.

Projektstödet ska redovisas enligt gängse redovisningsprinciper. Den ekonomiska redovisningen av projektet ska vara underskriven av revisor.

Syfte med bidraget

Bidraget ska ha samma syfte som statsbidraget. Inom ramen för syftet ska projektbidraget användas för att

- nya och befintliga ungdomsorganisationer ska få möjlighet att utvecklas för att uppnå en långsiktig verksamhet
- främja förutsättningarna för fritid och organisering bland olika ungdomsgrupper

Projektstöd ska kunna ges de organisationer som strävar efter att utvecklas för att nå kraven för organisationsbidrag eller annan långsiktig finansiering. De kan vara nybildade och ännu vara för små eller vara befintliga organisationer som vill utveckla sin verksamhet.

Projektstöd ska också kunna ges till ideella organisationer för att främja ungdomars fritid och organisering. Liksom hittills bör ideella organisationers kunskapsprojekt om barns och ungas fritid och föreningsliv prioriteras liksom insatser för att främja utvecklingen av verksamheter och organisationsformer som når barn och ungdomar som inte i så stor utsträckning deltar i föreningslivet.

Denna del av projektstödet ska inom ramen för syftet med bidraget kunna sökas av alla ideella organisationer – inte bara barn- och ungdomsorganisationer. Det är viktigt att det finns utrymme för ungdomars egna initiativ. För att avgränsa bidragsgivningen från andra statliga bidragsgivare och fonder samt det kommunala ansvaret bör projekt som omfattar föreningsinsatser i minst tre kommuner prioriteras.

Ett tidsbegränsat stöd

Om inte särskilda skäl föreligger bör organisationer kunna få stöd till ett projekt eller en verksamhet i högst tre år. Därefter bör organisationen kunna söka bidrag antingen inom det reguljära statsbidraget till ungdomsorganisationer eller finna annan finansiering för verksamheten.

11 Bidraget fördelas av Ungdomsstyrelsen

Direktiven anger att jag ska pröva för- och nackdelar med att ungdomsorganisationerna själva, genom en gemensam organisation, ska ta över uppgiften att fördela statsbidraget till ungdomsorganisationerna

11.1 Andra ideella organisationer fördelar bidrag

Riksidrottsförbundet har idag uppgiften att fördela statsbidraget till idrottsorganisationer och Folkbildningsrådet fördelar bidraget till folkbildningen. Detta sker genom en korporativ förvaltningsmodell som innebär att ansvaret för bidragsfördelningen lagts på intresseorganisationen istället för hos en myndighet. Med bakgrund av att båda dessa organisationer fått den uppgiften kan det vara rimligt att fråga sig varför inte ungdomsorganisationernas samarbetsorgan kan få samma förtroende. Det samarbetsorgan som skulle komma i fråga är då i första hand LSU, Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer.

11.1.1 För- och nackdelar med en korporativ förvaltningslösning

Ett korporativt system innebär att politiken inom ett visst område genomförs i nära samarbete med de organisationer som företräder ett intresse. Systemet används med fördel i frågor där det är viktigt med flexibilitet och där det finns en organisation som, tack vare goda kunskaper i området, kan fatta väl förankrade beslut.¹

¹ SOU 2008:59 s. 360.

Tanken bakom att använda sig av korporatism i statens relation till ideella organisationer är att i verksamhet som bygger på frivilliga krafter bör besluten på toppen fattas i så nära samröre som möjligt med gräsrotsnivån. Då ligger en gemensam intresseorganisation närmare till hands än en myndighet. Korporatism antas leda till flexibilitet eftersom den ideella organisationen kan anpassa politiken mer till verkligheten än vad en myndighet har möjlighet att göra. Organisationen har bättre kunskap om området och den är i de flesta fall inte lika strikt styrd av någon förordning. Just att det ska vara en mindre strikt styrning från regeringen är en av orsakerna till att man i vissa fall väljer den korporativa lösningen.²

En organisation som får uppdraget att företräda sina medlemmar i ett korporativt samarbete ska kunna representera det kollektiv som medlemmarna ingår i så att det blir en stark del av samhället. Medlemmarna bör själva se sig som ett kollektiv. Förutsättningarna för korporativism är således inte bara formella utan bygger till stor del på förtroende från berörda organisationer. För att uppnå de fördelar som finns med korporatism krävs att de flesta organisationer, eller helst alla, som verkar inom området är delaktiga i den organisation som tilldelats förtroendet att genomföra politiken. För att uppnå legitimitet för politiken måste organisationen ha medlemmarnas förtroende och det måste finnas kanaler för dialog och synpunkter.³ Detta är väldigt viktigt eftersom det, när genomförandet av politiken har överförts på den ideella föreningen, inte finns någon annan beslutande nivå att ställa till svars för besluten.

Det vanligaste argumentet mot en korporativ lösning är att det skulle gynna särintressen på bekostnad av allmänintresset och att det därför är odemokratiskt.

En annan risk kan vara att organisationen som fått ansvar för att genomföra en viss politik i allt för hög grad blir beroende av staten och att den förlorar den viktiga nära dialogen med berörda organisationer. Det skulle leda till att man förlorar legitimiteten och därmed själva grunden till att man fått ta över en myndighetsuppgift. Det kan framför allt inträffa i de fall där organisationen inte har den ställning bland sina medlemsorganisationer som ger den en självklar roll som självständig aktör gentemot staten.⁴

² Riksrevisionen 2004 s. 18–19 och 28.

³ Riksrevisionen 2004 s. 20.

⁴ Riksrevisionen 2004 s. 19–20.

11.1.2 Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet fördelar bidrag

Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet har båda ett korporativt samarbete med staten, vilket innebär att de fördelar bidragen till idrottsorganisationer respektive folkhögskolor och studieförbund.

Ett av statens mål med idrottspolitiken är att idrottsrörelsen ska vara fri och självständig och detta är ett starkt skäl till varför den korporativa förvaltningsmodellen valdes för stödet till idrotten. Riksidrottsförbundet fick rollen som bidragsfördelare eftersom det är en stabil organisation med ett starkt stöd underifrån, vilket borgar för god legitimitet. De flesta av landets idrottsorganisationer ingår i Riksidrottsförbundet och där finns goda kunskaper om området.⁵ Ansvaret för att fördela bidrag har i sin tur lett till en ännu starkare ställning för Riksidrottsförbundet eftersom medlemskap är en förutsättning för att kunna söka bidrag.⁶

Idrottsrörelsen har inte full frihet att själva bestämma vad bidraget ska gå till, även om de fördelar det. Anslaget är specificerat på så sätt att det är uppdelat i flera olika anslagsposter i regleringsbrevet. Att överlåta genomförandet av politiken och samtidigt sätta upp strikta regler för hur genomförandet ska gå till gör att självständigheten och flexibiliteten i systemet begränsas. Att Riksidrottsförbundet ändå fördelar bidraget beror på att regeringen anser att fördelarna som man får, i och med förbundets kunskap om området, väger tyngre.

Folkbildningsrådet fick sitt uppdrag senare än Riksidrottsförbundet. Regeringen och utbildningsutskottet bedömde att folkbildningens eget organ bättre än en myndighet skulle inse och tillvarata bredden inom folkbildningen. Därför bildades Folkbildningsrådet för att folkbildningen skulle kunna utvecklas på ett bättre och friare sätt. Folkbildningsrådet har endast tre medlemmar, Folkbildningsförbundet, Rörelsefolk högskolornas intresseorganisation och Sveriges Kommuner och Landsting. Dessa i sin tur representerar de studieförbund och folkhögskolor som tar emot bidraget.⁷

Folkbildningsrådet har större frihet att använda bidraget så som de anser lämpligt, dock har de ett krav på sig att varje år lämna års-

⁵ SOU 2008:59 s. 361 ff.

⁶ Riksrevisionen 2004 s. 52.

⁷ Riksrevisionen 2004 s. 19.

redovisning och budgetunderlag till regeringen. Kraven som ställs på dem i samband med årsredovisningen är inte knutna till syftet med bidraget, utan endast kvantitativa.⁸ Istället ska en grundlig utvärdering göras var femte år och däremellan mer begränsade studier.⁹

11.1.3 Norska LNU fördelar organisations- och projektstöd

Ett anfört argument för att LSU skulle få fördela bidraget är att den motsvarande norska organisationen, LNU, har ett större inflytande i bidragsfördelningen och att det fungerar bra. Liksom i Sverige kommer bidraget i Norge från två håll. Dels är det statsbidraget, dels pengar från Norsk tipping. Pengarna från det skattefinansierade statsbidraget hanteras av Fordelingsutvalget, som är ett förvaltningsorgan under Barne- og likestillingsdepartementet. Utvalget har sju ordinarie medlemmar och tre ersättare som utses av departementet. Tre ordinarie och en ersättare tillsätts efter förslag från ungdomsorganisationerna. Minst två av dessa ska vara anslutna till LNU och föreslagna av LNU. Handläggningen av ansökningarna sköts av Fordelingsutvalgets sekretariat, vilket är knutet till Barne- ungdoms- og familjedirektoriet.¹⁰

Bidraget som kommer från Norsk tipping, den norska motsvarigheten till Svenska Spel, kallas Frifond. Frifond delas ut av tre olika organisationer inom tre sektorer. Den delen som går till ungdomsorganisationerna fördelas av LNU. Med Frifond menas här i fortsättningen den delen av Frifond som fördelas till ungdomsorganisationerna.

Frifond har två delar, ett organisationsbidrag och ett projektstöd. Organisationsstödet kan sökas av ungdomsorganisationer som sedan använder det för att stödja sina "lokallag". Projektstödet kan sökas av grupper som inte har någon anknytning till någon riksorganisation.¹¹ LNU beslutar själva hur bidraget ska delas upp och på vilka grunder det ska ske.¹² LNU:s generalsekreterare Trond Enger har på ett seminarium anordnat av LSU uttryckt att LNU

⁸ Riksrevisionen 2004 s. 19.

⁹ Prop. 2005/06:192 s. 55–56.

¹⁰ www.fordelingsutvalget.no 2009-03-23.

¹¹ www.frifond.no 2009-03-23.

¹² Barne- og likestillingsdepartementet 2006, s. 36 och 69.

själva tycker att de har stärkts i sitt påverkansarbete sedan de fick ansvaret för bidragsfördelningen ur Frifond.¹³

Den norska utredning som 2006 lade fram betänkandet *Fritid med mening* poängterar att LNU och övriga organisationer som förvaltar Frifond har gjort ett bra jobb med bidragsfördelningen, men de anser att det finns en intressekonflikt som gjort att LNU:s påverkansarbete skulle fungera bättre om bidragsfördelningen togs över av Barne- och likestillingsdepartementet.¹⁴ Beslutet blev ändå att LNU skulle fortsätta att fördela pengarna från Frifond eftersom utredningar har visat att de klarar uppdraget bra och organisationerna själva inte önskar någon förändring. En anledning till att det fungerar så bra är just att LNU har stor frihet över på vilka grunder pengarna ska fördelas.¹⁵

11.1.4 Skillnader mellan intresseorganisationernas roller

Riksidrottsförbundet skiljer sig från LSU (eller annan eventuell intresseorganisation för ungdomsorganisationer) på det sätt att det inom förbundet bara finns en organisation för varje idrott. På det sättet är kollektivet lättare identifierat och det är lättare att besluta vilka nya organisationer som kan beviljas bidrag. Detta underlättar Riksidrottsförbundets hantering av bidragsfördelningen.

Ungdomsorganisationerna har egentligen bara det gemensamt att de organiserar ungdomar, och de kan inte specialisera sig på samma sätt. Därför måste den fördelande organisationen hela tiden vara beredd, och arbeta aktivt för, att ta in nya organisationer i systemet. Samtidigt finns det bara ett visst anslag att dela på, vilket innebär att ju fler organisationer som kommer in i systemet, desto mindre pengar till var och en. Den motsättningen gör att det kan vara svårt att kombinera uppdraget med att främja och representera organisationerna med uppdraget att fördela bidraget, för en organisation som består av de medlemmar som är beroende av bidraget.

Motsvarande motsättning finns hos Folkbildningsrådet. Riksrevisionen pekar på att inga nya studieförbund godkänns sedan Folkbildningsrådet bildades.¹⁶ (2007 godkändes dock det första nya studieförbundet efter flera år av förberedelser.) Däremot har ett antal nya folkhögskolor blivit statsbidragsberättigade.

¹³ LSU 2008 b.

¹⁴ Barne- og likestillingsdepartementet 2006, s. 69.

¹⁵ Barne- og likestillingsdepartementet 2009.

¹⁶ Riksrevisionen 2004 s. 52.

Regeringen menar i folkbildningspropositionen *Lära, växa, förändra*¹⁷ att Folkbildningsrådet har klarat de dubbla rollerna. Där emot råder det delade meningar bland folkhögskolorna. Många tycker att Folkbildningsrådet inte klarar av att företräda både staten och medlemmarna. De menar vidare att det inte finns några incitament för Folkbildningsrådet att vitalisera folkbildningen, så som det var tänkt när rådet startades, eftersom det finns etablerade ekonomiska intressen som tjänar på att inte ta in fler skolor eller förbund i systemet.¹⁸

11.2 Önskemål om att organisationerna själva ska fördela bidraget

Det har från ungdomsorganisationernas håll kommit önskemål om att de själva, lämpligen genom LSU, ska få fördela statsbidraget. LSU:s årsmöte har beslutat att organisationens ståndpunkt är att LSU bör få ”verklig makt” över fördelningen av bidraget. Varken LSU:s styrelse eller skuggutredningen har någon fast ståndpunkt i frågan. Bland de organisationer som ingått i skuggutredningen finns en majoritet för att organisationerna ska ges verkligt inflytande, men formerna för detta finns det inget konsensus kring.¹⁹

Skuggutredningen har kommit med förslag på två modeller, varav den ena går ut på att LSU får hela ansvaret och den andra att bidraget fördelas av en statlig delegation där ungdomsorganisationerna har en majoritet.²⁰

Frågan om ökat inflytande kan delvis ses som en följd av den kritik som flera organisationer har riktat mot Ungdomsstyrelsens handläggning. Kritik har bland annat framförts mot att myndigheten skulle vara inkonsekvent i sina bedömningar av det särskilda bidraget och det finns brister i kommunikationen av praxis.²¹ Samtidigt har Ungdomsstyrelsen fått mycket bra omdöme i de kund- och målgruppsundersökningar som genomfördes 2003 och 2007. 2007 års mätning visar att drygt 70 procent av ungdomsorganisationerna känner mycket eller ganska stort förtroende för Ungdomsstyrelsen.²² Den siffran kan jämföras med att genomsnittet

¹⁷ Prop. 2005/06:192.

¹⁸ Prop. 2005/06:192 s. 52.

¹⁹ LSU 2008 a, s. 32.

²⁰ LSU 2008 a, s. 34–37.

²¹ LSU 2008 a, s. 28–29.

²² SKOP 2007.

för nöjda kunder brukar vara ca 50 procent bland statliga myndigheter.²³

Ett av skälen till att LSU skulle kunna ta över bidragshandlingen från Ungdomsstyrelsen är att det skulle vara en garant för den frihet och självständighet som ungdomsorganisationerna ska ha från staten. Ungdomens Nykterhetsförbund, Scouterna, KFUK-KFUM Sverige m.fl. lyfter i en skrivelse till utredningen fram självständighetsperspektivet i regeringens senaste ungdomspolitiska proposition, *Makt att bestämma – rätt till välfärd*.²⁴ Där framgår att offentliga insatser ska stödja ungdomars självständighet och oberoende. Organisationerna menar vidare att ett ökat ansvar skulle stärka ungdomsorganisationernas röst i samhället.²⁵

Ett annat skäl som framhållits till att LSU skulle kunna ta över bidragsfördelningen är att de sitter inne med specifika kunskaper om organisationerna och av den anledningen skulle det kunna medföra stärkt legitimitet för systemet om de fördelar bidragen. Dessa skäl är de samma som *Idrottsstödsutredningen* anger i resonemanget kring ett korporativt samarbete mellan staten och idrottsrörelsens organisationer. LSU:s skuggutredning menar att samma resonemang skulle kunna appliceras på ungdomsorganisationerna.²⁶

11.3 Inget enat stöd för en korporativ lösning

Meningarna om huruvida en lösning där ungdomsorganisationerna själva fördelar bidraget är bra, är delade. Bland LSU:s medlemmar och bland andra ungdomsorganisationer finns det många som inte tycker att det vore en bra lösning. Om resultatet ändå skulle bli att organisationerna själva ska fördela bidraget anser flera organisationer att uppdraget inte nödvändigtvis ska ligga på LSU. Exempelvis Sverok menar att uppdraget att fördela bidrag inte är förenligt med LSU:s nuvarande verksamhet.²⁷ Om organisationerna själva ska fördela bidraget är det, enligt flera organisationer som jag varit i kontakt med, viktigt att det sker i en organisation med bred legitimitet. Som det är nu känner vissa en rädsla att de som små organi-

²³ TEMO 2003.

²⁴ Prop. 2004/05:2.

²⁵ Ungdomens Nykterhetsförbund, Scouterna, Svenska Scoutförbundet, KFUK-KFUM Sverige, KFUK-KFUMs triangelförbund och KFUK-KFUMs idrottsförbund 2008-11-27.

²⁶ LSU 2008 a, s. 32–33.

²⁷ Sverok 2008.

sationer inte skulle ha något inflytande. På det dialogseminarium som utredningen anordnade hösten 2008 uttrycktes oro över att det skulle ge ett system som gynnar dem som redan har bidrag och framför allt de som är medlemmar i LSU.²⁸

Medan förespråkarna för att ungdomsorganisationerna själva ska ta över fördelningen av statsbidrag pekar på stärkt legitimitet pga. att den som fördelar bidraget har goda kunskaper om organisationerna menar motståndarna att det kan bli precis tvärtom. T.ex. menar Sverok att närheten mellan den som fördelar och de som tar emot bidraget riskerar att leda till minskad legitimitet och att bidragsfördelningen lättare kan ifrågasättas än om en neutral myndighet ansvarar för fördelningen.²⁹ Andra organisationer som uttalats sig om att de anser att fördelningen bör ligga kvar på Ungdomsstyrelsen är Unga Synskadade och SECO.

Det har också påpekats att det skulle bli problematiskt för LSU att behålla sin nuvarande roll som intresseorganisation för ungdomsorganisationer om de också skulle fördela bidragen.

Bland dem som är osäkra eller inte tycker att en intresseorganisation för ungdomsorganisationerna ska ta över fördelningen finns det däremot ett enat stöd för att de på något sätt bör få ett ökat inflytande. equmenia, Svenska Alliansmissionens Ungdom och Frälsningsarméns Ungdom är några av de organisationer som föreslår ett referensgruppssystem bestående av en bredd av organisationer.³⁰

11.4 Ungdomsstyrelsen bör även i fortsättningen fördela bidraget

Förslag

Ungdomsstyrelsen ska även fortsättningsvis fördela statsbidraget till ungdomsorganisationerna.

Utgångspunkten är att myndighetsutövning, som exempelvis bidragsfördelning, ska utövas av myndigheter. För att frångå den ska det finnas goda skäl, t.ex. de ovan angivna skälen att man bedömer att

²⁸ Dialogseminarium 2008-09-15.

²⁹ Sverok 2008.

³⁰ equmenia, Svenska Alliansmissionens Ungdom och Frälsningsarméns Ungdom 2008.

verksamheten kan utvecklas bättre inom ett annat förvaltnings-system.

I det här fallet anser jag inte att det finns tillräckliga skäl att införa en korporativ förvaltningsmodell. Min bedömning är därför att Ungdomsstyrelsen även i fortsättningen bör fördela statsbidraget.

Med mitt förslag på förordning skulle reglerna för bidragsfördelningen bli tydligare, vilket är något som ungdomsorganisationerna efterfrågar. En huvudsaklig anledning till att använda sig av korporativa lösningar är snarare att bidragsgivningen inte skulle vara så regelstyrd, utan kunna anpassas efter ett behov som intresseorganisationen kan identifiera. Så ser det ut både vad gäller Folkbildningsrådet och fördelningen av Frifond i Norge. Om bidragsgivningen ändå ska styras av en förordning med strikta regler förlorar man själva poängen med att en intresseorganisation kan fördela bidraget på ett mera flexibelt sätt, och då finns ingen anledning att överföra den uppgiften på dem.

En anförd fördel med att ungdomsorganisationerna själva skulle fördela bidraget är deras kunskap om de sökande organisationerna. Den kunskapen är mycket viktig, men Ungdomsstyrelsen har också den kunskapen i tillräckligt stor utsträckning. Ungdomsstyrelsens aktiva handläggning har gett dem en god insikt i hur organisationerna fungerar och vilka förutsättningar de har. Där-
emot riskerar inte Ungdomsstyrelsen att hamna i en intressekonflikt på samma sätt som ungdomsorganisationernas eget organ.

Av stor vikt för min bedömning att Ungdomsstyrelsen även i fortsättningen bör fördela bidraget är att stödet från medlemmarna för att LSU ska ta över inte är så starkt att en korporativ lösning skulle leda till stärkt legitimitet. Om inte LSU har ett sådant stöd finns det heller ingen anledning att tro att en eventuell ny organisation skulle få det.

Till skillnad från de organisationer som Riksidrottsförbundet organiserar och de studieförbund och skolor som Folkbildningsrådets medlemsorganisationer representerar är inte ungdomsförbunden att betrakta som ett kollektiv. Det enda de har gemensamt är att de har en majoritet av sina medlemmar i åldrarna 7–25 år och att många är medlemmar i LSU. Många av organisationerna har en starkare koppling till andra kollektiv, exempelvis genom sin moderorganisation. Detta gäller framför allt idéburna organisationer.

Att jag inte föreslår att ungdomsorganisationerna ska få samma förtroende som idrotten och folkbildningen beror således inte på

en mindre tillit till dem, utan på att de som grupp skiljer sig från de övriga två.

11.5 Referensgruppen bör utökas med representanter för organisationerna

Bedömning

Ungdomsorganisationerna bör ha större insyn och inflytande över utvecklingen av praxis och riktlinjer inom ramen för bidragsgivningen.

Flera av de organisationer som inte ansåg att det var någon bra idé att LSU eller eventuell annan nybildad organisation skulle ta över fördelningen av bidrag har påpekat att organisationerna på något sätt borde ha mer att säga till om. Ett återkommande förslag är en grupp som ska ha någon form av inflytande i samband med myndighetens beslutsfattande.

Ungdomsstyrelsen blev 2008 en enrådig myndighet vilket innebär att generaldirektören är myndighetschef och ansvarar för verksamheten och de beslut som tas. Samtidigt med att Ungdomsstyrelsen blev en enrådig myndighet inrättade regeringen ett insynsråd som ska utöva tillsyn och ge myndighetschefen råd. Utöver insynsrådet har Ungdomsstyrelsen inrättat fyra referensgrupper varav en är kopplad till Ungdomsstyrelsens arbete med bidraget till ungdomsorganisationer. Denna referensgrupp har inte mandat att besluta, utan fungerar som ett diskussionsforum för handläggarna och generaldirektören.

Jag rekommenderar att referensgruppen utökas med representanter för ungdomsorganisationerna. Referensgruppen kan då bli ett forum där representanter för ungdomsorganisationerna bidrar med sina erfarenheter, främst i diskussioner kring policybeslut. Detta skulle ge ungdomsorganisationerna ett större inflytande och leda till ökad kvalitet i bidragsgivningen.

Min bedömning är att referensgruppen bör utökas från nuvarande tre personer till sju personer och att majoriteten bör vara representanter för ungdomsorganisationerna. Gruppen bör vara sammansatt på så sätt att det inte är en typ av organisering och fördelningsnyckel som prioriteras på bekostnad av andra. Jag rekommenderar att Ungdomsstyrelsen får i uppdrag att hitta former för detta.

12 Konsekvensanalyser

12.1 Ekonomiska konsekvenser

Merparten av mina förslag bör kunna genomföras inom ramen för Ungdomsstyrelsens nuvarande förvaltningsanslag. Vissa förslag innebär möjligheter till kostnadsminskningar och andra kan komma att leda till ökade kostnader. I stort sett bör dessa enligt min bedömning kunna ta ut varandra. Det kan däremot bli en något högre belastning på myndighetens utrymme de första två åren, då myndigheten måste utarbeta nya föreskrifter och informera om dessa samtidigt som ett utvecklingsarbete bör genomföras, framför allt när det gäller revisorskontrollen. Huruvida dessa insatser kan rymmas inom förvaltningsanslaget beror på vilka övriga krav som under de närmaste två åren kommer att ställas på myndigheten.

I två fall leder mina förslag till ökade kostnader. Det första gäller den utvärdering av målstyrningen och bidragsgivningens effekter som jag i avsnitt 2.8 föreslår att regeringen med ungefär fem års mellanrum bör genomföra. Kostnaden för dessa utvärderingar beror på behov och ambitionsnivå vid varje tidpunkt, men ett utrymme på minst 2 miljoner kronor är rimligt att anta som lämpligt. Jag anser att det är motiverat att kostnaderna för bidragets utvärdering kan avsättas inom ramen för anslaget 12:2 Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet (Utgiftsområde 17).

Mitt andra förslag på ökade kostnader avser ett behov av utökade resurser för att säkerställa att överskottet från AB Svenska Spel kommer den lokala verksamheten till del. Kostnaderna uppkommer främst genom handläggningen av det organisationsbidrag för lokal verksamhet som jag föreslår (175 miljoner kronor fördelades 2009), men även projektbidraget kräver i viss mån utökade resurser jämfört med i dag. Jag har uppskattat behovet till storleks-

ordningen drygt 1 miljon kronor per år. Detta omfattar en handläggare på heltid, inklusive myndighetens gemensamma kostnader samt ett mindre utrymme för information, erfarenhetsspridning och projektbesök. Även denna kostnad bör kunna täckas av en omdisponering inom anslaget 12:2 Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet (Utgiftsområde 17).

12.2 Konsekvenser för jämställdhet

Idag begär Ungdomsstyrelsen in könsuppdelad medlemsstatistik från organisationerna. Om en organisations styrelse har en underrepresentation av ena könet i förhållande till hur det ser ut totalt bland medlemmarna kan Ungdomsstyrelsen påpeka detta särskilt i beslutet. Dock finns inte något uttalat stöd i förordningen för att avslå bidrag även om det vid en uppföljning visar sig att organisationen inte har tagit till sig vad som påpekats.

Mitt förslag till förordning innebär att målet att *främja jämställdhet mellan könen* tas bort. Det ersätts med ett villkor som innebär att för att en organisation ska beviljas bidrag ska organisationen sträva efter att flickor och pojkar, kvinnor och män ska ha en jämn fördelning av makt och inflytande i organisationen och över dess verksamhet.

Det kan tyckas vara ett steg bakåt att ta bort jämställdhetsmålet ur målformuleringen. Enligt min bedömning är det istället en förstärkning av kravet och ett förtydligande eftersom Ungdomsstyrelsen kommer att ha en möjlighet att avslå bidrag till den organisation som uppenbart inte uppfyller villkoret. Det nya villkoret är således ett verktyg för att uppnå bättre jämställdhet i ungdomsorganisationer och innebär därmed en uppmuntran till jämn könsfördelning i organisationerna.

Könsuppdelad statistik är ett viktigt hjälpmedel för att hitta strukturer som inte är jämställda. Möjligheten att även i fortsättningen begära in uppgifter om kön, trots att det inte är avgörande för utbetalningen av bidraget, är därför betydelsefull. Med hjälp av den statistik som Ungdomsstyrelsen får in kommer den uppföljning som jag föreslår ska genomföras vart tredje år att utgöra en möjlighet för myndigheten att bedöma hur utvecklingen på jämställdhetsområdet ser ut.

12.3 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Integrationspolitiken omfattar frågor om allas lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Den omfattar också nyanlända invandrares etablering i samhället. I förhållande till de förslag som jag lämnar ska jag bedöma hur förutsättningarna för organisationer bildade på etnisk grund påverkas och hur förutsättningarna för personer med annan etnisk eller kulturell bakgrund påverkas i andra organisationer.

Lättare för alla organisationer att få del av det rörliga bidraget

Jag föreslår en sänkning av kraven på antal medlemmar och antal medlemsföreningar för alla organisationer. Däremot föreslår jag inte några särskilda regler för organisationer bildade på etnisk grund eftersom jag bedömer att det inte är nödvändigt. Fler organisationer som är bildade på etnisk grund kan genom mitt förslag få bidrag med ett rörligt belopp efter antal medlemmar och antal lokalföreningar. Detta ger dem såväl mer resurser att arbeta med som större incitament att växa. Därmed ökar mina förslag möjligheterna för nyanlända och andra personer med utländsk bakgrund att kunna ta del av en ungdomsorganisations verksamhet.

Sänkningen av kravet är inte någon särskild regel för organisationer bildade på etnisk grund utan en generell sänkning som gör att alla organisationer, oavsett inriktning, lättare kan få del av organisationsbidraget. Att ha en regel som omfattar alla i stället för att ha en särskild regel som i huvudsak riktar sig till personer med en viss bakgrund, stämmer väl överens med regeringens integrationspolitik.

Uppföljning vart tredje år kommer att kunna analysera integrationsfrågor

Enligt mitt förslag kommer målet att *främja jämlikhet mellan olika ungdomsgrupper* att slopas. Det målet har inte kunnat prövas av Ungdomsstyrelsen, vilket gör att jag har bedömt att jämlikhetsmålet inte har beaktats vid fördelningen av bidraget och därför har det också varit av begränsat värde. Jag föreslår att villkoret om att en organisations verksamhet inte får strida mot demokratins idéer

finns kvar. Jag bedömer att detta villkor motverkar diskriminering i minst lika hög grad som det hittillsvarande jämlikhetsmålet.

Uppföljningen som jag föreslår ska genomföras vart tredje år kommer att kunna utvärdera jämlikhetsfrågorna på ett mer noggrant sätt än vad som görs idag. Därmed kommer det med mina förslag att finnas bättre möjligheter att belysa eventuella problem.

Känsliga personuppgifter kan visas för Ungdomsstyrelsen

Mitt förslag innebär att känsliga personuppgifter kan komma att uppvisas för Ungdomsstyrelsen. Detta för att myndigheten, i undantagsfall, ska kunna utföra kontroller av t.ex. antalet medlemmar. Kontrollerna kommer att utföras på plats hos organisationen och genomföras på sådant sätt att uppgifterna inte blir allmän handling. En möjlig konsekvens av detta är dock att någon väljer att inte bli medlem i en organisation just för att hon eller han inte vill ha sina personuppgifter granskade. Eftersom uppgifter om etnicitet tillhör dem som räknas som känsliga kommer detta att kunna beröra de organisationer som är bildade på etnisk grund och som i de flesta fall arbetar med integration på något sätt. Effekten av detta skulle alltså kunna bli negativ ur integrationssynpunkt för enskilda individer, men min bedömning är att den effekten i så fall kommer att vara mycket liten.

Referenser

Lagar, förordningar och föreskrifter

SFS 1972:207 Skadeståndslagen.

SFS 1974:152 Regeringsformen.

SFS 1994:1000 Lotterilagen.

SFS 1998:204 Personuppgiftslagen.

SFS 2001:883 Revisorslagen.

SFS 2001:1060 Förordning om statsbidrag till ungdomsorganisationer.

SFS 2005:765 Förordning om statsbidrag till nationella minoriteter.

SFS 2005:1089 Förordning om statsbidrag för kvinnors organisering.

SFS 2007:1140 Förordning med instruktion för Ungdomsstyrelsen.

SFS 2008:63 Förordning om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund.

SFS 2008:349 Förordning om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck.

SKOLFS 2006:11 Ungdomsstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till ungdomsorganisationer.

SKOLFS 2006:13 Ungdomsstyrelsens allmänna råd om statsbidrag till ungdomsorganisationer.

SKOLFS 2008:7 Ungdomsstyrelsens föreskrifter om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering.

SKOLFS 2008:77 Ungdomsstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund.

Utskottsbetänkanden, propositioner och motioner

- Motion 2005/06:Kr15 med anledning av framst. 2005/06:RRS15 Riksrevisionens styrelses framställning angående statsbidrag till ungdomsorganisationer.
- Motion 2008/09:Kr260 Ungdomsförbund.
- Prop. 1991/92:100 *Budgetproposition 1992, bilaga 14.*
- Prop. 1993/94:135 *Ungdomspolitik.*
- Prop. 1995/96:169 *Sammanslagning av Svenska Penninglotteriet AB och AB Tipstjänst, m.m.*
- Prop. 1998/99:115 *På ungdomars villkor – ungdomspolitik för demokrati, rättvisa och framtidstro.*
- Prop. 1998/99:143 *Nationella minoriteter i Sverige.*
- Prop. 2003/04:1 *Budgetproposition 2004, Utgiftsområde 2.*
- Prop. 2004/05:2 *Makt att bestämma – rätt till välfärd.*
- Prop. 2005/06:173 *Översyn av personuppgiftslagen.*
- Prop. 2005/06:192 *Lära, växa, förändra – Regeringens folkbildningsproposition.*
- Prop. 2008/09:126 *Statens stöd till idrotten.*
- Prop. 2008/09:158 *Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna.*
- Utskottsbetänkande 1993/94:KrU31 *Ungdomspolitik.*
- Utskottsbetänkande 1995/96:FiU14 *Sammanslagning av Svenska Penninglotteriet AB och AB Tipstjänst, m.m.*
- Utskottsbetänkande 1999/2000:KrU4 *På ungdomars villkor – ungdomspolitik för demokrati, rättvisa och framtidstro.*

SOU och Ds

- Ds 1997:36 *Resultatstyrning av föreningsbidrag.*
- SOU 1987:33 *Mål och resultat – nya principer för det statliga stödet till föreningslivet.*
- SOU 1997:39 *Integritet, Offentlighet, Informationsteknik.*
- SOU 2002:122 *Göteborg 2001.*
- SOU 2003:103 *Sekretess i elevernas intresse – Dokumentation, samverkan och integritet i skolan.*

- SOU 2004:22 *Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens intäkter.*
SOU 2007:66 *Rörelser i tiden.*
SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*
SOU 2008:59 *Föreningsfostran och tävlingsfostran.*

Kommittédirektiv

- Dir. 2006:135 *Utvärdering av statens stöd till idrotten.*
Dir. 2007:7 *Tilläggsdirektiv till Folkrorelseutredningen.*
Dir. 2007:79 *En stärkt och moderniserad spelreglering.*

Övrigt tryck

- Algotsson, Karl-Göran, 1987. *Medborgarrätten och regeringsformen: debatten om grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen under 1970-talet.* Stockholm: Norstedt.
- Barne- og likestillingsdepartementet, 2006. *Fritid med mening. Statlig støttepolitikk for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner* (NOU 2006:13) Oslo: Departementenes servicesenter.
- Bengtsson, Bertil, 1996. *Grundlagen och fastighetsrätten.* Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Civildepartementet, 1994. PM Dnr C94/273/UNG (1994-06-21).
- Civildepartementet, 1991. PM Dnr C91/2236/RÄ (1991-10-22).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.
- Danelius, Hans, 2002. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.* 2., [utök.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Datainspektionen, 2002. *Behandling av elevers personuppgifter i grundskolan* (Datainspektionens rapport 2002:2). Stockholm: Datainspektionen.
- Datainspektionen, 2003. *Hur länge får personuppgifter bevaras?* (Datainspektionen informerar: 10) Stockholm: Datainspektionen.
- Datainspektionen, 2006 a. Samrådsyttrande, dnr 2061-2005. 2006-03-27.

- Datainspektionen, 2006 b. Dnr 926-2006 och 1019-2006. Brev 2006-10-20.
- Datainspektionen, 2007. Samrådsyttrande. Före detta medlemmar i ett medlemsregister. Augusti 2007.
- Datainspektionen, 2008. Beslut rörande De Handikappades Riksförbund. Dnr 1176-2008. 2008-10-15. www.datainspektionen.se.
- Hanqvist, Dan, 2004. Den personliga integriteten och trossamfundens ekonomiska krav. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 3/2004 s. 239–248.
- Holmberg, Erik – Stjernquist, Nils – Isberg, Magnus – Eliason, Marianne – Regner, Göran, 2006. *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*. 2., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Justitieombudsmannen, JO 1975 s. 609.
- Justitieombudsmannen, JO 2007/08 s. 140.
- Kulturdepartementet, 2000. Remissammanställning. Dnr Ku1999/1239/IFU.
- LSU, 2008 a. *Det handlar om engagemang – LSU:s skuggutredning om statsbidraget till ungdomsorganisationerna*. Stockholm: LSU.
- Riksrevisionen 2004. *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen* (RiR 2004:15). Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Riksrevisionen, 2005. *Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?* (RiR 2005:16) Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Riksrevisionens styrelse, 2005. *Riksrevisionens styrelses framställning angående statsbidrag till ungdomsorganisationer*. Framställning till riksdagen 2005/06:RRS15.
- SKOP 2007. Rapport till Ungdomsstyrelsen.
- Statskontoret 2004, *Bidrag till ideella organisationer – Kartläggning, analys och rekommendationer* (2004:17). Stockholm: Statskontoret.
- TEMO 2003. Nöjd kund mätning Ungdomsstyrelsen 2003.
- Ungdomsstyrelsen, 2003. *Villkorad självständighet* (Ungdomsstyrelsens skrifter 2003:8) Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Ungdomsstyrelsen, 2004. *Ungdomsorganisationerna och fördelningen av överskottet från Svenska Spel*. (Ungdomsstyrelsens skrifter 2004:5) Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

- Ungdomsstyrelsen, 2005. *Statsbidrag till ungdomsorganisationer – en översyn och konsekvensanalys av förändrade regler* (Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:7). Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Ungdomsstyrelsen, 2006. *Fokus 06. En analys av ungas kultur och fritid*. (Ungdomsstyrelsens skrifter 2006:4) Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Ungdomsstyrelsen, 2007. *Unga med attityd. Ungdomsstyrelsens attityd- och värderingsstudie 2007*. (Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:11) Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Ungdomsstyrelsen, 2008 a. *Statsbidraget – så funkar det*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Ungdomsstyrelsen, 2008 b. *Fördelningen av statsbidrag till organisationer som främjar integration 2008*. Dnr: 20-518/08.
- Öman, Sören & Lindblom, Hans-Olof, 2006. *Personuppgiftslagen: en kommentar*. 3. uppl. Stockholm: Norstedts juridik.

Möten, seminarier och brevkontakter

- Barne- og likestillingsdepartementet, 2009. E-post 2009-06-03.
- Cuf – Grön Ungdom – KDU – LUF – Muf – SSU – Ung Vänster, 2008. Möte 2008-10-09.
- equmenia, Svenska Alliansmissionens Ungdom och Frälsningsarméns Ungdom, 2008. Brev till utredningen 2008-11-21.
- Dialogseminarium anordnat av utredningen 2008-09-15.
- Ungdomens Nykterhetsförbund – Scouterna – Svenska Scoutförbundet – KFUK-KFUM Sverige – KFUK-KFUMs triangel-förbund – KFUK-KFUMs idrottsförbund, 2008. Brev till utredningen 2008-11-27.
- LSU, 2008 b. Skuggutredningens kunskapsseminarium 2008-11-06.
- LSU, HSO och SIOS, 2008. Möte 2008-11-24.
- Sverok, 2008. Brev till utredningen 2008-10-06.
- Öhrlings PricewaterhouseCoopers, 2009. Möte 2009-03-03.

Internetsidor

- Fordelingsutvalget 2009. www.fordelingsutvalget.no 2009-03-30.
- Frifond 2009. www.frifond.no 2009-03-30.

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 villkorslösa 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 förenings styrelse.

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 admi-

nistrativa 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 villkorlösa 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 villkorlösa 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 regeringsformens 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 regeringsformens 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 regeringsformen verkligen lägger avgörande hinder i vägen för kontroll av antalet medlemmar i ungdomsorganisationer. Riksrevisionens bedömning är att det är ytterst tveksamt om bestämmelserna om åsiktsfrihet i regeringsformen utgör något verkligt hinder för att kontrollera uppgifter om medlemsantal. Samtidigt framhålls att det är oklart om och i så fall hur föreningsfriheten skulle påverkas av en sådan kontroll.

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 § regeringsformen 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 sammanställ-

ning 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 handlägningsrutinen, 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 föreningsrättsliga 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 förenings 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 förenings 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 ålderssegregerat 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)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om vissa frågor Dir.
om bidrag till ungdomsorganisationer m.m. 2009:11
(IJ 2008:02)**

Beslut vid regeringssammanträde den 26 februari 2009.

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 27 mars 2008 (dir. 2008:35) tillkallade chefen för Integrations- och jämställdhetsdepartementet en särskild utredare med uppdrag att se över statsbidraget som lämnas till ungdomsorganisationer med stöd av förordningen (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer. Uppdraget ska enligt direktiven redovisas senast den 28 februari 2009. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2009.

(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)

Svensk författningssamling



SFS 2001:1060**Förordning
om statsbidrag till ungdomsorganisationer**Utkom från trycket
den 14 december 2001.

utfärdad den 6 december 2001.

Regeringen föreskriver¹ följande.**Målen för statsbidraget**

1 § Statsbidrag enligt denna förordning lämnas till ungdomsorganisationer för att

1. främja barns och ungdomars demokratiska fostran,
2. främja jämställdhet mellan könen,
3. främja jämlikhet mellan olika ungdomsgrupper,
4. ge barn och ungdomar en meningsfull fritid, och
5. engagera fler ungdomar i föreningslivet.

Former av bidrag

2 § Statsbidrag till ungdomsorganisationer lämnas i form av strukturbidrag, utvecklingsbidrag, etableringsbidrag och särskilt bidrag.

Strukturbidraget består av dels ett fast belopp, dels ett rörligt belopp. Det rörliga beloppet skall grundas på antalet medlemmar i åldrarna 7–25 år och antalet lokalavdelningar. Utvecklingsbidraget och etableringsbidraget består av ett fast belopp.

3 § Bidrag lämnas för ett år i sänder i mån av tillgång på medel.

Ett bidragsår avser det statliga budgetåret.

¹ Jfr prop. 2001/02:1, utg.omr. 17, bet. 2001/02:KrU1, rskr. 2001/02:74.

Definitioner

4 § Med en medlem i en ungdomsorganisation avses i denna förordning den som

1. är ansluten till en lokalavdelning inom organisationen,
2. har stadgeenliga möjligheter att påverka beslut om organisationens verksamhet och inriktning, och
3. för året närmast före bidragsåret aktivt tagit ställning för ett medlemskap genom att ha betalat medlemsavgift eller ansökt om medlemskap.

5 § Med en lokalavdelning inom en ungdomsorganisation avses i denna förordning en sådan avdelning

1. som har antagit stadgar och är införd i ungdomsorganisationens register över lokalavdelningar,
2. i vilken medlemmar och organ utsedda av medlemmarna beslutar om avdelningens verksamhet och ekonomi, och
3. som bedriver verksamhet.

Strukturbidrag, utvecklingsbidrag och etableringsbidrag

6 § Strukturbidrag får lämnas till en ungdomsorganisation som

1. är en öppen sammanslutning i vilken medlemskapet är frivilligt,
2. är självständig och demokratiskt uppbyggd med en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer,
3. har minst 3 000 medlemmar i åldrarna 7–25 år som utgör minst 60 procent av organisationens totala medlemsantal, och
4. har lokalavdelningar i minst tio län.

7 § Strukturbidrag får lämnas till en ungdomsorganisation för funktionshindrade om organisationen

1. är en öppen sammanslutning i vilken medlemskapet är frivilligt,
2. är självständig och demokratiskt uppbyggd med en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer,
3. har minst 400 medlemmar i åldrarna 7–25 år som utgör minst 60 procent av organisationens totala medlemsantal, och
4. har lokalavdelningar i minst fyra län.

8 § Utvecklingsbidrag får lämnas till en ungdomsorganisation som

1. är en öppen sammanslutning i vilken medlemskapet är frivilligt,
2. är självständig och demokratiskt uppbyggd med en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer,
3. har minst 2 000 medlemmar i åldrarna 7–25 år som utgör minst 60 procent av organisationens totala medlemsantal, och
4. har lokalavdelningar i minst tio län.

9 § Etableringsbidrag får lämnas till en ungdomsorganisation som

1. är en öppen sammanslutning i vilken medlemskapet är frivilligt,
2. är självständig och demokratiskt uppbyggd med en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer,
3. har minst 1 000 medlemmar i åldrarna 7–25 år som utgör minst 60 procent av organisationens totala medlemsantal, och
4. har lokalavdelningar i minst tre län.

10 § Om det finns särskilda skäl får strukturbidrag, utvecklingsbidrag eller etableringsbidrag beviljas en organisation även om den inte uppfyller kraven i 6–9 §§.

Särskilt bidrag

11 § Särskilt bidrag får lämnas till en organisation om

1. organisationens ungdomsverksamhet eller en viss tillfällig verksamhet bland ungdomar är av en sådan karaktär att den särskilt bör främjas, eller
2. det finns något annat särskilt skäl för sådant bidrag.

Särskilt bidrag får lämnas också till organisationer som beviljas strukturbidrag, utvecklingsbidrag eller etableringsbidrag.

Beslutande myndighet

12 § Frågor om statsbidrag enligt denna förordning prövas av Ungdomsstyrelsen.

Övriga bestämmelser

13 § En organisation som har tagit emot bidrag enligt denna förordning är skyldig att lämna de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser och andra uppgifter som Ungdomsstyrelsen bestämmer.

14 § Ungdomsstyrelsen får besluta att ett beviljat bidrag inte skall betalas ut, om bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter.

Ungdomsstyrelsen får också besluta att bidrag som har lämnats på grund av felaktiga uppgifter skall betalas tillbaka.

15 § Ungdomsstyrelsens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

16 § Ungdomsstyrelsen får meddela föreskrifter för verkställigheten av denna förordning.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002 och tillämpas första gången i fråga om statsbidrag för bidragsåret 2004.

2. Förordningen (1994:641) om statsbidrag till ungdomsorganisationer skall upphöra att gälla vid utgången av år 2003.

3. För statsbidrag som har beviljats enligt den gamla förordningen gäller den förordningen.

På regeringens vägnar

BRITTA LEJON

Ingela Håkansson
(Justitiedepartementet)

Statsbidraget 2009 uppdelat efter organisationernas inriktning

Inriktning	Totalt antal medlemmar	Antal bidragsgrundande medlemmar	Bidragsgrundande lokalavdelningar	Antal län	Statsbidrag	Svenska Spel	Totalt bidrag
Solidaritetsorganisationer							
CISV Sverige	8 328	6 455	16	12	696 511	1 783 069	2 479 580
Föreningen Nordens Ungdomsförbund,	1 424	1 179	5	5	372 400	953 344	1 325 744
Internationellt kulturutbyte, IKU	1 203	1 007	10	9	372 400	953 344	1 325 744
Riksorganisationen Ungdom mot Rasism	3 497	3 397	15	10	563 122	1 441 592	2 004 713
Rädda Barnens Ungdomsförbund	5 239	5 238	20	15	655 125	1 677 119	2 332 243
Röda Korsets Ungdomsförbund	2 267	1 743	18	14	372 400	953 344	1 325 744
Utrikespolitiska förbundet i Sverige	2 364	1 560	7	6	372 400	953 344	1 325 744
Religiösa organisationer							
Credo – Sveriges evangeliska student- och gymnasistförening	1 716	1 314	39	14	372 400	953 344	1 325 744
KFUK-KFUMs Idrottsförbund	33 231	24 895	27	18	1 480 568	3 790 253	5 270 820
KFUK-KFUM Scoutförbund	5 591	4 026	89	21	781 665	2 001 061	2 782 726
KFUK-KFUMs Triangelförbund	15 715	13 380	22	15	1 000 910	2 562 330	3 563 240
Ny Generation Elev- och studentorganisation	6 855	6 855	509	21	1 873 903	4 797 192	6 671 096
Pingst ung	12 059	10 303	158	20	1 215 974	3 112 892	4 328 866
Riksförbundet Sveriges Unga Katoliker	2 724	2 281	35	15	461 700	1 181 952	1 643 652
SALT - Barn och unga i EFS	7 650	6 682	121	21	973 280	2 491 596	3 464 875
Svenska Alliansmissionens Ungdom	3 352	2 204	37	4	372 400	953 344	1 325 744

Inriktning	Totalt antal medlemmar	Antal bidragsgrundande medlemmar	Bidragsgrundande lokalavdelningar	Antal län	Statsbidrag	Svenska Spel	Totalt bidrag
Religiösa organisationer (forts.)							
Svenska Baptisternas Ungdomsförbund	3 092	2 018	50	18	461 700	1 181 952	1 643 652
Svenska Kyrkans Unga	10 145	9 057	265	20	1 417 552	3 628 932	5 046 484
Svenska Missionskyrkans Ungdom	25 061	18 357	352	21	1 993 031	5 102 158	7 095 189
Sveriges Unga Muslimer	4 976	3 571	34	10	621 100	1 590 017	2 211 117
Syrisk Ortodoxa Kyrkans Ungdomsförbund	9 596	6 667	22	11	721 534	1 847 128	2 568 662
Ungdomsinitiativet inom Syrisk-Ortodoxa Årkestiftet	1 161	979	8	5	294 000	752 640	1 046 640
Politiska organisationer							
Centerpartiets Ungdomsförbund	1 411	976	62	16	294 000	752 640	1 046 640
Grön Ungdom	1 331	1 205	19	9	372 400	953 344	1 325 744
Kristdemokratiska Ungdomsförbundet	4 700	3 441	23	18	586 283	1 500 884	2 087 167
Liberala Ungdomsförbundet	1 142	743	19	19	148 125	379 200	527 325
Moderata Ungdomsförbundet	5 773	5 313	85	20	826 576	2 116 034	2 942 610
Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund,	2 674	2 040	90	18	461 700	1 181 952	1 643 652
Ung Pirat	1 371	1 284	6	5	372 400	953 344	1 325 744
Organisationer för funktionshindrade							
De Unga med Neurologiska funktionshinder	706	188	6	6	50 000	128 000	178 000
DövBlind Ungdom	51	39			50 000	128 000	178 000
Förbundet Ung med psoriasis	642	466	3	3	50 000	128 000	178 000

Inriktning	Totalt antal medlemmar	Antal bidragsgrundande medlemmar	Bidragsgrundande lokalavdelningar	Antal län	Statsbidrag	Svenska Spel	Totalt bidrag
Organisationer för funktionshindrade (forts.)							
Förbundet Unga Rörelsehindrade	607	413	4	4	400 475	1 025 216	1 425 691
Riksförbundet Ungdom för Social hälsa	515	123	35	15	50 000	128 000	178 000
Svenska Celiakiungdomsförbundet	7 190	5 095	6	21	611 771	1 566 134	2 177 906
Sveriges Dövas Ungdomsförbund	592	475	5	5	405 925	1 039 168	1 445 093
Unga Allergiker	1 583	1 235	6	6	442 785	1 133 530	1 576 315
Unga Hörselskadade	566	486	9	10	417 060	1 067 674	1 484 734
Riksorganisationen Unga Reumatiker	744	423	4	9	150 000	384 000	534 000
Riksorganisationen Unga Synskadade	346	268	7	22	300 000	768 000	1 068 000
Unga RBU-are	69	47			50 000	128 000	178 000
Organisationer bildad på etnisk grund							
Albakos-Albanska Ungdomscenter	2 404	1 967	14	6	372 400	953 344	1 325 744
Assyriska Ungdomsförbundet	5 660	3 423	15	9	564 233	1 444 437	2 008 670
Bosnien-Hercegovinas Muslimska ungdomsförbund	3 658	3 433	22	11	229 356	587 151	816 507
Bosnisk Hercegovinska Ungdomsförbundet	1 565	1 405	16	8	372 400	953 344	1 325 744
Grekiska Ungdomsförbundet	1 321	1 139	17	7	372 400	953 344	1 325 744
Kurdistan studentförbund i Sverige	1 158	1 009	12	10	372 400	953 344	1 325 744

Inriktning	Totalt antal medlemmar	Antal bidragsgrundande medlemmar	Bidragsgrundande lokalavdelningar	Antal län	Statsbidrag	Svenska Spel	Totalt bidrag
Organisationer bildad på etnisk grund (forts.)							
Serbiska Ungdomsförbundet	3 986	3 090	18	10	557 978	1 428 422	1 986 400
Serbiska Ungdomsorganisationen	2 912	2 323	32	10	461 700	1 181 952	1 643 652
Somalisk-Svenska Ungdomsriksförbundet	2 220	1 727	22	6	372 400	953 344	1 325 744
Syrianska Ungdomsförbundet	11 802	7 759	42	11	821 417	2 102 828	2 924 245
Turkiska Ungdomsförbundet	5 310	3 763	31	11	621 328	1 590 600	2 211 929
Inträsseorganisationer							
Booster riksförbund, f.d. Tech grop	1 339	1 237	17	10	372 400	953 344	1 325 744
jagvillhabostad.nu	1 411	1 021	3	3	372 400	953 344	1 325 744
Riksförbundet Goodgame	5 429	4 421	15	21	606 898	1 553 658	2 160 556
Sveriges Ekonomiföreningars Riksorganisation	5 627	3 512	13	12	562 718	1 440 558	2 003 276
Sveriges Elevråds Centralorganisation,	44 953	40 053	218	14	2 530 619	6 478 385	9 009 005
Fritidsforum					525 000	1 344 000	1 869 000
RFSL Ungdom	980	813	19	15	300 000	768 000	1 068 000
Sveriges elevråd - SVEA					300 000	768 000	1 068 000
Sveriges Förenade HBTQ-studenter (SFQ)	491	343	18	11	300 000	768 000	1 068 000
Sveriges Unga Aktiesparares Riksförbund	6 324	4 530	32	20	656 778	1 681 350	2 338 128
Sveriges Ungdomsråd					262 500	672 000	934 500
Ung Företagsamhet i Sverige	22 582	15 740	24	21	1 101 810	2 820 634	3 922 444
Ung Media Sverige			97	19	300 000	768 000	1 068 000

Inriktning	Totalt antal medlemmar	Antal bidragsgrundande medlemmar	Bidragsgrundande lokalavdelningar	Antal län	Statsbidrag	Svenska Spel	Totalt bidrag
Nykerhetsorganisationer							
IOGT-NTOs Juniorförbund	13 232	12 013	204	21	1 395 353	3 572 102	4 967 455
Motorförarnas Helykyterhetsförbund (MHF-Ungdom)	4 428	3 557	40	20	636 462	1 629 342	2 265 804
Nykyterhetsrörelsens Scoutförbund	4 844	3 788	70	20	723 477	1 852 101	2 575 578
Svenska Frisksportförbundet	4 741	2 935	33	12	461 700	1 181 952	1 643 652
Sveriges Blåbandsungdom	2 751	2 015	54	17	461 700	1 181 952	1 643 652
Ungdomens Nykyterhetsförbund (UNF)	4 265	4 265	108	21	838 831	2 147 407	2 986 237
Miljöorganisationer							
Fältbiologerna	1 399	1 218	23	13	372 400	953 344	1 325 744
Kulturorganisationer							
Amatörteaterns Riksförbund	4 257	2 904	57	19	461 700	1 181 952	1 643 652
Kontakt nätet	7 315	4 581	84	19	792 756	2 029 455	2 822 210
Musik- och Kulturföreningarnas Samarbetsorganisation (MoKS)	4 025	2 599	63	17	461 700	1 181 952	1 643 652
Riksförbundet Unga Musikanter	27 478	25 000	386	21	2 338 946	5 987 702	8 326 648
UNGiKÖR	3 336	3 187	83	15	730 635	1 870 426	2 601 061
Hobbyorganisationer							
Förbundet Aktiv Ungdom	24 878	17 606	206	18	1 626 657	4 164 242	5 790 899
Förbundet Unga Forskare	3 027	2 325	75	14	461 700	1 181 952	1 643 652
Förbundet Vi Unga	6 050	4 904	141	16	945 150	2 419 584	3 364 734
Skytterörelsens Ungdomsorganisation	21 787	15 177	438	26	2 058 687	5 270 237	7 328 924
Sveriges Frimärksungdom	3 233	2 972	56	17	461 700	1 181 952	1 643 652

Inriktning	Totalt antal medlemmar	Antal bidragsgrundande medlemmar	Bidragsgrundande lokalavdelningar	Antal län	Statsbidrag	Svenska Spel	Totalt bidrag
Hobbyorganisationer (forts.)							
Sveriges Hundungdom	7 883	7 028	62	18	841 771	2 154 934	2 996 705
Sveriges Roll- och Konfliktspelsförbund	80 146	71 739	932	21	5 254 850	13 452 416	18 707 266
Sveriges Schackförbund	15 028	11 089	166	21	1 266 959	3 243 414	4 510 372
Unga Örnas Riksförbund	14 669	8 969	136	21	1 106 959	2 833 814	3 940 773
Friluftsgängsorganisationer							
Förbundet Skog och Ungdom	3 806	3 057	34	12	599 127	1 533 764	2 132 891
Riksförbundet Sveriges 4H	10 822	7 630	135	16	1 047 323	2 681 146	3 728 468
Svenska Scoutförbundet	23 122	19 114	1862	21	5 256 653	13 457 032	18 713 685
Organisationer för nationella minoriteter							
Judiska Ungdomsförbundet i Sverige	870	850	12	3	300 000	768 000	1 068 000
Romska Ungdomsförbundet	984		20	10	300 000	768 000	1 068 000
Sáminuorra	254				300 000	768 000	1 068 000
Sverigefinska Ungdomsförbundet	585	369	12	6	300 000	768 000	1 068 000

Källa: Ungdomsstyrelsen

Statsbidraget 2009 uppdelat efter bidragsform

Bidragsform	Totalt antal medlemmar	Antal bidragsgrundande medlemmar	Bidragsgrundande lokalavdelningar	Antal län	Statsbidrag	Svenska Spel	Totalt bidrag
Strukturbidrag							
Assyriska Ungdomsförbundet	5 660	3 423	15	9	564 233	1 444 437	2 008 670
CISV Sverige	8 328	6 455	16	12	696 511	1 783 069	2 479 580
Förbundet Aktiv Ungdom	24 878	17 606	206	18	1 626 657	4 164 242	5 790 899
Förbundet Skog och Ungdom	3 806	3 057	34	12	599 127	1 533 764	2 132 891
Förbundet Unga Rörelsehindrade	607	413	4	4	400 475	1 025 216	1 425 691
Förbundet Vi Unga	6 050	4 904	141	16	945 150	2 419 584	3 364 734
IOGT-NTOs Juniorförbund	13 232	12 013	204	21	1 395 353	3 572 102	4 967 455
KFUK-KFUMs Idrottsförbund	33 231	24 895	27	18	1 480 568	3 790 253	5 270 820
KFUK-KFUMs Scoutförbund	5 591	4 026	89	21	781 665	2 001 061	2 782 726
KFUK-KFUMs Triangelförbund	15 715	13 380	22	15	1 000 910	2 562 330	3 563 240
Kontakt nätet	7 315	4 581	84	19	792 756	2 029 455	2 822 210
Kristdemokratiska Ungdomsförbundet	4 700	3 441	23	18	586 283	1 500 884	2 087 167
Moderata Ungdomsförbundet	5 773	5 313	85	20	826 576	2 116 034	2 942 610
Motorförarnas Helnykterhetsförbund (MHF-Ungdom)	4 428	3 557	40	20	636 462	1 629 342	2 265 804
Ny Generation Elev- och studentorganisation	6 855	6 855	509	21	1 873 903	4 797 192	6 671 096
Nykterhetsrörelsens Scoutförbund	4 844	3 788	70	20	723 477	1 852 101	2 575 578
Pingst ung	12 059	10 303	158	20	1 215 974	3 112 892	4 328 866
Riksförbundet Goodgame	5 429	4 421	15	21	606 898	1 553 658	2 160 556
Riksförbundet Sveriges 4H	10 822	7 630	135	16	1 047 323	2 681 146	3 728 468
Riksförbundet Unga Musikanter	27 478	25 000	386	21	2 338 946	5 987 702	8 326 648

Bidragsform	Totalt antal medlemmar	Antal bidragsgrundande medlemmar	Bidragsgrundande lokalavdelningar	Antal län	Statsbidrag	Svenska Spel	Totalt bidrag
Strukturbidrag (forts.)							
Riksorganisation Ungdom Mot Rasism	3 497	3 397	15	10	563 122	1 441 592	2 004 713
Rädda Barnens Ungdomsförbund	5 239	5 238	20	15	655 125	1 677 119	2 332 243
SALT- Barn och unga i EFS	7 650	6 682	121	21	973 280	2 491 596	3 464 875
Skytterörelsens Ungdomsorg.	21 787	15 177	438	26	2 058 687	5 270 237	7 328 924
Serbiska Ungdomsförbundet	3 986	3 090	18	10	557 978	1 428 422	1 986 400
Svenska Celiakiungdomsförbundet	7 190	5 095	6	21	611 771	1 566 134	2 177 906
Svenska Kyrkans Unga	10 145	9 057	265	20	1 417 552	3 628 932	5 046 484
Svenska Missionskyrkans Ungdom	25 061	18 357	352	21	1 993 031	5 102 158	7 095 189
Svenska Scoutförbundet	23 122	19 114	1 862	21	5 256 653	13 457 032	18 713 685
Sveriges Dövas Ungdomsförbund	592	475	5	5	405 925	1 039 168	1 445 093
Sveriges Ekonomiföreningars Riksorg.	5 627	3 512	13	12	562 718	1 440 558	2 003 276
Sveriges Elevråds Centralorganisation	44 953	40 053	218	14	2 530 619	6 478 385	9 009 005
Sveriges Hundungdom	7 883	7 028	62	18	841 771	2 154 934	2 996 705
Sveriges Roll- och Konfliktspelsförbund,	80 146	71 739	932	21	5 254 850	13 452 416	18 707 266
Sveriges Schackförbund	15 028	11 089	166	21	1 266 959	3 243 414	4 510 372
Sveriges Unga Aktiesparares Riksförbund	6 324	4 530	32	20	656 778	1 681 350	2 338 128
Sveriges Unga Muslimer	4 976	3 571	34	10	621 100	1 590 017	2 211 117
Syrianska Ungdomsförbundet	11 802	7 759	42	11	821 417	2 102 828	2 924 245
Syrisk Ortodoxa Kyrkans Ungd. förb.	9 596	6 667	22	11	721 534	1 847 128	2 568 662

Bidragsform	Totalt antal medlemmar	Antal bidragsgrundande medlemmar	Bidragsgrundande lokalavdelningar	Antal län	Statsbidrag	Svenska Spel	Totalt bidrag
Strukturbidrag (forts.)							
Turkiska Ungdomsförbundet	5 310	3 763	31	11	621 328	1 590 600	2 211 929
Ung Företagsamhet i Sverige	22 582	15 740	24	21	1 101 810	2 820 634	3 922 444
Unga Allergiker	1 583	1 235	6	6	442 785	1 133 530	1 576 315
Unga Hörselskadade	566	486	9	10	417 060	1 067 674	1 484 734
Unga Örnars Riksförbund	14 669	8 969	136	21	1 106 959	2 833 814	3 940 773
Ungdomens Nykterhetsförbund	4 265	4 265	108	21	838 831	2 147 407	2 986 237
UNGİKÖR	3 336	3 187	83	15	730 635	1 870 426	2 601 061
TOTALT	553 716	444 336	7 283		53 169 525	136 113 969	189 283 488
Utvecklingsbidrag							
Amatörteaterns Riksförbund	4 257	2 904	57	19	461 700	1 181 952	1 643 652
Förbundet Unga Forskare	3 027	2 325	75	14	461 700	1 181 952	1 643 652
Musik och Kulturföreningarnas Samarbetsorg.	4 025	2 599	63	17	461 700	1 181 952	1 643 652
Riksförbundet Sveriges Unga Katoliker	2 724	2 281	35	15	461 700	1 181 952	1 643 652
Serbiska Ungdomsorganisationen	2 912	2 323	32	10	461 700	1 181 952	1 643 652
Svenska Baptisternas Ungdomsförb.	3 092	2 018	50	18	461 700	1 181 952	1 643 652
Svenska Frisksportförbundet	4 741	2 935	33	12	461 700	1 181 952	1 643 652
Sveriges Blåbandsungdom	2 751	2 015	54	17	461 700	1 181 952	1 643 652
Sveriges Frimärksungdom	3 233	2 972	56	17	461 700	1 181 952	1 643 652
Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund	2 674	2 040	90	18	461 700	1 181 952	1 643 652
TOTALT	33 436	24 412	545		4 617 000	11 819 520	16 436 520

Bidragsform	Totalt antal medlemmar	Antal bidragsgrundande medlemmar	Bidragsgrundande lokalavdelningar	Antal län	Statsbidrag	Svenska Spel	Totalt bidrag
Etableringsbidrag							
Albakos - Albanska Ungdoms Center	2 404	1 967	14	6	372 400	953 344	1 325 744
Booster riksförbund, f.d. Tech group	1 339	1 237	17	10	372 400	953 344	1 325 744
Bosnisk Hercegovinska Ungdomsförbundet	1 565	1 405	16	8	372 400	953 344	1 325 744
Credo - Sv. Evangeliska student- och gymnasistför.	1 716	1 314	39	14	372 400	953 344	1 325 744
Fältbiologerna	1 399	1 218	23	13	372 400	953 344	1 325 744
FNUF- Föreningen Nordens Ungdomsförbund	1 424	1 179	5	5	372 400	953 344	1 325 744
Grekiska Ungdomsförbundet	1 321	1 139	17	7	372 400	953 344	1 325 744
Grön Ungdom	1 331	1 205	19	9	372 400	953 344	1 325 744
Internationella Kulturutbyte	1 203	1 007	10	9	372 400	953 344	1 325 744
Jagvillhabostad.nu	1 411	1 021	3	3	372 400	953 344	1 325 744
Kurdistan Studieförbund i Sverige	1 158	1 009	12	10	372 400	953 344	1 325 744
Röda Korsets Ungdomsförbund	2 267	1 743	18	14	372 400	953 344	1 325 744
Somalisk-Svenska Ungdomsriksförbundet	2 220	1 727	22	6	372 400	953 344	1 325 744
Svenska Alliansmissionens Ungdom	3 352	2 204	37	4	372 400	953 344	1 325 744
Ung Pirat	1 371	1 284	6	5	372 400	953 344	1 325 744
Utrikespolitiska Förbundet Sverige	2 364	1 560	7	6	372 400	953 344	1 325 744
TOTALT	27 845	22 219	265		5 958 400	15 253 504	21 211 904

Bidragsform	Totalt antal medlemmar	Antal bidragsgrundande medlemmar	Bidragsgrundande lokalavdelningar	Antal län	Statsbidrag	Svenska Spel	Totalt bidrag
Särskilt bidrag							
Bosnien-Hercegovinas Muslimska ungdomsförbund	3 658	3 433	22	11	229 356	587 151	816 507
Centerpartiets Ungdomsförbund	1 411	976	62	16	294 000	752 640	1 046 640
De Unga med Neurologiska funktionshinder	706	188	6	6	50 000	128 000	178 000
DövBlind Ungdom	51	39			50 000	128 000	178 000
Fritidsforum					525 000	1 344 000	1 869 000
Förbundet Ung med psoriasis	642	466	3	3	50 000	128 000	178 000
Judiska Ungdomsförbundet i Sverige	870	850	12	3	300 000	768 000	1 068 000
Liberala Ungdomsförbundet	1 142	743	19	19	148 125	379 200	527 325
RFSL Ungdom	980	813	19	15	300 000	768 000	1 068 000
Riksförbundet Ungdom för Social hälsa	515	123	35	15	50 000	128 000	178 000
Riksorganisationen Unga Reumatiker	744	423	4	9	150 000	384 000	534 000
Riksorganisationen Unga Synskadade	346	268	7	22	300 000	768 000	1 068 000
Romska Ungdomsförbundet	984		20	10	300 000	768 000	1 068 000
Sáminuorra	254				300 000	768 000	1 068 000
Sverigefinska Ungdomsförbundet	585	369	12	6	300 000	768 000	1 068 000
Sveriges elevråd - SVEA					300 000	768 000	1 068 000
Sveriges Förenade HBTQ-studenter,	491	343	18	11	300 000	768 000	1 068 000
Sveriges Ungdomsråd					262 500	672 000	934 500

Bidragsform	Totalt antal medlemmar	Antal bidragsgrundande medlemmar	Bidragsgrundande lokalavdelningar	Antal län	Statsbidrag	Svenska Spel	Totalt bidrag
Särskilt bidrag (forts.)							
Ung Media Sverige			97	19	300 000	768 000	1 068 000
Unga RBU-are	69	47			50 000	128 000	178 000
Ungdomsinitiativet inom Syrisk-Orthodoxa Ärkestiftet	1 161	979	8	5	294 000	752 640	1 046 640
TOTALT					4 852 981	12 423 631	17 276 612

Källa: Ungdomsstyrelsen

Rättsliga förutsättningar för underåriga att ingå i ideella föreningars styrelser

Margareta Brattström & Anna Singer

”... därest för främjande af abstrakta ändamål af ett eller annat slag så lösligt hopkomna sällskap som det ifrågavarande skulle tillåtas att vinna lagfart å egendom, uppkomme oreda och svårigheter, hvilka icke vore förenliga med ett ordnadt samhällsskick”.¹

1 Inledning

En stor del av det svenska föreningslivet riktar sig sedan lång tid tillbaka till ungdomar. Den verksamhet som bedrivs i form av ideella föreningar har ansetts önskvärd av flera skäl och har därför erhållit samhällets stöd. Statsbidragen som utgår till ungdomsorganisationer har varit fokuserade på att ge stöd till organisationer där barn och unga själva är med och styr verksamheten. Syftet med stödet har bland annat varit att främja demokratisk fostran genom barns och ungdomars engagemang i föreningslivet och att medverka till en meningsfull fritid för barn och ungdomar.

Under senare tid har det dock uppstått frågor kring underårigas möjligheter att ingå i föreningars styrelser. Bland andra har Ungdomsstyrelsen ifrågasatt om det finns förutsättningar att uppnå målet för statsbidragen utan att komma i konflikt med föräldrabalkens regler om underårigas rättshandlingsförmåga.² Den bakomliggande tanken förefaller vara att den som är underårig, och

¹ Holm 1902 s. 160 på s. 161. Citatet avser rådstuvurättens motivering till avslag på en ansökan om lagfart för en brödraförsamling vars syfte var att verka för mission. Högsta domstolen fann att brödraföreningen var ett sådant samfund som lagligen kunde förvärva egendom och återförvisade målet till rådstuvurätten.

² Dir. 2008:35 s. 10. Frågorna har uppmärksammats i en C-uppsats vid Örebro universitet, Augustsson, O., *Ideella föreningar – i princip orörda av ”juridikens döda band” – när blir de juridiska personer?*

som därmed har begränsad rättshandlingsförmåga, inte kan företräda den juridiska person som en ideell förening är.³

Vi har fått i uppdrag att kartlägga och analysera de rättsliga förutsättningarna för underårigas möjligheter att ingå i ideella föreningars styrelser. För att fullgöra vårt uppdrag utreder vi i kapitel 2 gränserna för underårigas rättshandlingsförmåga. I kapitel 3 behandlas en rad frågor om ideella föreningar. En sådan fråga är förutsättningarna för bildandet av en ideell förening. Andra frågor är vem eller vilka som företräder föreningen och vad som händer om företrädaren antingen överträder sin behörighet eller sin befogenhet. De föreningsrättsliga frågorna kommer att beröras dels generellt, dels specifikt avseende underårigas medverkan i en förening. Avslutningsvis, i kapitel 4, finns våra slutsatser angående de rättsliga förutsättningarna för underåriga att ingå i ideella föreningars styrelser.

2 Underårigas rättshandlingsförmåga

2.1 Allmänt

Alla människor, oberoende av ålder, är *rättssubjekt* enligt svensk rätt och har *rättskapacitet*, det vill säga förmåga att inneha rättigheter. Det betyder att varje individ redan från sin födelse kan äga egendom och ådra sig skulder. Från rättskapacitet måste man skilja *rättshandlingsförmåga*, förmågan och rätten att själv bestämma över sina angelägenheter. Typiskt sett anses den som är under 18 år⁴ sakna den mognad och det förstånd som krävs för att fullt ut behöva ta konsekvenserna av sitt eget handlande. Underåriga måste därför företrädas av någon som har sådan förmåga – en ställföreträdare – som får fatta de beslut som krävs i angelägenheter som rör barnets rättigheter och skyldigheter. I allmänhet är det barnets föräldrar som, i egenskap av vårdnadshavare eller förmyndare, företräder barnet och fattar de beslut som är nödvändiga för att tillvarata barnets intressen – så länge barnet inte självt kan ta ett sådant ansvar.

Barns och ungas begränsade rättshandlingsförmåga kommer till uttryck på många olika ställen i vår reglering, bland annat i föräldra-

³ Nerep, E., *Kartläggning av ideella föreningars rättsliga villkor*. Se bl.a. s. 47 och 56.

⁴ I det följande används uttrycken underåriga, barn eller unga för att beteckna personer under 18 år.

balken (FB). Syftet med begränsningarna är emellertid endast att barn och unga ska skyddas från följderna av sitt oförstånd, inte att beröva dem all förmåga att bestämma för egen del. Därför kan barn och unga i många situationer själva besluta i angelägenheter som rör dem och de kan då agera på samma villkor som andra medborgare i samhället.

2.2 Förmynderskap

När man talar om barns begränsade rättshandlingsförmåga är det ofta regleringen i FB 9 kap. som står i centrum. Utgångspunkten är FB 9:1 som anger:

Den som är under arton år (underårig) är omyndig och får inte själv råda över sin egendom eller åta sig förbindelser i vidare mån än som följer av vad som skall gälla på grund av lag eller villkor vid förvärv genom gåva, testamente eller förmånstagarförordnande vid försäkring eller pensionssparande enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande.

Bestämmelsen i FB 9:1 gäller beslutsfattande rörande förvaltningen av barnets egendom och barnets möjligheter att åta sig förbindelser. Barnets rätt att självt fatta beslut i personliga angelägenheter får avgöras inom ramen för vårdnadsansvaret, som regleras i FB 6 kap., se vidare nedan avsnitt 2.3.

Barn antas på grundval av FB 9:1 som huvudregel sakna rättshandlingsförmåga rörande förvaltningen av deras egendom och åtaganden av förbindelser. Det senare kan beskrivas som ingående av avtal i barnets namn som innebär att barnet åtar sig att prestera något. Barnets förmyndare förvaltar barnets egendom och företar därför rättshandlingar i barnets ställe. Vanligtvis är det barnets vårdnadshavare som enligt FB 10:2 är förmyndare för barnet.

Huvudregeln som följer av FB 9:1 har dock flera betydelsefulla undantag som innebär att det är barnet självt som rättshandlar i eget namn. Redan ordalydelsen av lagtexten, att åta sig förbindelse, anger att ett barn kan ingå avtal som inte innefattar ett åtagande av en förbindelse. Att barn har sådan rättshandlingsförmåga förklaras av att syftet med bestämmelsen är att skydda ett barn mot följderna av ekonomiskt ofördelaktiga rättshandlingar, inte att förhindra barnet från att medverka i rättshandlingar som är till barnets fördel eller i vart fall inte innebär en förpliktelse för barnet. I praktiken har man exempelvis ansett att ett barn med giltig verkan kan ta

emot gåvor om barnet har nått en sådan mognad att han eller hon kan förstå gåvans innebörd. Man kan tänka sig att kraven på förståndsutvecklingen ställs högre när det är fråga om gåvor av exempelvis fast egendom eller aktier, än när det är gåva av en lös sak.⁵ I NJA 1945 s. 605 ansågs ett tolvårigt barn på grund av sin ringa ålder inte själv kunna ta emot en gåva av fast egendom. Av rättsfallet kan inte dras några slutsatser om vid vilken ålder barnet kan ta emot gåva av fast egendom, helt klart är dock att Högsta domstolen inte ansåg att det krävdes att barnet var myndigt.⁶ Eftersom lagen uttryckligen anger att barnet inte kan åta sig förbindelse får gåvan, för att barnet självt ska kunna ta emot den med giltig verkan, inte vara förbunden med en skyldighet att motprestera på något sätt. Att barnet däremot kan få tåla belastningar på gåvan, utan att det ses som en motprestation, framkom i NJA 1935 s. 563. I fallet hade en mor givit sina två omvändiga barn en fastighet som hon förbehållit sig livstids nyttjanderätt till.

Det nyss sagda innebär inte att barn och unga över huvud taget inte kan åläggas förpliktelser. Vad som hittills behandlats gäller situationer då förpliktelserna är en följd av ett avtal som den underåriga själv ingår. Det är mot sitt eget oförstånd den unga ska skyddas. I vissa situationer kan en underårig av andra åläggas en förpliktelse. Det är således inte helt ovanligt att underåriga är skyldiga att utge skadestånd. Skadeståndsskyldighet kan uppstå på grund av ett avtal, exempelvis genom att man åtar sig att betala skadestånd om man inte levererar en vara i tid. Risken för att en underårig ådrar sig ett sådant ansvar begränsas emellertid av behörigheten att ingå sådana avtal. Men barn och unga kan också ådra sig skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen (1972:207; SkL) som en följd av uppsåtliga eller vårdslösa handlingar. En sådan skyldighet begränsas inte av föräldrabalkens regler. Inte heller är barnet fredat från att åläggas förpliktelser i förhållande till samhället. Offentlighetsrättsligt grundade skyldigheter, exempelvis skyldighet att utge böter eller viten samt skatt eller avgifter knutna till innehav av viss egendom, kan åläggas också underåriga. I dessa sammanhang behandlas barn och unga som vilka medborgare som helst. Möjligheterna att i barnets namn anskaffa egendom som kan föranleda offentlighetsrättsligt grundade skyldigheter är dock begränsade.⁷

⁵ Walin, G. & Vängby, S., *Föräldrabalken* s. 9:5.

⁶ Se även Walin, G. & Vängby, S., *Föräldrabalken* s. 1:13.

⁷ Se t.ex. FB 13:10 angående fastigheter och lag (2001:558) om vägtrafikregister 4 a § beträffande bilar.

Andra betydelsefulla undantag till den antagna huvudregeln att barn inte har rättshandlingsförmåga framkommer i FB 9:3, som anger att det ett barn förtjänat genom eget arbete efter fyllda 16 år, får barnet själv förfoga över. Samma gäller enligt FB 9:4 egendom som ett barn fått i gåva, testamente eller genom förmånstagarförordnande vid försäkring eller pensionssparande under villkor att den underåriga själv ska få råda över egendomen. I de fall barnet förfogar över sin egendom på ett ovist sätt har förmyndaren möjlighet att omhänderta egendomen. Ett omhändertagande av egendomen kan dock bara ske såvitt det anses erforderligt med hänsyn till barnets uppfostran eller välfärd. Om barnet är över 16 år krävs dessutom överförmyndarens samtycke, därtill ska även barnet ges tillfälle att yttra sig, FB 9:3 st. 2.

Ytterligare en bestämmelse av stor praktisk betydelse när det gäller barns rättshandlingsförmåga återfinns i FB 9:6, där det framgår att ett avtal som barnet ingått utan samtycke från förmyndare, och utan att själv vara behörig att rättshandla, inte blir gällande. Motsatsvis innebär det, att barnet med samtycke från förmyndaren kan ingå sådana rättshandlingar som förmyndaren skulle kunna ingå för barnets räkning. En viktig begränsning är dock att förmyndaren inte kan samtycka till att barnet skuldsätts, dvs. åtar sig att i framtiden betala ett visst belopp. Skuldsättning av barn kräver enligt FB 13:12 alltid överförmyndarens samtycke.⁸

Förmyndarens samtycke till en underårigs rättshandlingar behöver inte vara uttryckligt utan kan vara tyst, underförstått, konkludent eller givet i efterhand. Ett tydligt exempel är när föräldrarna ger barnet vecko- eller månadspeng. Genom att överlämna pengarna anses föräldern i allmänhet samtycka till de inköp som barnet kan göra med den summa som disponeras.⁹

I de fall en rättshandling som en underårig företagit inte blir gällande på grund av bristande egen rättshandlingsförmåga och uteblivet samtycke från förmyndaren är huvudregeln enligt FB 9:7 att vardera parten ska återbära vad som mottagits. Det betyder att om den underåriga köpt en vara så ska den återlämnas och köpeskillingen återbetalas. I de fall den underåriga inte kan återlämna vad som inköpts, exempelvis för att det konsumerats, ska ersättning för varans värde istället utges. Här finns dock en begränsning i underårigas ersättningsskyldighet. En underårig är nämligen inte skyldig att utge större ersättning än vad som motsvarar vad som

⁸ Se vidare prop. 2007/08:150 s. 28 ff.

⁹ NJA II 1924 s. 317; RH 1988:82.

varit den underåriga till nytta, FB 9:7 st. 1. Har den unga genom falska uppgifter om behörighet (det vill säga ålder) vilselett motparten ska ersättning utges som motsvarar motpartens förlust, FB 9:7.¹⁰

Ett barn kan vidare enligt bestämmelser i särskilda lagar ha givits befogenhet att företa rättshandlingar som rör den egna egendomen. Om ett barn har ingått äktenskap, vilket idag ska höra till undantagen, har barnet rätt att ingå äktenskapsförord enligt ÄktB 7:3. I dessa fall krävs dock förutom barnets egen underskrift även förmyndarens, ÄktB 7:3 st. 2. Testamente är annan typ av familjerättslig rättshandling som även barn under vissa förutsättningar kan upprätta, ÄB 9:1. Barn över 16 år kan genom testamente förfoga över sådan egendom som han eller hon enligt reglerna i FB 9 kap. själv förfogar över. Ett barn som har ingått äktenskap eller som har varit gift, kan även förordna om sin kvarlåtenskap genom testamente. Underåriga har också i praxis ansetts ha rätt att ingå avtal om underhållsskyldighet mot eget barn, se vidare nedan avsnitt 2.3. Till sist kan nämnas att den som fyllt 16 år enligt FB 10:18 har rätt att ansöka om förordnande och entledigande av förmyndare, vilket ger underåriga ett inflytande över förvaltningen av sin egendom.

Sammanfattningsvis kan konstateras att – även om huvudregeln anses vara att ett barn inte har rätt att ingå avtal för egen räkning som innebär förpliktelse eller att själv förvalta sin egendom – det finns ganska omfattande och viktiga undantag som medför att barn i praktiken har en inte obetydlig självbestämmanderätt även vad gäller ekonomiska angelägenheter. Har ett barn erhållit förfoganderätt över egendom, exempelvis genom att få veckopeng av föräldrarna, har det också i allmänhet rätt att använda medlen efter eget huvud. De avtal som barnet ingår, och de prestationer som följer av det – såsom erläggandet av en medlemsavgift – är därför giltiga. Åtminstone gäller detta så länge det är fråga om en kontant betalning och det med hänsyn till avtalets föremål och pris kan anses vara en normal handling för barn i aktuell ålder.¹¹ I de fall barnet inhandlar något som inte kan anses acceptabelt med hänvisning till barnets välfärd, har en förälder, som ovan berörts, alltid möjlighet att omhänderta egendomen.

¹⁰ I hovrättsfallet som refereras i SvJT 1937 ref. s. 1 hade en omyndig kvinna under falska uppgifter köpt två klänningar för 303 kr. Hon förpliktades att ersätta säljaren med 70 % av beloppet.

¹¹ SOU 1988:40 s. 174; Saldeen, *Barn- och föräldrarätt* s. 254.

2.3 Vårdnadsansvar

När man talar om barns rättshandlingsförmåga står ofta rättshandlingarna som berörs i förmynderskapsregleringen i fokus. Men många rättshandlingar som involverar barn rör barnets person snarare än barnets tillgångar. Bestämmanderätten i dessa frågor faller i princip under vårdnadsansvaret och tillkommer därför vårdnadshavaren. Vårdnadsreglerna ger dock inte lika tydliga besked om gränserna för bestämmanderätten som den förmynderskapsrättsliga regleringen. Förklaringen kan vara att det inte har ansetts behövt; det ger sig ofta självt i vilka fall barnet får självständig bestämmanderätt. Det kan också vara svårt att åstadkomma tydliga riktlinjer; inom vårdnadsansvaret faller en mängd olika frågor som rör barnets person. Vi talar här exempelvis om hälso- och sjukvård, religiös tillhörighet samt utbildning. Men det kan också handla om frågor som på annat sätt rör barnets personliga förhållanden såsom sovtider, matvanor och fritidssysselsättningar.

Under senare år har regelsystemet utvecklats mot ett större hänsynstagande till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad, jfr FB 6:2a. Uttryckliga åldersgränser har i vissa fall avskaffats för att öka utrymmet för det individuella barnet att komma till tals.¹² Några tydliga riktlinjer för att avgöra när barnet kan anses tillräckligt moget för att själv fatta beslut i personliga frågor finns således inte. I praktiken återfinns emellertid många exempel på att barn faktiskt har givits rätt att med bindande verkan fatta beslut i frågor som rör dem.

För de små barnen är utgångspunkten dock att det är barnets vårdnadshavare som ska fatta beslut rörande barnets person. Barnets vårdnadshavare har enligt FB 6:2 ett ansvar att se till att barnet får den omsorg som krävs. För att på bästa sätt kunna fullgöra den uppgiften har vårdnadshavaren enligt FB 6:11 givits en rätt och en skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Men bestämmelsen innehåller också en erinran om att barnet självt ska få vara med och påverka i de frågor där föräldern har den yttersta bestämmanderätten. Vårdnadshavaren har nämligen en skyldighet att i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Regleringens utformning när det gäller frågor som rör barnets personliga angelägenheter kan tyckas ge vid handen att

¹² Se t.ex. FB 21:5. Bestämmelsen innehöll fram till 1 juli 2006 en uttrycklig tolvårsgräns. Samtyckeskravet i FB 4:5 vid adoption är föremål för översyn, dir. 2007:150.

barnet som mest givits en rätt att få ge uttryck åt sin uppfattning innan vårdnadshavaren fattar ett beslut. En rimlig tolkning av regeln i FB 6:11 är att den gäller situationer då föräldern har bestämmanderätten. I en sådan situation ska föräldern alltid efterhöra barnets åsikt. I vissa fall har dock barnet en egen bestämmanderätt, varvid föräldrarnas bestämmanderätt upphör.

I några få fall finns *regler* som ger barnet bestämmanderätt. Ett exempel är stadgandet i FB 6:12 om arbetsavtal som innebär att barnet har givits en uttrycklig med- och självbestämmanderätt. Det är barnet självt som ingår avtal men med vårdnadshavarens samtycke. Efter fyllda 16 år kan barnet självt ingå ett nytt avtal om arbete av liknande art. Den bakomliggande tanken är förstås att barnet har en oeftergivlig rätt att själv få förfoga över sin arbetskraft, samtidigt som vårdnadshavaren har en skyldighet att se till att barnet inte utnyttjas. Om denna skyldighet fullgjorts är det dock barnet som självt förfogar över sin arbetskraft. Det finns andra regler som ger en underårig uttrycklig med- eller självbestämmanderätt från en viss ålder. Exempel på detta är namnlagen (1982:670) som stadgar att byte av namn på ett barn kräver barnets samtycke om barnet fyllt 12 år; samma gäller enligt FB 4:5 vid adoption; socialtjänstlagen (2001:453) 11:10 som ger barn som fyllt 15 år rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden; körkortslagen (1998:488) 3:16 som anger att traktorkort får utfärdas, under vissa förutsättningar, för den som har fyllt 16 år.

Att underåriga i nämnda fall givits uttrycklig bestämmanderätt betyder emellertid inte att de i andra fall skulle sakna sådan. Bestämmelserna får istället ses som ett tydliggörande av att det i dessa fall inte råder någon tvekan om att de har bestämmanderätt. I andra fall får en individuell bedömning av den unges beslutskompetens göras.

I vissa familjerättsliga frågor anses underåriga ha rätt att, *utan lagstöd*, med bindande verkan företa rättshandlingar. Ett sådant exempel är avgivande av en faderskapsbekräftelse. Att fadern själv är myndig anses inte vara en förutsättning för en bindande rättshandling, trots att en sådan bekräftelse innebär ett mycket långtgående åtagande, bland annat vad gäller underhåll mot barnet. I praktiken har dock förutsatts att den som avger en faderskapsbekräftelse måste ha nått en sådan mognad att han förstår innebörden av en så betydelsefull förklaring som det här är fråga om.¹³

¹³ Walin, G. & Vängby, S., *Föräldrabelken* s. 1:13.

Inte heller när det gäller avtal om underhåll till barnet finns någon uttrycklig regel som anger att en underhållsskyldig måste vara myndig för att kunna ingå ett sådant avtal. Det har dock antagits att den underhållsskyldiga själv har rätt att ingå avtal även före fyllda 18 år, trots att ett sådant avtal innebär en ekonomisk förpliktelse och därmed borde strida mot bestämmelsen i FB 9:1.¹⁴ Däremot har det ansetts tveksamt om den som är under 15 år har sådan rättshandlingsförmåga att ett avtal kan upprättas. I praktiken torde frågan få sin lösning genom att det underhållsberättigade barnet erhåller underhållsstöd från försäkringskassan enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd. Försäkringskassan kommer därefter att med stöd av lagens 21 § återkräva utbetalt belopp från den underhållsskyldiga föräldern. Det finns som ovan nämnts inte något som hindrar att en underårig åläggs att betala offentligt grundade förpliktelser.

Inom hälso- och sjukvården finns en ganska fast praxis rörande när barn själva kan bestämma. Avgörande synes vara att barnet kan antas förstå innebörden av det som frågan rör. Det är barnets ålder, mognad och utveckling relaterad till bland annat svårighetsgraden och betydelsen av det beslut som ska fattas som avgör om barnet självt kan bestämma. Man talar om att barnet har en relativ beslutskompetens respektive inkompetens.¹⁵ Ett liknande synsätt ligger bakom tillämpningen av bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) 14:4, som ger barnet rätt att i vissa fall ensamt besluta om att efterge sekretess.¹⁶

En annan situation som under senare år kommit att uppmärksammas i olika sammanhang är barnets möjligheter att självt tala med olika representanter för samhället utan att vårdnadshavarnas tillstånd krävs. Frågeställningen har bl.a. aktualiserats i samband med barns rätt att komma till tals i vårdnadsmål och vårdnadsutredningar. Av allmänna rättsprinciper anses emellertid följa att den underåriga, om han eller hon förstår vad saken gäller och kan ta ställning till frågan, själv avgör om han eller hon vill tala med företrädare för socialnämnden eller inte.¹⁷ Liknande frågeställningar inställer sig vid polisförhör och läkarundersökningar i fall då barnet varit utsatt för brott, i synnerhet av vårdnadshavaren.

¹⁴ Walin, G., *Föräldrabalken och internationell rätt* s. 250–251.

¹⁵ Rynning, E., *Samtycke till medicinsk vård och behandling* s. 286.

¹⁶ Regner, G., *Sekretesslagen – En kommentar* s. 14:34.

¹⁷ Se t.ex. SOU 2000:77 s. 167 ff. JO 1999/00 s. 243.

Ett liknade synsätt beträffande barnets relativa beslutskompetens förefaller ha tillämpats när det gäller barns och ungas rätt att själva utöva sina mänskliga rättigheter, till exempel mötes- och demonstrationsfrihet.¹⁸

Sammanfattningsvis kan konstateras att barn har förhållandevis långtgående bestämmanderätt i frågor som rör dess person, även i frågor som inte alltid är okomplicerade. Avgörande är om barnet kan anses ha tillräcklig mognad för att kunna förstå innebörden av det beslut som ska fattas. I de fall man bedömer att barnet har beslutskompetens och därmed bestämmanderätt i en fråga, är föräldern "bortkopplad" som ställföreträdare. Föräldern kan inte välja att utöva sin bestämmanderätt för barnets räkning vid ett senare tillfälle.¹⁹ Däremot får föräldern med hänvisning till sin allmänna plikt att ge barnet god omsorg etc. enligt FB 6:1, alltid agera om det visar sig att barnet till följd av sin utövade bestämmanderätt hamnar i situationer som är skadliga för barnets välfärd.

2.4 Slutsatser – en gradvis ökande rättshandlingsförmåga

Trots att det ofta anges att barn saknar rättshandlingsförmåga visar genomgången i detta kapitel att man skulle kunna beskriva underårigas rättshandlingsförmåga som i utgångsläget lika stor som vuxnas. Den begränsas – och bör begränsas – i den utsträckning det är påkallat av det särskilda skydd som barn anses ha rätt till. Inskränkningarna i barn och ungas rättshandlingsförmåga får dock inte gå längre än vad som är motiverat av behovet att skydda dem mot att utnyttjas och mot följderna av oförståndiga rättshandlingar. En sådan utgångspunkt vid betraktandet av barns och ungas rättshandlingsförmåga medför att, i de fall särskilda riktlinjer för bedömningen saknas, grundantagandet blir att barnet har rättshandlingsförmåga om det inte finns övertygande skäl för att den bör vara inskränkt av hänsyn till den unges eget intresse.

¹⁸ Bull, T., *Mötes- och demonstrationsfriheten* s. 349 ff.

¹⁹ Se dock Lindquist, B., *Medlem i en idrottsförening* där det på s. 143 sägs att föräldrar som legala ställföreträdare kan delta i den underårigas ställe vid medlemsmöten. Vi håller inte med om detta eftersom medlemskapet är en personlig rätt, se vidare avsnitt 3.2.2.

3 Ideella föreningar

3.1 Kännetecknen för en ideell förening

Sverige är känt för sitt rika föreningsliv. Föreningsverksamheten är mångfasetterad och består av vitt skilda verksamheter, exempelvis idrottsföreningar, konsumentföreningar, fackföreningar, ungdomsorganisationer och rollspelsklubbar. Rättsligt sett finns det två typer av föreningar; ideella föreningar och ekonomiska föreningar. För den förstnämnda typen av föreningar saknas särskilda lagregler; istället används bland annat rättspraxis, allmänna rättsprinciper och föreningens stadga för att avgöra olika frågor som kan uppstå i samband med föreningens verksamhet.²⁰ Ekonomiska föreningar är däremot reglerade genom lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, fortsättningsvis förkortad FL.

När man ska lösa en rättslig fråga relaterad till en ideell förening är det ofta nödvändigt att känna till likheter och skillnader mellan en sådan förening och en ekonomisk förening. I vissa fall finns det skäl att komma fram till samma rättsliga lösning för de två typerna av föreningar (analogi), i andra fall kan det finnas skäl för att ha skilda lösningar (e contrario).

Såväl ideella föreningar som ekonomiska föreningar utgör juridiska personer.²¹ Föreningar har därmed rättskapacitet. Det innebär att en förening kan förvärva rättigheter, ikläda sig skyldigheter samt föra talan inför domstol och andra myndigheter, jfr FL 1:2 och 1:3. Medlemmar i en förening blir inte själva ansvariga för åtgärder som skett för föreningens räkning; inte heller kan de för egen del åberopa rättigheter som tillkommer föreningen.

Allmänna bestämmelser, exempelvis avseende bokförings-skyldighet för den som driver näringsverksamhet, gäller såväl för ideella föreningar som för ekonomiska föreningar med sådan verksamhet.²² Båda typerna av föreningar är också skattskyldiga för sina inkomster, även om många ideella föreningar skatterättsligt utgör så kallade allmännyttiga föreningar och därmed är begränsat skattskyldiga, inkomstskattelagen (1999:1229, IL) 7:7–7:13.²³

Den grundläggande skillnaden mellan en ideell och en ekonomisk förening är verksamhetens ändamål. En ekonomisk förening

²⁰ Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 34 ff.

²¹ Hemström, C. & Giertz, M., *Föreningar* s. 13.

²² Bokföringslagen (1999:1078) 2:2.

²³ Angående förutsättningarna för att vara en allmännyttig förening, se vidare Skatteverkets information, SKV 324; Lundén, B. & Lindblad, J., *Ideella föreningar* s. 200 ff.

ska ha till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet som medlemmarna deltar i, FL 1:1. Kooperativa förbundet (KF), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och HSB är alla exempel på ekonomiska föreningar; deras verksamhet är kooperativ.²⁴

Ändamålet för en ideell förening skiljer sig från vad som gäller för en ekonomisk förening. En ideell förening ska antingen ha ett ideellt syfte (allt som inte främjar medlemmarnas ekonomiska intressen) alternativt inte driva ekonomisk verksamhet.²⁵ Utifrån den beskrivningen kan de ideella föreningarna kategoriseras efter ändamål på följande sätt:

- I. Föreningar som har till ändamål att främja ideella syften genom annan verksamhet än ekonomisk.
- II. Föreningar som har till ändamål att ägna sig åt ekonomisk verksamhet, men inte för att främja medlemmarnas ekonomiska intressen.
- III. Föreningar som har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom annan verksamhet än ekonomisk.

Rollspelsklubbar som har till syfte att bereda medlemmar möjlighet att spela rollspel är ett exempel på den första kategorin av ideella föreningar, likaså religiösa samfund, politiska partier och nykterhetsföreningar. Exempel på den andra kategorin av ideella föreningar är välgörenhets- och vissa hemslöjdsföreningar. Fackföreningar, arbetsgivarorganisationer och hyresgästföreningar kan nämnas som exempel på den tredje kategorin av ideella föreningar.

Föreningar vars verksamhet passar in under den första kategorin brukar kallas *rent ideella föreningar*.²⁶ Det förekommer att en förenings verksamhet kan hänföras till fler än en av de tre kategorierna. Exempelvis kan en idrottsförenings huvudsakliga ändamål vanligtvis hänföras till kategori I, men delvis till kategori II. Så kan vara fallet när föreningen säljer biljetter till idrottsevenemang eller bedriver kioskverksamhet, allt i syfte att få medel för att kunna bedriva det huvudsakliga ändamålet.

²⁴ Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 16.

²⁵ Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 20; Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 49 f.

²⁶ Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 21; Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 49.

Det finns skäl att utgå från att föreningar som riktar sig till unga främst tillhör kategori I, eftersom de ofta främjar ideella syften såsom att bidra till en meningsfull fritid. Därtill utgår statsbidrag till just ungdomsorganisationer, vilket underlättar att sådana föreningar bildas. Ett av flera mål för statsbidrag är att främja demokratisk fostran genom barns och ungas engagemang i föreningsliv.²⁷ Eftersom de rent ideella föreningarnas verksamhet är tämligen okomplicerad att administrera, se nedan avsnitt 3.3, lämpar sig den organisationsformen väl för ett sådant syfte.²⁸

3.2 Bildande av ideella föreningar

3.2.1 Allmänna förutsättningar för att bilda ideella föreningar

För att en ideell förening ska anses bildad krävs, på samma sätt som för tillskapandet av andra juridiska personer, att vissa formella krav iakttas. Eftersom det saknas lagregler för ideella föreningar är det genom rättspraxis som minimikraven beträffande bildande av en sådan förening klarlagts. De som bestämmer sig för att samverka i en förening måste anta en stadga, jfr NJA 1973 s. 341. Stadgan ska reglera föreningens namn och ändamål, hur föreningen ska fatta beslut samt vem som företräder föreningen (oftast en styrelse), jfr NJA 1987 s. 394. Eftersom den ideella föreningen blir en juridisk person måste det finnas någon som företräder föreningen.²⁹ De krav som nu nämnts är tillräckliga för att en ideell förening ska vara konstituerad och därmed utgöra en juridisk person!

Stadgan utgör det avtal inom vars ramar en förening ska bedriva sin verksamhet. Eftersom det saknas utfyllande lagbestämmelser bör föreningens stadga reglera fler frågor än dem som krävs för bildandet av föreningen. Således brukar det rekommenderas att stadgan innehåller bestämmelser angående följande: hur föreningens ändamål ska uppfyllas – det vill säga vilken verksamhet som ska bedrivas; hur medlemmar ska antas; huruvida medlemmar ska erlägga medlemsavgift och hur den i så fall ska bestämmas; antalet styrelseledamöter och hur de, eller den eller de som i annat fall ska företräda föreningen, ska utses; huruvida det ska finnas revisorer

²⁷ Dir. 2008:35 s. 4.

²⁸ Denna typ av förening är exempelvis endast begränsat skattskyldig eftersom de har ett *allmännyttigt ändamål*, såsom att främja vård och uppfostran av barn, att främja religiösa, välgörande, sociala, idrottsliga, konstnärliga eller liknande kulturella ändamål, IL 7:4 och 7:8.

²⁹ Jfr Hemström, C. & Giertz, M., *Föreningar* s. 33 f.; Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 37.

och hur de i så fall ska utses; mandatperioder för styrelse och revisorer; beslutsförhet och vilken majoritet som krävs för olika beslut samt hur en eventuell avveckling av föreningen ska gå till.³⁰

Det kan finnas skäl som motiverar att en ideell förening reglerar särskilda frågor på ett bestämt sätt i sin stadga. Så kan vara fallet när en tänkt finansör ställer krav för att lämna bidrag till föreningens verksamhet. Bidragsgivare kan begära att föreningens styrelse ska vara sammansatt på visst sätt eller att föreningen ska ha en revisor med viss kompetens.³¹ Dessutom kan allmänna krav, uppställda i lag för viss typ av verksamhet, föranleda särskilda stadgebestämmelser. Om föreningen driver näringsverksamhet och därför har skyldighet att registrera det namn under vilket föreningen driver sin verksamhet, bör det namnet framgå av stadgan; i vart fall bör det framgå hur det bestäms.³² För det fall föreningen bedriver verksamhet i en sådan omfattning att det måste finnas en revisor bör det framgå av stadgan vilka kompetenskrav som ställs och hur föreningen utser någon som uppfyller kraven.³³ När det föreligger en lagstadgad skyldighet att ha en revisor, vilket gäller föreningar som ska upprätta årsredovisning, kan inte den som är underårig vara revisor.³⁴

Ställningen som juridisk person påverkas inte av att en förening har en stadga som inte uppfyller krav uppställda av tredje man eller som följer av allmänna lagregler. Däremot kan föreningen, eller dess ställföreträdare, drabbas av sanktioner av annat slag. Bidragsgivare kan välja att inte stödja föreningens verksamhet, och att försumma allmänna lagregler kan i vissa fall föranleda straffansvar.³⁵

Det finns inte någon skyldighet att registrera en ideell förening för att den ska bli en juridisk person, vilket framgått ovan. En ekonomisk förening blir däremot inte juridisk person med mindre den registreras, FL 1:2. De flesta juridiska personer ska ha ett organisationsnummer. Det gäller för aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska

³⁰ Jfr Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 45; Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 67.

³¹ Jfr Dir. 2008:35 s. 4 och 10; Hemström, C. & Giertz, M., *Föreningar* s. 39; Nerep, E., *Kartläggning av ideella förenings rättsliga ställning* s. 39.

³² Jfr handelsregisterlagen (1974:157) 2 § 1 st. 1 p. 3 och 4 § 4 st. Föreningen ska också registrera näringsverksamhetens art.

³³ Angående vilka krav som ställs på revisor se revisorslagen (1999:1079) 2, 3 och 12 §§, som hänvisar till bokföringslagen (1999:1078) 6:1. Se vidare Nerep, E., *Kartläggning av ideella förenings rättsliga ställning* s. 39.

³⁴ Revisorslagen 10 § och bokföringslagen 6:1.

³⁵ Enligt handelsregisterlagen 22 § kan exempelvis försummad skyldighet att i handelsregistret registrera en förening som driver näringsverksamhet, föranleda böter.

föreningar och samfällighetsföreningar.³⁶ För ideella föreningar gäller istället att de ska tilldelas organisationsnummer efter ansökan, vilken lämnas till Skatteverket.³⁷ En förutsättning för att en ideell förening ska kunna öppna ett bankkonto är numera att den har ett organisationsnummer, vilket utgör ett starkt incitament för nybildade föreningar att skaffa sig ett sådant.³⁸ I oktober 2008 fanns det 118 918 ideella föreningar med organisationsnummer.³⁹

Skatteverket ska tilldela en ideell förening organisationsnummer, efter ansökan, om föreningen är en juridisk person. Huruvida föreningen är en juridisk person får avgöras med stöd av de minimikrav för bildande som framgår i början av detta avsnitt. Ett lokalt skattekontors beslut angående organisationsnummer kan efter begäran av föreningen omprövas av Skatteverket.⁴⁰ Skatteverkets beslut angående organisationsnummer kan i sin tur överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁴¹ Talan kan väckas av den som har givits behörighet att företräda föreningen.⁴²

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är tämligen enkelt att bilda en ideell förening eftersom det uppställs få formella krav. Frånvaron av lagreglering förefaller inte ha orsakat några större problem i praktiken.⁴³ Mot den bakgrunden blir det intressant att granska om det finns anledning att begränsa underårigas tillgång till denna organisationsform.

³⁶ Lag (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer 1 §.

³⁷ Lag om identitetsbeteckning för juridiska personer 2 § 1 st.

³⁸ Jfr Lundén, B. & Lindblad, J., *Ideella föreningar* s. 38.

³⁹ Uppgiften lämnad muntligen av Ingemar Erlandsson vid Skatteverket, telefon 010/576 48 72.

⁴⁰ Det ursprungliga beslutet ska ändras om det är uppenbart oriktigt och ändringen inte blir till nackdel för någon enskild part, förvaltningslagen (1986:223) 27 §.

⁴¹ Lag om identitetsbeteckning för juridiska personer 6 §. JO har funnit skäl att rikta allvarlig kritik mot Skatteverket i ett ärende angående en ideell förenings ansökan om organisationsnummer, JO 2008/09 s. 280. I ärendet hade föreningen inte inkommit med de kompletteringar som Skatteverket begärt. Skatteverket lämnade ansökan utan åtgärd och avslutade ärendet. JO ansåg att det sätt ärendet avslutades fick till följd att föreningen blev betagen sin möjlighet att begära omprövning av beslutet och att i ett senare led överklaga Skatteverkets beslut.

⁴² Jfr Kammarrätten i Jönköping, dom 2008-11-24, mål 1130-08 där en underårig styrelseledamot ansågs processbehörig att överklaga Skatteverkets avslag på en ideell förenings ansökan om organisationsnummer.

⁴³ Jfr Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 4 f.; Nerep, E. *Kartläggning av ideella förenings rättsliga villkor* s. 48 ff.

3.2.2 *Underårigas möjligheter att bilda och vara medlemmar i ideella föreningar*

Frågan om underåriga har rätt att bilda och vara medlemmar i en förening bör lämpligen betraktas mot bakgrund av de allmänna bestämmelserna om föreningsfrihet. Föreningsfriheten är en grundläggande mänsklig rättighet som bland annat finns fastslagen i artikel 11 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Nämnda konvention gäller som lag i Sverige. I artikel 11 stadgas att var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Europadomstolen har understrukit att staten inte får vägra att registrera eller på andra sätt hindra bildandet av föreningar som har lagliga syften.⁴⁴ Skyddet för föreningsfriheten finns även i den svenska regeringsformen 2:1 p. 5, där det stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Denna rätt är tillförsäkrad varje medborgare utan åtskillnad, således även underåriga.

Att föreningsfriheten är en rättighet som tillkommer också underåriga framgår även av FN:s konvention om barnets rättigheter vars artikel 15 anger att konventionsstaterna erkänner barnets rätt till föreningsfrihet och till fredliga sammankomster.⁴⁵ Föreningsfriheten innebär en rätt att bilda, ansluta sig till och lämna föreningar. Utövandet av denna rätt får enligt artikel 15:2 inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, den allmänna ordningen (*ordre public*), för skyddandet av folkhälsan eller den allmänna sedligheten eller andra personers fri- och rättigheter. Begränsningar kan också följa av barnets rätt till skydd.⁴⁶

Föreningsfriheten innebär således en rätt att bilda, ansluta sig till och lämna föreningar. Denna rätt har också underåriga. Frågan är om rätten kan begränsas med hänvisning till att underåriga saknar full rättshandlingsförmåga, en uppfattning som synes har framförts

⁴⁴ Cameron, I., *An introduction to the European Convention on Human Rights* s. 128.

⁴⁵ Jfr JO 1971 s. 69, där JO fann att en 15-åring kunde stå som anordnare av en allmän sammankomst.

⁴⁶ Unicef, *Handbok om barnkonventionen* s. 153.

i olika sammanhang.⁴⁷ Föreningsfriheten innefattar olika moment som med fördel behandlas var för sig.

Grundläggande är rätten att ansluta sig till en förening, alltså att bli medlem. Det hävdas emellanåt att en underårig måste ha föräldrarnas samtycke för att kunna bli och vara medlem. Beslutet att gå med i en förening rör den enskildes person. I formell mening skulle man således kunna hävda att avgörandet om ett barn ska bli medlem i en förening faller under vårdnadshavarens ansvar. Föräldrarnas samtycke skulle därmed anses erforderligt för att barnet ska kunna bli medlem. Några entydiga regler för att avgöra om underårig själv bestämmer om sitt medlemskap finns dock inte; beslutskompetensen får istället avgöras mot bakgrund av den underårigas allmänna rätthandlingsförmåga. Det faktum att många barn är medlemmar i ideella föreningar med eller utan föräldrarnas samtycke kan anses tala för att underåriga faktiskt har rätt att själva besluta om sitt medlemskap. Som ovan i avsnitt 2.3 anförts får den underåriga själv bestämmanderätt i många frågor som rent formellt hör till vårdnadsansvaret när den unge själv förstår innebörden av beslutet, exempelvis vad gäller beslut rörande viss hälso- och sjukvård. Mycket talar för att samma synsätt bör gälla även beträffande medlemskap i föreningar.⁴⁸ Ett särfall som rör en annan mänsklig rättighet, nämligen religionsfriheten, finns reglerat i lagen (1998:1593) om trossamfund. I lagens 4 § anges att barn som fyllt 12 år inte kan inträda i eller utträda ur ett trossamfund utan eget samtycke. Lagrådet uttalade dock i samband med att lagen antogs att man inte av bestämmelsen kan dra slutsatsen att en underårig person inte på egen hand själv kan besluta om inträde i eller utträde ur ett trossamfund, om hon eller han har nått erforderlig mognad.⁴⁹

Eftersom ett barns föreningsfrihet, i likhet med en vuxens, inte får inskränkas annat än under vissa begränsade förutsättningar måste slutsatsen bli att ett barn själv har rätt att bestämma om medlemskap om han eller hon förstår innebörden av medlemskapet och det inte innebär ett åtagande av en förbindelse på sätt som anges i FB 9:1.⁵⁰

⁴⁷ Se t.ex. Dir 2008:35 s. 10; Nerep, E., *Kartläggning av ideella föreningars rättsliga villkor*. Se bl.a. s. 47 och 56; Lindquist, B., *Medlem i en idrottsförening* s. 142; Sverok, *Hot mot unga i föreningslivet*, PM från spelförbundet Sverok.

⁴⁸ Jfr Bull, T., *Mötes- och demonstrationsfriheten* s. 351 f.

⁴⁹ Prop. 1997/98:116 s. 197.

⁵⁰ Möjligen kan det finnas skäl att begränsa barns rätt att ansluta sig till en förening i något fler fall än vad som gäller för vuxna, med hänvisning till barnets rätt till skydd exempelvis mot skadlig indoktrinering.

Det faktum att underåriga endast under vissa förutsättningar kan åta sig en förpliktelse medför att, om medlemskapet innebär att den unge åtar sig att *betala en medlemsavgift*, det kan finnas anledning att begränsa självbestämmanderätten. Som ovan berörts är dock inte en underårig helt beskuren sin rätt att ingå förbindelser. Av bestämmelserna i FB 9 kap. framgår att den unge med förmyndarens samtycke kan betala en medlemsavgift. Barnet kan också utan förmyndarens särskilda samtycke använda medel som förtjänats genom eget arbete efter fyllda 16 år, likaså medel som givits barnet med fri förfoganderätt, exempelvis veckopeng. I de fall barnet har fått pengar med fri förfoganderätt har barnet rätt att använda dessa efter eget huvud så länge det rör sig om kontant betalning för något som kan anses normalt för ett barn i aktuell ålder. Innebörden av detta är att en underårig, utan förmyndarens samtycke, med bindande verkan kan betala en medlemsavgift med medel som den unge själv förfogar över. I den juridiska litteraturen synes också råda enighet om detta.⁵¹ Däremot kan en underårig inte med bindande verkan åta sig att betala en medlemsavgift inom viss tid. Inträdet i föreningen innebär dock inte i sig att man åtar sig att betala framtida medlemsavgifter. Underlåtenhet att betala får i allmänhet tolkas som en begäran om utträde.⁵²

Att en underårig på detta sätt har förhållandevis vidsträckta möjligheter att själv bestämma över inträde i en förening begränsar dock inte förälderns skyldighet att i vissa fall ingripa mot medlemskapet. Föräldern har på grund av sitt vårdnads- och förmyndarsvar en skyldighet att ingripa för att skydda barnet om medlemskapet innebär att barnet kommer att vistas i miljöer som kan anses skadliga för barnet eller på annat sätt medför att barnet kan komma att fara illa. Denna skyldighet kan förmodligen sträcka sig så långt att föräldern har rätt att förhindra barnet att medverka i föreningens aktiviteter. Någon möjlighet att säga upp medlemskapet torde dock inte finnas, med hänsyn till dess personliga karaktär.

Föreningsfriheten innefattar vidare ett skydd för rätten att bilda föreningar. I litteraturen har hävdats att underåriga inte har kompetens att utan förmyndarens samtycke bilda en förening.⁵³ Också denna uppfattning kan ifrågasättas mot bakgrund av att ungas föreningsfrihet inte får inskränkas annat än under vissa för-

⁵¹ Se t.ex. Hemström, C., *Uteslutning ur ideell förening* s. 14; Johansson, S., *Nials Svensk associationsrätt* s. 53.

⁵² RH 105:83; Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 108 f. Jfr Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 277.

⁵³ Se t.ex. Johansson, S., *Nials Svensk associationsrätt* i huvuddrag s. 53.

utsättningar. Mot bakgrund av vad som ovan anförts angående en underårigs medlemskap i en förening, finns det knappast stöd för att hävda att underåriga inte kan bilda en förening under samma villkor som gäller för medlemskap och om de generella förutsättningarna för en förenings bildande uppfylls. Det innebär att en underårig tillsammans med andra har rätt att bilda en förening om – och det är viktigt att notera – den unge förstår innebörden av beslutet och det inte innebär ett åtagande av någon förpliktelse. Slutsatsen blir att unga under vissa förutsättningar har möjlighet att skapa en juridisk person som har större rättshandlingsförmåga än vad de själva har. Det bör understrykas att det är just den juridiska personen – och inte dess medlemmar – som kan ådra sig förpliktelser i förhållande till tredje man.

3.3 Föreningens organisation

En ideell förening väljer själv sin organisation eftersom det inte finns några lagregler på området. Av föreningens stadga ska det dock framgå hur föreningsbeslut ska åstadkommas, NJA 1987 s. 394 och ovan avsnitt 3.2.1. Det får till följd att stadgan också säger något om föreningens organisation, nämligen vem som fattar vilka beslut.⁵⁴

För att en ideell förening ska anses vara demokratisk – vilket är vanligt men inte nödvändigt – ska organisationsstrukturen vara hierarkisk.⁵⁵ Av stadgan bör den hierarkiska strukturen framgå genom att det organ som medlemmarna finns företrädde i (ofta stämman) bestämmer förutsättningarna för det administrerande och förvaltande organet (ofta styrelsen), som i sin tur ger förhållningsorder åt efterföljande nivåer (exempelvis särskild firmatecknare). Den organisation som skisserats här överensstämmer med vad som gäller för en ekonomisk förening, FL kapitel 6 och 7.

Vid en hierarkisk organisationsstruktur har styrelsen (eller motsvarande organ) i uppgift att tillvarata föreningens intressen på det sätt som framgår av stadgan och som följer av god föreningssed.⁵⁶ Det brukar bland annat innebära att styrelsen ska arbeta för att uppfylla föreningens ändamål, verka efter överordnat organs direktiv, kalla till stämma med viss regelbundenhet samt avge redovisning

⁵⁴ Jfr Hemström, C. & Giertz, M., *Föreningar* s. 35.

⁵⁵ Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 47 f., s. 53 f. och s. 104.

⁵⁶ Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 64 f.

för sin förvaltning avseende både verksamheten som sådan och ekonomin. Styrelsen ska vidare följa allmän lag, vilket beroende på verksamheten bland annat kan innebära skyldighet att tillse att skattedeklaration upprättas, att uppgifter till handelsregistret anmäls, att bokföringen sköts samt att årsbokslut eller årsredovisning upprättas i vissa fall.⁵⁷

I praktiken blir en förenings ändamål och verksamhet styrande för utformningen av föreningens organisation.⁵⁸ En förening med ett rent ideellt syfte, det vill säga att främja ideella syften genom annan verksamhet än ekonomisk, behöver sällan någon större organisation för att fullgöra sin uppgift. Det räcker ofta med en traditionell föreningsstämma en gång per år och en mindre styrelse, som leder verksamheten i enlighet med föreningens ändamål och som företräder föreningen i de fall det blir nödvändigt. Eftersom rent ideella föreningar sällan har inkomster som är skattepliktiga föreligger vanligtvis inte heller någon skattskyldighet.⁵⁹ Administrationen av en ideell förening är därtill förhållandevis okomplicerad och föranleder endast undantagsvis större ekonomiska transaktioner. Annorlunda förhåller det sig när en förening har till ändamål att ägna sig åt ekonomisk verksamhet, även om verksamheten inte ska främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Föreningen måste då organiseras på ett sätt som gör det möjligt att fullgöra de krav som följer av att driva näringsverksamhet etc. Verksamheten kan exempelvis medföra att det finns behov av styrelseledamöter med viss kompetens och en eller flera särskilda firmatecknare.

3.4 Föreningens ställföreträdare

3.4.1 Generellt om vem som företräder föreningen

En ideell förening är en juridisk person med rättskapacitet. För att kunna rättshandla krävs dock att föreningen har en ställföreträdare. Föreningsstadgan ska, som framgått ovan i avsnitt 3.2.1, ange vem som företräder föreningen mot tredje man. Vidare ska det av stadgan framgå hur man utser den eller dem som ska företräda föreningen.

⁵⁷ Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 64 f.

⁵⁸ Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 141; Hemström C. & Giertz, M., *Föreningar* s. 35 ff.

⁵⁹ En allmännyttig förening är t.ex. inte skattskyldig för medlemsavgifter och bidrag, IL 7:7 med hänvisning till 13:1.

Vanligtvis är det föreningens stämma som utser en styrelse att företräda föreningen.⁶⁰ Det finns inget krav på att styrelsen ska ha viss storlek; den kan bestå av en person.⁶¹ Om inte annat framgår av stadgan finns det inte heller några specifika krav beträffande egenskaper hos den eller de som ska fungera som företrädare, förutom att styrelseledamöterna ska vara medlemmar i föreningen.⁶² På så sätt skiljer sig en ideell förening från vad som i övrigt brukar gälla inom associationsrätten.⁶³ För ekonomiska föreningar gäller till exempel att styrelsen ska bestå av minst tre ledamöter och att ingen av dem får vara underårig, FL 6:1 och 6:4.⁶⁴ Beträffande ideella föreningar får det dock förutsättas att den eller de som fått uppdrag som styrelseledamot har förmåga att fullgöra sin uppgift. Var och en måste således besitta de psykiska egenskaper som krävs för att förstå innebörden av de rättshandlingar som blir aktuella.⁶⁵ De som ingår i föreningens styrelse (eller liknande), räknas som föreningens sysslomän och har därmed skyldighet att tillvarata föreningens intressen.⁶⁶

För det fall en styrelse består av flera personer, har en beslutför styrelse rätt att representera föreningen.⁶⁷ Vad som gäller för styrelsens beslutförhet ska framgå av stadgan. Om inte annat anges anses att enkel majoritet är tillräcklig i de flesta frågor, under förutsättning att minst hälften av ledamöterna deltar i beslutet.⁶⁸

Styrelsen för en ideell förening, eller ett överordnat organ, kan ge en eller flera personer rätt att företräda föreningen mot tredje man. En sådan *särskild firmatecknare* är rättsligt sett en fullmäktig och reglerna i avtalslagen (1915:218, AvtL) är tillämpliga.⁶⁹ Även övriga ställföreträdare (i detta sammanhang styrelse eller liknande) rätt att företräda föreningen påminner i hög grad om fullmaktsrätten.

⁶⁰ Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 63; Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 255.

⁶¹ Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 63.

⁶² Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 63.

⁶³ Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 166 f.

⁶⁴ Inte heller kan en styrelseledamot i ett aktiebolag vara underårig, aktiebolagslagen (2005:551) 8:11.

⁶⁵ Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 63.

⁶⁶ Hemström, C. & Giertz, M., *Föreningar* s. 37; Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 361. Regler om sysslomän finns i handelsbalkens 18:e kapitel.

⁶⁷ Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 255.

⁶⁸ Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 37 f. och 64.

⁶⁹ Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 255.

En ställföreträdarens *behörighet* avgör vilka rättshandlingar som kan företas å föreningens räkning i förhållande till tredje man.⁷⁰ Behörigheten för en styrelse (eller liknande) torde bestämmas av rätten och skyldigheten att förvalta föreningens angelägenheter.⁷¹ Styrelsen har emellertid inte rätt att företa rättshandlingar i strid mot grundläggande associationsrättsliga principer såsom likhetsprincipen, förbudet mot att handla i strid mot föreningens intressen samt att binda föreningen beträffande frågor där ett överordnat organ (ofta stämman) har exklusiv beslutskompetens.⁷² Rätten att företa rättshandlingar å en förenings vägnar kan vidare begränsas av den *befogenhet* som styrelsen givits av överordnat organ. Befogenheten kan till exempel vara begränsad i relation till behörigheten genom bestämmelser i föreningens stadga eller genom ett särskilt beslut av en föreningsstämma.⁷³

För en särskild firmatecknare bestäms behörigheten och befogenheten att företräda en förening av det uppdrag som givits av fullmaktsgivaren (det vill säga styrelsen eller överordnat organ). Är fullmakten inte begränsad har den särskilda firmatecknaren samma behörighet att företräda föreningen som dess styrelse.⁷⁴

Den som ska rättshandla med en ideell förening måste själv förvissa sig om att den som företräder föreningen har rätt att göra det.⁷⁵ Eftersom det inte finns något allmänt register över ideella föreningar och deras ställföreträdare, får rätten att företräda föreningen visas med hjälp av föreningens stadga i kombination med utdrag ur stämмо- eller styrelseprotokoll där det framgår vem som givits behörighet.⁷⁶ För det fall en ideell förening driver näringsverksamhet ska handelsregistret innehålla uppgifter om styrelsen samt om vem som i övrigt kan ha rätt att teckna föreningens firma.⁷⁷

⁷⁰ Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 256.

⁷¹ Jfr Stattin, D., *Ideell förenings rättsbehandlingskompetens* s. 940.

⁷² Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 257; Stattin, D., *Ideell förenings rättsbehandlingskompetens* s. 940.

⁷³ Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 66.

⁷⁴ Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 255.

⁷⁵ Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 255.

⁷⁶ Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 66.

⁷⁷ Handelsregisterlagen 4 §; Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 254.

3.4.2 Underåriga som ställföreträdare

De regler som behandlats ovan i avsnitt 2.2 som gäller barns begränsade rättshandlingsförmåga rörande sina tillgångar, har giltighet endast när det gäller den unges behörighet att rättshandla för egen räkning. Även om underåriga har begränsad rättshandlingsförmåga för egen del finns det inte något hinder att ge en underårig fullmakt att företräda annan.⁷⁸ Således kan en underårig ges behörighet som särskild firmatecknare för en ideell förening.

En underårig fullmäktig härleder sin rättshandlingsförmåga från fullmaktsgivaren. Fullmäktigen binder fullmaktsgivaren genom sina rättshandlingar inom ramen för fullmakten.⁷⁹ Mot den bakgrunden får det antas att den som utfärdar fullmakten försäkras sig om att den underårige har uppnått tillräcklig mognad för att kunna utföra sitt uppdrag som fullmäktig på ett kvalificerat och godtagbart sätt. Den som väljer att utse en underårig person som fullmäktig står som huvudregel risken om den unge fullmäktigen ingår avtal som inte är till fördel för huvudmannen.

Eftersom det inte finns några formella hinder mot att en underårig företräder annan, kan det inte heller finnas något generellt hinder mot att en underårig sitter i en styrelse för en ideell förening.⁸⁰ På samma sätt som gäller fullmaktsgivare har föreningen ansvaret för att utse styrelseledamöter som har de psykiska egenskaper som erfordras för att han eller hon ska kunna förstå innebörden av de rättshandlingar som kan bli aktuella för styrelsen att vidta.⁸¹ Som ovan konstaterats är handhavandet av en ideell förenings administration ofta inte så komplicerat. Därmed torde kraven på styrelseledamöternas kvalifikationer inte behöva ställas så högt att en underårig över huvud taget inte kan vara styrelseledamot.

Bedömningen om en underårig person bör ges rätt att företräda en förening kan dock påverkas av vilken typ av verksamhet som föreningen bedriver. När föreningen driver näringsverksamhet kan det vara rimligt att underåriga inte utses till ställföreträdare, eftersom uppdraget i en sådan situation kan bli krävande och det dessutom är förenat med en rad lagreglerade skyldigheter. I viss ut-

⁷⁸ Se t.ex. Adlercreutz, A., *Avtalsrätt I* s. 121.

⁷⁹ Adlercreutz, A., *Avtalsrätt I* s. 154 ff.

⁸⁰ Jfr Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 63; Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 254. Av annan åsikt är dock Nerep, E., *Kartläggning av ideella förenings rättsliga villkor* s. 56. Kammarrätten i Jönköping fann i dom 2008-11-24, mål 1130-08 att en underårig styrelseledamot var behörig att föra process för ideell förenings räkning.

⁸¹ Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 63.

sträckning är styrelseledamöternas skyldigheter i detta fall också straffsanktionerade. En ordning där underårig inte kan företräda en ideell förening som driver näringsverksamhet skulle överensstämma med vad som gäller för ekonomiska föreningar, som alltid driver någon form av ekonomisk verksamhet, FL 1:1 och 6:4. Dessutom kan en sådan ordning sägas överensstämma med syftena bakom regeln i FB 13:13, som innebär att en underårig inte får driva någon form av rörelse med mindre barnet är över 16 år och har tillåtelse såväl av sin förmyndare som av överförmyndaren. Samtycke från överförmyndaren förutsätter att den underårigas ”ekonomiska och personliga förhållanden är sådana att det med beaktande av rörelsens art är lämpligt att samtycke ges”, FB 13:13.

3.5 Föreningens ställföreträdare överskrider sin behörighet

3.5.1 Generellt om ställföreträdarens behörighetsöverskridande

En ställföreträdare har behörighet att förvalta föreningens angelägenheter, vilket framgått ovan i avsnitt 3.4.1.⁸² När en ställföreträdare eller fullmäktig överskridit sin behörighet i samband med att han eller hon företrätt föreningen, är föreningen inte bunden av rättshandlingen.⁸³ Som exempel på åtgärder som klart faller utanför ställföreträdarens behörighet kan nämnas handlingar som strider mot straffrättsliga bestämmelser eller som skulle innebära ändring av en demokratisk förenings stadga.⁸⁴ Sistnämnda typ av beslut ska alltid fattas av föreningens högsta organ. Mot bakgrund av att behörigheten i övrigt ofta är svårbestämd, kan det vara en grannliga uppgift att fastställa om ett överskridande har skett.⁸⁵ I de fall ett sådant ändå kan konstateras riskerar ställföreträdaren att bli skadeståndsskyldig mot tredje man eftersom denne inte kan göra avtalet gällande mot föreningen. En särskild firmatecknares ersättningskyldighet regleras i AvtL 25 §. Frågan om styrelseledamöters ersättningskyldighet får bestämmas i enlighet med grunderna för samma lagrum.⁸⁶ Det innebär att tredje man som var i god tro om behörighetsöverskridandet är berättigad till skadestånd motsvarande det positiva kontraktsintresset. Om tredje man däremot

⁸² Jfr Almén, T. & Eklund, R., *Lagen om avtal* s. 44; Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 267 f.

⁸³ Hemström, C. & Giertz, M., *Föreningar* s. 37.

⁸⁴ Hemström, C. & Giertz, M., *Föreningar* s. 38.

⁸⁵ Jfr Stattin, D., *Ideella förenings rättsbehandlingskompetens* s. 941.

⁸⁶ Stattin, D., *Ideella förenings rättsbehandlingskompetens* s. 947.

var i ond tro beträffande behörighetsöverskridandet, vilket torde vara fallet i de två exempel som nyss nämnts, föreligger ingen rätt till ersättning.⁸⁷ Skadeståndslagens bestämmelser om skadestånd med anledning av brott blir istället tillämpliga.

När den behörighetsöverskridande handlingen företagits av en styrelse som kollektiv torde huvudregeln vara att ledamöterna svarar solidariskt för skadeståndet, om det inte går att fastställa vars och ens individuella ansvar.⁸⁸ En ledamot som inte deltagit i rätts-handlingen kan dock knappast göras ansvarig.⁸⁹

3.5.2 *Underårig ställföreträdarens behörighetsöverskridande*

Följden av ett behörighetsöverskridande av en underårig ställföreträdare kan skilja sig från det som gäller för en vuxen ställföreträdare. I likhet med andra fall där en styrelseledamot obehörigen uppträtt som ställföreträdare för en ideell förening blir föreningen inte bunden. Däremot blir bedömningen av frågan om den unge kan ådra sig ersättningsskyldighet i förhållande till tredje man en annan än när det rör sig om en vuxen ställföreträdare.

En ung ställföreträdare som överskridit sin behörighet har inte företrätt föreningen. Följden av rättshandlingens får därför rimligtvis bedömas som om den underårige själv rättshandlat och därigenom ådragit sig ersättningsskyldighet i förhållande till tredje man. Visserligen finns grunden för den ungas ersättningsskyldighet i AvtL 25 §, men hänsynen till underårigas ställning och deras behov av skydd motiverar att ersättningsskyldighetens omfattning begränsas.⁹⁰

Till ledning för bedömningen av ersättningsskyldighetens omfattning kan tas den allmänna rättsprincip som finns fastslagen i FB 9:7 st. 2. Bestämmelsen reglerar en motsvarande situation, nämligen den när en underårig vid avtals ingående genom falska uppgifter om sin behörighet vilselett den med vilket avtalet slöts. I en sådan situation föreligger ersättningsskyldighet om tredje man blivit vilseledd och således var i god tro. Ersättningsskyldigheten är dock, till skillnad mot vad som följer av AvtL 25 § angående vuxnas behörighetsöverskridande, begränsad till det negativa kontraktsintresset.⁹¹

⁸⁷ Grönfors, K., *Avtalslagen* s. 157 ff.

⁸⁸ Jfr SkL 6:4.

⁸⁹ Stattin, D., *Skadeståndsansvar i ideella föreningar* s. 482.

⁹⁰ Grönfors, K., *Avtalslagen* s. 163.

⁹¹ Walin, G. & Vängby, S., *Föräldrabalken* s. 9:22. Jfr Grönfors, K., *Avtalslagen* s. 163.

För det fall behörighetsöverskridandet också varit en brottslig handling avgörs ersättningskyldigheten enligt skadeståndslagens bestämmelser, se beträffande skadeståndets storlek nedan i avsnitt 3.6.2.

3.6 Föreningens ställföreträdare överskrider sin befogenhet

3.6.1 Generellt om ställföreträdares befogenhetsöverskridande

En förenings ställföreträdare är skyldig att hålla sig inom de ramar som ges för uppdraget, exempelvis genom föreningens stadga och överordnat organs instruktioner. Gränsen för ställföreträdares befogenhet anses generellt vara föreningens ändamål såsom det angivits i stadgan, i kombination med eventuella föreskrifter avseende den verksamhet föreningen ska bedriva.⁹²

Allmänt gäller, såväl inom associationsrätten som inom fullmaktsläran, att en rättshandling genom vilken ställföreträdares överskridit sin befogenhet, binder huvudmannen (i detta sammanhang den ideella föreningen) under förutsättning att avtalsparten var i god tro beträffande ställföreträdares befogenhet att företräda föreningen.⁹³ Med beaktande av att avtalsparten måste förvissa sig om ställföreträdares behörighet att företräda föreningen, jfr ovan i slutet av avsnitt 3.4.1, är utrymmet för god tro beträffande befogenheten i viss mån begränsat.⁹⁴ Behörigheten framgår nämligen av stadgan, och stadgan kan också innehålla befogenhetsbegränsningar. Tredje man kan därför inte vara i god tro beträffande vad som framgår av stadgan.

För det fall föreningens ändamål och verksamhet inte framgår på ett tydligt sätt av stadgan, eller om verksamheten utvecklats på ett fullt legitimt sätt utan att det avspeglas i stadgan, föreligger emellertid en risk för att en avtalspart även efter att ha tagit del av stadgan, med framgång kan hävda god tro varvid rättshandlingen binder föreningen.⁹⁵ Dessutom kan ställföreträdares befogenhet vara begränsad genom beslut som inte framgår av de dokument som styrker ställföreträdares behörighet. Flera omständigheter

⁹² Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning* s. 66; Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 264.

⁹³ Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 264; Hemström, C. & Giertz, M., *Föreningar* s. 38. Jfr FL 6:14 och AvtL 11 §.

⁹⁴ Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 264.

⁹⁵ Jfr Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 264; Statin, D., *Ideella förenings rättsbehandlingsförmåga* s. 976.

kan således medföra att tredje man kan åberopa god tro beträffande ställföreträdarens befogenhet. God tro förutsätter att avtalsparten varken förstod eller borde ha förstått att föreningens ställföreträdare överskred sin befogenhet.

När en förening blir bunden av en rättshandling som en ställföreträdare ingått genom ett överskridande av sin befogenhet, kan ställföreträdaren bli skyldig att ersätta föreningen för eventuell skada. Styrelseledamöter är föreningens sysslomän, som tidigare nämnts i avsnitt 3.4.1, och har därmed skyldighet att omsorgsfullt och lojalt utföra uppdraget.⁹⁶ Motsvarande ansvar gäller för en särskild firmatecknare.⁹⁷ För det fall ställföreträdare uppsåtligen eller av oaktsamhet inte uppfyller sin skyldighet, till exempel genom ett befogenhetsöverskridande, ska den skada som orsakats föreningen ersättas enligt reglerna i HB 18:3 och 18:4. Det innebär att ersättningen ska motsvara skadans fulla värde, om ställföreträdarens befogenhetsöverskridande är oaktsamt på det sätt som krävs för att ersättningsskyldighet över huvud taget ska föreligga.

I sammanhanget kan noteras att ersättningsanspråk ska göras gällande inom ett år från det att ställföreträdaren redovisat sitt uppdrag, HB 18:9. Vanligtvis betyder det att talerätten preskriberas ett år efter det att en styrelseledamot avgick vid årsstämma utan att beviljas ansvarsfrihet.⁹⁸ Har ansvarsfrihet beviljats på grundval av uppsåtligt eller vårdslöst lämnade uppgifter, föreligger inget hinder mot att väcka talan om ansvar mot ställföreträdaren.⁹⁹

3.6.2 *Underårig ställföreträdarens befogenhetsöverskridande*

Vad som ovan sagts rörande föreningens bundenhet av vuxen ställföreträdarens befogenhetsöverskridande rättshandlingar, gäller i huvudsak också när det är fråga om motsvarande rättshandlingar utförda av en underårig ställföreträdare.

Sysslomannareglerna i HB 18:3 och 18:4 är grunden för ersättningsskyldigheten såväl för unga som för vuxna. Enligt vår mening finns det emellertid anledning att bedöma en underårigs ansvar vid befogenhetsöverskridanden med beaktande av den unges begränsade rättshandlingsförmåga. Skälen är de samma som utvecklats ovan i

⁹⁶ Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 361.

⁹⁷ Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 364.

⁹⁸ Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 364.

⁹⁹ Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 364.

avsnitt 3.5.2 beträffande fastställande av ersättningskyldigheten efter en behörighetsöverskridande rättshandling.

Den första frågan som måste besvaras för att utröna den underåriges ersättningskyldighet är om den påstått skadevällande rättshandlingen över huvud taget kan anses så oaktsam att ansvar bör utkrävas. Redan tillämpningen av HB 18:4 ger vid handen att ansvar bortfaller i vissa fall, nämligen när den skadevällande rättshandlingen företagits genom ett ursäktligt misstag. Föreningen får i ett sådant fall ”skylle sig själv, som sig ej bättre försåg”. Med andra ord, utser man en oskicklig företrädare får man ta konsekvenserna av det. Denna generella regel kan antas ha ett vidare täckningsområde när det gäller unga ställföreträdares rättshandlingar än när de är företagna av vuxna.

I de fall man inte direkt kan konstatera att det rör sig om ett ursäktligt misstag måste en bedömning ske av om den ungas rättshandling kan anses oaktsam. Oaktsamhet är en förutsättning för att ersättningsansvar ska kunna åläggas. Oaktsamhetsbedömningen, även om den rent principiellt sker inom ramen för bestämmelsen i HB 18:3, får göras enligt de allmänna principer som ligger till grund för skadeståndslagens bestämmelser.

Skadeståndslagen innehåller en särskild regel för bedömning av underårigs ansvar som i huvudsak tar sikte på frågan om fastställande av ersättnings omfattning. I SkL 2:4 anges att den som

vållar skada innan han fyllt 18 år skall ersätta skadan i den mån det är skäligt med hänsyn till hans ålder och utveckling, handlingens beskaffenhet, föreliggande ansvarsförsäkring och andra ekonomiska förhållanden samt övriga omständigheter.

Själva oaktsamhetsbedömningen, alltså bedömningen av om den underåriga kan anses ha vållat skada, sker i svensk rätt efter en mer ”objektiv bedömning” än vad som är fallet vid bedömningen av handlingar utförda av vuxna.¹⁰⁰ Det innebär att man tar mindre hänsyn till vad det enskilda barnet eller ungdomen insåg eller bort inse. Istället använder man sig av en objektiv måttstock som utgår ifrån hur en vuxen skulle ha handlat. Följden är att skadeståndsansvar ofta anses föreligga när det gäller unga. Det förhållandevis stränga synsättet på ungas skadevällande handlingar kompenseras dock av möjligheterna att jämka ersättnings storlek.

Det är nämligen vid fastställande av ersättnings omfattning som det ges möjlighet att ta särskild hänsyn till att det rör sig om

¹⁰⁰ Se vidare t.ex. Singer, A., *Barns och ungdomars skadeståndsansvar* s. 194 ff.

handlingar utförda av en underårig, SkL 2:4. Hur denna bedömning utfaller i det enskilda fallet är svårt att ange eftersom praxis på området är begränsad.¹⁰¹ Helt klart är dock att hänsyn tas till den skadeståndsskyldigas ekonomiska förhållanden och om skadeståndet skulle bli oskäligt betungande.¹⁰² Hänsyn kan vidare tas till handlingens beskaffenhet, något som kan tänkas få betydelse när det är fråga om bedömning av en underårig styrelseledamots agerande.

I detta sammanhang finns anledning att uppmärksamma att kostnaderna för de skador underåriga vållar i många fall täcks av en hemförsäkrings ansvarsdel. Detta torde vara fallet också rörande skador en underårig vållar i egenskap av ställföreträdare för en ideell förening. Följderna av den ganska stränga bedömning som sker av den underåriges rättshandlande kan på så sätt mildras i betydande grad om en försäkring finns.

3.7 Underårig ställföreträdares ansvar mot föreningen

En underårig ställföreträdare kan, på samma sätt som vuxna, vålla den ideella föreningen skada även i andra situationer än de som berörts ovan i avsnitten 3.5 och 3.6. Det kan till exempel tänkas att styrelsen förslösar föreningens medel, utan att det för den skull föreligger ett befogenhetsöverskridande. Föreningen och dess medlemmar kan i en sådan situation ha intresse av att utkräva ersättning från ställföreträdarna. Återigen är det i en sådan situation syssломannareglerna i HB som formellt blir tillämpliga. Ansvar och ersättningsskyldighetens omfattning bestäms i denna situation på samma sätt som vid befogenhetsöverskridande, se ovan avsnitt 3.6.2.

3.8 Underåriga ställföreträdares ersättningsskyldighet

Sammanfattningsvis kan konstateras att det av framställningen i de föregående avsnitten (3.5–3.7) framgår att en underårig styrelseledamot eller särskild firmatecknare rent principiellt kan komma att åläggas ett ersättningsansvar mot tredje man eller föreningen vid behörighets- respektive befogenhetsöverskridanden samt vid andra skadevällande handlingar som vidtas inom ramen för förtroende-

¹⁰¹ Hellner, J. & Radetzki, M., *Skadeståndsrätt* s. 261.

¹⁰² Jfr SkL 6:2. Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt* s. 377.

uppdraget. Frågan är om detta kan motivera att en underårig inte ska tillåtas vara styrelseledamot, i vart fall inte i en styrelse som består enbart av underåriga. Flera omständigheter bör beaktas.

Ett argument som skulle kunna tala emot att underåriga bör sitta i styrelser är att styrelseuppdraget i formell mening kan ses som ett avtal enligt vilket man åtar sig ett uppdrag; att tillvarata föreningens intressen. I förlängningen skulle man kunna anse att uppdraget också innefattar ett åtagande om en förpliktelse, nämligen att ersätta den skada som man eventuellt orsakar vid fullgörandet av uppdraget. Ett sådant åtagande skulle kunna ses som direkt stridande mot bestämmelsen i FB 9:1.

Men kan ett uppdrag att vara styrelseledamot verkligen ses som en förpliktelse av den art som FB 9:1 är avsedd att förhindra att barn åtar sig? En grundläggande utgångspunkt är att föreningen som juridisk person själv ansvarar för sina förpliktelser. Om skada uppstår genom föreningens verksamhet är det föreningen som blir ansvarig för eventuella skadestånd. Styrelseledamöterna åtar sig inte något personligt ansvar genom att samtycka till uppdraget. Där emot kan en styrelseledamot, på samma sätt som en fullmäktig, bli ersättningskyldig vid befogenhetsöverskridanden. En sådan skadeståndsskyldighet mot föreningen är emellertid inte avtalsrättsligt grundad, lika lite som en fullmäktiges eventuella skadeståndsansvar.¹⁰³ Styrelseuppdraget innebär därför inte ett åtagande att betala skadestånd, utan endast att företräda föreningen.

Nästa fråga är om den skadeståndsskyldighet som trots allt kan komma att åläggas en underårig styrelseledamot i sig talar emot att låta unga ingå i ideella föreningars styrelser. En första iakttagelse är att i de fall en underårig styrelseledamot verkligen skulle finnas skyldig att utge ersättning som en följd av en rättshandling utförd inom ramen för styrelseuppdraget, är regelsystemet så konstruerat att det i samtliga fall kan tas särskild hänsyn till att det är fråga om att förplikta en underårig.

Till detta kan fogas att i de fall en ung ställföreträdare befins skyldig att utge ersättning, som av något skäl inte bör jämkas, är det med största sannolikhet fråga om ett anspråk av begränsad storlek. Rent ideella föreningar bedriver mycket sällan en verksamhet som föranleder omfattande ekonomiska transaktioner.

Slutligen kan erinras om att, i de fall en underårig förpliktas att utge ersättning för skada som orsakats inom ramen för styrelse-

¹⁰³ Jfr Adlercreutz, A., *Avtalsrätt I* s. 121 & Grönfors, C., *Avtalslagen* s. 163 angående unga fullmäktiga.

uppdraget, den unges skuld ofta kommer att kunna ersättas genom ansvarsdelen i en hemförsäkring. Det kan noteras att hemförsäkringens ansvarsdel dock inte täcker ersättning för skador som orsakats bland annat uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. Eftersom sådana skador aldrig täcks och kan begås av den unge oberoende av styrelseuppdraget utgör begränsningar i försäkringsskyddet inte något skäl för att förhindra unga att medverka i föreningsstyrelser.

Sammantaget finner vi inte några övertygande skäl för att generellt begränsa underårigas möjligheter att ingå i ideella föreningsstyrelse med hänvisning till behovet av att skydda den unge mot en eventuell skadeståndsskyldighet. Det skydd för den unga som skulle uppnås genom ett förbud för unga att sitta i ideella föreningsstyrelser väger lätt i jämförelse med den nytta som uppnås när underåriga genom styrelsearbete aktivt deltar i föreningsverksamhet.

Ett annat synsätt kan vara motiverat när det gäller unga i styrelser i ideella föreningar som bedriver näringsverksamhet. Vi har ovan i avsnitt 3.4.2 diskuterat frågan. Skälen för att ifrågasätta det lämpliga i att underåriga är styrelseledamöter i sådana föreningar är bland annat att unga i andra fall har endast begränsad rätt att medverka i näringsverksamhet, FL 6:4 och FB 13:13, samt att de ersättningsanspråk som skulle kunna uppstå i sådan verksamhet är av en annan storlek än för en rent ideell förening.

4 Underåriga i ideella föreningsstyrelse

Det saknas i stor utsträckning lagreglering rörande ideella föreningar. Till viss del torde detta vara resultatet av ett medvetet ställningstagande. Flera förklaringar kan tänkas. Med beaktande av den bredd som verksamheten i ideella föreningar har, är en funktionell reglering inte enkel att åstadkomma. Det finns en risk att en reglering onödigtvis skulle begränsa och försvåra en verksamhet som bedrivs av en bred allmänhet, även underåriga. I synnerhet unga kanske inte kan förväntas följa komplicerade regler rörande vad som uppfattas som en fritidsverksamhet. Risken för att en reglering skulle hämma verksamheter som är önskvärda i ett samhällligt perspektiv kan dessutom inte ignoreras. Det kan vidare konstateras att det inte förefaller finnas något större behov av reglering – verksamheten i ideella föreningar verkar fungera bra också utan reglering.

Som utgångspunkt kan konstateras att det inte finns några associationsrättsliga regler som förhindrar underåriga att vara medlemmar i en ideell förenings styrelse, vilket kan förklara att det för närvarande existerar ett stort antal föreningar med unga styrelseledamöter. Vårt uppdrag har därför varit att kartlägga om det finns några andra rättsliga och faktiska hinder för underåriga att ingå i en ideell förenings styrelse.

Vid bedömningen av förutsättningarna för underårigas medverkan i ideella förenings styrelser saknas i stor utsträckning tydlig vägledning. Frågan har inte varit föremål för någon större uppmärksamhet vare sig i praxis eller i litteratur. Följden är att underlaget för diskussionen måste hämtas i de allmänna rättsprinciper som rör underårigas rättshandlingsförmåga och i ändamålsöverväganden.

En given utgångspunkt för bedömningen är enligt vår uppfattning den grundläggande föreningsfriheten som alla medborgare har. Föreningsfriheten är en mänsklig rättighet och innefattar en rätt att bilda, ansluta sig till och lämna en förening. Denna rätt har även underåriga. Föreningsfriheten får i vissa fall inskränkas, men detta ska ske med stor restriktivitet. Den avgörande frågan är därför inte om det finns anledning att ge underåriga rätt att sitta i ideella förenings styrelse. Istället gäller det att pröva om det finns övertygande argument för att begränsa underårigas föreningsfrihet med hänvisning till det förhållandet att de har en begränsad rättshandlingsförmåga.

Inledningsvis i kapitel 2 granskades hur begränsad underårigas rättshandlingsförmåga verkligen är. Genomgången visar att underåriga närmare besett faktiskt har en större rättshandlingsförmåga än vad som kanske är den gängse bilden. Barn och unga har idag en ställning i samhället som medför att de i praktiken har ganska omfattande självbestämmanderätt. Att det förhåller sig så kan säkerligen delvis förklaras av en förändrad syn på barn som rättsliga aktörer. Barn och unga betraktas idag som medborgare med egna rättigheter som de kan utöva efter egen vilja. De begränsningar som ändå kvarstår vad gäller underårigas möjligheter att själva bestämma över sina ekonomiska och personliga angelägenheter motiveras nästan uteslutande av det skydd barn har rätt till på grund av sin bristande livserfarenhet. Underårigas rättshandlingsförmåga begränsas i huvudsak i den utsträckning det är påkallat av behovet att skydda dem mot att utnyttjas och mot följderna av oförståndiga rättshandlingar.

En förutsättning för att unga ska ha självbestämmanderätt och därmed egen rättshandlingsförmåga, är att de har de psykiska egenskaper som krävs för att förstå innebörden av sina beslut och handlingar. Givetvis gäller detta också som en förutsättning för att en underårig ska kunna vara styrelseledamot. Den som inte besitter den mognad och det förstånd som krävs för att förstå styrelseuppdragets innebörd är därmed diskvalificerad som styrelseledamot. Detta borde dock också gälla för vuxna!

Ett tungt vägande skäl att begränsa underårigas deltagande i ideella föreningars styrelse skulle vara om det kan föranleda långtgående ekonomiska risker och förpliktelser. Genomgången i kapitel 3, särskilt i avsnitten 3.5–3.8, ger vid handen att styrelseuppdrag i rent ideella föreningar i undantagsfall skulle kunna ge upphov till en skadeståndsskyldighet, men som då är begränsad i de flesta fall. Regelsystemet för fastställande av en underårigs skadeståndsskyldighet är utformat för att kunna beakta den ungas intressen och särskilda skyddsbehov. Därtill kan läggas den omständigheten att en stor del av den ersättningsskyldighet som skulle kunna komma att åläggas unga förmodligen kan täckas genom en hemförsäkring. Ett generellt förbud mot underåriga i styrelsen skulle därför kunna ses som en oacceptabel inskränkning i underårigas föreningsfrihet – en inskränkning som inte står i proportion till skyddsbehov som skulle tillgodoses, inte minst eftersom det redan är tillgodosett på annat sätt.

Samtidigt kan det finnas skäl att begränsa ungas möjligheter att ingå i föreningsstyrelser i de fall föreningen driver näringsverksamhet. Ett tillägg till FB 13:13 om krav på tillstånd från överförmyndaren skulle på ett enkelt sätt kunna förhindra att underåriga i onödan utsätts för ekonomisk risk till följd av ett styrelseuppdrag.

En följd av att man tillåter unga att på egen hand bilda och styra föreningar är att unga har möjlighet att bilda en juridisk person som har mer långtgående rättshandlingsförmåga än de själva har. En sådan ordning kan möjligen uppfattas som problematiskt. Dessutom kan förstås en ordning enligt vilken tredje man, såsom Skatteverket, banker och avtalsparter, i varje enskilt fall har att avgöra om en ung styrelseledamot besitter tillräcklig mognad, leda till stora praktiska problem. Mot den bakgrunden kan en bestämd åldergräns framstå som önskvärd, exempelvis 12 år.¹⁰⁴ Samtidigt måste hållas i minnet att många föreningar redan idag bildats av

¹⁰⁴ Jfr t.ex. 4 § lagen om trossamfund, som behandlats ovan i avsnitt 3.2.2.

underåriga utan att detta har förorsakat några egentliga problem. Föreningsfrihet är en grundläggande mänsklig rättighet. Det finns därför all anledning att fortsatt tillåta unga att bilda, ansluta sig till och utträda ur ideella föreningar. Det finns inte heller någon anledning att inte tillåta underåriga att ingå i ideella föreningars styrelser.

Källförteckning

- Prop. 1997/98:116 Staten och trossamfunden – Svenska kyrkan och andra trossamfund.
- Prop. 2007/08:150 Förmynderskapsrättsliga frågor.
- NJA II 1924 Förslag till lag om förmynderskap m.m.
- SOU 1988:40 Föräldrar som förmyndare
- SOU 2000:77 Omhändertagen. Samhällets ansvar för utsatta barn och unga.
- Dir. 2007: 150 Översyn av vissa adoptionsrättsliga frågor.
- Dir. 2008:35 Utredning om vissa frågor om bidrag till ungdomsorganisationer m.m.

Adlercreutz, A., *Avtalsrätt I*. 12:e uppl. Juristförlaget i Lund 2002.

Almén, T. & Eklund, R., *Lagen om avtal*. 9:e uppl. Norstedts Juridik 1997.

Augustsson, O., *Ideella föreningar – i princip orörda av ”juridikens döda hand” – när blir de juridiska personer?* C-uppsats Juristprogrammet, Örebro universitet, VT 2008.

Bull, T., *Mötes- och demonstrationsfriheten. En statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA*. Iustus förlag, 1997.

Cameron, I., *An introduction to the European Convention on Human Rights*. 5:e uppl. Iustus förlag 2006.

Grönfors, K., under medverkan av Dotevall, R., *Avtalslagen*. 3:e uppl. Fritzes 1995.

Hellner, J. & Radetzki, M., *Skadeståndsrätt*. 7:e uppl. Norstedts Juridik 2006.

Hemström, C., & Giertz, M., *Uteslutning ur ideell förening*, Norstedts 1972.

– *Föreningar – Om ekonomiska och ideella föreningar samt något om stiftelser*, LitteraturCompagniet AB 2007.

– *Organisationernas rättsliga ställning – Om ekonomiska och ideella föreningar*. 7:e uppl. Norstedts Juridik 2007.

Johansson, S., *Nials svensk associationsrätt*. 9:e uppl. Norstedts Juridik 2007.

- Lindquist, B., *Medlem i en idrottsförening. Om medlemmens rättigheter och skyldigheter*, SISU Idrottsböcker 2004.
- Lundén, B., & Lindblad, J., *Ideella föreningar – Skatt, ekonomi, juridik*. 7:e uppl. Björn Lundén Information AB 2008.
- Nerep, E., *Kartläggning av ideella föreningars rättsliga villkor*, IJ2007/209/D.
- Regner, G., m.fl., *Sekretesslagen – En kommentar*, Norstedts gula bibliotek. 1998.
- Rynning, E., *Samtycke till medicinsk vård och behandling*, Iustus Förlag 1994.
- Saldeen, Å., *Barn- och föräldrarätt*, 5:e uppl. Iustus Förlag 2005.
- Singer, A., Barns och ungdomars skadeståndsansvar – Ett alla tiders dilemma. I: *Barn som aktörer – En slutpunkt*. (red. Olsen, L. & Saldeen, Å.) Iustus Förlag 2008.
- Skatteverket, SKV 324 utgåva 15. *Skatteregler för ideella föreningar och stiftelser*. 2008.
- Stattin, D., *Ideell förenings rättsbehandlingskompetens*, SvJT 2004 s. 935–948.
– *Skadeståndsansvar i ideella föreningar* SvJT 2006 s. 470–485.
- Sverok, *Hot mot unga i föreningslivet*, PM från spelförbundet Sverok.
- Unicef, *Handbok om barnkonventionen* 2008 s. 153.
- Walén, G. & Vängby, S., *Föräldrabalken. En kommentar*. Del I, Norstedts Juridik AB 2002.
- Walén, G., *Föräldrabalken och internationell rätt*. 5:e uppl. Norstedts Juridik AB 1996.

Holm 1902 s. 160.

NJA 1935 s. 563.

NJA 1945 s. 605.

NJA 1973 s. 341.

NJA 1987 s. 394.

SvJT 1937 ref. s. 1.

RH 1988:82.

RH 105:83.

Kammarrätten i Jönköping, dom 2008-11-24, mål 1130-08.

JO 1971 s. 69.

JO 1999/00 s. 243.

JO 2008/09 s. 280.

Vissa förkortningar

AvtL	Avtalslagen
FB	Föräldrabalken
FL	Lagen om ekonomiska föreningar
HB	Handelsbalken
IL	Inkomstskattelagen
NJA	Nytt juridiskt arkiv avd. I Högsta domstolens domar
NJA II	Nytt juridiskt arkiv avd. II Lagförarbeten i sammandrag
SkL	Skadeståndslagen
SvJT	Svensk juristtidning
ÄktB	Äktenskapsbalken

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]

Försvarsdepartementet

Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]

Socialdepartementet

En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]

Finansdepartementet

Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]

Utbildningsdepartementet

Ta klass. [27]
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]
Det växande vattenbrukslandet. [26]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]
Mer järnväg för pengarna. [20]
De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Fritid på egna villkor. [29]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]
Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]