

MÅL OCH RESULTAT

— nya principer för det statliga stödet
till föreningslivet.

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

FOLKKRÖRELSEUTREDNINGEN

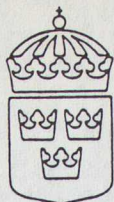
SOU 1988:39

MÅL OCH RESULTAT

— nya principer för det statliga stödet
till föreningslivet.

BETÄNKANDE AV
FOLKRÖRELSEUTREDNINGEN

SOU 1988:39



Statens offentliga utredningar
1988:39
Civildepartementet

Mål och resultat

- nya principer för det
statliga stödet till föreningslivet

1986 års folkrörelseutredning

Betänkande av folkrörelseutredningen
Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)

☎ 08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

Produktion Allmänna Förlaget

Omslag ALLF Disigne

ISBN 91-38-10200-5

ISSN 0375-250X

Svenskt Tryck Stockholm 1988 819656

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Till Statsrådet och Chefen för civildepartementet

Sammanfattning

Kapitel 1 Bakgrund och direktiv

Kapitel 2 De statliga bidragens utveckling under 50 år

Kapitel 3 Dagens statliga stöd till organisationer och föreningar

Kapitel 4 Föreningslivets situation bör styra bidragsgivningen

Kapitel 5 Ökad kunskap

Kapitel 6 Principer för statens stöd till organisationer och föreningar

Bilaga 1 Departementens olika stödformer

Bilaga 2 Statliga insatser som indirekt berör föreningslivet

Bilaga 3 Ett urval av utredningar kring statens stöd till föreningslivet

Bilaga 4 Direktiven (1986:17 - 1987:14)

Till Statsrådet och chefen
för civildepartementet

Genom beslut den 22 maj 1986 bemyndigade regeringen chefen för civildepartementet, Bo Holmberg, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder med syfte att ge ett ökat ansvar åt folkrörelser, föreningar och kooperativ i offentlig verksamhet. Uppdraget innefattar också en översyn av statsbidragen till folkrörelserna.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades f. förbundsordföranden Karl-Åke Granlund som särskild utredare fr.o.m. den 6 augusti 1986.

Fr.o.m. den 2 oktober 1986 förordnades som sakkunniga följande personer; sakkunnige Björn Andersson, civildepartementet, sekreteraren Katarina Svensson, Örebro kommun, förbundssekreteraren Raymond Svensson, Bygdegårdarnas Riksförbund samt ekonomichefen Bertil Östberg, Folkpartiets Riksorganisation.

Som expert åt utredningsmannen förordnades den 2 oktober 1986 organisationssekreteraren Per Olof Jönsson, HSB:s Riksförbund, parkarbetaren Britt Marie Glaas, Svenska Kommunalarbetareförbundet, Sandviken samt departementssekreteraren Kent Ivarsson, civildepartementet. Kanslijuristen Bengt Borgström förordnades som expert den 1 december 1986. Den 6 april 1987 förordnades vidare som experter revisionsdirektören Gunilla Nordström, Riksrevisionsverket t.o.m. den 7 oktober 1987 och förbundssekreteraren Ingvar Söderberg, Folkbildningsförbundet.

Huvudsekreterare är sedan den 1 september 1986 planeringschefen Hans Andersson. Biträdande sekreterare har sedan den 1 oktober 1986 t.o.m. den 15 oktober 1987 varit ombudsmannen Gunlög Bergander samt sedan den

15 december 1986 t.o.m. den 15 februari 1988 redaktören Kaj Nyman. Kristina Ringdahl har varit assistent under utredningens arbete.

Utredningen har antagit namnet Folkrörelseutredningen.

Genom beslut den 12 mars 1987 bemyndigade regeringen statsrådet Ulf Lönnqvist att göra en särskild översyn av statsbidragen till barn- och ungdomsorganisationerna. Översynen skulle ske genom tilläggsdirektiv till folkrörelseutredningen.

Som särskild sakkunnig åt utredningsmannen i översynen av statsbidragen till barn- och ungdomsorganisationerna förordnades den 6 april 1987 marknadsföraren Bert Valtersson, sekreterare med knytning till denna översyn samt till översynen av statsbidragen till föreningslivet är sedan den 1 juni 1987 sekreteraren Anders Lundkvist och sedan den 18 maj 1977 t.o.m. den 31 december 1987 konsulenten Gunnar Sallstedt.

Utredningen överlämnade den 1 september 1987 betänkan- dena (SOU 1987:33) Ju mer vi är tillsammans, (SOU 1987:34) Ju mer vi är tillsammans, del 2 Exempelsam- ling, (SOU 1987:35) Ju mer vi är tillsammans, del 3 Underlag för reformer och förslag samt (SOU 1987:37) Stödet till barn- och ungdomsföreningar.

Folkrörelseutredningen överlämnar härmed betänkandet (SOU 1988:39) Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet.

Stockholm i september 1988

Karl-Åke Granlund/

Hans Andersson
Anders Lundkvist

SAMMANFATTNING

1. UTGÅNGSPUNKTER FÖR ARBETET

En grundläggande utgångspunkt för utredningens arbete har varit, att föreningars och organisationers verksamhet ska bygga på en egen särart och en egen förenings- eller organisationsidé. Ett självständigt och fritt föreningsliv är en omistlig del i den demokratiska utvecklingen och i utvecklingen av välfärdssamhället. Den statliga bidragsgivningen till föreningslivet ska stimulera till och säkerställa en sådan utveckling.

En grund för utredningens arbete har varit en kartläggning av den statliga bidragsgivningen gjord av Riksrevisionsverket. Utredningen har dessutom i samarbete med berörda departement gjort en genomgång av samtliga bidrag samt inhämtat erfarenheter från berörda organisationer.

Utredningen bedömer det statliga föreningsbidraget till sammanlagt ca 3,5 miljarder kronor. Stödet utgår t.ex. till folkbildning, idrott och barn- och ungdomsverksamheter. Därutöver ger staten anslag i form av uppdragsersättningar på ca 1,6 miljarder kronor. Exempel på sådana är lönebidrag till föreningsanställda. Samtliga departement och 65 skilda myndigheter berörs av bidragsgivningen, som omfattar 65 skilda bidragsformer.

Kartläggningarna har visat på ett mycket stort antal skilda regler och förordningar kring den statliga bidragsgivningen. De har också visat att statsmakterna saknar en samlad syn på sin bidragsgivning. Målen för den är många gånger oklart formulerade och det är svårt att utläsa effekterna av bidragsgivningen.

Mot denna bakgrund har utredningen fastnat för att inte lägga förslag kring enskilda bidragsregler eller hand-

läggnings- eller kontrollrutiner. Vi har i stället inriktat arbetet mot att finna en samlad syn och gemensamma principer för all statlig bidragsgivning till föreningslivet.

2. DE STATLIGA BIDRAGENS UTVECKLING UNDER 50 ÅR

Flera statliga utredningar har under de senaste femtio åren behandlat den statliga bidragsgivningen till föreningslivet. Under denna tidsperiod har många nya bidragsformer successivt inrättats. Bidragsgivningens uppbyggnad och inriktning har också förändrats.

Den statliga bidragsgivningen började på allvar att växa fram under 1930-1950-talen. Det fanns då endast ett fåtal bidragsformer, vilka ofta initierats av föreningslivet självt. Inriktningen på bidragen var ofta kopplad till ett bestämt ändamål. Den lokalt verkande föreningens behov var ofta utgångspunkten för stödet.

Under perioden 1960-1980-talen har antalet bidragsformer och antalet organisationer och föreningar, som erhåller bidrag, ökat myckelt kraftigt. Kommunernas och landstingens bidragsgivning har under samma tidsperiod byggts ut. Bidragsbilden har blivit mycket komplex. En regelstyrning inom många bidragsformer har vuxit sig stark och är många gånger detaljstyrande för föreningslivet. En sådan utveckling har ökat den byråkratiska hanteringen av bidragen såväl hos mottagare som hos myndigheter.

Flera statliga utredningar har under de senaste årtiondena pekat på behovet av en mera samlad syn på bidragsgivningen samt på behovet av förenkling och samordning. Detta inte minst mot bakgrund av riksdagens behov av en mera samlad behandling av bidragsfrågorna, där måldiskussioner borde spela en större roll. En

sådan utveckling skulle också innebära förenklingar för organisationerna att hantera bidragsfrågorna gentemot statsmakterna.

I takt med att allt flera bidragsformer inrättats har såväl organisationerna som representanter för statsmakterna kommit att koncentrera intresset och diskussionerna kring de olika bidragsreglernas konstruktion. En mera samlad syn på bidragsgivningen skulle underlätta för en dialog mellan organisationerna och statsmakterna kring målen för bidragsgivningen och bidragens effekter. En sådan utveckling skulle också komma att minska byråkratin kring bidragsgivningen.

3. DAGENS STATLIGA STÖD TILL ORGANISATIONER OCH FÖRENINGAR

Riksrevisionsverkets kartläggning av det statliga stödet behandlar anslag uppgående till närmare 5 miljarder kronor. Samtliga departement handlägger bidragsfrågor. Man kan beräkna att ca 500 riksorganisationer och ca 30 000 lokala föreningar berörs av bidragsgivningen.

För att underlätta för en mera samlad syn på den statliga bidragsgivningen har utredningen delat upp bidragen i tre grupper.

Allmänna bidrag är generella till sin natur och kan betecknas som organisationsstöd. De kan beräknas uppgå till ca 600 miljoner kronor.

Resultatinriktade bidrag bör kunna uppvisa någon form av konkret resultat. Denna typ av bidrag utbetalas alltid med verksamheter som grund. Sammantaget uppgår dessa olika bidrag till ca 2,9 miljarder kronor.

Uppdragsersättningar utbetalas för verksamheter som staten önskar få utförda och kan betraktas som betal-

ning för en köpt tjänst. Utredningen beräknar denna form av ersättning till sammanlagt ca 1,6 miljarder kronor. Denna typ av ersättning till föreningslivet har avförts från de fortsatta bidragsdiskussionerna.

Utredningen har dragit följande slutsatser från erfarenheterna av dagens bidragsgivning.

Anslagen bör utformas så att information om resultat och effekter kan återföras till statsmakterna. Bidragsgivningen bör utgå från konkreta målformuleringar och resultatbeskrivningar. Resultaten ska kunna utvärderas i treårsperioder. Förutsättning för en sådan förändring är att kunskapen om föreningslivets situation och utveckling förbättras.

4. FÖRENINGSLIVETS SITUATION BÖR STYRA BIDRAGSGIVNINGEN

Föreningslivet måste ges en rättvisande bild av rollen i den demokratiska utvecklingen och i välfärdsutvecklingen. Redan i förra betänkandet (Ju mer vi är tillsammans) konstaterade vi att kunskapen om föreningsverige hade stora brister. Vi presenterade en kartläggning av föreningslivet, som visade på en mycket kraftig ökning av antalet föreningar och föreningsmedlemmar under 1970- och 1980-talen. Samtidigt kunde vi konstatera, att kunskaperna om varför denna utveckling skett och varför den skett mera utpräglat i vissa typer av organisationer inte fanns. Bl.a. belyste vi att de s.k. idérörelserna befann sig i en kris eller var på väg mot en utan att kunna klargöra orsakerna.

Mot bakgrund av remissvaren på detta betänkande och några nya undersökningar fördjupas i detta avsnitt analysen av föreningslivets utveckling.

Denna analys leder bl.a. till, att utredningen kan slå fast - liksom i föregående betänkande - att ett samhälles utveckling demokratiskt och som välfärdsstat kräver aktiva och fria folkrörelser. Vi menar också att sådana folkrörelser måste präglas av vissa funktioner.

- Folkrörelserna har en viktig ideologisk funktion. Genom folkrörelserna kommer olika medborgarintressen till uttryck. Individer och grupper i samhället sluter sig samman och blir en självständig kraft i samhället. Man driver idéer i ett större sammanhang och man har en helhetssyn på samhället.

- Folkrörelserna måste också ha en opinionsbildande funktion. I föreningslivet kan en stor del av befolkningen delta i folkbildningsarbetet och söka kunskap och samtidigt ta ett större ansvar för olika verksamheter.

- Folkrörelserna har därför en viktig demokratisk funktion. Folkrörelserna skolar människorna i att fatta demokratiska beslut och att ta ansvar. Detta är grundläggande i en livskraftig demokrati.

- Folkrörelserna har också en social funktion genom sin unika förmåga att bryta människors vanmakt och isolering och skapa sociala kontakter och gemenskap.

Den statliga bidragsgivningen måste således spegla en aktuell bild av föreningslivets situation och utveckling där bidragsgivningen har som grund de ovan redovisade fyra funktionerna.

5. ÖKAD KUNSKAP

För att skapa förutsättningar för en samlad syn på och enhetliga principer för den statliga bidragsgivningen

krävs bättre kunskaper om föreningslivet.

Utredningen påtalade redan i det föregående betänkandet bristerna i denna typ av kunskap. De flesta remissinstanserna instämde i denna bedömning.

Denna typ av kunskap måste byggas upp genom kunskaper om det lokala föreningslivet, som kommunerna ofta har redan i dag. Kunskapen måste också bygga på insamling av statistiskt material som kontinuerligt bearbetas och sammanställs. Den måste också bygga på en ökad forskning kring organisationernas och föreningars situation och utveckling i samhället samt kring föreningarnas roll i medborgarnas fritid.

Utredningen har därör i föregående betänkande lagt förslag om ett centrum för organisationsforskning. I detta betänkande föreslås en samlad och utökad fritidsforskning.

Den samlade och förbättrade kunskapen utgör en grund för de förändringar i principerna för statens bidragsgivning som vi föreslår. Den utgör en förutsättning för att få en enhetlig syn på de statliga bidragen. Den är också en förutsättning för att förbättra och utveckla dialogen mellan statsmakterna och organisationerna samt utgör grunden för en övergång från regelstyrning och kontroll till målstyrning och utvärdering.

Den förbättrade kunskapen får också betydelse i den statliga bidrags- och budgetprocessen, och skapar förutsättningar för riksdagen att i framtiden fastställa övergripande mål och ekonomiska ramar för treårsperioder. Liksom den även skapar förutsättningar för en friare användning av bidragsmedlen.

5. PRINCIPER FÖR STATENS STÖD TILL FÖRENINGSLIVET

Sammanfattning av principmodell

1. En ökad kunskap om föreningslivets roll i samhället och dess utveckling ska ligga till grund för en framtida bidragsgivning grundad på statistikbearbetning och forskning.

2. Samlad syn

Det behövs en samlad syn på den statliga bidragsgivningen inom olika områden. Detta innebär att vissa gemensamma principer ska vara vägledande för all statlig bidragsgivning till föreningslivet. Bl.a. genom att dela upp bidragen i allmänna bidrag och resultatınrikade bidrag kan en samlad syn åstadkommas. Uppdragser-sättningar avförs från bidragsdiskussionerna. Verksam-heternas omfattning och inriktning som grund för bi-dragsgivningen är en sådan viktig princip.

3. En utvecklad dialog

En utvecklad dialog om varför olika bidragsformer ska finnas och vilka resultat som önskas ska uppmuntras. En sådan dialog ger organisationerna ökade möjligheter att påverka bidragsgivningens inriktning.

4. Helhetssyn

I en framtida bidragsgivning bör riksdagen fastställa övergripande mål för bidragen och ekonomiska ramar. Or-ganisationerna kan delta i förberedande diskussioner inför dessa beslut.

5. Regler och kontroll

Den framtida bidragsmodellen bör bygga på målbeskriv-

ningar, som utgår från bättre kunskap om föreningslivet samt en nödvändig dialog mellan organisationerna och statsmakterna. Då kan dagens detaljstyrning ersättas med en friare användning av bidragen. Den kontroll som i dag sker kan ersättas med utvärdering av måluppfyllelse och önskade resultat.

6. Långsiktig bidragsgivning

Bidragen görs mera långsiktiga, där utvärderingen sker med treårsintervaller.

7. Ökad samordning

Samordningen av bidragsgivningen inom regeringskansliet bör förstärkas. Detta kan ske genom utarbetande av en rapport vart tredje år, som överlämnas till riksdagen. Denna rapport skapar förutsättningar för samlade diskussioner i riksdagen inför ställningstagande om bidragens inriktning för den kommande treårsperioden.

Kapitel 1

BAKGRUND OCH DIREKTIV

Folkrörelseutredningens direktiv fastställdes vid regeringssammanträde den 22 maj 1986 (Dir 1986:17).

En av huvuduppgifterna var att se över statsbidragen till folkrörelserna i syfte att minska antalet bidragsformer, föreslå förenklingar i bidragssystemet samt föreslå åtgärder till bättre samordning av de olika bidragen.

I samband med fastställande av direktiven till utredningen fick Riksrevisionsverket ett uppdrag. RRV skulle kartlägga statens stöd till föreningslivet samt redovisa olika alternativ till både förenklingar av reglerna och en effektivare samordning. RRV redovisade uppdraget i december 1986 i en rapport "Det statliga stödet till folkrörelserna - en kartläggning" (Dnr 1986:554).

I detta betänkande redovisar utredningen, vilka principer som borde prägla den statliga bidragsgivningen till föreningslivet i framtiden.

Vi bedömer det statliga föreningsbidraget till sammanlagt ca 3,5 miljarder kronor. Stödet utgår till folkbildning, idrott och barn- och ungdomsverksamheter. Därutöver ger staten anslag i form av uppdragssättningar på ca 1,6 miljarder kronor. Exempel på sådana är lönebidrag till anställda inom föreningslivet.

Arbetet i utredningen påbörjades i september 1986. Utredningen arbetade först fram förslag, som underlättar och undanröjer hinder för ett ökat ansvars- tagande för föreningar. Detta gäller verksamheter,

som i dag helt eller delvis sköts av kommuner och landsting.

I september 1987 framlades de första betänkandena "Ju mer vi är tillsammans" (SOU 1987:33) med bilagorna "Exempelsamling" (SOU 1987:34) och "Underlag för reformer samt förslag" (SOU 1987:35). Dessutom har utredningen fått ett särskilt uppdrag att se över bidragen till barn- och ungdomsorganisationerna. Betänkandet "Stödet till barn- och ungdomsorganisationerna" (SOU 1987:37) har bildat underlag för förslag från regeringen, som behandlats i riksdagen våren 1988.

SAMMANFATTNING AV TIDIGARE BETÄNKANDEN

Betänkandena SOU 1987:33-35, "Ju mer vi är tillsammans" med bilagor överlämnades till statsrådet Holmberg den 1 september 1987 och har därefter remissbehandlats.

Betänkandena innehöll en kartläggning av det svenska föreningslivet och dess utveckling, framför allt under den senaste tjugoårsperioden. Det innehöll också en inventering av föreningars verksamheter med anknytning till landsting och kommuner. Antalet nybildade föreningar och tillströmningen av medlemmar till föreningslivet hade ökat mycket kraftigt. Detta gällde i synnerhet för föreningar, som bygger sin verksamhet på fysisk aktivitet och social samvaro. Andra typer av föreningar, bl a idérörelserna, syntes ha stagnerat i medlemsutvecklingen.

Utredningen kunde konstatera, att kunskaperna kring det svenska föreningslivet var mycket bristfälliga och föreslog därför en utökad organisationsforskning. Utredningen menade också, att det, som förefaller vara en idérörelsernas kris, borde diskuteras intensivare.

För att undanröja hinder och underlätta för föreningar att ta ett ökat ansvar för vissa kommunala och landstingsverksamheter föreslog utredningen tillägg och förtydliganden i socialtjänstlagen och vissa ändringar i lagen om ekonomiska föreningar och i konkurrenslagstiftningen. Vidare föreslogs rätt till ledighet för föreningsarbete, som har anknytning till socialtjänsten, i samarbete med kommun eller landsting samt en ny inriktning av det statliga stödet till allmänna samlingslokaler mot mindre anläggningar. Remissutfallet sammanfattas och diskuteras till vissa delar i kapitel 4.

Vad avser den statliga bidragsgivningen till föreningslivet föreslogs, att denna fick en mera långsiktig inriktning. Den statliga bidragsnivån borde läggas fast för treårsperioder. Avser regeringen att sänka denna nivå, bör organisationerna underrättas om detta ett år i förväg. Utredningen rekommenderade också kommuner och landsting att tillämpa samma ordning. Remissutfallet var i denna fråga enbart positivt.

I betänkandet "Stödet till barn- och ungdomsföreningar" (SOU 1987:37) föreslog utredningen bl.a. att statens s.k. centrala stöd ska utgå med hänsyn till hur många lokala föreningar som finns inom respektive riksorganisation. Utredningen föreslog också, att det statliga lokala aktivitetsstödet i fortsättningen skulle utbetalas via kommunerna. Statens ungdomsråds ställning föreslogs förstärkt.

Vi kunde dra två viktiga slutsatser från arbetet med de tidigare betänkandena.

Den samlade kunskapen om föreningslivets situation och utveckling är dålig. Detta innebär att dagens statliga bidragsgivning till föreningslivet dåligt

återspeglar föreningslivets verksamheter och roll i samhällsarbetet. Nya organisationer och nya verksamheter kan ha det svårt att nå fram till det statliga stödet.

En kortsiktig och ibland ryckig bidragsgivning till föreningarna försvårar deras planering och deras möjlighet att hålla en kontinuerlig verksamhet. Bidragsgivande instanser bör genom en långsiktigt inriktad bidragsgivning öka tryggheten i föreningsarbetet.

DE STATLIGA BIDRAGEN

- utgångspunkter för arbetet

Självständiga föreningar

Utredningens grundläggande syn på organisationer och föreningar är, att deras verksamhet skall bygga på en egen särart och en egen förenings- eller organisationsidé. Det innebär att verksamheten vilar på en självständig grund. Föreningarnas egen profil och verksamhetsinriktning garanterar deras integritet gentemot t ex stat och kommuner. På så sätt kan också föreningslivet fritt fungera som pådrivare och initiativtagare inom olika områden, som berör samhällsutvecklingen.

Utredningen anser, att bidragsgivningen från stat, landsting och kommuner bör vara så avpassad, att den stimulerar till och säkerställer en sådan utveckling. Den statliga bidragsgivningen ska vara så utformad att den bidrar till utvecklandet av fria och självständigt verkande organisationer och föreningar.

Utredningens uppfattning är, att organisationer och föreningar själva skall prioritera inom vilka områden man vill arbeta och på vilka villkor. Det blir då

också organisationernas uppgift att arbeta för ett samhällsstöd, som är rimligt i förhållande till den verksamhet och de resultat man önskar uppnå. Det bör å andra sidan också stå klart, att föreningars och organisationers gemensamma ansträngningar för att få stöd måste leda mot mål och effekter, som statsmakterna satt för sin bidragsgivning.

Principer, inga detaljer

I samband med fastställandet av direktiven till utredningen fick också Riksrevisionsverket ett uppdrag. RRV skulle kartlägga statens stöd till föreningslivet samt redovisa olika alternativ till både förenkling av reglerna och en effektivare samordning. RRV redovisade, som tidigare nämnts, uppdraget i december 1986.

Rapporten redovisas i kapitel 3. Denna rapport kom i hög grad att prägla utredningens fortsatta uppläggning av utredningsarbetet. Enligt rapporten utbetalade staten varje år ca 5 miljarder kronor till föreningslivet. Samtliga departement var berörda tillsammans med 65 skilda myndigheter. Av underlaget till RRV:s rapport framgår också att inte mindre än 65 olika bidragsformer förekommer. Det totala antalet bidragsmottagare kunde uppskattas till flera tiotusental. I sin rapport diskuterade RRV olika principer för förenkling och samordning av bidragsgivningen som t.ex. att endast ge organisationsbidrag och verksamhetsbidrag. RRV hade funnit att en samlad syn från statens sida på bidragsgivningen var önskvärd. Denna samlade syn skulle resultera i att ett antal principer borde omfatta all statlig bidragsgivning.

Mot denna bakgrund genomförde utredningen under våren 1988 en genomgång av samtliga statliga bidrag till föreningslivet i samverkan med berörda departement.

Denna genomgång omfattade bl a uppgifter som form av stöd och typ av organisationer, som erhöll stöd. Förordningar eller motsvarande, som reglerar stödets omfattning och inriktning, sammanställdes också. Genomgången belyses i kapitel 3 samt redovisas i bilaga 1. Dessa båda kartläggningar visade således på ett mycket stort antal skilda regler och förordningar kring den statliga bidragsgivningen. Den visade att statsmakterna inte har en samlad syn på sin bidragsgivning samt att målen för bidragsgivningen många gånger formulerats oklart. Denna syn på den statliga bidragsgivningen bekräftades också vid ett flertal sammankomster med berörda organisationer.

Det stod i detta skede klart för utredningen, att förslagen i ett kommande betänkande inte kunde detaljeras till enskilda bidragsregler eller till handläggnings- och kontrollrutiner. Det fortsatta arbetet borde i stället inrikta sig på att finna och lämna förslag till en samlad syn på bidragsgivningen samt vilka principer som borde prägla all statlig bidragsgivning till föreningslivet.

FÖRÄNDRINGSARBETE SOM PÅVERKAR INRIKTNINGEN AV DE STATLIGA BIDRAGEN

Riksdagens arbetsformer

En framtida modell för statens bidragsgivning till föreningslivet är beroende av arbetsformerna kring och inriktningen av det totala budgetarbetet inom riksdag, regering och myndigheter.

Under riksmötet 1987/1988 har två propositioner, som anknyter till detta, behandlats av riksdagen. Proposition 1987/88:22 behandlar folkstyrelsekommitténs förslag rörande riksdagens arbetsformer. 1988 års kompletteringsproposition behandlar förändringar i det statliga budgetarbetet.

Folkstyrelsekommittén föreslog, att en fördjupad budgetprövning inom olika områden borde ske i riksdagsarbetet vart tredje år. Förslaget anslöt sig till de idéer om en mera långsiktig planering och budgetering av de statliga myndigheternas verksamhet, som hade utvecklats av verksledningskommittén. Dessa förslag (prop. 1986/87:99) har riksdagen sedermera ställt sig bakom. Försök med fördjupade anslagsframställningar och treåriga budgetramar pågår inom vissa myndigheter.

Folkstyrelsekommittén ville emellertid, att riksdagen skulle gå ett steg längre och låta de treåriga ramarna omfatta även sakanslag, dvs. de medel av huvudsakligen bidragskaraktär, som myndigheterna administrerar.

Oberoende av försöksverksamhetens utveckling finns det enligt konstitutionsutskottets betänkande 1987/88:43 anledning för utskottet att överväga, om det inte skulle vara en lämplig ordning, att ett visst myndighets- och frågeområde gavs en mera djupgående behandling en gång per valperiod.

Konstitutionsutskottet behandlade också riksdagens roll, när det gäller att utvärdera olika verksamheter. Här utvecklade utskottet följande principiella ståndpunkt:

"Utvärderingen av politiska beslut framstår i dagens samhälle som en alltmer angelägen uppgift, samtidigt som det med fog kan hävdas, att det är en av de mest försummade. Att riksdagen är särskilt lämpad för denna uppgift är enligt utskottets mening uppenbart..".

Nya former för statens budgetarbete

Sedan ett antal år pågår inom regeringskansliet ett arbete med utveckling av det statliga budgetarbetet.

I proposition 1986/87:99 angående ledningen av den statliga förvaltningen, som riksdagen ställt sig bakom, dras vissa riktlinjer upp:

Statsmakterna ska ange övergripande mål och huvudsaklig inriktning av verksamheten under den följande treårsperioden.

Myndigheterna ges successivt ökat ansvar att driva verksamheten med egen beslutskompetens. Det gäller minskad detaljreglering både av utnyttjandet av förvaltningsanslaget och sådana bestämmelser i instruktioner och andra förordningar, som reglerar hur verksamheten ska organiseras och genomföras.

Förbättringar görs både av den formella och den informella dialogen för att möjliggöra en fördjupad analys och bättre styrning av verksamhetens inriktning.

Kraven på redovisning och analys av vilka resultat som uppnåtts skärps och intresset bör förskjutas från budgetering till uppföljning och utvärdering.

I 1988 års kompletteringsproposition lägger regeringen fram förslag om en ny inriktning av det statliga budgetarbetet. Förslagen innefattar en mål- och resultat-inriktad styrning i treårsperioder, minskad detaljreglering, förbättrad dialog mellan regeringskansli och myndigheter samt en ökad delegering av beslutsrätten. Finansutskottet i riksdagen har i sitt betänkande FiU 1987/88:30 ställt sig bakom förslagen.

Fritt föreningsliv

En avgörande utgångspunkt vid utarbetande av en principmodell för den statliga bidragsgivningen till föreningslivet är att det ska stå fritt och själv-

ständigt i sitt förhållande till staten. Utredningen har i ett tidigare betänkande starkt poängterat värdet av ett självständigt och starkt föreningsliv. Det statliga ekonomiska stödet måste därför utformas i samverkan med föreningslivet på ett sådant sätt, att föreningarna fritt kan arbeta efter den egna idén, mot de uppställda målen och med sin egen verksamhetsinriktning.

olik

sr o

rikt

ring

I bl

hand

ning

1930

Unde

bidr

folk

allt

Efte

håbo

skil

der

önsk

rätt

Förd

öves

stat

ofta

dre

tler

enär

KAPITEL 2

DE STATLIGA BIDRAGENS UTVECKLING UNDER 50 ÅR

Under de senaste 50 åren har flera statliga utredningar behandlat den statliga bidragsgivningen till organisationer och föreningar. Under denna period har ett stort antal skilda bidragsformer inrättats. De olika bidragsutredningarna har haft olika inriktningar och mål. Under femtioårsperioden har bidragens inriktning och uppbyggnad förändrats liksom även hanteringen av dem.

I bilaga 3 redovisas ett urval av utredningar som behandlat statens stöd till organisations- och föreningslivet.

1930 - 1950-talen

Under perioden 1930 - 1950-talen började de statliga bidragen att växa fram. Bl.a. inrättades bidrag inom folkbildningen, till ungdomsorganisationerna och till allmänna samlingslokaler.

Eftersom endast ett fåtal bidragsformer fanns, kunde hänsyn tas till den totala bidragsbilden, när ett enskilt område utreddes. Utredningarna initierades under denna period ofta av föreningslivet självt, som önskade förändringar av befintliga bidrag eller inrättandet av nya.

Förändringarna i bidragsgivningen föregicks ofta av övergripande diskussioner mellan föreningslivet och statsmakterna om bidragens utveckling. Det var alltså ofta föreningslivet, som tog initiativet till och drev fram utredningarna. Många gånger genom att initiera motioner i riksdagen. 1937 års utredning angående allmänna samlingslokaler är ett sådant exempel.

Den tillkom efter en samlad påtryckning från de större samlingslokalorganisationerna och SSU, vilka krävde statliga insatser för föreningslivets ständigt växande behov av lokaler.

Inriktningen på de statliga bidragen var ofta kopplad till ett bestämt ändamål. Den lokalt verksamma förenings behov var i många fall utgångspunkten för stödet.

I betänkandet "Bidrag till ungdomens föreningsliv och fritidsverksamhet" (1953:stencil) betonades det angelägena i att motverka nöjesindustrins inverkan på ungdomen. Beslut om motbokens avskaffande hade nyligen fattats och i utredningens överväganden låg också allmänkoholpolitiska motiv. Man föreslog tre former av stöd: ett ledarutbildningsbidrag, ett instruktörsbidrag samt ett bidrag för fritidsgruppverksamhet. Samtliga bidragsformer hade en klar resultatinriktning. Så skulle t ex bidraget till instruktörsverksamhet gälla anställandet av instruktör med uppgift att handleda ungdom i sociala frågor och främja kulturellt betonad eller annan för ungdom lämplig och aktiv fritidsverksamhet. Förslagen föregicks av intensiva diskussioner i riksdagen.

De flesta bidragsformerna under denna tidsperiod innehöll krav på detaljerat underlag för att utbetalning skulle ske. För bidragen till allmänna samlingslokaler t ex skulle en utredning om ortens föreningsliv och dess behov av lokaler bifogas ansökan. Denna regel finns kvar än i dag. Genom ett bra bidragsunderlag och relativt klart uttalade mål för bidragsgivningen underlättades under denna tidsperiod också utvärderingen och uppföljningen av bidragen.

Sammanfattning

Under tidsperioden 1930 - 1950-talen fanns relativt få bidrag. Kretsen av bidragsmottagare var starkt begränsad. Därmed uppstod inga större svårigheter att överblicka den totala bidragsgivningen. En dialog mellan staten och de berörda föreningarna och organisationerna om bidragens inriktning var lätt att upprätthålla. Föreningslivet fungerade som pådrivare och kravställare gentemot staten. Inriktningen på bidragen var ofta kopplad till ett bestämt ändamål och utgick i många fall från den lokala verksamheten. Det var relativt enkelt att utvärdera bidragen.

1960 - 1980-talen

Under tidsperioden från 1960-talet och fram till våra dagar har antalet bidragsformer och antalet organisationer och föreningar, som erhåller bidrag, ökat mycket kraftigt.

De i dag förekommande 65 olika bidragsformerna gör, att den totala bidragsbilden är komplex. Många utredningar har under denna tidsperiod belyst skilda delar av bidragskomplexet. Såväl utredningar föregångna av motioner i riksdagen och på initiativ från regering eller bidragsmyndighet som på initiativ från föreningslivet självt har genomförts. Så har t ex bidragen till barn- och ungdomsorganisationerna enbart på statligt initiativ utretts tre gånger under 1970-talet.

Regler och kriterier utvecklas

I stället för att bidragens ändamål skulle styra bidragen, växte nu regler och kriterier fram. S.k. bidragsnycklar, där ett visst antal kronor per medlem, deltagare eller förening utbetalades i bidrag,

blev allt vanligare. Många bidrag fick därför en mera generell eller allmän inriktning. Man kan säga, att bidragsutredningarna övergick, från att tidigare mera ha intresserat sig för bidragens inriktning och ändamål, till att utreda bidragens regeluppbyggnad. Förändringar i regelsystemen föreslogs ofta utan någon egentlig diskussion om bidragens syfte och inriktning.

Den regelstyrning, som i dag förekommer i många bidragsformer, växte sig således stark under denna tidsperiod. Man började kontrollera, att reglerna efterföljdes mera än att utvärdera och analysera bidragens effekter. På så sätt blev reglerna mycket detaljstyrande för föreningslivet, vilket inneburit, att många organisationer och föreningar tvingats anpassa sin verksamhet till de gällande reglerna.

Reglerna detaljstyr

Det finns många exempel på hur en utvecklad regelflöra kan detaljstyra föreningsverksamheten, utveckla byråkratiska hinder för föreningar samt öka den byråkratiska hanteringen hos såväl organisationer och föreningar som hos olika bidragsmyndigheter.

Reglerna för studiecirkelbidragen kan utgöra ett exempel. För att studiecirkelbidrag ska kunna utbetalas måste de tre första cirkelträffarna ha minst fem deltagare. Innehåller en cirkel fyra deltagare de tre första gångerna och femton deltagare under cirkelns fortsättning, utgår inget bidrag. Den femte deltagaren blir således enligt reglerna mycket betydelsefull ur kontrollsynpunkt, mera betydelsefull än cirkelns innehåll och utveckling i övrigt.

Ett annat exempel kan nämnas från reglerna kring det lokala aktivitetsstödet. I reglerna heter det bl.a.,

att minst fem deltagare i åldern 7 - 25 år ska bedriva verksamhet i en naturligt sammanhållen grupp under minst en timmes tid, för att sammankomsten ska betraktas som bidragsberättigad.

För ett antal år sedan önskade Statens ungdomsråd renodla tolkningen av reglerna för vad som var en bidragsberättigad sammankomst. Ett stort antal organisationer, föreningar och kommuner engagerades för att ge sin syn på tio olika exempel.

Ett av dessa var följande:

En cykelklubb har träning. Fem ungdomar ger sig tillsammans ut på en träningsrunda. Efter 20 minuter blir en av cyklisterna trött och frånåkt. Frågan var nu, om detta kunde betraktas som en bidragsberättigad sammankomst.

Målen och redovisningarna allmänt hållna

Under senare delen av 1970-talet börjar allt flera att anse, att antalet bidrag och bidragsregler blivit för många. Krav uppstår på att en samordning bör ske. Målen för och redovisningarna av bidragen är dessutom så allmänt hållna, att de många gånger är omöjliga att utvärdera. I våra dagar konstateras i betänkandet "U-lands- och biståndsinformation" (SOU 1988:19) att redovisningskraven för bidragen är mycket allmänt formulerade, varför de inte kan ligga till grund för en samlad bedömning av hur bidragen använts.

Detaljbeslut i riksdagen

Den splittrade bild, som dagens bidragsgivning uppvisar samt det intresse som koncentreras kring bidragens regler, har också medfört, att riksdagen i

dag många gånger mer diskuterar och fattar beslut om enskilda bidrags ekonomiska innehåll och regler än om målen för bidragsgivningen.

Föreningspåverkan på myndighetsnivå

De regler och kriterier, som finns för bidragen, har alltså varit föremål för flera utredningar på skilda nivåer inom statsförvaltningen och inom organisationerna under perioden 1960 - 1980-talen. Utredningen har kunnat konstatera, att den dialog, som i dag förekommer mellan företrädare för staten och organisationerna, främst sker på myndighetsnivå. Dialogen behandlar främst bidragens regler och kriterier. Ett exempel på detta kan vara följande:

En tid innan tilläggsdirektiven till folkrörelseutredningen rörande stödet till barn- och ungdomsorganisationerna lades fast, tillsatte Statens ungdomsråd en egen utredning inom samma område. Diskussionerna mellan företrädare för dessa båda utredningar och ungdomsorganisationerna kom i hög grad att handla om krav på mera pengar samt olika bidragsregler och ekonomiska nivåer på förekommande bidragskriterier.

Denna diskussionsutveckling kan vara förståelig, där bidragen blivit så uppbyggda exempelvis barn- och ungdomsstödet, att det är utformningen av reglerna som bestämmer mängden pengar till den enskilda organisationen. Detta resulterar i att övergripande diskussioner om bidragens inriktning och ändamål endast förekommer i ringa omfattning.

De statliga bidragsreglerna upplevs emellertid i dag som alltför detaljstyrande av många organisationer. Framför allt av organisationer som i dag står utanför bidragsgivningen och har svårt att anpassa verksamhet och organisation till gällande regler. Det

kan gälla nya organisationer med miljöarbete på programmet eller relativt nya verksamheter som den omfattande ungdomsmusiken.

ÄNDRADE UTGÅNGSPUNKTER

Utgångspunkterna för de statliga utredningarna kring bidragen till föreningslivet har således förändrats under de senaste femtio åren. Från att tidigare ha haft sitt ursprung i krav och förväntningar från föreningslivet, har utredningarna under senare tid mera tillkommit utifrån statsmakternas egna interna problemställningar.

Ett exempel på ett sådant synsätt är resultaten av "1977 års utredning om statens stöd till folkrörelserna". I direktiven till utredningen angavs bl a, att det var angeläget med en samordning och förenkling av bidragsgivningen. I sitt betänkande "Bidrag till folkrörelser" (SOU 1979:60) konstaterade utredningen, att den statliga hanteringen av bidragen var mycket splittrad. En rad projektbidrag och andra stödformer hade inrättats under 1970-talet. Hela 38 olika instanser behandlade nu inte mindre än 60-talet bidragsformer. Ett av förslagen i utredningen var inrättandet av en central statlig myndighet för samtliga bidrag.

Direktiven till och slutsatserna i 1977 års utredning om statens stöd till folkrörelserna verifierar alltså den utökade byråkratiska hanteringen av de statliga bidragen till föreningslivet. Direktiven till folkrörelseutredningen ger oss emellertid möjligheten att anlägga ett organisations- och föreningsperspektiv i vårt arbete samtidigt som de erbjuder möjligheten till att utveckla en samordnad syn på den statliga bidragsgivningen.

ÖVERGRIPANDE UTREDNINGAR

Utredningen är medveten om, att den redovisning, som lämnats ovan, inte ger en fullständig bild av bidragsutredandets och bidragens utveckling. Det finns naturligtvis bidragsutredningar, som tagit upp övergripande frågor och föreslagit en mindre byråkratisk hantering av bidragen.

Folkbildningsutredningens betänkande "Folkbildning för 80-talet" (SOU 1979:85) är exempel på en utredning, som förtjänstfullt diskuterar mål och övergripande frågor kring de statliga bidragens inriktning.

INGA ENKLA LÖSNINGAR

Vad vi, liksom 1977 års utredning om statens stöd till folkrörelserna, kan konstatera är, att de statliga bidragen och bidragens regler blivit alltmera komplexa under årens lopp. Under perioden 1930 - 1950-talen fanns inte den mängd bidrag och bidragsregler, som förekommer i dag. Staten var i stort sett ensam på bidragsarenan. Helheten i bidragsgivningen var lättare att upprätthålla. Det var därmed också lättare än i dag att diskutera bidragens inriktning och vilka resultat staten och organisationerna önskade uppnå genom de inrättade bidragen.

Under 1950 - 1970-talen utvecklades successivt alla de i dag befintliga statliga bidragen. Den kommunala bidragsgivningen började ta form under 1960-talet. Bidragsgivning till föreningslivet förekommer nu i stor omfattning inom såväl kommuner som landsting. De kommunala bidragen har utvecklats till att i dag vara de i pengar mest omfattande.

INGEN SAMLAD BILD

Samtidigt som antalet bidragsformer vuxit har det blivit allt svårare att få en samlad bild av den statliga bidragsgivningen. Dessa har utvecklats till att mera styras och utbetalas utifrån detaljerade regler och kriterier än utifrån klara mål och en samlad kunskap om föreningslivets situation och verksamhet.

En dialog mellan organisationsföreträdare och företrädare för statsmakterna kring bidragens inriktning och utveckling utifrån andra utgångspunkter än ekonomiska är inte vanligen förekommande. Kontakterna sker vanligtvis mellan organisationer och bidragshandläggare på olika nivåer. Diskussionen då gäller oftast enskilda bidrag och deras regler samt vilka ekonomiska nivåer, som ska gälla för de regler och kriterier, som finns.

I takt med att allt flera bidragsformer inrättats har organisationer och statliga utredningar i ökande grad koncentrerat sig på att diskutera och undersöka olika bidragsreglers konstruktion. En sådan situation har uppstått i avsaknad av en samlad syn på den statliga bidragsgivningen. Att skapa en samlad syn såväl på bidragsgivningen som på bidragens olika effekter är därför en viktig uppgift inför 1990-talet. Kan detta åstadkommas, bör även den byråkrati kring bidragshandteringen, som vuxit inom såväl departement som bidragsmyndigheter och organisationer, kunna minskas.

BIDRAGENS EKONOMISKA UTVECKLING

Utredningen har avstått från att närmare beskriva enskilda bidrags ekonomiska utveckling. Vi har också valt att inte behandla enskilda bidragsregler eller kriterier. Vi har dock i tidigare betänkanden påpekat

vikten av att de olika anslagens värde säkerställs samt att det bör råda överensstämmelse mellan statsmakternas ord och handling när det gäller olika bidragsformer och deras ekonomiska utveckling. För verksamheter som anses angelägna är det enligt vår uppfattning viktigt att anslagsnivån bibehålls räknat i ett fast penningvärde.

I flera fall kan vi dock konstatera att anslagen inte följt kostnadsutvecklingen. Flera anslag började förlora i värde under mitten av 1970-talet. Som exempel kan nämnas anslag inom folkbildningens område, inom u-lands- och biståndsområdet samt anslag som gäller bidrag till ungdomsorganisationerna.

Ett skäl till att denna utveckling kommit till stånd anser vi vara bristerna i den samlade synen på den statliga bidragsgivningen och bristen på en samlad bild av organisations- och föreningslivets situation och utveckling. Organisationerna och föreningarna har heller inte på ett klart och tydligt sätt lyckats redovisa för beslutsfattarna betydelsen, omfattningen och effekterna av den verksamhet de bedriver. Om organisations- och föreningslivet ska kunna påräkna ett bibehållet och kanske förstärkt statligt stöd är det därför angeläget att organisationerna och föreningarna själva bättre förklarar sina mål samt de resultat som uppnås med den verksamhet de bedriver.

GEMENSAMMA PRINCIPER FÖR BIDRAGSGIVNINGEN

Utredningen kommer således inte att behandla regler, kriterier eller ekonomiska nivåer för enskilda bidrag. I stället kommer vi att redovisa vilka övergripande principer, som vi anser ska präglade all statlig bidragsgivning till föreningslivet, för att därigenom skapa en samlad syn på den.

Principerna kommer att behandla flera olika områden, där vi försöker ge svar eller vägledning i följande frågor:

- Hur ska en samlad syn på den statliga bidragsgivningen kunna åstadkommas?
- Hur ska rollfördelningen i bidragsgivningen mellan stat, landsting och kommuner se ut?
- Hur kan den samlade kunskapen om organisationers och föreningars situation, utveckling och verksamhet förbättras?
- Hur ska bidragsgivningen vara uppbyggd för att säkerställa organisationernas och föreningarnas självständighet gentemot statsmakterna?
- Hur ska bidragsgivningen kunna stimulera organisationerna i deras roll som pådrivare och föregångare i olika samhällsfrågor?
- Hur ska den bidragsgivning, som utgår från regler och kriterier, kunna utvecklas mot ett system med en för föreningslivet friare användning av bidragen?
- Hur ska den kontroll, som baseras på regler, kunna ersättas med en utvärdering och uppföljning av bidragens effekter, som grundar sig på den verksamhet organisationerna genererar och bedriver?
- Hur ska en kortsiktig och kanske otrygg bidragsgivning kunna ersättas med en för organisationerna tryggare och mera långsiktig bidragsgivning?
- Hur ska bidragen fås att fungera som en spegelbild av organisationers och föreningars utveckling, situation och verksamhet?

KAPITEL 3

DAGENS STATLIGA STÖD TILL ORGANISATIONER OCH FÖRENINGAR

Statens stöd till organisationer och föreningar är omfattande. För att få en aktuell och samlad bild av de olika stödformerna har utredningen valt flera angreppssätt.

Vi har diskuterat bidragsgivningen med ett stort antal organisationer. Vi har även intervjuat representanter för samtliga departement och gått igenom förordningar, regleringsbrev, kungörelser och tolkningsföreskrifter, som behandlar de olika departementens och myndigheternas bidragsgivning. Som underlag har vi även använt Riksrevisionsverkets rapport "Det statliga stödet till folkrörelserna - en kartläggning" (Dnr 1986:554) liksom civildepartementets sammanställning över folkrörelseanslagen 1986/87.

En detaljerad beskrivning av den statliga bidragsgivningen till organisationer och föreningar framgår av bilaga 1. Förutom de direkta bidragen står staten även för indirekta insatser som har betydelse för organisations- och föreningslivet. Några av dessa beskrivs i bilaga 2.

RIKSREVISIONSVERKETS RAPPORT - KARTLÄGGNINGEN

Vi har tidigare konstaterat, att frågor, som berör statens stöd till organisationer och föreningar, är komplexa. Det visar också resultaten från RRV:s rapport, som behandlar anslag uppgående till närmare 5 miljarder kronor.

I detta belopp ingår samtliga anslag ur vilka belopp utbetalats till organisationer eller föreningar under

budgetåret 1985/86. Förutom direkta bidrag finns t ex stöd till olika institutioner inom bl a utbildningsväsendet samt stöd av klar uppdragskaraktär, som t ex bidrag till drift och byggande av enskilda vägar, medtagna. Bidrag som lämnas av speciella politiska skäl finns även med. Lönebidragen till anställda inom föreningslivet på ca 1 300 miljoner kronor som utbetalas på grund av arbetsmarknadspolitiska ställningstaganden, är ett exempel på det.

Uppdelning efter anslagsposter

RRV gör en uppdelning av olika anslagsposter utifrån regleringsbrevet. Fem typer av anslagskonstruktioner redovisas, såväl förslags- som reservationsanslag förekommer.

1. Hela anslaget utgör bidrag.

Som exempel nämns bl a stöd till politiska partier och bidrag till Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande.

2. En anslagspost utgör bidrag.

Utvecklingsarbete genom SIDA och upplysning och information inom drogområdet är ett par exempel.

3. Namngivna organisationer erhåller fastställda belopp i särskilda anslagsposter.

Stöd till Miljövårdsinformation, Svenska naturskyddsföreningen och Sveriges ridsidrottsförbund utgör ett par exempel.

4. Ur ett anslag ska ett fastställt belopp betalas till en eller flera organisationer.

Filmstöd till Folkethusföreningarnas Riksorganisation och Sveriges förenade filmstudio finns med som exempel.

5. Ur anslag för visst ändamål kan utbetalande myndighet ge bidrag till organisation för verksamhet.

Vård av naturreservat m.m. och epidemiberedskap m.m. kan stå som exempel.

Uppdelning efter bestämmelser

RRV menar vidare att bidragen eller anslagen även kan grupperas efter sina bestämmelser. I regleringsbreven anges bl a särskilda villkor, vissa författningar och övriga bestämmelser. Enligt RRV kan omfattningen och komplexiteten i bestämmelserna anges i en glidande skala från de villkorslösa till krav på mycket detaljerade prestationer. RRV nämner fyra olika grupper.

1. I den första gruppen finns de enklaste bestämmelserna som utgör ett allmänt stöd till en organisation, vars verksamhet anses värdefull av statsmakterna. Stödet kan betraktas som ett organisationsstöd.

2. Den andra gruppen innehåller något mer detaljerade bidrag som endast tilldelas organisationer upptagna i särskild ordning.

3. De s.k. projektbidragen ingår i en tredje grupp, som ställer krav på någon typ av motprestation, som ska beskrivas i samband med ansökan om bidrag. Utbetalande myndighet tvingas då utarbeta olika bestämmelser för att kunna prioritera mellan ansökningarna.

4. Den fjärde gruppen innehåller mycket komplicerade regler gällande bidrag till de organisationer, som

bedriver verksamhet inom de områden, som i huvudsak är ett offentligt åtagande t.ex. inom försvar och utbildning.

RRV menar, att de två första grupperna kan ses som organisationsbidrag medan de två senare mer har karaktären av verksamhetsbidrag.

Någon ekonomisk uppdelning med utgångspunkt från olika stödformer har inte gjorts i RRV:s rapport. Samtliga departement finns dock representerade som förmedlare av stöd till olika organisationer och föreningar. Tabellen nedan visar anslag 1985/86 fördelade på respektive departement enligt RRV:s rapport.

Anslagsfördelning 1985/86 enl RRV:s rapport

	Stöd i milj kr
Arbetsmarknad	1 339,8
Bostad	144,1
Civil	49,7
Försvar	98,1
Industri	7,8
Jordbruk	214,9
Justitie	104,7
Kommunikation	306,5
Social	146,4
Utbildning	1 723,1
Utrikes	678,6
Totalt	4.813,7

Viktigt att återföra resultat och effekter

Enligt RRV ger nuvarande bidragssystem uttryck för två viljeyttringar hos statsmakterna - dels en vilja att stödja vissa namngivna organisationer och deras verksamhet, dels en vilja att viss verksamhet kommer

till stånd genom att ersättning ges till organisationer för att de ska kunna genomföra den.

Beroende på hur bidragen är uppbyggda får de också olika konsekvenser på organisationernas verksamhet och administrativa uppbyggnad. Olika sätt att fördela statsbidrag ställer även skilda krav på myndigheterna. Någon enhetlig policy eller gemensam syn i dessa frågor finns inte i dag enligt RRV.

Oavsett hur bidragen ser ut finns dock ett ansvar för att olika verksamheter utvärderas och att information lämnas till statsmakterna. Var ansvaret för att utvärdera verksamheten och lämna information till statsmakterna ska ligga måste preciseras menar RRV. Det är därför viktigt att statsmakternas intentioner med den statliga bidragsgivningen uttalas, så att information om resultat och effekter av bidragen kan återföras till staten anser RRV vidare.

Den komplexa bild av bidragen som framgår av RRV-rapporten visar tydligt på behovet av att bl.a. skapa en samlad syn på dem. Att bestämma några avgränsade huvudområden för det statliga stödet kan t.ex. utgöra grunden för fortsatta diskussioner om vilka principer som ska råda.

Den traditionella uppdelningen

Förutom den rent formella uppdelningen av olika stödformer som redovisas i RRV:s rapport förekommer också att man delar upp stödet i dels generellt stöd och dels specialinriktat stöd. En annan traditionell uppdelning är centralt stöd respektive lokalt stöd.

Dessa två typer av uppdelningar kan göras på nästan alla former av det statliga stödet. Uppdelningen kan vara angelägen att göra för att ge svar på hur det

totala statliga stödet används eller vilken inriktning det bör ha i framtiden. Utredningen anser dock att en annan uppdelning av bidragen än den traditionella bör göras bl.a. för att ge förutsättningar för utvärdering av bidragens resultat och effekter. För att skapa en samlad syn på bidragsgivningen - som kanske kan kopplas till en framtida modell för de statliga stödformerna - har utredningen delat in stödet i tre huvudområden.

HUVUDOMRÅDEN FÖR STÖD

De tre områdena är allmänna bidrag, resultat-inriktade bidrag samt uppdragssättningar. Inom alla dessa delområden kan det förekomma generella och specialinriktade bidrag samt centralt och lokalt stöd.

Allmänna bidrag

De allmänna bidragen är ofta generella till sin natur och kan betecknas som s.k. organisationsstöd. Mycket generella bedömningar eller regler gäller för den här typen av bidrag.

Bidragen bygger ofta på allmänna ställningstaganden från riksdagen. Generellt kan sägas, att de berörda organisationerna bedriver en verksamhet, som riksdagen anser värdefull att stödja. Urvalet av organisationer som får respektive inte får bidrag bygger dock inte på något övergripande ställningstagande eller någon ingående analys av organisationernas verksamhet. Vissa av de större bidragen har emellertid föregåtts av utredningar och propositioner där riksdagen för det enskilda bidraget formulerat allmänt hållna mål som grund för stöd. Den allmänna målformuleringen har oftast inte konkretiserats på departements- eller myndighetsnivå, varför bidragen oftast är svåra att utvärdera.

De allmänna bidragen utbetalas idag

- efter normerade regler, t.ex. bidrag till barn- och ungdomsorganisationerna.
- efter framlagd petita för ett helt års verksamhet, t.ex. bidrag till Sveriges riksidsrottsförbund.
- efter bedömning från fall till fall.

Allmänna eller generella bidrag var inte vanligt förekommande när bidrag till organisationer och föreningar växte fram under första delen av 1900-talet. De allmänna bidragen har utvecklats successivt ur bl.a. bidragsformer som - innan de fick en allmän prägel - utbetalades med utgångspunkt från ett klart uttalat syfte. Dessa bidrag ansågs vara alltför styrande, varför de efter hand fick en allmän och generell prägel.

Resultatinriktade bidrag

Det gemensamma för de resultatinriktade bidragen är att de kan - eller borde kunna - uppvisa någon form av konkret resultat. Det kan vara resultat som organisationer och föreningar ansett som värdefulla och därför slagits för. Staten har sedan bejakat verksamheten genom att inrätta olika bidragsformer. De resultatinriktade bidragen utbetalas alltid med någon form av verksamhet som grund.

Vår tolkning av ordet resultat utgår inte från ett ensidigt kvantitativt resultatkrav från statens sida. Det handlar mera om ett konstruktivt växelspel mellan organisationerna och statsmakterna.

Organisationerna genomför olika verksamheter utifrån mål och ambitioner, som bygger på respektive organi-

sations särart. För att erhålla statsbidrag bör verksamheterna sammanfalla med de mål och ambitioner staten har för bidragsgivningen. De pengar som betalas ut kan dels vara direkta årliga bidrag, dels bidrag till projekt som kan sökas löpande under året.

Exempel på olika områden kan vara:

- Vuxenutbildning, t ex studieförbundens verksamhet, bidrag till rörelsefolkhögskolor och löntagarorganisationer.
- Biståndsverksamhet, t ex u-landsbistånd genom organisationer.
- Anordnande av allmänna samlingslokaler.
- Insatser inom alkohol- och narkotikaområdet.

När bidragen växte fram på 1930- och 1950-talen hade de en klar resultatinriktning. De växte fram genom ett konstruktivt växelspel mellan organisationslivet och statsmakterna. Organisationerna var ofta pådrivande och krävde statliga insatser för att kunna nå vissa konkreta resultat. Genom diskussioner och övergripande kontakter mellan organisationerna och regering/riksdag blev sedan bidragen en realitet.

Många av de resultatinriktade bidragen har utvecklats till att vara starkt regelstyrda. Som vi tidigare framhållit förekommer det sällan någon diskussion om bidragens inriktning och önskade resultat. I stället är det reglerna som många gånger ger pengarna. De resultat som önskas inom olika områden är heller inte klart uttalade, varför många av dessa bidrag även är svåra att utvärdera. Det innebär att även effekterna av de resultatinriktade bidragen idag är svåra att återskapa och redovisa för t ex riksdagen.

Uppdragsersättning

Uppdragsersättning utbetalas till verksamhet som staten önskar få utförd genom insatser av organisationer. Uppdragen bygger på att organisationen genom sin kunskap och uppbyggnad är lämpad att genomföra arbetsuppgiften. Ersättningen kan i dessa fall ses som betalning för en köpt tjänst.

Stöd inom detta område kan även gälla bidrag som utbetalas av särskilda politiska skäl. Exempel på sådant stöd är lönebidrag till anställda inom föreningslivet.

Det finns även exempel där organisationer, föreningar eller sammanslutningar bildats enbart för att utföra det statliga uppdraget eller förmedla pengar. Vägsamfälligheter och olika forskningsråd är några exempel.

RÄTTVIS BILD

För att redovisa statens totala stöd till föreningslivet är det viktigt att visa en rättvis bild. Vi anser att ovanstående uppdelning av bidragen är en lämplig mall för detta. Vi menar också att de tre bidragsområdena måste bedömas från olika utgångspunkter.

Enligt utredningens bedömning utgör de allmänna bidragen rena organisationsbidrag. De resultatinriktade bidragen återfinns inom flera olika bidragsområden. Några av de bidrag som utredningen hänfört till de resultatinriktade gränisar mot de allmänna bidragen medan andra gränisar mot uppdrag. T ex gränisar det lokala aktivitetsstödet till föreningarnas barn- och ungdomsverksamhet till de allmänna bidragen medan bidragen till Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande (NTF), gränisar till uppdrag. De konkreta

resultaten kan dessutom vara mer eller mindre lätta att fastställa för olika bidragsformer. Utredningen ser dock de tre områdena som skilda enheter. Frågan är om detta även framgår vid en granskning av den statliga hanteringen av de olika bidragen och ersättingarna.

Stödet till föreningslivet

De allmänna och de resultatinriktade bidragen utgör enligt utredningens bedömning det egentliga statliga stödet till föreningslivet. Området "Uppdragstersättning" är väsensskilt från dessa två områden. Totalt finns enligt RRV:s rapport omkring 1,6 miljarder kronor anslagna för uppgifter av uppdragsskaraktär budgetåret 1985/86. Vi anser att dessa anslag inte ska räknas som stöd åt föreningslivet. Området bör därför klart och tydligt avföras från bidragsdiskussionerna.

BUDGETÅRET 1987/88

För att få en så aktuell bild som möjligt av såväl ekonomi som statistiska uppgifter har utredningen beräknat det statliga föreningsstödet för 1987/88 utifrån RRV:s rapport. Vid en jämförelse mellan sammanställningen av de olika departementens anslag 1985/86 och den redovisade sammanställningen utifrån 1987/88 nedan finns därför skillnader i beloppen.

Skillnaderna beror främst på tre orsaker. Beloppen har i sig förändrats mellan de två verksamhetsåren. Vidare har vissa anslagsposter strukits eller omfördelats mellan departementen, samtidigt som ett nytt departement inrättats. Vi har dessutom uteslutit de pengar som karaktäriserats som uppdragstersättningar.

Enligt våra beräkningar fördelas som bidrag budgetåret 1987/88 närmare 3,5 miljarder kronor till orga-

nisationer och föreningar. De redovisade beloppen utgörs alltså av resultatinriktade och allmänna bidrag.

De 3,5 miljarder kronorna fördelas enligt följande på de olika departementen:

Allmänna och resultatinriktade bidrag budgetåret
1987/88

Departement	Belopp miljoner kr
Arbetsmarknad	21,1
Bostad	52,0
Civil	54,1
Försvar	100,7
Industri	1,9
Jordbruk	383,9
Justitie	110,5
Kommunikation	29,1
Miljö- och energi	106,5
Social	170,4
Utbildning	1 620,8
Utrikes	833,0
Totalt	3 484,0

DEPARTEMENTENS OLIKA STÖDFORMER

Utredningen har granskat de olika departementens stödformer. RRV:s rapport över förhållanden budgetåret 1985/86 samt våra bedömnigar av folkrörelseanslagen 1987/88 ligger till grund för de redovisade beloppen som sammanställts i bilaga 1. Vi har bearbetat RRV:s rapport, diskuterat med representanter från departementen och gått igenom förordningstexter, regleringsbrev och liknande, för att kunna bedöma grun-

derna för och omfattningen samt inriktningen av olika stödformer. Här följer en sammanfattning av den beskrivningen.

Arbetsmarknadsdepartementet, 21,1 MILJONER KRONOR

Inom arbetsmarknadsdepartementet finns främst två slag av stöd till organisationer och föreningar. Det ena gäller bidrag till frivilliga försvarsorganisationer och det andra stöd till invandrarorganisationer. Stödet uppgår sammantaget till 21,1 miljoner kronor.

Bostadsdepartementet, 52,0 MILJONER KRONOR

Bostadsdepartementet handlägger två former av stöd till organisationer och föreningar inom anslagsposten "Bidrag till allmänna samlingslokaler". Totalt finns 52,0 miljoner kronor disponibla.

Civildepartementet, 54,1 MILJONER KRONOR

Inom civildepartementet finns två stödområden som berör organisationer och föreningar. Det gäller bidragen till trossamfunden och bidragen till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet. Bidraget till trossamfunden uppgår till 51,3 miljoner kronor medan kvinnoorganisationerna får 2,8 miljoner kronor.

Försvarsdepartementet, 100,7 MILJONER KRONOR

Försvarsdepartementet handlägger ett bidrag för det frivilliga försvaret. Ur anslaget "Frivilliga försvarsorganisationer m m" utbetalas bidrag dels för organisationernas allmänna verksamhet, 24,2 miljoner kronor, dels för deras utbildningsverksamhet, 73,8 miljoner kronor.

Vidare får Centralförbundet Folk och Försvar 2,7 miljoner kronor som organisationsbidrag ur anslaget "Vissa nämnder m m inom totalförsvaret".

Industridepartementet, 1,9 MILJONER KRONOR

Ur industridepartementets anslag "Främjande av hemslöjden" utbetalas 600 000 kronor till Svenska Hemslöjdsföreningarnas riksförbund och 1,3 miljoner kronor till olika projekt och s k övrig verksamhet.

Jordbruksdepartementet, 382,7 MILJONER KRONOR

Inom jordbruksdepartementet finns främst tre slag av stöd för organisationer och föreningar. De är bidrag till fiskevård (1,0 miljoner kronor), bidrag till ungdomsorganisationer m m (150,3 miljoner kronor) samt stöd till idrotten (231,4 miljoner kronor). Totalt disponerar departementet över 382,7 miljoner kronor för olika stöd.

Justitiedepartementet, 110,5 MILJONER KRONOR

Från justitiedepartementet utbetalas ur anslaget "Stöd till politiska partier" statligt stöd till parti som deltagit i val till riksdagen. "Lag om statligt stöd till politiska partier" reglerar stödet. Totalt förfogar departementet över 110,5 miljoner kronor för partistöd.

Kommunikationsdepartementet, 29,1 MILJONER KRONOR

Kommunikationsdepartementet handlägger bl a bidrag till Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande, NTF, på 29,1 miljoner kronor. NTF genomför bl.a. barn- och ungdomsverksamhet, fortbildnings- och informationsinsatser och kampanjer för bättre trafiksäkerhet. NTF fördelar bidragsmedel till trafiksäker-

hetsförbunden inom respektive län, trafiksäkerhetsföreningarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. De ca 70 medlemsorganisationerna är ofta även bidragsgottgare.

Miljö- och Energidepartementet, 106,5 MILJONER KRONOR

Miljö- och energidepartementet handlägger två stödformer för organisationer och föreningar. Ur anslaget "Miljövårdsinformation" utbetalas bidrag för naturvårdsupplysning med 1,5 miljoner kronor. Anslaget "Åtgärder mot försurning" på totalt 105,0 miljoner kronor, används för kalkning av försurningshotade sjöar och vattendrag.

Socialdepartementet, 170,4 MILJONER KRONOR

Inom socialdepartementet förekommer tre huvudstöd-områden. Dessa stöd är till vård-, behandlings- och informationsverksamhet inom alkohol- och narkotikaområdet, bidrag till handikapporganisationer samt bidrag till pensionärsorganisationer.

Utbildningsdepartementet, 1 620,8 MILJONER KRONOR

Totalt har utbildningsdepartementet anslag på 1 620,8 miljoner kronor för bidrag till organisationer och föreningar. Utredningen har delat in anslagen i två delar, dels för utbildning, dels för kultur.

Området utbildning domineras av studieförbundens verksamhet där stödet uppgår till 1 010,8 miljoner kronor. Till det området har vi också fört det totala stödet till drift av folkhögskolor på 499,8 miljoner kronor och bidraget till viss central kursverksamhet på 37,1 miljoner kronor. Ca 60 procent av folkhögskolorna drivs av organisationer.

Det finns många olika slag av stöd till kulturverksamhet. Det totala anslaget uppgår till 73,1 miljoner kronor exklusive den kulturverksamhet som studieförbunden bedriver.

Utrikesdepartementet, 833,0 MILJONER KRONOR

Inom utrikesdepartementet finns två huvudformer av stöd till organisationer och föreningar. Det gäller dels stöd till u-lands- och biståndsarbete, dels bidrag till information m m om freds- och nedrustningssträvanden. Inom dessa två huvudformer av stöd förekommer fem olika bidragsområden. Totalt förfogar utrikesdepartementet över 1 103,0 miljoner kronor för olika stöd till organisationer och föreningar.

Förenkling - samordning

Enligt RRV kan, som tidigare redovisats, den nuvarande bidragsgivningen delas upp i organisationsbidrag och verksamhetsbidrag. Bidragsgivningen uppfattas som komplicerad och administrativt betungande för såväl organisationer och föreningar som myndigheter menar RRV vidare.

Ur organisationernas synpunkt vore det enklaste att få bidrag endast från en myndighet dvs. i form av organisationsbidrag. Statsmakternas möjlighet att prioritera mellan olika områden sker dock genom den verksamhet organisationer och föreningar bedriver, vilket - som RRV påpekar - innebär en inbyggd konflikt vid valet av bidragsform.

RRV pekar också på alternativet att kommunerna skulle överta en del av prioriteringsansvaret. Ett sådant alternativ kan enligt RRV lösas på olika sätt genom generellt eller riktat bidrag till kommunerna med skilda konsekvenser för statliga myndigheter och kommuner.

Ett annat alternativ som RRV berör och som innebär mindre förändringar är att finna förenklade regler och samordna till en myndighet de bidrag som gäller närbesläktade områden med gemensamma bidragsmottagare inom olika departementsområden.

Ytterligare ett alternativ som RRV berör är att t.ex. inom social- respektive utbildningsdepartementet sammanföra olika bidrag. Inom vissa områden kan också övervägas om antalet utbetalande myndigheter kan minskas och några regelsystem förenklas.

Berörda organisationer

Ca 500 riksorganisationer och omkring 30.000 skilda lokala eller regionala föreningar får någon form av statligt bidrag. Samtliga 13 departement beslutar i bidragsfrågor. Departementen har sammanlagt kontakt med 60-talet myndigheter eller andra organ som har bidragsförmedlande uppgifter (vissa myndigheter har kontakt med flera departement). Dessutom förekommer kontakter mellan departement och länsstyrelserna, länsarbetsnämnderna och länsbostadsnämnderna kring statsbidragen.

Det är alltså många organisationer som får bidrag från staten. Bilaga 1 visar att det inte bara är riksorganisationer som får statliga bidrag, det får även ett stort antal lokala föreningar. Föreningarnas storlek varierar mycket liksom de belopp som betalas ut. Totalt finns hela 65 olika bidragsformer inom skilda områden.

I RRV-rapporten redovisas stora variationer i organisationsform och bidragsstruktur. Där finns den lokala mindre sammanslutningen av typ kulturförening, kvinnorjour eller fiskevårdsförening, som erhåller bidrag till sin verksamhet. Där finns också den fullt

utvecklade "byråkratiska" organisationsstrukturen med många verksamheter, som får bidrag av olika slag från flera myndigheter. Studieförbund, handikapporganisationer, trossamfund m.fl. kan enligt RRV tillhöra denna kategori.

RRV tar även upp andra frågor som berör organisationsstrukturen. Paraplyorganisationer eller samman slutningar av specialinriktade grenar av föreningar är av intresse. Ett sätt att gruppera dessa är enligt RRV följande.

* Paraplyorganisationer som omfattar föreningar av samma slag. T.ex. Handikappförbundens Centralkommitté, Sveriges Frikyrkoråd, Sveriges Kristna Ungdomsråd, Sveriges Riksidrottsförbund, Folkbildningsförbundet, LO och TCO.

* Specialorgan som omfattar föreningar av samma slag. T.ex. LO/TCOs Biståndsnämnd, Svenska Handikapporganisationers Internationella Biståndsstiftelse, Arbetarrörelsens Internationella Centrum och De kristna samfundens nykterhetsrörelse.

* Specialorgan som omfattar föreningar av olika slag. T.ex. Studieförbunden, Nykterhetsrörelsens Landsförbund, Centralförbundets för alkohol- och narkotikaupplysning, Riksförbundet mot alkohol- och narkotikamissbruk samt Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande.

RRV menar också att bildandet av paraplyorganisationer kan förenkla den statliga administrationen av organisationsbidrag, om prövning, fördelning och uppföljning görs av paraplyorganisationen. Även bidrag till organisationernas verksamhet skulle enligt RRV kunna administreras genom de specialorgan som finns inom olika områden eller genom att det bildas nya.

Den förenkling av administrationen detta skulle medföra för statliga myndigheter medför emellertid stora risker för ökade administrativa kostnader för och en byråkratisering av föreningslivet, konstaterar RRV. Organisationer som uppstår kring en idé och ett engagemang tvingas in i en större struktur för att kunna erhålla bidrag. Lokala, mindre föreningar kan då komma att stå utanför statsbidragssystemet. Detta gäller även större organisationer som av ideella skäl inte vill ansluta sig till en paraplyorganisation.

Genom att fördela bidragen direkt till den lokala nivån ges, enligt RRV, föreningarna möjlighet att bedriva en aktiv verksamhet och kan engagera flera. Organisationen kan växa underifrån och kan själv avgöra behovet av "överbyggnad" eftersom statsbidrag i sådana fall inte är beroende av organisationens struktur.

Beslut om bidrag tas, i de fall beloppen inte anges i regleringsbrevet, av den myndighet som betalar ut dem. Detta sker oftast efter ansökan om bidrag från organisation eller förening. Ibland tar regeringen beslut efter förslag från myndighet. I regleringsbrevet krävs ibland att organisationerna ska redovisa vad de gjort för pengarna. Någon gång anges att organisation i mån av behov skall lämna rekvisition. I enstaka fall krävs också representation i styrelsen eller revisorer.

Det är således ett stort antal myndigheter som på olika sätt är engagerade i den statliga bidragsgivningen till föreningslivet. Här följer en redovisning av de skilda myndigheter och andra organ med bidragsförmedlande uppgifter, som handlägger bidrag och som respektive departement har kontakt med. Här ingår även myndigheter som hanterar uppdragsersättningar.

Justitiedepartementet

Rikspolisstyrelsen

Kriminalvårdsstyrelsen

Riksgäldskontoret

Utrikesdepartementet

SIDA

Svenska institutet

Försvarsdepartementet

Försvarets civilförvaltning

Chefen för armén

Chefen för marinen

Chefen för flygvapnet

Överbefälhavaren

Räddningsverket

Socialdepartementet

Riksförsäkringsverket

Länsstyrelserna

Socialstyrelsen

Statens bakterio-

Statens nämnd för inter-

logiska laboratorium

nationella adoptioner

Statens ungdomsråd

Kommunikationsdepartementet

Vägverket

Trafiksäkerhetsverket

Luftfartsverket

Finansdepartementet

Konsumentverket

Tullverket

Utbildningsdepartementet

Skolöverstyrelsen

Länsskolnämnderna

Statens institut för

Statens kulturråd

läromedelsinformation

Vissa universitet

Universitets- och högskole-

Forskningsrådsnämnden

ämbetet

Vissa forskningsråd

Kammarkollegiet	Centrala studiestöds-
Styrelsen för högskole-	nämnden
enheterna	Riksarkivet
Riksantikvarieämbetet	Invandrarverket
Talboks- och punktskrifts-	Svenska institutet
biblioteket	Sv. Filminstitutet

Jordbruksdepartementet

Lantbruksstyrelsen	Skogsstyrelsen
Fiskeristyrelsen	Sveriges lantbruks-
Statens Ungdomsråd	universitet
Sveriges Turistråd	
Kammarkollegiet	Riksidrottsförbundet

Arbetsmarknadsdepartementet

Länsarbetsnämnderna	Arbetsmarknadsstyr. Rik.
Statens Invandrarverk	

Bostadsdepartementet

Bostadsstyrelsen	
Statens råd för byggnadsforskning	

Industridepartementet

Nämnden för hemslöjds-	Statens industriverk
frågor	Länsstyrelserna
Kooperativa Rådet	

Civildepartementet

Kammarkollegiet	
Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund	

Miljö- och Energidepartementet

Statens Naturvårdsverk	
------------------------	--

BIDRAGSMYNDIGHETERNA

Vid de kontakter RRV haft med personal som handlägger bidragsfrågor har en del återkommande synpunkter framförts.

* De årliga bidragen till organisationer, som av hävd fått stöd, blir inte föremål för någon ingående prövning i samband med anslagsframställan.

* Myndigheternas uppföljning är starkt inriktad på det ekonomiska utfallet och statistik om verksamhets omfattning. För de mer reglerade bidragen, t.ex. till studieförbunden, sker ofta en formell kontroll i efterhand av att bidragsreglerna efterföljts. Det "innehållsmässiga" resultatet av verksamheten följs upp mer fragmentariskt.

* Många handläggare får en ingående kunskap om "sina" organisationer och deras företrädare. Risken finns för en slags personalunion där gränsen mellan bidragsgivande myndighet och organisation kan förefalla oklar. Detta gäller främst organisationer med årliga bidrag. Inom områden där bidragsmottagarna mest är små lokala grupper eller föreningar, som lämnar ansökan för enstaka projekt, är däremot kunskapen om de olika grupperna ofta inte särskilt ingående och kontakterna mellan myndighet och förening begränsade.

Bidrag till lokal verksamhet

Om verksamheten på den lokala nivån ska stödjas genom bidrag till lokala föreningar måste antingen de centrala myndigheternas resurser för att administrera bidragen ökas eller andra former för fördelning användas, fastslår också RRV. Avståndet mellan den centrala statliga myndigheten och den lokala föreningen blir troligen alltför stort för att de rätta

prioriteringarna ska kunna göras. Vissa centrala myndigheter har regionala organ som skulle kunna tänkas administrera bidrag. Länsstyrelserna kan även vara tänkbara administratörer, menar RRV.

RRV konstaterar dock, att närmast den lokala nivån finns kommunen vars olika förvaltningar har en god kunskap om föreningslivet inom kommunen - inte minst genom sin egen bidragsgivning. Det statliga stödet kan då ges till kommunen antingen som ett generellt bidrag för fördelning till föreningar eller som riktade bidrag att fördelas för vissa verksamheter, menar RRV.

Krav på åiterrapportering

Olika sätt att fördela statsbidrag ställer skilda krav på myndigheterna. För alla bidrag krävs dock någon form av åiterrapportering. Statsmakternas intentioner med den statliga bidragsgivningen måste alltså uttalas, så att information om resultatet och effekterna av bidragsgivningen kan återföras. De centrala myndigheternas roll blir då beroende av hur statsmakterna önskar styra användningen av statsbidragen.

En förutsättning för att myndigheterna ska kunna lämna underlag i form av åiterrapportering är, enligt RRV, att statsmakterna preciserat vad som ska krävas av en organisation för att den ska komma i fråga för statsbidrag. Då måste myndigheterna ha den information om organisationerna som behövs. Myndighetens kunskap om utvecklingen inom sitt ansvarsområde måste också kopplas till prövningen av bidrag. Detta är av vital betydelse, om statens åtaganden ska göras långsiktigt och om nya organisationer och verksamheter ska kunna beaktas i bidragsgivningen, menar RRV vidare.

Mål för stödet

Målen för olika bidrag är inte alltid klart uttalat av statsmakterna. De övergripande målen är mycket allmänt hållna. Några klara och entydiga mål eller beskrivningar av önskade resultat kan ofta inte utläsas, vare sig när det gäller de effekter man ville ha eller vilka effekterna verkligen blev av ett speciellt bidrag. Därför är det svårt, eller rent av omöjligt, att utvärdera resultaten av många bidrag.

Allmänna bidrag - resultatenriktade bidrag

Utredningens bedömningar har legat till grund för en uppdelning av de olika bidragsformerna vilka karakteriserats som allmänna respektive resultatenriktade bidrag. De allmänna bidragen uppgår till ca 600 miljoner kronor medan de resultatenriktade bidragen uppgår till närmare 2 900 miljoner kronor.

De allmänna bidragens ca 600 miljoner kronor utgör s.k. organisationsstöd och finns i närmare 20 olika bidragsformer.

Av de resultatenriktade bidragen på nästan 2,9 miljarder kronor går drygt hälften till insatser inom utbildningsområdet.

Nedan framgår departementsvis vår fördelning av de allmänna och de resultatenriktade bidragen.

Allmänna och resultat-inriktade folkrörelseanslag
budgetåret 1987/88

Departement	Belopp miljoner kronor		
	Allmänna	Resultat-	Totalt
	bidrag	inriktade	
Arbetsmarknad	10,2	10,9	21,1
Bostad	3,0	49,0	52,0
Civil	38,2	15,9	54,1
Försvar	26,9	73,8	100,7
Industri	0,6	1,3	1,9
Jordbruk	281,1	102,8	383,9
Justitie	110,5	-	110,5
Kommunikation	-	29,1	29,1
Miljö- och energi	1,5	105,0	106,5
Social	66,9	102,5	170,4
Utbildning	60,0	1 560,8	1 620,8
Utrikes	3,0	830,0	833,0
Totalt	601,9	2 882,1	3 484,0

I bilaga 1 framgår uppdelningen mellan de allmänna och de resultat-inriktade bidragen i detalj.

Vi är medvetna om att fördelningen inte är odiskutabel. Våra bedömningar bör dock kunna ligga till grund för mer djupgående bedömningar inom organisationer samt inom departement och myndigheter av vilka bidrag som är allmänna eller resultat-inriktade, och vilka som kanske bör hänföras till kategorin uppdragsersättningar.

STATLIGA INSATSER OCH INITIATIV SOM INDIREKT BERÖR ORGANISATIONER OCH FÖRENINGAR

Förutom direkta bidrag till organisationer och föreningar står staten för indirekta åtgärder inom olika områden som har betydelse för organisationslivet. I bilaga 2 redovisar utredningen några av de statliga insatser, som har indirekt betydelse för organisationernas och föreningarnas ekonomi.

Statens inställning till och regler för lotterier och spel är ett område. Postverkets föreningsbrev är ett annat. Lönebidrag till anställda är ytterligare ett område. Dessutom belyser vi hur olika skatteregler påverkar organisationerna. Möjligheterna att få bidrag från Allmänna arvsfonden är en annan typ av indirekt stöd.

PROBLEMOMRÅDEN - SAMMANFATTNING

Att diskutera statliga bidrag och andra statliga insatser som görs för organisationer och föreningar är många gånger svårt. Om man delar upp bidragen i olika huvudområden underlättas en sådan diskussion och bilden av bidragen blir mer rättvis än den vi tidigare haft.

Behandlas lika - svårt att återrapportera

Huvudområdena allmänna bidrag, resultatnriktade bidrag samt uppdragsersättningar behandlas i dag på ungefär samma sätt av statsmakterna trots att bidragens ändamål är olika. Handläggningen och de regler som förekommer är många gånger likartad oberoende av bidragsform. Målen för bidragen är dessutom så allmänt hållna att uppföljningen och utvärderingen försvåras eller rent av omöjliggörs. Det innebär i sin tur att återrapporteringen av bidragens effekter för-

svåras. Många organisationer erhåller också pengar från alla tre områdena.

Statsbidragen kan inte ses isolerat

Ytterligare en dimension som komplicerar bilden är den, att bidragen inte kan ses isolerat från andra statliga åtgärder och insatser inom olika områden. Bidragen inom t.ex. utbildnings- eller försvarsområdet har ett starkt samband med andra anslag än bidrag inom dessa områden. Det betyder att bidragsgivningen till organisationer och föreningar inte kan leva ett fristående liv utanför andra statliga anslagsområden. Även av den anledningen måste kravet på en bra återrapportering av bidragens effekter vara angelägen.

Uppföljning - samordning

Ovanstående förhållanden medför, att principerna för en förbättrad samordning av bidragsgivningen mellan t.ex. departementen inte kan gälla en ekonomisk eller funktionell samordning utan mer en samordning som ger en samlad övergripande syn på bidragsgivningen.

Vårt sätt att se på bidragsgivningen ställer delvis nya krav på hur myndigheterna hanterar bidragen. Om bidragsgivningen ska kunna bli t.ex. långsiktig eller om nya organisationer eller verksamheter ska kunna få bidrag, krävs en betydligt bättre kunskap om organisations- och föreningslivet än den som finns i dag. En förutsättning för att t.ex. respektive myndighet ska kunna lämna ett bra underlag för bidragsansökan är att staten preciserar vad som ska krävas av en organisation för att den ska komma i fråga för statsbidrag. Samtidigt måste myndigheterna ha den information om organisationerna som behövs för att kunna presentera ett bra beslutsunderlag. Först då kan myn-

dighetens kunskap om utvecklingen inom sitt ansvarsområde kopplas till prövningen av olika bidrag.

Krav på bättre kunskap

Det är därför viktigt att sådana kunskaper tas fram innan detaljer förändras i bidragens konstruktion och inriktning. Ändras sådana detaljer innan kunskapen har införskaffats försvåras möjligheterna ytterligare att utvärdera respektive bidrag.

Vi menar alltså, att de diskussioner och de kontakter som i dag förekommer mellan organisationer och statsmakternas företrädare huvudsakligen ligger inom de olika bidragshandläggarnas områden. Det har bl a lett till att diskussioner om bidragens utveckling och inriktning i allt för stor utsträckning handlar om detaljer i bidragsgivningen och ekonomiska nivåer på de regler och kriterier som styr bidragen. Målformuleringarna och resultatbeskrivningarna är också alltför allmänt hållna. Eftersom det dessutom inte finns någon klar och samlad bild av statens stöd till föreningslivet uppstår svårigheter för såväl organisationerna som riksdag och regering. Riksdag och regering tvingas många gånger fatta beslut om bidragen utan ett genomarbetat beslutsunderlag.

Organisationerna får svårt att föra en ideologisk diskussion med riksdag och regering eftersom den samlade kunskapen är alltför bristfällig. Om det dessutom är reglerna och kriterierna som är grund för bidragens storlek medför det att organisationerna många gånger löper risk att öka sitt beroende gentemot staten. Utvecklingen har även lett till att den byråkratiska hanteringen av bidragen blivit allt mer framträdande.

För att samordna, förbättra och förenkla den statliga bidragsgivningen är det därför betydelsefullt att ett antal grundläggande principer för bidragsgivningen diskuteras och slås fast. Dessa principer bör sedan tillsammans med den förbättrade kunskapen kunna ligga till grund för de interna diskussionerna i departement och myndigheter samt mellan organisationerna och statliga företrädare om olika bidragsformer, för att ge vägledning när man i framtiden tänker genomföra förändringar.

EN FRAMTIDA MODELL

Huvuddragen i en framtida modell för den statliga bidragsgivningen kan sammanfattas i följande punkter.

- Det statliga stödet delas in i allmänna bidrag och resultatinkriktade bidrag. De s.k. uppdragsserättningsarna redovisas inte som stöd till föreningslivet i fortsättningen.
- Anslagen ska utformas så att information om resultat och effekter av bidragen kan återföras till staten där tyngdpunkten läggs på s.k. resultatinkriktade bidrag.
- Dagens regelstyrda bidrag och den kontroll av föreningslivet som förekommer minimeras och ersätts med ett system där resultaten utvärderas mer långsiktigt.
- Förutsättningen för dessa förändringar är att kunskapen om föreningslivets situation och utveckling väsentligt förbättras.

KAPITEL 4

FÖRENINGSLIVETS SITUATION BÖR STYRA BIDRAGSGIVNINGEN

Det statliga stödet till organisationer och föreningar bör alltid återspegla en aktuell bild av föreningslivets roll och utveckling i samhället. Den bilden kan många gånger vara svår att återge.

Svårigheten består främst i hur bilden av organisations- och föreningssverige ska tas fram och sedan återföras dels till de som fattar beslut om bidragsgivningen och dels till organisationerna för att där utgöra grunden för t.ex. planeringsarbete och framtidsdiskussioner.

Erfarenheten visar också på tydliga svårigheter att följa utvecklingen, som föreningslivet genomgått under de senaste 10 - 20 åren. Det finns därför en risk, att den bidragsgivning, som vi har i dag, bygger på inaktuella uppgifter över eller uppfattningar om föreningarnas utveckling.

Det har även visat sig att nya föreningsbildningar, som i dag spelar en viktig roll i samhället, har svårt att få del av de statliga bidragen. Dessa organisationer väljer ofta nya former för sin organisering och verksamhet. Detta pekar på att bidragen måste förändras med hänsyn till hur verksamheter och organisationsformer avspeglas i en ständigt aktuell bild av förenings-sveriges utveckling och situation.

I föregående kapitel har redovisats utredningens syn på huvuddragen i en framtida bidragsmodell. För att skapa en samlad syn på bidragen delade vi upp dem i allmänna och resultatnriktade bidrag. Vi avfärdade samtidigt de s.k. uppdragstersättningarna från listan över folkrörelseanslag. Utredningen anser också att resultaten

och effekterna utifrån den statliga bidragsgivningen och utifrån den verksamhet organisationer och föreningar bedriver, måste styra bidragens framtida inriktning. Samtliga bidragsformer måste därför innehålla klara och tydliga målbeskrivningar så att bidragens resultat och effekter på ett enkelt sätt kan följas upp och utvärderas.

Förutsättningen för denna förändring är att kunskapen om föreningslivets situation och utveckling förbättras. Det är alltså angeläget att skapa en klar och tydlig bild av föreningslivets situation och utveckling för att kunna bedöma bidragens framtida inriktning. Vad vi i dag kan göra är att skapa en samlad syn på bidragsgivningen och en samordnad bild av bidragens effekter samtidigt som ett antal övergripande principer omkring den statliga bidragsgivningen renodlas. Detta skulle underlätta olika ställningstaganden omkring detaljer i bidragens framtida inriktning.

Det är med andra ord viktigt att först kartlägga föreningslivets situation och utveckling fram till i dag innan vi diskuterar hur framtiden kommer att gestalta sig. Det är dock betydelsefullt att förutsättningar skapas för att kunna följa föreningslivets utveckling i framtiden och utifrån den kunskapen bedöma effekterna och inriktningen av det statliga stödet.

För att förstå framtiden måste vi alltså ta reda på om det statliga stödet till organisations- och föreningslivet återspeglar en sann bild av föreningslivets situation i dag. Utifrån den kunskapen kan vi därefter analysera och diskutera om bidragsgivningen är anpassad till de behov som finns. I dag är tyvärr både konstruktiva diskussioner och analyser svåra att driva respektive genomföra.

I betänkandet "Ju mer vi är tillsammans" (SOU 1987:33) presenterade vi en kartläggning och analys av föreningssverige. Vi fann då att kunskaperna om föreningarna och den roll de spelar är förvånansvärt dåliga. Utredningen föreslog därför att regeringen skulle ta initiativ till ett mera genomtänkt uppföljningsprogram för att bl.a. se vilka effekter de statliga bidragen har på föreningars verksamhet och på deras förmåga och möjligheter att verka i samhället.

BREDDAD ANALYS AV FÖRENINGSLIVET OCH DESS ROLL

Ett stort antal remissvar har inkommit på utredningens första betänkanden "Ju mer vi är tillsammans" med bilagor (SOU 1987:33-35). Allmänt tycker remissinstanserna, att det är bra att utredningen kommit till stånd. Man är också överens om utredningens positiva syn på föreningslivets roll i välfärdsutvecklingen och den demokratiska utvecklingen. De flesta tycker också att utredningen är på rätt väg och att det är bra att man satt i gång en debatt i dessa frågor. De flesta remissinstanserna är också överens om att den samlade kunskapen om folkrörelsernas roll och utveckling är alltför dålig och att det behövs uppföljning i form av bl.a. forskningsinsatser.

Däremot råder det delade meningar, om den analys som utredningen gjort av föreningslivets utveckling, framför allt beträffande idéorganisationernas situation. Utredningen har därför valt att i detta betänkande bredda analysen i detta avseende samt redovisa ett antal kritiska och väl genomarbetade remissvar för att härigenom söka ge en klarare bild av föreningslivets situation och utveckling.

FRAMTIDA FOLKRÖRELSE

Ett komplement till utredningens redovisade slutsatser i det föregående kan vara det forskningsprojekt "Fram-

tida folkrörelser", som pågår inom ramen för Institutet för framtidsstudier. Det kan bidra till en nödvändig diskussion om folkrörelsernas roll i framtiden. I framtidsstudien konstateras, att flera av de ursprungliga folkrörelserna har nått en aktningsvärd ålder. Vissa av rörelserna har kunnat förnya sin verksamhet på ett sätt som väcker respekt. Andra verkar ha stelnat i formerna. Tiden har delvis gått ifrån de problem, som de en gång skapades för att lösa. Andra arbetssätt har vunnit insteg. En del folkrörelser har, som ett resultat av framgången, delvis kommit att glida in i en förvaltarroll.

Frågan om förnyelsekraften i de redan existerande folkrörelserna framstår emellertid i ett längre perspektiv som en av huvudfrågorna för framtidsstudien. Kan utopier väckas till liv eller ersättas med andra utopier? Kan organisationsformer och arbetssätt utvecklas ifrån rörelserna? Kan de ta ny kommunikationsteknik till hjälp? Man har inom projektet förhoppningen, att den samverkan som sker med existerande rörelser, ska ge en del av svaren.

Den viktigaste frågan för framtidsstudien är emellertid förnyelsen av folkrörelserna och samhället genom framväxten av nya rörelser omkring nya frågor. De nya rörelserna har delvis andra organisationsformer än de gamla. De är utformade som "tältorganisationer", skapade mera för att driva kampanjer och hobbyverksamhet än för att bli bestående, som fast uppbyggda organisationspyramider. Bakom detta skymtar både nya värderingar och nya arbetsmöjligheter i en tid med andra medier för kommunikation.

Det finns också rörelser med en lösare struktur, framväxta i ett samspel mellan ett mindre antal människor och massmedia. Den typen av rörelser står trendfenomenen nära. Detta är speciellt viktigt att studera hos

ungdomen. Kan man på detta sätt studera skillnaderna mellan nya och gamla rörelser kan det kanske ge en antydning om möjliga förändringsriktningar för folkrörelsesystemet.

Men detta räcker knappast för att överblicka de närmaste decenniernas utveckling, påpekar man inom projektet. Om 1970-talets rörelser redan börjar räknas som gamla, så rymmer 1990-talet och början av nästa århundrade sannolikt många nya, ännu okända rörelser. Man tror dock inom framtidsstudien, att man genom ett analytiskt arbetssätt oberoende av vilka rörelser, som direkt deltar i studien, kan ge en belysning av vad och vilka framtidens folkrörelser kan tänkas bli samt vilken roll de kan väntas spela i framtiden.

SYNPUNKTER FRÅN FOLKRÖRELSE

Ett stort antal remissvar har kommit in på utredningens förra betänkande. Inte minst har ett stort antal organisationer haft synpunkter. Av dessa har ett tiotal, främst idérörelser, mera ingående diskuterat och haft synpunkter, ofta kritiska, på utredningens slutsatser om folkrörelsernas utveckling och roll i samhället. Man menar att utredningens analys av dessa frågor inte varit tillräckligt djupgående. Utredningen sammanfattar här de nämnda remissvarens synpunkter på dels analysen av folkrörelsernas roll i samhällsutvecklingen och idérörelsernas kris samt dels deras synpunkter på utredningens beskrivning av föreningslivets utveckling.

Den viktiga frågan om hur den svenska folkrörelsedemokratin ska kunna bestå och förstärkas anses inte ha fått den belysning som är nödvändig. Man anser också att idéernas och ideologiernas påverkanskraft genom och inom de svenska folkrörelserna inte blivit tillräckligt behandlad.

Några remissinstanser anser att utredningen borde ha gjort en officiell avgränsning av folkrörelsebegreppet. Genom att utredningen avstått från detta har man i praktiken kommit att fästa alltför stor vikt vid de yttre juridiska formerna, dvs. förening och organisation, i stället för de innehållsliga kvaliteterna.

Tyngdpunkten borde ha legat på att analysera möjligheterna för de ideella organisationerna att fungera och verka i dagens och morgondagens samhälle. Det behövs principiella ställningstaganden från samhällets sida om uppgiftsfördelningen mellan samhällets uppgifter och verksamhet i förhållande till folkrörelsernas och föreningslivets uppgifter och verksamhet.

Utredningen anses också ha anlagt ett myndighetsperspektiv på samarbetet. Man har uppfattat det som att de ideella organisationerna ska ställa upp på myndigheters villkor. Samverkan måste emellertid ske med beaktande av organisationernas självständighet, betonas det. Man betonar vidare riskerna för att folkrörelserna, genom ett ekonomiskt beroende av statsmakterna, vävs in i en konserverande struktur. Nya rörelser får svårt att komma fram, gamla hålls vid liv med konstgjord andning. De etablerade blir obenägna till förändringar.

Mot denna bakgrund varnas för risken att föreningsverige knyts hårdare till stat, landsting och kommuner. Allt mera av medlemmarnas kraft kan komma att läggas på förvaltande uppgifter. Det blir mindre tid och kraft för ideologi, kamp och opinionsbildning. Därför betonar en del remissinstanser folkrörelsernas roll som mer samhällsförändrande än samhällsförvaltande. Föreningars medverkan i samhällsarbetet bör därför så långt möjligt ske på deras egna villkor och inte på statens eller kommunernas.

En del remissinstanser ställer sig dock bakom tanken på att folkrörelserna på ett mera aktivt sätt än i dag kan ges möjlighet att ta ansvar för verksamheter med anknytning till den gemensamma sektorn. Mycket av den sociala service, som det finns behov av, skulle kunna skötas av människorna själva i vardagen. Man pekar på att genom att stat och kommun har tagit på sig ansvaret för viktiga omsorgsuppgifter, har människors förmåga att lösa praktiska problem i vardagen minskat. Samtidigt understryks dock vikten av att slå vakt om en gemensam sektor med en inriktning, som innebär att huvuddelen av samhällsservicen också i fortsättningen sker i offentlig regi. Man pekar på vikten av att fortsätta med att fördjupa demokratin och inflytandet från dem som direkt berörs av servicen.

Det påpekas från remissinstanserna att utredningen blundat för att den brist på delaktighet, inflytande och demokrati, som har genomsyrat debatten kring den gemensamma sektorn, också återfinns i de stora traditionella folkrörelserna.

BILDEN AV FOLKRÖRELSESNAS UTVECKLING

Några remissinstanser anser att utredningen inte givit en rättvisande bild av folkrörelsernas utveckling. Flera remissinstanser menar att utredningens redogörelse för frikyrkorörelsens uppkomst, utveckling och roll i samhällsutvecklingen lämnar mycket övrigt att önska. Några känner inte heller igen sig i utredningens framställning av idérörelsernas situation. Slutsatsen att idérörelserna skulle vara de stora förlorarna och att de generellt sett skulle vara på tillbakagång vilar enligt några remissinstanser på en mycket osäker grund.

Även slutsatsen, att riskerna för en passiviserad utveckling är överdriven, kritiseras. Om just de föreningar, som mer än andra är en skola för demokrati

och som är bärare av de grundvärderingar som präglar vårt samhälle, befinner sig i kris, då är det något allvarligt.

Utredningen borde ha analyserat varför de idéburna organisationerna har ett minskande medlemantal, i stället för att bara konstatera att de är i kris. Det kan finnas flera orsaker till en sådan kris. Det kan å ena sidan vara ett inaktuellt budskap och å den andra att organisationen valt att klart markera en profil och därigenom genom krav på ställningstagande förlorat medlemmar. Man menar att om detta ska kallas kris är tveksamt. Man menar också att det inte är alla idéburna organisationer som är i kris.

AKTIVA MEDLEMMAR?

I boken "Folkrörelserna och folket" (Fritid Stockholm och sociologiska institutionen vid Stockholms universitet, 1988) ifrågasätter forskaren Ulf Blomdahl m.fl. utredningens bild av föreningslivets situation och utveckling i ett par avseenden. Bl.a. ifrågasätts utredningens slutsats; att aldrig har så många svenskar varit föreningsaktiva.

Forskarna anser att resultaten från en del av undersökningarna, som utredningen refererar till, är svåra att jämföra. Frågorna har inte ställts på samma sätt från en undersökning till en annan. De menar att medlemsutveckling inte är ett bra mått på människors aktivitet och engagemang i föreningslivet.

Forskarnas rapport innehåller flera intressanta resultat från en undersökning i fem stora kommuner, nämligen Stockholm, Norrköping, Västerås, Eskilstuna och Göteborg. Där redovisas bl.a. andelen medlemmar i åldern 16 - 75 år som är aktiva i föreningslivet i procent.

	Stockholm	Västerås
Ej medlem i förening	19 %	12 %
Medlem som ej besökt medlemsmöte minst en gång per månad	53 %	53 %
Medlem och aktiv	28 %	35 %

Vidare redovisas idrottsrörelsens dominans när det gäller att locka människor till deltagande i föreningsverksamhet. I nedanstående tabell redovisas andelen av alla utförda aktivitetstillfällen under ett år i olika typer av föreningar:

	Stockholm	Västerås
Idrotts- och friluftsfören.	42,1 %	37,2 %
Fackförening	6,5	6,2
Politiskt parti	5,6	2,2
Nykterhetsförening	0,2	1,5
Religiös sammanslutning	10,9	19,3
Konsumentförening	0,3	1,0
Invandrarförening	4,1	3,0
Pensionärsförening	1,8	2,3
Föräldraförening	1,9	1,1
Hyresgästförening	1,9	0,4
Bostadsrätts/villaägarfören.	2,7	2,0
Lokalintressegrupp/aktionsgr.	1,8	1,0
Övriga föreningar	21,0	20,0

Att en relativt låg andel av barn och ungdomar i låg-, mellan- och högstadiet attraheras av s.k. idéorganisationer framgår av följande tabell.

Andel av alla medlemskap respektive aktivitetstillfällen som görs i idéförening (idéförening = scouter, politiskt ungdomsförbund, religiös förening, nykterhetsförening, annan idéförening).

	Lågstadiet		Mellanstadiet		Högstadiet	
	Medl.	Aktiv	Medl.	Aktiv	Medl.	Aktiv
Eskilstuna	19 %	15 %	18 %	14 %	13 %	6 %
Göteborg	23 %	20 %	20 %	16 %	16 %	11 %
Norrköping	14 %	11 %	12 %	8 %	23 %	14 %
Stockholm	19 %	15 %	18 %	14 %	13 %	6 %
Västerås	14 %	11 %	16 %	11 %	16 %	13 %
Totalt	18 %	16 %	16 %	12 %	17 %	10 %

Trots kritiken från forskarna verifierar deras resultat vissa av utredningens bedömningar. Utredningens bedömning av aktiviteten inom föreningslivet tonar emellertid fram som alltför positiv. Det är vanskligt att få fram utredningsmaterial, som ger en samlad och tillförlitlig bild av föreningarnas situation och utveckling. Utredningen har i sina tidigare betänkanden pekat på bristen av samlade och kontinuerliga kunskaper om detta. Även i forskarrapporten påpekas och belyses de problem som finns med bristande samlade kunskaper om föreningslivet. Den pekar på att de förslag, som utredningen fört fram om forskning och kontinuerlig uppföljning är nödvändiga att genomföra.

DEMOKRATIBEGREPPET

Som tidigare redovisats finner utredningen den försvagning av idérörelserna, som vi, trots vissa invändningar från några remissinstanser, kan iakttaga, som mycket oroande.

Det råder i vårt land stor enighet om demokratin som samhällssystem och som metod för beslutsfattande i samhället. Det finns i stort sett två huvuduppfattningar om demokratin innebörd, nämligen idéerna om direkt eller deltagande demokrati och representativ demokrati.

Folkrörelsedemokrati

Folkrörelsedemokratin ansluter i hög grad till det deltagardemokratiska synsättet. Hilding Johansson pekar i sin bok "Demokrati en samhällsmodell" på att den demokratiska beslutsmodellen tillämpades allmänt inom folkrörelserna långt innan den infördes i stat och kommun. Inom folkrörelserna kunde alla medlemmar utöva inflytande, medan det politiska inflytandet i stat och kommun var ett privilegium för ett fåtal. Genom folkrörelserna kunde de många i landet påverka samhället, medan de flesta saknade påverkansmöjligheter i övrigt.

När demokratin i stat och kommun bröt igenom kunde den bygga på den demokratiska traditionen inom folkrörelserna och på deras omfattande fostran av människor till demokrati i fråga om både beslutsprocesser och den allmänna inställningen. Det är dock endast ett fåtal som i egenskap av förtroendevalda representanter kan delta i utformningen av den statliga och kommunala verksamheten mellan valen. Men genom folkrörelserna kan ett mycket stort antal människor vara medagerande även mellan valen.

De undersökningar som utredningen har refererat till visar också, att medlemmarna i de lokala föreningarna vill ha möjlighet att ta initiativ till beslut. Allt ska inte komma uppifrån. Vissa beslut ska dessutom kunna resultera i egna verksamheter. Medlemmarna vill också att föreningen ska ha ett lokalt upptagningsområde, där man känner andra människor. Verksamheten ska gärna handla om en lokal angelägenhet.

Man vill också att föreningsarbetet ska präglas av personliga relationer. Det ska vara ett led i ett gemenskapsarbete och kunna förankra en i ett socialt nätverk. Arbete i förening ska läggas upp så att det stimulerar till aktivitet. Föreningens verksamhet ska i så stor utsträckning som möjligt bygga på medlemmarnas egna resurser.

Gemenskap i föreningsarbete

Många människor står dock utanför föreningsgemenskapen. Inte bara de som inte sökt något medlemskap utan också de som är medlemmar men av skilda skäl är passiva. Här finns en utmaning för föreningslivet. När föreningsbildandet sköt fart under 1970-talet var säkert ett av skälen behovet av social gemenskap. Föreningslivet har visat på en unik förmåga att bryta människors vanmakt och isolering genom att skapa träffpunkter i närmiljön, där sociala kontakter och gemenskap kan utvecklas. Dock visar flera undersökningar att långt ifrån alla medlemmar är aktiva.

Det gäller därför att föreningarna utöver att erbjuda medlemskap också underlättar för deltagande i föreningens aktiviteter. Det har emellertid skapats och håller också på att ytterligare utvecklas en mångfald föreningar och andra sammanslutningar, som binder samman människor i Sverige också inför 1990-talet.

Detta är kanske en av föreningslivets viktigaste insatser i välfärdsutvecklingen. Hur det sker beror i hög grad på lokala förutsättningar. Det finns många organisationer som arbetar på detta sätt. Det är t.ex. pensionärsorganisationer, kontaktkommittéer av hyresgäster, nykterhetorganisationer, patientföreningar, Röda Korset och flera kyrkliga organisationer. Men det finns också föräldrakooperativa daghem, inköpsföreningar, koloniträdgårdsföreningar, lokala folketshusföreningar

och bygdegårdsföreningar och olika former av kultur- och idrottsföreningar. Alla dessa typer av föreningsbildningar och många, många flera är exempel på verksamheter som i detta perspektiv kan vara av strategisk betydelse för den framtida välfärdsutvecklingen.

Kommuner och landsting bör således, som utredningen strök under även i sitt förra betänkande, i större utsträckning kunna pröva vilka kvaliteter som kan tillföras genom att föreningar och folkrörelser medverkar i nya uppgifter. Utredningen vill emellertid än en gång stryka under att en sådan utveckling förutsätter att föreninglivets medverkan sker på dess egna villkor.

Nya förutsättningar i välfärdsstaten

Den omgivning, som dagens organisationer är verksamma i, är helt annorlunda än den som gällde för sekelskiftets organisationer. Staten och kommunerna griper i dag på ett helt annat sätt in för att rätta till felaktigheter och brister i utvecklingen.

När välfärdssamhället byggdes upp var det i många fall nödvändigt med ett starkt statligt inflytande över den kommunala verksamheten. Det skapade garantier för att utbildning, vård och omsorg kom alla medborgare till del. Ett annat skäl var att många kommuner var små och saknade tillräcklig kompetens.

Samhället är nu inne i en fas, där förutsättningarna är annorlunda än då utbyggnaden av välfärden började. Människor har andra krav på samhället. Mot bakgrund bl.a. av att utbildnings- och kunskapsnivån är högre i dag än då välfärdssamhället började byggas, är det begripligt att många reagerar mot att stat och kommun i sina regler och sin myndighetsutövning fungerar på ett sätt som känns otidsenligt.

Genom en bra samverkan mellan kommuner och föreningsliv borde det vara möjligt att åstadkomma förbättringar t.ex. i kultur- och fritidsverksamhet för alla åldrar. Denna samverkan måste dock ske så att folkrörelsernas ställning som fria och självständiga organisationer bevaras och förstärks. Den bör också ha som förutsättning att centralisering och professionalisering bryts inom såväl rörelserna som i samhället.

Denna utveckling främjas bäst om politiken decentraliseras och om man utvecklar olika former av inflytande, som ökar människors möjlighet till påverkan av och inflytande över den gemensamma sektorn. En sådan utveckling har påbörjats i många av landets kommuner. Men det krävs också en förnyelse inom flera av de etablerade organisationerna så att medlemmarna kan känna delaktighet och engagemang.

Visserligen lever vi i dag i ett annat samhälle än när de gamla folkrörelserna växte fram. Men fortfarande kvarstår de ursprungliga uppgifterna att tillgodose gemensamma behov, att skapa gemenskap, att ge demokratisk fostran och att påverka samhällsutvecklingen.

FOLKRÖRELSEBEGREPPET

Utredningen redovisade i sitt förra betänkande ett antal statsvetares och historikers försök att definiera begreppet "folkrörelse". Vi redovisade också, vad vi fann, en bra sammanfattning av begreppet av Lars Svedberg som publicerats i Statens Ungdomsråds rapport "Ej till salu" år 1979.

Vi uttryckte samtidigt stor tvekan att som statlig utredning fastställa kriterier för folkrörelsebegreppet. Utredningen menade att det var de fria folkrörelserna själva, som borde definiera begreppet och dess användning. Som tidigare redovisats har några remiss-

instanser riktat kritik mot detta resonemang. Man vill dessutom gå ett steg längre och föreslår att regering och riksdag ska besluta om kriterierna för begreppet folkrörelser.

Utredningen känner fortfarande stor tvekan i frågan, men menar att, som också framgick i förra betänkandet, ett samhälles utveckling demokratiskt och som välfärdsstat kräver folkrörelser med vissa mycket bestämda funktioner. Detta har historien visat oss under detta sekel. Utredningen menar därför att en fortsatt välfärdsutveckling och en ytterligare utveckling av demokratin kräver folkrörelser med följande funktioner.

Folkrörelserna har en viktig ideologisk funktion. Genom folkrörelserna kommer olika medborgarintressen till uttryck. Individer och grupper, som sluter sig samman, är en självständig kraft i ett samhälle, som bygger på personlig kontakt mellan människor och på arbete för gemensamma mål. De idéer som man driver ingår i ett större sammanhang och man har en helhetssyn på samhället. Man har en idé om hur samhället bör utvecklas.

Folkrörelserna har också en viktig opinionsbildande funktion. I föreningslivet kan en stor del av befolkningen delta i folkbildningsarbetet och söka kunskap, delta i opinionsbildningen och samtidigt ta ett eget ansvar för olika verksamheter. Organisationerna är därför viktiga opinionsbildare gentemot samhället i stort och gentemot sina egna medlemmar.

Folkrörelserna har därför en viktig demokratisk funktion. De ideal, som föreningslivet utvecklar, delas av många människor och påverkar därmed hela samhällsandan. De fullgör en uppgift, som är grundläggande i en livskraftig demokrati. De skolar människor i att fatta demokratiska beslut och att ta ansvar. De engagerar människor att själva delta och att ta ett ansvar i samhällsarbetet.

Folkrörelserna har slutligen en viktig social funktion. Föreningslivet har en unik förmåga att bryta människors vanmakt och isolering genom att skapa sociala kontakter och gemenskap.

Organisationer och föreningar med dessa funktioner är således enligt utredningens mening nödvändiga förutsättningar för en fortsatt utveckling av demokratin och välfärden i samhället.

KRAV PÅ BIDRAGSGIVNINGEN

Utredningen anser det angeläget att den statliga bidragsgivningen uppmuntrar och stödjer organisationer och föreningar med en verksamhet som utgår från dessa funktioner. Hur det statliga stödet ska utformas i detalj och vilka ekonomiska nivåer olika bidrag ska ha är i dag svårt att fastställa mot bakgrund av den kunskap som finns och de analyser vi kan göra av föreningslivets utveckling. Innan detaljer, inriktning och ekonomiska nivåer förändras i bidragen måste den kunskapen finnas.

Troligen återspeglar heller inte dagens bidragsgivning en helt aktuell bild av föreningslivets situation på alla områden. Bl.a. därför anser utredningen att vissa grundläggande krav bör ställas på den framtida statliga bidragsgivningen samtidigt som ett antal övergripande principer för de statliga bidragen till organisationer och föreningar bör kunna fastställas. Därigenom bör det bli lättare att erhålla en samlad och samordnad syn på den statliga bidragsgivningen samt på föreningslivets situation och utveckling.

Möjlighet till påverkan

Ett av de grundläggande kraven måste vara att stödet utformas så att det underlättar för den enskilda

föreningen att påverka bidragens inriktning och utformning. Motsatsen innebär en ensidig statlig detaljstyrning av föreningslivet. När det gäller de olika stödformerna är det därför viktigt att i första hand diskutera varför olika typer av stödformer ska finnas och vilken inriktning stödet ska ha och inte ensidigt hamna i en diskussion om bidragens ekonomiska nivåer och vilka regler som ska gälla för bidragsgivningen.

Föreningslivet måste givetvis först ta ställning till vilken verksamhet de ska bedriva och vilka mål de vill uppnå. Detta ska ske utifrån den egna organisationens särart och idé. Med utgångspunkt i en sådan diskussion ska de ställa krav på stat, landsting och kommuner om en utformning av stödet, som stimuleraren utveckling mot dessa mål för att därefter kunna kräva vissa ekonomiska nivåer på bidragen.

Detta innebär också att de statliga resurser, som i dag kommer föreningslivet till del, måste behandlas på olika sätt. I vissa fall kan en organisation fungera som uppdragstagare åt staten. Den ekonomiska ersättningen kan då ses som betalning för en köpt tjänst. Utredningen betraktar inte denna typ av betalning som ett organisationsstöd. Men naturligtvis kan ett sådant förhållande till staten påverka en organisations verksamhet och utveckling. Föreningar och organisationer kan - mer eller mindre ofrivilligt - hamna i en alltmer förvaltande roll genom att i alltför hög grad erbjuda sina tjänster på statens villkor.

Motsvarande diskussion måste föras kring det egentliga statliga ekonomiska stödet till föreningslivet. Varför behövs en viss bidragsform? Vilken inriktning ska olika bidrag ha? Vilka mål eller resultat ska nås för att erhålla en viss nivå på bidragen? Svaren på dessa frågor måste ges i en dialog mellan företrädare för staten och företrädare för organisationerna. Organisationerna

måste då ta ställning till vilka olika uppdrag, arbetsuppgifter eller verksamheter de kan bedriva utan att detta medför men för den egna traditionella verksamheten, den egna föreningidén eller organisationens självständighet. Å andra sidan måste organisationerna för att kunna påräkna samhällsstöd också sträva mot de mål och resultat som staten eftersträvar.

Samlad och aktuell kunskap

För att kunna sätta upp realistiska mål för önskade verksamheter krävs en samlad och aktuell baskunskap om de olika organisationernas situation, utveckling och verksamhet. Detta är viktigt för såväl staten som organisationerna. Vill staten stimulera flera medborgare till aktivt deltagande i t.ex. miljöarbete inom föreningslivet måste en bakgrund till överväganden i frågan vara en aktuell bild av det nuvarande engagemanget. I annat fall kan andra nödvändiga bedömningar bli svåra att göra. Är det önskade resultatet realistiskt? Vilka arbetsinsatser eller verksamheter behövs för att ett visst antal människor ska engagera sig i miljöarbetet? Vad är arbetsinsatsen eller verksamheten värd i bidragssammanhang?

Denna samlade kunskap om föreningslivet utgör således en grund för att organisationerna ska kunna fungera som pådrivare och kravställare på staten. Den ger också organisationerna ett bra planeringsunderlag för t.ex. framtidsbedömningar. Kunskapen utgör också grunden för statens ställningstaganden, om hur bidragen ska utformas och utvärderas.

På detta sätt kan olika bidrag utformas utifrån en samlad syn och en samlad kunskap om föreningslivets situation och utveckling. De regler och kriterier som i dag ofta styr bidragsgivningen blir då en hjälp för att få fram den samlade kunskapen. Reglerna behöver inte

längre vara instrument för detaljstyrning av föreningarnas verksamhet, vilket de ibland har utvecklats till. De mål och de resultat som formuleras utifrån den förbättrade kunskapen blir i stället styrande för bidragsgivningen. Det är därför viktigt att den styrningen inte blir lika detaljerad som dagens regelstyrning.

Positiva effekter

Genom att kunskapen om organisationernas situation, utveckling och skilda verksamheter ligger som en gemensam grund för diskussioner om vilka resultat som staten och organisationerna önskar uppnå med bidragsgivningen kan flera positiva effekter uppnås.

Organisationernas möjligheter att på ett tydligt och realistiskt sätt, utifrån den verksamhet man bedriver, ställa krav på staten ökar.

Baseras bidragsgivningen på önskade resultat och konkreta målbeskrivningar ökar det möjligheterna att ge en aktuell bild av föreningslivets situation. Detta kan bl.a. leda till att förutsättningarna för nya verksamheter och nya organisationer att växa fram förbättras.

KAPITEL 5

ÖKAD KUNSKAP

Inom den offentliga sektorn satsas varje år stora resurser på organisationer och föreningar. Dessa gör ett stort och värdefullt arbete inom många områden. Varje dag finns ett stort utbud av skilda aktiviteter och verksamheter i föreningsregi. Föreningarna har därför stor betydelse bl.a. när vi människor ska välja vad vi ska göra under vår fritid.

Staten fördelar årligen omkring 3,5 miljarder kronor till organisationer och föreningar. Också kommuner och landsting satsar mångmiljardbelopp på olika typer av föreningar inom framför allt områdena fritid och kultur.

BRIST PÅ KUNSKAP

Trots att stora offentliga resurser årligen satsas på organisationer och föreningar vet vi lite om vilka effekter bidragen har. Vad används pengarna till? Vilka argument och motiv ligger bakom satsningarna? Vilka ideologiska och fördelningspolitiska effekter får de?

Offentliga sektorns ekonomiska situation under 1980-talet har lett till ökade krav på bl.a. effektivitet och förnyelse. Ingen har emellertid gjort någon större utvärdering eller mätning av effektiviteten av samhällets satsning på fritids- och föreningsverksamhet. Uppföljning, utvärdering och återrapportering av olika bidrag är likaså bristfällig.

I tidigare betänkanden har vi konstaterat att både stat och kommuner vet för lite om organisationernas och föreningarnas situation. Många riksorganisationer och

s.k. paraplyorganisationer vet också för lite om hur deras egna föreningar har det.

Den kunskap som idag förs fram omkring föreningars och organisationers situation, utveckling och verksamhet ger inte heller alltid en rättvisande bild.

Vid en vetenskaplig granskning av de resultat som bl.a. redovisas och refereras i betänkandet "Ju mer vi är tillsammans" har det t.ex. visat sig att vissa delresultat inte är jämförbara mellan olika år.

Frågorna i dessa undersökningar kan t.ex. vara olika ställda vid de skilda undersökningstillfällena, vilket påverkat svaren och de redovisade resultaten. Ska vi i framtiden lita till undersökningsresultat av skiftande slag bör vi sträva efter en situation där felkällorna minimeras genom att högre krav på bl.a. jämförbarhet ställs.

TRE NIVÅER

Vi har i tidigare kapitel redovisat varför en ökad och samlad kunskap behövs för att bl.a. förbättra, förenkla och samordna de statliga bidragen till organisationerna. Den kunskap som tas fram ska komma till nytta inom såväl organisationerna som inom olika myndigheter. Kunskapen måste också tas fram kontinuerligt. En kontinuerlig insamling och bearbetning av olika uppgifter kan säkerställa en aktuell bild av organisations- och föreningslivets situation och verksamhet. På så sätt kan även de bidrag som förekommer grundas på en aktuell situation och bli ett instrument, som speglar organisationers och föreningars verklighet.

De flesta inblandade parter tycks vara överens om att kunskapen måste bli bättre. Detta borde föranleda organisationer och föreningar att tillsammans med statliga

och kommunala företrädare ta initiativ till åtgärder för att förbättra den. Resultaten torde därefter kunna användas på flera sätt. Föreningar och organisationer får ett utmärkt underlag för framtida planering. Politiker på alla nivåer får ett bättre beslutsunderlag än i dag. Organisationsföreträdare samt statliga och kommunala företrädare kan på ett bättre sätt än i dag diskutera olika stödformers inriktning och förväntade resultat. För att åstadkomma detta behövs insatser på olika nivåer, både bland organisationerna och i statliga och kommunala instanser.

Vi beskriver här tre nivåer och ansvarsområden, där vi på sikt måste få veta mer om bl.a. föreningar och organisationer. De tre nivåerna utgör var och en fristående områden för att förbättra kunskapen om föreningslivet. I den enskilda kommunen bör årliga analyser av föreningslivets insatser och utveckling göras. Genom kontinuerligt utredningsarbete bör en samlad bedömning av föreningslivets utveckling och situation i landet göras utifrån bl.a. en samordnad bearbetning av statistiskt underlag. Att forskningsresurser skapas för att förbättra kunskapsläget är ytterligare en nödvändig förutsättning.

Kommuner - lokala föreningar

Den lokala föreningen är basen för organisationslivet. Hos den lokala föreningen finns även baskunskapen samlad. Ett nära samarbete och utbyte av kunskap mellan den lokala föreningen och kommunen bör därför vara en av nycklarna till att få en samlad bild av organisationers och föreningsars situation.

Kommunerna står som myndighet närmast de lokala föreningarna. Kommunerna samlar även in mycket information från föreningar, bl.a. när de ger ut olika bidrag. I många år har kommunerna givit stöd till olika

föreningar, främst genom att tillhandahålla lokaler och anläggningar samt genom kontanta bidrag.

Eftersom kommunerna varje år använder stora resurser för att stödja olika slag av föreningar, måste det vara intressant att få veta mer om hur resurserna används. Den kunskap som byggs upp i kommunerna ska i första hand användas för fritids- eller kulturpolitiska bedömningar i den egna kommunen. Att instrument utarbetas för att förbättra kunskapen är också helt och hållet en kommunal angelägenhet och ska därför ske på kommunernas egna villkor. Den kunskap kommunerna inhämtar bör dock kunna användas också i andra sammanhang.

Det är alltså viktigt att kommunerna tar initiativ till årliga analyser och statistikbearbetning av den basinformation som finns inom föreningarna. Det gäller antal medlemmar, deltagande, åldrar, kön, verksamhetens omfattning och inriktning, ekonomi. Det finns redan i dag exempel på kommuner, som börjat göra sådana analyser.

Kontinuerligt utredningsarbete

På central nivå vet man också för lite om organisationer och föreningar. Avståndet till källan - den lokala föreningen - gör det svårare att samla in det underlag som behövs.

Staten bör dock ta ansvar för att samla in och bearbeta statistiskt underlag omkring bl.a. organisationers och föreningars villkor. Vårt förslag om att förändra den statliga bidragsgivningen till organisationer och föreningar från detaljstyrning till att arbeta med målbeskrivningar kräver bl.a. betydligt bättre instrument för utvärdering. Staten måste då kunna följa organisationers, och föreningars situation för att kunna bedöma vilka konkreta och tidsbestämda - 3-åriga - mål som bör gälla för det statliga stödet. Den samlade kunskapen

måste också få betydelse för organisationerna. Bl.a. bör den ge organisationerna ökade möjligheter att driva frågor och ställa krav på den statliga bidragsgivningen för att på så sätt åstadkomma förbättringar och förändringar inom olika angelägna områden.

Programgrupp

Utredningen anser att detta bäst görs genom att inrätta en programgrupp. I den ska ingå företrädare för regeringskansliet, kommunförbunden och centrala riksorganisationer. Till programgruppen måste man knyta kvalificerad utredningspersonal, gärna med forskarkompetens. På det sättet säkerställer man att t.ex. utredningsunderlag, frågeformulär och statistik blir så bra att man kan följa upp undersökningarna efter några år. För att samla in och bearbeta materialet kan man engagera elever på t.ex. universitet och folkhögskolor. De gör redan idag elevarbeten med den här inriktningen. Deras material sammanställs dock inte. Lärare vid dessa utbildningsplatser bör även få möjlighet att fungera som handledare.

Om det arbete vi föreslår genomförs kommer så småningom en kunskapsbank att upprättas. Undersökningar och jämförande studier inom olika ämnesområden utifrån bl.a. den insamlade statistiken bör göras fortlöpande och spridas kontinuerligt. En rapport om organisations- och föreningslivets situation, utveckling och verksamhet skulle även kunna lämnas vart tredje år och fungera som utvärdering av de statliga anslagen. Rapporten bör också kunna ligga till grund för riksdagens ställningstaganden till övergripande mål och de anslagsramar som ska gälla för bidragsgivningen under den kommande treårsperioden. Rapporten bör även kunna fungera som underlag till diskussioner inom organisationer och föreningar i olika planerings- och framtidsfrågor.

Vi föreslår alltså att en programgrupp bildas för att arbeta med kvalificerade utredningar om organisationers och föreningars situation, utveckling och verksamhet. Undersökningarna kan t.ex. handla om pojkers och flickors deltagande i olika typer av föreningsverksamhet, konsekvenser av föreningsdrift, tonåringar och föreningar, olika verksamheters utveckling och omfattning.

Det är dock viktigt att denna typ av kvalificerat utredningsarbete inte förväxlas med de forskningsinsatser som också behövs.

Den rapport som ska framställas bör dels baseras på resultat utifrån den statistikbearbetning som görs i programgruppen och dels baseras på sammanställningar av intressanta forskningsresultat. Forskningsresultaten kan dels sammanställas utifrån den forskning som trots allt finns och dels den ytterligare forskning som utredningen föreslår. Därigenom skulle den treåriga utvärderingsrapporten grundas på analyser utifrån statistikbearbetning och på en mer kvalitativ forskning.

Forskning

För att vår kunskap om Sveriges organisationer och föreningar ska bli tillräckligt bra behövs också forskningen på universitetsnivå. I den bör man naturligtvis också kunna tillgodogöra sig den kunskap som samlas in i kommunerna och i den föreslagna programgruppen. Därigenom skulle de tre självständiga nivåernas arbete kunna dra nytta av varandra i en logisk kedja av kunskapsinhämtande, där resultaten kan ligga till grund för bl.a. internt utvecklingsarbete inom olika organisationer och föreningar.

Organisationerna utvecklas inte isolerat från samhället i övrigt. Därför är det viktigt att forskningen till

att börja med har den inriktning som beskrevs i vårt tidigare betäcknande "Ju mer vi är tillsammans" (SOU 1987:33).

ORGANISATIONSFORSKNING

Vi föreslog där, att ett centrum för organisationsforskning skulle inrättas vid universitetet i Umeå.

Bakgrunden till förslaget var att utredningen i förra betäckandet kunde konstatera att det fanns stora brister i kunskapen om föreningslivets roll i danandet av välfärdssamhället och kring dess egen utveckling under samma period. Vilken är bakgrunden till den omstrukturering av föreningslivet, som utredningen kunde konstatera hade skett de senaste årtiondena? Varför har den skett? Vilken betydelse har den för den fortsatta välfärdsutvecklingen och för föreningslivets förutsättningar att spela sin viktiga roll i utvecklingen av demokratin?

Utredningen ansåg mot denna bakgrund att det behövdes en långsiktig forskning kring dessa frågor av flervetenskaplig karaktär. Forskningen skulle kunna ge en analys av helheten, en korrekt bild av det historiska skeendet samt ha en internationell utblick. Förslaget innebar att det skulle inrättas ett speciellt centrum för folkrörelseforskning vid Umeå universitet. Centrumet borde ha ett nätverk av forskare runt om i landet. Samarbete borde utvecklas med folkrörelsearkiven.

Detta förslag till forskning har remissbehandlats. Alla remissinstanser utom en var positiva till att det sker en utökad forskning kring folkrörelsernas roll i samhällsutvecklingen. Man framhåller bl.a. att en sådan forskning inte minst är viktig för att man ska kunna se färdriktningen och att utvecklingen går åt rätt håll.

När det gäller innehållet i forskningen pekar flera remissinstanser på att utredningens förslag bör ses som ett av flera tänkbara alternativ. Samhället bör stödja alternativa frågeställningar och metoder, som ökar mångfalden och pluralismen. Flera remissinstanser föreslog alternativa frågeställningar och problem som borde belysas.

Beträffande den organisationsmodell som utredningen föreslog, varnade flera remissinstanser för de konsekvenser som en koncentration till ett enda universitet kunde medföra. Detta universitet kunde bli för dominerande och lägga beslag på alla resurser. Man oroade sig också för att det statsvetenskapliga perspektivet skulle bli för dominerande. Flera remissinstanser framhöll att förslaget borde behandlas i samband med en kommande forskningspolitisk proposition.

FRITIDSFORSKNING

Det är betydelsefullt att organisations- och föreningslivet studeras utifrån olika betraktelsesätt. Förutom organisationsforskning är det viktigt att staten även skapar möjligheter till s.k. fritidsforskning där organisationers och föreningars utveckling och villkor ingår som en naturlig del.

Nästan all framgångsrik forskning bygger på tidigare forskningsresultat. Att då bedriva framgångsrik fritidsforskning i Sverige blir svårt eftersom den är satt på undantag. Inom forskarsamhället finns inte någon tjänst för fritidsforskare. De som disputerat har lämnat området medan de som finns kvar sällan får några forskningsanslag. Betecknande för situationen är att den enda tjänst som idag finns för fritidsforskarna ligger utanför forskarsamhället. Den finns på kommunal nivå och har inrättats av fritidsförvaltningen i Stockholms stad.

Fritidsforskning med ett brett innehåll

Vi har i detta betänkande flera gånger beskrivit de stora insatser organisationer och föreningar gör för människors fritid - med egna insatser och med det stöd från samhället, som vårt betänkande handlar om. Men också olika kommersiella krafter påverkar människor i en bestämd riktning, när det gäller hur de ska ordna och utnyttja sin fritid. Detta innebär i sin tur att organisationer och föreningar utvecklas och påverkas på många olika sätt. Fritidsområdet är dock mycket dåligt representerat i Forskarsverige. I våra nordiska grannländer samt i andra länder som t.ex. England har fritidsforskningen en helt annan status. Där jämföras begreppet fritid med t.ex. arbetstid och har ett mycket brett innehåll. För att göra fritiden forskningsbar måste därför begreppet fritid behandlas på samma sätt i Sverige.

Forum för fritidsforskning

Forum för fritidsforskning - som samlar närmare ett hundratal forskare i landet som kommer i kontakt med fritidsfrågor - har sammanställt en rapport, som kan utgöra en plattform för en diskussion kring begreppet fritidsforskning.

På samma sätt som vi har ett arbetsliv bör vi acceptera att vi har ett fritidsliv, menar gruppen. Det som ryms i fritidslivet är betydligt mer än vad t.ex. den kommunala fritidssektorn eller föreningslivet omfattar.

Genom att förklara och definiera fritiden, och därigenom erkänna den som ett samhällsfenomen i likhet med arbetstiden, blir fritiden också ett forskningsobjekt, hävdar man i rapporten.

Det innebär också att fritiden har en samhällelig betydelse. Fritiden kan ge möjligheter till ökade kollektiva, samhälleliga erfarenheter. Med det följer också att organisationer och föreningar spelar en betydelsefull roll för människors fritid. Bidragen till organisationer och föreningar från stat, landsting och kommuner måste därför anpassas till den utveckling och den förändring som sker i vårt samhälle.

FORSKNINGENS UPPBYGGNAD

Forskningen kan byggas upp på olika sätt. Oberoende av hur, krävs det dock nya ekonomiska resurser.

Det naturliga borde vara att vända sig till universiteten. Deras uppgift ska bl.a. vara att svara för kontinuiteten och stabiliteten i grundutbildning, forskarutbildning och forskning. Dessutom ska de ansvara för den långsiktiga uppbyggnaden av kunskap och för att kunskapsnivån bevaras. En snabbare väg att komma in i forskarsamhället kan vara att gå via det humanistiskt-samhällsvetenskapliga forskningsrådet. Lösningar med en centrumbildning kan vara ett tredje alternativ.

Utredningen anser att ett centrum för fritidsforskningen bör inrättas. Centret bör ha en bred och övergripande syn på begreppet fritid. Vid centrumets uppbyggnad bör samråd ske med nu verksamma fritidsforskare. Sambanden mellan den forskning som idag kan finnas inom olika discipliner med anknytning till fritiden och den forskning som föreslås vid centrumet bör likaså klargäggas. Vid samråd bör även bedömas vilka tjänster som ska inrättas, vid vilka universitet de ska finnas, vid vilka institutioner de ska verka och vilka ekonomiska resurser som behövs. Ett färdigt förslag bör sedan presenteras i så god tid att det kan tas med i 1990 års forskningsproposition.

ÖKAD KUNSKAP - EN FÖRUTSÄTTNING

Insatserna för att förbättra och samordna kunskapen om organisationers och föreningars verksamhet och utveckling, på de tre nivåerna som beskrivits ovan, är från varandra fristående enheter. Det är emellertid viktigt att de tar hjälp av varandra.

På den lokala nivån, där årliga analyser tas fram genom samarbete mellan kommunen och föreningslivet, är det ett kommunalt ansvar att arbetet kommer i gång. Så har även skett i flera kommuner. Kommunförbundet håller dessutom, tillsammans med bl.a. Riksidrottsförbundet och statens ungdomsråd, på att arbeta fram förslag på vilka uppgifter om föreningarnas verksamhet som kan vara intressant att analysera och behandla inom den kommunala fritidssektorn.

De två andra områdena, statistikbearbetning genom en programgrupp samt forskningen, är statliga ansvarsområden. Den forskning som föreslås ska naturligtvis leva ett fritt och oberoende liv i förhållande till statsmakterna och organisationerna. Däremot kan det kanske vara en fördel för forskarsamhället att ha tillgång till kvalificerat och statistikbehandlat material som tas fram via programgruppens försorg.

Den samlade och förbättrade kunskapen utgör även en förutsättning för förändringar och förbättringar inom den statliga bidragsgivningen.

- Den utgör bl.a. grunden för att få en samlad syn på de statliga bidragen.

- Den är en förutsättning för att förbättra och utveckla dialogen mellan organisationerna och staten.

- Den utgör grunden för en övergång från regelstyrning och kontroll av bidragen till målstyrning och utvärdering.

Kunskapen måste komma till nytta i bidrags- och budgetprocessen

Då kunskapen omkring organisations- och föreningslivets verksamhet, situation och utveckling samordnas och förbättras, genom de förslag vi lägger, är det angeläget att detta kommer till nytta på flera olika sätt.

Förutom att kunskapen kan ligga till grund för organisationernas och föreningarnas interna diskussioner och planering bör den även få genomslag i den statliga bidrags- och budgetprocessen.

I budget- och bidragsprocessen måste diskussionen om önskade resultat - utifrån bidragsgivningen och den verksamhet olika organisationer och föreningar bedriver - bli lika naturlig och angelägen, som diskussionen omkring de ekonomiska ramarna för bidragen.

Organisationernas egna redovisningar av resultaten från den verksamhet de bedrivit måste då, tillsammans med den forskning och de utredningsarbete som vi föreslår, ligga till grund för bedömningar om vilka målformuleringar, vilken resultatinriktning och vilka ekonomiska ramar bidragsgivningen ska ha för den nästkommande treårsperioden.

1988 års kompletteringsproposition

I 1988 års kompletteringsproposition redovisas ett samlat program för en förbättrad styrning av den statliga verksamheten samt en förändrad budgetprocess. Bl.a. föreslås den nuvarande ettåriga budgetperioden ersättas med en treårig budgetcykel. Vidare förekommer

begrepp som friare resursanvändning, resultatstyrning, uppföljning och utvärdering av effekter, vilka ska prägla den statliga budgetprocessen i framtiden.

Förslagen i kompletteringspropositionen sammanfaller väl med utredningens tankegångar för den statliga bidragsgivningen. Vi föreslår t.ex. en mer långsiktig bidragsgivning i treårsperioder samtidigt som vi förordar en friare användning av bidragen än i dag, där utvärdering av önskade resultat och uppföljning av bidragens effekter är centrala ingredienser.

Den framtida bidrags- och budgetprocessen

I den framtida bidrags- och budgetprocessen måste organisationslivet ha en naturlig plats och ett självklart utrymme för att diskutera, påverka och förändra bidragens resultatinriktning och ekonomiska ramar.

Utan ambition att i detalj fastlägga denna budget- och bidragsprocess vill vi översiktligt försöka redovisa hur våra idéer kan genomföras och vilken process detta förutsätter. Mer detaljerade former för hur arbetet ska bedrivas måste därefter bestämmas utifrån varje enskilt anslagsområde.

Riksdagens roll:

Riksdagens roll bör vara att fastställa övergripande mål och ekonomiska ramar för bidragen under den kommande treårsperioden. Grunden för riksdagens ställningstaganden bör kunna utgöras av en rapport om organisationers och föreningars verksamhet, utveckling och situation som sammanställs vart tredje år. Rapporten bör även kunna utgöra underlag för en dialog mellan riksdagen och organisationslivet omkring bidragens inriktning och föreningslivets verksamhet, situation och utveckling.

Departementens och myndigheternas roll:

Den bidragsutbetande statliga parten - departement, myndighet eller annan - ansvarar för detaljerade målbeskrivningar för bidragen inom sitt ansvarsområde. Beskrivningarna utgår från riksdagens övergripande ställningstaganden om bidragens inriktning.

Dessa målbeskrivningar ska uttrycka önskade resultat och förväntade effekter av bidragen under den kommande treårsperioden. De ska vara så klart formulerade att de enkelt går att följa upp varje år och utvärderas vid treårsperiodens slut.

Organisationernas roll

Organisationerna bör ha en aktiv roll i den framtida bidrags- och budgetprocessen. Bl.a. kan organisationernas årliga rapportering ligga till grund för utvärdering och uppföljning av bidragens effekter. De uppgifter organisationerna lämnar kan tillsammans med t.ex. forskningsresultat utgöra grunden för detta arbete. Vilka uppgifter som lämnas måste dock bestämmas tillsammans med respektive myndighet beroende på vilken inriktning bidragen ska ha. Utvärderingen det tredje året ska dessutom ge underlag till den samlade rapporten omkring föreningars och organisationers verksamhet och situation. Den rapporten blir sedan utgångspunkten för en mera ingående dialog om bidragens inriktning och ekonomiska nivåer mellan organisationsföreträdare och statsmakterna. Rapporten - som föreläggs riksdagen - ska samtidigt utgöra ett av underlagen för målbeskrivningar och anslagsramar inför nästkommande treårsperiod. På så sätt blir resultaten - utifrån den verksamhet organisationer och föreningar bedriver - styrande i en framtida bidrags- och budgetprocess.

Metodutveckling

Modellen för en framtida bidrags- och budgetprocess kräver i vissa fall förändrade arbetsrutiner och ibland ett nytt tankesätt.

Bl.a. måste en väl fungerande metod för hur den bidragsutbetalande parten ska formulera konkreta och mätbara målbeskrivningar utvecklas. Utvärdering, uppföljning, och bedömning av bidragens effekter måste även ske i nära samarbete med organisationslivet. Den rapportering som krävs av organisationerna utifrån den verksamhet de bedriver måste t.ex. överensstämma med formuleringarna över vilka resultat, som önskas uppnås med bidragen under den kommande treårsperioden.

Arbetet med att utveckla metoder för formulering av resultatbeskrivningar blir ett viktigt instrument för en framgångsrik ny bidragsmodell. Det är t.ex. betydelsefullt att målen och resultaten inte formuleras så att de blir detaljstyrande för föreningar och organisationer. Riksdagens övergripande mål ska vara ledande för myndigheterna. Dessas vidareutveckling av målen får inte leda mot dagens detaljreglerade bidragsgivning. Det finns då risk för att den nuvarande regelstyrningen endast byter skepnad. Den framtida målstyrningen ska i stället bl.a. sikta till en friare användning av bidragsmedlen och en ökad möjlighet för organisationerna att påverka bidragens inriktning.

MODELL FÖR NY BIDRAGS- OCH BUDGETCYKEL FÖR TREÅRS- ANSLAG TILL FÖRENINGSLIVET

År 1

Höst Förberedelser treårs- Sista året av innevaran-
budget de treårsbudget

Fördjupad anslags-
framställning för den
kommande treårsperio-
den

Vår Övergripande mål och
ekonomiska ramar
antas av riksdagen för
de kommande tre åren

År 2

Höst Treåriga budgetåret Arbetet med en ny
igångsätts treårsbudget påbörjas

Kunskap och forsknings-
resultat sammanställs

Vår

År 3

Höst Förenklad anslags- Uppgifter från organi-
framställning med sationer/föreningar till
årlig resultatupp- bidragsutbetalande part
följning för uppföljning av bi-
dragens effekter under

den senaste treårsperio-
den.

Vår

Resultatredovisning för
den senaste treårsperio-
den genom en rapport som
föreläggs riksdagen om
föreningslivets verk-
samhet, utveckling och
situation.

Dialog mellan organisationerna och riksdagen omkring resultatredovisningen och önskade resultat för den kommande treårsperioden.

År 4

Höst

Fördjupad anslagsframställning för den kommande treårsperioden.

Vår

Treåriga budgetåret avslutas.

Övergripande mål och ekonomiska ramar antas av riksdagens för de kommande tre åren.

KAPITEL 6

PRINCIPER FÖR STATENS STÖD TILL ORGANISATIONER OCH FÖRENINGAR

Detta kapitel innehåller förslag till principer för det statliga stödet till organisationer och föreningar. Utgångspunkter för våra ställningstaganden är de redovisningar och resonemang vi fört i tidigare kapitel samt beskrivningarna i bilaga 1.

Utifrån den nuvarande bidragsgivningen kan nu sammanfattas, vilka principer, som bör råda i en framtida bidragsgivning. Det kan också belysas, vilka konsekvenser dessa principer får i förhållande till dagens bidragsgivning och bidragshantering.

Inga detaljförslag

Vi lämnar således inte några förslag till ändrade bidragsformer eller ändrade bidragsregler. Det innebär att enskilda bidrag inte kommer att behandlas annat än utifrån principiella utgångspunkter. De föreslagna principerna bör i stället kunna vara vägledande för ställningstaganden inom organisationer, departement och myndigheter, när man diskuterar att ändra bidragsformer eller att införa nya. Förslagen bör även kunna göra det möjligt att föra en bättre dialog mellan riksdag/regering och organisationerna.

SAMMANFATTNING AV PRINCIPMODELL FÖR STATENS BIDRAGSGIVNING TILL FÖRENINGSLIVET

1.

Dålig kunskap

Kunskapen om föreningslivets roll och utveckling är dålig i dag.

Ökad kunskap

En ökad kunskap om föreningslivets roll och utveckling ska ligga till grund för en framtida bidragsgivning grundad på statistikbearbetning och forskning.

2.

Ingen samlad syn på bidragsgivningen - Ingen uppdelning av stödformer

Någon samlad syn på bidragsgivningen förekommer inte i dag.

Någon uppdelning av olika stödformer finns inte i dag. Alla typer av bidrag betraktas som direkt stöd till föreningslivet.

Samlad syn på bidragsgivningen - Uppdelning av stödformer

Det behövs en samlad syn för den totala statliga bidragsgivningen inom olika områden. Detta innebär att vissa grundläggande principer ska vara vägledande för all statlig bidragsgivning till föreningslivet.

Genom att dela upp bidragen i tre huvudområden, allmänna bidrag, resultatriktade bidrag och uppdragsersättningar, kan en samlad syn på de statliga bidragen åstadkommas.

3.

Dialog saknas

I dag saknas övergripande diskussioner mellan organisationerna och staten om bidragsgivningens inriktning.

Utvecklad dialog

En utvecklad dialog om varför olika bidragsformer ska förekomma och vilka resultat som önskas ska uppmuntras. En sådan ger organisationerna ökade möjligheter att påverka bidragsgivningens inriktning.

4.

Ingen helhetssyn

Genom den splittrade bild dagens bidragsgivning visar har varken riksdag eller organisationer möjlighet att skapa sig en helhetssyn på bidragen. Riksdagen avslutar också ofta om detaljer och om enskilda bidrag.

Helhetssyn

I en framtida bidragsmodell bör riksdagen fastställa övergripande mål för bidragen och ekonomiska ramar för bidragsgivningen. Organisationerna kan delta i en förberedande diskussion inför dessa beslut.

5.

Regler och kontroll

I dag styrs bidragsgivningen utifrån regler och kriterier. De mål som finns för bidragsgivningen är få och ganska allmänt hållna. Några konkreta, mätbara och tidsavgränsade målbeskrivningar finns i allmänhet inte. Bidragen kontrolleras i efterhand utifrån de regler som finns.

Målstyrning och utvärdering

Den framtida bidragsmodellen bör bygga på övergripande målbeskrivningar, som utgår från en bättre kunskap om föreningslivet och en nödvändig dialog mellan organisationerna och staten. Då kan dagens detaljstyrning ersättas med en friare användning av bidragen. Den kontroll som i dag sker kan minska och ersättas med utvärdering av mål och önskade resultat.

6.

Kortsiktig bidragsgivning

Bidragen är i dag i allmänhet ettåriga, vilket gör det svårt för organisationerna att planera sin verksamhet.

Långsiktig bidragsgivning

Bidragen görs mera långsiktiga, där utvärderingen sker med treårsintervaller.

7.

Begränsad samordning

Samordningen av bidragen inom regeringskansliet är mycket begränsad i dag. Bidrag handläggs inom samtliga departement.

Ökad samordning

Samordning av bidragshanteringen inom regeringskansliet bör förstärkas. Något departement bör ha ett övergripande ansvar bl a för att förbereda och underlätta för dialogen mellan organisationerna och statsmakterna.

Detta kan ske genom att en rapport, utarbetad i samverkan med organisationerna, om föreningslivets situation och utveckling lämnas till riksdagen vart tredje år. Denna rapport skapar förutsättningar för samlade diskussioner i riksdagen inför ställningstaganden om bidragens inriktning för den kommande treårsperioden.

Regeringen ansvarar för sammanställning av de målbeskrivningar och de resultat, som kan ligga till grund för de kommande tre årens bidragsgivning. Målbeskrivningarna utarbetas inom respektive bidragsmyndighet i samverkan med berörda organisationer.

EN MODELL SOM DESSUTOM BÖR FUNGERA I TREÅRSCYKLAR

Utredningen har i kapitel 5 i detta betänkande utvecklat förslag kring en utökad forskning och statistikinsamling och statistikbearbetning, som nödvändiga inslag i uppbyggandet av en bidragsmodell för den statliga bidragsgivningen.

Som vi tidigare i betänkandet poängterat, bör en ökad kunskap om föreningslivets roll och utveckling ligga till grund för en framtida bidragsgivning. I vårt förra betänkande "Ju mer vi är tillsammans" påtalade vi de brister som finns i den samlade kunskapen om föreningslivets situation. Vi framlade också vissa förslag om en organisationsforskning, som skulle kunna utgöra grunden för en sådan utökad kunskap. Behovet av denna typ av forskning underströks av de flesta remissinstanserna. Ett antal forskare har också påtalat dagens bristande kunskaper om föreningslivet. En del menade också, att utredningens slutsatser i vissa avseenden vilade på ett alltför bristfälligt undersökningsmaterial.

Forskning

Utredningen föreslår att ett centrum för organisationsforskning bildas med Umeå universitet som bas. 2,5 miljoner kronor avsättes fr o m budgetåret 1989/90.

Vi föreslår också att ett centrum för fritidsforskning inrättas och att reformen förbereds inför den forskningsproposition som lämnas 1990.

Utredningen bedömer att ca 4 miljoner kronor årligen bör avsättas när centret för fritidsforskning inrättas fr.o.m. 1990.

Programgrupp

Statliga initiativ bör leda till att den statistik som finns samordnas. Vi föreslår att en programgrupp bildas med uppgift att bl a samordna, sammanställa och föra ut resultat från statistik och intervjuundersökningar om organisationers och föreningars situation, utveckling och verksamhet. Inom program-

gruppen kan även forskningsresultat som behandlar organisationers och föreningars situation och utveckling sammanfattas och spridas.

Utredningen föreslår att 2 miljoner kronor anslås fr.o.m. budgetåret 1989/90 och ställs till programgruppens förfogande för bl.a. löne- och handledarkostnader samt för data- och tryckkostnader.

Utvecklad dialog mellan organisationerna och regering/riksdag

I dag saknas ofta övergripande diskussioner mellan organisationerna och staten om de statliga bidragens inriktning. Vi tror att en sådan utvecklad dialog behövs, om varför olika bidragsformer finns och kring vilka resultat som önskas. Den skulle skapa en bättre förståelse hos statsmakterna för föreningslivets situation i dagens samhälle samtidigt som den skulle skapa bättre kunskap hos allmänheten om föreningslivet. I en sådan dialog skulle också organisationerna kunna utveckla betydelsen av att statlig bidragsgivning måste ske på föreningslivets villkor. Föreningarnas verksamhet måste vila på den egna föreningsidén och ha föreningarnas mål för sin verksamhet som bas.

Statsmakterna skulle å sin sida genom en utvecklad dialog med organisationerna dels få en bättre och direkt kunskap om det svenska föreningslivet och de förutsättningar det arbetar under och dels genom dialogen utveckla sin övergripande syn på vilka mål som ligger till grund för den samlade statliga bidragsgivningen.

En sådan dialog som är uppbyggd kring informationsutbyte, ökade kunskaper kring föreningslivet och en övergripande diskussion kring statens mål för sin

bidragsgivning och kring organisationernas idé och mål för sina verksamheter, är ett grundläggande inslag i en framtida bidragsmodell för det statliga stödet.

SAMLAD SYN - UPPDELNING AV STÖDFORMER

Någon uppdelning av statens olika stödformer finns inte i dag. Alla typer av bidrag betraktas ofta som direkt stöd till organisationer och föreningar. Vi har i kapitel 3 delat upp bidragen i tre huvudområden för att därigenom söka åstadkomma en mera samlad syn på den statliga bidragsgivningen. Utredningen valde att dela upp stödet i allmänna bidrag, resultatinriktade bidrag samt uppdragstersättningar.

I vissa fall kan det vara svårt att bestämma till vilken typ av stöd olika bidrag hör. Inom en och samma stödform kan t ex både stöd som utgår av särskilda politiska skäl och mera generella bidrag förekomma. Vi menar, att respektive organisation, departement och bidragsmyndighet bör diskutera igenom de egna stödformerna med utgångspunkt i den principiella uppdelning vi föreslår.

Uppdragstersättningar

Till området uppdragstersättningar för vi bidrag, som organisationerna får helt på statens villkor. Den sammanlagda summan för denna typ av bidrag uppgår till ca 1,5 miljarder kronor.

Uppdragstersättningar utbetalas till verksamhet, som staten önskar få utförd genom arbetsinsatser från organisationer och föreningar. Uppdragen bygger på att de berörda organisationerna genom sin uppbyggnad och kunskaper kring verksamheterna av staten anses lämpad att genomföra arbetsuppgiften. Ersättningen

kan i sådana fall ses som betalning för en köpt tjänst. Exempel på denna typ av ersättningar är bidrag till vägsamfälligheter för drift och byggande av vägar, bidrag till vissa utbildnings- och kulturinstitutioner samt lönebidrag till anställda, som utbetalas av arbetsmarknadspolitiska skäl.

Vi anser inte att utbetalningar av detta slag är att hänföra till statliga bidrag till föreningslivet i egentlig mening. Pengarna får således mera ses som ersättning för arbete, som utförts av organisationerna på initiativ av staten. Utredningen avför därmed uppdragsersättningar som statligt stöd till föreningslivet.

De allmänna och resultatnriktade bidragen

De allmänna och de resultatnriktade bidragen utbetalas av staten mera på organisationernas egna villkor. De allmänna bidragen utbetalas t ex med normer och regler som grund och utgör ett organisationsstöd. Har en organisation t ex ett visst antal medlemmar och ett visst antal medlemsföreningar spridda över landet, får den ett bestämt bidrag. Organisationen får sedan fritt använda pengarna efter egna beslut. De resultatnriktade bidragen bygger på samverkan mellan staten och organisationerna för att via bidragsgivningen nå vissa mer eller mindre klart uttalade mål och resultat. I dag är de förväntade resultaten ofta mindre klart uttalade.

De allmänna och de resultatnriktade bidragen har det gemensamt, att de utbetalas utifrån organisationernas villkor i stor utsträckning. Men de båda stödformerna skiljer sig också åt. De allmänna bidragen utgör generellt organisationsstöd utan krav på redovisning av resultat eller arbetsinsatser. De resultatnriktade bidragen däremot kräver konkreta resultat eller

arbetsinsatser för att bidragen ska betalas ut. För vissa bidrag är detta mera framträdande än för andra. Det gäller tex bidrag inom alkohol- och narkotikaområdet samt för tilläggsbidragen inom folkbildningen. För andra bidrag ger själva bidragsformen resultaten t ex bidrag till anordnande av allmänna samlingslokaler.

I valet mellan de båda stödformerna, allmänna och resultatinriktade bidrag, tar utredningen inte ställning. Däremot konstaterar vi, att de allmänna bidragen i dag utgörs av ca 600 miljoner kronor och de resultatinriktade bidragen ca 2,9 miljarder kronor. De framtida proportionerna mellan de båda bidragen får klarläggas genom den utökade dialogen mellan statsmakterna och föreningslivet.

Utredningen konstaterar samtidigt, att de båda stödformerna skiljer sig åt. Detta ställer i framtiden krav på olika politiska ställningstaganden.

När det gäller de allmänna bidragen, har vi redovisat, att de fungerar som organisationsstöd. Detta innebär, att denna typ av bidrag är bunden till en fast krets av organisationer. Ofta är det organisationsgrupper, vars verksamhet bedöms så angelägen, att ett s.k. fast stöd bör utgå för att garantera en långsiktig verksamhet och en väl fungerande organisation. Exempel på sådana organisationer är ungdomsorganisationerna, studieförbunden, frikyrkorörelsen, handikapprörelsen och kvinnoorganisationerna.

En viktig fråga blir naturligtvis, vilka typer av organisationer, som skall omfattas av det allmänna stödet i framtiden och hur urvalet av dessa ska ske.

När det gäller de resultatinriktade bidragen är de i sin konstruktion mera öppna för förändringar, när det

gäller nya organisationsbildningar och förnyelse av verksamhetsformer. Utredningen har emellertid tidigare konstaterat att även denna typ av bidrag innehåller detaljstyrande regler, som motverkar en sådan utveckling.

MÅLSTYRNING - UTVÄRDERING

Frågan om organisations- och föreningslivet styrs av stat, landsting och kommuner genom deras bidragsgivning diskuteras ofta. Det är i Sverige en allmän uppfattning, att föreningslivet ska utvecklas fritt. Därför menar många, att de bidrag som finns ska styra organisationer och föreningar så litet som möjligt. Även utredningen menar att organisationer och föreningar ska utvecklas fritt. Denna utveckling måste komma inifrån organisationen och grundas på dess ideologi, målsättning för verksamheterna och den egna föreningsidén. Utvecklingen måste ske helt oberoende av statliga eller kommunala åtgärder.

Det är utredningens bestämda mening, att organisationer och föreningar själva bör prioritera inom vilka områden man vill göra insatser och på vilka villkor. Det står dem naturligtvis också fritt att gentemot staten och kommunerna hävda krav på rimligt stöd för de verksamheter de bedriver eller de resultat de uppnår genom verksamheterna. Bedriver organisationerna bra verksamhet ska man kunna hävda att bidragsreglerna ska anpassas efter denna och inte tvärt om.

Att föreningar anpassar eller känner sig tvingade att anpassa sin verksamhet efter en viss bidragsregel är inte alltför ovanligt.

Men organisationernas och föreningarnas arbete mot vissa mål eller vissa resultat måste också helt eller delvis sammanfalla med de önskade resultat och mål

staten och kommunerna lagt fast, om de ska kunna påräkna bidrag. De flesta bidragsregler är därför mer eller mindre styrande - om än detta inte är önskvärt.

Mot den här redovisade bakgrunden framstår den av utredningen föreslagna dialogen mellan föreningslivet och statliga och kommunala bidragsgivare som nödvändig. I en sådan dialog kan stat och kommuner finna respekt för organisationers och föreningars mål och inriktning på verksamheterna. Föreningslivet kan å sin sida finna förståelse för de politiska motiven bakom bidragsgivningen.

Målbeskrivningarna i en framtida bidragsmodell får emellertid inte utarbetas på ett sådant sätt och med ett sådant innehåll att de uppfattas som om staten ska ange inriktningen på organisationernas arbete eller så att de blir detaljstyrande. Målen ska i stället kunna ses som ett resultat av den tidigare redovisade dialogen mellan staten och organisationerna. Dessa ska i stället genom dialogen ha möjlighet att hävda sin integritet och kunna undvika att bli detaljstyrda.

Även om antalet regler och kriterier kan minska genom att arbeta med målbeskrivningar, innebär det inte att kravet på organisationerna om rapportering av vissa uppgifter försvinner. Den rapporteringen ska i stället användas för att förbättra den samlade kunskapen och komma till nytta vid utvärderingen av resultaten.

Regelstyrning

I de olika bidragssystemen bör det finnas så få regler som möjligt. Ju flera regler, tolkningsföreskrifter och kriterier, som knyts till bidragen, desto större detaljkontroll krävs. Detta leder till en omfattande administration hos såväl bidragsmottagare

som hos respektive bidragsmyndighet. I takt med regeluppbyggnaden och en ökande kontroll ökar riskerna för en starkare styrning av organisationerna och föreningarna. Man riskerar också, som ofta är fallet i dag, att fastna i en debatt om regler och ekonomiska nivåer i stället för att diskutera verksamheternas inriktning och de mål man strävar efter.

Målbeskrivning

Målbeskrivning innebär om att kunna beskriva de resultat man vill nå genom en viss bidragsgivning. Det kan emellertid ofta vara svårt, framför allt med tanke på den bristande kunskap vi har om föreningslivet och dess verksamheter. Kunskap om detta är emellertid grunden för bra målbeskrivningar och gör det också möjligt att utvärdera effekterna av bidragsgivningen.

Vissa typer av resultat är lätta att mäta. Om föreningslivet får stöd för att minska arbetslösheten (t.ex. lönebidrag), är det lätt att mäta hur många människor som fått arbete genom de bidrag som betalats ut.

Vi kan resonera på motsvarande sätt, när det gäller de allmänna bidragen och de resultatinriktade bidragen. Situationen blir då mera komplicerad. Målbeskrivningarna måste emellertid ske på olika nivåer. Riksdagen kan eller bör inte ange alltför detaljerade mål. Riksdagens uppgift bör i stället vara att formulera övergripande mål och sedan fastställa ekonomiska ramar för bidragsgivningen. De mera konkreta och detaljerade målbeskrivningarna får sedan utarbetas av respektive departement eller myndighet i samverkan med berörda organisationer.

De konkreta mål som beskrivs bör även uppfylla vissa bestämda krav. Målbeskrivningarna måste gå att

utvärdera. Det innebär bl.a. att de måste vara mätbara. För att veta, när målen ska vara uppfyllda, bör de även vara tidsbestämda. Treårsperioder kan vara lämpliga.

Delegation

Det är således inte ovanligt att riksdagen i sina årliga beslut kring bidragsfrågor också tar ställning i detaljfrågor och t.o.m. fattar beslut om ganska små belopp till enskilda föreningar.

Genom att utveckla ett system med målstyrning och målbeskrivning ges förutsättningar för en ökad delegering i bidragshandläggningen. En väl utvecklad delegationsordning kan medföra avsevärda förenklingar för föreningar och organisationer men också för regering, riksdag och bidragsmyndigheter. Riksdag och regering får mera utrymme att diskutera övergripande mål och resultat för den statliga bidragsgivningen samt utvärdering av de olika bidragens effekter.

Ansvar för handläggning och beslut om bidrag bör således kunna delegeras till grupper av politiker eller tjänstemän. I vissa fall bör även enskild tjänsteman få rätt att fatta beslut om bidrag.

Utvärdering och kontroll

Målbeskrivningarna ska således vara så tydliga, att vederbörande bidragshandläggare efter de tre åren ska kunna utvärdera bidragens effekter. Med utvärderingen som grund - gjord i samverkan med organisationerna - kan man i riksdagen sedan diskutera vilka konkreta resultat, som önskas under den kommande perioden. Det blir också möjligt att på ett sammanhållet sätt diskutera mellan riksdag/regering och organisationerna, huruvida bidragsbelopp och bidragsregler är anpassade för att nå de aktuella målen.

Genom en ordning med målbeskrivning blir det viktigare att utvärdera resultaten än att kontrollera hur olika regler följs och hur föreningarna använder bidragen.

Staten behöver inte kräva redovisning över hur organisationerna arbetat för att nå målet vilket automatiskt bör medföra en friare användning av bidragen. Om däremot målet inte nåtts kan bidragsmyndigheten efter en diskussion med organisationerna överväga vilka åtgärder som kan behöva vidtas. Ska bidragen ökas eller är det andra åtgärder som kan vidtas?

En sådan ordning innebär således, att organisationerna och föreningarna fritt kan använda bidragen efter egna beslut förutsatt att dessa leder mot målet. Organisationerna kan på så sätt delta i den politiska debatten och därigenom påverka den statliga målnivån och rikningen var och en efter sin idé och sin egenart.

1988 års kompletteringsproposition

I 1988 års kompletteringsproposition förekommer, som utredningen tidigare redovisat, tankegångar och förslagsmøuleringar som mycket nära tangerar utredningens ställningstaganden.

I den del som behandlar utveckling och styrning av den statliga verksamheten heter det bl.a.:

- Statsmakterna ska ange övergripande mål och huvudsaklig inriktning under den kommande treårsperioden
- Myndigheterna ges successivt ökat ansvar att driva verksamhet med egen beslutskompetens. Minskad detaljstyrning i instruktioner och andra förordningar som reglerar hur verksamheten ska organiseras och genomföras eftersträvas.

- Kraven på redovisning och analys av vilka resultat som uppnåtts skärps, där intresset bör förskjutas från budgetering till uppföljning och utvärdering.
- Möjligheter att planera verksamheten på längre sikt än ett år ska även provas.

GRUNDER FÖR STÖD

Trots att reglernas och kriteriernas betydelse för bidragens storlek minskas vid en övergång från regelstyrning till målstyrning behövs normer för olika stödformer. För att på ett bra sätt kunna följa upp och utvärdera olika bidrag fordras även uppgifter från de organisationer och föreningar som erhåller bidrag. Grunderna och normerna för de stödformer som kommer att finnas i en framtida bidragsgivning är därför viktiga att diskutera.

Folkrörelsebegreppet

I kapitel 4 berörde vi folkrörelsebegreppet. Vi slog t.ex. fast att den demokratiska utvecklingen liksom välfärdsutvecklingen kräver folkrörelser med vissa bestämda funktioner. Vi menar att en ideologisk inriktning, ett opinionsbildande ansvar, en demokratisk skolning samt en social prägel är grundläggande funktioner för folkrörelserna.

Organisationer och föreningar som bedriver en verksamhet med den inriktningen som grund är de som enligt vår uppfattning ska få ta del av den statliga bidragsgivningen.

Den lokala föreningen

Utredningen har i sitt förra betänkande visat hur betydelsefull den lokala föreningen är för såväl den

enskilda medlemmen som för organisationen i stort. Mycket tyder på, att den mindre föreningen, med ett begränsat geografiskt upptagningsområde, är den typ av förening som människor helst engagerar sig i. Där kan de själva delta i och påverka föreningens arbete och inriktning. Hur de lokala föreningarna utvecklas kan således vara nyckeln till framgång för organisationen i stort. Detta bör beaktas vid utformningen av bidragsnormer för organisationerna.

Medlemsbegreppet

Många bidrags fördelning bygger på antalet medlemmar i en förening eller en organisation. Det har uppstått en diskussion, inte minst i kommunerna, om värdet av medlemsbegreppet som teknisk grund för bidragsgivning.

Medlemmen är föreningslivets bas och grunden för dess utveckling. Mer än 30 miljoner medlemsskap tecknas eller förnyas varje år i föreningssverige. Utredningen har i tidigare betänkande påpekat att det i dag har utvecklats skilda slag av medlemsskap. Det finns begrepp som aktiva medlemmar och passiva, stöd eller supportmedlemmar, sektionsmedlemmar, hedersmedlemmar, familjemedlemmar. Antalet medlemmar i en organisation är inget mått på verksamhet eller aktivitet. Vi har i ett tidigare betänkande visat att andelen passiva medlemmar tenderar att öka. Utredningen menar därför att den i föreningen eller organisationen faktiskt bedrivna verksamheten och de som engageras och är delaktiga i den är bättre kriterium för bidrag än antalet medlemmar.

Verksamheterna bas för bidragsgivningen

Verksamheterna och aktiviteten i föreningslivet bör spela en avgörande roll i den statliga bidragsgiv-

ningen. Det innebär, att utredningen understryker, att det är viktigt, att organisationerna har många aktiva, lokala föreningar spridda över landet.

Den föreningsverksamhet som bedrivs i landet är mycket varierad. Inom folkbildningen finns verksamheter som porslinsmålning, vävning och dans tillsammans med samhällsstudier, språkstudier och politiskt inriktade ideologiska studier. Inom idrotten förekommer förutom den rena fysiska träningen i ökande utsträckning även verksamhet, där samhällsutvecklingen diskuteras. Inom politiska, religiösa och nykterhetsorganisationer förekommer förutom de ideologiskt samhällsengagerande verksamheterna även inslag i form av t.ex. idrott och motion.

Man kan grovt dela in verksamheterna i två kategorier. Dels finns det verksamheter, som kan upprepas med korta och jämna tidsintervaller. Dels förekommer verksamheter av mera samhällsengagerande natur. Verksamhet, som ofta tar lång tid i anspråk och som är svår att upprepa med korta och jämna tidsintervaller, om man vill locka många deltagare, t.ex. verksamhet i en politisk ungdomsförening.

Båda dessa typer av verksamheter är givetvis var och en på sitt sätt betydelsefulla. Samhällsengagemang i sig är värdefullt och spelar en stor roll i välfärdsutvecklingen och den demokratiska utvecklingen. De aktiviteter, som ger omedelbara upplevelser men också gemenskap och sociala kontakter tillfredsställer starka behov hos de enskilda människorna. De utgör också ofta ett medel för att t.ex. engagera människor i olika samhällsfrågor.

Vi tycker oss ha funnit, att de mera lättupprepade aktiviteterna under senare år har ökat mycket kraftigare än de samhällsengagerande vilka i vissa

avseenden rent av minskar. Utredningen uttalade redan i det förra betänkandet oro över en sådan utveckling. Vi efterlyste också en debatt, inte minst inom organisationerna själva, om detta förhållande, vilken också startat på en del håll.

Verksamhetsutvecklingen, som beskrivs ovan, aktualiserar frågan, om det inte borde övervägas att olika typer av aktiviteter borde kunna värderas olika i bidragssammanhang. En sådan diskussion har redan påbörjats i flera kommuner, bland politiker och föreningsfolk. Mot bakgrund av en önskan att få flera, kanske främst ungdomar, engagerade av frågor med politisk, miljöinriktat eller allmänt samhällsinriktat innehåll, diskuterar man bidragsgivningens roll i verksamhetsutvecklingen.

Kan förändrade bidragsregler påverka den pågående utvecklingen eller finns andra orsaker. Utredningen menar att en sådan diskussion är ytterst viktig att föra både bland de politiska företrädarna och bland föreningsengagerade. Det är också viktigt att de forskningsinsatser, som utredningen föreslår, kommer till stånd för att ge diskussionen ett bra sakunderlag.

BIDRAGSNIVÅER - LÅNGSIKTIGHET

Nivåerna på statsbidragen och långsiktighet i bidragsgivningen har tagits upp i utredningens tidigare betänkanden.

För att skapa trygghet inom organisationerna har vi bl.a. föreslagit att staten garanterar nivåerna på bidragen för tre år i taget. Det innebär t ex att de organisationer som redovisar ungefär samma omfattning och inriktning på sin verksamhet mellan två år garanteras lika stora bidrag. Skulle emellertid

organisationen eller dess verksamhet bli mindre trappas naturligtvis bidraget ned. Vidare har vi föreslagit att staten ska meddela organisationerna om man tänker ändra i bidragsreglerna minst ett år innan förändringarna träder i kraft.

Vi rekommenderar även kommuner och landsting att i tillämpliga delar följa dessa principer särskilt långsiktigheten i bidragsgivningen där nivåer slås fast i treårsperioder.

SAMORDNING

Samordningen av den statliga bidragshanteringen inom regeringskansliet är i dag mycket begränsad. Bidragen handlägges inom samtliga departement och ibland efter skilda principer. För att bl.a. underlätta för organisationerna bör samordningen av bidragshanteringen inom regeringskansliet förstärkas. Då kan också nödvändiga förutsättningar skapas för en bättre dialog mellan statsmakterna och organisationerna. Denna dialog är en förutsättning för en utveckling mot mera av målstyrning och utvärdering av bidragssystemet. Grunden för dialogen bör enligt utredningens mening utgöras av en rapport om föreningslivets situation och utveckling och om hur de statliga bidragen fungerar i förhållande till de uppställda målen. Denna rapport bör utarbetas av regeringskansliet i samverkan med ett representativt urval av organisationer.

Samordning inom regeringskansliet

Varje departement har en politisk grund för sina bidrag och också kompetens kring de ämnesområden, som bidragsgivningen omfattar. Respektive departement hanterar därför själva den ekonomiska nivån på och inriktningen av sina olika bidragsformer. Det innebär att samordningen av bidragen inte ska ske utifrån ekonomiska eller funktionella grunder.

Såväl organiserade som informella kontakter över departements- och bidragsmyndighetsgränser förbättrar och förenklar handläggningen av de skilda statliga bidragsformerna. Det är också viktigt att en återkoppling av de olika bidragen till riksdagens beslut om ramar och övergripande mål för bidragsgivningen säkerställs.

Civildepartementet har i dag ett övergripande ansvar för samordning av statens bidragsgivning till föreningar och organisationer. Det innebär att departementet en gång om året sammanställer respektive departements budgetäskande, som underlag för en för regeringskansliet gemensam bedömning. Representanter för de skilda departementen träffas också regelmässigt för diskussioner kring bidragsgivningen.

Samordningen av de statliga bidragen inom regeringskansliet bör förstärkas. Den förstärkta samordningsfunktionen bör leda till att en samlad rapport om organisationernas och föreningarnas situation och utveckling kommer riksdagen till del vart tredje år. Den rapporten ska därefter ligga till grund för riksdagens beslut om målbeskrivningar och rambelopp för de olika bidragen den kommande treårsperioden.

De konkreta målbeskrivningarna på myndighetsnivå ska även sammanställas. Detta samordningsansvar kan innebära hjälp och stödinsatser vid utveckling av metoder för upprättande av målbeskrivningar.

ÖVRIGA FRÅGOR AV ÖVERGRIPANDE NATUR

Bidrag från olika håll till organisationer och föreningar

Det har hävdats, bl a i den tidigare nämnda RRV-rapporten och i 1979 års utredning "Statens stöd till

folkrörelserna", att organisationer och föreningar får bidrag från flera olika bidragsinstanser. Därför föreslog 1979 års utredning bl a en särskild "bidragsmyndighet".

Utredningen har undersökt om det finns fog för ett sådant påstående i dagens bidragsgivning. Vi har funnit att en och samma organisation kan få bidrag från flera departement eller myndigheter. Detta förhållande har oftast naturligt orsaker. Stöd som utgår på grund av särskilda politiska skäl t.ex., bör handhas av det departement eller den myndighet som har huvudansvaret och specialkompetens i den aktuella frågan. Eftersom många organisationer har breda arbetsfält, blir följderna att de har bidragskontakter med flera departement och myndigheter.

När det gäller de allmänna bidragen, menar utredningen att det är sällsynt, att organisationer erhåller bidrag från mer än ett ställe. Detta gäller särskilt de rena organisationsstöden, t ex centrala bidrag till barn- och ungdomsorganisationer.

Det förekommer emellertid, att bidrag lämnas till organisationer eller föreningar från mer än en bidragsinstans för ett och samma ändamål. En teaterförening, som uppför t.ex. ett fredsspel, kan erhålla bidrag dels för sitt teaterengagemang och dels för sitt fredsengagemang.

Grundprincipen bör vara, att bidrag först och främst utgår för föreningens eller organisationens basverksamhet - i det aktuella fallet för teaterverksamheten inte för fredsengagemanget. Men vill bidragsgivaren stimulera till ökade fredsaktiviteter i samhället får man naturligtvis acceptera den dubbla bidragsgivningen.

Utredningen föreslår ingen centralisering av bidrags-
hanteringen - en "bidragsmyndighet" eller liknande.
Detta skulle ytterligare byråkratisera bidragsgiv-
ningen och komplicera bidragshanteringen för organi-
sationerna.

När det gäller bidrag av uppdragskaraktär måste
bidragsfrågorna hanteras av fackdepartementen. Även
de allmänna och resultatnriktade bidragen bör
hanteras, där den bästa sakkunskapen inom de skilda
ämnesområdena finns. Det innebär t.ex. att miljö- och
energidepartementet och dit knutna myndigheter bör
handlägga bidragen till miljöorganisationerna, att
försvarsdepartementet med myndigheter bör handlägga
bidragsgivningen till försvarsorganisationerna osv.

Rollfördelning, stat - landsting - kommuner

Såväl stat, landsting som kommuner ger stöd till
organisationer och föreningar. Någon klar uppdelning
mellan olika typer av bidrag finns inte. Statens stöd
uppgår till närmare 3,5 miljarder kronor, som utred-
ningen tidigare redovisat. Landstingen svarar för
mellan 500 och 600 miljoner kronor. Kommunerna står
varje år för uppskattningsvis mellan 5 och 6 miljar-
der kronor i direkt ekonomiskt stöd och indirekt
stöd i form av kostnadsfri upplåtelse av lokaler och
anläggningar.

Föreningarna är ofta förankrade centralt, regionalt
och lokalt inom en och samma organisation. Undersök-
ningar visar emellertid att omkring var fjärde lokal
förening inte är ansluten till någon riksorganisa-
tion. Eftersom föreningar och organisationer finns på
tre samhällsnivåer, bör en gemensam principiell syn
präglade stat, landsting och kommuner, när det gäller
handläggningen av bidragsfrågor.

Huvudprincip

Huvudprincipen bör vara, att staten ansvarar för stödet till centrala riksorganisationer eller s.k. paraplyorganisationer - ett antal riksorganisationer som samarbetar kring någon gemensam verksamhet. Landstingen bör svara för stödet till de regionala eller distriktsorganisationerna. Kommunerna bör svara för stödet till de föreningar som är verksamma inom respektive kommun.

Avståndet till den lokala verksamheten gör det ofta svårt för statliga bidragsmyndigheter att följa upp utbetalade bidrag. Ska bidragen kunna utvärderas på ett tillfredsställande sätt erfordras omfattande administrativa insatser från bidragsmyndigheten. För föreningarna underlättas bidragsansökning och kontakter med bidragsmyndigheten givetvis om dessa kan tas i kommunen. Utredningen anser därför att stödet till lokal föreningsverksamhet i princip bäst hanteras av kommunerna. Statsbidrag till kommunerna för lokal föreningsverksamhet kan då vara att föredra framför en statlig hantering av lokal bidragsgivning.

Principen är emellertid inte alltid allenarådande. I vissa sammanhang kan det t ex vara befogat att staten ger bidrag till lokala föreningar. Staten kanske vill markera värdet av och stimulera till lokal föreningsverksamhet bland barn och ungdomar. I andra fall kan det där centrala politiska bedömningar och mål anses nödvändiga vara befogat att beslut på statlig nivå, styr stödet till den lokala verksamheten. Detta gäller t.ex. stödet till folkbildningen.

Organisationer som bidragsmyndighet

De statsbidrag, som utbetalas till organisationer, utgår i vissa fall till s k paraplyorganisationer.

Dessa fördelar i sin tur pengarna till sina medlemsorganisationer. Paraplyorganisationerna fungerar då med ett internt "myndighetsansvar". I några fall förekommer det även att paraplyorganisationerna fungerar som bidragsmyndighet och fördelar bidrag till andra organisationer än sina egna medlemsorganisationer. Sveriges riksidsrottsförbund fördelar t.ex. bidrag till nio s.k. övriga idrottsorganisationer, Friluftsförbundet och Sveriges Sportfiske- och fiskevårdsförbund t.ex. Ett annat exempel är Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund, knutet till Sveriges Frikyrkoråd, som i dag även fördelar bidrag till vissa trossamfund, som inte ingår i Frikyrkorådet.

Bakgrunden till förfaringssättet är, att staten velat samordna och förenkla bidragsgivningen.

Principiellt kan detta förfaringssätt ifrågasättas. Utredningen menar, att paraplyorganisationer enbart bör fördela bidrag till de egna medlemsorganisationerna.

OMRÅDEN ATT FINANSIERA

De förslag utredningen lagt för att förbättra kunskapen om organisationers och föreningars situation, utveckling och verksamhet kommer att belasta statsbudgeten.

Ett centrum för organisationsforskning med ett tioårigt grundforskningsprogram etableras fr.o.m. 1989. Ett centrum för fritidsforskning bör inrättas utifrån 1990 års forskningsproposition.

Dessutom skapas inom regeringskansliet en programgrupp med uppgift att arbeta med kvalificerade utredningar. Gruppen ska även sprida egna utredningsresultat.

tat samt på ett enkelt och lättläst sätt sammanställa, popularisera och sprida de forskningsresultat som förekommer.

Fr.o.m. budgetåret 1989/90 bör 4,5 miljoner kronor avsättas för föreslagna forskningsinsatser och arbetet inom programgruppen. Fr.o.m. 1990 bör ytterligare omkring 4 miljoner kronor avsättas för fritidsforskning.

Finansiering

De förslag utredningen lagt i form av förenkling och samordning av de statliga bidragen - med en samlad och enhetlig syn på bidragsgivningen som grund - bör på sikt medföra att resurser frigörs för finansiering av vissa av de reformer utredningen föreslår.

Om utredningens principer för den statliga bidragsgivningen inte kan genomföras tillräckligt snabbt, och därmed frigöra resurser, är ändå de åtgärder som föreslås i form av forskningsinsatser och kvalificerat utredningsarbete så viktiga, att 0,25 % av de statliga folkrörelseanslagen på ca 3 500 miljoner kronor bör avsättas för dessa ändamål.

Det är en viktig fråga för oss att se till att vi har en god samordning av de olika myndigheterna. Detta innebär att vi måste ha en tydlig ansvarsspridning och att vi måste ha en god kommunikation mellan de olika myndigheterna. Detta är en viktig del av vår verksamhet och vi måste se till att vi har en god samordning av de olika myndigheterna. Detta innebär att vi måste ha en tydlig ansvarsspridning och att vi måste ha en god kommunikation mellan de olika myndigheterna.

Det är en viktig fråga för oss att se till att vi har en god samordning av de olika myndigheterna. Detta innebär att vi måste ha en tydlig ansvarsspridning och att vi måste ha en god kommunikation mellan de olika myndigheterna. Detta är en viktig del av vår verksamhet och vi måste se till att vi har en god samordning av de olika myndigheterna. Detta innebär att vi måste ha en tydlig ansvarsspridning och att vi måste ha en god kommunikation mellan de olika myndigheterna.

Det är en viktig fråga för oss att se till att vi har en god samordning av de olika myndigheterna. Detta innebär att vi måste ha en tydlig ansvarsspridning och att vi måste ha en god kommunikation mellan de olika myndigheterna. Detta är en viktig del av vår verksamhet och vi måste se till att vi har en god samordning av de olika myndigheterna. Detta innebär att vi måste ha en tydlig ansvarsspridning och att vi måste ha en god kommunikation mellan de olika myndigheterna.

Det är en viktig fråga för oss att se till att vi har en god samordning av de olika myndigheterna. Detta innebär att vi måste ha en tydlig ansvarsspridning och att vi måste ha en god kommunikation mellan de olika myndigheterna. Detta är en viktig del av vår verksamhet och vi måste se till att vi har en god samordning av de olika myndigheterna. Detta innebär att vi måste ha en tydlig ansvarsspridning och att vi måste ha en god kommunikation mellan de olika myndigheterna.

Det är en viktig fråga för oss att se till att vi har en god samordning av de olika myndigheterna. Detta innebär att vi måste ha en tydlig ansvarsspridning och att vi måste ha en god kommunikation mellan de olika myndigheterna. Detta är en viktig del av vår verksamhet och vi måste se till att vi har en god samordning av de olika myndigheterna. Detta innebär att vi måste ha en tydlig ansvarsspridning och att vi måste ha en god kommunikation mellan de olika myndigheterna.

Bilaga 1

DEPARTEMENTENS OLIKA STÖDFORMER

De statistiska uppgifterna bygger till största delen på riksrevisionsverkets rapport "Det statliga stödet till folkrörelserna - en kartläggning" (Dnr 1986:554). Där inte annat anges gäller den ekonomiska omfattningen budgetåret 1987/88.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sid.

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET	130
BOSTADSDEPARTEMENTET	134
CIVILDEPARTEMENTET	136
FÖRSVARSDPARTEMENTET	139
INDUSTRIDEPARTEMENTET	141
JORDBRUKSDPARTEMENTET	143
JUSTITIEDPARTEMENTET	149
KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET	151
MILJÖ- OCH ENERGIDEPARTEMENTET	152
SOCIALDEPARTEMENTET	154
UTBILDNINGSDEPARTEMENTET	165
UTRIKESDEPARTEMENTET	179

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET, 21,1 MILJONER KRONOR

Inom arbetsmarknadsdepartementet finns främst två slag av stöd till organisationer och föreningar. Det ena gäller bidrag till frivilliga försvarsorganisationer och det andra stöd till invandrarorganisationer. Stödet uppgår tillsammans till 21,1 miljoner kronor.

BIDRAG TILL INVANDRARORGANISATIONER, 12,1 MILJONER KRONOR

Inom anslaget "Åtgärder för invandrare" finns två former av bidrag. 10,2 miljoner kronor utbetalas till invandrarnas riksorganisationer som organisationsbidrag medan närmare 1,9 miljoner kronor finns för projekt. Det senare bidraget kan även utbetalas till andra organisationer än invandrarorganisationer.

BIDRAG TILL FRIVILLIGA FÖRSVARSGRUPPER, 9,0 MILJONER KRONOR

De frivilliga försvarsorganisationerna får ur arbetsmarknadsdepartementets budget bidrag till utbildning av frivillig personal inom huvudsakligen lantbruket, civila transportväsendet, länsstyrelserna och civilbefälvarkanslierna. Sex organisationer fick bidrag 1985/86.

BERÖRDA ORGANISATIONERBidrag till invandrarorganisationerOrganisationsstöd

Organisationsstödet regleras sedan den 1 juli 1986 i förordning motsvarande bidrag till invandrarnas riksorganisationer och utbetalades 1985/86 till 22 olika invandrarorganisationer. Riksförbundet Finska före-

ningar i Sverige erhöll 25 procent av anslaget.

Projekt

Enligt RRV:s material fick 89 organisationer projektbidrag 1985/86. Av dessa var 58 invandrarorganisationer. Vid senaste ansökningsomgången gick 65 procent av bidragen till svenska organisationer och 35 procent till invandrarorganisationer. 1985/86 fick 35 centrala riksorganisationer, 10 regionala och 44 lokala organisationer projektbidrag. Förhållandevis små belopp utbetalades till många organisationer och föreningar. Av de 44 lokalt verksamma föreningarna fick 18 mellan 2 000 och 10 000 kronor vardera.

Frivilliga försvarsorganisationer

Sveriges kvinnliga bilkårens riksförbund, Frivilliga automobilkåren, Svenska blå stjärnan, Riksförbundet Sveriges lottakårer, Frivilliga motorcykelkåren och Frivilliga radioorganisationen fick bidrag 1985/86. De tre först uppräknade organisationerna fick 97 procent av det totala anslaget.

HANDLÄGGNING - REGLER

Bidrag till invandrarorganisationer

Organisationsstöd

Riksdagen anvisar ramar för bidraget. De grundläggande villkoren är fastlagda i förordning. Regeringen beslutar därefter, på förslag av statens invandrarverk, vilka av invandrarnas riksorganisationer som ska få bidrag. Invandrarverket utfärdar tillämpningsföreskrifter för bidragshanteringen. Bidragen grundas på schablonbelopp där antalet medlemmar i respektive organisation är beräkningsgrunden.

Invandrarverket svarar även för uppföljning och kontroll av bidraget. Detta sker utifrån en strikt bedömning redan när en organisation första gången blir bidragsberättigad.

Projektbidrag

Projektbidrag kan numera sökas en gång (tidigare två) per år. Statens invandrarverk bedömer ansökningarna och beslutar om utbetalningar. Vissa områden prioriteras, t.ex. insatser för nyanlända flyktingar.

Frivilliga försvarsorganisationer

Vilka organisationer som är berättigade till bidrag anges i Svensk författningssamling. Arbetsmarknadsstyrelsen är utbetalande myndighet.

MÅL FÖR STÖDET

Målen för bidragen till invandrarorganisationerna är allmänt formulerade och syftar främst till att stödja organisationernas möjligheter att företräda invandrarnas intressen på det invandrapolitiska området samt att stödja allmän kulturell och social verksamhet.

För de frivilliga försvarsorganisationernas utbildningsinsatser finns även allmänt formulerade övergripande mål.

ALLMÄNNA ELLER RESULTATINRIKTADE BIDRAG

Utredningen anser att organisationsstödet på 10,2 miljoner kronor till invandrarorganisationer är ett allmänt bidrag. Projektbidragen på 1,9 miljoner kronor ses som resultatinriktat. Bidraget till de fri-

villiga försvarsorganisationernas utbildningsverksamhet på 9,0 miljoner kronor bedömer vi också vara ett resultatinriktat bidrag.

Det innebär att av det totala stödet på 21,1 miljoner kronor är 10,2 miljoner kronor allmänna bidrag och 10,9 miljoner kronor resultatinriktade bidrag.

BOSTADSDEPARTEMENTET, 52,0 MILJONER KRONOR

Inom departementet handlägger man två former av stöd till organisationer och föreningar inom anslagsposten "Bidrag till allmänna samlingslokaler". Totalt finns 52,0 miljoner kronor disponibla.

ANORDNINGSBIDRAG, 28,0 MILJONER KRONOR

Anordningsbidrag lämnas till bl.a. föreningar för att de ska kunna köpa eller bygga sig nya allmänna samlingslokaler eller bygga om dem man redan har. Av anordningsbidraget går ca 3 miljoner kronor till samlingslokalföreningarnas riksorganisationer i form av organisationsstöd.

UPPRUSTNINGSBIDRAG, 24,0 MILJONER KRONOR

Föreningar och kommuner kan få bidrag till att reparera och handikappanpassa de allmänna samlingslokaler de redan har.

BERÖRDA ORGANISATIONER

1985/86 fanns 42 olika bidragsmottagare av anordningsbidrag. Förutom de föreningar som fick bidrag fick Folketshusföreningarnas riksorganisation ca 1,2 miljoner kronor, Bygdegårdarnas riksförbund 600 000 kronor, Folkparkernas centralorganisation 500 000 kronor och Våra Gårdar 400 000 kronor som organisationsstöd.

HANDLÄGGNING - REGLER

Bidragen regleras i förordning. Riksdagen anslår ramar och Bostadsstyrelsens samlingslokaldelegation beslutar om bidrag. Ansökningarna behandlas alltefter som de kommer in. Väntetiden är för närvarande lång,

för anläggningsbidrag ca 4 år och för upprustningsbidrag ca 6 år.

Bidrag utbetalas först när arbetet är slutfört och besiktigat. Upprustningsbidrag får föreningen bara om också kommunen lämnar bidrag.

MÅL FÖR STÖDET

I förordningen anges att bidraget är till för att stödja det offentliga livet och kulturella strävanden på orten. Man ska särskilt beakta föreningslivets behov av lokaler. Några mer konkreta mål för bidragen finns inte.

I vårt tidigare betänkande "Ju mer vi är tillsammans" har vi föreslagit att statens anslag till ny- och ombyggnad av samlingslokaler ska stimulera byggandet av mindre anläggningar. Vidare föreslår vi att bidrag till upprustning endast ska gälla föreningsägda samlingslokaler.

ALLMÄNNA ELLER RESULTATINRIKTADE BIDRAG

Dessa bidrag kan i vissa fall ses som både allmänna och resultatnriktade. Vi hänför dock större delen av bidragen, 49,0 miljoner kronor, till kategorin resultatnriktade bidrag. 3,0 miljoner kronor utgör organisationsstöd och hänförs till de allmänna bidragen.

CIVILDEPARTEMENTET, 54,1 MILJONER KRONOR

Inom civildepartementet finns två stödområden som berör organisationer och föreningar. Det gäller bidragen till trossamfunden och bidragen till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet. Bidraget till trossamfunden uppgår till 51,3 miljoner kronor medan kvinnoorganisationerna får 2,8 miljoner kronor.

BIDRAG TILL TROSSAMFUND, 51,3 MILJONER KRONOR

Bidragen till trossamfund betalas ut på flera olika grunder.

- Allmänt verksamhetsbidrag, 34,8 miljoner kronor
- Bidrag till andlig vård vid sjukhus, 3,2 miljoner kronor
- Centrala stödinsatser till invandrarnas trossamfund, 600 000 kronor
- Bidrag till de fria samfundens teologiska seminarier, 1,3 miljoner kronor
- Bidrag till anskaffande av lokaler till trossamfunden, 10,8 miljoner kronor

Till regeringens disposition finns dessutom ca 600 000 kronor.

En arbetsgrupp inom civildepartementet lade i november 1986 fram ett betänkande med förslag om förbättrat stöd till invandrarnas trossamfund. Frågan om detta stöd kommer att prövas i samband med att stödet till övriga folkrörelser prövas.

BIDRAG TILL KVINNOORGANISATIONER, 2,8 MILJONER KRONOR

Bidrag utbetalas till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet. Ett grundbidrag och ett rörligt bidrag utbetalas där det totala bidraget uppgår till 2,8 miljoner kronor.

BERÖRDA ORGANISATIONER**Trossamfund**

Bidrag till den allmänna verksamheten på drygt 35,0 miljoner kronor utbetalades 1986/87 till totalt 37 organisationer. 22 av dem fick mindre än en halv miljon kronor vardera, medan två organisationer vardera fick mer än 5 miljoner kronor. Omkring 20 var trossamfund med övervägande invandrare som medlemmar.

10,8 miljoner kronor utbetalas som bidrag för att trossamfunden ska kunna skaffa sig lokaler. 1986/87 fick ett tjugotal organisationer bidrag för detta ändamål.

Kvinnoorganisationer

14 kvinnoorganisationer fick bidrag 1985/86. Beloppen rörde sig mellan 62 500 kronor och 410 000 kronor.

Bland bidragsmottagare finns de politiska partiernas kvinnoförbund, Husmodersförbundet Hem och Samhälle, Hantverkarkvinnornas riksförbund och Fredrika-Bremer-Förbundet.

HANDLÄGGNING - REGLER**Trossamfund**

Bidrag till allmän verksamhet utbetalas enligt förordningen om statsbidrag till vissa trossamfund.

Statsbidragen prövas av en samarbetsnämnd. I nämnden finns företrädare för samtliga samfund eller grupper av församlingar som är anslutna till eller samverkar med Sveriges Frikyrkoråd. I en särskild delegation, knuten till samarbetsnämnden, finns representanter för bl.a. invandrarnas trossamfund. Den tidigare nämnda arbetsgruppen föreslår i sin rapport, att denna särskilda delegation skall integreras i samarbetsnämnden som därmed skulle omfatta företrädare för alla statsbidragsberättigade trossamfund och församlingar. Kammarkollegiet betalar ut bidragen efter rekvisition från samarbetsnämnden.

Kvinnoorganisationer

Förordningen om statsbidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet reglerar bidraget. Pengarna disponeras av civildepartementet efter särskilda beslut av regeringen. Statsbidraget utbetalas dels som ett grundbidrag, dels till organisationer med mer än 3 000 medlemmar som ett rörligt bidrag. Bidragens storlek beslutas av riksdagen.

ALLMÄNNA ELLER RESULTATINRIKTADE BIDRAG

Av bidragen till trossamfunden anser vi att 35,4 miljoner kronor är allmänna bidrag, medan 15,9 miljoner kronor är resultatinriktade bidrag.

2,8 miljoner kronor i bidrag till kvinnoorganisationerna är allmänna bidrag.

Enligt våra bedömningar fördelar alltså civildepartementet 38,2 miljoner kronor som allmänna bidrag och 15,9 miljoner kronor som resultatinriktade bidrag.

FÖRSVARSDEPARTEMENTET, 100,7 MILJONER KRONOR

Försvarsdepartementet handlägger ett bidrag för det frivilliga försvaret. Ur anslaget "Frivilliga försvarsorganisationer m.m." utbetalas bidrag dels för organisationernas allmänna verksamhet, 24,2 miljoner kronor, dels för deras utbildningsverksamhet, 73,8 miljoner kronor.

Vidare får Centraförbundet Folk och Försvar 2,7 miljoner kronor som organisationsbidrag ur anslaget "Vissa nämnder m.m. inom totalförsvaret".

BERÖRDA ORGANISATIONER

18 organisationer fick bidrag ur de olika anslagen från försvarsdepartementet 1985/86. 14 frivilligförsvarsorganisationer fick bidrag för sin allmänna verksamhet. Tolv av dem fick även ersättning för utbildningsinsatser. Fem av dessa fick bidrag för utbildning av frivillig personal inom bl.a. lantbruket och centrala transportväsendet. Dessa bidrag betalades ur arbetsmarknadsdepartementets anslag "Bidrag till frivilliga försvarsorganisationer".

HANDLÄGGNING - REGLER

Grunderna för de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet regleras i särskild kungörelse. Där anges också vilka organisationer som räknas som frivilliga försvarsorganisationer.

Riksdagen anvisar ramar för bidragen. Regeringen fördelar därefter bidragen. Överbefälhavaren (ÖB) disponerar och utbetalar medlen. Departementet erhåller årsredovisning från ÖB. I övrigt sker ingen formell kontroll av bidragen.

Bidraget till Centralförbundet Folk och Försvar disponeras av försvarets civilförvaltning. Villkor för bidraget är att civilförvaltningen får utse en revisor för att granska Centralförbundets räkenskaper och förvaltning.

MÅL FÖR STÖDET

Verksamheten inom de frivilliga försvarsorganisationerna ska tjäna totalförsvaret och omfatta försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivillig personal.

Ett annat viktigt mål är att förankra försvarstanken hos det svenska folket.

ALLMÄNNA ELLER RESULTATINRIKTADE BIDRAG

Av det totala stödet till de frivilliga försvarsorganisationerna på 100,7 miljoner kronor är enligt vår mening bidragen till de frivilliga försvarsorganisationernas allmänna verksamhet och bidraget till Centralförbundet Folk och Försvar allmänna bidrag. Bidraget till de frivilliga försvarsorganisationernas utbildningsverksamhet är resultatinriktat. Vi hänför därför 26,9 miljoner kronor till allmänna bidrag och 73,8 miljoner kronor till resultatinriktade.

INDUSTRIDEPARTEMENTET, 1,9 MILJONER KRONOR

Ur industridepartementets anslag "Främjande av hemslöjden" utbetalas 600 000 kronor till Svenska Hemslöjdsföreningarnas riksförbund och 1,3 miljoner kronor till olika projekt och s.k. övrig verksamhet.

BERÖRDA ORGANISATIONER

Svenska Hemslöjdsföreningarnas riksförbund får bidrag till sin centrala verksamhet med 600 000 kronor.

15 olika organisationer fick bidrag till projekt och s.k. övrig verksamhet 1985/86. Fyra centrala och tio regionala hemslöjdsorganisationer samt en lokal förening fick bidrag.

HANDLÄGGNING - REGLER

Någon direkt förordning finns inte för anslaget. Riksdagen anvisar anslagsramarna medan bidragsmedlen disponeras och utbetalas av Nämnden för Hemslöjdsfrågor. Nämnden beslutar även om fördelning av projektbidragen.

Bidrag utbetalas både till fast verksamhet och till projekt för att utveckla tillverkning och försäljning av hemslöjdsprodukter.

ALLMÄNNA ELLER RESULTATINRIKTADE BIDRAG

Vi anser att anslaget på 0,6 miljoner kronor till Svenska Hemslöjdsföreningarnas riksförbund är generellt bidrag efter fri prövning, alltså ett allmänt bidrag. Bidrag till övrig verksamhet 1,3 miljoner kronor går till projekt. Vi hänför dem till kategorin resultatinriktade bidrag.

JORDBRUKSDEPARTEMENTET, 383,9 MILJONER KRONOR

Inom jordbruksdepartementet finns främst fyra slag av stöd för organisationer och föreningar. De är bidrag till fiskevård (1,0 miljoner kronor) bidrag till vissa organisationer inom turism- och rekreationsområdet (1,2 miljoner kronor), bidrag till ungdomsorganisationer m.m. (150,3 miljoner kronor) samt stöd till idrotten (231,4 miljoner kronor). Totalt disponerar departementet över 382,7 miljoner kronor för olika stöd.

BIDRAG TILL FISKEVÅRD, 1,0 MILJONER KRONOR

Bidrag utbetalas till Sveriges Sportfiske- och fiskevårdsförbund och Sveriges fiskevattenägareförbund för fiskevårdsinsatser på tillsammans 1,0 miljoner kronor.

BIDRAG TILL TURISM OCH REKREATION 1,2 MILJONER KRONOR

Bidrag utbetalas till Svenska Turistföreningen för gästhamns- och fjällverksamhet. Därutöver erhåller Svenska förbundet för koloniträdgårdar och fritidsbyar samt Skidsäkerhetsrådet bidrag.

BIDRAG TILL UNGDOMSORGANISATIONER, 150,3 MILJONER KRONOR

Bidragen till barn- och ungdomsorganisationerna fördelas dels till organisationernas centrala verksamhet, 59,0 miljoner kronor, och dels till lokal verksamhet, 91,3 miljoner kronor. För budgetåret 1988/89 har stödet ökat med ca 14 miljoner kronor främst till lokal verksamhet och till tonårsverksamhet.

Bidragen till barn- och ungdomsorganisationerna be-

handlades utförligt i Folkkrörelseutredningens betänkande "Stödet till barn- och ungdomsföreningar".

Vart tredje år, sedan 1979 har särskilt stöd utgått till de politiska ungdomsförbunden för valinformation. För budgetåret 1988/89 beräknas 820 000 kr. för denna verksamhet.

STÖD TILL IDROTTEN, 231,4 MILJONER KRONOR

Stödet till idrotten fördelas i huvudsak på fem olika anslag. Riksidrottsförbundet får bidrag till sin centrala verksamhet och fördelar dessutom bidrag till sina medlemsorganisationer, till motionsverksamhet för studerande vid kårorterna samt till s.k. övriga idrottsorganisationer.

Stödet till idrotten omfattar också bidrag till idrottsrörelsens egna riksanläggningar samt till föreningsägda anläggningar.

BERÖRDA ORGANISATIONER

Ungdomsorganisationer

Central verksamhet, 59,0 miljoner kronor

66 barn- och ungdomsorganisationer erhåller bidrag för sin centrala verksamhet. Ytterligare sex organisationer får bidrag i särskild ordning. Stödet utbetalas som organisationsbidrag.

Fr.o.m. 1988/89 har utformningen av stödet förändrats. Dels utgår ett generellt stöd med 43,8 miljoner kronor och dels ett särskilt bidrag med 17,6 miljoner kronor till ca 70 organisationer.

Lokal verksamhet, 91,3 miljoner kronor

Lokala föreningar som tillhör en barn- och ungdomsorganisation som får centralt stöd, är berättigade att söka s.k. aktivitetsstöd. Lokala föreningar som tillhör Sveriges Riksidrottsförbund, eller centrala organisationer som får bidrag genom riksidrottsförbundet, är likaså bidragsberättigade.

Närmare 40 000 lokala föreningar är därmed berättigade att söka det lokala aktivitetsstödet. Ca 25 000 föreningar söker årligen stödet medan 15 000, omkring 40 procent, inte söker.

Drygt 89 procent av stödet tillfaller idag idrottsföreningar. Fotbollsföreningar får ungefär en fjärdedel av det totala stödet.

Stöd till idrotten

Bidrag ur anslaget "stödet till idrotten" uppgår till 231,4 miljoner kronor. Av bidraget går 55,2 miljoner kronor till riksidrottsförbundets centrala verksamhet. Till specialidrottsförbund och distriktsidrottsförbund fördelar RF totalt 148,5 miljoner kronor. 57 specialidrottsförbund fick närmare 90 procent av bidraget medan de 22 distriktsidrottsförbunden fick drygt 10 procent 1985/86.

För bidrag till riksanläggningar finns 4,3 miljoner kronor. Bidragen går till Bosön, Vålådalen, Lillsved och Idrottens Hus.

För bidrag till att bygga föreningsanläggningar för idrott och friluftsliv finns 5,0 miljoner kronor.

De nio organisationerna utanför RF får totalt 14,0 miljoner kronor. Av dessa får t.ex. Friluftsfrämjan-

det 5,5 miljoner kronor, Ridfrämjandet 3,8 miljoner och Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund 1,5 miljoner kronor.

För motionsverksamhet för studerande utbetalas totalt 4,4 miljoner kronor fördelat på 20 kårorter.

HANDLÄGGNING OCH REGLER

Ungdomsorganisationer m.m.

Organisationsstöd

Bidragen regleras i förordning. Riksdag och regering beslutar om ramar samt fördelning av bidragen efter anslagsframställan från Statens ungdomsråd. Ungdomsrådet handlägger bidragen och upprättar bl.a. tolkningsföreskrifter. Genom införandet av det särskilda bidraget har Statens Ungdomsråd fått ökade möjligheter att självständigt fördela stöd.

Organisationerna ska uppfylla vissa grundkrav för att vara berättigade till generellt bidrag. Bidragen utbetalas efter normerade regler. Bl.a. ska de ha ett visst antal medlemmar och en viss geografisk spridning.

Det generella bidraget består av grundstöd, lika för alla organisationer, dels som ett rörligt bidrag, baserat på antalet medlemmar och antalet lokalavdelningar.

Det särskilda bidraget fördelas av Statens ungdomsråd dels till organisationer som ej erhåller annat stöd och dels till organisationer som erhåller generellt bidrag men bedöms vara berättigade också till särskilt bidrag.

Lokalt stöd

Bidrag till den lokala föreningsverksamheten baseras på antalet genomförda aktiviteter. Vad som är en aktivitet regleras i förordning. Bidraget är starkt reglerat vad gäller gruppstorlekar, aktiviteternas längd etc.

De lokala föreningarna söker stödet hos sin egen centrala riksorganisation. Riksdagen anvisar ramen och Statens ungdomsråd disponerar och utbetalar bidragen efter rekvisition från de centrala organisationerna. Ungdomsrådet utformar även tolkningsföreskrifter.

Det lokala aktivitetsstödet till idrottsföreningarna söks hos distriktsidrottsförbunden som sammanställer ansökningarna och rekvirerar bidragen från riksidrottsförbundet.

Idrotten

Sveriges riksidrottsförbund skriver egen anslagsansökan (petita). Någon direkt förordning finns inte. Riksdagen anvisar ramarna och RF rekvirerar bidragsmedlen från kammarkollegiet. För den interna bidragsfördelningen har RF utarbetat ett eget regelverk. I riksidrottsstyrelsen ska finnas två ombud för regeringen.

Bidrag till föreningsanläggningar prövas och utbetalas av riksidrottsförbundet. Bidrag till riksanläggningar beslutas av regeringen.

Även bidragen till de nio utanför RF stående organisationerna samt bidragen till kårorternas motionsverksamhet beslutas av riksdag och regering efter förslag av RF.

ALLMÄNNA ELLER RESULTATINRIKTADE BIDRAG

Bidraget till fiskevårdande åtgärder på 1,0 miljoner kronor är resultatinriktat.

Bidragen på 1,2 miljoner kronor inom turism- och rekreationsområdet bedöms som resultatinriktade.

Barn- och ungdomsorganisationerna får bidrag efter normerade regler på 59,0 miljoner kronor vilka är allmänna.

Av bidragen till idrottsorganisationerna är 203,7 miljoner kronor direkta bidrag i form av organisationsstöd efter framlagd petita. Bidragen till de nio s.k. övriga idrottsorganisationerna på 14,0 miljoner kronor är organisationsstöd. Detsamma gäller bidragen till motionsverksamhet på kårorterna på 4,4 miljoner kronor.

Bidraget på 91,3 miljoner kronor till den lokala föreningsverksamheten utgör enligt vår bedömning ett resultatinriktat bidrag.

Vi anser även att bidragen till uppförande av föreningsanläggningar samt bidragen till riksanläggningar på totalt 9,3 miljoner kronor är resultatinriktade bidrag.

Av det totala beloppet på 383,9 miljoner kronor bedömer vi alltså att 281,1 miljoner kronor är allmänna bidrag medan 102,8 miljoner kronor är resultatinriktade bidrag.

JUSTITIEDEPARTEMENTET, 110,5 MILJONER KRONOR

Från justitiedepartementet utbetalas ur anslaget "Stöd till politiska partier" statligt stöd till parti som deltagit i val till riksdagen. "Lag om statligt stöd till politiska partier" reglerar stödet. Totalt förfogar departementet över 110,5 miljoner kronor för partistöd.

HANDLÄGGNING - REGLER

Riksdagen anvisar anslagsramen varefter pengarna disponeras av fullmäktige i riksgäldskontoret. Stödet finns i två former, partistöd och kanslistöd.

Partistöd

Partistöd utbetalas till de partier som har mandat i riksdagen. Bidraget beräknas med hänsyn till utgången av de två närmast föregående valen. Varje mandat är för närvarande värt 208 000 kronor.

Kanslistöd

Kanslistödet utbetalas som grund- respektive tilläggsstöd. Bidrag utbetalas som grundstöd till parti som fått minst 4 procent av rösterna. Parti som inte fått 4 procent men ändå finns representerat i riksdagen får reducerat grundstöd. Helt grundstöd är för närvarande 3 630 000 kronor per år.

Tilläggsstöd utbetalas till regeringsparti med 10 150 kronor per mandat och till övriga partier med 15 200 kronor per mandat.

Valperioden 1985-1988 får sex partier statligt partistöd.

Ansökan om partistöd görs varje år hos riksgäldskon-
toret. Fråga om stöd prövas av partibidragsnämnden.

ALLMÄNNA ELLER RESULTATINRIKTADE BIDRAG

Utredningen ser bidraget som ett organisationsstöd.
Vi bedömer därför det totala bidraget på 110,5 miljo-
ner kronor som bidrag av allmän karaktär.

KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET, 29,1 MILJONER KRONOR

Kommunikationsdepartementet handlägger bl.a. bidrag till Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande, NTF, på 29,1 miljoner kronor. NTF genomför bl.a. barn- och ungdomsverksamhet och fortbildnings- och informationsinsatser och kampanjer för bättre trafiksäkerhet. NTF fördelar bidragsmedel till trafiksäkerhetsförbunden inom respektive län, trafiksäkerhetsföreningarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. De ca 70 medlemsorganisationerna är ofta även bidragsmottagare.

HANDLÄGGNING - REGLER

Någon direkt förordning finns inte för bidraget. Riksdagen anvisar anslagsramen varefter pengarna betalas ut av trafiksäkerhetsverket efter rekvisition från NTF.

Regeringen utser styrelseordförande i NTF jämte ersättare för ordföranden i dennes egenskap av ledamot i styrelsen samt revisor och revisorssuppleant och föreningen ska lämna redogörelse över verksamheten till departementet, trafiksäkerhetsverket och riksrevisionsverket.

ALLMÄNNA ELLER RESULTATINRIKTADE BIDRAG

Vi bedömer att anslaget till NTF på 29,1 miljoner kronor är ett resultatinriktat bidrag. Stödet tangerar till en del området uppdrag.

MILJÖ- OCH ENERGIDEPARTEMENTET, 106,5 MILJONER KRONOR

Miljö- och energidepartementet handlägger två stödformer för organisationer och föreningar. Ur anslaget "Miljövårdsinformation" utbetalas bidrag för naturvårdsupplysning med 1,5 miljoner kronor. Anslaget "Åtgärder mot försurning" på totalt 105,0 miljoner kronor, används för kalkning av försurningshotade sjöar och vattendrag.

BERÖRDA ORGANISATIONER

Två organisationer får bidrag till miljöinformation. Svenska Naturskyddsföreningen får drygt 1 miljon kronor medan Riksförbundet för Hembygdsvård får drygt 500 000 kronor.

Omkring 90 föreningar fick 1985/86 totalt 6,6 miljoner kronor i bidrag till kalkning av sjöar och vattendrag. De flesta av dem var lokala fiskevårdsföreningar eller sportfiskeklubbar.

HANDLÄGGNING - REGLERMiljöinformation

För bidrag till miljöinformation finns ingen direkt förordning. Riksdagen anvisar ramar och regeringen beslutar om fördelningen av bidragen. Organisationerna gör sina framställningar till naturvårdsverket som betalar ut pengarna. För att organisationerna ska få bidrag ska de bl.a. överlämna ett bestämt antal av sina tidskrifter till vissa departement och myndigheter. De ska vidare lämna in verksamhetsberättelse och redovisning över bidragen till Naturvårdsverket en gång per år.

Kalkning av sjöar och vattendrag

Anslaget regleras genom förordning. Länsstyrelserna disponerar pengarna och är prövningsmyndigheter. Bidrag lämnas till 85 procent av godkända kostnader.

ALLMÄNNA ELLER RESULTATINRIKTADE BIDRAG

Bidraget till miljövärdsinformation kan anses som allmänt bidrag medan statsbidraget till kalkning av sjöar och vattendrag utbetalas för arbetsinsatser organisationer och föreningar gör, dvs. är ett resultat-riktat bidrag.

105,0 miljoner kronor hänförs till området resultat-riktade bidrag medan 1,5 miljoner kronor hänförs till kategorin allmänna bidrag.

SOCIALDEPARTEMENTET, 170,4 MILJONER KRONOR

Inom socialdepartementet förekommer tre huvudstöd-
råden. Dessa är stöd till vård-, behandlings- och in-
formationsverksamhet inom alkohol- och narkotikaområ-
det, bidrag till handikapporganisationer samt bidrag
till pensionärsorganisationer.

1. VÅRD-, BEHANDLINGS- OCH INFORMATIONSVERKSAMHET
INOM ALKOHOL- OCH NARKOTIKAOMRÅDET, 80,1 MILJONER
KRONOR

Socialdepartementet handhar ett antal bidragsformer
för verksamhet inom det alkohol- och narkotikapoli-
tiska området.

- * Upplysning och information på drogområdet,
3,8 miljoner kronor

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplys-
ning, CAN, får bidrag ur anslaget.

- * Bidrag till organisationer, 47,3 miljoner kronor

Ur anslagsposten "Bidrag till organisationer" utbe-
talas följande bidrag.

- Insatser inom området alkohol och arbetsliv,
3,6 miljoner kronor.
- Drogförebyggande verksamhet genom organisationer,
7,9 miljoner kronor.
- Till sammanslutningar inom alkohol- och narko-
tikaområdet, 13,3 miljoner kronor.

- Ungdomsorganisationernas droginformation, 4,6 miljoner kronor. Pengarna fördelas av Statens Ungdomsråd.
- Vissa nykterhetsorganisationers organisationsstöd, 14,9 miljoner kronor.
- KALV-organisationer, 3,0 miljoner kronor.
- * Utvecklings- och försöksverksamhet, 29,0 miljoner kronor.

Organisationer kan söka bidrag ur anslaget "Utvecklings- och försöksverksamhet" för projekt som ska utveckla olika vårdformer utanför den offentliga missbruksvården.

2 BIDRAG TILL HANDIKAPPPORGANISATIONER, 26,3 MILJONER KRONOR

Socialdepartementet har tre olika anslagsposter för bidrag till handikapporganisationer.

Kostnader för viss utbildning m.m., 3,1 miljoner kronor

De Handikappades Riksförbund får drygt 1,5 miljoner kronor för att täcka kostnader för rekreationsanläggningar. Synskadades Riksförbund får drygt 1,5 miljoner kronor för kostnader för Almåsa kursgård.

Synskadades och dövas verksamhet, 23,2 miljoner kronor

Synskadades Riksförbund får ca 19,0 miljoner kronor, bl.a. för att skapa arbeten åt synskadade, för anskaffning och fördelning av ledarhundar samt för att ge ut tidskrifter. Föreningen Sveriges Dövblinda får

2,7 miljoner kronor för att ge ut tidningar, medan Sveriges Dövas Riksförbund får ca 1,5 miljoner kronor för att utveckla teckenspråket.

Handikapporganisationer, 55,5 miljoner kronor

Ur anslagsposten "Bidrag till handikapporganisationer" utbetalas 50,5 miljoner kronor som bidrag till handikapporganisationernas allmänna verksamhet, medan 5,0 miljoner kronor ska gå till att förstärka brukarinflytandet. Bidraget lämnades under 1987/88 till 29 organisationer.

3. BIDRAG TILL PENSIONÄRSORGANISATIONER

För pensionärsorganisationernas centrala verksamhet finns närmare 1,5 miljoner kronor. Tre organisationer får bidrag. Dessa är Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Folkpensionärers Riksförbund samt Riksförbundet pensionärernas gemenskapsgrupp.

BERÖRDA ORGANISATIONER

Förutom de organisationer vi redan har nämnt får ungefär 100 centrala riksorganisationer bidrag (verksamhetsåret 1985/86). De flesta fick bidrag från flera av bidragsformerna.

1 VÅRD-, BEHANDLINGS- OCH INFORMATIONSVERKSAMHET INOM ALKOHOL- OCH NARKOTIKAOMRÅDET

Upplysning och information på drogområdet

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, CAN, får 3,8 miljoner kronor för upplysnings- och informationsverksamhet. CAN är i första hand ett serviceorgan åt olika organisationer i deras arbete med droginformation. CAN fördelar även bidrag till

organisationer och har ett 40-tal medlemsorganisationer.

Bidrag till organisationer

Det är främst centrala riksorganisationer som får bidrag, men också lokala föreningar förekommer som bidragsmottagare. Större delen av stödet utbetalas dessutom som projektstöd.

- Organisationsstöd till vissa nykterhetsorganisationer

Organisationsstödet utbetalades 1985/86 till 13 nykterhetsorganisationer. Fyra av dem, vilka dessutom finns med i den samarbetsnämnd som beslutar om fördelning av pengarna, fick tillsammans ca 80 procent av bidragen.

- KALV-organisationer

De s.k. KALV-organisationerna - Länkens kamratförbund, Sällskapet Länkarnas riksförbund, Alkoholproblematikernas riksförbund och Verdandi - får ca 3,0 miljoner kronor. 1985/86 fick Verdandi nästan 80 procent av bidraget.

- Alkohol och arbetsliv

För insatser inom området alkohol och arbetsliv får arbetsmarknadens organisationer ca 3,6 miljoner kronor. 1985/86 fick LO 1,8 miljoner kronor, TCO 800 000 kronor och SACO/SR 200 000 kronor, vilket tillsammans utgjorde 85 procent av bidraget.

- Bidrag till sammanslutningar och organisationer etc.

Bidrag utbetalas till sammanslutningar av f.d. alkoholmissbrukare, till sammanslutningar för stöd och hjälp åt narkotikamissbrukare samt till organisationer och sammanslutningar för rehabilitering av alkohol- och narkotikamissbrukare. Totalt finns 13,3 miljoner kronor. 1985/86 fick omkring 15 riksorganisationer drygt hälften av bidraget. Dessutom fick regionala och lokala organisationer och sammanslutningar bidrag. Verdandi, De Kristna Samfundens Nykterhetsrörelse, Riksförbundet För Hjälp åt Läkemedelsmissbrukare och Riksförbundet Föräldraföreningen mot narkotika fick drygt 40 procent av det totala bidraget eller drygt 75 procent av de pengar som de ca 15 centrala organisationerna fick.

- Drogförebyggande verksamhet i projektform

Undefär 12,5 miljoner kronor utbetalas till riksorganisationer som projektstöd för alkohol- och narkotikaupplysning. Socialstyrelsen fördelar 7,9 miljoner kronor medan Statens Ungdomsråd fördelar 4,6 miljoner kronor.

Det var totalt 35 organisationer som fick projektbidrag från socialstyrelsen 1985/86. Fyra organisationer fick stora belopp. Verdandi fick 760 000 kronor, LO 650 000 kronor, De Kristna Samfundens Nykterhetsrörelse 500 000 kronor och Samlingslokalorganisationernas samarbetskommitté 445 000 kronor, vilket utgjorde ungefär 45 procent av bidraget. 22 organisationer fick mellan 25 000 kronor och 100 000 kronor vardera, motsvarande 25 procent av det totala bidraget.

Av de pengar som Statens Ungdomsråd betalade ut till centrala barn- och ungdomsorganisationernas alkohol- och narkotikainformation fick 30 organisationer bidrag 1985/86. Sex organisationer fick mellan 350 000 kronor och 610 000 kronor vardera, vilket var drygt 60 procent av det totala bidraget. 14 organisationer fick mellan 12 000 kronor och 50 000 kronor vardera.

Utvecklings- och försöksverksamhet

Kommuner, landsting och organisationer kan söka bidrag för att utveckla vårdformer utanför den offentliga missbruksvården. 29,0 miljoner kronor finns disponibelt.

Projekten omfattar flera områden. Bland områden där organisationer engagerat sig kan nämnas projekt med socialt arbete med invandrarfamiljer, projekt för kvinnliga missbrukare samt insatser för misshandlade kvinnor. t.ex. fick ett tiotal kvinnojourer bidrag 1985/86.

BIDRAG TILL PENSIONÄRSORGANISATIONER

Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Folkpensionärers Riksförbund och Riksförbundet pensionärernas gemenskapsgrupp får årligen organisationsstöd. PRO fick 80 procent av anslaget 1985/86.

Samma år fick pensionärsorganisationerna även bidrag för projekt för att utveckla och förnya sin verksamhet. De fick också bidrag för information. Totalt fick de 655 000 kronor. En del bidrag gick också till lokala pensionärsorganisationer.

HANDLÄGGNING - REGLER

De flesta bidragen regleras genom förordningar. Riks-

dagen anvisar de ekonomiska ramarna som gäller för bidragen.

Uppllysning och information på drogområdet

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, CAN får anslag via regleringsbrev. Där anges även hur dess styrelse ska vara sammansatt. CAN står under överinseende av socialstyrelsen som utfärdar föreskrifter. CAN ska också redovisa sin verksamhet och hur man använt de anslag man fått till socialstyrelsen.

Bidrag till organisationer

Förordningar reglerar dessa bidrag. Stora delar av pengarna betalas ut som projektbidrag. Socialstyrelsen fördelar de flesta.

För bidrag till ungdomsorganisationernas droginformation svarar Statens Ungdomsråd. Bidragen till KALV-organisationerna fördelas av regeringen.

Stödet till nykterhetsorganisationerna prövas av en samarbetsnämnd som utses av regeringen. Organisationerna själva föreslår vilka som ska vara ledamöter i nämnden. Nämnden ansöker om anslag hos socialdepartementet. Nämnden beslutar själv om regler för fördelning. Några krav på redovisning finns inte. De Kristna Samfundens nykterhetsrörelse, IOGT-NTO, MHF och Blå bandrörelsen finns representerade i samarbetsnämnden.

Utvecklings- och försöksverksamhet

Bidragen är till största delen projektbidrag. En del disponeras av socialstyrelsen, resten fördelas enligt regler som regeringen fastställer. Socialstyrelsen

ansvarar för uppföljning och kontroll av hur bidragen används. En stor del av socialstyrelsens arbete består av att pröva ansökningar. Departementet följer också utvecklingen av de projekt som förekommer.

Bidrag till handikapporganisationer

Riksdagen anvisar de ekonomiska ramarna och regeringen fördelar bidragen på förslag av Statens handikappråd. Handikapprådet lämnar förslag till regeringen enligt fastställda principer. Socialstyrelsen och handikapprådet svarar för uppföljningen. Organisationerna lämnar varje år verksamhetsberättelser till såväl departementet som till myndigheterna.

Bidrag till pensionärsorganisationer

Det finns ingen förordning som reglerar bidraget. Riksdagen beslutar om anslagsramen och departementet fördelar bidraget. Vissa riktlinjer finns för hur bidragen fördelas.

MÅL FÖR STÖDET

Regering och riksdag har i flera olika sammanhang slagit fast att den verksamhet som handikapporganisationerna bedriver är viktig. Deras roll som förmedlare av kunskaper och erfarenheter tas också fram i socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen samt omsorgslagen.

Målen för bidrag till pensionärsorganisationerna uttrycker att den verksamhet organisationerna bedriver är av stor betydelse för de äldre, särskilt den uppsökande verksamheten och informationsspridningen.

ALLMÄNNA ELLER RESULTATINRIKTADE BIDRAG

Socialdepartementets stödformer kan bl.a. delas upp i organisationsstöd och projektstöd. Stora delar av bidragen utbetalas när statsmakterna tar hjälp av organisationer för insatser inom angelägna områden.

Nedan redovisas vår bedömning av de olika bidragen.

Uppllysning och information på drogområdet

CAN får 3,8 miljoner kronor för upplysnings- och informationsverksamhet. CAN tar även hjälp av andra organisationer i sitt arbete. Anslaget tillhör kategorin resultat-inriktade bidrag.

Bidrag till organisationer

Ur denna anslagspost fördelas totalt 47,3 miljoner kronor.

- Insatser inom området alkohol och arbetsliv

Arbetsmarknadens organisationer får 3,6 miljoner kronor i bidrag, som vi hänför till kategorin resultat-inriktade bidrag.

- Drogförebyggande verksamhet

Anslaget för insatser inom alkohol- och narkotikaområdet är 12,5 miljoner kronor. Vi hänför det till kategorin resultat-inriktade bidrag.

- Bidrag till sammanslutningar m.m.

Totalt finns 13,3 miljoner kronor som bidrag till sammanslutning av f.d. alkoholmissbrukare, stöd och hjälp åt narkotikamissbrukare samt bidrag till reha-

biliteringsarbete. Vi hänför bidragen till kategorin resultatinriktade bidrag.

- Organisationsstöd

Organisationsstödet till vissa nykterhetsorganisationer uppgår till 14,9 miljoner kronor. Vi bedömer att bidraget är ett generellt organisationsbidrag, alltså allmänt bidrag. Några normer eller regler finns inte för bidraget. Hur mycket pengar organisationerna får bestäms från år till år utifrån organisationernas ansökningar.

- Utvecklings- och försöksverksamhet

Vi hänför bidrag till utvecklings- och försöksverksamhet av vårdformer utanför den offentliga missbruksvården på 29,0 miljoner kronor till kategorin resultatinriktade bidrag.

Bidrag till handikapporganisationer

- Kostnader för viss utbildning av handikappade m.m.

Totalt 3,1 miljoner kronor utbetalas ur anslaget. Bidragen går till att täcka kostnader för föreningsägda anläggningar. Vi hänför anslaget till kategorin resultatinriktade bidrag.

- Kostnader för viss verksamhet för synskadade

Totalt finns 23,2 miljoner kronor. Största delen av stödet utbetalas till bestämda områden som t.ex. hjälpmedel i form av bl.a. arbetsmaterial till synskadade hantverkare, ledarhundar samt tidningar för synskadade. Vi hänför beloppet till kategorin resultatinriktade bidrag.

Bidrag till handikapporganisationer

50,5 miljoner kronor går till organisationernas allmänna verksamhet och utgör allmänna bidrag. 5,0 miljoner kronor är bidrag till verksamhet för att förstärka brukarinflytandet. Bidragen går till projekt och hör till kategorin resultatnriktade bidrag.

Bidrag till pensionärsorganisationer

Enligt särskilt regeringsbeslut utbetalas 1,5 miljoner kronor till pensionärsorganisationer. Beloppet hänförs till kategorin allmänna bidrag. Bedömningar ligger till grund för bidraget.

Av socialdepartementets totala stöd på 170,4 miljoner kronor utgör alltså 103,5 miljoner kronor resultatnriktade bidrag. 66,9 miljoner kronor utbetalas som allmänna bidrag.

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET, 1 620,8 MILJONER KRONOR

Totalt har utbildningsdepartementet anslag på 1 620,8 miljoner kronor för bidrag till organisationer och föreningar. Utredningen har delat in anslagen i två delar, dels för utbildning, dels för kultur.

Området utbildning domineras av studieförbundens verksamhet där stödet uppgår till 1 010,8 miljoner kronor. Till det området har vi också fört det totala stödet till drift av folkhögskolor på 499,8 miljoner kronor och bidraget till viss central kursverksamhet på 37,1 miljoner kronor. Ca 60 procent av folkhögskolorna drivs av organisationer.

Det finns många olika slag av stöd till kulturverksamhet. Det totala anslaget uppgår till 73,1 miljoner kronor exklusive den kulturverksamhet som studieförbunden bedriver.

UTBILDNINGSBERKSAMHET1. BIDRAG TILL STUDIEFÖRBUNDEN M.M., 1 010,8 MILJONER KRONOR

Inom anslagsposten "Bidrag till studieförbunden m.m." finns totalt 981,7 miljoner kronor fördelat inom följande områden:

- Studiecirklar, 766,5 miljoner kronor
- Kultur, 103,4 miljoner kronor
- Central verksamhet, 56,9 miljoner kronor
- Folkbildningsförbunden och länsbildningsförbunden, 3,1 miljoner kronor
- Pedagogisk verksamhet och utvecklingsarbete, 28,5 miljoner kronor
- Verksamhet för handikappade, 16,4 miljoner kronor.

- Uppsökande verksamhet i bostadsområden, 6,9 miljoner kronor

Dessutom får studieförbunden 29,1 miljoner kronor för påbyggnadsundervisning ur anslaget "Undervisning för invandrare i svenska språket".

2. BIDRAG FÖR DRIFT AV FOLKHÖGSKOLOR, 499,8 MILJONER KRONOR

Den största delen av bidraget (473,2 miljoner kronor) utgör ett generellt stöd till driften av folkhögskolor. Ytterligare 26,6 miljoner kronor fördelas i tio olika anslagsposter till de olika folkhögskolorna.

3. BIDRAG TILL VISS CENTRAL KURSVERKSAMHET, 37,1 MILJONER KRONOR

Vissa organisationer, bl.a. löntagarorganisationer, får bidrag till centrala kurser. Kurserna skall ge utbildning i främst allmänna ämnen som samhällskunskap, svenska, matematik och nationalekonomi men även i fackliga ämnen av allmänt intresse.

KULTURVERKSAMHET

Det finns många olika slags stöd till kulturverksamhet. Det mesta är bidrag och anslag till utbildnings- och kulturinstitutioner m.m. Organisationer och föreningar får bidrag bara ur ett fåtal av de mer än 60 anslag som finns för kulturverksamhet. Totalt får de 73,1 miljoner kronor.

Organisationer får anslag ur följande poster

- Bidrag till kulturverksamhet inom organisationer m.m., 19,2 miljoner kronor

- Stöd till kulturtidskrifter, 18,0 miljoner kronor
- Bidrag till Sveriges dövas riksförbund för produktion av videogram för döva, 7,3 miljoner kronor
- Bidrag till regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner, 9,6 miljoner kronor
- Vissa bidrag till bild och form, 6,6 miljoner kronor
- Vissa bidrag till teater-, dans- och musikverksamhet, 5,2 miljoner kronor
- Bidrag till samisk kultur, 2,2 miljoner kronor
- Bidrag till filmkulturella ändamål, 2,0 miljoner kronor
- Bidrag till Svenska Föreningen Norden för bilateralt nordiskt kultursamarbete, 1,6 miljoner kronor
- Bidrag till särskilda kulturella ändamål, 900 000 kronor
- Bidrag för kulturellt utbyte med utlandet, 500 000 kronor.

BERÖRDA ORGANISATIONER

UTBILDNINGSVERKSAMHET

1. BIDRAG TILL STUDIEFÖRBUNDEN M.M.

Studiecirkelverksamhet

Elva olika studieförbund får statsbidrag. Det är: Arbetarnas bildningsförbund (ABF). Frikyrkliga studieförbundet (FS), Folkuniversitetet (FU), KFUK-KFUM:s studieförbund, Studieförbundet Medborgarskolan (Mbsk), Nykterhetsrörelsens bildningsförbund (NBV), Studiefrämjandet (Sfr), Sveriges kyrkliga studieförbund (SKS), Studieförbundet vuxenskolan (SV), Svenska Idrottsrörelsens studieförbund (SISU) och Tjänstemännens bildningsförbund (TBV).

I statistiken nedan finns inte SISU med, eftersom SISU började sin verksamhet först 1986/87, och statistiken gäller verksamhetsåret 1985/86.

Allmänna studiecirklar

Under 1985/86 genomfördes 289 000 allmänna studiecirklar under 9 miljoner studietimmar med 2,4 miljoner deltagare. Av deltagarna var 59 procent kvinnor.

ABF bedrev 31 procent av cirkarna, Vuxenskolan 19 procent, Medborgarskolan 10 procent och Studieförbundet 9 procent. Den minsta andelen cirklar hade KFUK-KFUM med 1 procent av det totala antalet allmänna studiecirklar.

Cirkarna handlade om hundra olika ämnesområden. De tjugo största ämnesgrupperna svarade för nästan hälften av alla allmänna studiecirklar. Största enskilda ämnesgruppen var engelska med 22 025 studiecirklar (8 procent), klädsömnad/klädvård med 13 454 cirklar (5 procent) och vävning med 10 885 cirklar (4 procent). Därefter följer i storleksordning ämnen som improvisatorisk musik, textilslöjd, instrumentalmusik, konsthantverk, religion, matlagning, utövande teater.

Cirklar med tilläggsbidrag

Ett särskilt tilläggsbidrag utbetalas bl.a. till cirklar som skall utveckla handikappades färdigheter att meddela sig. Cirklar i hemspråk för invandrare och cirklar i svenska, matematik och samhällsinriktade ämnen får tilläggsbidrag.

1985/86 genomfördes totalt 86 230 cirklar med till-

läggsbidrag för 740 626 deltagare. Andelen kvinnliga deltagare var 51 procent. Nästan 75 procent var cirk-
lar i svenska, matematik och samhällsinriktade ämnen.
Ca 25 procent var cirklar för handikappade. Endast
några få var cirklar i hemspråk för invandrare.

Studieförbundens kulturverksamhet

Kulturverksamhet bedrivs dels som kulturprogram, dels
som verksamhet med kulturgrupper. Kulturprogram är
t.ex. produktioner som framförs eller redovisas för
publik.

Kulturverksamheten indelas efter inriktning, såsom
föreläsningar, sång/musik, dramatisk framställning,
film/foto/bild och dans.

Kulturprogram

1985/86 redovisade studieförbunden 95 700 kultur-
program. Ungefär hälften bestod av sång och musik. 20
procent var föreläsningar. Kulturprogrammen hade to-
talt 11 miljoner deltagare eller besökare. Antalet
medverkande var 553 082.

Det mesta av kulturprogrammen i studieförbundens regi
anordnades i samverkan med institutioner eller andra
organisationer. 1985/86 utgjorde närmare 80 procent
den typen av samarrangemang. ABF anordnade 33 procent
och Vuxenskolan 17 procent av kulturarrangemangen
1985/86.

Kulturgrupper

Verksamheten kan endast anordnas av studieförbunden
och består av t.ex. ensembler, körer, dans- och
teatergrupper. Huvudsyftet är att förbereda redovis-
ning av gruppens arbete.

1985/86 genomfördes drygt 30 000 arrangemang med närmare 500 000 deltagare. Sång och musik utgjorde hälften av verksamheten följt av dans som utgjorde närmare en fjärdedel.

Bidrag till central verksamhet

Av bidragen 1985/86 till studieförbundens centrala organisationskostnader fick ABF 30 procent, Vuxenskolan 18 procent och Medborgarskolan 11 %. Övriga studieförbund fick mellan en och tio procent av bidraget. Totalt fick tio studieförbund centralt organisationsstöd 1985/86.

Bidrag till Folkbildningsförbundet och länsbildningsförbunden

Folkbildningsförbundet erhåller bidrag för sin centrala verksamhet. Vidare skall folkbildningsförbundet fördela bidrag till de olika länsbildningsförbunden.

Övriga bidrag till studieförbundens verksamhet

Utöver det redan redovisade får studieförbunden bidrag för:

- pedagogisk verksamhet och utvecklingsarbete
- verksamhet för handikappade
- uppsökande verksamhet i bostadsområden
- undervisning för invandrare i svenska språket.

Fördelningen 1985/86 mellan de tio studieförbunden följer i stort samma fördelning som bidragen till studiecirkklarna. Ett undantag är bidragen till undervisning för invandrare i svenska språket. Folkuniversitetet fick den största andelen av bidraget, följt av ABF.

2. BIDRAG TILL DRIFT AV FOLKHÖGSKOLOR

För närvarande är 127 olika folkhögskolor berättigade till statsbidrag. 1985/86 fanns 73 folkhögskolor inom gruppen rörelse- och stödföreningsskolor.

3. BIDRAG FÖR VISS CENTRAL KURSVERKSAMHET

Löntagarorganisationerna LO, TCO, SACO/SR, SALF, Sveriges arbetares centralorganisation, Lantbrukarnas riksförbund, Sveriges fiskares riksförbund samt SHIO-Familjeföretagen (numera Småföretagens riksförbund) fick bidrag 1985/86 för viss central kursverksamhet.

Kurserna skall öka kunskapen i såväl allmänna ämnen som ämnen som rör arbetatagarens anställnings- och arbetsmiljöförhållanden. LO fick ca 79 procent och TCO ca 20 procent av det totala bidraget.

KULTURVERKSAMHET

Förutom de bidragsformer vi redan nämnt för kulturverksamhet där enskilda organisationer får bidrag, får ett stort antal organisationer och föreningar stöd till kulturverksamhet.

1. BIDRAG TILL KULTURVERKSAMHET INOM ORGANISATIONER

Inom detta anslag förekom sju olika anslagsposter 1985/86.

Centrala amatörorganisationer

22 olika centrala amatörorganisationer fick bidrag 1985/86. Nästan hälften av bidragen gick till Sveriges orkesterföreningars riksförbund. KÖRSAM, Riksför-

bundet Sveriges amatörorkestrar och Sveriges körförbund.

Centrumbildningar etc.

Nio olika centrumbildningar fick bidrag 1985/86. De högsta bidragen fick Författarcentrum, Filmcentrum, Konstnärscentrum och Teatercentrum.

Övriga centrala organisationer

- Folkparkernas centralorganisation, Bygdegårdarnas riksförbund och Våra Gårdar får bidrag för kulturverksamhet.
- Folketshusföreningarnas riksförbund fick 1985/86 bidrag bl.a. för att anordna konstutställningar och s.k. kulturhörnor.

Till Kulturrådets disposition för kulturella ändamål

1984/85 fick 92 centrala, regionala och lokala organisationer bidrag av Statens kulturråd. 22 organisationer fick mindre än 5 000 kronor vardera. 16 organisationer fick vardera 50 000 kronor eller mer i bidrag.

Utveckling av kulturverksamhet på arbetsplatserna

Sex olika projekt fick bidrag 1985/86. ABF i Gävleborg fick det lägsta beloppet, 50 000 kronor, medan t.ex. Konstfrämjandet fick 750 000 kronor och Litteraturfrämjandet 450 000 kronor.

2. BIDRAG TILL SÄRSKILDA KULTURELLA ÄNDAMÅL

Riksförbundet invandrarnas kulturcentrum, Baltiska institutet och Immigrantinstitutet fick bidrag 1985/86.

3. VISSA BIDRAG TILL TEATER-, DANS- OCH MUSIKVERKSAMHET

Dels får Stiftelsen Riksskådebanan verksamhetsbidrag, dels får efter ansökan lokala föreningar bidrag till sina musikarrangemang.

1985/86 fick totalt 140 olika lokala musikföreningar bidrag. För 60 av dem administrerades bidragen av samverkansorganisationerna Kontaktnätet och Jazzriksförbundet.

4. VISSA BIDRAG TILL BILDKONST

Ur anslaget "Vissa bidrag till bildkonst" fick bl.a. Konstfrämjandet, Sveriges konstföreningars riksförbund och Föreningen Handarbetets vänner verksamhetsbidrag.

5. FILMSTÖD

För att sprida och visa värdefull film får bl.a. Folketshusföreningarnas Riksorganisation och Sveriges förenade filmstudios bidrag.

6. STÖD TILL KULTURTIDSKRIFTER

104 olika organisationer och föreningar fick bidrag till sina kulturtidskrifter 1985/86. 20 organisationer fick vardera 10 000 kronor eller mindre, medan elva organisationer vardera fick 100 000 kronor eller mer i bidrag.

7. KULTURUTBYTE MED UTLANDET

Totalt fick 105 olika organisationer och föreningar bidrag för kulturutbyte med andra länder 1985/86. Mer

än hälften, 55 organisationer, fick mellan 1 000 och 10 000 kronor i bidrag, medan tre organisationer fick minst 100 000 kronor vardera.

HANDLÄGGNING - REGLER

UTBILDNINGSVERKSAMHET

1. BIDRAG TILL STUDIEFÖRBUND M.M.

Ett antal förordningar reglerar hur bidragen skall fördelas. Riksdagen anslår pengarna medan Skolöverstyrelsen och Statens kulturråd är tillsynsmyndigheter. Skolöverstyrelsen är tillsynsmyndighet för studiecirkelverksamhet inom studieförbunden medan kulturrådet är tillsynsmyndighet för kulturverksamhet anordnad av studieförbunden, föreläsningsföreningar och ideella föreningar.

Skolöverstyrelsen disponerar och fördelar pengarna till studieförbundens centrala verksamhet. Bidraget fördelas med ett basbidrag som är lika för alla studieförbund och ett bidrag som baseras på tidigare verksamhet.

Studiecirkelverksamhet

För studiecirkelarna, med undantag av cirklar i svenska för invandrare, får studieförbunden dels ett högre och ett lägre schablonbidrag för varje studietimme, dels tilläggsbidrag. Tilläggsbidrag får cirklar som skall utveckla handikappades färdigheter att meddela sig, cirklar i hemspråk för invandrare samt cirklar i svenska, matematik eller samhällsinriktade ämnen. Också cirklar i s.k. stödområde (dvs. glesbygd) får ett särskilt tilläggsbidrag.

Bidraget baseras på det genomsnittliga antalet stats-

bidragsberättigade studietimmar under de tre senaste åren.

Bestämmelser finns bl.a. om cirklarnas minsta längd och omfattning samt om minsta och största deltagarantal. Skolöverstyrelsen bestämmer närmare om vilka ämnen och ämnesområden som berättigare till statsbidrag. Prövningen sker i folkbildningsbyråns gränsdragningsnämnd (FGN), i vilken studieförbunden är representerade. Så kan t.ex. inte cirkelverksamhet i ridning, svampplockning, modellbygge, meditation och gymnastik få statsbidrag. Det finns vissa ytterligare begränsningar. Cirklar i t.ex. konst, slöjd och konsthantverk som uteslutande skall ge kunskaper om framställning av produkter kan inte få statsbidrag.

Fr.o.m. 1987/88 får studieförbunden använda upp till 10 procent av sina högschablontimmar på ett friare sätt. Syftet är att göra det lättare för studieförbunden att nå främst s.k. korttidsutbildade grupper.

Kulturverksamhet

Statens kulturråd fördelar bidragen på basis av de kostnader varje studieförbund haft under de tre närmast föregående åren.

I Kulturrådets författningssamling finns förordningen om statsbidrag till kulturverksamhet i folkbildningen m.m. samt Kulturrådets föreskrifter. I föreskrifterna sägs bl.a. att statsbidrag inte kan utbetalas till kulturverksamhet som finansieras av andra statliga medel som avser distribution och framförande, t.ex. produktioner som rekvideras från Riksteatern, Regionmusiken, Rikskonserter eller Riksutställningar. Kommersiellt inriktad verksamhet, individuell undervisning eller mekaniskt utövad sysselsättning kan inte heller få statsbidrag.

2. BIDRAG FÖR DRIFT AV FOLKHÖGSKOLOR

Riksdagen beslutar om anslagets storlek medan Skolöverstyrelsen disponerar och betalar ut pengarna. Bidraget regleras i förordning och fördelas efter antalet elevveckor per år vid respektive skola efter en trappstegsskala.

3. BIDRAG FÖR VISS CENTRAL KURSVERKSAMHET

Bidraget regleras i förordning och ges i form av ett årligt fast belopp till de bidragsberättigade lönegarorganisationerna. Regeringen beslutar om fördelningen och Skolöverstyrelsen disponerar och betalar ut bidragen.

Förordningen anger att bidrag ges till kostnaderna för kurser i allmänna ämnen som samhällskunskap, nationalekonomi, psykologi, svenska etc. Till de allmänna ämnena räknas även arbetsmiljö, liksom fackliga frågor av allmänt intresse.

KULTURVERKSAMHET

De flesta bidragsformer till kulturverksamhet regleras genom förordningar. Riksdag och regering beslutar om fördelningen av bidragen. Statens kulturråd och Kammarkollegiet disponerar och betalar ut bidragen, oftast efter rekvisition från bidragsmottagarna. Statens kulturråd handlägger de flesta bidragen som går till organisationer och föreningar för deras kulturverksamhet.

MÅL FÖR STÖDET

Som grund för de flesta bidrag finns utbildnings- och kulturpolitiska ställningstaganden. För t.ex. bidra-

gen till studieförbunden anges i förordningstexten att studieförbunden skall ha till huvuduppgift att bedriva fritt och frivilligt folkbildningsarbete. Verksamheten skall vidare bedrivas i en anda av tolerans och respekt för olik tänkande och så att självständigt tänkande och självständiga ställningstaganden uppmuntras.

Studiecirkelverksamheten ska präglas av saklighet och en strävan till allsidig belysning av studieämnena. Verksamheten ska bygga på deltagarnas gemensamma arbete och ge kunskaper och öva färdigheter. Den ska vidare ge deltagarna personlig utveckling utöver vad gruppsamvaron ger och får inte bara gälla att tillverka föremål.

Vissa prioriterade grupper nämns, t.ex. handikappade, invandrare och korttidsutbildade.

Målen är dock i de flesta fall allmänt formulerade för såväl utbildnings- som kulturverksamheten.

ALLMÄNNA ELLER RESULTATINRIKTADE BIDRAG

Av det totala bidragsbeloppet på 1 620,6 miljoner kronor anser vi att det mesta hör till kategorin resultatineriktade bidrag.

Fördelningen är svår att göra. Vissa bidrag gränsar starkt till området "uppdrag", där pengarna betalas ut helt på statens villkor. Det kan t.ex. gälla vissa delar av bidragen till folkhögskolor samt delar av utbildningsverksamheten, t.ex. undervisning i svenska för invandrare. Andra bidrag gränsar mot de allmänna bidragen. Vissa av bidragen till de s.k. allmänna studiecirkelarna är exempel på detta.

Vi hänför 60,0 miljoner kronor till området allmänna

bidrag. Det gäller bidragen till studieförbundens centrala verksamhet på 56,9 miljoner kronor och bidragen till Folkbildningsförbundet och länsbildningsförbunden på 3,1 miljoner kronor. Resterande 1 560,8 miljoner kronor hänförs vi till de resultatnriktade bidragen.

ALLMÄNA ELLER RESULTATRIKTADE BIDRAG

Av det totala bidragsbeloppet på 1 619,7 miljoner kronor anser vi att det mesta bör tillföra verksamheterna som är resultatnriktade.

Fördelningen är svår att göra. Vissa bidrag gränslas starkt till utbildningsområdet, det betyder i första hand att de statens villkor. Det kan till exempel vara delar av bidragen till folkbildningsförbundet eller till länsbildningsverksamheten, t.ex. utbildningsutveckling för invandrare. Andra bidrag gränslas mot de allmänna bidragen. Vissa av bidragen till de s.k. allmänna studieförbunden är exempel på detta.

Vi hänför 60,0 miljoner kronor till områden som är

UTRIKESDEPARTEMENTET, 833,0 MILJONER KRONOR

Inom utrikesdepartementet finns två huvudformer av stöd till organisationer och föreningar. Det gäller dels stöd till och information om u-länder och biståndssamarbete, dels bidrag till information m.m. om freds- och nedrustningssträvanden. Inom dessa två huvudformer av stöd förekommer fem olika bidragsområden. Totalt förfogar utrikesdepartementet över drygt 830 miljoner kronor för olika stöd till organisationer och föreningar.

STÖD TILL BISTÅNDSPROJEKT OCH INFORMATION OM U-LÄNDER OCH BISTÅNDSAMARBETE, 818 MILJONER KRONOR.

Stödet till och information om u-länder och biståndssamarbete fördelas ur två olika anslag. Ur anslaget "Utvecklingssamarbete genom SIDA" utbetalas medel för folkrörelsernas egna långsiktiga biståndprojekt. Under samma anslag finns vidare medel för katastrofbistånd och humanitärt bistånd. Stor del av detta bistånd går via svenska folkrörelser och andra enskilda organisationer. Under anslaget "Information" utbetalas bidrag till organisationer som bedriver projektverksamhet i form av u-landsinformation i Sverige.

Budgetåret 1986/87 uppgick de totala utbetalningarna till folkrörelsernas biståndsverksamhet till ca 800 miljoner kronor varav 350 miljoner kronor var bidrag till organisationernas egna biståndprojekt medan 185 miljoner kronor utgjorde katastrofbistånd och 245 miljoner kronor humanitärt bistånd. Informationsmedlen uppgick till 18 miljoner kronor.

BIDRAG TILL INFORMATION M.M. OM FREDS- OCH NEDRUSTNINGSTRÄVANDEN, 15 MILJONER KRONOR

Detta bidrag utbetalas till organisationer och föreningar för information, studier och forskning omkring freds- och nedrustningssträvanden. 12,0 miljoner kronor finns som projektbidrag och 3,0 miljoner kronor som organisationsbidrag.

Därutöver kunde organisationerna tidigare söka projektbidrag från fredslotteriet. 1985 var nettot ca 20,0 miljoner kronor, 1986 bara 2,5 miljoner kronor.

BERÖRDA ORGANISATIONER

Utvecklingsbistånd

Bidrag till organisationens långsiktiga utvecklingsprojekt utbetalas till ett antal s.k. ramorganisationer. Elva sådana organisationer träffade 1986 fleråriga samarbetsavtal med SIDA. Dessa organisationer får ungefär 75 procent av anslaget. De elva organisationerna ansöker därefter om anslag en gång per år. Övriga organisationer kan söka bidrag två gånger per år.

Katastrofbistånd och humanitärt bistånd

Katastrofbistånd lämnas till enskilda och mellanstatliga organisationer samt till enskilda länder. Det humanitära biståndet kanaliseras främst genom olika organisationer.

Inom katastrofbiståndet gick budgetåret 1986/87 ca 185 miljoner kronor till svenska organisationer. Svenska Röda Korset är den största bidragsmottagaren och erhöll budgetåret 1985/86 ca 120 miljoner kronor.

Ansökan görs löpande under året.

U-landsinformation

1985/86 fick 25 organisationer s.k. generellt organisationsstöd. Tio studieförbund fick 54 procent av bidraget, fem löntagarorganisationer 21 procent. Bland övriga organisationer som fick större belopp kan nämnas Svenska FN-förbundet, Svenska Missionsförbundet och Swedish Co-operative Center. Andra organisationer kan med en detaljerad projektbeskrivning söka bidrag två gånger om året. 1985/86 fick närmare 90 organisationer och föreningar bidrag efter särskild ansökan. Närmare 20 av dem var lokalt verksamma föreningar. De belopp som betalades ut är oftast små. Mer än 50 organisationer fick högst 10 000 kronor i bidrag.

Freds- och nedrustningssträvanden

Tio organisationer får organisationsbidrag för information om freds- och nedrustningssträvanden. 32 regionala och 130 lokala organisationer fick projektbidrag 1985/86. Ingen organisation fick mer än 30 000 kronor. 46 organisationer fick 5 000 kronor eller mindre i bidrag.

HANDLÄGGNING - REGLER

Utvecklingsbistånd

Stödet ur anslaget "Utvecklingsarbete genom SIDA" betalas ut med regleringsbrev och SIDA:s tillämpningsföreskrifter som grund. Någon direkt förordning som reglerar anslagen finns inte. Riksdagen anslår den totala ramen.

Katastrofbistånd

Stöd i form av katastrofbistånd förbereds i kata-

strofgruppen med representanter från UD, SIDA och Röda korset.

U-landsinformation

Stöd för U-landsinformation till s.k. generella bi-dragsmottagare regleras genom beslut i riksdagen. Beredningen för U-landsinformation föreslår hur pengarna skall fördelas varefter SIDA betalar ut stödet. SIDA:s tillämpningsföreskrifter anger hur stödets användning skall redovisas.

Freds- och nedrustningssträvanden

För bidragen till information om freds- och nedrustningssträvanden beslutar riksdagen om ramanslagen samt fördelningen av organisationsbidrag till de 10 berörda organisationerna. Någon direkt förordning för bidraget finns inte. UD har utarbetat vissa riktlinjer.

Utrikesministern beslutar om projektbidragen efter förslag från Beredningsgruppen för information om freds- och nedrustningssträvanden. Organisationerna kan ansöka om bidrag två gånger om året. UD får in ansökan om bidrag till omkring 600 projekt varje år. Ungefär hälften får bidrag. Innan en organisation får nya projektbidrag måste den lämna slutrapport eller lägesrapport för projekt den fått bidrag för tidigare.

MÅL FÖR STÖDET

Biståndsprojekt och andra verksamheter finansierade med bidrag ur anslagen "Utvecklingsarbete genom SIDA" och "U-landsinformation" skall verka för att de svenska biståndspolitiska målen nås.

För bidragen till information m.m. om freds- och nedrustningssträvanden finns allmänna uttalanden om t.ex. vikten av fredsfrågorna och det internationella nedrustningsarbetet. Några konkret uttalade mål för eller förväntade resultat av bidragsgivningen finns inte.

ALLMÄNNA ELLER RESULTATINRIKTADE BIDRAG

Både anslaget "Utvecklingsarbete genom SIDA" och "U-landsinformation" hänför vi till kategorin resultat-inriktade bidrag.

Av de två bidragen till information m.m. om freds- och nedrustningssträvanden hänför vi organisationsstödet på 3,0 miljoner kronor till allmänna bidrag. Projektbidragen på 12,0 miljoner kronor hänförs till de resultat-inriktade bidragen.

Inom utrikesdepartementet utgör andelen resultat-inriktade bidrag 830,0 miljoner kronor och andelen allmänna bidrag 3,0 miljoner kronor.

för bidragen till information om de olika
nedströmsverksamheterna i den svenska
fiskerisektorn och de olika
nedströmsverksamheterna i den svenska
eller förväntade resultat av utvärderingen i den
inse.

ALLMÄNT OM FÖRSLAGET

Både enligt utvärderingsrapporten från 2007
och enligt information från de olika
statistiska bidragen.

Av de två bidragen till information om de olika
och nedströmsverksamheterna i den svenska
sektorn på 3,6 miljarder kronor, därav bidrag
projektbidragen på 1,2 miljarder kronor, nästan alla
de resultatbidragen bidragen.

Inom utvärderingsområdet för de olika resultaten
tillräckligt bidrag 300,0 miljarder kronor och andra till
männan bidrag 3,0 miljarder kronor.

Bilaga 2

STATLIGA INSATSER OCH INITIATIV SOM INDIREKT BERÖR
ORGANISATIONER OCH FÖRENINGAR

Förutom direkta bidrag till organisationer och föreningar står staten för indirekta åtgärder inom olika områden som har betydelse för organisationslivet. I detta kapitel redovisar utredningen några av de statliga insatser, som har indirekt betydelse för organisationernas och föreningarnas ekonomi.

Statens inställning till och regler för lotterier och spel är ett område. Postverkets föreningsbrev är ett annat. Lönebidrag till anställda är ytterligare ett område. Dessutom belyser vi hur olika skatteregler påverkar organisationerna. Möjligheterna att få bidrag från Allmänna arvsfonden kommer även att behandlas.

Lotterier och spel

Både staten, organisationer och föreningar har sedan många år en stor lotteri- och spelverksamhet. I betänkandet (SOU 1987:52) "Folkrörelsernas lotterier och spel", den s.k. lotteriutredningen, behandlas dessa frågor ingående.

Enligt lotteriutredningen omsatte statens egna lotterier och spel tillsammans med organisationernas lotterier och bingo drygt 13 miljarder kronor 1986. Organisationernas och föreningarnas andel utgjorde ca 20 procent, eller ca 2,6 miljarder kronor. Statens andel av spelmarknaden var alltså 80 procent, eller ca 10,6 miljarder kronor. 1975 omsatte lotterier och spel totalt ca 3,6 miljarder kronor. Statens andel var då ca 64 procent. Detta innebär att de statliga spelens andel har ökat väsentligt på bekostnad av organisationerna och föreningarna.

Lotteriutredningen uppmärksammade detta förhållande och lade i sitt betänkande fram en rad förslag. Förslagen innebar dels förenklingar vad gäller organisationernas och föreningarnas lotterier och bingospel, dels åtgärder som skulle kunna innebära att organisationernas intäkter av spel ökar.

Riksdagen har under våren 1988 behandlat propositionen 1987/88:141 om ändring av lotterilagen med anledning av lotteriutredningens förslag.

I propositionen föreslogs ändringar i lotterilagen som syftar till att ge folkrörelserna ökade möjligheter att skaffa sig inkomster av lotterier.

Riksdagens nu beslutade förändringar innebär att penningvinster på upp till 500 kronor tillåts i vanliga lotterier och högst ett halvt basbelopp (för närvarande 12 900 kronor) i bingospel. Alla varulotterier - även bingo - befrias från skatt, liksom lotterier med penningvinster på upp till 500 kronor. Kvar att beskatta blir bara bingospel med vinster i pengar. Denna skatt har sänkts till tre procent.

Tillståndsplikten för lokala lotterier slopas i stort sett, istället skall arrangörerna registrera lotteriet hos kommunerna. Bara i de fall där en förening måste utnyttja ett serviceföretag krävs tillstånd.

Föreningsbrev

Ett särskilt stöd till föreningar och organisationer i form av ett lägre porto har funnits sedan 1981. Formerna för föreningsbrev förändrades i februari 1986.

Föreningsbrev innebär att vissa organisationer och föreningar kan skicka kallelser, möteshandlingar, protokoll och annan föreningspost till ett lägre porto.

Brevens innehåll ska alltid ha ett samband med föreningens ideella verksamhet. Breven ska vidare lämnas in på postkontor. De får alltså inte läggas i en brevlåda. Brev kan sändas inom Norden. Posten delar ut dem senast tredje dagen efter inlämnandet.

För att teckna s.k. föreningsabonnemang med postverket måste respektive organisation dels ha ett allmännyttigt ändamål, dels vara öppen för alla. Ekonomiska föreningar, bostadsrättsföreningar och föreningar, som trots att de är ideella inte räknas som allmännyttiga, samt föreningar med kommersiellt inriktad verksamhet kan inte teckna föreningsabonnemang.

Abonnemangsavgiften är 100 kronor och gäller till utgången av 1988. Avgiften per brev, som får väga högst 100 gram, är 1:70.

Enligt postverket skickades ungefär 30 miljoner föreningsbrev under 1986 vilket motsvarade en subvention på ca 50 miljoner kronor till de föreningar och organisationer som utnyttjade förmånen.

Lönebidrag till anställda

De lönebidrag som berör organisationer och föreningar uppgick till drygt 1,3 miljarder kronor budgetåret 1985/86. Närmare 8 000 olika organisationer hade en eller flera anställda med lönebidrag. Ungefär en förening av tjugo hade alltså personal anställd med lönebidrag. Det innebär att lönebidragen har stor betydelse för organisationernas och föreningarnas situation. Vi anser att lönebidragen är ett arbetsmarknadspolitiskt instrument. För att skapa arbetstillfällen åt utsatta grupper gör staten det möjligt för bl.a. organisationer att anställa personer med lönebidrag. Därför anser vi inte att lönebidrag är något egentligt organisations- eller föreningsbidrag utan istället stöd av arbetsmarknadspolitiska skäl.

Det är däremot mycket viktigt att staten tar ansvar gentemot organisationer och föreningar när det gäller lönebidragen. Trots att vi inte ser lönebidragen som traditionella föreningsbidrag, anser vi att de påverkar organisationernas och föreningarnas struktur. Ska regler om lönebidrag förändras är det viktigt att det inte sker från dag till annan utan med lång förvarningstid. Vi anser att även lönebidragens nivåer bör kunna fastställas i treårsperioder och att eventuella förändringar aviseras senast ett år i förväg.

Skattelagstiftningen

I betänkandet "Ju mer vi är tillsammans" behandlades frågor om skattelagstiftningen och dess effekter på bl.a. organisationer och föreningar.

Frågorna är angelägna. Det visades bl.a. av att flera motioner kring skatteproblem för stiftelser och ideella föreningar väcktes vid vårriksdagen 1987. Skattelagstiftningen utreds nu. En kommitté har tillsatts med uppgift att göra en översyn av beskattningsreglerna för stiftelser och ideella föreningar (Dir 1988:6). Kommittén skall bl a behandla tre områden som folkrörelseutredningen ansåg viktiga att utreda:

- att begränsningar övervägs i fråga om inkomstskattskyldigheten för arvoden eller rabatter som medlem i ideell eller ekonomisk förening erhåller till följd av ideellt arbete för förening
- att vissa ekonomiska föreningar med allmännyttig verksamhet beskattas enligt de regler som gäller för ekonomisk förening
- att mervärdeskattskyldigheten för ovan nämnda typ av förening jämföras med den som gäller för ideella föreningar.

Allmänna arvsfonden

Allmänna arvsfonden tillkom 1928 genom beslut av riksdagen. Dess inkomster är främst egendom efter personer som saknar arvingar och inte testamenterar sin kvarlåtenskap till annan.

Bidrag ur arvsfonden kan inte ses som något egentligt statsbidrag eftersom medlen inte regleras via statsbudgeten. Av de pengar fonden får läggs en tiondel till fonden. Nio tiondelar, tillsammans med arvsfondens årliga avkastning, delas ut efter beslut av regeringen.

Ändamål och former

Fondens ändamål är att främja vård och fostran av barn och ungdom samt omsorg om handikappade. Med ungdom menas person som inte fyllt 25 år.

Bidrag ur arvsfonden kan inte sökas av enskild person utan endast av juridisk person som t.ex. organisation och förening. Bidrag får heller inte utbetalas till åtgärder som stat eller kommun ska bekosta.

Bidragen är i huvudsak av engångskaraktär och har följande former:

- * Försöksverksamhet som omfattar barn, ungdomar eller handikappade.

- * Byggande eller inköp av byggnad samt om- eller tillbyggnad och förbättringar.

- * Inköp av inventarier och annan lokalutrustning.

Om en förening ska bygga eller köpa t.ex. en byggnad, ger arvsfonden inte bidrag till hela kostnaden. För att projekten ska komma till stånd försäkras sig därför arvsfonden om att projektet även får bidrag från annat håll.

Handläggning, ekonomi

Ansökan om bidrag handlägges i socialdepartementet när det gäller omsorg om handikappade samt vård av barn och ungdom. Ansökan som gäller fostran av barn och ungdom sköts av Barn- och ungdomsdelegationen som är knuten till jordbruksdepartementet.

Inom departementen behandlas varje år ca 1 500 ansökningar. Ca 75 procent avslås, främst på grund av att de inte uppfyller grundläggande krav. Många ansökningar kommer t.ex. från enskilda personer.

Fondens ekonomiska utveckling är beroende dels av den årliga avkastningen och dels av storleken på influtna medel. Budgetåret 1985/86 fördelades drygt 100 miljoner kronor och för budgetåret 1986/87 är motsvarande belopp ca 150 miljoner kronor.

Bilaga 3

ETT URVAL UTREDNINGAR SOM BEHANDLAT STATENS STÖD TILL FÖRENINGSLIVET

Det är en mängd olika utredningar som under årens lopp behandlat stödet till föreningslivet inom olika områden.

Vår utredning har inga möjligheter att redovisa alla dessa. I stället har vi gjort ett litet urval för att åskådliggöra det omfattande utredningsarbetet som ligger bakom den totala statliga bidragsgivningen.

Det samlade statliga stödet

Ingen utredning har tidigare haft uppgiften att se över det samlade stödet till folkrörelserna. Den enda utredning som haft ett liknande uppdrag var 1977 års utredning om statens stöd till folkrörelserna (Betänkande SOU 1979:60).

Utredningens uppgift var att dels granska principerna för statens stöd till folkrörelserna, dels efter samråd med organisationer, myndigheter och departement föreslå åtgärder till samordning och förenkling av bidragsgivningen.

Avsikten var i första hand att få till en bättre användning av tillgängliga resurser. Vissa områden undantogs från uppdraget som bidraget till handikapporganisationerna, tidsskriftsstödet, nykterhetsorganisationerna, trossamfunden, folkhögskolor och det fria folkbildningsarbetet.

De övervägande som gjordes av utredningen innehöll bl.a. följande punkter:

Utredningen presenterade en modell för en central bidragsmyndighet. Bidragen till ungdomsorganisationernas centrala och lokala verksamhet borde sammanslås till ett enda bidrag.

Bestämmelserna för allmänna arvsfonden föreslogs ändras så att bidrag ur fonden fördelas av landstingen. Statliga bidrag borde endast i undantagsfall utgå till lokal verksamhet. Specialdestinerade bidrag borde successivt avvecklas till förmån för generella bidrag. Organisation föreslogs få reguljärt statligt stöd från endast en myndighet.

Ett särskilt statligt stöd till miljöorganisationerna föreslogs. Frågan om ett stöd till kvinnororganisationerna borde enligt utredningen utredas.

Utredningens betänkande remissbehandlades men föranledde ingen proposition. Frågan om bidraget till kvinnoorganisationerna utreddes (Betänkande SOU 1980:44). Under våren 1982 beslutade riksdagen att inrätta ett centralt stöd till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet.

Stöd till folkbildningsorganisationerna

År 1920 tillsattes den första folkbildningsutredningen, som avlämnade sitt betänkande 1924 (SOU 1924:5). Det dåliga statsfinansiella läget gjorde att de sakkunnigas förslag aldrig i sin helhet kom att läggas fram inför riksdagen.

Hösten 1944 tillsattes en ny folkbildningsutredning. De sakkunniga blev färdiga med sitt betänkande 1946 (SOU 1946:68).

1947 avlämnades till riksdagen en proposition i ärendet. Studieförbunden erhöll statbidrag till cirkelle-

dare, studiematerial och till förbundens administration. Statsbidragen kompletterades med bidrag från landsting och kommuner.

1960 års folkbildningsutredning uppdelade bidragen till studieförbunden i dels ett administrationsbidrag och dels ett bidrag till pedagogisk verksamhet. I propositionen 1963:36 underströks att det var viktigt att föra ut nya pedagogiska rön i studiecirkelns praktiska arbete.

Från och med budgetåret 1970/71 tillkom ett statligt tilläggsbidrag till studiecirklar i svenska, matematik, engelska och samhällskunskap. Studieförbundens verksamhet under 1970-talet har dessutom präglats av stigande insatser på det allmänskulturella området.

Folkbildningen fick stort utrymme i 1974 års kulturproposition (prop. 1974:28). Till grund för denna låg utredningen Ny kulturpolitik (SOU 1972:66). Utredningen hade bl.a. uppmärksammat fria skapande aktiviteter utanför kulturinstitutionernas ram och bland amatörer.

Folkrörelserna och det fria organisationslivet sågs av utredningen som viktiga delar i kulturlivet. De stora folkrörelsernas folkbildningsverksamhet beskrevs som "ett av de viktigaste instrumenten för fri skapande gruppverksamhet och ett viktigt instrument för kulturförmedling". Regeringen anslöt sig till detta synsätt. Man pekade på traditionen i svenskt samhällsarbete att föreningslivet i fria former löser viktiga uppgifter. Organisationerna har större möjligheter än institutionerna att nå eftersatta grupper.

Utredningen hade pekat på att t.ex. studieförbundens skapande verksamheter når lågutbildade och grupper som inte nyttjar kulturinstitutionernas utbud.

1975 års folkbildningsutredning lämnade betänkandet "Folkbildning för 80-talet" (SOU 1979:85). Enl. prop. 1980/81:127 skall anslag utgå till studiecirklar, kulturverksamhet, studieförbundens organisation, pedagogisk verksamhet och verksamhet för handikappade samt uppsökande verksamhet i bostadsområden. Bidraget till studieverksamheten utformades som schablonbidrag med visst belopp per bidragstimma.

Under budgetåren 1985/86 - 1987/88 har studieförbunden kunnat bedriva försöksverksamhet med särskilda studiecirklar. Försöksverksamheten anordnades efter friare regler. Från och med budgetåret 1988/89 kan 10 % av den verksamhet som erhåller det högre schablonbidraget genomföras efter friare regler.

En utvärdering av statsbidragen till kulturverksamhet i studieförbunden har gjorts av statens kulturråd.

(Rapport från kulturrådet 1986:6.)

Stöd till ungdomsorganisationerna

Syftet med samhällets stöd till ungdomsorganisationerna har successivt förändrats under de drygt 30 år som stödet existerat. Det var 1939 års ungdomsvårdskommitté som först drog upp riktlinjerna för det samhälleliga agerandet på ungdomsområdet. Olika socialpreventiva aspekter präglade kommitténs syn på ungdomspolitik. Detta markerades bl.a. av följande uttalanden i betänkandet "Stöd åt ungdomens föreningsliv" (SOU 1944:31):

"Medlemskapet i en förening synes dock erfarenhetsmässigt innebära ett skydd mot skadliga inflytelser och frestelser, vilket icke minst ur de synpunkter som ungdomsvårdskommittén har att tillvarata är värdefullt."

Inför 1954 års alkoholpolitiska reform tillsatte regeringen en utredning angående stöd till nykterhetsorganisationer och ungdomsvårdande sammanslutningar. Utredningen framhöll i sitt betänkande "Ungdomens föreningsliv och fritidsverksamhet" (stencil 1953) att den hyste stor tilltro till de möjligheter i fråga om självföstran och personlighetsdanning som föreningslivet kan erbjuda. Man betonade också att det fordrades betydande insatser av frivilligt arbete och ekonomiska uppoffringar om fria organisationer av skilda slag skulle kunna fånga den rotlösa och föreningslösa ungdomen, framförallt i storstäderna, och påverka den i positiv riktning.

En genomgående tanke var att den föreningslösa ungdomen genom olika hobbyaktiviteter såsom t.ex. slöjd, konst och musik skulle komma i kontakt med andra aktiviteter i föreningslivet. Det var då viktigt att undvika drag av vård och i stället bygga på ungdomens egen aktivitet.

För att organisationerna skulle kunna konkurrera med kommersiella nöjesföretag om ungdomens fritid ansåg utredningen att organisationerna måste få hjälp till utåtriktad verksamhet.

Utredningens förslag om stöd till ungdomens föreningsliv följdes i huvudsak i prop. 1954:156. Propositionen antogs av riksdagen och därmed infördes det första resuljära samhällsstödet till ungdomsorganisationer år 1954.

Den ungdomspolitiska debatten under 1960-talet kom i stor utsträckning att präglas av 1962 års ungdomsutredning. Denna anförde i ett av sina betänkanden (SOU 1967:19) bl.a. följande som motiv för stöd till ungdomsorganisationernas verksamhet:

"Det är inte riskerna för att den som är ung skall misslyckas ifråga om social anpassning och personlig utveckling utan möjligheterna att ta till vara den enskildes inneboende förutsättningar och anlag som bör vara den främsta drivkraften bakom samhällets ungdoms- och fritidspolitik."

Ungdomsutredningens förslag utgjorde grunden för förslagen i 1964 års statsverksproposition. Därmed utvidgades målet för samhällsstödet till att omfatta såväl deras samhällsfostrande och idéinriktade verksamhet som deras allmänt ungdomsfrämjande arbete. Stödet skulle därmed kunna utgå även till idéinriktad (t.ex. politisk eller religiös) verksamhet. Ett bidrag till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet ersatte det tidigare bidraget till instruktörer.

Denna förändrade syn, som även innefattade en markering av ungdomsorganisationernas betydelse och självständiga roll i samhället har därefter fullföljts principiellt och bidragstekniskt genom riksdagsbeslut år 1969 då bidraget till ungdomsledarutbildning förändrades, samt år 1971 då stödet till fritidsgrupper ersattes av ett stöd till den lokala verksamheten.

En arbetsgrupp inom Statens ungdomsråd lade 1973 fram ett förslag till statligt stöd till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet. (D:nr 170/73, Statens ungdomsråd). Arbetsgruppen redovisare har ytterligare motiv för stödet till ungdomsorganisationerna. De skulle medverka till att utveckla demokrati, stimulera till samhällsengagemang, skapa en bättre samhällsmiljö och bidra till jämlikhet mellan individer och mellan grupper.

I 1975 års statsverksproposition ställde sig regeringen i huvudsak bakom förslagen från utredningen. Ett nytt centralt stöd till ungdomsorganisationerna ersatte de

tidigare bidragen till central verksamhet och ungdomsledarutbildning. Därmed markerades samhällets förtroende för att organisationerna själva bäst vet hur det ekonomiska stödet ska användas.

År 1976 övertog Statens ungdomsråd myndighetsansvaret för bidragen till ungdomsorganisationerna från skolöverstyrelsen. I rapporten "Ej till Salu" (Statens Ungdomsråd 1981) redovisade den s.k. kommersialism-utredningen en bred dokumentation av barns och ungdomars val av fritidsaktiviteter. Vidare beskrevs bl.a. hur barn- och ungdomsorganisationernas verksamhet skulle kunna bli ett attraktivt alternativ på fritidsområdet. Utredningen förespråkade bl.a. ett särskilt utvecklingsbidrag till ungdomsorganisationerna.

I betänkandet "Stödet till barn- och ungdomsorganisationerna" (SOU 1987:37 lämnade folkrörelseutredningen förslag om nya principer till ungdomsorganisationerna. Bl.a. markerades den lokala föreningens betydelse för bidragsgivningen.

I samband med 1988 års budgetproposition beslutade riksdagen att förändra det centrala stödet så att antalet lokalavdelningar påverkar bidragets storlek, stödet delas upp i ett generellt och ett särskilt bidrag samt Statens ungdomsråd ges friare möjlighet att ge stöd även till de organisationer som ej helt uppfyller bidragskraven.

Stöd till idrotten

Stödet till idrotten har behandlats av olika utredningar. 1955 års idrotts- och friluftsutredning lämnade betänkandet (SOU 1957:41).

Utredningen hade enligt sina direktiv att företa en allmän översyn och prövning av statsbidragens använd-

ning i syfte att finna de lämpligaste formerna för ett fortsatt statligt stöd åt idrotten. Ställning borde vidare tas till frågan om vilka statliga organ som skulle ta befattning med dessa frågor. De förslag som utredningen lämnade föranledde ingen proposition.

För att ytterligare överväga formerna för statens ekonomiska stöd åt idrotts- och friluftsliv samt att försöka åstadkomma en organisatorisk samordning av vissa riksorganisationer inom idrottens område tillsattes 1958 en ny idrottsutredning. Utredningen fann det emellertid inte möjligt att fullfölja sitt uppdrag.

1962 års ungdomsutredning behandlade en rad frågor som berörde idrottens organisationer. Detta gällde bl.a. förenklingar av det s.k. fritidsgruppsbidraget. En annan utredning som behandlade idrottens stöd var 1962 års fritidsutredning.

1965 tillkallades en ny idrottsutredning. I betänkandet (SOU 1969:29 Idrott åt alla) redovisades de huvudprinciper, som utredningen arbetat efter samt förslag.

Idrottsutredningen hade bl.a. haft att pröva inriktningen av statens stöd till idrotten och därmed sammanhängande frågor. Bland förslagen märks att det tidigare stödet till idrotten genom fonder ersattes av anslag uppdelade i två poster, en för organisationsstöd, och en för anläggningsstöd. Beträffande handläggningen av anslaget på myndighetsnivå borde detta anförtros åt Riksidrottsförbundet. I fråga om anläggningsstöd ansåg man att Naturvårdsverket var bäst lämpad att sköta detta.

Sedan riksdagens beslut (prop. 1970:76) med anledning av utredningens förslag har inte idrotten varit föremål för offentlig utredning. Däremot har idrottsrörelsen själv genom Riksidrottsförbundet genomfört en rad

utredningar på sitt eget ansvarsområde. Det statliga beslut som har haft stor betydelse för idrottsrörelsen är kommunal-ekonomiska utredningens förslag 1979 vilket t.ex. innebar ett slopande av statliga bidrag till kommunala anläggningar.

Stöd till nykterhetsorganisationerna

1944 års nykterhetskommitté betonade betydelsen av att det finns en kader av särskilt intresserade medborgare som lägger ned tid och energi på att främja nykterhetsupplysningen. Bl.a. av den anledningen har samhället intresse av att understödja den frivilliga nykterhetsrörelsen och dess propaganda för helnykterhet och medlemskap.

I prop. 1954:155 tog ecklesiastikministern bl.a. upp det statliga stödet till nykterhetsorganisationerna.

Departementschefen hänvisade till vad 1944 års nykterhetskommitté anfört i denna fråga men meddelade också att han tillsatt en utredning för att överarbeta kommitténs förslag rörande stödet åt nykterhetsorganisationerna. I direktiven anfördes bl.a. att det vore värdefullt om ett ökat statligt stöd kunde användas till att främja nya arbetsmetoder och därigenom öka organisationernas slagkraft och förmåga att påverka människor.

Utredningen föreslog en form av bidragsgivning, som på en gång skulle avse att effektivisera organisationerna och stimulera dem till nya initiativ. Därvid hade utredningen funnit att ett sådant syfte lättare skulle kunna uppnås om anslaget delades dels i ett grundbidrag till nykterhetsorganisationerna, dels i ett antal speciella bidrag för vissa nykterhetsfrämjande åtgärder, vartill liksom tidigare varit fallet skulle komma bidrag till

instruktörsverksamhet samt bidrag till vissa övriga nykterhetsfrämjande ändamål.

Regeringen godtog i huvudsak utredningens förslag till utformning av bidragsgivningen. Propositionen bifölls sedan av riksdagen.

Alkoholpolitiska utredningen (SOU 1974:90) gjorde sina bedömningar med tanke på det förebyggande alkoholpolitiska arbetet. Föreningslivet kan, betonade utredningen, göra insatser i det direkta informationsarbetet och skapa stimulerande fritids- och kulturmiljöer.

Alkoholpolitiska utredningen (SOU 1974:90) följdes av en särskild beredningsgrupp (Beredningsgruppen för frågor avseende alkoholpolitiken, Ds S 1977:1) vars uppdrag var att på grundval av Alkoholpolitiska utredningens slutbetänkande och remissbehandlingen redovisa ett samlat underlag för regeringens ställningstagande till de alkoholpolitiska frågorna.

Detta resulterade i 1977 års alkoholpolitiska beslut (prop. 1976/77:108) som även i dag styr vår alkoholpolitik. Däri behandlades även informationsfrågor och aktivitetsstöd, varvid olika folkrörelser medverkan ses som mycket centralt.

Våren 1980 tillsatte regeringen samordningsorganet för alkoholfrågor (SAMO). I direktiven tas även informationsfrågorna upp. I två av betänkandena diskuteras denna fråga och förslag läggs som berör stöd i olika former till folkrörelser. (Ds S 1980:10 och 1982:25)

SAMO:s förslag resulterade, vad gäller stöd till olika folkrörelser, främst i budgetmässiga förändringar inom ramen för olika budgetpropar.

RAN-utredningens rapport (Ds S 1983:11 Rapport om alkohol- och narkotikaupplysning) lägger förslag om en förbättrad samordning och organisation av de statliga insatserna för alkohol- och narkotikainformation.

Resultaten av SAMO:s och RAN-utredningens arbete framgår av prop. 1984/85:19 Om en samordnad och intensifierad narkotikapolitik. De stora förändringarna berör framför allt den statliga organisationen av droginformation. Socialstyrelsens nämnd för alkoholfrågor avvecklades. Nämndens roll som initiativtagare och talesman för folkrörelserna i drogfrågor övertas av ett alkohol- och narkotikapolitiskt råd som knyts direkt till regeringen (AN-rådet). CAN:s organisation och huvudmannaskap förändras. Nya regler för statsbidrag infördes. Dessa regler innebar att statsbidrag för droginformation skall i huvudsak lämnas till projekt där informationen är verksamhetsanknuten. Sådana bidrag fördelas av socialstyrelsen till riksorganisationer och till kommuner som genomför projekt i samverkan med lokala föreningar. Socialstyrelsen borde därutöver få möjlighet att på annat sätt fördela medel för drogupplysning samt få disponera en viss del av anslaget för metodutveckling och uppföljning av projekt.

Statsbidrag till ungdomsorganisationernas droginformation borde som hittills fördelas av Statens ungdomsråd (SUR).

Stöd till de frikyrkliga samfunden

De statliga bidragen till de fria trossamfunden tillkom i början av 1970-talet som en följd av den pågående kyrka-stat debatten. När riksdagen 1971 fattade beslut om ett anslag till de fria kristna samfunden på två miljoner kronor sågs detta som ett provisorium i avvaktan på resultatet av arbetet inom 1968 års beredning om stat och kyrka. Frågan om stöd till de fria trossamfun-

den har sedan behandlats i betänkandet (SOU 1972:36) RAS Samhälle och trossamfund.

Ett betänkande (Ds C 1986:12) Stöd till invandrarnas trossamfund har lämnats av en arbetsgrupp.

Stöd till invandrarorganisationerna

Statsbidraget till invandrarorganisationerna inrättades i samband med riksdagens beslut om invandrapolitiken 1975.

1980 tillkallades invandrapolitiska kommittén (IPOK) för att göra en översyn av frågor rörande invandringen och invandrarnas situation i Sverige. Kommittén presenterade i betänkandet (SOU 1982:49) ett nytt statsbidrag till invandrarorganisationerna. De föreslog att dåvarande stödet till verksamheten inom invandrarnas riksorganisationer bör ersättas av ett nytt system för organisationsstöd.

Det nya statsbidraget presenterades i regeringens proposition 1985/86:98. Riksdagen antog förslaget.

Stöd till folkrörelser och andra enskilda organisationers biståndsprojekt och u-landsinformation

En mycket stor del av det svenska utvecklingsbiståndet går genom folkrörelser och andra enskilda organisationer. Verksamheterna omfattar dels organisationernas egna långsiktiga biståndsprojekt, dels de delar av katastrofbiståndet och det humanitära biståndet som går via de enskilda organisationerna. Sammantaget uppgick dessa tre biståndsformer budgetåret 1987/88 till ca 1 miljard kronor.

Stödet till de enskilda organisationernas biståndsprojekt utreddes senast 1985 då SIDA, på regeringens

uppdrag, genomförde en översyn av de enskilda organisationernas biståndskapacitet (Översyn av enskilda organisationers kapacitet, SIDA 1985-08-19). Översynen genomfördes av en särskild arbetsgrupp.

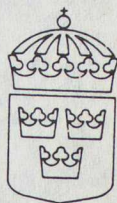
Översynen, liksom SIDA i sin bedömning av översynens slutsatser gjorde en mycket positiv värdering av bistånd genom enskilda organisationer. Man föreslog dock vissa förändringar i verksamheten bl.a. en förskjutning av handläggningen av verksamheten från förhandsgranskning till utökad uppföljning av pågående och avslutad verksamhet. Regeringen tog i prop. 1985/86: 100, bil. 5 ställning till utredningens och SIDA:s förslag och välkomnade bl.a. denna tyngdpunktsförskjutning.

Katastrofbiståndet har också varit föremål för en särskild översyn. Utredningen som genomfördes av en särskild tillkallad utredare lade fram till sitt betänkande i mars 1986 (Katasstrofbistånd för utveckling, Ds UD 1986:2). Även i denna översyn behandlades de enskilda organisationernas roll i biståndsverksamheten. Med anledning av översynen konstaterade regeringen i prop. 1986/87:100, bil 5 att

"De enskilda organisationernas roll i biståndspolitik är väl känd. Deras kunskap om bistånd och u-länder och deras nära kontakt med nödlidande människor liksom deras förmåga att nå ut till utsatta grupper gör dem särskilt lämpade att lämna nödhjälp. Jag finner därför liksom utredningen att så långt möjligt en större andel av katastrofbiståndet bör lämnas genom de enskilda organisationerna."

När det gäller stöd till organisationernas informationsprojekt har denna verksamhet varit föremål för en översyn under våren 1988 (U lands- och biståndsinfor-

mation, SOU 1988:19). Informationsbidrag ges dels i form av s.k. generella bidrag till ett tjugofemtal organisationer, dels efter ansökan till ett stort antal andra organisationer. Utredaren föreslår i sitt betänkande att de nuvarande övergripande målen för u-lands- och biståndsinformationen skall vara kvar. Däremot ges en del förslag om förändringar av verkamhetens inriktning och om nya riktlinjer vid urval av organisationer för generella informationsbidrag samt förslag om en delvis ny anslags- och beslutskonstruktion. Utredningens förslag kommer att behandlas i prop. 1988/89:100, bil 5 under hösten 1988.



Kommittédirektiv

Dir 1986:17

Utredning om ett ökat ansvar för folkrörelser, föreningar och kooperativ

Dir 1986:17

Beslut vid regeringssammanträde 1986-05-22.

Chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, anför.

Mitt förslag:

Jag föreslår att en utredare tillkallas med uppgift att föreslå åtgärder för att undanröja hinder för att folkrörelser, föreningar och kooperativ skall kunna ta ett ökat ansvar för vissa verksamheter som i dag helt eller till större delen bedrivs i offentlig, framför allt kommunal, regi. Utredaren skall också redovisa erfarenheter av och praktiska exempel på ett ökat föreningsansvar.

Jag föreslår också att utredaren skall se över statsbidragen till folkrörelserna i syfte att minska antalet bidragsformer samt föreslå förenklingar och åtgärder för en eventuell bättre samordning av bidragsgivningen. Syftet är således att för folkrörelserna skapa förutsättningar för en obyråkratisk och mer flexibel användning av de resurser man tillförs genom statsbidrag. Utredaren bör därvid beakta folkrörelsernas olika uppbyggnad och verksamhetsinriktning.

Utgångspunkter

Människornas engagemang i folkrörelser och föreningsliv är ett grundläggande inslag i den svenska demokratin.

Folkrörelserna och föreningslivet engagerar många människor i ett arbete på frivillighetens grund. Inom folkrörelserna kan en stor del av befolkningen söka kunskap, delta i opinionsbildning och ta ett eget ansvar för olika verksamheter.

I förnyelsen av den svenska välfärdspolitiken bör enligt min mening folkrörelserna och föreningslivet kunna spela en större roll.

Genom sin närhet till människorna kan folkrörelserna ta till vara



engagemang, kunskaper och erfarenheter i ett praktiskt arbete på lokal nivå. Ett sådant arbete är betydelsefullt inte minst för att ungdomen därigenom tidigt ges möjlighet att tillgodose sina behov i gemenskap med andra människor.

Genom utbildningsreformerna har allt fler människor fått ökade kunskaper, som de vill använda för att ta ett större eget ansvar. Det är enligt min mening nödvändigt att stat och kommun kan möta detta behov genom att underlätta en frivillig samverkan när det gäller att lösa olika gemensamma uppgifter.

Genom folkrörelsernas insatser skapas en mångfald i utbudet av olika verksamheter. Det finns åtskilliga exempel på banbrytande insatser, t.ex. inom det sociala området, som inte utan vidare hade sprungit fram inom yrkesbundna och professionella institutioner. Inom kulturliv och fritidsverksamhet svarar föreningarna för en mångfasetterad verksamhet av hög kvalitet.

Genom att föreningslivet på detta sätt bidrar till mångfalden ökar också medborgarnas valfrihet, dvs. deras möjligheter att kunna välja olika former av verksamhet för att tillgodose sina intressen och behov av olika nyttigheter.

I den samhällsekonomiska situation som vårt land befinner sig i finns det anledning att pröva alla möjligheter till en bättre hushållning med de samlade ekonomiska resurserna.

Enligt min mening bör en mer utvecklad samverkan mellan den offentliga sektorn och folkrörelserna kunna leda till en bättre hushållning med de samhällsekonomiska resurserna.

Övervägandena om ansvarsfördelningen mellan folkrörelserna och den offentliga verksamheten bör enligt min mening ske i ett långsiktigt perspektiv och med utgångspunkt i folkrörelsernas ställning som fria och självständiga organisationer. Enligt detta synsätt bör staten genom sin lagstiftning underlätta för folkrörelserna att utifrån sina egna utgångspunkter bidra till ökad delaktighet och breddad demokrati. Staten och kommunerna bör också inom ramen för det ekonomiska stödet till folkrörelserna ta hänsyn till att dessa har ett behov att bygga upp sin verksamhet långsiktigt.

Ökad delaktighet och ökad valfrihet genom större ansvar för folkrörelser, föreningar och kooperativ

Många av de uppgifter som kommunerna och landstingen i dag svarar för har folkrörelserna tidigare drivit fram och utvecklat. I många fall har det kommunala övertagandet skett i samförstånd med folkrörelserna. Men det finns också områden där ett ökat engagemang hos kommunerna starkt ifrågasatts av folkrörelserna. Det är främst områden där man ansett att en

idéburen verksamhet hade kunnat erbjuda fördelar framför en kommunal.

Stat och kommun har självfallet det yttersta ansvaret för att tillgodose medborgarnas grundläggande behov av välfärd.

De dominerande verksamheterna inom den offentliga sektorn kräver en enhetlig organisation och stor professionell kompetens. Dessa utvecklas bäst genom ett renodlat offentligt huvudmannaskap. I andra fall kan alternativa former vara att föredra. I föreningslivet finns ett engagemang som måste kunna tas i anspråk på ett bättre sätt i samhällsarbetet. På grund av att organisationstanken är så väl förankrad i vårt samhälle är det lätt att skapa intresse för att lösa gemensamma uppgifter genom frivillig samverkan i föreningar eller kooperativ. En ökad föreningsmedverkan kan bli ett viktigt led i strävandena till förnyelse såväl inom den offentliga sektorn som inom organisationslivet. Av intresse är såväl att kommunal förvaltning och frivilliga organisationer samverkar som att föreningar eller kooperativ tar ett ökat ansvar för vissa verksamheter som i dag helt eller till större delen bedrivs i offentlig regi. En sådan utveckling bör enligt min mening kunna bidra till att stärka folkrörelsernas ställning i samhället.

Att bilda kooperativ har traditionellt varit ett sätt för människor att utan stora ekonomiska insatser tillgodose gemensamma behov. Den lokala insatsen och gemenskapen människor emellan utgör grunden för den kooperativa tanken.

Lokalt förankrade kooperativa lösningar inom t.ex. barnomsorgen, fritidsverksamheten och vid institutioner inom äldreomsorgen bör kunna utveckla medborgarnas delaktighet.

Ett ökat föreningsengagemang kan exempelvis innebära att föreningarna ansvarar för skötseln av fritidsgårdar och idrottsanläggningar mot ett grundbidrag från kommunen.

Inom den sociala sektorn samt inom hälso- och sjukvården kan folkrörelserna och föreningslivet komplettera kommunernas och landstingskommunernas professionella insatser genom förebyggande och rehabiliterande arbete t.ex. kamratstödjande verksamhet. Det finns inom detta område exempel på flera intressanta och banbrytande insatser, t.ex. när det gäller behandlingen av narkomaner och alkoholmissbrukare. Folkrörelserna har i en del fall också vidgat sitt ansvar till att driva behandlingsanläggningar och vårdhem.

Folkrörelserna och föreningslivet har enligt min mening också ofta en unik förmåga att i närmiljön utveckla och vidmakthålla sociala kontakter och gemenskap. Inom hyresgäströrelsen arbetar mer än 25 000 medlemmar i lokala kontaktkommittéer för att förbättra bostadsmiljön.

Det finns anledning att se positivt på att folkrörelserna och föreningslivet på det här sättet diskuterar engagemang på nya områden.

Den utveckling som jag nu har beskrivit kan leda till en ökad delaktighet och en ökad valfrihet för medborgarna.

Stat och kommun bör därför underlätta en utveckling i riktning mot ett ökat ansvar för folkrörelser, föreningar och kooperativ.

Utredaren bör undersöka om formella regler hindrar ett ökat föreningsansvar och kooperativa lösningar samt föreslå ändringar för att undanröja dessa hinder.

1983 års demokratiberedning har redovisat erfarenheter av föreningsdriven verksamhet i rapporten (Ds C 1985:10) Föreningarna tar över.

Denna undersökning visar att föreningarna som regel har upplevt den nya uppgiften som värdefull för föreningen. Möjligheten att ta ansvar för en "egen" anläggning eller verksamhet har stärkt föreningens position. Fler har engagerats i föreningens arbete.

Samtidigt visar demokratiberedningens undersökning att det ställs större krav på ett administrativt och ekonomiskt kunnande hos dem som skall sköta de nya åtagandena. Därför är det enligt beredningen nödvändigt att noga förbereda det nya engagemanget med utbildning och spridning av ansvaret till så många som möjligt inom föreningen.

Utredaren bör redovisa erfarenheter av och praktiska exempel på ett ökat föreningsansvar, däribland ett ansvarstagande i kooperativ form. Sådana exempel kan ofta hämtas från det arbete som i dag har inletts i vissa kommuner och landstingskommuner.

Utredaren bör redovisa förslag på hur reglerna om statsbidrag till kommuner och landstingskommuner kan underlätta föreningsaktivitet inom olika områden. Kommunal och föreningsdriven verksamhet bör i detta avseende ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Jag kommer att uppdraga åt statistiska centralbyrån (SCB) att göra en kartläggning av föreningslivets nuvarande engagemang i verksamheter som jag här redovisat. Detsamma gäller redan fungerande kooperativa lösningar. Kartläggningen skall överlämnas till utredaren senast den 31 december 1986.

Det statliga stödet till folkrörelserna

Det statliga stödet till folkrörelserna uppskattas till nära 2,5 miljarder kronor. Man brukar räkna med att det finns 60 – 70 olika bidragstyper.

1983 års demokratiberedning har i betänkandet (SOU 1985:28) Aktivt folkstyre i kommuner och landsting tagit upp samhällets ekonomiska bidrag till folkrörelserna. Beredningen anser att det samfälliga stödet är splittrat och ifrågasätter om det alltid ger åsyftat resultat. Beredningen föreslår därför att regeringen tar initiativ till en översyn av de statliga reglerna för stödet till folkrörelserna. Enligt beredningen bör statens bidrag och reglerna för dessa

utformas så att det administrativa arbetet blir enkelt.

I likhet med 1983 års demokratiberedning anser jag att en översyn bör göras av statens ekonomiska stöd till folkrörelserna.

Under innevarande budgetår har studieförbunden fått möjlighet att på försök ordna studieverksamhet enligt friare regler än de som gäller för den ordinarie verksamheten. Detta initiativ till en friare användning av statsbidragen har tagits i samråd mellan civil- och utbildningsdepartementen.

Inom vissa områden har det under senare år också vidtagits åtgärder för att förbättra samordningen mellan olika bidragsformer. Det gäller t.ex. bidragen till idrotten samt bidragen till trossamfunden.

Utredaren bör arbeta fram förslag som syftar till att statens bidrag till folkrörelserna både förenklas och samordnas på ett effektivare sätt. Därvid bör utgångspunkten vara att minska antalet bidragsformer. Huvudsyftet med översynen bör vara att skapa förutsättningar för en obyråkratisk och mer flexibel användning av bidragen för folkrörelserna. Utredaren bör därvid beakta folkrörelsernas olika uppbyggnad och verksamhetsinriktning.

Jag kommer att uppdra åt riksrevisionsverket (RRV) att göra en kartläggning av stödet till folkrörelserna. RRV skall också redovisa olika alternativ till både förenkling av reglerna och en effektivare samordning. Kartläggningen skall överlämnas till utredaren senast den 31 december 1986.

Utredarens arbetssätt

Utredaren bör vid lämpliga tillfällen samråda med den till civildepartementet knutna referensgruppen för folkrörelsefrågor, som består av företrädare för ett 40-tal organisationer.

I frågor som rör kooperativ utveckling bör utredaren samråda med kooperativa rådet som är knutet till industridepartementet.

Utredaren skall också samråda med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

I sitt arbete skall utredaren beakta vad som anförs i direktiven (Dir 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsföreläggningens inriktning.

Utredningsarbetet skall bedrivas skyndsamt.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för civildepartementet

att tillkalla en särskild utredare – som skall omfattas av kommittéföreläggning

ningen (1976:119) – med uppdrag att föreslå åtgärder med syfte att ge ett ökat ansvar åt folkrörelser, föreningar och kooperativ i offentlig verksamhet samt

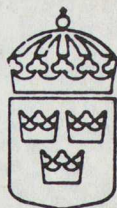
att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)



Kommittédirektiv

Dir. 1987:14

Tilläggsdirektiv till folkrörelseutredningen (C 1986:01) att se över statsbidragen till barn- och ungdomsorgani- sationerna

Dir. 1987:14

Beslut vid regeringssammanträde 1987-03-12

Statsrådet Lönnqvist anför efter samråd med chefen för civildepartemen-
tet.

1 Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild översyn sker av statsbidragen till barn- och ungdomsorganisationerna. Översynen bör ske genom att folkrörelseutredningen (C 1986:01) erhåller tilläggsdirektiv.

Målet är att finna bidragsregler som innebär såväl en förenkling som en ökad rättvisa mellan olika typer av organisationer. Översynen skall bland annat ta upp nya ungdomsrörelserns möjligheter att erhålla statligt stöd. Vidare skall konstruktionen av såväl det centrala stödet som det lokala stödet samt rutinerna för bidragsgivningen behandlas.

2 Bakgrund

Under de första årtiondena av 1900-talet växte olika ungdomsorganisationer fram inom de stora folkrörelserna. Deras främsta syfte var att främja intresset bland ungdom för idéer av frireligiös, nykterhetspolitisk eller allmänpolitisk karaktär med anknytning till motsvarande huvudorganisationer. Härtill kom organisationer för olika specialintressen, främst idrott. År 1953 fanns ett fyrtiotal ungdomsorganisationer med sammanlagt 1,5 miljoner medlemmar, varav ungefär hälften inom idrottsrörelsen.

Ungdomsorganisationerna hade fram till år 1954 inget reguljärt samhällsstöd. Motiven för det stöd som då infördes var bl.a. att underlätta för föreningslivet att nå ut till den föreningslösa ungdomen. Dessutom framhävdes riskerna med ungdomens alkoholbruk och därmed behovet av nykterhetsfrämjande åtgärder.

1954 års ungdomsstöd var inriktat på att stärka organisationernas möjligheter att bedriva fritidsaktiviteter som t.ex. slöjd, konst, musik och annat hobbyutövande. Det gällde främst att med hjälp av föreningarna få till stånd ett större utbud av aktiviteter. Organisationernas intresse för stödet förutsattes ligga i de ökade rekryteringsmöjligheterna. Stödet utgick i tre olika bidragsformer nämligen dels som stöd till utbildning av ungdomsledare, dels som stöd till fritidsgrupper, dels också som bidrag till instruktörer i ungdomsorganisationer.

År 1964 förändrades ungdomsstödets inriktning med utgångspunkt i förslag från 1962 års ungdomsutredning. Syftet med samhällets stöd till ungdomsorganisationerna vidgades då till att omfatta såväl deras samhällsfostrande och ideinriktade funktion som deras uppgift att bedriva fritidsverksamhet för ungdomar. Ett allmänt bidrag till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet infördes och ersatte det tidigare bidraget till instruktörer i ungdomsorganisationer.

Efter år 1964 har ytterligare en rad förändringar skett när det gäller statens stöd till ungdomsorganisationerna. Fritidsgruppstödet ersattes således år 1971 av ett allmänt inriktat stöd till ungdomsorganisationernas lokala verksamhet. År 1975 kom ett nytt centralt stöd till ungdomsorganisationerna som ersatte de tidigare bidragen till central verksamhet och ungdomsledarutbildning. Året därefter flyttades ansvaret för bidragsgivningen över från skolöverstyrelsen till statens ungdomsråd.

Vid sidan av det allmänna organisationsstödet till ungdomsorganisationerna har det under senare år också lämnats vissa bidrag till särskild verksamhet. Sedan budgetåret 1972/73 utgår ett statligt stöd för alkohol- och narkotika-information som förmedlas via statens ungdomsråd till ungdomsorganisationerna. Vidare inrättades år 1981 ett särskilt bidrag för ferieverksamhet. Vid min anmälan till budgetpropositionen år 1987 har jag föreslagit att det särskilda feriestödet avskaffas och att det i stället sker en kraftig uppräknings av stödet till barn- och ungdomsorganisationernas centrala verksamhet. Organisationerna får därmed en större frihet att själva avgöra hur bidragen bäst används.

De närmare föreskrifterna för det nuvarande statliga ungdomsstödet finns i förordningen (1971:388) om statsbidrag till ungdomsorganisationer. Förordningen har efter sin tillkomst ändrats vid ett flertal tillfällen (senast 1986:536). Förordningens regler är emellertid i dag delvis inaktuella och ger upphov till åtskilliga problem vid tillämpningen.

3 En prövning av bidragssystemet behövs

Statens ungdomsråd har påbörjat en viss översyn av bidragssystemets utformning. Enligt min mening finns det dock anledning att mer förutsätt-

ningslöst pröva det nuvarande bidragssystemet. Det övergripande syftet med stödet bör vara att dels främja en demokratisk fostran genom barns och ungdomars engagemang i föreningar, dels medverka till en meningsfull fritid för barn och ungdomar. En prövning bör ske av i vilken utsträckning dessa syften tillgodoses med det nuvarande stödet och genom de organisationer som idag får bidrag. Vidare bör övervägas vilka förändringar i stödets tekniska utformning som kan behöva göras för att stödet skall få avsedd effekt. Med hänvisning till vad jag här anfört föreslår jag att en särskild översyn görs av statsbidragen till barn- och ungdomsorganisationerna.

Det statliga ungdomsstödet är en del av de samlade statliga bidragen till folkrörelserna. En allmän översyn av bl.a. statens ekonomiska stöd till folkrörelserna genomförs för närvarande av folkrörelseutredningen (C 1986:01) med syftet bl.a. att bidragsgivningen skall både förenklas och samordnas på ett effektivare sätt. En nära samordning bör därför ske mellan den allmänna översyn av stödet till folkrörelserna som pågår och den särskilda översyn av statsbidragen till barn- och ungdomsorganisationerna som jag här förordar. En sådan samordning kan enligt min mening lämpligast åstadkommas genom att folkrörelseutredningen erhåller tilläggsdirektiv att göra översynen av ungdomsstödet samt att en särskild sakkunnig förordnas för uppgiften.

4 Närmare utgångspunkter för översynen

Som jag redan berört finns det anledning att förutsättningslöst pröva i vilken utsträckning det nuvarande stödet och de organisationer som idag får bidrag tillgodoser de syften som bör gälla för statens stöd till ungdomsorganisationerna. Vidare finns det anledning att se över möjligheterna för andra, ofta nya, rörelser bland ungdomar att erhålla statligt stöd för sin verksamhet. I detta sammanhang bör frågan om organisationens storlek, spridning och varaktighet beaktas. Vidare bör belysas möjligheterna att nå en ökad flexibilitet i systemet t.ex. genom att bidrag i vissa fall görs tidsbegränsade. Lämpligheten av att vissa organisationer, på det sätt som sker i dag, erhåller bidrag i särskild ordning bör också prövas.

Utredningen bör kartlägga i vilken utsträckning olika typer av barn- och ungdomsorganisationer får statligt stöd från olika håll. En strävan bör vara att samordna bidragsgivningen och minska antalet stödformer. En viktig utgångspunkt för översynen bör vara att bidragssystemet så långt möjligt skall förenklas. Organisationerna bör vidare ges största möjliga frihet vid användningen av bidragsmedlen.

Utredningen bör pröva om det är möjligt att finna andra och fler kriterier än medlemsantalet vid beräkningen av stödet till central verksamhet eller om det på annat sätt är möjligt att åstadkomma en ökad rättvisa med bibehållen

Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan. A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Samerätt och sameting. Ju.
6. Provning och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kultursamarbete. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.
19. U-lands- och biståndsinformation. UD.
20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. U.
21. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. Fi.
22. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. Fi.
23. SHIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. UD.
24. Lotteri i radio och TV. U.
25. Förnyelse och utveckling. C.
26. Frikommunförsöket. C.
27. Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. A.
28. Videovåld II - förslag till åtgärder. U.
29. Förnyelse av kreditmarknaden. Fi.
30. Arbetsdomstolen. A.
31. Översyn av upphovsrättslagsstiftningen. Delbetänkande 4. Ju.
32. Läge för vindkraft. Bo.
33. Släpp kopiorna fria. Fi.
34. Dalälven - en miljösatning. ME.
35. Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. Fi.
36. Effektiv statlig lokalförsörjning. Fi.
37. Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. U.
38. Ågande och inflytande i svenskt näringsliv. I.
39. Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet. C.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapen-export. [15]

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [5]
Frihet från ansvar. [7]
SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]
Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. [18]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. [31]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]
Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]
U-lands- och biståndsinformation. [19]
SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. [23]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]
Civil personal i försvaret. [12]

Finansdepartementet

Rätt adress. [10]
Handel med optioner och terminer. [13]
Reklamskatten. [17]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. [21]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. [22]
Förnyelse av kreditmarknaden. [29]
Släpp kopiorna fria. [33]
Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. [35]
Effektiv statlig lokalförsörjning. [36]

Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]
En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolom-rådet. [20]
Lotteri i radio och TV. [24]
Videovåld II - förslag till åtgärder. [28]
Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. [37]

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]

Kortare väntan. [2]
Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott?[3]
Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om löne-garantins betydelse för det ökade antalet företagskon-kurser. [27]
Arbetsdomstolen. [30]

Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen m.m. [14]
Läge för vindkraft. [32]

Industridepartementet

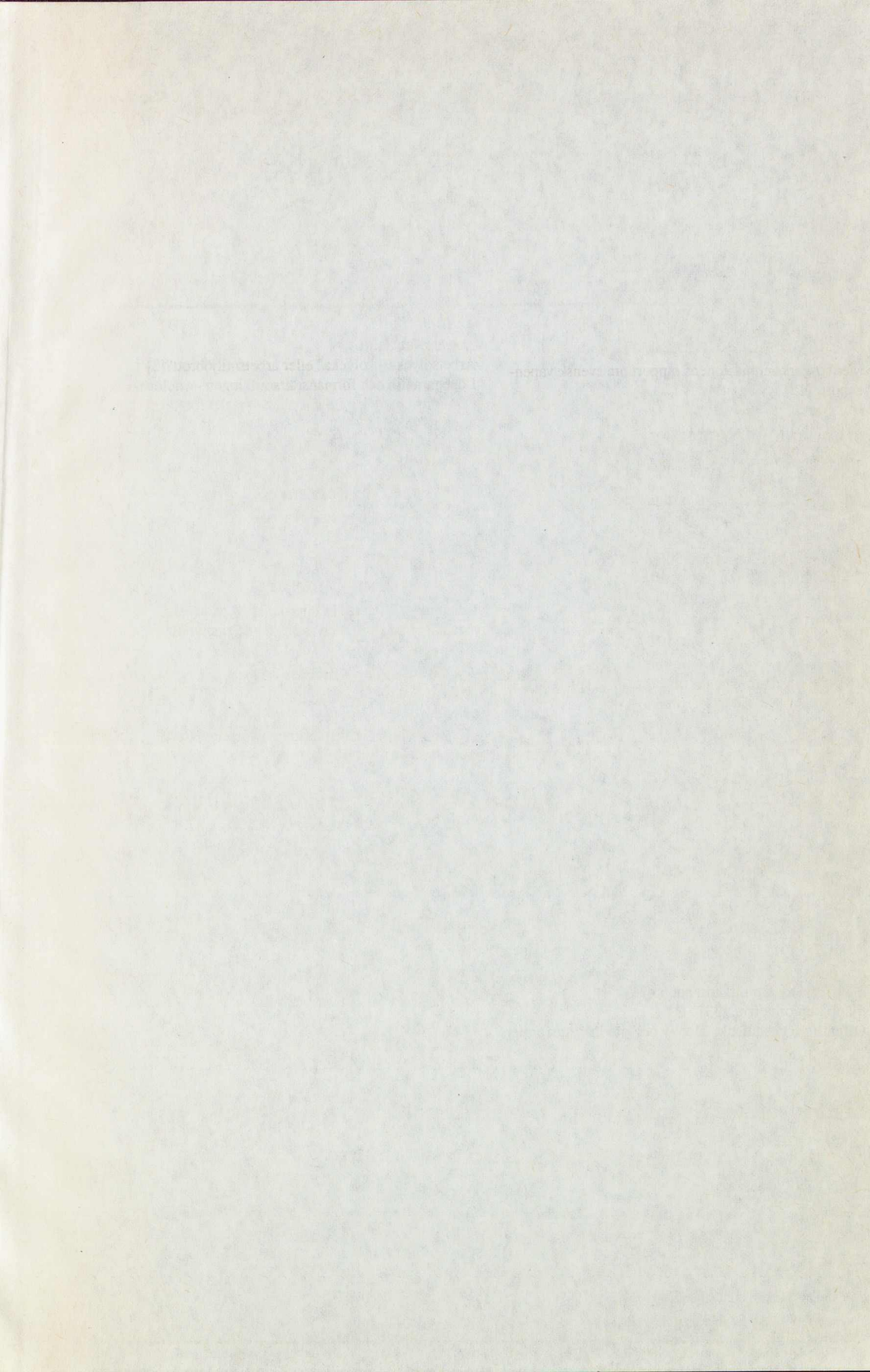
Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]
Ågande och inflytande i svenskt näringsliv. [38]

Civildepartementet

Förnyelse och utveckling. [25]
Frikommunförsöket. [26]
Mål och resultat - nya principer för statens stöd till föreningslivet. [39]

Miljö- och Energidepartementet

Dalälven - en miljösatning. [34]



ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.