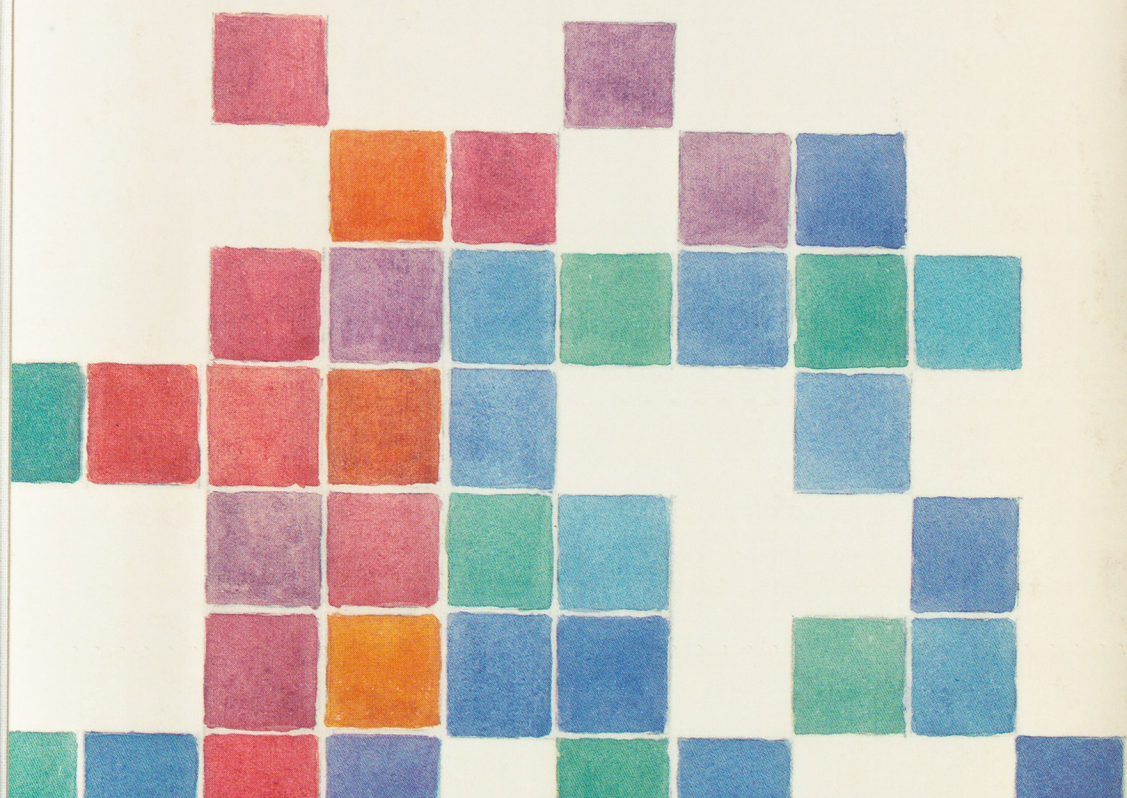


Organisationernas bidrag



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014

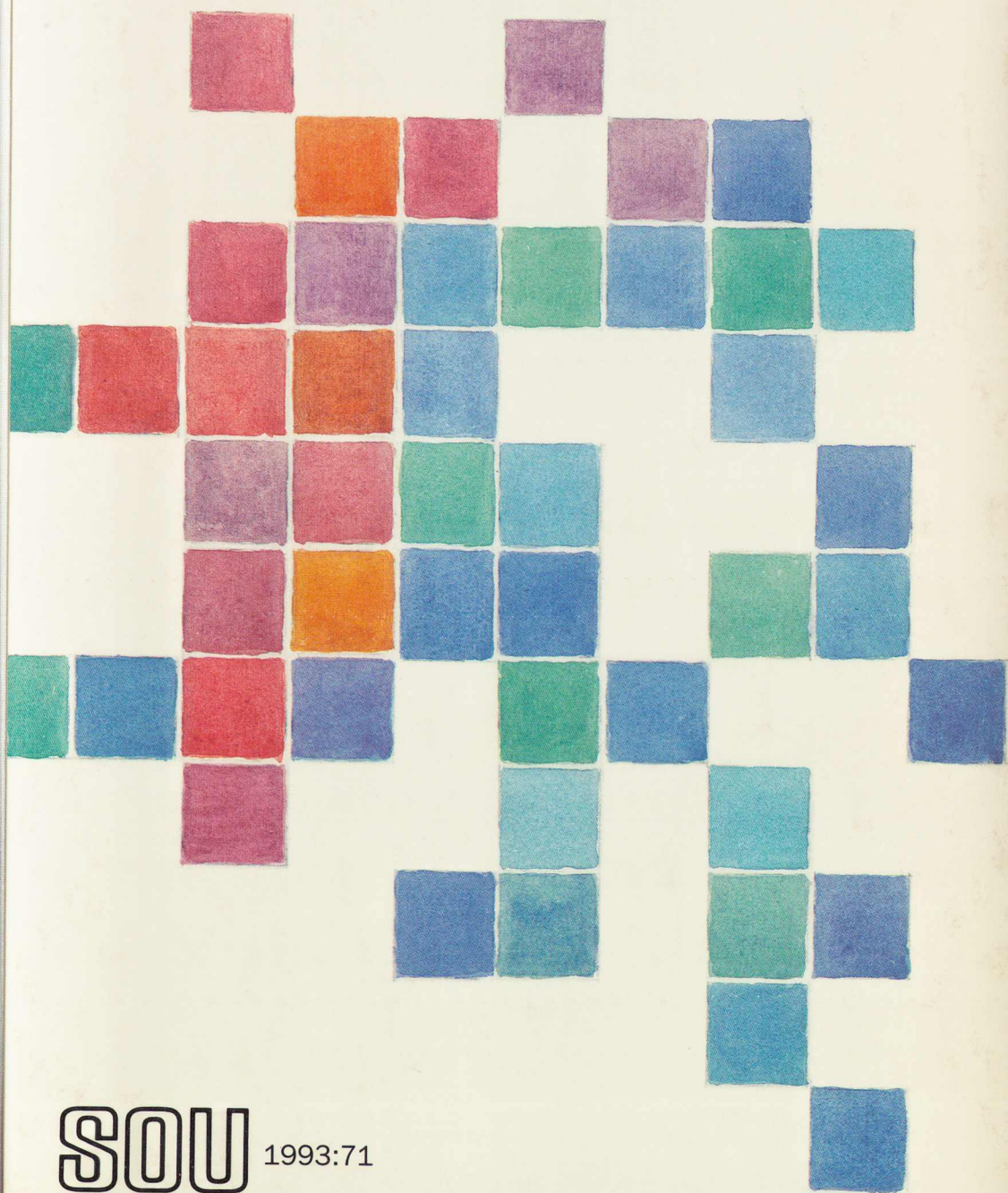


National Library
of Sweden

SOU

1993:71

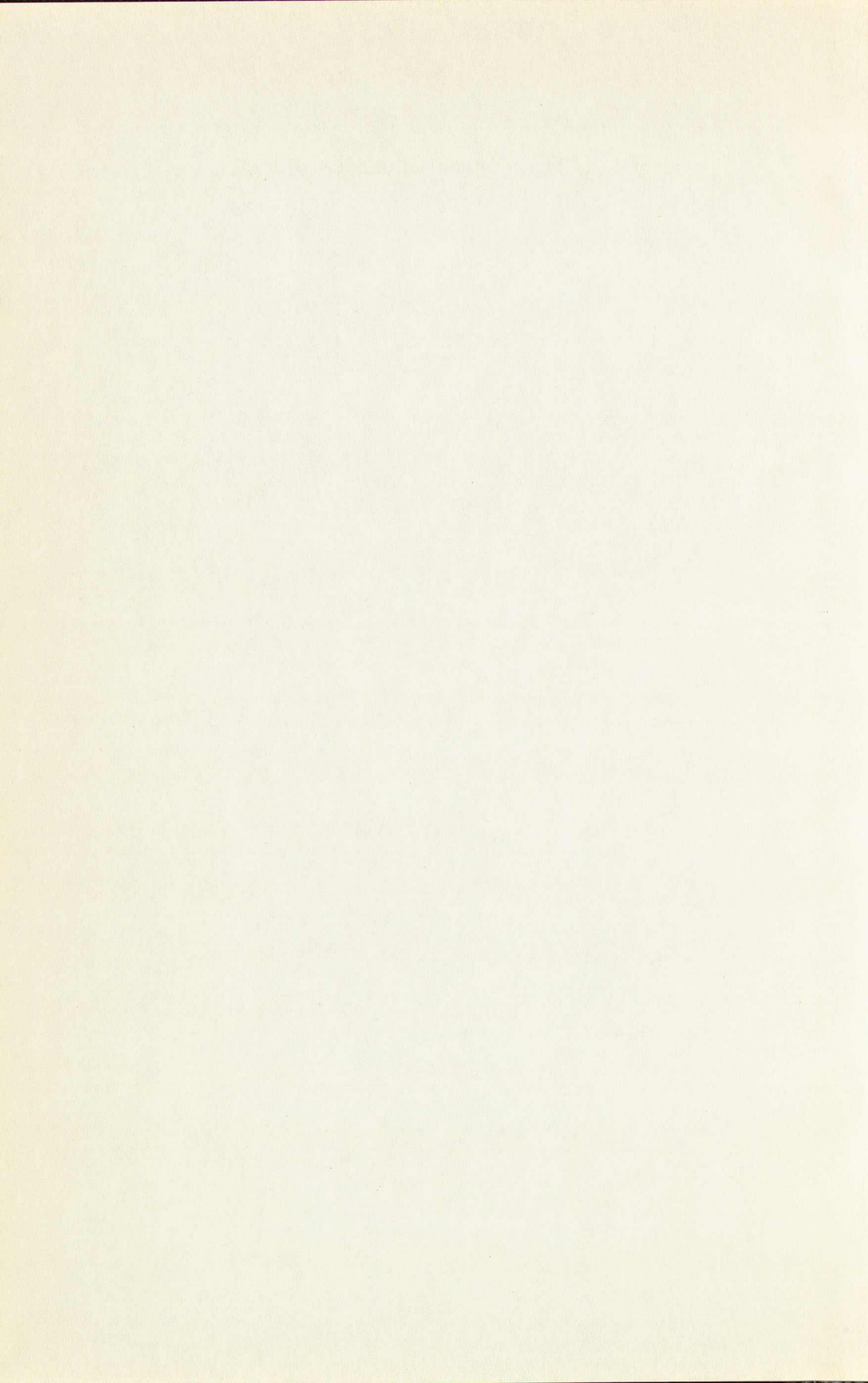
Organisationernas bidrag



SOU 1993:71

Ref KB Occ

SOU 1993:71 Organisationernas Bidrag





Statens offentliga utredningar

1993:71

Civildepartementet

Organisationernas bidrag

Betänkande av Utredningen om bidrag till
ideella organisationer
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Till statsrådet och chefen för Civildepartementet

Genom beslut den 25 juni 1992 bemyndigade regeringen civilministern att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över och lämna förslag till de principer som bör gälla för statens bidrag till ideella organisationer.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades från den 8 september landshövdingen Jan-Erik Wikström som särskild utredare. Som sekreterare förordnades från den 21 oktober departementssekreteraren Karin Englund, Kulturdepartementet. Som expert i utredningen förordnades den 1 november 1992 redaktören Bo Swedberg och den 16 november 1992 kanslirådet Kent Ivarsson, Civildepartementet. Som biträdande sekreterare förordnades den 1 januari 1993 ekonomen Jonas Noreland.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet (SOU 1993:71) Organisationernas bidrag. Utredningens uppdrag är därmed avslutat.

Stockholm den 19 augusti 1993

Jan-Erik Wikström

/Karin Englund

Innehåll

Sammanfattning.....	9
1 Ökat ansvar och större självständighet.....	13
2 Definitioner. Folkkrörelser och ideella organisationer.....	17
3 Samverkan mellan organisationerna.....	31
4 Målstyrning, utvärdering och revision.....	51
5 Kunskaper om organisationerna.....	75
6 Förutsättningar för ökad självfinansiering	89
7 Den ideella sektorn.....	109
8 Organisationerna och världen.....	119
9 Konsekvenser av utredningens förslag.....	125

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv	129
Bilaga 2 Tidigare utredningar	133
Bilaga 3 Organisationerna i siffror	161
Bilaga 4 Den ideella sektorn	195
Rapport av Bo Swedberg	

1871

1871

1871

1871

1871

1871

1871

1871

1871

1871

1871

1871

1871

1871

1871

1871

Sammanfattning

Utredningens uppgifter

Utredningen (C 1992:05) Om bidrag till ideella organisationer har haft i uppdrag att se över och lämna förslag till de principer som bör gälla för statens bidrag till ideella organisationer. En huvuduppgift har varit att föreslå metoder för att skapa ett mer enhetligt och konsekvent förhållningssätt från statens sida i fråga om bidragsgivningen till föreningslivet.

I direktiven (1992:81) till utredningen anges att bidragsgivningen skall förenklas, målen för bidragsgivningen förtydligas och bättre metoder för utvärdering utarbetas. Vidare skall organisationernas bidragsberoende redovisas och förslag utarbetas till en ökad självfinansiering.

Slutligen har utredningen haft i uppdrag att belysa i vad mån statsbidragens utformning kan stimulera de frivilliga organisationernas ansvarstagande inom olika områden, som ett komplement till offentligt huvudmannaskap.

Utredningens arbetssätt

Arbetet har bedrivits under tiden november 1992 till juni 1993. Under samma tid har en rad andra utredningar som berör statens stöd till organisationerna pågått, avslutats och påbörjats. En redovisning av dessa finns i bilaga 2.

Utredningens arbetsområde spannar över olika samhällssektorer och flertalet departement inom regeringskansliet. De resonemang och förslag som framförs är i första hand av principiell natur och berör organisationslivet i stort.

Utredningen har sammanträffat med representanter för de större organisationsgrupperna och inhämtat underlagsmaterial från deras kanslier. När det gäller bidragsredovisningarna har utredningen utgått huvudsakligen från riksdagstryck och regleringsbrev.

Studiebesök har genomförts av sekretariatet hos några organisationer lokalt och på distriktsnivå. Utredningens sekretariat har också gjort studieresor till Danmark, Kanada och Norge.

Utredningens förslag

Kapitel 1-3. Förslagen i betänkandet syftar till att stärka organisationernas självständiga ställning. Fria och frivilliga samman slutningar skall omgärdas med ett minimum av reglering. Begreppet

ideella organisationer är inte definierat i lag. Registrering av ideella organisationer förekommer inte. Sådan lagstiftning eller registrering är inte heller nödvändig för att organisationerna skall fungera i samhället och i relation till statliga och kommunala organ.

Allmännyttiga ideella organisationer har en gynnad ställning när det gäller beskattningen av vissa inkomster. Definitionen av sådana inkomster finns fastställd i lagen om statlig inkomstskatt. Tolkningen av dessa definitioner utvecklas genom rättspraxis.

Rollfördelningen mellan staten och organisationerna bör göras tydligare och organisationernas självständighet bör stärkas genom att de får större ansvar för bidragsfördelningen. Grupper av organisationer som bildar samverkansorgan bör få ansvar för bidragsfördelning till organisationer inom sitt verksamhetsområde.

Ett uppdrag att fördela bidragsmedel är en delegering av förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning. En sådan delegering skall ske med stöd av lag, där det tydligt anges vilka uppgifter delegationen omfattar och vem som anförtros uppdraget.

Kapitel 4-5. Den nya statliga budgetprocessen med ökad betoning på målstyrning och resultatuppföljning gäller även för statsbidragen till organisationerna. Den bör tillämpas så att särskild hänsyn tas till organisationernas särart.

Bidragen definieras i tre huvudkategorier som organisationsbidrag, uppdragsersättning och projektbidrag.

Organisationerna formulerar själva sina mål och utvärderar den statliga finansieringens roll i förhållande till dessa. Statsmakterna utvärderar statsbidragens betydelse och berättigande.

Organisationsbidrag som disponeras av regeringen regleras med särskilda dokument, motsvarande myndigheternas regleringsbrev. För organisationsbidragen bör som regel treåriga planeringsperioder eftersträvas.

Klara anvisningar bör utformas av departementen för redovisningar från centrala organisationer som mottar statsbidrag. För samverkansorgan mellan organisationer som fått i uppgift att fördela bidragsmedel utser staten revisor.

Vid uppdragsersättning formuleras målen gemensamt som en överenskommelse mellan uppdragsgivaren och den som utför uppdraget.

För projektbidrag formuleras allmänna mål av regering och riksdag. De konkreta målformuleringarna för enskilda projekt utformas av dem som söker projektbidrag. Enkla snabba redovisningar från projekten bör eftersträvas. Dessa kompletteras med systematiska översyner initierade av dem som förvaltar anslagen.

Varje departement bör på sitt kommittéanslag avsätta medel för utvärdering, motsvarande förslagsvis 0,1 - 0,2 procent av de bidragsmedel till organisationer som departementet disponerar.

Årliga sammanställningar bör göras över organisationsbidrag under de olika huvudtitlarna.

Kapitel 6. En ökad självfinansiering av organisationerna försvåras väsentligt av en breddad moms som också omfattar tidningar, tryckerikostnader, inträden till evenemang, porto m.m. Vid sådana förändringar bör särskild hänsyn tas till organisationernas ekonomi och arbetsvillkor.

De olika regler som idag finns för idrottsrörelsen och andra organisationer, framförallt när det gäller sociala avgifter, bör ändras så att idrotten och andra organisationer behandlas lika.

Vid statsbidragsgivningen till organisationerna bör hänsyn tas till i vad mån dessa har omfattande inkomster av lotteriverksamhet.

För att stimulera en ökad självfinansiering bör avdragsrätt för gåvor till de ideella organisationerna införas. På så sätt kan organisationerna få ökade resurser i den omfattning som de enskilda medborgarna finner det önskvärt. Avdragsrätt vid beskattning bör medges med 30 procent av gåvobelopp mellan 1 000 kronor och 10 000 kronor. Kretsen av mottagande organisationer fastställs av riksdagen.

Kapitel 7. Ideella organisationer bör i ökad utsträckning engageras i diskussioner om övertagande av arbetsuppgifter, som ett alternativ till privatisering av offentliga verksamheter.

I första hand bör andra verksamheter än förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning överlåtas till organisationerna.

I frågor som kan upplevas som känsliga eller innebära komplicerade sekretessförhållanden bör en arbetsfördelning eftersträvas som innebär att myndighetsutövningen ligger kvar inom den offentliga administrationen.

Organisationernas möjligheter att ta ansvar varierar på olika orter. I sin planering bör kommunerna föra diskussioner med organisationerna för att fastställa riktlinjer och planer för hur organisationerna skall engageras i samhällsarbetet.

Resurser bör avsättas centralt för att organisationerna skall kunna bygga upp en bra utbildning, kunskapsöverföring, utvärdering och dokumentation för sådana verksamheter.

För att även icke föreningsanslutna personer lättare skall kunna engagera sig i frivilligarbete bör försöksverksamhet med förmedlingscentraler genomföras.

Kapitel 8. Det svenska föreningslivets unika resurser bör tas bättre tillvara i det internationella samarbetet. Flertalet större organisationer har motsvarigheter i andra länder och ingår i internationella nätverk. Deras kontaktnät och kunskaper bör utnyttjas bättre i vårt internationella umgänge.

Villkoren för de nationella organisationernas insatser i internationella sammanhang bör förbättras. Resurser bör avsättas för sådana kostnader för deltagande i internationellt samarbete som organisationerna själva inte mäktar med.

1. Ökat ansvar och större självständighet

Sveriges organisationsliv är lika mångskiftande som dess befolkning. Med internationella mått mätt är vi mycket föreningsaktiva. Endast 6 procent av befolkningen uppger att de inte är medlemmar i någon förening.

Att gå med i en förening - eller att bilda en - är ett naturligt sätt att engagera sig för något man tror på, att protestera mot orättvisor och missförhållanden, att söka debatt eller hitta likasinnade personer och att göra frivilliga insatser i samhällsarbetet.

Vår demokrati har i många avseenden formats av organisationernas demokratisyn. De olika folkrörelserna var till sin uppbyggnad och sitt arbetssätt demokratiska innan landet som helhet var det.

De ideella organisationerna fyller många viktiga funktioner för att fördjupa vår demokrati. Det gäller deras roll i det offentliga samtalet, där också de många organisationstidningarna bidrar till mångfald i debatten. Det gäller det som kallas organisationernas spejarfunktion i samhället och förmåga att tidigt uppmärksamma missförhållanden. Det gäller inte minst de möjligheter de ger till engagemang och ökade kunskaper. De kan mobilisera såväl människors vrede som deras entusiasm och kreativitet.

I Maktutredningen (SOU 1990:44) konstateras att "de egenskaper som en gång uppställdes som ideal för det demokratiska medborgarskapet, såsom kunskaper, ekonomiskt och socialt oberoende är bättre uppfyllda idag än i gårdagens samhälle". Medborgarnas ökade kunskaper och kompetens leder enligt Maktutredningen till att deras förväntningar på personligt inflytande stiger snabbare än det faktiska handlingsutrymmet.

De organisationer som är rustade att möta dessa förväntningar kan se fram mot en ökad betydelse i samhällsarbetet. Särskilt gäller det dem som kan fånga upp ungdomarnas engagemang.

Mitt uppdrag rör främst formerna för statens bidragsgivning till organisationerna. Jag skall också lämna förslag om hur bidragsgivningen skall utformas för att underlätta för organisationerna att i ökande omfattning engagera sig i ideellt arbete. I det sammanhanget vill jag också betona vikten av att enskilda människors lust att delta i ideellt arbete tas tillvara, även när de inte är - och inte vill vara - föreningsanslutna.

Statsbidragsnivåerna uppfattas lätt som en betygsättning av organisationerna. Detta har lett till att verksamheternas resultat och innehåll kommit att betraktas som sekundära frågor i kontakterna mellan statsmakterna och organisationerna. Organisationernas viktiga funktioner har ibland på ett olyckligt sätt kommit i

skymundan för diskussioner om bidragsnivåer och beräkningsgrunder.

Det är viktigt att komma bort från detta och diskutera hur samspellet mellan organisationerna och bidragsgivarna kan utformas så att det garanterar organisationernas integritet, samtidigt som rimliga krav på information, utvärdering och rapportering tillgodoses.

Jag har inom de ramar som mina direktiv anger lyft fram några aspekter på organisationernas arbetssituation och ekonomiska villkor. Mina förslag syftar framförallt till att ge organisationerna en självständigare ställning gentemot statsmakterna och till att skapa bättre möjligheter för enskilda personer att bidra ekonomiskt till organisationernas arbete. Dessa förslag är i korthet följande.

Organisationerna får gruppvis ansvaret att fördela bidrag inom sitt verksamhetsområde.

Målstyrning och utvärdering blir huvudsakligen organisationernas egen uppgift.

Avdragsrätt vid beskattning införs för gåvor till organisationerna.

Organisationerna stimuleras att ta större ansvar genom insatser inom områden som i dag har offentlig huvudman.

Organisationernas kunskaper och kontaktnät tas bättre till vara vid det svenska deltagandet i internationellt samarbete.

Jag har noterat de stora skillnader som finns i behandlingen av olika grupper av organisationer. Dessa skillnader är huvudsakligen historiskt betingade. Varje organisationsbidrag bär spår av den tidsanda som rådde när det inrättades. Det gäller såväl syftet med bidraget som den praktiska utformningen av regelverket. Enbart historiska skäl räcker dock inte som förklaring till de stora skillnaderna mellan bidragen.

Det är inte uteslutet att det i bakgrunden också finns en omedveten attitydskillnad från bidragsgivarens sida beroende på vilken mottagargrupp det gäller. Av de organisationer som idag har mycket stor frihet att formellt eller reellt själva besluta om bidragsfördelningen intar Riksidrottsförbundet en särställning.

För andra, som ungdomsorganisationer, invandrarorganisationer och kvinnoorganisationer, är bidragsgivningen i varierande grad omgärdad av regelverk och flera beslutsnivåer. Det ligger nära till hands att tro att det är bidragsgivarnas föreställning om mottagarnas förmåga respektive brist på förmåga att klara ett större mått av självständighet som ligger bakom dessa olika lösningar.

Några grupper av organisationer har redan idag ansvar för fördelningen av statsbidragen. Enligt min mening är det nu dags att myndigförklara organisationerna och låta fler grupper av organisationer få rätt att själva fördela bidragsmedel. Enligt de erfarenheter som preliminärt rapporteras från Folkbildningsrådet har den förändrade bidragsgivningen till folkbildningen lett till att fixeringen vid

bidragsregler minskat för att ge större utrymme åt diskussioner om verksamhetens innehåll.

Jag återknyter till resonemanget om organisationernas roll och deras betydelse för demokratin genom att avsluta med ett citat av nykterhetsmannen och folkbildaren Jalmar Furuskog. Han för i sin bok *En stormig tid* ett resonemang om demokrati och människovärde och skriver där bland annat följande.

Man betänker kanske inte alltid hur dessa båda begrepp kompletterar och förutsätter varandra. Det bör särskilt observeras, att om demokratin förlorar sitt samband med människovärdet, så blir den föga mer än ett tomt skal utan livskraft. Demokratin är en form. Den utsäger endast att folket skall styra. I praktiken betyder det att besluten skall fattas av folkmajoriteten. Det är idén om människovärdet som ger demokratin dess innehåll.

Demokratin kan vara grym och hänsynslös. Majoriteten kan kränka minoriteten på många olika sätt. Men en demokrati som är förmäld med människovärdet kränker inte något fåtal, förtrycker ingen språkminoritet, misshandlar ingen spillra av främmande ras. Människovärdet är detsamma som broderskap, och i en demokrati på broderskapets grund har den ensamme individen eller den lilla minoriteten samma rätt till aktning och skydd som den stora majoriteten. Det är om det slags demokrati som ett frihetsälskande folk slår vakt.

Detta skrevs 1946. För mig utgör gamla och nya folkrörelser en garanti för att vi inte förlorar dessa aspekter ur sikte i samhällsarbetet. Det är angeläget att ge föreningarna goda förutsättningar för sitt arbete. Det bör enligt min mening ske genom att de i ökande utsträckning ses som samarbetsparter i samhällsarbetet. Det är inte minst viktigt att i ökad utsträckning ta tillvara deras kunskaper och kontaktnät i det internationella samarbetet.

2. Definitioner. Folkrörelser och ideella organisationer

Fria och frivilliga sammanslutningar skall omgärdas med ett minimum av reglering. Begreppet ideell organisation är inte fastställt genom lagstiftning. Det finns ingen anledning att i lag fastställa definitioner eller regler för registrering av ideella organisationer.

Allmännyttiga ideella organisationer har en gynnad ställning när det gäller beskattningen av vissa inkomster. Definitionen av sådana inkomster finns fastställd i lagen om statlig inkomstskatt. Tolkningen av dessa definitioner utvecklas genom rättspraxis.

Inget behov av lagstiftning

Mina utredningsdirektiv behandlar frågor som gäller statens stöd till föreningslivet i olika former samt bidrag till folkrörelser och ideella organisationer. Dessa begrepp har inte avgränsats civilrättsligt i lag på det sätt som skett när det gäller t.ex. ekonomiska föreningar. Det ligger i sakens natur att de fria och frivilliga organisationer som det här är fråga om bäst själva definierar sin roll och status.

Frågan om lagstiftning på detta område har tagits upp i riksdagen varje år sedan 1982 fram till förra året. Kraven på lagstiftning har gällt olika aspekter av organisationstillhörighet, som den s.k. negativa föreningsrätten, och registrering av ideella organisationer på samma sätt som sker i fråga om ekonomiska föreningar.

Riksdagen har avvisat sådana krav på lagstiftning, senast våren 1992 (LU 1991/92:23).

Statsmakterna har alltså varit återhållsamma när det gäller att formellt fastställa definitioner för de ideella organisationerna eller regler för deras sätt att fungera. Det är främst forskare, samhällsvetare och kulturdebattörer som svarat för debatten och definitionsförsöken. I centrum för dessa diskussioner står begreppen ideell organisation och folkrörelse. Jag redovisar här några av de resonemang som används idag för att fånga in och klassificera denna mångskiftande verklighet.

I några avseenden är det dock oundvikligt att samhällets institutioner har en uppfattning om en organisations art. Det gäller t.ex. ställningstaganden i skattefrågor. Genom beslut av riksdagen om begränsad skattskyldighet för allmännyttiga ideella organisationer för vissa

typer av inkomster krävs en avgränsning av dessa gentemot övriga ideella organisationer. Skattelagstiftningens definitioner och tillämpning är därför av intresse för de allmännyttiga ideella organisationerna. Jag redovisar huvuddragen i denna lagstiftning senare i detta kapitel. Vidare återger jag några av de ställningstaganden som gjorts vid prövning av skattemål för att avgränsa kretsen allmännyttiga ideella organisationer och vilka inkomster som inte skall beskattas.

Kort tillbakablick

Ursprunget till våra ideella organisationer går långt tillbaka i historien. De kan spåras till 1300-talet, då religiösa sammanslutningar, sällskapsgillen och yrkesskrån bildades. De senare var hantverkskorporationer som reglerades genom särskilda kungliga privilegier. Dessa förändrades under 1600- och 1700-talen och i mitten av 1800-talet upphävdes skråna. I stället bildades de första föreningarna som tillvaratog sina medlemmars yrkesintressen. Dessa reglerades till en början inte av någon lagstiftning.

Först 1895 kom lagen om registrerade föreningar för ekonomisk verksamhet för produktions- och konsumtionsföreningarna. 1911 kom den första lagen om ekonomiska föreningar. Båda lagarna gav föreningarna stor frihet att själva utforma sin verksamhet.

Den typ av föreningar som kallas allmännyttiga ideella föreningar har sitt ursprung i USA och Västeuropa. Den första svenska föreningen av denna typ var Svenska Nykterhetssällskapet, bildat 1830. Denna typ av föreningar ökade snabbt i antal under 1800-talets senare del. Föreningstanken var ett viktigt inslag i liberalismen i mitten av 1800-talet. Utländska organisationer blev förebilder när liknande organisationer bildades i Sverige.

Det finns ingen civilrättslig lagstiftning för de ideella föreningarna. Det gemensamma draget för dessa är den fria och frivilliga karaktären. Det finns få hinder för de ideella föreningarnas utveckling och verksamhet. Enligt regeringsformen (RF) har varje medborgare frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften (RF 2:1). Inskränkning i denna rätt (föreningsfriheten) kan förekomma beträffande sammanslutningar som har verksamhet av otillåten militär eller liknande natur eller som innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

Begreppet folkrörelse stammar från 1800-talet och syftade då ofta på värderingsförskjutningar. Kring sekelskiftet kom det att alltmer betyda organiserade strävanden, i synnerhet i fråga om politiska organisationer.

Folkbildaren och folkrörelseforskaren E. H. Thörnberg använde i

Folkrörelser och samhällsliv i Sverige begreppet i denna betydelse.¹

Gunnar Heckscher uppehåller sig i Staten och Organisationerna främst vid begreppet organisationer, men konstaterar att

begreppet "Folkrörelse" icke blott är ett i löslig agitation missbrukat slagord utan i själva verket också ett begrepp med viss reell innebörd. Folkrörelsen kan vara intressebetonad som fackföreningsrörelsen eller rent ideell som idrottsrörelsen, och intresseorganisationen kan vara en företagssammanslutning som Järnbruksförbundet eller en bred demokratisk rörelse som konsumentkooperationen. Begreppen intresseorganisation och folkrörelse utesluta alltså ingalunda varandra, men de kunna var för sig tämligen bestämt avgränsas. Det finns en klar principiell skillnad icke blott mellan fackföreningsrörelsen och ABF utan även mellan fackföreningar och arbetsgivarföreningar. Denna skillnad ligger främst i rekryteringsgrundvalen: en folkrörelse måste ha verkligt betydande omfattning, innefatta ett stort antal individer. Den ligger också i organisationen: i folkrörelsen väntar man sig finna ett demokratiskt styrelsesätt och en viss grad av likställighet mellan medlemmarna. Men problemet måste slutligen sökas även djupare, i själva den anda som präglar organisationen, arten av och motiveringen för det solidaritetskrav den uppställer.²

Andra har funnit det vanskligt att avgränsa folkrörelsebegreppet, t.ex. statsvetaren Pär Erik Back, som i Sammanslutningarnas roll i politiken sätter det inom citationstecken och menar att begreppet skymmer väsentliga frågeställningar.³

Historikern Sten Carlsson har i Svensk historia⁴ hävdad att folkrörelsen får sin huvudsakliga identitet genom att den uppstår på enskilt initiativ och ofta i klar motsättning till statens auktoritet. Han lägger betoningen på förledet "folk" och att en folkrörelse bör bygga på frivillighet. Den skall dessutom ha stor anslutning, arbeta på lång sikt och ha ett ideellt inslag. Den skall också vara dynamisk och sätta människor i rörelse, andligt och fysiskt.

Historikern och förre riksarkivarien Sven Lundkvist menar i Folkrörelserna i det svenska samhället 1850-1920 att definitionen bör hållas så snäv som möjligt eftersom man annars lätt hamnar i dilemmat att man måste ta med hela det moderna organisationssverige.⁵

Forskaren och författaren Hilding Johansson har ägnat ett par böcker åt folkrörelserna i Sverige. Han menar att folkrörelser är organisationer som under en lång följd av år samlar ett stort antal människor i skilda delar av landet kring gemensamma idéer och intressen.

¹ E. H. Thörnberg, Folkrörelser och samhällsliv i Sverige, 1943

² Gunnar Heckscher, Staten och Organisationerna, Stockholm 1951

³ Pär Erik Back, Sammanslutningarnas roll i politiken 1870-1910, 1967

⁴ Sten Carlsson, Svensk historia 2, 1961

⁵ Sven Lundkvist, Folkrörelserna i det svenska samhället 1850-1920, 1977

De bygger på medlemsaktivitet i lokala föreningar och är demokratiskt uppbyggda. De har idémässiga program för människan och samhället, som gör dem till dynamiska inslag i samhället. Samtidigt som de är programrörelser utgör de gemenskapsgrupper, kännetecknade av kamratskap och likställighet, kampanda och självhävande. De står fria i förhållande till stat och kommun och anslutningen är frivillig.⁶

Begreppet folkrörelse i dagens debatt

Ur den definitionsdebatt som pågått under de senaste årtiondena har ett antal punkter utkristalliserat sig som kommit att sammanfattas i den vanligast förekommande definitionen av begreppet folkrörelse i offentliga sammanhang under 1980-talet. Det är Lars Svedbergs definition som första gången publicerades i en rapport från Statens ungdomsråd 1981, Ej till salu, och senast i Lotteriutredningens betänkande (SOU 1992:130) Vinna eller försvinna. Enligt Svedberg karaktäriseras en folkrörelse av följande kriterier.

1. En folkrörelse skall ha en ideologi. Med ideologi menas en logiskt utvecklad idé. De idéer som en folkrörelse driver måste sättas in i ett sammanhang - en helhetssyn på samhället - och vara en idé om hur samhället bör utvecklas.
2. En folkrörelse måste bilda opinion - opponera sig - motsätta sig det den tycker är fel i vårt samhälle och kräva den förändring som den tror på. Hur stark en opinion är, dvs. i vilken utsträckning beslutsfattare tar hänsyn till den, är beroende av hur många som ställer sig bakom de krav som förs fram. Kampen måste inriktas på att vinna många för rörelsens idé.
3. För att en folkrörelse skall få ett inflytande på samhällsutvecklingen måste den utgöra en viss numerär - bestå av en stor mängd medlemmar. Det exakta medlemsantalet kan inte uttryckas i siffror, men rörelsen måste omfatta en stor del av folket - därav folkrörelse - för att dess krav skall uppfattas som uttryck för folkets vilja. Den rörelse som räknar några tusen medlemmar kan sällan förmå samhället att lyssna på dess krav. Däremot kan den rörelse som räknar hundratusen medlemmar förvänta sig att samhället skall ta större hänsyn till vad denna del av folket ger uttryck för.
4. En folkrörelse måste ha en geografisk spridning - en organisation med lokalföreningar runt om i landet. Den rörelse som finns tillgänglig endast för en liten och begränsad del av landet (byalag, lokala aktionsgrupper) kan inte räknas som folkrörelse.
5. En folkrörelse skall vara öppen för alla. Ingen skall förhindras

⁶ Hilding Johansson, *Folkrörelserna*, 1954

Hilding Johansson, *Folkrörelserna i Sverige*, 1980

medlemskap i en folkrörelse, förutsatt att man vill omfatta ideologin. De organisationer som erbjuder medlemskap endast till vissa individer, t. ex. Lions Club och Rotary, kan inte betraktas som folkrörelser.

6. En folkrörelse arbetar demokratiskt. Det innebär att var och en - varje medlem - skall ha samma möjlighet att väcka förslag och påverka beslut. Arbetsformerna skall bygga på de grundvärderingar som vår demokrati vilar på. Härmed blir folkrörelserna en demokratisk skola för medborgarna och ett forum där demokratin kan utvecklas vidare. Samhällsförändringar genom opinionsbildning sker med stöd av demokratiskt fattade beslut.

7. En folkrörelse skall stå i en oberoende ställning till stat och kommun. En oberoende ställning innebär att rörelsen har full handlingsfrihet, bestämmer helt om sin egen verksamhet, inom ramen för samhällets demokratiska principer och funktioner.

8. En folkrörelse skall innebära gemenskap. Det förutsätter att de som kommer samman har något gemensamt som binder dem samman. En folkrörelse måste omfatta ideologisk gemenskap, värdegemenskap.

9. Verksamheten i en folkrörelse skall ha en kontinuitet i tiden. Tillfälliga aktionsgrupper är alltså i den meningen inga folkrörelser.

Denna definition återgavs också i Folkrörelseutredningens betänkande (SOU 1987:33) Ju mer vi är tillsammans som ett exempel på innebörden av begreppet folkrörelse. Samtidigt konstaterar utredningen att det är olämpligt för en statlig utredning att fastställa kriterier för begreppet folkrörelse. Utredningen valde därför att använda sig av de (odefinierade) begreppen förening/föreningsliv och organisation/riksorganisation. Debatten om folkrörelsebegreppet bör enligt utredningen föras inom och mellan organisationerna och allmänheten.

I del 3 av Folkrörelseutredningens betänkande (SOU 1987:35) Ju mer vi är tillsammans publiceras en uppsats av Jan Engberg där folkrörelsernas roll i samhället analyseras. Engberg utgår från fyra kategorier av folkrörelser: arbetets rörelse, idérörelser, identitetsrörelser och interaktionsrörelser.

Engberg presenterar där en forskningsmodell för att fånga in förändringar i folkrörelsernas roll i samhället. Han betonar att perspektivet bör vara både organisationernas samhällsfunktioner och deras betydelse för medlemmarna, dvs. både externa och interna organisationsegenskaper. Dessa resonemang går tillbaka på de modeller som Engberg redovisade i sin doktorsavhandling *Folkrörelserna i välfärdssamhället*.⁷

I betänkandet (SOU 1988:39) Mål och resultat konstaterar

⁷ Jan Engberg, *Folkrörelserna i välfärdssamhället*, doktorsavhandling, Umeå 1986

Folkrörelseutredningen att många remissinstanser kritiserat utredningen för att inte vilja ta ställning i definitionsfrågorna. Utredningen bekänner fortsatt tveksamhet i dessa frågor men sammanfattar folkrörelsernas betydelse i fyra centrala funktioner, nämligen den ideologiska, den opinionsbildande, den demokratiska och den sociala funktionen.

I en studie över det folkliga engagemanget i olika organisationer knyter Ulf Blomdahl an till SCB:s indelning av föreningstyper (Folkrörelserna och folket, 1990).⁸

En nyligen publicerad stor studie som genomförts av Institutet för framtidsstudier aktualiserar frågan om de framtida folkrörelserna. I rapporten *Mot denna framtid* anknyter man i sina resonemang till en debattskrift, som publicerats ett par år tidigare, som inledning till studien.⁹

I denna debattskrift lanserades åtta kriterier på begreppet idébärande folkrörelse, nämligen utopin, föreningen, mötet, lokalen, delaktigheten, varaktigheten och omfattningen, agitationen och studiet.

I den uppföljande rapporten finns en genomgång av dessa begrepp som visar att de idag inte kan ses som självklara. Som exempel nämns Vietnamrörelsen, Greenpeace och kvinnliga nätverk.¹⁰

I internationella sammanhang stöter vi svenskar ofta på svårigheter att göra oss förstådda när vi talar om våra folkrörelser. En näraliggande term på engelska, "popular movements", har i många samhällen en samhällsomstörtande klang, snarare än den samhällsomvandlande som mer svarar mot våra folkrörelsers grundläggande demokratisyn.

I den Folkrörelse- och föreningsguide som publicerats av Civildepartementet¹¹ förs ett resonemang om de svårigheter som finns att enas kring internationellt användbara begrepp för folkrörelser och ideella organisationer. Där anges följande definition på ett av det mest använda begreppen, Non-Governmental Organizations, NGO:s.

NGO:s står utanför den offentliga förvaltningen, medlemskapet skall vara frivilligt och verksamheten skall inte i första hand vara affärsdrivande. I Sverige lägger vi därtill stor vikt vid att föreningarna skall ledas av en demokratiskt vald styrelse och att kontroll utövas av medlemmarna genom årsmötet.

Jag finner för egen del ingen anledning att föreslå en officiellt sanktionerad avgränsning av organisationslivet eller delar därav.

⁸ Ulf Blomdahl, *Folkrörelserna och folket*, 1990

⁹ Sigbert Axelsson, *I rörelse?* 1988

¹⁰ Institutet för framtidsstudier, *Mot denna framtid och Sju folkrörelser om framtiden*, 1992

¹¹ *Folkrörelse- och föreningsguiden*, Civildepartementet, 1993

För den bidragsgivning som behandlas längre fram används idag vissa praktiska kriterier som antal medlemmar, verksamhetens geografiska spridning och graden av egenfinansiering. Sådana kriterier kan fastställas vid behov utan generella regler för hur man skall definiera organisationslivet i stort. Jag har fört vissa resonemang kring dessa avgränsningar i kapitlet om målstyrning och utvärdering. Det är enligt min mening en viktig uppgift för varje departement att utarbeta riktlinjer för bidragsgivningen till organisationerna i enlighet med de grundläggande principer som presenteras senare i detta betänkande.

För att skattemyndigheterna skall kunna göra de nödvändiga avgränsningarna mellan skattskyldiga och begränsat skattskyldiga organisationer finns skattelagstiftningens regler om vilka organisationer och vilken typ av verksamheter som skall åtnjuta skattefrihet. För dessa organisationer är detta frågor av stor betydelse. Jag återger i det följande i korthet dessa regler. Jag bygger denna redovisning i huvudsak på material som sammanställts av Stiftelse- och föreningsskattekommittén (1988:03) och på en promemoria som upprättats inom utredningens sekretariat.

Skattelagstiftningen för föreningar

För ekonomiska föreningar finns regler i lagen (1987:667). En ekonomisk förening har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet. Utmärkande för en ekonomisk förening är att den uppfyller särskilda villkor i fråga om rätten till medlemskap, rösträtt och överskottsutdelning.

För att en förening skall kunna registreras som ekonomisk förening fordras enligt denna lag att föreningen har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom sådan ekonomisk verksamhet i vilken medlemmarna deltar som konsumenter eller andra förbrukare, som leverantörer eller med egen arbetsinsats eller genom att begagna föreningens tjänster eller på annat liknande sätt. Det krävs alltså dels att föreningen bedriver kooperativ ekonomisk verksamhet, dels att verksamheten syftar till att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Saknas endera av dessa förutsättningar är föreningen att anse som en ideell förening.

För ideella föreningar finns inte motsvarande reglering. För att en ideell förening skall vara juridisk person krävs att den har antagit stadgar och valt styrelse. Som juridisk person äger föreningen sina tillgångar, ansvarar för föreningens skulder och andra förpliktelser och kan vara part inför domstolar och myndigheter. En förening skall ha stadgar, vald styrelse, protokollförda möten, demokratisk insyn åtminstone för medlemmarna samt verksamhets- och revisionsberättelser.

Någon lagstiftning om bildande m.m. som motsvarar de detaljerade föreskrifterna i lagen om ekonomiska föreningar finns inte när det

gäller ideella föreningar. Bildandet kan ske genom att ett antal personer kommer överens om att bilda en förening. Hur många personer som krävs för att bilda en förening har inte underkastats rättslig prövning. En jämförelse med lagen om ekonomiska föreningar kan ge viss vägledning. Enligt denna lag krävs minst fem, i vissa fall tre eller fyra medlemmar för att bilda en förening.

De ideella föreningarna kan delas in i två huvudgrupper. Till den ena gruppen hör föreningar som har annat ändamål än att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Det kan t.ex. vara fråga om föreningar för religionsutövning, politisk verksamhet, vetenskaplig forskning, främjande av konst och litteratur, välgörenhet, sällskapsliv eller idrott. Även om det är vanligt att verksamheten i dessa fall är av ideell natur, finns det inte något som hindrar att föreningar av detta slag driver ekonomisk (kommersiell) verksamhet i form av t.ex. jordbruk eller rörelse.

Den andra gruppen omfattar föreningar som har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. För att en förening med ett sådant ändamål skall godtas som ideell förening fordras att den inte bedriver ekonomisk verksamhet. Till denna andra grupp av ideella föreningar hör bl.a. branschföreningar och fackföreningar. Om en förening som driver ekonomisk verksamhet övergår till att främja medlemmarnas ekonomiska intressen, definieras den inte längre som ideell utan som ekonomisk förening.

Allmännyttiga ideella föreningar och övriga ideella föreningar

I skattehänseende görs skillnad på allmännyttiga ideella föreningar och övriga ideella föreningar. De allmännyttiga är begränsat skattskyldiga när det gäller inkomster och är också befriade från mervärdesskatt.

En förening skall för att räknas som allmännyttig ideell förening

- ha ett allmännyttigt ändamål,
- tillgodose det allmännyttiga ändamålet i sin verksamhet,
- tillämpa öppen medlemsantagning,
- använda avkastningen av tillgångarna i den allmännyttiga verksamheten till 80 procent.

Ideella föreningar och stiftelser var länge juridiskt jämställda. Flertalet ideella föreningar verkar liksom stiftelser för ett eller annat allmännyttigt ändamål. Det primära för en ideell förening är dock att den skall fungera som ett organ för samverkan mellan olika individer, medan det primära för en stiftelse är att den förvaltar egendom som skall användas för ett visst ändamål.

Före 1979 års taxering gällde samma regler för skattefrihet för stiftelser och ideella föreningar. Det har alltså inte från skattesynpunkt haft någon större betydelse om man använt beteckningen stiftelse eller förening. Med de nya, mer förmånliga

reglerna för ideella föreningar kan det vara en fördel att klassas som ideell allmännyttig förening. Gränsdragningen mellan stiftelse och ideell förening har därmed blivit viktig.

En ideell förening är inte skattskyldig till kommunal inkomstskatt (53 § kommunallagen). Däremot är ideella föreningar liksom aktiebolag, ekonomiska föreningar, stiftelser och andra inländska juridiska personer i princip skattskyldiga till statlig inkomstskatt för all inkomst som de förvärvar i Sverige och utomlands, enligt lagen om statlig inkomstskatt (SIL).

Skatten för en ideell förening är 30 procent på den beskattningsbara inkomsten. De ideella föreningar som främjar ett allmännyttigt ändamål är dock helt eller delvis befriade från skyldighet att betala skatt (7 § SIL). Bestämmelserna medger för en ideell förening befrielse från skatt på inkomst i flera steg.

För det första medför bestämmelserna att en ideell förening, för att den skall bli begränsat skattskyldig, måste uppfylla särskilda villkor om ändamål, verksamhet, medlemsantagning och inkomstanvändning. Är dessa villkor uppfyllda, är föreningen befriad från skatt på kapitalinkomster och realisationsvinster.

För det andra är en sådan förening befriad från skatt på inkomst av fastighet, om fastigheten till övervägande del har använts i den ideella verksamheten, samt för inkomst från rörelse som till huvudsaklig del härrör från verksamhet som har naturlig anknytning till föreningens allmännyttiga ändamål eller av hävd utnyttjats som finansieringskälla för ideellt arbete.

Skattskyldigheten kvarstår för fastighets- och rörelseinkomster som saknar naturlig anknytning till föreningens ändamål och inte utgör traditionell finansieringskälla, men förekomsten av en sådan inkomst gör inte att skattefriheten för andra inkomster går förlorad.

Efter skattereformen skall ideella föreningar liksom andra juridiska personer redovisa sina inkomster av näringsverksamhet i en enda förvärvskälla. Tidigare skedde bedömningen på grundval av den huvudsakliga inriktningen av varje förvärvskälla. Ändringen har orsakat osäkerhet när det gäller vilken betydelse detta skulle få vid bedömningen av en ideell förenings rörelse- och fastighetsinkomster. Ändringarnas syfte har dock inte varit att ändra det tidigare rättsläget för de skattebefriade ideella föreningarna (prop.1989/90:110 s. 707).

En ideell förenings skattskyldighet för förmögenhet följer dess skattskyldighet för inkomst. Föreningar är skattskyldiga för förmögenhet endast om de är skyldiga att erlagga skatt för inkomst.

Förutsättningar för begränsad skattskyldighet

Förutsättningarna för att en ideell förening skall bli fri från skatt anges i 7 § 5 mom. i lagen om statlig inkomstskatt. Fyra villkor skall vara uppfyllda beträffande föreningens ändamål, faktiskt bedriven

verksamhet, medlemsantagning och inkomstanvändning.

Om villkoren är uppfyllda, är föreningen befriad från skatt på kapitalinkomster och realisationsvinster. Om å andra sidan något av villkoren inte är uppfyllt, är föreningen oinskränkt skattskyldig.

Allmännyttig ideell förening kan befrias från inkomstskatt på fastighetsinkomst och rörelseinkomst i tre olika fall. I det första fallet gäller att inkomster från fastighet är skattefria om fastigheten ägs av ideell förening och till övervägande del används i dess verksamhet. I det andra fallet gäller det förvaltning av fastighetsinnehav och i det tredje fallet inkomster som kommer från verksamheter som har naturlig anknytning till föreningens allmännyttiga ändamål eller av hävd använts som inkomstkälla.

Om den ekonomiska verksamheten inte kan betecknas som en serviceåtgärd mot föreningens medlemmar eller andra som deltar i de ideella aktiviteterna, kommer skattefrågan i ett annat läge (prop. 1976/77:135 s. 84). En verksamhet som bedrivs stadigvarande och under samma former som en normal näringsverksamhet är inte fri från skatt. Om en idrottsförening driver en sportaffär av normal storlek bör inkomsterna av den beskattas liksom om en religiös förening har en bokhandel med i stort sett normalt bokhandelssortiment. Om det enda syftet med den kommersiella verksamheten är att finansiera det ideella arbetet är kravet på naturlig anknytning inte uppfyllt.

Till verksamhet som av hävd utnyttjats för att finansiera ideellt arbete räknas anordnande av bingo och andra lotterier, fester, basarer samt försäljnings- och insamlingskampanjer. Till de traditionella finansieringskällorna skall också räknas biografrörelse som bedrivs av nykterhetsförening eller förening med huvudsakligt ändamål att tillhandahålla allmänna samlingslokaler (1976/77:SkU 45 s. 31).

Från rättspraxis beträffande gränsdragningen mellan skattefria och skattepliktiga rörelser för ideella föreningar kan nämnas att en tennisklubbs kioskförsäljning i anslutning till tennisbanorna liksom en s.k. rationaliseringsförenings kompendie- och kursverksamhet ansetts ha naturlig anknytning till föreningens allmännyttiga ändamål.

Mindre omfattande festplatsverksamhet och pappersinsamling som skötts av obetalda krafter har ansetts som hävdvunna finansieringskällor för idrottsföreningar.

En hembygdsförenings serveringsrörelse och olika idrottsföreningars bevakningsuppdrag, sommarservering, biografrörelse, campingplatsverksamhet, skogsavverkning och försäljning av konstmappar har däremot inte ansetts ha naturlig anknytning och inte heller vara hävdvunna.

Fyra villkor för begränsad skattskyldighet

De fyra villkoren för att en förening skall vara begränsat skattskyldig som allmännyttig ideell förening handlar, som jag tidigare redovisat,

om 1. föreningens ändamål, 2. faktiskt bedriven verksamhet, 3. medlemsantagning och 4. inkomstanvändning.

Det första villkoret för begränsning i skattskyldigheten är att föreningen har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttigt ändamål. Till sådant ändamål räknas de s.k. kvalificerat allmännyttiga ändamål som medför begränsad skattskyldighet för stiftelser enligt 7 § 6 mom. första stycket SIL, men begreppet allmännytta är betydligt mer omfattande. Förutom de ändamål som sammanfaller med skattebefrielse för stiftelser godtas andra allmännyttiga ändamål som religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, idrottsliga eller därmed jämförliga kulturella ändamål (7 § 5 mom. fjärde stycket SIL). Definitionen överensstämmer med det krav på allmännytta som finns i 38 § i lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt. Den nya lagstiftningen skall i princip täcka samtliga de fall som anges i lagen om arvsskatt och gåvoskatt, dvs. folketshusföreningar, bygdegårdsföreningar och andra liknande sammanslutningar, som har till främsta syfte att anordna eller tillhandahålla allmän samlingslokal, samt föreningar med huvudsakligt ändamål att främja landets näringsliv.

För att kravet på allmännytta skall vara uppfyllt krävs att föreningens verksamhet inte är inriktad på att främja en eller flera familjers, medlemmarnas eller andra bestämda personers ekonomiska intressen. Detta krav innebär bl.a. att fackföreningar och branschföreningar inte omfattas av skattebefrielsen.

Skattebefrielse kan enligt prop 1976/77:135 komma i fråga även när en förening har till ändamål att tillhandahålla medlemmarna tjänster eller varor till reducerade priser, nämligen om det ingår i föreningens allmännyttiga ändamål. Som exempel nämns att en handikappförening subventionerar hjälpmedel till sina handikappade medlemmar.

I propositionen diskuteras också de tillämpningsproblem som kan uppstå om en förening enligt sina stadgar har att bedriva professionell idrott (prop. 1976/77:135 s. 76). Där sägs att

utgivandet av ekonomiska förmåner till yrkesmässiga idrottsutövare inte är en verksamhet som motiverar en förmånlig skattebehandling. En idrottsförening skall dock inte behöva förlora sin skattefrihet enbart av den anledningen att ett litet elitiskt av medlemmarna får avsevärda belopp i ersättning för sina insatser. Ett professionellt inslag skall inte äventyra skattefriheten så länge antalet professionella utövare är obetydligt jämfört med det totala antalet aktiva föreningsmedlemmar.

Detta skrevs 1977. Då fanns det ingen svensk idrottsförening som bedrev helprofessionell idrott. Förhållandena har ändrats sedan dess. Numera finns det ett antal föreningar, främst inom lagsporter som t.ex. fotboll och ishockey, med utövare som är helt professionella.

De flesta föreningar som bedriver professionell idrott har också annan, ofta omfattande, verksamhet, t.ex. ungdomsidrott.

En viktig fråga är om kravet på allmännytta skall anses vara uppfyllt om föreningens ändamål är av det slag som räknas upp i lagen (politiska, religiösa etc.) eller om ändamålet i det enskilda fallet måste prövas för att skattemyndigheten skall kunna avgöra om verksamheten har sådan karaktär att den från allmän synpunkt är värd att stödja. Skatteutskottet tycks ha haft uppfattningen att en sådan ytterligare prövning kan bli nödvändig i vissa fall. Utskottet betonar att frågan om allmännytta inte kan bedömas bara med hänsyn till stadgarnas innehåll utan att en mer generell bedömning måste göras mot bakgrund av föreningens allmänna karaktär och inriktning (SkU 1976/77:45, s. 28).

Det andra villkoret för begränsad skattskyldighet gäller den faktiska verksamheten. Föreningen måste i sin verksamhet "uteslutande eller så gott som uteslutande" tillgodose ett sådant ändamål. Det räcker alltså inte att en förening enligt stadgarna har ett allmännyttigt ändamål. Ett exempel på när detta får betydelse nämns i propositionen, nämligen när det av stadgarna inte framgår att föreningen har till uppgift att ge medlemmarna ekonomiska förmåner men föreningen i en eller annan form faktiskt ändå gör det.

En ideell förening kan enligt sina stadgar ha ett klart allmännyttigt ändamål, men i realiteten även främja ett annat ändamål, ofta medlemmarnas ekonomiska intressen. Om det senare ändamålet blivit mer omfattande än det ideella ändamålet, uppfyller föreningen inte kraven för skattebefrielse.

Dessa frågor prövas alltså av domstol. I Stockholm finns ett fall där man ansett att två föreningar med ändamål att främja gymnastik i realiteten främjat medlemmarnas ekonomiska intresse. Föreningarna hade få medlemmar. Nya medlemmar fick betala höga anslutningsavgifter. Med föreningens kapital som bas bedrevs en omfattande aktiehandel. Föreningarna ansågs inte huvudsakligen ha främjat ett allmännyttigt ändamål.¹²

Vid bedömningen av om en förenings ändamål medför skattebefrielse tas alltså hänsyn både till vad som står i stadgarna och till den verksamhet som faktiskt bedrivs.

Kravet på den bedrivna verksamheten har haft betydelse i sådana fall då föreningen enligt sina stadgar har haft ett i och för sig allmännyttigt ändamål, men genomfört detta på sådant sätt att medlemmarna fått ekonomiska förmåner av verksamheten.

Från kammarrättspraxis kan nämnas att sådana föreningar som kan anses som "sällskapsföreningar" inte anses ha ett allmännyttigt

¹² Dom 1987-01-07, mål 7928-1985 och dom 1990-06-15, mål 5086-1989.

ändamål och i regel inte heller kolonistugeföreningar, tomtägareföreningar och liknande.

Det tredje villkoret för begränsning i skattskyldigheten är att "föreningen inte vägrar någon inträde som medlem, såvida ej med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller föreningens syfte eller annan orsak särskilda skäl äro därtill".

Frågan är då när särskilda skäl att frånga principen om inträdesrätt godtas. I propositionen (1976/77:135) sägs att en ideell förening bör vara oförhindrad att begränsa medlemskapet till sådana som delar föreningens målsättning och är beredda att följa stadgarna. Vidare slås fast att sådana inträdeskrav som ett fysiskt handikapp i en handikappförening, musikalitet i en musikförening eller allmän omdömesgillhet - t.ex. viss minimiålder - i en skytteförening inte bör hindra skattefrihet. Öppenhetskravet bör enligt propositionen också normalt anses uppfyllt när det för medlemskap fordras att den sökande bor inom visst område eller tillhör viss skola eller visst företag. Villkoren för medlemskap får inte vara utformade så att i praktiken endast en mycket begränsad krets av personer kan bli medlemmar. Medlemsantagningen får inte heller baseras på godtyckliga eller diskriminerande grunder.

I propositionen framhålls att kravet på öppenhet kan vara uppfyllt även om medlemskretsen består av andra föreningar. Som exempel nämns regionala föreningar vars medlemmar utgörs av lokala föreningar samt samarbetsorganisationer som har ett antal föreningar med olika ideella ändamål som medlemmar. I sådana fall bör fordras att medlemsföreningarna är öppna.

I rättspraxis har man inte godtagit en inskränkning av inträdesrätten i en förening till enbart män. När inträdesrätten begränsats till personer som avlagt en viss examen och till manliga personer, aktivt anslutna till viss näringsgren och med intresse för föreningen, har det däremot inte ansetts strida mot öppenhetskravet.

Det fjärde villkoret för begränsad skattskyldighet är att "föreningen bedriver en verksamhet som skäligen svarar mot avkastningen av föreningens tillgångar". Skattebefrielse medges bara om föreningen i tillräcklig omfattning använder sina löpande inkomster i den ideella verksamheten.

Vad beträffar begreppet avkastning bör det enligt propositionen i första hand omfatta sådana fastighets-, rörelse- och kapitalinkomster som kan bli skattefria på grund av föreningens ändamål m.m. Sedan avkastningen beräknats gäller det att bedöma i vilken mån den har använts för att bestrida kostnaderna för föreningens allmännyttiga verksamhet. Om föreningen utöver avkastningen har andra inkomster, t.ex. medlemsavgifter, gåvor samt allmänna bidrag från stat och kommun, bör föreningen inte kunna hävda att kostnaderna för den allmännyttiga verksamheten har finansierats uteslutande med

avkastningen och att medlemsavgifterna, gåvorna och bidragen därför kan läggas till kapitalet (prop. 1976/77:135 s. 81, SkU 45 s. 29). I propositionen förordas i stället en metod som innebär att kostnaderna för den allmännyttiga verksamheten slås ut på avkastning och övriga inkomster i förhållande till storleken på dessa. Enligt skatteutskottet bör man inte frågå den skälighetsbedömning som förutsatts i författningstexten.

När det gäller frågan hur stor del av avkastningen som måste användas i den allmännyttiga verksamheten och vilken tidsperiod bedömningen bör avse sägs i propositionen att en lämplig utgångspunkt bör vara att i genomsnitt minst 80 procent av avkastningen räknat över en period av inemot fem år skall användas för detta ändamål.

Denna genomgång av de allmännyttiga ideella föreningarnas skattesituation utgör bakgrund till de resonemang som förs senare i detta betänkande, framförallt i kapitel 6 som handlar om organisationernas ekonomi. Den utredning, Stiftelse- och förenings-skatteskommittén, som behandlar dessa frågor skall enligt uppgift lämna sitt betänkande vid årsskiftet 1993/94. I avvaktan på denna utrednings redovisning av saken har jag funnit det ändamålsenligt att i korthet här referera gällande rätt.

Den ideella sektorn

I bilaga 4 finns en genomgång av frågor som rör vad jag valt att kalla den ideella sektorn. Detta begrepp har tillsammans med uttryck som frivilligsektorn och den informella sektorn kommit att användas med syftning på en rad skiftande företeelser. Uttrycket "den ideella sektorn" vinner nu terräng som en sammanfattande beteckning på det frivilligarbete som - av organisationer och deras medlemmar eller av enskilda medborgare utan organisationstillhörighet - görs som ett komplement eller alternativ till verksamheter i statlig eller kommunal regi. Detta begrepp och näraliggande termer definieras i det sammanhanget.

3. Samverkan mellan organisationer

Organisationernas självständighet bör stärkas. Grupper av organisationer som bildar samverkansorgan bör få ansvaret för fördelningen av statsbidrag inom sina verksamhetsområden.

Ett uppdrag till sådant samverkansorgan att fördela bidragsmedel är en delegering av en förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning. En sådan delegering skall ske med stöd av lag, där det tydligt anges vilka uppgifter delegeringen omfattar och vem som anförtros uppdraget. För de organisationer som redan idag fördelar medel inom sitt verksamhetsområde bör reglerna ses över så att de blir enhetliga och uppfyller regeringsformens och förvaltningslagens krav. Samverkansorganen bör tillföras administrativa resurser för dessa uppgifter.

Samverkansorganen bör få resurser för gemensamma uppgifter som utvecklingsarbete, utbildning, information och kunskapsspridning samt internationellt solidaritetsarbete och deltagande i internationella fora. Inte minst inför ett utbyggt Europasamarbete är det angeläget att organisationerna får goda förutsättningar och arbetsmöjligheter på dessa områden.

En splittrad bild

Jag kommer i detta kapitel att redovisa dagens olika metoder för bidragsgivning och diskutera möjligheterna att i större utsträckning delegera bidragsgivningen till organisationerna gruppvis.

Vid en genomgång av bidragen till organisationerna har jag funnit att metoderna för bidragsgivning rör sig över en skala från fördelning direkt av regeringen till delegering till organisationerna utan egentlig reglering. Jag behandlar i detta sammanhang endast organisationsbidrag, alltså inte olika former av projektbidrag.

Den nuvarande bidragsgivningen kan exemplifieras med sex typfall med olika beslutsstruktur, nämligen där besluten fattas på följande sätt.

1 av regeringen,

2 av regeringen på förslag av myndighet,

- 3 av offentlig myndighet,
- 4 av organisation med myndighetsstatus,
- 5 av organisation med stöd av lag och
- 6 av organisation utan stöd av lag.

1. Bidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet

Bidraget fördelas av regeringen enligt förordning (1982:865) om statsbidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet. Bidraget är ett organisationsbidrag, som utbetalas av förvaltningskontoret utan rekvisition. Revision och utvärdering sker inom organisationerna. Uppgifter om medlemsantal, geografisk spridning m.m. lämnas i samband med att ansökan om bidrag inges till Civildepartementet.

Budgetåret 1992/93 var stödet till kvinnorganisationernas centrala verksamhet 3,2 miljoner kronor.

2. Bidrag till invandrarorganisationernas centrala verksamhet

Beslut fattas av myndighet och regering. Invandrarverket har som en av många uppgifter att föreslå regeringen fördelning av bidrag till invandrarorganisationerna (Förordning 1986:472 om statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer).

Regeringen fastställer vilka kriterier som skall berättiga till bidrag och fattar beslut om vilka riksorganisationer som skall vara bidragsberättigade. Vidare meddelar regeringen särskilda föreskrifter om bidragets fördelning i samband med regleringsbrevet. Invandrarverket står för kontakterna med de sökande organisationerna och kontrollerar att de uppgifter som lämnas är korrekta samt betalar ut statsbidraget.

Budgetåret 1992/93 var bidraget till invandrarorganisationerna ca 14 miljoner kronor.

3. Bidrag till ungdomsorganisationerna

Beslut om bidrag till ungdomsorganisationerna fattas av statlig myndighet. Statens ungdomsråd beslutar om bidrag enligt de regler som trädde i kraft den 1 juni 1991 (SFS:370). De förändringar i förhållande till den tidigare ordningen som då genomfördes innebär att det generella bidraget slogs samman med det statliga lokala aktivitetsstödet till ett organisationsbidrag.

Grundbidrag utgår med 300 000 kronor per organisation. Ett rörligt bidrag beräknas på antal medlemmar i åldern 7-25 år, antalet lokalavdelningar och antalet lokala aktiviteter. 1989/90 var det totala antalet medlemmar i åldern 7-25 år 850 000.

Bidraget var budgetåret 1992/93 102 008 000 kronor.

4. Bidrag till trossamfunden

Bidraget fördelas av ett samarbetsorgan med myndighetsstatus. Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund (Förordning 1989:271) har instruktion, men saknar redovisningsskyldighet enligt den statliga redovisningsorganisationen. Regeringen utser nämndens ledamöter.

Myndighetsanslag finns inte för denna myndighet. I stället disponeras för administrativa kostnader ett av regeringen fastställt belopp. Samarbetsnämnden fördelar statsbidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan för religiös verksamhet, lokaler och teologiska seminarier.

För budgetåret 1992/93 disponerade nämnden ca 92 miljoner kronor.

5. Bidrag till folkbildningen

Bidraget fördelas av en ideell organisation. Folkbildningsrådet har med stöd av lag (1976:1046, ändrad 1991:932 och 1125) som uppgift att fördela medel mellan studieförbund och folkhögskolor. Rådets ledamöter utses gemensamt av stiftarna, Folkbildningsförbundet, Rörelsefolkhighögskolornas intresseorganisation och Landstingsförbundet. Staten utser revisor.

Genom tillägg till sekretesslagen (1980:100, ändrad 1990:1470 och 1991:1126) gäller principen om allmänna handlingars offentlighet.

För budgetåret 1992/93 var anslaget ca 1,8 miljarder kronor.

6. Bidrag till idrotten

Bidraget fördelas av en ideell organisation. Riksidrottsförbundet fördelar bidrag utan stöd av lag. Anslaget går till 6 olika anslagsposter varav den största är ett ovillkorat bidrag till Riksidrottsförbundet, som fördelar det mellan sina specialförbund. I styrelsen har ingått två representanter för regeringen. På förslag av Riksidrottsförbundet har dessa lämnat styrelsen den 1 juli 1993.

Den formella grunden för Riksidrottsförbundets ställning som fördelande instans utgörs av riksdagens beslut med anledning av utredningen SOU 1969:29 Idrott åt alla och proposition 1970:79 angående stöd till idrotten (SU 1970:22).

Budgetåret 1992/93 var anslaget 511 miljoner kronor.

Statlig styrelserepresentation som garanti för oväld

Idrottsstödet på över 500 miljoner är vid sidan av stödet till studieförbunden det största organisationsbidraget. När den

nuvarande ordningen för fördelning av statsbidragen infördes, diskuterades ingående hur man skulle lösa frågor om kontroll och insyn. Jag tar här upp några resonemang som berör frågan om myndighetsutövning.

Inför beslutet om ett fördelningsorgan för bidragen till idrotten diskuterades olika myndighetslösningar enligt vilka bidraget skulle fördelas antingen av en befintlig myndighet eller av en speciellt för ändamålet inrättad ny myndighet. Efter omfattande diskussioner stannade man för att anförtro uppdraget åt Riksidrottsförbundet. Följande resonemang (prop. 1970:79), som utgjorde underlag för beslutet, är av intresse:

Eftersom statsanslagen i allt väsentligt avser stöd åt frivillig verksamhet som idrottsrörelsen själv administrerar, är det ett statsintresse att dess organisation är stark och effektiv. Vid behandling av frågan om myndighetsfunktionen bör därför eftersträvas att nå en lösning som så nära som möjligt anknyter till idrottsrörelsen. Om ett redan befintligt ämbetsverk anförtros uppgiften att administrera statsstödet till idrotten eller ett nytt ämbetsverk skapas för denna uppgift, leder detta till att idrottsrörelsens egen position blir tillbakaträngd.

Att bidragsfördelningen var att betrakta som en form av myndighetsutövning rådde det alltså ingen tvekan om. I Riksidrottsförbundets styrelse satt redan tidigare en representant utsedd av regeringen. Genom det ökande ansvar som Riksidrottsförbundet fick ansågs det nödvändigt att stärka den statliga representationen i styrelsen.

Med hänsyn till att verksamheten av myndighetskaraktär på olika sätt skulle komma att vidgas, ansågs det under riksdagsbehandlingen vara ändamålsenligt att utöka antalet av regeringen utsedda ombud från ett till två. De statliga representanterna hade var för sig vetorätt. Detta ansågs vara tillräcklig garanti för att verksamheten skulle bedrivas med oväld, "som om verksamheten skulle ha bedrivits inom ett ämbetsverk". Detta betonades av såväl föredragande statsråd som utskottet vid riksdagsbehandlingen (1970:SU 122):

Utskottet får särskilt understryka att riksidrottsstyrelsen vid utövande av de myndighetsuppgifter som anförtros styrelsen givetvis måste uppfatta sig som en myndighet och agera därefter. Utskottet utgår således från att styrelsen i sin egenskap av myndighet inte kommer att uppträda som speciell företrädare för riksidrottsförbundet utan sträva efter att fullgöra sina uppgifter helt objektivt.

I årets budgetproposition (1992/93:100, Bil.8) säger föredraganden:

Idrottsrörelsens frihet och oberoende utgör en väsentlig del av dess funktion som en ideell och demokratisk folkrörelse. Mot denna bakgrund bör regeringen inte utse representanter i riksidrottsstyrelsen. Jag har tidigare meddelat min principiella uppfattning och välkomnat uttalande som riksidrottsmötet gjort i denna fråga. Jag föreslår nu att regeringens ombud i riksidrottsstyrelsen avskaffas fr.o.m. den 1 juli 1993.

Eftersom detta inte följs upp av någon hemställan till riksdagen, diskuterades frågan inte i samband med att riksdagen fattade beslut om denna anslagspunkt. Därmed har den konstruktion som skulle garantera att de myndighetsuppgifter som anförtrotts Riksidrottsförbundet inte missbrukades avskaffats utan att något annat satts i dess ställe.

Jag har uppehållit mig utförligt vid denna fråga eftersom den är av principiellt intresse. Frågan om hur en formalisering av Riksidrottsförbundets uppgifter i den del de är att betrakta som myndighetsutövning skall ske borde enligt min mening ha diskuterats av riksdagen när den tidigare gällande ordningen upphävdes. De uppgifter att fördela bidrag som Riksidrottsförbundet har bör delegeras med stöd av lag som en följd av att den tidigare ordningen har ändrats.

Erfarenheter av nuvarande system

De exempel på organisatoriska lösningar som jag redovisat illustrerar det nuvarande systemets inkonsekvenser och svåröverskådliga uppbyggnad. Osäkerheten inom regeringskansliet om vilka formella krav som bör gälla har vanligtvis resulterat i att situationen fått förbli vid det gamla.

Ett undantag i det avseendet är den nya organisationen för fördelning av statsbidrag via Folkbildningsrådet.

De grupper av organisationer som idag har ett eget ansvar för att fördela bidrag anser själva att det fungerar tillfredsställande.

När det gäller studieförbunden har det nuvarande systemet varit i bruk endast en kort tid, och det är därför svårt att ha någon uppfattning om hur det på längre sikt kommer att fungera i olika avseenden. Underhandskontakter med Folkbildningsrådet och representanter för olika studieförbund har dock gett vid handen att man har en positiv inställning till systemet och bedömer det som utvecklingsbart. När frågan om förnyelse och förändring behandlas påpekas att förnyelsen inom det gamla systemet inte var alldeles lätt. Eftersom den organisatoriska förändringen åtföljts av omfattande avreglering är det svårt att avläsa effekterna av organisationsförändringen separat.

I Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund är utom kristna samfund och judiska församlingar också vissa muslimska grupper representerade. Enligt företrädarna för dessa samfund och sammanslutningar fungerar samarbetet väl när det gäller fördelningen av statsbidragen.

När det slutligen gäller nykterhetsorganisationerna förefaller de ha en så pass likartad struktur och verksamhet att samverkan har fungerat bra, även vad bidragsfördelningen beträffar.

Från och med i år sker tilldelningen av medel till nykterhetsorganisationerna via Folkhälsoinstitutet. Inställningen till denna ordning är bland nykterhetsorganisationerna genomgående negativ.

En sammanfattande beskrivning av organisationernas inställning till frågan om delegering av bidragsfördelningen till grupper av organisationer blir att de som har fått ansvaret att själva fördela anslagen är nöjda med systemet och att någon omfattande extern kritik inte gjort sig hörd utom i någon mån på idrottsområdet. Kritikerna av bidraget till Riksidrottsförbundet hävdar att detta stora bidrag, kombinerat med andra förmåner som lotteriinkomster och skattelättnader, borde utsättas för en mer ingående offentlig kontroll.

Ett enhetligt förhållningssätt

Jag skall enligt mina direktiv föreslå metoder att skapa ett mer enhetligt och konsekvent förhållningssätt från statens sida i fråga om bidragsgivningen till föreningslivet. Jag anser att frågan om delegering av myndighetsutövning till organisationerna är av den arten, att det måste finnas en generell modell som tillämpas av samtliga berörda departement.

Jag föreslår att staten i större utsträckning anförtror åt organisationerna att gruppvis genom egna samarbetsorgan fördela statsbidrag på sina verksamhetsområden. Denna metod tillämpas idag inom några områden och det finns enligt min mening skäl att tillämpa den mer generellt.

Om staten uppdrar åt samverkansorgan för organisationer att fördela bidragsmedel, är detta formellt ett överlämnande av förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning. Detta förfarande förekommer redan idag med olika formella lösningar. Det är viktigt att finna en enkel metod som konsekvent kan tillämpas på samtliga de fall då staten vill anförtra fördelningen av bidragsmedel åt organisationerna.

Gemensamt ansvar för utvecklingsarbetet

Organisationerna inom olika områden samverkar idag i varierande grad. Det finns enligt min mening anledning att förstärka det samarbete som redan förekommer och stimulera ett samarbete där det saknas. Riksorganisationerna inom de olika verksamhetsfälten bör få resurser för att tillsammans utveckla sina arbetsformer på områden av gemensamt intresse.

Det bör ankomma på organisationerna själva att bedöma vilka verksamheter som bäst lämpar sig för gemensamma insatser. Som intressanta samverkansområden nämns idag ofta utbildning, nätverksarbete, kunskapsspridning, ny teknik på informationsområdet, kompetenshöjning när det gäller att administrera frivilligarbete och inte minst de ökande behoven av gemensamma insatser i internationella sammanhang. För en del organisationer är en viktig central uppgift att se över arbetsformerna. Många organisationer behöver göra särskilda ansträngningar för att attrahera fler unga. Andra behöver utveckla kontakterna med sina frivilligarbetare och förbättra metoderna för att ta till vara deras tid och engagemang. Åter andra har behov av att modernisera sina informationsavdelningar eller tidningar. Internationella kontakter kan ibland samordnas mellan flera organisationer inom samma grupp.

Redan idag förekommer ett ökande samarbete. I stället för att betrakta varandra som enbart konkurrenter har allt fler organisationer kommit att inse att de i många avseenden verkar för samma syften, om än med olika förtecken, och att det därför finns goda skäl att samverka kring frågor av gemensamt intresse. Insikten om en sådan värdegemenskap finns sedan länge mellan studieförbunden och kan nu utvecklas vidare inom Folkbildningsrådets ram. Frivilligorganisationernas insamlingsråd är ett annat exempel på en välfungerande samverkan.

Ett ambitiöst upplagt projekt med sikte på metodutveckling är det Centrum för utveckling av socialt arbete som planeras av en förening med Svenska röda korset, Stockholms stadsmission, Rädda Barnen, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Cesam, Frälsningsarmén, Sköndalsinstitutet, Barnens rätt i samhället, Brottsofferjourernas riksorganisation, Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige och Svenska scoutförbundet som initiativtagare.

Enligt min mening finns inom varje grupp av organisationer möjligheter att utveckla gemensamma projekt och centrala funktioner. För de grupper av organisationer som bildar samverkansorgan bör inom respektive departement avsättas medel för att stimulera sådana gemensamma satsningar.

Att delegera myndighetsuppgifter

Jag föreslår att samverkansorgan som organisationerna bildar också får i uppgift att fördela det statliga organisationsbidraget inom det egna verksamhetsområdet, vilket innebär en delegation av myndighetsutövning.

Det är viktigt att utforma entydiga och klara regler på detta område också i ljuset av att offentliga organ i ökande utsträckning överlåter uppgifter till enskilda rättssubjekt.

Jag behandlar här endast relationen mellan staten och centrala organisationer och den delegering av beslutsrätt som gäller fördelning av bidragsmedel.

Som bakgrund till mitt förslag till ökad delegering av rätten att fördela bidragsmedel tar jag här först upp frågor av principiell karaktär som rör den författningsmässiga bakgrunden till en delegering av uppgifter som innebär myndighetsutövning. Grunden för sådan delegering finns i regeringsformens 11 kapitel, vars sjätte paragraf lyder:

Under regeringen lyder justitiekanslern, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt regeringsformen eller annan lag är myndighet under riksdagen.

Förvaltning kan anförtros åt kommun.

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

Paragrafens tredje stycke är centralt för diskussionen om delegering av beslutsrätt till organisationer.

Det kommentarmaterial som finns när det gäller denna paragraf uppehåller sig något vid begreppet förvaltning¹, men gäller framför allt hur begreppet myndighetsutövning skall tolkas.

Begreppet används i förvaltningslagen (1986:223) och har kommenterats utförligt av Tryggve Hellners och Bo Malmqvist.² En definition av begreppet fanns i 1971 års förvaltningslag (1971:290) där det talas om "sådan offentlig verksamhet som innebär utövning av befogenhet att för enskild bestämma förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd eller annat jämförbart förhållande". I sina kommentarer till denna paragraf konstaterar Tryggve Hellners³ att det

¹ Petrén Ragnemalm, Sveriges Grundlagar, 1980, s. 277

² Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 1991

³ Hellners, Förvaltningslagen, 1983

handlar om ärenden där saken avgörs ensidigt genom beslut av myndigheten.

Motsvarande gäller för den som fått i uppgift att fatta beslut som innebär myndighetsutövning. Däremot är det inte fråga om myndighetsutövning när en myndighet eller motsvarande fattar beslut genom att träffa avtal eller överenskommelse med enskild. I den nya förvaltningslagen används begreppet myndighetsutövning utan att definieras. I sak har det dock samma innebörd som i den gamla förvaltningslagen (prop 1985/86:80 s. 55).

Om en förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning delegeras, är det viktigt att det sker på ett sådant sätt, att myndighetsutövningen sker under rättssäkra former. Det innebär enligt 1 kap. 9 § regeringsformen att den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall beakta allas likhet inför lagen och iakttä saklighet och opartiskhet. Denna skyldighet gäller också för ett privat subjekt som enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen anförtrots förvaltningsuppgift.⁴

På det offentlighetsrättsliga området finns en rad garantier för att ärenden skall få en korrekt och kontrollerbar behandling.

En viktig rättssäkerhetsaspekt är frågan om insyn i verksamheten. Inom offentlig förvaltning gäller offentlighetsprincipen. Med detta begrepp avses vanligen bestämmelserna i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet.

Offentlighetsprincipen och organisationerna

Tryckfrihetsförordningens regel om allmänna handlingars offentlighet gäller normalt inte hos enskilda organ. Det går dock att göra denna regel tillämplig på enskilda rättssubjekt genom ett tillägg i bilagan till sekretesslagen. Bestämmelsen om detta finns i 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen (1980:100).

Genom ett sådant tillägg gäller tryckfrihetsförordningens regler om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också för handlingar hos enskild organisation. Så är fallet på en rad områden, t.ex. för Folkbildningsrådet i fråga om ärenden som hör till fördelningen av statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor. Andra exempel är Radiotjänst AB i Kiruna i fråga om ärenden om TV-avgiften och Svenska Föreningen Norden i fråga om statligt stöd i form av stipendier. Genom att låta en organisation omfattas av principen om allmänna handlingars offentlighet blir 2 kapitlets regler i tryckfrihetsförordningen tillämpliga. Därav följer en skyldighet

⁴ Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980, s. 38

även för en enskild organisation att tillhandahålla allmänna handlingar.

För att detta skall fungera i praktiken är det viktigt att handlingar registreras, förvaras och sparas på ett sätt som gör det möjligt att hålla dem tillgängliga.

Arkivlagen gäller för offentliga handlingar. När en verksamhet som innebär myndighetsutövning delegeras till ett privaträttsligt subjekt och principerna för offentlig handling tillämpas genom tillägg i bilaga till sekretesslagen, blir arkivlagen tillämplig på de handlingar som är offentliga.

Ett specialfall är den situation som uppstår när uppgifter som sköts av en myndighet övergår till icke-offentlig huvudman. Då gäller inte arkivlagens bestämmelser om hur handlingarna skall hållas ordnade och arkiveras för annat material än det som genom särskilt beslut är allmänna handlingar. Detta har t.ex. medfört problem vid privatisering eller bolagisering av verksamheter som tidigare varit offentliga.

Dessa frågor behandlas i en departementspromemoria från Kulturdepartementet (Ds 1993:43) Förvaring av allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter. De förändringar som jag föreslår torde inte komma att medföra några problem av den omfattningen att de inte går att lösa genom överenskommelse mellan Riksarkivet och berörd myndighet.

Kontroll och revision

Enskilda rättssubjekt granskas inte av JO och JK. Den som har tjänst eller uppdrag som innebär myndighetsutövning står dock under JO:s tillsyn för den myndighetsutövande verksamheten (2 § 3. lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän).

Detta innebär en viktig kontrollfunktion för det allmänna och en möjlighet för den enskilde att genom klagomål till JO fästa uppmärksamheten på eventuella missförhållanden i myndighetsutövningen hos enskilt rättssubjekt. På samma sätt har JK tillsyn över den som har uppdrag eller tjänst varmed följer myndighetsutövning, enligt lagen 1975:1339 om Justitiekanslerns tillsyn.

En viktig fråga av annan art är hur revision skall ske av privaträttsliga subjekt som anförtratts myndighetsutövning. Dessa omfattas inte av det statliga ekonomiadministrativa regelverket och revideras alltså inte av Riksrevisionsverket. Det är därför nödvändigt med andra lösningar. Här finns ingen enhetlig praxis från regeringskansliets sida. Jag anser att det vid den typ av delegering av myndighetsutövning som det här är fråga om bör vara självklart att

regeringen utser revisor. Det finns då inget hinder för att ge ett sådant uppdrag till RRV.

Metod för delegering av uppgiften att fördela bidrag

Ett uppdrag att fördela statliga medel är som jag redovisat en förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning. Denna befogenhet skall enligt regeringsformen om den överlämnas till ett icke-statligt organ delegeras med stöd av lag. Bidragsfördelning mellan organisationer rör sig närmast om det som i förvaltningslagen beskrivs som "befogenhet att bestämma om förmån". Därmed handlar det om delegering av vad man kan kalla en positiv myndighetsutövning. Det är alltså inte fråga om restriktioner eller ingrepp i enskilda personers förhållanden.

Därmed är det, anser jag, förhållandevis lätt att hitta en struktur som svarar mot krav på korrekt handläggning och rättssäkerhet och samtidigt svarar mot organisationernas fria ställning.

Frågan om myndighetsutövning av privaträttsliga organ har behandlats utförligt i en doktorsavhandling av Lena Marcusson.⁵ Lena Marcusson och Olof Petersson har också i en rapport till Maktutredningen behandlat dessa frågor. De redovisar där kriterier för offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet.⁶

I en genomgång av vad som är utmärkande för myndighetsstatus konstaterar de att myndighetsbegreppet är en sammansatt företeelse. Deras slutsats är att det inte är alldeles lätt, men inte heller nödvändigt att dra en skarp gräns mellan vad som är myndighet och vad som inte är det. Centrala begrepp som "offentlig", "privat" och "myndighet" har enligt författarna inte nödvändig stadga. I stället, menar de, bör det vara möjligt att för varje enskilt fall bestämma i vilken utsträckning de för offentlig verksamhet utmärkande kriterierna föreligger. För att tillgodose krav på rättssäkerhet, effektivitet och styrbarhet gäller regler framför allt för offentlighet, revision, överklagandemöjligheter och för tjänstetillsättning. Beroende på verksamhetens art kan beslut fattas om i vilken mån dessa regler skall gälla.

Det viktiga är enligt Marcusson och Petersson förutsägbarhet och tydlighet, inte att alla verksamheter kan sorteras i endera av två entydiga kategorier.

Jag anser att detta är ett fruktbart angreppssätt när det gäller diskussionen om delegering av uppgiften att fördela bidragsmedel.

⁵ Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, 1989

⁶ Marcusson/Petersson, Maktutredningen, Rapport 29, Orienteringspunkter i den grå zonen. December 1989

Det är viktigt att denna delegering sker på ett sådant sätt att den omgärdas med rimliga system för insyn och kontroll. Det är också viktigt att systemet för delegering är så enhetligt och enkelt att det lätt kan tas i bruk i de fall en fördelning av bidragsmedel skall skötas av en grupp av organisationer.

Rättssäkerhetsaspekterna rör i dessa fall främst frågor om offentliga handlingars tillgänglighet.

Jag redovisar i samband med diskussionerna om den ideella sektorn i kapitel 7 de mer komplicerade fall av delegering som kan bli aktuella när ärenden med inslag av myndighetsutövning som mer direkt berör enskilda personer delegeras till annan än myndighet.

Måste man ange till vem delegationen sker?

Regeringsformens formulering om delegering av myndighetsutövning (nuvarande 11 § 6 mom. tredje stycket) hade tidigare en annan ordalydelse, nämligen att överlämnandet skulle ske "genom lag". Genom en ändring 1976 (prop 1975/76:209, KU 1975/76:56) blev utformningen den nuvarande, "med stöd av lag". Det går att tolka ändringen som att det vore möjligt med ett överlämnande genom förordning eller beslut i det enskilda fallet med stöd av bemyndigande i lag. Det skulle i så fall innebära en möjlighet till delegering utan att man i lagen talar om till vem delegationen kan ske. Detta var inte avsikten med ändringen, som var en praktisk åtgärd för att göra det möjligt att besluta om delegering av uppgifter även i de fall då det inte går att förutsäga vilka enskilda subjekt det kan komma att gälla⁷.

I konstitutionsutskottets betänkande i samband med att ändringen genomfördes betonas att det är viktigt att "man i varje särskilt fall ser till att vederbörande organ är kompetent för uppgiften".

Sättet att ange uppgiftsmottagaren har varierat i de olika delegationer som gjorts. I Petrén/Ragnemalm återges följande exempel, alltifrån utpekandet av ett namngivet subjekt - t. ex. Sveriges exportråd (SFS 1975:490), Bokbranschens finansieringsinstitut aktiebolag (SFS 1977:485), Föreningen svenska tecknare m. fl. (SFS 1976:1046) - till mindre precisa beskrivningar som "den eller de arbetstagarorganisationer som är företrädade hos myndigheten" (SFS 1976:230), "svenskt kreditaktiebolag, vari staten äger del" (SFS 1978:403).⁸

Jag anser att det vid delegering av rätten att besluta om fördelning av bidragsmedel klart skall anges till vem denna rätt delegeras.

⁷ Hans Ragnemalm, En diskret grundlagsändring, Förvaltningsrättslig tidskrift 1976, häfte 6, och Regeringsformen 11:6. Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilda subjekt, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1976, häfte 3

⁸ Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar, s.280

Vad är det som delegeras ?

När det gäller att ange vilka uppgifter som delegeras syndas det ibland mot kravet på precision. Vad uppgiften omfattar anges ofta med tillägget "enligt de närmare föreskrifter som beslutas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer" eller liknande formulering.

I sin kommentar till Sveriges grundlagar påpekar Petrén och Ragnemalm att det för att riksdagens inflytande skall kunna bevaras krävs att beskrivningen av de uppgifter som delegeras inte är så obestämd att nya uppgifter senare kan överföras till enskilt subjekt utan ny prövning av riksdagen.

Är delegering alltid nödvändig?

Det finns idag exempel på organisatoriska lösningar som innebär ett kringgående av kraven i regeringsformen på hur en delegering av myndighetsutövning skall utformas när det gäller att överlåta uppgifter till organisationer.

Eftersom det vanligtvis inte rör sig om beslut som gäller enskilda individer utan olika organisationer har det hävdats, att den demokratiska processen och medlemmarnas kontroll av verksamheterna kan utgöra en tillräcklig garanti mot myndighetsmissbruk. Att överlåta beslutsrätten när det gäller att fördela bidragsmedel till organisationerna själva innebär inte den form av förvaltning som har med betungande offentligrättsliga föreskrifter för enskild att göra. Det skulle alltså kunna hävdas att det vore möjligt att överlåta beslutsrätten till organisationerna utan lagstöd, särskilt om bidragsfördelningen får ske efter överenskommelse mellan berörda organisationer och alltså inte skall prövas mot några i författning fastställda regler.

Mot detta synsätt talar det faktum att det rör sig om fördelning av offentliga medel.

Min slutsats av genomgången av diskussionerna kring regeringsformens krav på lagstöd vid delegering av förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning är att detta förfarande skall tillämpas i de fall då organisationer får i uppdrag att fördela bidragsmedel. Det bör ske med stöd av lag, och det bör anges tydligt både vilka uppgifter delegationen omfattar och vilken organisation som anförtros uppdraget, antingen med namns nämnande eller preciserat på ett sådant sätt att det inte kan uppstå oklarheter om vem som avses.

Argument för och emot delegering av bidragsfördelningen

Jag har i mina kontakter med organisationerna diskuterat en lösning som innebär att organisationer som idag får bidrag direkt från regering eller myndighet skall anförtros uppgiften att gruppvis själva fördela medel inom sitt verksamhetsområde.

Responsen på denna tanke har varierat från en avvaktande hållning till en mer intresserad. Handikapporganisationerna har förklarat att de hellre ser den nuvarande ordningen också i fortsättningen. De finner det orimligt att själva behöva prioritera mellan organisationernas alltför olika och mycket angelägna behov.

Organisationerna representerar handikapp av mycket varierande art och svårighetsgrad. De företräder medlemsgrupper av mycket olika storlek och med starkt skiftande behov. Jag finner det motiverat att ta särskild hänsyn till dessa förhållanden när det gäller sättet att fördela statsbidrag till handikapporganisationerna.

Argumenten mot en delegering av bidragsfördelningen är i korthet följande.

Samordningsansträngningar bör inriktas på för organisationerna gemensamma frågor. Knappa resurser, tid och ideellt engagemang skall inte slösas på interna uppgörelser om bidragsmedel.

Det är lättare för organisationerna att samverka, om de slipper bittra strider om bidragsmedel. Att ta på sig uppgiften att fördela bidrag kan splittra mer än det enar.

Organisationerna arbetar med alltför olika förutsättningar och har begränsade administrativa resurser för förvaltningsuppgifter av det slag som bidragsfördelning skulle innebära.

Det finns risker för stagnation inom systemet och svårigheter att ta upp nya medlemmar i kretsen av organisationer.

Om organisationerna sinsemellan kommit fram till en fördelningsnyckel som alla kan acceptera, blir det sedan svårt att genomföra förändringar, även om det skulle vara befogat.

När en grupp organisationer får ett belopp att fördela uppstår en korporativ situation med oklara partsförhållanden av det slag som man i övrigt idag strävar efter att komma bort ifrån.

Varje satsning på förnyelsearbete löper risk att omvandlas till ett påslag på organisationsbidraget. Systemet kan permanenta en otidsenlig organisationsstruktur och stödja överlevnaden av annars föga livskraftiga organisationer.

Om statsmakterna överlämnar ett bidrag utan att ta ställning till fördelningen mellan de olika organisationerna, innebär det bara att staten står för det angenäma beslutet att tilldela medel, medan de obehagliga avvägningsbesluten lastas över på organisationerna.

Genom att överlåta bidragsfördelningen till organisationerna förlorar statsmakterna en viktig kunskapskälla. Det försvagar statens möjligheter att skaffa sig kännedom om organisationerna och deras roll inom olika politikområden.

Bidragsgivning är ett sätt att umgås. Att ta bort bidragshanteringen från departement och myndigheter vore att beröva såväl dessa som organisationerna en viktig kontaktyta.

Dessa är de vanligaste invändningar jag mött. Samtidigt kan jag notera att de organisationer som fått ansvaret att själva fördela bidraget förklarar sig nöjda med denna ordning. Det gäller studieförbunden, de trossamfund som samverkar inom Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund och nykterhetsorganisationerna. Dessutom fördelar Riksidrottsförbundet statsbidragen till de olika specialförbunden.

De som är positiva till systemet menar att det garanterar sakkunnig bedömning av de olika organisationerna. Det är bara organisationerna själva som verkligen kan bedöma varandras verksamhet och livskraft. Det går kanske någon gång att duperas en tjänsteman på en myndighet eller ett departement, men det går inte inom organisationer som verkar på samma område att föra varandra bakom ljuset.

Argumentet att bidragsgivningen behövs som kontaktyta bemöts med motargumentet att det finns bättre umgängesformer. Det finns idag en tendens att överläggningar mellan departement eller myndigheter och organisationerna i alltför stor utsträckning kretsar kring bidragsteknik och beräkningsmodeller. Med en till organisationerna decentraliserad fördelning kan diskussionerna i stället i större utsträckning handla om verksamheternas mål, innehåll och resultat.

Att anförtro bidragsfördelningen åt organisationerna gruppvis kan innebära en administrativ förenkling. Det medför framförallt stora möjligheter till utveckling och förändring för de organisationer som vill arbeta enligt denna modell. Den överlämnandelag som jag föreslår skall ligga till grund för delegering av uppgiften att fördela bidrag bör utformas så att organisationerna får i uppgift att fördela medel till organisationer inom sitt område. Detta innebär att de därvid inte är bundna till de organisationer som ingår i gruppen när systemet införs. Vid en bedömning och utvärdering av bidragsgivningen kommer också sådana faktorer som förnyelse och ansvarstagande för andra än de egna organisationerna att vägas in. Dessa frågor diskuteras utförligare i kapitel 4 om målstyrning och utvärdering.

Med den nya målstyrningen och krav på resultatredovisning kan departement och myndigheter lättare se organisationernas arbete i förhållande till de allmänna verksamhetsmålen på ett politikområde.

Det faller sig då naturligare att se organisationerna som samarbetspartners i stället för som minusposter i budgeten. Att anförtro åt organisationerna inom ett arbetsområde uppgiften att fördela bidragen blir en naturlig följd av detta förhållningssätt.

En överlämnandelag

För organisationer som verkar inom samma område och som får statsbidrag för sin verksamhet bör det vara möjligt att bilda ett samverkansorgan som får i uppdrag att fördela statsbidraget mellan organisationerna enligt en överlämnandelag enligt den modell som redan tillämpas för studieförbunden genom Folkbildningsrådet.

De bidrag som jag avser är i första hand de statliga organisationsbidragen till centrala organisationer. Det är naturligtvis möjligt att tillämpa denna princip även på andra typer av bidrag, som mer har karaktären av uppdragsersättningar. Ett sådant system har tidigare tillämpats i praktiken på olika områden, t.ex. vid fördelningen av medel för u-landsupplysning och av bidrag till kulturverksamhet i arbetslivet. I dessa fall har dock inte någon formell delegering av beslutsrätten skett, utan ansvarig myndighet (SIDA resp. Kulturrådet) har formellt fattat beslutet om den fördelning som organisationerna kommit överens om. Organisationernas överenskommelse har i dessa fall haft karaktären av en rekommendation till myndigheten, som i flertalet fall följt den.

De som enligt min mening skulle kunna komma i fråga för en delegerad beslutsrätt är flertalet av de större organisationsgrupperna som t. ex. ungdomsorganisationerna, kvinnoorganisationerna, invandrарorganisationerna, miljöorganisationerna, konsumentorganisationerna, pensionärsorganisationerna och fredsorganisationerna.

För de organisationer som redan idag fördelar medel inom sitt verksamhetsområde bör reglerna ses över så att de blir enhetliga och uppfyller regeringsformens och förvaltningslagens krav. Det gäller både en organisation som Riksidrottsförbundet, där den formella grunden för bidragsfördelning är otillräcklig, och Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund, som har en oklar ställning som myndighet.

Delegationen bör bara gälla fördelning av statsbidrag. En bra förebild för hur en sådan delegering kan utformas är den lag (SFS 1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets arbetsområde som använts för delegering av en rad uppgifter som innebär myndighetsutövning. Genom ändring i denna lag har också Folkbildningsrådet fått sitt mandat att fördela statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor. Genom ett

tillägg till bilaga till sekretesslagen gäller offentlighetsprincipen för Folkbildningsrådets beslut om fördelning av de statliga bidragsmedlen till studieförbund och folkhögskolor.

Lagen ger regeringen möjlighet att i förordning precisera uppdraget på så sätt som sägs i 13 §:

För utövande av förvaltningsuppgift enligt denna lag gäller de föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen utser. Regeringen eller myndighet som regeringen utser kan besluta om undantag från föreskrifterna i denna lag.

För de samverkansorgan för grupper av organisationer som får i uppdrag att fördela statsbidrag bör alltså dels en lag utfärdas, där mottagaren av delegationen och uppgiftens art anges, dels en ändring av bilagan till sekretesslagen göras så att principen om allmänna handlingars offentlighet skall gälla. I övrigt kan detaljföreskrifter meddelas genom förordning.

En överlämnandelag kan vara mycket kort och utformas i princip på följande sätt:

Lag om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom x-departementets arbetsområde utfärdad den ...

Enligt riksdagens beslut föreskrives följande.

Samverkansorganet för x-organisationerna fördelar statsbidrag till riksorganisationer inom sitt verksamhetsområde.

För utövande av förvaltningsuppgift enligt denna lag gäller de föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen utser. Regeringen eller myndighet som regeringen utser kan besluta om undantag från föreskrifterna i denna lag.

När det gäller sekretesslagen läggs uppdragsmottagare och uppdragets art med samma formuleringar till listan i bilagan till sekretesslagen genom lagändring.

Några departement, t.ex. Utbildningsdepartementet och Kulturdepartementet, har redan sådana överlämnandelagar som kan byggas på med nya delegationer. Andra departement bör, i den mån de önskar delegera bidragsfördelningen till organisationerna, göra det genom att föreslå riksdagen en överlämnandelag på det aktuella området.

Förvaltningskostnader för fördelning av statsbidrag

Om organisationerna tar på sig att fördela statsbidrag innebär det visst administrativt arbete och kostnader som följer med detta. Det är viktigt att organisationerna för detta arbete får en rimlig ersättning. I

vissa fall kan medel för denna överföras från den myndighet som idag står för fördelningen.

Det är vidare viktigt att det av utformningen av uppdraget framgår att fördelningsorganet har ett ansvar för området i sin helhet. Det kan därför vara ändamålsenligt att bidragsbeloppen delas upp i ett organisationsbidrag och en förnyelsepott, som också kan gå till organisationer utanför medlemskretsen.

Det centrala samarbetsorganet bör också få möjligheter att sköta vissa centrala samverkansuppgifter. Det kan gälla gemensamma funktioner som utveckling av information och nätverksarbete, kunskapsspridning och gemensamt upprådande i internationella fora. Inte minst inför ett utbyggt Europasamarbete är det angeläget att organisationerna får goda förutsättningar och arbetsmöjligheter på dessa områden. Vilka uppgifter sådana gemensamma funktioner skall svara för ankommer naturligtvis på berörda organisationer att själva besluta.

Tydlighet viktigare än enhetlighet

Avslutningsvis vill jag när det gäller förenkling av bidragsgivningen till organisationerna kort beröra frågor om enhetlighet och konsekvens i generella termer. Åtgärder som syftar till att skapa ett mer enhetligt och konsekvent förhållningssätt från statens sida i fråga om bidragsgivningen till föreningslivet bör enligt min mening ha som utgångspunkt vad som är ändamålsenligt inte bara för bidragsgivaren utan också för dem som beviljas stöd.

Det är viktigt för organisationer som på olika sätt mottar samhällsstöd att motiven och villkoren för detta stöd är tydliga och hanteringen förutsägbar.

Det är också viktigt för den enskilde medborgaren, oavsett om denne är medlem i en organisation eller ej, att det inte råder några oklarheter om på vilka grunder ett bidrag ges, vilka insynsmöjligheter det finns och i vad mån det är möjligt att överklaga beslut som har karaktären av myndighetsutövning.

Vid genomgången av regelverken för den nuvarande statliga bidragsgivningen till organisationerna har jag funnit att det i formellt avseende finns oklarheter som skapar osäkerhet hos såväl bidragsgivare som bidragsmottagare.

Jag syftar inte då på förhållandet att det finns stora olikheter mellan organisationernas syften och arbetsvillkor och därmed också i utformningen av reglerna för de enskilda bidragen. Det går självfallet aldrig att skapa ett i alla delar likartat och strömlinjeformat bidragssystem för så olika verksamheter som t. ex. en på medlemskap

baserad politisk ungdomsorganisation å ena sidan och en krisjour för brottsoffer å andra sidan. Bidragsreglerna är olika och skall vara olika för olika typer av verksamhet.

Detta innebär dock inte att det saknas behov av förbättringar i fråga om myndigheters och departements hantering av organisationsbidragen. De inkonsekvenser som ofta påtalas i det nuvarande systemet för bidragsgivningen till organisationerna handlar både om graden och arten av reglering. Dessa inkonsekvenser har sin bakgrund i att olika bidrag tillkommit vid olika tidpunkter. Förhållningssätt till sakområdet och tidsanda har präglat utformningen av regelverket vid tillkomsten av varje bidrag. När det gäller enskilda bidrag till organisationer finns det anledning för varje departement eller myndighet att se över och förenkla reglerna.

På fackdepartementen pågår arbete med översyner av olika bidragsgrupper. Det gäller t.ex. de frivilliga försvarsorganisationerna, ungdomsorganisationerna, fredsorganisationerna och handikapporganisationerna. En särskild utredare har sett över metoderna för att utvärdera det stöd till folkbildningen som av Folkbildningsrådet fördelas till studieförbunden och folkhögskolorna. Resultatet av denna översyn har nyligen presenterats i betänkandet (SOU 1993:64). En genomgång av pågående och nyligen avslutade utredningar finns i bilaga 2.

De aktuella översynerna har initierats huvudsakligen mot bakgrund av den nya budgetprocessen och behovet att tydligare formulera målen för bidragsgivningen på olika områden. Jag kommer att diskutera dessa frågor mer ingående när jag behandlar principerna för målstyrning och utvärdering i kapitel 4.

4. Målstyrning, utvärdering och revision

Den nya budgetprocessen med ökad betoning på målstyrning och resultatuppföljning gäller även för statsbidragen till organisationerna. Den bör tillämpas så att särskild hänsyn tas till organisationernas särart.

Organisationerna formulerar själva sina mål och utvärderar den statliga finansieringens roll i förhållande till dessa. Statsmakterna utvärderar statsbidragens betydelse och berättigande. Särskilda anvisningar bör utformas av departementen för redovisningar från centrala organisationer som mottar statsbidrag. I de samverkansorgan mellan organisationer som får i uppgift att fördela bidragsmedel bör staten utse revisor.

Bidragen bör definieras i tre huvudkategorier, organisationsbidrag, uppdragsersättning och projektbidrag. Organisationsbidrag bör regleras med särskilda dokument, motsvarande myndigheternas regleringsbrev. Treåriga planeringsperioder bör eftersträvas. Vid uppdragsersättning formuleras målen som en överenskommelse mellan uppdragsgivaren och den som utför uppdraget. För projektbidrag formuleras allmänna mål av regering och riksdag. Målen för enskilda projekt utformas av dem som söker projektbidrag.

Varje departement bör på sitt kommittéanslag avsätta medel för utvärdering, motsvarande förslagsvis 0,1 - 0,2 procent av de bidragsmedel till organisationer som departementet disponerar.

Målstyrning, utvärdering och den nya budgetprocessen

Våren 1988 godkände riksdagen nya riktlinjer för den statliga budgetprocessen. Det blev inledningen till ett arbete inom departement och myndigheter för att anpassa hanteringen av budgetfrågorna till vad som kom att kallas "den nya budgetprocessen".

Syftet var att uppnå ökad effektivitet, minskad regelstyrning och ökad målstyrning (prop. 1987/88:150, FiU 30, rskr 394).

Detta skulle uppnås genom att statsmakterna anger övergripande mål och huvudsaklig inriktning av verksamheten, bättre förutsättningar skapas för fördjupad analys och bättre styrning, kraven skärps

på redovisning och analys av vilka resultat som uppnåts. Intresset förskjuts från ambitioner till uppföljning och utvärdering.

I 1988 års kompletteringsproposition angavs vissa riktlinjer för arbetet. Ett centralt inslag i den förändrade budgetprocessen var att en fördjupad redovisning och prövning skulle ske vart tredje år av hela den verksamhet som myndigheterna administrerade eller ansvarade för. Det betonades att det var fråga om successiva förändringar och att det inte var aktuellt att införa en viss given lösning utan att inleda ett arbete i en viss riktning.

Praktiskt utformades arbetet så att statliga myndigheter omväxlande skulle genomgå förenklad och fördjupad budgetprövning. Den fördjupade prövningen skulle ske mot bakgrund av direktiv som av fackdepartementet utformats speciellt för verksamheten inför den fördjupade budgetprövningen. Fördjupad prövning skulle enligt de ursprungliga planerna ske vart tredje år. Dessemellan skulle myndigheterna lämna förenklade anslagsframställningar.

Ett omfattande arbete sattes igång - på departementen för att utforma myndighetsspecifika direktiv och inom myndigheterna för att förbereda fördjupade anslagsframställningar.

Arbetet var inriktat på att modernisera budgetdialogen mellan departement och myndigheter.

Kritik av den nya budgetprocessen

Mycket snart visade det sig att den nya modellen fick sina törnar vid konfrontationen med verkligheten. Myndigheterna lade ofta ner mycket stor möda på att leva upp till olika krav i de myndighetsspecifika direktiven, vilket sedan inte alltid följdes upp i departementen.

Riksdagens revisorer ansåg att en mekanisk tillämpning av treårsramar var olycklig. De var dessutom missnöjda med vad de uppfattade som bristfälligt underlag i budgetfrågorna. Missnöjet tog sig uttryck i ett förslag från Riksdagens revisorer (1991/92:20) om den nya budgetprocessen. Treårsprövningen ansågs vara allför oflexibel. I stället föreslog revisorerna att omväxlande fördjupad och förenklad prövning kan ske, men inte efter något på förhand uppgjort schema.

Om underlaget för ställningstaganden sägs bland annat följande:

För att kunna delta i budgetprocessen på ett mera aktivt sätt behöver riksdagen utrymme för egna bedömningar och initiativ. Som komplement till det beslutsunderlag som regeringen tillhandahåller behövs underlagsmaterial både från olika delar av statsförvaltningen och från fristående organisationer eller enskilda.

Revisorernas förslag utmynnar i krav på större mångfald i budgetprocessen. Det behövs olika styrformer i olika sammanhang.

I 1992 års budgetproposition modifierades den nya budgetprocessen.

En ny budgetförordning gäller från den 1 juli 1993. Strävan är att förtydliga förutsättningarna för mål- och resultatstyrningen. Innehållet i årsredovisningarna ges en mer central ställning. Kraven på resultatredovisning preciseras. Den nya budgetförordningen skall tillämpas för all statligt finansierad och reglerad verksamhet, även om verksamheten i huvudsak finansieras på annat sätt.

Arbetet med den nya budgetprocessen har framförallt varit inriktat på den offentliga verksamheten, med betoning på myndigheterna och regeringskansliet. Dess principer och huvudsakliga inriktning är också tillämplbara på bidragen till organisationerna. Metoderna för målstyrning och utvärdering måste dock utformas på annat sätt för icke-statlig verksamhet.

Behov av bättre kunskaper inom departement och myndigheter

I direktiven till denna utredning och i betänkandet (SOU 1988:39) Mål och resultat betonas att statsmakterna saknar en samlad syn på sin bidragsgivning till föreningslivet och att det därför är angeläget att en sådan utformas. Jag har tolkat detta inte som en ambition att likrikta bidragsgivningen till de mångskiftande verksamheterna utan som en strävan att eliminera inkonsekvenser och oklarheter i den formella hanteringen. Det är i förhållande till organisationerna viktigt - kanske ännu viktigare än i förhållande till myndigheterna - att det finns tydliga och förutsägbara principer för olika typer av bidragsgivning.

I Mål och resultat framhålls att en enhetlig syn kan uppnås bara om kunskaperna om föreningslivet förbättras. Vikten av forskning och statistiska undersökningar framhålls. Detta är naturligtvis en viktig del av samhällets samlade kunskaper om hur medborgarna värderar olika samhällsföreteelser och hur föreningslivet utvecklas i ett längre perspektiv. Det bör dock enligt min mening inte få leda till ett synsätt som utgår från att organisationslivet är en verksamhet för sig.

Den nya budgetprocessen ger uttryck för ett förhållningssätt som innebär att organisationerna kan ses som samarbetsparter i planeringen och genomförandet av verksamheter och reformer på olika politikområden. Med detta arbetssätt ligger betoningen inte på kunskapsuppbyggnad om organisationslivet som sådant utan på ett bra samspel mellan departement, myndigheter och organisationerna områdesvis. Kunskapsuppbyggnaden bör framförallt stärkas inom myndigheter och departement.

Vid sidan av det mer renodlade organisationsbidraget förekommer uppdragsersättning. Verksamheter som tidigare utfördes i offentlig regi anförtros åt organisationer eller annan huvudman. Detta medför att bidragsposter som tidigare destinerades till namngivna

organisationer i stället anslås för verksamhetsområden och ingår i myndigheternas ramanslag. Myndigheterna gör då avvägningar mellan att bedriva olika verksamheter i egen regi och att betala en organisation - eller annan huvudman - för att utföra samma arbete.

Bidragsposter som tidigare särredovisades i budgetproposition och regleringsbrev överförs därmed till myndighet. Det finns då små möjligheter att via dessa dokument eller i statsliggaren utläsa hur stora belopp som går till eller förmedlas av organisationerna.

Av den sammanställning över organisationsanknutna anslag som gjorts inom utredningens sekretariat (bil. 3) framgår att betydande förändringar ägt rum under de senaste åren och att den tidigare mycket detaljerade bidragsgivningen nu förenklats. Det finns enligt min mening varken anledning eller möjlighet att upprätthålla en aktuell totalbild av bidrag och ersättningar till och via organisationerna.

Denna synpunkt framfördes också av Statskontoret i samband med kartläggningen 1991:6, Statligt föreningsbidrag. I ett samrådsyttrande (1991-02-04) till Statskontoret i denna fråga instämmer Riksrevisionsverket i Statskontorets bedömning att det inte finns någon anledning att utarbeta system för att hålla statistiken om bidragsanslagen till organisationerna aktuell. Efter den genomgång som gjorts av utredningens sekretariat drar jag samma slutsats. Denna typ av kunskaper - som skulle innebära en fullständig kartläggning av alla anslag som har en organisation som mottagare - fyller inte någon funktion som står i rimlig proportion till det arbete det innebär att samla dem och hålla dem aktuella.

Den information som kan vara av intresse och som är någorlunda lätt att sammanställa gäller de mer renodlade organisationsbidragens omfattning. Därutöver bör myndigheterna givetvis bilda sig en uppfattning om hur deras utgifter fördelar sig på olika huvudmän när det gäller entreprenader och uppdragsersättningar. Enligt min mening intar dock inte organisationerna någon särställning i detta avseende.

Bidrag eller ersättning. Om olika typer av bidrag

Olika försök har gjorts att indela bidraget och ersättningarna till organisationerna i olika kategorier.

För mig har det varit naturligt att i detta avseende utgå från de resonemang som fördes i Folkrorelseutredningens betänkande (SOU 1988:39) Mål och resultat och som Statskontoret bygger på i sin rapport om statligt föreningsbidrag (1991:6).

Där indelas bidragen i följande tre grupper:

Allmänna bidrag, som är generella till sin natur och kan betecknas som organisationsbidrag.

Resultatinriktade bidrag, som bör uppvisa någon form av konkret resultat.

Uppdragsersättningar, som utbetalas för verksamheter som staten önskar få utförda.

Jag har vid mina resonemang om bidragformerna funnit att denna kategorisering kan leda till missförstånd. Gränsdragningen mellan resultatinriktade bidrag och uppdragsersättningar kan vara svår att göra. Allmänna bidrag förväxlas ibland med generella bidrag som utgår till viss verksamhet oavsett mottagare.

Jag har därför i stället valt följande indelning av bidragen i olika kategorier, som delvis sammanfaller med Riksrevisionsverkets definitioner:

Organisationsbidrag

Med ett organisationsbidrag avses ett anslag som utgår till en eller flera namngivna organisationer. Liksom andra anslag ges organisationsbidrag för ett av riksdagen fastställt ändamål, men ändamålet är bara uttryckt i allmänna termer och utan tydliga krav på motprestationer.

Uppdragsersättning

Organisationer åtar sig uppdrag mot ersättning. Myndigheten har kvar huvudmannaskapet för verksamheten och definierar kvalitets- och kvantitetsmått. En uppdelning på beställar- och utförarfunktioner eftersträvas.

Projektbidrag

För projektbidrag formuleras allmänna mål av regering och riksdag. De konkreta målformuleringarna för enskilda projekt utformas av dem som söker projektbidrag. Enkla snabba redovisningar från projekten bör eftersträvas. Dessa kompletteras med systematiska översyner initierade av dem som förvaltar anslagen.

RRV:s indelning har fler grupper och även generella bidrag som en kategori. Jag anser att användningen av dessa bör begränsas. En annan kategori, som jag inte kommer att beröra här, är avgiftsbaserad verksamhet, som bygger på att en avgift - t.ex. jaktvårdsavgift eller miljöavgift - finansierar organisationerna som verkar inom området. Det äldsta och mest omfattande exemplet på denna modell är Svenska jägareförbundet. Projektbidraget faller i RRV:s uppdelning närmast inom det generella bidraget.

Enligt min mening är det tillräckligt med dessa tre kategorier - organisationsbidrag, uppdragsersättning och projektbidrag - för

resonemang om principer för statens bidragsgivning till organisationerna.

Olika bidrag kräver olika arbetssätt

I det följande utvecklar jag resonemangen om de tre huvudkategorierna för bidrag och ersättningar.

För departement och myndigheter blir arbetssättet olika beroende på vilken bidragsform som är aktuell. Det är viktigt att de myndigheter som på olika sätt administrerar bidrag eller ersättningar till organisationer klargör också för sig själva på vilka villkor detta sker och hur organisationernas integritet bäst värnas.

Organisationsbidrag

En ofta återkommande debatt om bidrag till organisationerna gäller om det överhuvudtaget är rimligt att ge statliga bidrag till verksamheter som innebär att den offentliga makten kritiseras. Detta är en debatt som förekommer också i andra länder.

Bidrag till så kallade "advocacy groups" finns i varierande omfattning i med oss jämförbara länder och är alltid under diskussion. I en redovisning av de kanadensiska statsbidragen till organisationerna citeras en icke namngiven toryledamot i parlamentet: "Varför ska vi ge dem kulor att skjuta oss med?"

I den svenska debatten berörs denna företeelse ofta i positiva ordalag: organisationernas kritiska granskning av statsmakterna och de offentliga verksamheterna behövs för att vidmakthålla en vital demokrati. Ett ofta citerat uttalande av Voltaire lyder: "Jag ogillar dina åsikter men är beredd att gå i döden för din rätt att uttrycka dem." Eller uttryckt i bidragsgivartermerna: "Det är ett gott tecken om man blir biten i handen."

Detta kan tjäna som utgångspunkt för resonemang om organisationsbidrag som utgår med principiella motiveringar om mångfald, demokratisk fostran och jämlikhetssträvanden. Partistödet är kanske det mest utpräglade organisationsbidraget. Bidraget till ungdomsorganisationerna har idag en huvudsaklig motivering som utgår från att det är värdefullt att ungdomar engagerar sig i föreningsaktiviteter. Invandrarorganisationernas bidrag har tillkommit med liknande motiveringar.

Målformuleringar och utvärdering av sådana bidrag som närmast är rena organisationsbidrag är en mer komplicerad och grannliga uppgift än när det gäller bidrag med ett kvantifierbart och mätbart syfte.

För organisationsbidragen måste metoden vara att med utgångspunkt i allmänna mål (t.ex. ökad jämställdhet) motivera ett bidrag till organisationer som verkar för dessa mål (t.ex.

kvinnorganisationerna). Sedan ankommer det på dessa att visa hur deras verksamhet kan ha bidragit till detta mål. Det ställer krav både på organisationerna att kunna göra en bedömning av statsbidragets betydelse för verksamheten och på departement och myndigheter att ha en beredskap att ta till sig relevant information och utveckla en budgetdialog med dessa organisationer som passar både dem och det statligt redovisningssystemet.

Dessa organisationer är ofta opinionsbildande och har inte sällan en kritisk hållning till den politik som förs på olika områden. Det råder en förhållandevis stor parlamentarisk enighet om att det är ett viktigt inslag i demokratin att organisationslivet är mångfasetterat och att även annars resurssvaga grupper kan göra sin röst hörd i det offentliga samtalet.

Det ställer stora krav på de bidragsbeviljande instansernas medvetenhet om de integritetsfrågor som blir aktuella när de skall både ge bidrag till och utvärdera verksamheten hos organisationer som kan vara starkt kritiska mot dem. På samma sätt är det naturligtvis viktigt för organisationerna att hela tiden föra en diskussion om sin självständiga ställning i förhållande till sina bidragsgivare.

Denna typ av bidrag är huvudsakligen av den arten att det kan vara vanskligt att överlåta bidragsprövningen till myndigheter. Det rimligaste är att den handhas av de olika fackdepartementen och att beslut om bidragsnivåer fattas av riksdagen. Det gäller också - och kanske i synnerhet - i de fall då grupper av organisationer ges i uppdrag att fördela bidragsbelopp.

Denna senare metod skildras mer utförligt i kapitel 3. I korthet handlar det om områden, som t.ex. studieförbunden eller idrotten, där det råder förhållandevis stor politisk enighet om att organisationerna fyller en viktig samhällsfunktion (för folkbildningen, för en folkligt förankrad idrottsrörelse, för demokratin, för den offentliga debatten). Hur verksamheten skall bedrivas överläts åt dessa organisationer, liksom fördelningen av medel mellan de organisationer som verkar på respektive område.

Den viktigaste utvärderingen av sådana verksamheter är organisationernas egen självkritiska granskning av sina mål och resultat samt givetvis den offentliga debatten.

Organisationsbidragen kan i vissa delar också ligga mycket nära uppdragsersättningar med krav eller förväntningar på vissa prestationer i utbyte för bidraget. Detta ställer mycket stora krav på ett öppet och konstruktivt samarbete mellan myndighet och organisationer.

Detta gäller bidrag till organisationer vilkas verksamhet sammanfaller med av riksdag och regering uppsatta mål. Organisationerna har ofta ett fungerande samarbete med departement eller myndigheter, och

det finns förutsättningar för att utforma utvärderingsmodeller som båda parter är överens om. Verksamheterna kan kvantifieras, effekterna kan åtminstone i någon mån studeras.

Uppdragsersättning

Organisationer med olika verksamhetsinriktning är ofta bäst lämpade att utföra verksamheter som statsmakterna önskar främja. I en sådan situation blir rollerna som uppdragsgivare och uppdragstagare tydligare. Regering och riksdag formulerar de allmänna målen (t.ex. bättre folkhälsa eller kanske, mer preciserat, en förbättring av de ungas hälsotillstånd, efter larmrapporter från inskrivningsmyndigheten för värnpliktiga).

Myndigheten - i detta fall Folkhälsoinstitutet - formulerar en strategi, som kan omfatta t.ex. en antirökkampanj bland ungdomar. Institutet bestämmer sig för att detta bäst sköts av organisationer som t.ex. Non smoking generation, som engagerat sig på området.

Organisationerna tar på sig uppdraget och utformar själva verksamheten. Uppdraget formuleras gemensamt som ett kontrakt.

Denna modell ställer mycket stora krav på klara mål för verksamheten och en tydlig definition från statsmakternas sida av myndigheternas befogenheter. Av myndigheterna krävs kunskap om verksamhetsområdet så att val mellan verksamhetsformer blir väl underbyggda. Det är viktigt att den offentliga förvaltningen har en klar uppfattning om de villkor som gäller för organisationernas verksamhet. För organisationerna är det på motsvarande sätt viktigt med en stark integritet så att de inte frestas att ta på sig uppgifter som inte stämmer med deras egna mål och verksamheter eller som genom sin omfattning tränger ut organisationens kärnverksamhet.

Utvärderingen bör ske på olika nivåer. Organisationerna själva utvärderar sin verksamhet mot egna mål och myndigheterna utvärderar utfört arbete mot sina mål. I myndigheternas utvärdering ligger också - i varje fall när det gäller uppdragsersättningar - att jämföra organisationernas verksamhet med andra tänkbara arbetsformer.

Organisationen utvärderar sitt arbete i förhållande till de mål man satte upp och hur det förhåller sig till organisationens kärnverksamhet. En sådan utvärdering kan leda till att en organisation som varit framgångrik i det den föresatt sig ändå väljer att avstå från liknande verksamhet, om det visar sig att den skulle tära för mycket på de egna resurserna eller snedvrider organisationens inriktning.

Myndigheten värderar den verksamhet som organisationerna genomfört mot kostnaderna och eventuell alternativ användning av medlen. Det är i det sammanhanget viktigt att den ansvariga myndigheten utformar utvärderingen så att de specifika värden som en organisationsbaserad verksamhet kan tillföra också vägs in i bedömningen av resultaten.

Regering och riksdag gör genom den fördjupade anslagsprövning som bör ske någon gång under en sexårsperiod en bedömning av vad institutet åstadkommit. I det sammanhanget skall kostnader och effekter av olika insatser kvantifieras och värderas.

När ett bidrag ges för ett visst ändamål, där många olika organisationer kan komma ifråga som bidragsmottagare, liknar situationen mer regelrätt en upphandling.

Detta är den modell som föreslås för det statliga bidraget till de frivilliga försvarsorganisationerna i betänkandet (SOU 1992:132) Frivillig verksamhet för totalförsvaret. Bidraget föreslås i framtiden utgå till ändamål som främjas genom viss föreningsdriven verksamhet som rekrytering och utbildning av frivilligpersonal och förankringsarbete bland allmänheten genom försvarsupplysning.

Här handlar det om kvantifierbara uppgifter som det är någorlunda lätt att lägga ut som uppdrag till organisationerna för att sedan göra en bedömning om det man fick för pengarna var tillfredsställande.

Utredningen om de frivilliga försvarsorganisationerna föreslår att den tidigare ordningen som var ett renodlat organisationsbidragssystem upphör. Idag utgår bidrag till de organisationer som finns uppräknade i den s.k. frivilligkungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet. I den modell som föreslås i betänkandet skulle dessa i stället i konkurrens med andra organisationer lämna anbud på de uppdrag som skall utföras. I ersättningen för arbetet förutsätts ett procentuellt påslag ingå för organisationens administrativa kostnader.

Sannolikheten är stor att många av dagens bidragsmottagare skulle vara bäst kvalificerade för uppdraget. Det är alltså tänkbart att det nya systemet inte medför några större skillnader i förhållande till dagens situation. Det är fullt möjligt att samma organisationer får samma belopp för att utföra samma arbetsuppgifter som i dag. Den stora skillnaden ligger i den förändringspotential som finns inbyggd i denna modell. De organisationer som tidigare fick bidrag för att de stod uppräknade i en förordning skulle i framtiden få det för att de utfört ett uppdrag. Detta måste enligt min mening vara mer tillfredsställande för såväl organisationen som bidragsgivaren, dvs. ytterst landets skattskyldiga medborgare.

Detta förslag har remitterats men inte slutbehandlats i departementet.

Ett annat exempel är Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande (NTF), som enligt riksdagsbeslut 1982 skulle svara för s.k. pläderande trafiksäkerhetsinformation, medan Trafiksäkerhetsverket skulle svara för s.k. sakinformation. har hittills fått ett årligt anslag för den verksamheten. I budgetpropositionen 1991/92, bil. 7 föreslogs emellertid en ny finansieringsmodell enligt följande:

Folkrörelserna är viktiga men de bör inte få direkta statsbidrag till verksamheten eftersom risken då är stor att folkrörelserna kan ses som myndigheter och inte känner sig tillräckligt fria i förhållande till staten. Mot denna bakgrund anser jag det lämpligt att Vägverket, inom ramen för sina anslag, även får betalningsansvaret för den pläderande trafiksäkerhetsinformationen. Jag ser möjligheter till effektivitetsvinster och besparingar i en sådan modell.

Ett motsvarande exempel på uppdragsverksamhet på kommunnivå är den planerade försöksverksamheten med flyktingmottagning i föreningsregi som lanseras i Stockholm. Denna skildras i bilagan om den ideella sektorn.

Jag vill avslutningsvis när det gäller uppdragsersättning som modell också påpeka att det finns en risk att den administrativa bördan som upphandlingsprocessen innebär ofta underskattas.

Projektbidrag

Projektbidrag gör det möjligt att reagera snabbt på missförhållanden eller speciella samhällsfrågor som får stor uppmärksamhet under kort tid. En projektpott avsätts för att bekämpa rasismen, upplysa om EG, motverka drogmissbruk, ungdomsvåld eller något annat. Vid sidan av dessa ofta tidsbegränsade projektmedel finns också vissa projektmedel av mer permanent natur. För många organisationer är Allmänna arvsfonden en viktig finansieringsmöjlighet för projektverksamhet som de själva initierar inom de ramar som fondens stadgar anger.

Projektbidragsgivning har ofta kritiserats som ett ryckigt och svårbemästrat sätt att finansiera verksamheter. Kritiken gäller framför allt större projektpotter som anslås för speciella insatser under begränsad tid.

Vid specialdestinerade projektmedel sker såväl målstyrningen som i viss mån utvärderingen av organisationernas lämplighet att sköta uppgifterna redan vid bidragsgivningen. Utvärderingen av sådan verksamhet är relativt lätt att genomföra på de enskilda projekten. Svårigheten är att hitta en relevant utvärderingsmetod med fungerande återkoppling och rimliga krav på utvärdering och information om projekten.

Större projektanslag förses idag vanligtvis med särskilda utvärderingsmedel. Risken är emellertid stor att utvärderingen av sådana satsningar blir för ambitiös, kommer för sent och inte blir använd.

För temporära projektmedel, där verksamheterna kommer att vara spridda slumpmässigt över landet, är det viktigare att ha en omsorgsfull värdering av projektansökningarna medan kraven på redovisning kan vara relativt enkla.

För mer systematiska satsningar - som projektverksamhet i någon speciell miljö - är en metodiskt genomförd utvärdering av större intresse.

För projektanslag eller bidragsformer av den typ som Allmänna arvsfonden representerar bör en mer systematisk granskning av utvärderingar från projekten byggas ut. I en nyligen genomförd utredning (SOU 1992:120) Allmänna arvsfonden, berörs dessa frågor kortfattat.

I betänkandet (s. 106) sägs att det vore för resurskrävande för fonden att följa upp och sprida kunskap om projektresultat och utvärderingsarbeten. Arvsfonden bör enligt utredningen i stället ägna sig åt att utveckla metoder för utvärdering och effektmätning. Enligt min mening finns det skäl att vara mer ambitiös på denna punkt än vad utredaren tänkt sig. Just Arvsfonden med sin mycket rika projektflorea bör kunna ha en mycket stor användning, för egen del och för dem som söker medel, av en välfungerande information när det gäller utvärderandets möjligheter och fallgropar.

Projektens egna utvärderingar bör i större utsträckning kompletteras med externa utvärderingar, initierade av bidragsbeviljande instans. Detta gäller framförallt projektanslag av den typ som Arvsfonden delar ut. Dessa utvärderingar kan sedan ligga till grund för en bättre handläggning av bidragsärendena. Varje departement bör på sitt kommittéanslag avsätta medel för utvärdering motsvarande förslagsvis 0,1 - 0,2 procent av de bidragsmedel till organisationer som departementet disponerar.

Olika bidrag kräver olika mål och utvärdering

Organisationsbidraget rymmer i sig olika inriktningar. Den ena är bidrag till det som i engelsktalande länder kallas advocacy groups, dvs. organisationer som kan ha en starkt kritisk inställning till sin bidragsgivare. En annan är bidrag till samarbetspartners, som genom sin allmänna inriktning verkar för mål som statsmakterna finner stödvärda. De två inriktningarna kan förekomma inom samma organisation såtillvida att organisationens mål sammanfaller med regeringens, men uppfattningen om hur målen skall uppnås skiljer sig åt.

I vissa sammanhang kan organisationsbidraget gränsa till uppdragsersättningen.

Projektstödet kan vara initierat av organisationerna eller av statsmakterna för att stimulera ökad verksamhet inom ett område.

Bidragstypen styr vilken sorts anslag som används i de olika fallen. Organisationsbidrag brukar utformas som reservationsanslag eller som obetecknat anslag. Ramanslag för en myndighet förekommer när man ser bidraget till en organisation som uppdragsersättning. Projektbidragen ingår ofta i departementens eller myndigheternas dispositionsmedel.

Vid utformning av målstyrning och utvärdering är det viktigt att de olika verksamheternas och bidragens karaktär tas i beaktande. Det är

skillnad på möjligheterna och behoven att målstyra ett organisationsbidrag till t.ex. de politiska ungdomsorganisationerna å ena sidan och ett bidrag som tillkommit för att öka flickors deltagande i idrottsverksamheter å andra sidan. Graden av precision i målen och bidragens utformning avgör vilka metoder för utvärdering som är lämpliga.

Generellt kan sägas att ett projektbidrag med ett noga definierat syfte är lättare att utvärdera än ett organisationsbidrag med generella mål.

Ju tydligare statens syfte med bidragen anges, desto lättare är det att utforma utvärderingsmodellerna. Utvärdering av olika verksamheter bör läggas upp på olika sätt beroende på vilken kategori av bidrag man behandlar. Utvärderingen av organisationsbidragens användning bör ske huvudsakligen av organisationerna själva. Den statliga utvärderingen bör handla främst om avvägningar mellan olika områden, nivåer och, i görlig mån, effekter av bidraget.

Graden av precision i målstyrningen

En ofta redovisad uppfattning i diskussioner om målstyrning och utvärdering är att en god målstyrning kräver precisa och utvärderingsbara mål. Den som får ett uppdrag skall veta vad uppdragsgivaren förväntar. Detta resonemang är inte helt invändningsfritt. Precisionsgraden får inte vara sådan att utföraren blir helt bunden; det måste finnas viss frihet att arbeta i målens anda, viss frihet i tolkningen av målen. Ju mindre grad av precisering i målen, desto större grad av ansvar för att verksamheten sker i målens anda även i situationer som inte förutsatts eller förutsetts när målen formulerades. Dessa resonemang gäller i första hand organisationsbidrag där målformuleringarna anges i allmänt hållna termer, som t. ex. att stärka demokratin.

Den mycket detaljrika målstyrningen är snarast en resultatstyrning. Det finns enligt min mening anledning att tydligare särskilja resultatstyrning och målstyrning.

En målstyrning med mycket generella mål kan tillämpas för bidrag till organisationerna. Vid uppdragsersättning bör det vara möjligt att utforma resultatmått för att utvärdera effekterna av ersättningen. Sådana resultatmått kan ingå i den överenskommelse som träffas mellan uppdragsgivare och uppdragstagare.

Den statliga utvärderingen av organisationsbidragen blir snarast en fråga om rimliga bidragsnivåer, bidragens utformning och mottagar-kretsens omfattning. Att kräva svar på frågan i vad mån bidraget bidragit till t. ex. ökad demokrati i landet är inte meningsfullt. Det går inte heller att jämföra t.ex. olika politiska ungdomsförbunds arbets-sätt för att uppnå demokratimålet.

Var finns bristerna och vad bör göras?

Som jag påpekat inledningsvis i detta kapitel är den nya budgetprocessen inte genomförd fullt ut. Man är inom regeringskansliet ovan att tänka i termer som målstyrning och utvärdering. Myndigheterna har haft ett styvt arbete med att förse departementen med underlag i enlighet med de myndighetsspecifika direktiven. Bidragen till organisationerna har inte intagit någon central plats i detta arbete.

Organisationerna är ofta bra på att uppfatta signaler om vad statsmakterna önskar som underlag för att fatta beslut om bidrag. Många har ansträngt sig att leva upp till de nya krav som ännu inte ställts på dem och utarbetat utförliga resultatredovisningar i anslutning till bidragsansökan. Mottagaren av denna information har inte alltid varit beredd att ta till sig den. Ofta har det inte heller varit befogat i ett budgetarbete där det inte funnits utrymme för mer än en schabloniserad behandling av bidragsanslagen.

För en meningsfull budgetdialog krävs en överenskommelse om vad som är rimlig informationsnivå och på vilka områden det kan vara intressant att fördjupa kunskaperna.

Förbättrad dialog och en precisering av vad som är relevant information är två generella krav som gäller alla områden i den nya budgetprocessen. De är i hög grad tillämpliga för att förbättra handläggningen av bidragen till föreningslivet.

En kritisk granskning av regeringskansliets handläggning av organisationsbidragen visar att det ofta saknas systematisk kunskap om organisationernas verksamhet. Förhållandena varierar naturligtvis mycket, men organisationsanslagen uppfattas inte sällan som mindre viktiga än myndighetsanslagen, och det finns en osäkerhet om hur relationen mellan organisationerna och departementet skall utformas. Det händer - särskilt vid byte av handläggare - att en under lång tid uppbyggd kompetens lätt försvinner från den ansvariga enheten. Systematisk samlad kunskap med enklare basfakta saknas ofta.

I det avseendet kommer den nya budgetprocessen med krav på årliga redovisningar att kunna påverka situationen gynnsamt, förutsatt att instruktionerna för vad som skall redovisas utformas på ett för området relevant sätt och att materialet tas om hand och bearbetas så att det blir åtkomligt och lätt att använda.

På såväl departement som myndigheter kan en mer medveten planering för rapporteringen från organisationerna till respektive departement vara ett sätt att förbereda och förbättra utvärderingsarbetet.

Vilka kunskaper behövs?

I betänkandet (SOU 1988:39) Mål och resultat betonas att statsmakterna saknar en samlad syn på bidragsgivningen till föreningslivet. Det är både för staten och för organisationerna

angeläget att en konsekvent syn präglar bidragsgivningen. Det kan däremot enligt min mening inte vara fråga om en strikt enhetlighet på ett område som är så mångskiftande och vittomfattande. Jag har tolkat direktiven så att det gäller att hitta bra system som, anpassade till respektive område, kan vara vägledande för relationen mellan departement och organisationer.

Enligt resonemangen i Mål och resultat kan en enhetlig syn bara uppnås om kunskaperna om föreningslivet förbättras. Dessa frågor hör naturligt ihop med målstyrning och resultatredovisning och jag har redan berört dem översiktligt. Jag har dock valt att föra resonemang om hur fakta om organisationerna skall samlas in och bearbetas huvudsakligen i kapitel 5, som också behandlar kunskaper om organisationernas ekonomi. Utöver vad jag där anför om metoder för kunskapsuppbyggnad och utvärdering vill jag påpeka följande.

Bättre kunskaper om föreningslivet kan uppnås genom förbättrade kontakter mellan departement och organisationer, framför allt mellan ansvariga handläggare och de olika bidragsmottagarna. Detta förutsätter inte några omfattande forskningsinsatser. Förslag om målformuleringar och utvärderingsmetoder bör utgå från en kombination av praktiska förutsättningar och principiella överväganden.

Departementens krav på information från organisationerna måste utarbetas med sikte på

- a) enkla relevanta uppgifter årligen, som ackumulerade kan ge information om utvecklingen över tid, och
- b) specialbeställningar vid vissa tillfällen för att belysa någon särskild fråga.

Förändringar av budgetsystemet får genomslag först efter någon tid. För organisationernas del har idén om treårsbudgetering vunnit gehör ungefär samtidigt som betoningen börjar läggas på de årliga redovisningarna.

Frågan är dock om inte den treåriga planeringsperioden passar särskilt bra just för stora delar av organisationsvärlden. Det kan vara stimulerande för verksamheten att det efter en treårsperiod sker en grundligare rapportering och att ansvariga myndigheter och departement ägnar extra tid åt ett område i taget. Som huvudprincip bör det eftersträvas att samordna organisationernas rapportering med näraliggande myndighetsområden. Detta skulle också poängtera samspelet mellan organisationer och myndigheter på olika verksamhetsområden.

Extern utvärdering. Statistik och utländska examinatorer

Utöver organisationernas egen utvärdering och statsmakternas återkommande översyner av verksamheter med statsbidrag finns det ett behov av extern utvärdering.

Denna kan ske på olika sätt. En viktig informationskälla är de grundläggande statistiska undersökningar som genomförs i landet. I den senaste undersökningen om levnadsförhållanden (ULF 1992:2) har frågor om föreningstillhörighet, engagemang och medverkan tagits med. Svaren på dessa frågor ger en god bild av medborgarnas prioriteringar när de gäller medlemskap, aktivitetsnivå och engagemang.

När det i övrigt gäller undersökningar om föreningslivet bör några nyckeltal och centrala fakta på varje område kunna ligga till grund för en analys av verksamheterna. De kunskaper som är av intresse skiljer sig naturligtvis från ett område till ett annat. Vissa allmänna frågor bör dock kunna belysas. Medlemsrekryteringen i förhållande till befolkningen som helhet har visst informationsvärde, men intressantare är andelen av den aktuella gruppen. Pensionärsorganisationerna har sin givna rekryteringsbas, invandrарorganisationerna har sin.

Specialredovisningar kan vara intressanta av olika slag av verksamheter där målmedvetna ansträngningar görs för att uppnå en bred rekrytering eller att nå speciella grupper som fler kvinnor till idrottsrörelsen eller fler unga till nykterhetsrörelsen.

Även fallstudier av specialfrågor bör kunna förekomma. Det kan vara aktuellt vid fördjupningar av studiet t. ex. av hur rekryteringen till organisationerna sker. Varför är vissa organisationer framgångsrika och andra inte? Fallstudier kan också vara motiverade för att fördjupa kunskapen om vissa särskilt viktiga eller intressanta företeelser inom organisationslivet.

Intressanta modeller för utvärdering finns på områden som utbildning, bistånd och kulturpolitik. En form som prövats med framgång är att låta utländska utvärderare göra specialstudier på något område. Genom att förse sådana utredare med fakta tvingas de som ansvarar för verksamheterna ofta att tänka igenom mer grundläggande frågor än när utvärderaren är svensk och någorlunda förtrogen med materialet. Sådana utvärderingar ger också bra underlag för jämförelser med andra länder.

Utvärderingen enligt den nya budgetprocessen skall ta fasta på om man uppnått det man ville med bra kvalitet och till rimligt pris. Detta är svårt nog när det gäller den offentliga förvaltningen. Det innebär speciella problem i förhållande till föreningar och organisationer som själva formulerar sina mål och värderar sina verksamheter.

Olika metoder kräver olika resurser. Valet av metoder måste därför till slut göras som en avvägning mot vad utvärderingen får kosta. Som generell rekommendation bör gälla att i förhållande till varje verksamhet skall för utvärdering avsättas en viss procentandel (som bör vara liten, t.ex. 0,1 - 0,2 procent av bidraget). Statsmakterna bör därvid bekosta och bygga ut sin egen utvärderingskapacitet.

Kostnaderna för de statliga utvärderingarna skall alltså inte räknas in i bidraget till organisationerna utan i myndighets- eller departementsanslagen.

För organisationerna gäller på samma sätt att det ligger inom deras ansvarsområde att avsätta de resurser som behövs för att kunna följa, redovisa och utvärdera sina verksamheter. System för att ackumulera kunskaper över längre perioder bör byggas upp. Det normala bör vara treåriga utvärderingsperioder. Denna regel behöver inte vara alltför rigid, dock bör varje område ses över åtminstone vart sjätte år.

Bidragens styrande effekt

Det kan uppfattas som en motsägelse när direktiven talar om risken för att de statliga bidragen får en styrande effekt på organisationernas verksamhet, samtidigt som en starkare målstyrning eftersträvas. Vad som avses är, som jag uppfattar det, två olika saker. Det ena är frågan om utformningen av statsbidraget på något sätt snedvrider eller på ett icke avsett sätt påverkar organisationernas verksamhet. Det andra är en medveten viljeyttring från statsmakternas sida när det gäller att formulera sina syften med bidragsgivningen.

Resonemangen om bidragsreglernas styrande inverkan kan illustreras med reglerna för bidrag till studieförbunden. Det fanns med de tidigare reglerna en tendens att utforma studieverksamheten så att den skulle ge maximala bidrag. Med det nya systemet för bidragsgivning avgör studieförbunden själva i vad mån och i vilken riktning de vill påverka studiernas utformning.

Statsmakterna å sin sida kan göra avvägningar mellan det fria folkbildningsarbetet och andra verksamheter inom eller utom Utbildningsdepartementets ansvarsområde.

Ett annat område där det funnits styreffekter är det lokala aktivitetsbidraget till ungdomsorganisationerna. Reglerna på detta område har också ändrats så att de olika organisationerna själva i större utsträckning kan avgöra hur bidraget skall fördelas.

Min bedömning är att frågan om bidragens styrande effekt idag inte är något stort problem. Vad som möjligen kan förekomma är att organisationerna själva sätter upp regler internt för att styra verksamheten i en viss riktning, vilket måste anses fullt legitimt.

En indirekt påverkansfaktor är det faktum att regionala och lokala bidragsgivare ofta ser den statliga bidragsgivningen som en garanti för kvalitet eller åtminstone legitimitet för en verksamhet.

Detta är i första hand en fråga för regionala och lokala beslutsfattare att ta sällning till. Är den statliga bidragsgivningen intressant som beslutsunderlag eller skall andra, lokalt betingade faktorer styra bidragsgivningen i kommuner och landsting? Diskussioner med den inriktningen pågår idag på olika håll i landet.

Min förhoppning är att det förslag som jag presenterar om en självständigare ställning för organisationerna både i fråga om bidragsfördelningen och när det gäller finansieringsformerna skall medföra att negativa effekter av alltför detaljerade statsbidragsbestämmelser upphör.

Budgetstyrning och revision

Bidrag till organisationerna passar inte in i mallarna för budgetarbetet, som huvudsakligen är inriktat på dialogen mellan riksdag, regering och myndigheter.

Flertalet organisationer lämnar en motsvarighet till anslagsframställningar till myndigheter. Det finns dock undantag från denna huvudregel. Det gäller bl. a. Folkbildningsrådet som lämnar direkt till Utbildningsdepartementet, Riksidrottsförbundet som lämnar direkt till Finansdepartementet och ett antal kvinnoorganisationer som lämnar sina bidragsansökningar direkt till Civildepartementet.

De rapporter som Riksrevisionsverket utarbetat om hanteringen av andra än statliga myndigheter i förhållande till det statliga ekonomiadministrativa regelverket sammanfattas i en slutrapport (RRV 20-92-1023) Uteslutning av andra än statliga myndigheter från det statliga ekonomiadministrativa regelverket. RRV påpekar i denna rapport att man i nuvarande departementsförordning inte gör någon åtskillnad mellan förvaltningsmyndigheter och privaträttsliga organisationer. Enligt RRV bör renodlade organisationsbidrag ligga direkt under departementen. Departementet ansvarar då för utformningen av anslagsframställningen. Vilket underlag som behövs för prövningen av bidragen bör enligt RRV bedömas från fall till fall.

Hanteringen av organisationsbidragen bör vara en annan än den som gäller myndighetsanslagen. Regeringen kan inte utfärda bindande direktiv för organisationer som inte är statliga myndigheter under regeringen. Om man vill tvinga en organisation att tillämpa vissa regler, måste dessa formuleras i lag. I annat fall har de ingen rättsverkan gentemot enskilda organ.

RRV vill renodla myndigheter å ena sidan och organisationer å andra sidan. För att uppnå detta bör man enligt RRV se till att oklara fall förs till den ena eller den andra kategorin. Ett sådant fall är Samarbetsnämnden för statsbidrag till nykterhetsorganisationer. Ett annat är enligt RRV Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund.

Även Folkbildningsrådets status är oklar, men där föreslår RRV i stället en upphandlingsmodell, där till en början en del av verksamheten överförs till Skolverket. På sikt bör hela anslaget ligga under Skolverket för köp av utbildningstjänster och revideras av RRV.

Jag delar RRV:s allmänna synpunkter på detta område, men jag kommer i de enskilda fall som behandlas till andra slutsatser än RRV.

Det statliga ekonomiadministrativa systemet är utformat för att fungera i budgetarbetet inom myndigheter och departement. Det är nödvändigt att utforma motsvarigheter som tar hänsyn till skillnaden mellan organisationer och myndigheter. Den strikta uppdelning i två kategorier som RRV eftersträvar ser jag inte som helt nödvändig. Organisationerna kan anförtros vissa uppgifter av myndighetskaraktär, förutsatt att detta sker så att rättssäkerheten tryggas och insyn och revision från statsmakternas sida fungerar. Enligt min mening finns det goda möjligheter att delegera vissa myndighetsuppgifter till organisationer på sådant sätt att dessa krav på rättssäkerhet och insyn skall tillgodoses.

Jag anser, till skillnad från RRV, att den modell som valts för Folkbildningsrådet har klara fördelar. Rådet är ett privaträttsligt subjekt. Uppdraget att fördela statsbidrag har delegerats till Folkbildningsrådet med stöd i lag. Principen om allmänna handlingars offentlighet gäller genom att särskilt beslut fattats därom, och frågan om statens insyn löses genom att staten utser revisor, ett uppdrag som givetvis kan ges till Riksrevisionsverket. Dessa frågor diskuteras utförligare i kapitel 3.

När det gäller bidragsgivningen och dess principer kommenterar jag i det följande tre områden där RRV har förslag till förändringar som berör bidragen till organisationerna, nämligen

- omvandling av organisationsbidrag till generella bidrag,
- förtydligande av formell status,
- upphandling av tjänster.

Omvandling till generella bidrag

RRV förespråkar att bidrag där så är möjligt skall omvandlas till generella bidrag. En förutsättning för att ett organisationsbidrag, som utbetalas till vissa i regleringsbrev angivna organisationer, skall kunna omvandlas till ett generellt statsbidrag som administreras av en myndighet, är att det går att fastställa relativt klara kriterier för hur storleken på statsbidragen skall beräknas och vilken eller vilka typer av organisationer som skall vara bidragsberättigade. Om det inte går att fastställa sådana kriterier, kommer prövningen av bidragsanslagen att innehålla ett stort mått av skönsmässig bedömning.

Sådan s. k. diskretionär prövning bör enligt RRV:s uppfattning inte göras av statliga myndigheter utan av de politiskt valda organen, i första hand regeringen. I sådana fall bör också regeringskansliet svara för utbetalningen av bidragen till den eller de aktuella organisationerna.

Möjligheterna att omvandla bidragsanslag, som idag utbetalas av en förvaltningsmyndighet till vissa i regleringsbrev angivna organisationer, till ett generellt statsbidrag, öppet för alla som

uppfyller bidragsvillkoren, är enligt RRV störst inom områden där statligt bidrag idag ges till ett stort antal organisationer. Som exempel anförs Försvarsdepartementets anslag F7 Bidrag till försvarsorganisationer inom den militära delen av totalförsvaret, post 3 och 4.

Anslaget uppgick för budgetåret 1992/93 till 2,3 miljoner kronor. Det står till regeringens disposition och utbetalas efter rekvisition till 14 i regleringsbrevet uppräknade organisationer. Vid sidan om de bestämmelser som redovisas i regleringsbrevet finns även en kungörelse (1970:301) om frivillig försvarssamverkan. RRV anser att det bör vara möjligt att utbetala bidraget efter någon form av generella kriterier, t. ex. antal medlemmar.

Detta strider enligt min mening mot det synsätt som annars gör sig gällande i den nya budgetprocessen, där strävan är att komma bort från automatiskt verkande bidragsregler och i stället införa system som uppmuntrar omprövning, utvärdering och mätbara resultat. Enligt min mening vore det på detta område intressant att pröva en upphandlingsmodell, enligt förslaget i betänkandet (SOU 1992:132) Frivillig verksamhet för totalförsvaret. Som jag tidigare redovisat föreslås bidraget i framtiden utgå till vissa ändamål (rekrytering och utbildning av frivilligpersonal och förankringsarbete bland allmänheten genom försvarsupplysning) och bidragsgivningen omvandlas till en upphandling av dessa tjänster.

Förtydligande av formell status

RRV behandlar under denna rubrik Civildepartementets anslag C1 Bidrag till trossamfund.

Anslaget, som budgetåret 1992/93 uppgick till 92 miljoner kronor, disponeras av Kammarkollegiet. Enligt regleringsbrevet skall anslagsposterna Verksamhetsbidrag och Utbildningsbidrag (52 miljoner kronor resp. 2 miljoner kronor) efter rekvisition av Kammarkollegiet utbetalas till Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund, som får använda medlen för därmed avsett ändamål och med redovisningsskyldighet gentemot Kammarkollegiet. RRV reviderar inte Samarbetsnämnden. Kammarkollegiet får in nämndens årsbok men man begär inte in räkenskaperna och gör inte någon redovisningsrevisionell granskning.

Samarbetsnämndens verksamhet regleras genom förordningen (1989:271 med ändring 1989:688 och 1989:786) om statsbidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Regeringen har också utfärdat en förordning (1989:272) med instruktion för samarbetsnämnden. I instruktionen finns bestämmelser om nämndens sammansättning och uppgifter. Där anges att verksförordningen skall tillämpas och att nämnden skall utarbeta och fatta beslut om anslagsframställning och årsredovisning.

I av samarbetsnämnden utfärdade tillämpningsföreskrifter finns relativt preciserade regler för hur bidragen skall beräknas enligt en modell med grundbidrag och bidrag per medlem.

RRV påpekar i sin rapport att nämnden fattar beslut om åtgärder med anledning av RRV:s revisionsberättelse och revisionsrapport, trots att RRV inte reviderar nämnden.

Samarbetsnämndens ledamöter utses av regeringen, och nämnden uppfyller i övrigt i huvudsak de kriterier som gäller för en myndighet under regeringen. RRV anser därför att nämnden bör inordnas i den statliga redovisningsorganisationen med RRV som granskande organ.

Eftersom nämndens kansli är relativt litet kan enligt RRV även övervägas att inordna nämnden i Kammarkollegiet, som kan ansvara finansiellt för nämndens kansligöromål, anslagsframställning och årsredovisning. Inom ramen för sitt förvaltningsanslag bör dock Kammarkollegiet upphandla administrativa tjänster från t. ex. Sveriges frikyrkoråd, om detta är affärsmässigt fördelaktigt.

Jag förordar i stället ett alternativt formellt förfaringsätt som i praktiken inte är nämnvärt annorlunda. Det är att låta nämnden utgöra ett organ liknande Folkbildningsrådet enligt den modell som jag förordar i kapitel 3. Detta innebär att nämnden inte har myndighetsstatus och att uppdraget att fördela statsbidrag skall delegeras till nämnden med stöd i lag. Beslut om hur revision skall ske måste fattas i särskild ordning, lämpligen genom att staten utser en revisor. Det finns då inget hinder för att ge RRV detta uppdrag.

Upphandling av tjänster i stället för organisationsbidrag

I avsnittet om uppdragsersättningar redovisas exempel på statliga organisationsbidrag som har överförts till en förvaltningsmyndighets ramanslag. Denna myndighet får då ansvaret för samhällets åtaganden inom det aktuella området med möjlighet att själv svara för uppgifterna eller uppdra åt annan huvudman, som ett företag eller en förening, att utföra dem. Till skillnad från förhållandet vid en privatisering behåller stat eller kommun ansvaret för verksamheten, är beställare och svarar för kostnaderna.

I sin rapport tar RRV upp dessa frågor och använder Folkbildningsrådets verksamhet som ett exempel på ett område som lämpar sig för sådan upphandling.

Folkbildningsrådet skall fördela det statliga anslaget till studieförbund och folkhögskolor. Ett villkor för statsbidrag är att verksamheten inte har kommersiell inriktning. Rådet skall kontinuerligt följa upp och utvärdera den bidragsberättigade verksamheten i förhållande till det övergripande målet och de villkor som föreskrivs för att bidrag skall utgå.

Rådet skall lämna anslagsframställning och följa de anvisningar som regeringen meddelar. Vidare anges att rådet skall lämna sådana sakuppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering, i enlighet med de föreskrifter som regeringen meddelar. Staten skall även beredas möjlighet att utse en revisor i Folkbildningsrådet. Folkbildningsrådet finns inte med bland de aktiebolag och stiftelser som RRV enligt lagen SFS 1987:519 får granska.

Folkbildningsrådet har enligt RRV stora likheter med en myndighet som är målstyrd och har ett ramanslag. Enligt regleringsbrevet beslutar rådet själv inom anslagspostens ram (1 842 miljoner kronor budgetåret 1992/93) om medel till rådets förvaltningskostnader.

Riksrevisionsverket menar att det är oklart vad Folkbildningsrådet är för typ av organisation och vilket regelverk som skall gälla för rådet. Från effektivitetssynpunkt innebär enligt RRV den valda lösningen att konkurrensen mellan olika utbildningsanordnare delvis satts ur spel. Det torde även vara svårt för nya studieförbund, som inte är representerade i rådet, att komma in på marknaden.

RRV vill därför se en annan lösning, men bedömer det som orealistiskt att nu omvandla hela det nuvarande organisationsbidraget. RRV föreslår i stället att en del av bidraget överförs till t. ex. Skolverket, som då för vissa typer av kurser skulle få ett beställaransvar med uppgift att upphandla utbildning från nuvarande eller nya studieförbund.

Jag delar inte RRV:s uppfattning på dessa punkter. Enligt min mening är den lösning som valts för Folkbildningsrådet inte bara formellt korrekt enligt regeringsformens bestämmelser om delegering av förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning (RF kap. 11, 6). Den har också stora praktiska och principiella fördelar.

Förenkling för statsmakterna eller för organisationerna?

Enligt min mening illustrerar resonemangen om anpassning av organisationsbidragen till de nya budgetrutinerna några av de principiella problemen med statlig bidragsgivning till enskilda organisationer. Jag har tidigare redovisat min syn på organisationernas roll i samhället. Jag vill än en gång understryka vikten av att en ambition att förenkla bidragsgivningen inte får leda till alltför schematiska eller för organisationerna svårbemästrade system.

Jag delar RRV:s bedömning att det idag förekommer en rad oklarheter och formella felaktigheter inom detta område, där anslag kommit till vid olika tidpunkter, med olika bevekelsegrunder och skilda regelverk. I några fall har de ursprungliga arrangemang, som skulle garantera insyn och oväld, senare avskaffats. Det mest

utpräglade fallet är den statliga styrelserepresentationen i Riksidrottsförbundet, som nu upphört.

Generellt gäller för de exempel som har diskuterats i detta avsnitt - liksom för alla andra verksamhetsområden där statligt bidrag till organisationer förekommer - att det departement eller den myndighet som disponerar ett bidragsanslag måste ha goda kunskaper om den verksamhet som bidraget avser. Det handlar här om en avvägning mellan nära kontakter med de organisationer som ansöker om statlig finansiering, och respekt för organisationernas integritet.

När det gäller tydlighet och enhetlighet i bidragsformerna instämmer jag i Riksrevisionsverkets allmänna bedömning att det vore möjligt att omvandla vissa organisationsbidrag till uppdragsersättningar.

De exempel som RRV valt för förenklingar eller förtydliganden av den formella statusen har jag kommenterat i anlutning till varje exempel. Som exempel är de intressanta, men jag kommer till andra slutsatser än RRV. De allmänna strävandena - att skapa enklare system och större klarhet - är lovvärda. Jag anser att det bör gå att uppnå med andra metoder.

Jag är tveksam till en omvandling av olika bidrag till generella statsbidrag som skall utgå till alla sökande som uppfyller vissa kriterier. Det finns anledning att noga överväga i vilka situationer en sådan ordning skulle kunna tillämpas. Den generella bidragsmodellen - som innebär att rätt till bidrag grundar sig på vissa kriterier - förefaller vara bäst lämpad när det gäller individer. De klassiska exemplen är barnbidrag och pension. Att utforma och tillämpa mekaniska regler av samma slag för föreningslivet förefaller mindre motiverat. Strävan idag är att komma bort från allmänt verkande bidragsregler och i stället ha målrelaterade eller prestationsrelaterade bidrag.

I fråga om upphandlingsmodellen finns anledning att väga in de speciella kvaliteter som en föreningsbaserad verksamhet kan innebära. Det kan vara svårt att på konstlad väg skapa renodlade marknadslösningar med beställar- och utförarroller och en väl fungerande konkurrenssituation. Ofta kan en samarbetsmodell vara möjlig när organisationer tar på sig uppdrag mot ersättning från offentliga organ. När en myndighet skall genomföra en uppgift bör organisationernas möjligheter att medverka också vägas in i planeringen.

När det gäller förenklingar av bidragsgivningen förordar jag för organisationsbidragens del det samverkansförfarande som jag skildrat i kapitel 3. Det innebär att organisationer gruppvis får förtroendet att fördela bidrag inom sitt verksamhetsområde. Det är den metod som tillämpas för bidragsgivningen till studieförbund och folkhögskolor genom Folkbildningsrådet.

Den modellen är nyligen införd och en utredning har just slutförts om hur en ändamålsenlig utvärdering av verksamheten bör utformas. En sådan översyn är intressant inte bara för Folkbildningsrådets framtida verksamhet. Den har också relevans för andra organisationsområden och kan vara ett värdefullt inlägg i diskussionerna kring olika tänkbara organisations- och utvärderingsmodeller.

Folkbildningsrådsmodellen är i flera avseenden en pilotverksamhet. Jag anser, till skillnad från RRV, att en sådan modell, där en grupp av organisationer får fördela statsbidraget, har klara fördelar.

Det borde gå att vidareutveckla metoderna för redovisning och uppföljning på ett tillfredställande sätt utan att tillgripa den alltför dirigistiska beställar/utförarmodellen på detta område. Det fria och frivilliga folkbildningsarbetet lämpar sig illa för upphandling.

Översyn inom departementen

Det är viktigt att varje departement ser över och tänker igenom regelverket för styrning och utvärdering av bidrag till de organisationer som finns inom departementets politikområden. Följande frågor kan behöva ställas.

Vem skall disponera bidragen? Till vem ställs anslagsframställningen?

Anslag som avser organisationsbidrag disponeras för närvarande i lika stor utsträckning av departement som av myndigheter. Det är inte bara typen av bidrag som är avgörande för om bidraget slussas via ett departement eller via en myndighet, utan också historiska skäl och inte minst slumpen.

Riksrevisionsverket framhåller i sin rapport om uteslutning av andra än statliga myndigheter från det ekonomiadministrativa regelverket att organisationsbidraget bör disponeras av regeringen eller fackdepartementen. Att engagera myndigheter i kontakter med organisationerna och att tillämpa det formaliserade system för utformning av anslagsframställning och årsredovisning som utvecklats för statliga myndigheter framstår enligt RRV inte som ändamålsenligt.

Bidrag som huvudsakligen är uppdragsersättning kan handhas av myndighet. Myndigheterna kan då i sin verkställighet av politiska beslut också väga in organisationslivets möjligheter att bidra till det praktiska genomförandet.

Vad skall ersätta regleringsbrevet?

Staten kan inte använda regleringsbrev för att styra bidragsgivningen till organisationerna. Denna måste dock åtföljas av någon form av precisering av bidragets syfte. För övriga organisationer som får bidrag direkt från departement kan målsättningen preciseras i ett särskilt dokument, där villkoren för

bidraget anges. Ett sådant dokument blir en motsvarighet till regleringsbrevet för de statliga myndigheterna.

Vilket underlag behövs för bidragsprövningen?

De organisationsbidrag som departementen ansvarar för måste behandlas på särskilt sätt. De kan vara strategiska, även om det ofta rör sig om relativt små belopp. Det är viktigt att skapa en välfungerande budgetdialog utan att bygga upp system som är orimligt betungande för organisationerna.

I budgetförordningen anges vad en fördjupad anslagsframställning respektive förenklad anslagsframställning bör innehålla. Krav på sådan information bör när det gäller organisationsbidragen anges som villkor för statsbidrag i de särskilda dokument, som ersätter regleringsbrevet, eller när det är frågan om uppdragsersättning, i entreprenadkontrakt.

Hur sköts kontroll och revision?

Inom organisationsvärlden finns en god tradition av öppenhet och medlemskontroll av verksamheten. Denna kontroll är också den viktigaste delen i revisionen av organisationernas medelsanvändning. För de samverkansorgan som får i uppdrag att fördela bidrag inom olika organisationsområden bör staten utse revisor.

Det viktigaste styrmedlet för statsmakterna blir de särskilda dokument för bidragsgivningen som varje departement med ansvar för organisationsbidrag bör utforma.

Vilka planeringsförutsättningar skall gälla?

De bidrag till organisationerna som ligger under myndigheterna bör huvudsakligen följa dessas budgetcykler. För organisationsanslag under departementen bör treåriga planeringsperioder eftersträvas. När det gäller mer genomgripande utvärderingar av olika områden bör planeringen inriktas på att varje bidragsområde ses över minst en gång under en 6-årsperiod.

Planeringsperiodens längd går inte att ange generellt. För att ge förutsättningar för en målinriktad utveckling av verksamheten bör avtalsperioden dock normalt vara mer än ett år. En treårsperiod torde i flertalet fall vara tillräckligt lång för att ge goda planeringsförutsättningar för organisationerna och tillräckligt kort för att ge möjligheter till avstämning och tillfälle att korrigera eventuella missförhållanden.

5. Kunskaper om organisationerna

Den ekonomiska redovisningen bör systematiseras för de centrala organisationer som mottar statsbidrag. Statsbidragsberoende och egenfinansiering skall redovisas, liksom övriga inkomster från t.ex. lotterier.

Årliga sammanställningar av uppgifter om statsbidrag till organisationerna bör göras departementsvis för de organisationsbidrag som departementen ansvarar för.

Statistikinsamling om organisationernas utveckling när det gäller t.ex. medlemstal, demografisk sammansättning och geografisk spridning bör ingå i SCB:s undersökningar.

Uppgifterna om offentliga bidrag och uppdragsersättningar till organisationerna från stat, landsting och kommuner bör kunna utformas och rapporteras så att de kan redovisas i nationalräkenskaperna, som bör vara huvudsaklig kunskapskälla för dessa uppgifter.

18 eller 31 miljoner medlemskap?

I Folkrorelseutredningen redovisas 31 miljoner medlemskap i föreningar och organisationer. I den intervjuundersökning som genomfördes av Maktutredningen rapporterade de tillfrågade i genomsnitt 3,2 medlemskap. Översatt till hela den vuxna befolkningen skulle det betyda lite drygt 20 miljoner medlemskap. Skillnaden mellan dessa två mätningarna ges följande förklaringar i publikationen Medborgarnas makt, utgiven av Maktutredningen.¹

1. Maktutredningens undersökning gäller inte barn och ungdom under 16 år.
2. De politiska partierna är inte inkluderade.
3. Maktutredningens mätning gällde inte medlemskap i förening utan i föreningstyp. Dubbla medlemskap inom likartade organisationer räknades därmed bara som ett medlemskap.
4. Viss underrapportering kan förekomma särskilt om man endast till formen är medlem. Denna felkälla förmodas ha större betydelse för de passiva medlemmarna.

¹Olof Petersson m.fl. Medborgarnas makt, 1989

Maktutredningen bedömer sin uppgift om 3,2 medlemskap per person som en någorlunda rimlig skattning av organisationsgraden i den vuxna befolkningen.

Maktutredningen har också tittat närmre på variationerna i befolkningen. Andelen personer som helt står utanför organisationslivet är 6 procent. Andelen svenskar som är med i åtminstone någon förening är 94 procent. Endast 8 procent är med i sju eller fler organisations-typer, och de flesta - 70 procent - är med i en till fyra föreningar.

Nyligen har Statistiska centralbyrån genomfört en stor undersökning om levnadsförhållanden, Undersökning av levnadsförhållanden ULF 1992. I den ingick frågor om föreningsmedlemskap i organisationer enligt samma mönster som Maktutredningens intervjuundersökning hösten 1987. I ULF 1992 blir medeltalet 2,9 medlemskap per person. Det skulle innebära att de olika organisationerna och föreningarna i Sverige har cirka 18 miljoner medlemskap i åldrarna 16-84 år. I bilaga 3 finns en redovisning av hur dessa medlemskap fördelar sig geografiskt och på ålder och kön. Siffrorna är ännu inte bearbetade av SCB och kan därför inte tas till intäkt för alltför långtgående slutsatser. Medeltalet medlemskap per person kan ha sjunkit mellan 1987 och 1992, men skillnaderna kan också bero på olika arbetsmetoder. Detta kommer sannolikt att klarna när en analys av materialet föreligger senare i år, då SCB kommer att presentera en rapport med detta siffermaterial som underlag.

Det finns alltså i form av statistisk förhållandevis goda kunskaper om medborgarnas engagemang i föreningslivet. Med dessa som utgångspunkt kan man göra vissa allmänna antaganden om verksamheternas omfattning, ekonomi och utveckling över tid. Den serie uppgifter om föreningar och organisationer som nu produceras av SCB har sina föregångare i undersökningar 1978 och 1984. De intervjuundersökningar som nu genomförts har ett fylligare material när det gäller föreningslivet. Det är angeläget att denna kunskapsuppbyggnad får fortsätta. Värdet av statistiska data ökar för varje ny undersökning som läggs till i serien. Det ger utöver information om dagens situation också indikationer på utvecklingen inom området på längre sikt.

Enligt min mening bör insamling och bearbetning av dessa uppgifter ske i SCB:s regi och knyts till större undersökningar på det sätt som skett i samband med ULF 1992.

Statsbidragens omfattning

När det gäller statsbidragen till organisationerna är det svårare att hitta grundläggande data. Olika försök har gjorts att utarbeta metoder för kartläggning av statsbidrag och ersättningar till organisationerna. De sammanställningar som gjorts har haft olika utgångspunkter och urvalsmetoder och är därför svåra att jämföra.

Den mest utförliga är Riksrevisionsverkets (1986:554) Det statliga stödet till folkrörelserna - en kartläggning. Denna redovisning är mycket detaljerad och förtecknar på ca 200 sidor bidragsposter ner till belopp på 1 000 kronor.

En senare förteckning finns i Statskontorets kartläggning (1991:6) Statligt föreningsstöd. Den är mindre detaljerad men det går att hitta poster på så små belopp som 20 000 kronor.

I de nämnda undersökningarna finns medtaget bidragsposter som kan ifrågasättas. Det gäller framför allt stora poster som biståndsmedel via olika organisationer och kostnader för lönebidragsanställda. Dessa bör inte ingå - åtminstone inte i sin helhet - när man summerar stödet till organisationerna. Däremot bör partistödet - som saknas i kartläggningarna - räknas med, eftersom det måste sägas vara ett renodlat organisationsstöd.

Huvuddelen av det Statskontoret kallar biståndsmedel till organisationerna är i själva verket pengar som visserligen administreras av organisationer men som går till olika biståndsprojekt. Dessa förutsätter vanligen en egeninsats från organisationerna på 20 procent. Samtidigt utgår i detta sammanhang visst administrativt stöd på uppskattningsvis 5 procent. Nettoeffekten blir att organisationerna bidrar till verksamheten. En mindre del av biståndsmedlen till organisationerna - 17,3 miljoner - är medel för enskilda organisationers u-landsinformation. Detta senare bidrag kan ses som uppdragsersättning.

Ett annat tveksamt exempel är stödet till produktion av videogram för döva. Idag förs det upp som ett stöd till Sveriges dövas riksförbund, eftersom förbundet står för produktionen. Det vore rimligare att se det som ett strukturstöd bland andra för att skapa mer likvärdiga villkor mellan handikappade och andra.

Jag redovisar mitt förslag till principer för en kategorisering av de olika bidragstyperna i kapitlet om målstyrning och resultatmätning.

De tidigare kartläggningarna av stöden och ersättningarna till organisationerna har kommit till något olika resultat på grund av olika redovisningsmetoder.

I Riksrevisionsverkets Det statliga stödet till folkrörelserna - en kartläggning (1986:554) uppgår totalbeloppet till 4, 8 miljarder kronor. Följande belopp (miljoner kronor) redovisas i Statskontorets kartläggning Statligt föreningsstöd (1991:6):

Allmänna bidrag ("rena" organisationsbidrag)	315,3
Resultatinriktade bidrag (för nykterhetsarbete etc.)	3 011,4
Uppdragsersättning (t.ex. biståndsprojekt)	2 070,0
Dessutom redovisas lönebidragsanställningar till	2 088,0

Jag bedömer det inte som meningsfullt att summera dessa belopp. Resultatet av sådana sammanräkningar kan lätt bli en föreställning om att organisationerna för egen räkning tar emot väsentligt större stödbelopp än de faktiskt gör.

Behov av bättre redovisning

Granskar man de siffror jag redovisat närmare är det uppenbart att huvuddelen av dessa medel utgör ersättningar för samhällsnyttigt arbete som skulle utföras av annan huvudman om inte organisationerna gjorde det. Om dessa belopp skall redovisas bör en uppskattning av vad motsvarande verksamhet skulle kosta i offentlig regi redovisas samtidigt. Detta är i överensstämmelse med det synsätt som jag redovisat om organisationerna som en viktig del av de olika politikområdena, inte som ett område för sig.

Det bör vara varje departements och myndighets uppgift att skapa sig en bild av hur uppdelningen görs och samspelet utformas mellan offentlig och föreningsbaserad verksamhet inom respektive fält. Sådana översyner kan sedan ligga till grund för diskussioner om hur en verksamhet bäst skall bedrivas - i offentlig regi, i föreningsregi, i samverkan mellan olika huvudmän eller på annat sätt.

I takt med att allt fler verksamheter drivs av annan huvudman än stat och kommun kommer sannolikt också föreningarna att ta ett allt större ansvar på olika områden. Att skapa redovisningssystem som på central nivå fångar in hur ett statsbidrag slutligen används centralt eller på kommunnivå och vilken huvudman som slutligt ansvarar för det är knappast genomförbart. Däremot bör det gå att använda generella redovisningssystem för att ge en bild av de transaktioner som förekommer.

Till sist blir det en fråga om hur dessa anslag skall redovisas i de nationalräkenskaper som presenteras av SCB på grundval av RRV:s redovisning av statens totala utgifter. Idag är det svårt att ur dessa redovisningar utläsa vilken omfattning stödet till organisationerna har. RRV:s siffra för 1991 om 7,4 miljarder kronor till privata organisationer ligger mycket nära Statskontorets totalsummering (för 1989/90) på 7,5 miljarder kronor för organisationsbidrag, uppdragsersättningar och lönebidrag.

Tittar man i nationalräkenskaperna närmare på posten 8.2. Privata organisationer m.m. finner man dock delvis andra delposter än de som ingår i Statskontorets redovisning.

- Över 500 miljoner kronor avser stöd till anläggning och drift av privata vägar.
- I stödet till folkbildningen ingår även bidragen till folkhögskolorna med 800 miljoner kronor.
- Stödet till fristående skolor ingår med 255 miljoner kronor.
- Vuxenstudiestödet, som uppgår till 68 miljoner kronor, tas med.

- Ca 500 miljoner kronor som går till regionala utvecklingsinsatser och teknisk forskning och utveckling räknas också som stöd till organisationerna.

Utöver stödet till idrotten och studieförbunden återfinns av de bidrag som kan räknas till organisationsstöden bara ett belopp på 95 miljoner kronor till "folkrörelserna" och 59 miljoner kronor till "partigrupper".

Bygg på nuvarande system

Enligt min mening är det dock dessa redovisningar som bäst lämpar sig för faktainsamling på detta område. Med en korrigering av de nuvarande bristerna representerar RRV:s redovisning den bästa metoden att få en översiktlig bild av bidrag och ersättningar till organisationerna. Om redovisningssystemen byggs upp så att de olika organisationsområdena täcks in går det att avläsa hur förändringar sker över tid när det gäller organisationernas deltagande i samhällsarbetet.

I detta betänkande har jag framförallt koncentrerat mig på det som kan ses huvudsakligen som organisationsstöd. För att få jämförelsetal med tidigare kartläggningar har jag som jag redan nämnt också låtit göra en jämförelse med sammanställningen som gjordes av RRV 1986. En tabell över 1986 års och dagens bidrag finns i bilaga 3.

Den genomgång som jag gjort av anslagen till organisationerna syftar närmast till att se om det finns några anmärkningsvärda förändringar på detta område. Jag har kunnat konstatera att det förändringsarbete som påbörjats inom regeringskansliet också medfört förändringar i anslagsstrukturen för föreningslivet. Anslagsposterna är färre, fler anslag ligger på myndighetsnivå. Det innebär att en jämförelse med tidigare år med utgångspunkt från budgetpropositioner, regleringsbrev och statsliggare inte är helt lätt att genomföra.

Denna typ av faktainsamling ger bristfällig information i utbyte. Organisationsbidragen på de olika departementen genomgår ständigt förändringar och flyttas mellan anslag inom ett departement, mellan departement, mellan myndigheter och från departement till myndighet. Att hålla en sammanställning av samtliga bidrag på departement och myndigheter aktuell kräver så omfattande arbete att det knappast motsvaras av resultatens användbarhet. Jag instämmer i den bedömning som görs i Statskontorets rapport från 1991 att det egentligen inte finns någon naturlig mottagare för denna typ av information och att det därför inte finns någon anledning att institutionalisera en central insamling av dessa fakta på en så detaljerad nivå.

Med reservation för dessa osäkerheter i grundmaterialet vågar jag ändå dra slutsatsen att bidragsgivningen till organisationerna är förhållandevis konstant. Sammanställningen visar förenklingar, men

inte några större strukturella förändringar. Med hänsyn till att jämförelsen sträcker sig över sju år är bilden förvånansvärt oförändrad. Några ökningar av de större bidragsgrupperna kan dock noteras, t.ex:

	1985/86	1992/93
Partistödet	95 milj kr	140 milj kr
Fredsorganisationerna	8 milj kr	23 milj kr
Frivilliga försvarsorg.	85 milj kr	233 milj kr
Handikapporganisationerna	43 milj kr	129 milj kr

Samtidigt har några stöd minskat eller försvunnit, t. ex. det tidigare stödet till facklig utbildning på ca 130 miljoner kronor. Bidraget till trafiksäkerhetsinformation på 40 miljoner kronor har omvandlats till ett anslag vid Vägverket för köp av tjänster på området. Bidraget till studieförbunden har minskat.

Trots dessa förändringar - som för den enskilda organisationen naturligtvis ofta är mycket påtagliga och kan upplevas som dramatiska - är totalbilden, som jag tidigare framhållit, relativt oförändrad genom åren.

Föreningarnas ekonomi

Föreningarnas ekonomi är i mycket varierande grad beroende av statsbidrag. Statsbidragsberoendet är ofta stort hos nybildade organisationer, medan det avtar hos äldre, väletablerade. Många organisationer har lotterier som en viktig inkomstkälla.

Medlemsavgifterna spelar en viktig roll i de flesta organisationer på den centrala nivån. I bilaga 3 redovisar jag några olika typfall mer ingående genom exempel från idrotten, invandrарorganisationerna, kvinnoorganisationerna, handikapporganisationerna, nykterhetsorganisationerna, ungdomsorganisationerna och konsumentorganisationerna.

Lotteriinkomster

I den nyligen genomförda lotteriutredningen redovisas utvecklingen när det gäller lotterier och föreningslivets lotteriinkomster. I utredningen föreslås att föreningarna i ökande omfattning skall kunna tillgodogöra sig inkomster från spel och lotterier. Dess förslag redovisas närmare i bilaga 2. Remissbehandlingen av denna utredning har ännu inte avslutats. Jag redovisar mina överväganden när det gäller lotteriinkomster och organisationernas bidrag i kapitel 6.

Det lokala föreningslivets ekonomi

I mitt utredningsuppdrag har ingått att se över organisationernas ekonomi och undersöka möjligheterna att öka den ekonomiska självständigheten. I denna del av utredningsuppdraget har det varit befogat att också se hur den lokala verksamheten fungerar. Finns det idag regler som upplevs som hinder för verksamheten? Har förutsättningarna förändrats i några viktiga avseenden?

Dessa frågor har tagits upp i överläggningar med representanter för organisationerna och vid de studiebesök som utredningens sekretariat gjort. De slutsatser som jag dragit är att lokalkostnader, skatteregler, regler för lönebidragsanställningar och portokostnader är viktiga faktorer som påverkar den lokala föreningens ekonomi.

Utredningens sekretariat har för att bilda sig en uppfattning om ekonomi och arbetsvillkor på olika nivåer tagit kontakt med ett mindre antal lokalavdelningar, länsföreningar och riksorganisationer med olika verksamhetsinriktning. Det gäller Afasiförbundet, Amnesty International, Folkpartiets kvinnoförbund och Socialdemokratiska kvinnoförbundet, IOGT/NTO, Neurologiskt handikappades riksförbund och ett samverkansprojekt mellan Hembygdsringen och Spelmansförbundet i Gästrikland kring en årlig folkmusikfest.

Här redovisas några allmänna iakttagelser och fakta som visar hur tyngdpunkten i ekonomin varierar från organisation till organisation och från nivå till nivå inom samma organisation.

De kommunala bidragen betyder mycket för lokalavdelningarnas ekonomi. Såväl de direkta bidragen till organisationen som olika indirekta stödformer (t.ex. lönebidragsanställda och 0-taxa för lokaler) avgör i många fall omfattningen av lokalavdelningarnas verksamhet.

Även om lönebidragsanställningarna (som t. ex. inom Afasiförbundet och Neurologiskt handikappades riksförbund) förekommer centralt och/eller på länsplanet men inte lokalt, är dessa av mycket stor betydelse också för lokalavdelningarnas arbete, då länsföreningarna administrativt hjälper också dessa. Samtidigt bör det understrykas, att lönebidragen inte rätteligen kan bokföras enbart som en inkomst, ett stöd. I många fall är erfarenheten att det är en arbetskrävande uppgift att åta sig ansvaret för lönebidragsanställda.

En annan allmängiltig iakttagelse är att de ekonomiska relationerna inom organisationerna i huvudsak innebär att pengar, t. ex. i form av medlemsavgifter, går från lokalavdelningarna till riksorganisationen - sällan i den motsatta riktningen. Amnesty International är i det avseendet det mest drastiska exemplet. Varje lokal grupp har att till Svenska sektionen i Stockholm sända in f.n. 7 000 kronor per år, pengar som sedan vidarebefordras till det internationella kontoret i London. I Uppsaladistriktet finns t. ex. 15 grupper med 10-12 medlemmar i varje. Enbart från detta distrikt går alltså ca 100 000 kronor

vidare till nästa led i organisationen. Detta är så mycket mer värt att uppmärksamma som Amnesty av principiella skäl inte på något plan mottar bidrag av allmänna medel.

Jämfört med vad bidrag av allmänna medel betyder för föreningslivets ekonomi spelar inkomster av lotterier, basarer och annan försäljningsverksamhet en mycket underordnad roll för flertalet föreningar. Inom handikapporganisationerna tar man avstånd från tanken att föreningslivet i ökad omfattning skall finansieras genom lotteriinkomster. Det gäller såväl på lokalplanet som regionalt och inom riksorganisationerna. Man konstaterar att medlemmarna ofta till följd av sitt handikapp inte rimligtvis kan engageras i lottförsäljning och finner det både olämpligt och praktiskt ogörligt att anhöriga skulle engageras i försäljning för organisationens räkning i sådan omfattning, att inkomsterna skulle kunna bli en faktor att räkna med. En hänvisning till finansiering genom lotteriinkomster uppfattar man som ett hot om ökad ekonomisk osäkerhet för föreningslivet.

IOGT/NTO redovisar en ekonomisk situation som i flera avseenden avviker från den som kännetecknar flertalet andra organisationer. Den samlade budgeten för 1993 omfattar enbart för IOGT/NTO-rörelsen i Västernorrlands distrikt (vuxenorganisationen, Ungdomens nykterhetsförbund och Juniorförbundet) drygt 4 miljoner kronor. Av intäkterna utgör medlemsavgifter 176 000 kronor, medan inkomsten av lotterier uppgår till 650 000 kronor och bidrag för lönebidragsanställningar till 830 000 kronor - utöver övriga bidrag av allmänna medel på närmare 1,1 miljoner kronor.

Motsvarande siffror på rikspanet: statsbidrag 4 882 000 kronor, lönebidrag 239 600 kronor, medlemsavgifter 2 364 900 kronor, lotteriinkomster 19 387 500 kronor.

Det förekommer att enskilda organisationer har inkomster som till sin karaktär skiljer sig från vad som är vanligt. Så uppgick t. ex. de sammanlagda inkomsterna för Neurologiskt handikappades riksförbund 1992 till 18 miljoner kronor. Därav utgjorde inkomster av försäljning av brevmärken genom en utomstående försäljare en större andel än statsbidraget - 4 441 087 kronor mot 4 168 000 kronor.

För andra organisationers ekonomi kan bidragen av allmänna medel spela en helt avgörande roll. Av Afasiförbundets totala inkomster på 3 461 337 kronor utgjorde 1992 drygt 3 miljoner kronor dels statsbidrag (2 851 405 kronor) dels lönebidrag (165 563 kronor).

Lokala kvinnoorganisationer

Stöden till de politiska kvinnoorganisationerna är av relativt sent datum. För att få en bild av arbetet och ekonomin har två lokala organisationer jämförts, en lokalavdelning av Folkpartiets kvinnoförbund och en socialdemokratisk kvinnoklubb.

I lokalavdelningens arbete är möten med inbjudna talare ett viktigt inslag. Det avspeglar sig också i avdelningens ekonomi. De stora utgifterna är lokalhyra vid möten och kostnader för föreläsare. Deltagande i årsmöte är den näst största posten. Lotterier ger den största inkomsten (över 5 000 kronor), medan medlemsavgifterna ger 3 000 kronor till avdelningen. Merparten av medlemsavgiften (220 av 250 kronor) går till riksförbundet. Många avdelningar hävdar att det är svårt att klara en så stor andel till förbundet, och man tvekar att höja avgiften. En diskussion pågår nu där lokalavdelningarna vill behålla en större andel av medlemsavgiften.

På frågan vilken betydelse det centrala förbundet har för den lokala verksamheten betonades framförallt tidskriften *Hertha*. Vidare ansågs policyskapande verksamheter viktiga, liksom bevakning av förbundsgemensamma frågor. Svaret på frågan om den centrala organisationens betydelse sammanfattades: "Dras förbundsbyrå in dör förbundet."

Den socialdemokratiska kvinnoklubben är en av de mindre och har ett tjugotal betalande medlemmar. Den arbetar huvudsakligen med egna medlemmar som medverkande på mötena och har därför små kostnader för extern medverkan. Klubbmötena förläggs ofta till någon medlems hem och är därför gratis. De större kostnaderna är porto, trycksaker och kostnader i samband med öppna arrangemang som kulturkvällar i bostadsområdet. Klubbens inkomster är små, enligt kassören rör det sig om en budget på "kaffekassenivå" eller ca 4 000 kronor. Inkomsterna kommer huvudsakligen från lottförsäljning. Medlemsavgiften har underordnad betydelse för klubbens ekonomi.

Av medlemsavgiften på 160 kronor stannar 4 kronor i klubben, 15 kronor går till distriktet, 48 kronor (+ extra utdebitering på 25 kronor 1993) till kvinnoförbundet centralt och resten, dvs. 68 kronor, till partiet.

Kulturorganisationer

En allmän iakttagelse på kulturens område är att kulturlivet i hög grad bärs upp av föreningar och organisationer. Detta gäller i allt högre grad ju mindre ort det rör sig om. Den lilla orten är för sin kulturförsörjning beroende av att teaterföreningen, den föreningsdrivna biografen, idrottsklubbarna, studieförbunden, kyrkorna, bygdegården och Folkets Hus fungerar bra.

Ett exempel på detta är Ockelbo folkmusikfest. I stället för att studera en kulturförening och dess ekonomi koncentreras intresset på samspelet mellan olika organisationer och föreningar och vilken typ av samhällsstöd som bidragit till att festivalen kunnat genomföras.

Folkmusikfesten i Ockelbo är den tredje av sitt slag. De två tidigare har hållits i Sandviken och Gävle. Nästa år planeras evenemanget förläggas till Hofors. I årets folkmusikfest var 300 spelmän, körsångare och dansare engagerade i programmet. Planeringen bygger på ett samspel mellan de olika grupper inom körverksamhet, spelmansförbund och dansgillen som finns i Gästrikland. Genom att engagera professionella musiker som gjort särskilda arrangemang av gästrikländsk folkmusik har deltagarna kunnat få en ny repertoar för sina framträdanden. För att sörja för återväxten har kurser anordnats för ungdomar.

Basen för verksamheten är det befintliga föreningslivet i Gästrikland. För Folkmusikfesten har sponsoringserbjudanden gått ut till näringsliv och föreningar. Länsmusiken (Musik Gävleborg) har bidragit med administrativa insatser, framförallt genom att teckna sponsoravtal och sköta bokföringen för arrangemanget. Genom att även så små sponsringsbelopp som 500 kronor uppmuntrats, har även små och relativt resursfattiga organisationer som hembygdsföreningarna kunnat bidra. Den totala kostnaden uppskattas till 300 000 kronor och ett 60-tal bidragsgivare och medarrangörer har stått för kostnaderna.

Detta projekt kan ses som ett exempel på en typ av frivilligarbete som ökar. Kombinationen av en välfungerande administration, starkt kulturintresse och strategiska professionella insatser för att utveckla kunskaperna hos de deltagande borgar för framgång. Det innebär att amatörismen och professionaliteten får en chans att samspela så att de bidrar till att förstärka de bästa i sidorna denna typ av arrangemang.

Ett evenemang av detta slag förutsätter ett fungerande föreningsliv som bas. Det gäller även på andra områden som filmvisningar på orter utan biograf, lokalt arbete i teaterföreningen för att föreställningar med gästspelande ensembler skall fungera etc. Det vittförgrenade bidragssystemet på kulturområdet har inte närmare berörts i denna utredning. Generellt kan dock sägas att förekommande stödformer, som ofta utgörs av små belopp, har en strategisk betydelse för organisationslivet på detta område.

Mitt allmänna intryck av det lokala föreningslivets arbetsvillkor är att kommunala verksamhetsbidrag är viktiga och att förmåner i form av gratis eller billiga lokaler är av stor betydelse. Det finns exempel på kommuner som i besparingssyfte har höjt lokalhyran för föreningarna, med påföljd att dessa bytt till annan hyresvärd. Detta har givit kommunen problem med outhyrda lokaler. I andra kommuner har den höjda hyran kompensats med motsvarande bidragsbelopp, vilket givit organisationerna större frihet att välja lokaler som passar dem.

Nackdelen med denna lösning anges av företrädare för föreningslivet vara en ekonomisk otrygghet. Det kan finnas risk,

menar man, att ett sådant bidrag minskas efter några år. Då har man varken billiga lokaler eller pengar att hyra lokaler för. Fördelarna är enligt förespråkarna friheten att välja lokaler.

Kommunernas bidrag till föreningslivet

Som jag redovisat tidigare i detta kapitel är det svårt att få exakta uppgifter om kommunernas bidrag och ersättningar till organisationerna. Svenska kommunförbundet har genomfört en enkätundersökning i 81 kommuner av olika karaktär om förändringen mellan den budgeterade kostnaden för fritidsverksamhet 1993 och bokslutet 1992. Resultatet visar att budgeten för 1993 ligger 2,6 procent under den som redovisas i bokslutet för 1992. Uppgifterna per kommuntyp måste enligt Kommunförbundet ses som osäkra, särskilt för de typer där antalet svar är lågt.

Kostnaderna för fritidsföreningar har minskat med 3,6 procent, vilket alltså är en procent mer än för sektorn som helhet.

För kultursektorn är minskningen av kostnaderna något större än för fritidssektorn i sin helhet, eller 3,0 procent i medeltal för alla som svarat. Även här är spridningen stor.

För biblioteksverksamheten är förändringen -2,1 procent totalt och -1,4 för medieinköp. Eftersom biblioteken är en stor post på kulturbudgetarna innebär detta att övrig verksamhet minskat betydligt mer. Nerdragningarna är störst för studieförbunden, i medeltal 8,9 procent. De största nerdragningarna sker i förortskommuner och de minsta i glesbygdskommuner. Stödet till kulturföreningarna minskar bara med 1,5 procent, men detta är en osäker siffra. Det är en liten post och viss oklarhet råder om vad som ingår i den.

Kommunförbundet redovisar i denna rapport inte några absoluta tal utan endast procentuella förändringar.

Kommunförbundets uppskattning är att stödet till idrott, barn och ungdom uppgår till ca 4,1 miljarder kronor. Därav är 800 miljoner kronor stöd till verksamhet, 300 miljoner kronor bidrag till lokaler och 3 miljarder kronor anläggningssubvention till idrottsanläggningar. Ca 75 procent av stödet antas gå till idrottsorganisationer.

På grundval av kommunernas bokslut gör SCB en sammanställning som Kommunförbundet sedan använder till årliga publikationer med titeln Vad kostar verksamheten i din kommun? Där redovisas kostnader i kronor per invånare. Där finns dock inte någon bra särredovisning av bidragen till föreningarna.

Kommunförbundet demonstrerar osäkerheten i SCB:s siffror med följande exempel. I Kommunernas finanser 1991 uppges stödet till studieförbunden vara 542 miljoner kronor. På förfrågan från Folkbildningsförbundet har kommunerna svarat att de för 1991 hade budgeterat 655 miljoner till studieförbunden. Förklaringen till skillnaden mellan de två uppgifterna kan vara att dessa bidrag

mestadels men inte alltid redovisas på kulturbudgeten. De kan också ligga på kommunstyrelsen eller någon annan nämnd än kulturnämnden.

Landstingens stöd till organisationerna

Landstingens stöd på regional nivå är förhållandevis litet men ofta av strategisk betydelse för organisationernas distriktsnivå. Landstingets stöd till föreningslivet har under en följd av år ökat mera än både statens och kommunernas bidrag. Som förklaring anges av Landstingsförbundet de ganska enhetliga och översiktliga reglerna tillsammans med en kontinuerlig indexuppräknings.

Landstingsbidragen till distriktsorganisationer har dock ökat mera än vad bara en indexreglering skulle medföra.

Detta beror främst på att de regler som använts utgått ifrån att bidragen fått öka i takt med organisationernas växande antal aktiviteter, ökat antal medlemmar eller att nya organisationer sökt och fått bidrag.

Landstingsbidragen till distriktsorganisationer i hela landet uppgår för närvarande till omkring 500 miljoner kronor per år (1989-91), fördelat på följande organisationer:

Organisation	Bidrag i miljoner kronor
Idrottsorganisationer	70,7
Länsbildningsförbund	18,5
Pensionärsorganisationer	12,5
Studieförbund	266,1
Ungdomsorganisationer	113,1
Övriga organisationer	15,6

Denna fördelning av det totala anslaget står dock inte i relation till antal medlemmar, hur omfattande verksamheten varit eller hur stor andel s. k. prioriterad verksamhet som bedrivits totalt. I stället kan man säga att varje grupp av organisationer nått en viss bidragsnivå till följd av ingångsläge och tradition.

Enligt landstingsförbundet bör syftet med bidragsgivning vara att stimulera organisationer med folkrörelsekaraktär att utvecklas och delta i samhällsutvecklingen, att ge föreningsliv och organisationer på distriktsnivå förutsättningar att självständigt arbeta och samordna kontinuerlig verksamhet.

Landstingens stöd till föreningslivet kan i många fall ha andra former än direkta bidrag. Av tradition har de flesta landsting inte i pengar värderat sådant som erbjudits i form av möteslokaler, tjänstemanna- och annan professionell hjälp, fortbildning, konferenser m m. Enligt Landstingsförbundet bör även andra former

av stöd än direkta ekonomiska bidrag vägas in och värderas i förhållande till dessa.

Landstingsförbundet delar upp stödformerna dels i ett allmänt (generellt) föreningsstöd för att underlätta för föreningslivet att driva en regional verksamhet, dels verksamhetsstöd som ges för att stödja viss sorts verksamhet. Det kan t. ex. gälla särskilt stöd för att utbilda ledare.

Landstingen kan också genom avtal ge uppdrag till föreningslivet avseende uppgifter som annars skulle utföras av landstinget eller annan huvudman.

Landstingsförbundet anser att det kan vara angeläget att särskilt stödja organisationer som främjar gemenskap mellan olika folkgrupper och som arbetar för att motverka främlingsfientlighet eller bedriver verksamhet bland människor som annars är svåra att nå. Det kan gälla vissa barn och ungdomar, handikappade, invandrare, lågutbildade, människor som bor på avlägsna orter eller andra grupper som på olika sätt kan anses socialt och kulturellt missgynnade.

Landstingen avgör själva vilka organisationer som skall stödjas. Till ledning för landstingens beslut har Landstingsförbundet föreslagit vissa gemensamma kriterier.

Enligt förbundets mening bör bidrag ges till de organisationer som är demokratiskt uppbyggda och har ideologiska, opinionsbildande, demokratiska och sociala funktioner. Med demokratiskt uppbyggda avses vanligen att medlemmarna eller medlemsorganisationerna har ett reellt inflytande över verksamheten. Landstingen föreslås få rätt att revidera organisationernas verksamhet.

De riktlinjer som landstingsförbundet nu utarbetar verkar i riktning mot en mer varierad och mindre centralstyrd bidragsgivning. Det är enligt min mening en riktig utveckling. Det lokala och regionala föreningslivet bedöms bäst i den egna miljön. Om den statliga bidragsgivningen genomgående skall fungera som inträdesbiljett till lokala och regionala bidragssystem är risken för orättvisor uppenbar.

Det statliga stöd som går till lokala föreningar är förhållandevis litet. Det är främst till idrotten och ungdomsorganisationerna som ett lokalt verksamhetsbidrag utgår. De åtgärder som kan påverka det lokala föreningslivet handlar i stället om skatteförhållanden och avgifter. Dessa frågor berörs i kapitel 6 om förutsättningarna för föreningslivets ekonomi.

6. Förutsättningar för ökad självfinansiering

En ökad självfinansiering av organisationerna försvåras väsentligt av en breddad moms som också omfattar organisationstidningar, tryckerikostnader, inträden till evenemang, porto m.m. Om sådana förändringar genomförs bör särskild hänsyn tas till organisationernas ekonomi och arbetsvillkor.

I dag gäller olika regler för idrottsrörelsen och andra organisationer, framförallt för sociala avgifter. De bör ändras så att idrotten och andra organisationer behandlas lika.

Vid statsbidragsgivningen till organisationerna bör hänsyn tas till i vad mån dessa har omfattande inkomster av lotteriverksamhet.

För att stimulera en ökad självfinansiering bör avdragsrätt vid beskattning införas för gåvor från enskilda till de ideella organisationerna. På så sätt bör organisationerna kunna få ökade resurser i den omfattning som medborgarna finner det önskvärt. Avdragsrätt bör medges med 30 procent av gåvobelopp mellan 1 000 kronor och 10 000 kronor. Kretsen av mottagande organisationer fastställs av riksdagen.

Förutsättningar för ökad självfinansiering

Statsbidragens betydelse för föreningarnas totala ekonomi varierar. Medlemsavgifter, inkomster från olika verksamheter, särskilt lotterier, gåvor, kommunala och landstingskommunala bidrag m.m. utgör merparten av föreningsekonomi. Föreningarnas ekonomi påverkas därför i hög grad av beslut om ändrade momssatser, regler för inkomstbeskattning, avgifter, porto m.m.

Direktiven till denna utredning anger att det är önskvärt att åstadkomma en större grad av självfinansiering och öka föreningsslivets självständighet. Därvid bör enligt direktiven föreningsslivets ekonomiska situation i den mån den påverkas av skatter och avgifter också beaktas. "Utredaren bör också lämna förslag på hur statens bidragsgivning i samband med en förbättrad situation för självfinansiering och ökad tillgång till spelmarknaden kan minskas."

Utvecklingen på dessa områden är synnerligen osäker. Detta konstaterande gäller såväl den framtida skattesituationen för organisationerna som lotterimarknadens utveckling.

I kapitel 5 har jag redovisat organisationernas omfattning och hur antalet medlemskap har beräknats vara från 18 miljoner till 30 miljoner, beroende på vilka åldrar som inkluderas och hur organisationskretsen avgränsas. Dessa olika föreningsmedlemskap och föreningarnas verksamheter genererar betydande inkomster till statskassan, till Posten och PostGiroT när en verksamhet beskattas eller avgiftbeläggs.

Det är idag svårt att få en klar uppfattning om vilka regler som kommer att gälla för föreningslivet i framtiden. En breddning av underlaget för mervärdesskatten kan innebära att organisationerna får ökade kostnader. Den momsbeläggning av portot som av många bedömare betraktas som oundviklig kan medföra extrakostnader för organisationerna på nära 500 miljoner kronor. Den kombinerade effekten av moms på portot och en eventuell moms på tryckerikostnader och manusarvoden för organisationstidningarna innebär att dessa kan få sådana ekonomiska svårigheter att utgivningen äventyras.

Jag har i en skrivelse till statsrådet Bo Lundgren särskilt framhållit organisationstidningarnas betydelse för debatt och information. Om deras största budgetposter - tryck och distribution - drabbas av kraftiga höjningar, går detta oundvikligen ut över de redaktionella resurserna. I den fortsatta beredningen av dessa frågor är det därför av stor vikt att dessa effekter vägs in i bedömningen.

För en del organisationer har ökade lotteriinkomster inneburit en bättre ekonomi. För andra har lotterier som slagit fel inneburit stora förluster. Att sätta sin lit till lotteriinkomster för ökad ekonomisk självständighet är bokstavligen hasardartat. Många organisationer tvekar därför idag att bygga sin ekonomi på lotterier. Andra, t.ex. flera av trossamfunden och handikapporganisationerna, har principiella invändningar mot denna finansieringskälla.

Det är därför enligt min mening viktigt att ge organisationerna möjligheter att öka andelen egenfinansiering genom att främja ett system som bygger på att medlemmar och sympatisörer ökar sina bidrag till organisationerna och deras verksamhet. Mot denna bakgrund föreslår jag att staten genom att medge ett begränsat skatteavdrag för gåvor till organisationerna skall bidra till att deras inkomster ökar.

Moms och avgifter

Vid en eventuell breddad moms som också omfattar organisations-tidningar, inträden till evenemang, porto m.m. bör som jag framhållit särskild hänsyn tas till organisationernas ekonomi och arbetsvillkor.

Organisationerna ser den aviserade momsbeläggningen, som moms på porto, på tryckerikostnader och på manuskostnader för organisationstidningarna, som ett allvarligt hot mot sin ekonomi.

Detta är en fråga som berör alla organisationer och därmed också det föreningsliv som idag inte har något statsbidrag. Det finns idag inte några exakta uppgifter om extrakostnaden för föreningslivet för moms på portot. Mycket preliminära överslagsberäkningar som gjorts av SCB och postverket anger belopp på mellan 300 och 400 miljoner kronor, organisationstidningarna inräknade.

Det mest näraliggande hotet mot organisationernas ekonomi är momsbeläggningen av portot till följd av en bolagisering av Posten. Åtgärden är inte avsedd att vara en besparingsåtgärd utan syftar till att åstadkomma konkurrensneutralitet mellan Posten och andra distributörer av brev och paketförsändelser.

Det är därför angelägen att finna en modell för att hålla föreningslivet skadeslöst för denna extrakostnad.

Detta kan ske enligt olika modeller. En är att ge föreningarna motsvarande portorabatt. Detta uppfattas dock framförallt av Posten medföra en alltför betungande administrativ hantering. En annan modell är att fördela ett belopp motsvarande inkomstökningen för staten som ett extra bidrag till föreningarna. Det innebär dock att en rad organisationer som idag inte får statsbidrag - för att de inte vill ha det eller för att staten valt att inte stödja dem - dras in i bidragsgivningen.

Båda dessa lösningar har uppenbara brister. En direkt och rättvis kompensation är knappast möjlig att uppnå. Dessa frågor bör dock vägas in i bilden när beslut tas om förändringar av skatter och avgifter.

Vid en eventuell momsbreddning på grund av EG-anpassning eller av andra skäl bör ansträngningar göras att - på samma sätt som sker i andra länder - utforma momssatser som så långt möjligt är anpassade till organisationernas betalningsförmåga.

Frågan om avgifter på postgiroinbetalningar är betungande för många organisationer. PostGiroet beslöt 1991 avgiftsbelägga inbetalningar till vad som kallats "transaktionsintensiva kunder", dvs. huvudsakligen organisationer och vissa företag. För dessa innebär detta kännbara utgifter, motsvarande en ökad inkomst för PostGiroet på uppskattningsvis nära 200 miljoner kronor under 1992. Avgifter betalas av organisationerna och företagen. Beloppen förhandlas separat med de olika organisationerna och enligt Postgirots informationsfolder om avgiften beror beloppets storlek på kundens totala engagemang hos PostGiroet. Från 1 juni 1993 betalar vissa föreningar 2,60 per inbetalning för inbetalningar som kan data-registreras och 3,60 för övriga.

Den teoretiska möjligheten finns alltså att ett stort antal personer bestämmer sig för att sända en krona var till en organisation, som då får betala 3,60 för varje mottagen gåva, vilket för mottagaren innebär en förlust på 2,60 för varje mottagen krona.

Med hänsyn till den dominerande ställning som PostGiro har när det gäller den typ av betalningar som föreningarna mottar, är det inte lätt för dem att hitta alternativa betalningssätt. En naturlig lösning på detta problem vore att organisationerna kräver att avgiften i stället betalas av avsändaren, vilket PostGiro dock inte godtar. Jag har velat peka på detta som ett exempel på kostnadsökningar som organisationerna drabbats av de senaste åren.

Sociala avgifter

I dag finns olika regler för idrottsrörelsen och andra organisationer, framförallt när det gäller sociala avgifter. Dessa regler bör ändras så att alla organisationer behandlas lika.

För idrotten, men inte för andra organisationer, gäller att sociala avgifter inte behöver betalas på vissa arvoden och ersättningar upp till ett halvt basbelopp.

Genom ändringar i lagen om allmän försäkring (SFS 1962:381) och i lagen om sociala avgifter (1981:691) undantogs inkomster upp till ett halvt basbelopp för idrottsutövare, tränare, instruktörer och andra funktionärer. Motsvarande undantag finns inte för föreningarna i övrigt.

Dessa frågor har varit föremål för riksdagsbehandling vid flera tillfällen under de senaste tio åren. En utförlig redovisning finns i den utredning om ungdomsorganisationernas arbetsvillkor som nyligen genomförts av Statens ungdomsråd (Dnr 54 -104/92). Denna finns redovisad i bilaga 2.

Många organisationer arvoderar överhuvudtaget inte sina frivilliga medarbetare. Problemet förefaller vara av rättvisekaraktär snarare än av ekonomisk art. Detta problem kan lösas på två sätt. Antingen slopas särbestämmelsen för idrottsrörelsen eller också införs de villkor som nu gäller för idrottsrörelsen också för övriga organisationer.

Med hänsyn till att nya regler för beskattning innebär att alla inkomster skall beskattas, kommer idrottsföreningarna i fortsättningen att ha en skatteadministrativ hantering även för mindre arvoden.

Det blir då inte en betungande administrativ extrauppgift att också betala in sociala avgifter på de arvoden som idag är befriade. Detta torde totalt innebära en inkomstförstärkning för staten på mellan 200 och 300 miljoner kronor. Om motsvarande summa skall tillföras idrotten på nytt i form av bidrag bör avgöras mot bakgrund av idrottens övriga förmåner, däribland lotteriinkomsterna.

Om i stället den andra metoden för att uppnå rättvisa mellan olika organisationsformer tillämpas, skulle även andra organisationer än idrottens befrias från sociala avgifter för arvoden till tränare, instruktörer och funktionärer som tjänar mindre än ett halvt basbelopp. Kostnaden för ett sådant undantag är svårbedömd, men det handla med stor sannolikhet om betydligt lägre belopp än de som gäller för idrotten. Vid mina kontakter med organisationerna har jag försökt bilda mig en uppfattning om i vilken utsträckning de arvoderar de ledare som engagerar sig på fritiden, eftersom det endast i denna kategori kan bli aktuellt med arvodesbelopp som är så låga som ett halvt basbelopp per år. Mitt intryck är att sådana arvoden överhuvudtaget är mycket lite förekommande. Att åstadkomma en lika behandling i formellt avseende mellan idrottens organisationer och övriga organisationer på detta område, genom att tillåta samma undantag för alla, torde alltså inte innebära några stora kostnader för staten.

Lotteriinkomster

Lotteriutredningen har i betänkandet (SOU:130) Vinna eller försvinna redovisat organisationernas inkomster av lotteri-verksamhet. I dag är intäkterna av lotterier och spel omkring 900 miljoner kronor, vilket enligt Lotteriutredningen utgör cirka 18 procent av organisationernas samlade intäkter.

Folkrörelsernas intäkter av lotterier och spel är små i förhållande till statens motsvarande intäkter. Enligt Statistiska centralbyrån har nettointäkterna minskat på grund av ökade kostnader för att anordna lotterier och spel.

Statens intäkter från de statliga spelbolagen och AB Trav & Galopp (ATG) uppgick 1991 till cirka 4,1 miljarder kronor. Intäkterna bestod av lotterivinstskatt, totalisatorskatt och utdelning från de helägda företagen Tipstjänst och Penninglotteriet. Jämfört med 1970 har intäkterna ökat med 750 procent. Med hänsyn till inflationen har statens intäkter ökat med 50 procent under perioden 1970 - 1991. Statens inkomster av spelskatt beräknas till ca 100 miljoner kronor per år.

Lotteriutredningen har i samarbete med Lotterinämden och Statistiska centralbyrån kartlagt den svenska lotteri- och spelmarknaden. Enligt denna kartläggning uppgår omsättningen på den legala lotteri- och spelmarknaden till ca 20,3 miljarder kronor.

Eftersom den totala volymen ökat under sjuttio- och åttiotalen innebär detta att folkrörelserna trots sin sjunkande andel ändå ökat sin omsättning, dock inte i den omfattning som statens omsättning ökat. Mellan åren 1970 och 1991 innebär detta att folkrörelsernas andel har minskat successivt från ca 31 procent (800 miljoner kronor) till ca 17 procent (3,5 miljarder kronor). Statens andel har ökat från

ca 61 procent (1,5 miljarder kronor) till ca 80 procent (16 miljarder kronor).

I fasta priser har omsättningen för statliga lotterier och ATG ökat med 100 procent samtidigt som omsättningen för folkrörelsernas lotterier ökat med endast 3 procent.

Lotteri- och spelmarknaden har efter en kraftig volymtillväxt under sjuttio- och åttiotalen nu stagnerat. Mellan åren 1989 och 1991 har försäljningen av traditionella folkrörelselotter ökat med omkring 20 procent i löpande priser. Med hänsyn till inflationen innebär detta en real minskning med en procent. Nettobehållningen har till följd av ökade kostnader minskat med omkring nio procent i fasta priser.

Utvecklingen för rikslotterierna (lotterier som får bedrivas inom flera län) visar kraftigt ökade kostnader för att bedriva lotterierna. Mellan 1989 och 1991 ökade den beviljade omslutningen med ca 50 procent i löpande priser. Den till Lotterinämnden redovisade verkliga försäljningen ökade med ca 26 procent. Nettobehållningen var oförändrad under perioden och minskade därför med ca 17 procent i fasta priser.

Lotteriutredningen anser att folkrörelsernas intäkter sammantaget inte ökat tillräckligt för att ge kompensation för ökade moms-kostnader till följd av skattereformen, ökade lokalkostnader, ökade portokostnader m.m. Enligt utredningens bedömning kommer intäkter av lotterier och spel att behöva öka väsentligt i framtiden, även om folkrörelserna genomför omfattande besparingsprogram och drar ned på sina verksamhetsambitioner. Utredningen föreslår därför att folkrörelserna skall få ökad tillgång till spelmarknaden.

Som jag framhållit i inledningen till detta kapitel är lotteriinkomsterna ofta av osäker natur. I Lotteriutredningens betänkande finns utförliga beskrivningar av hur lotterimarknaden förändrats under de senaste åren. Jag vill här bara belysa mina resonemang om nyckfullheten i dessa inkomster med ett par exempel.

Bingolotto har varit en framgångsrik lotteriform som på kort tid växt till ett omfattande rikslotteri. Från starten hösten 1991 har kurvan över antal sålda bingolotter gått kraftigt uppåt, för att plana ut under våren 1993. Det är framförallt idrottsorganisationer och IOGT/NTO som engagerat sig i denna verksamhet med stor framgång.

Eftersom lotterimarknaden totalt inte ökat på motsvarande sätt för organisationerna, måste det också finnas förlorare. En sådan är Socialdemokratiska kvinnoförbundet med en dramatisk utveckling av lotteriinkomsterna. Från 10,5 miljoner kronor i vinst 1988 har kurvan vänt brant nedåt. För 1993 beräknas lotterierna innebära en förlust på 1,5 miljoner kronor för kvinnoförbundet.

Jag anser att de organisationer som finner det förenligt med sina ideal och arbetsmetoder skall kunna tillgodogöra sig inkomster av lotterier och spel. Jag anser dock inte att det som en generell lösning

på organisationernas ekonomiska problem går att hänvisa dem till spelmarknaden för att kompensera för olika utgiftsökningar som t.ex. höjda skatter och avgifter.

Jag anser också att det är viktigt att respektera de organisationer som inte vill ägna sig åt lotterier och spel. Många handikapporganisationer är tveksamma till att utnyttja denna inkomstmöjlighet eftersom det, enligt deras mening, i sådana sammanhang finns en risk för ett förlegat välgörenhetstänkande och ett utnyttjande av handikappet som försäljningsargument.

Många trossamfund tar avstånd från lotterier och spel som företeelser, och för dem är spelmarknaden naturligtvis otänkbar som inkomstkälla.

Ett tredje skäl för en avvaktande eller negativ hållning till lotterier som inkomstkälla är den tid lotterihanteringen tar från organisationernas kärnverksamhet. Detta gäller de lotterier som bygger på att medlemmarna engagerar sig i lottförsäljningen. På senare tid uppges från enskilda lokala idrottsorganisationer att många föräldrar är tveksamma till att låta sina barn ägna sig åt en lottförsäljning som blivit alltför betungande. Även i andra organisationer uppfattas lottförsäljningen som alltför tidskrävande och man överväger att upphöra med lotterier för att få mer tid över till organisationens egentliga verksamheter och syften.

Lotteriutredningen föreslår att den nuvarande principen att lotteri- och spelinkomster skall vara förbehållna staten och folkrörelserna skall gälla även i framtiden. Utredningen föreslår också att folkrörelserna skall få ökade möjligheter att finansiera sin verksamhet med intäkter av egna lotterier och spel och att de skall få möjligheter att anordna attraktivare lotterier med större andel penningvinster och även ordna nya spel, med spelautomater.

Jag har inte i uppgift att värdera dessa förslag utan endast att föreslå principer för avvägningar mellan lotteriinkomster och statsbidrag.

Enligt min mening bör den statliga bidragsgivningen ta hänsyn till i vilken utsträckning en organisation utnyttjar möjligheten att få inkomster från spel och lotterier. Med hänsyn till dessa inkomsters nyckfulla utveckling bör sådana bedömningar inte ske från ett år till nästa utan grunda sig på några års erfarenhet. Skulle det visa sig att en organisation har goda eller stabilt ökande inkomster från lotteri- eller spelverksamhet, bör de statliga bidragen minska. Det är inte möjligt att ange någon generell modell för detta, eftersom det också bör kunna vägas in i bedömningen hur pengarna används och vad det statliga bidraget till organisationen är avsett för. Det handlar alltså om rena bedömningsfrågor och det vore därför orimligt att försöka ge sken av rättvisa genom mekaniska beräkningsmodeller för

hur avvägningen skall göras mellan direkta statsbidrag och lotteriinkomster.

För egen del förordar jag en annan metod för att ge organisationerna ökade möjligheter till inkomster, nämligen den avdragsrätt för gåvor från enskilda till organisationerna som jag föreslår i det följande.

Avdragsrätt för gåvor

Avdragsrätt för gåvor vid inkomstbeskattningen medges för närvarande inte i vårt land.

Förslag om sådan avdragsrätt har vid olika tillfällen framförts. I regeringens proposition 1978/79:160 om fortsatt reformering av inkomstskatten m. m. framfördes förslag om skattereduktion (gåvoreduktion) för gåva till "svensk stiftelse eller förening som i överensstämmelse med sina stadgar huvudsakligen utövar internationell biståndsverksamhet eller verkar för internationellt samförstånd eller internationellt verkar för respekt för mänskliga rättigheter".

Riksskatteverket skulle enligt förslaget i propositionen årligen upprätta förteckning över organisationer till vilka gåvor skulle kunna ges med rätt till gåvoreduktion för givaren. Gåvoreduktionen skulle utgöra 50 procent av det belopp som under beskattningsåret givits till organisation som fanns upptagen i Riksskatteverkets förteckning - dock inte beräknad på högre belopp än 2 000 kronor.

Propositionen avslogs av riksdagen. Förslag av liknande innebörd som de i propositionen har senare vid flera tillfällen motionsvägen framförts i riksdagen, dock utan att leda till att avdragsrätt för gåvor har införts.

De vanligaste invändningarna av mera principiell art mot avdragsrätt för gåvor är dels att den skulle strida mot vissa grunder för våra inkomstskattelagar, dels att stöd till de typer av verksamheter för vilka avdragsrätt för gåvor skulle kunna medges bör ske genom direkta bidrag från stat och kommun, inte genom lättnader vid beskattningen. Det har i debatten också anförts att betydande svårigheter med nödvändighet uppstår när det gäller att avgränsa kretsen av organisationer som skall få mottaga gåvomedel som ger givaren rätt till avdrag vid beskattningen. Vidare har kontrollsvårigheter hos skatteförvaltningarna anförts som ett betydande problem.

Det finns också enligt min mening goda skäl att underlätta och stimulera ideell verksamhet genom direkt statligt och kommunalt stöd. De närmaste årens ekonomiska utsikter är emellertid sådana, att en fortsatt, mera betydande utbyggnad av systemet med statliga och kommunala bidrag till folkrörelsernas och de ideella organisationernas verksamhet knappast kan komma ifråga. Det finns i denna

situation skäl att pröva de möjligheter som införande av avdragsrätt för gåvor skulle kunna ge.

Farhågorna för att det skulle innebära svårigheter att på lämpligt sätt avgränsa kretsen av organisationer till vilka gåvor från enskilda skulle medföra avdragsrätt anser jag vara överdrivna. När beslut fattas om att avdragsrätt för gåvor skall införas är det naturligt att riksdagen preciserar de villkor som skall gälla för sådan avdragsrätt, dvs. vilka verksamheter och vilken typ av organisationer som skall berättiga till avdrag för gåvor.

Anmärkningen att skatteförvaltningarna skulle få svårt att kontrollera de avdrag som yrkas för gåvor torde hänföra sig till en tänkt situation där avdragsrätt skulle medges för gåvor såväl till riksorganisationer som till distriktsorgan och lokala föreningar/församlingar. I en sådan situation kan kontrollsvårigheterna förutses bli större än om avdragsrätt medges endast för gåvor till riksorganisationer.

Det finns enligt min mening inte några avgörande principiella skäl mot att avdragsrätt för gåvor införs. Inte heller behöver de praktiska svårigheter som kan vara förknippade med sådan avdragsrätt bli större än att de bör kunna bemästras utan alltför krävande administrativa åtgärder.

Avdragsrätt i några andra länder

Avdragsrätt vid beskattningen för privatpersoners gåvor medges, i med Sverige jämförliga länder, bl. a. i Danmark, Holland, Kanada och Norge.

I Danmark gäller avdragsrätt för gåvor till föreningar, stiftelser och institutioner samt trossamfund om dessa finns upptagna i en särskild förteckning. För att få mottaga gåvor som berättigar till skatteavdrag för givaren skall organisationen ha sitt säte i Danmark, vara välgörande eller på annat sätt allmännyttig och använda de gåvor det gäller för humanitära ändamål, för forskning eller för att skydda miljön.

Avdrag medges för gåvor om minst 500 kronor till en och samma organisation, och avdraget kan uppgå till högst 3 000 kronor. Den danska regeringen framlade i maj 1993 förslag om att beloppsgränsen skulle höjas till 5 000 kronor.

Någon separat redovisning av vilka avdrag som vid beskattningen beviljats för gåvor förekommer inte. Några uppgifter om i vilken omfattning avdragsrätten utnyttjats har därför inte kunnat erhållas.

I Holland gäller avdragsrätt för gåvor till livsåskådningsinstitutioner, kyrkliga, välgörande, kulturella och vetenskapliga institutioner och för institutioner som i övrigt gör nytta för allmänheten, t. ex. politiska partier. I samtliga fall gäller att institutionen skall ha sitt säte i Holland. Som exempel på institutioner som avses nämns i lagstiftningen sådana som bekämpar sjukdomar, ger hjälp till handikappade, till barnomsorg, utvecklingshjälp, flyktinghjälp, natur-

vård, sjöräddning och vissa namngivna organisationer som Röda korset och Stiftelsen 1940-1945 samt t. ex. museer och orkesterföreningar.

Avdrag för gåvor medges vid beskattningen med 120 NLG (ca 500 kronor) vid inkomster under 12 000 NLG och med 1 procent av inkomsten vid inkomster över 12 000 NLG.

Avdragsrätten utnyttjades 1989 - senare uppgifter har inte kunnat erhållas - av 730 000 personer (ca 14 procent av dem som lämnade in självdeklaration). Det avdragsgilla beloppet uppgick till i genomsnitt 1 083 NLG (ca 4 700 kronor).

I Kanada medges avdragsrätt för gåvor till registrerade välgörenhetsorganisationer, "charities". Därmed förstås organisationer som arbetar för välgörande ändamål som t. ex. att bekämpa fattigdom, främja religion och utbildning och vissa andra ändamål som "gynnar samhället på ett sätt som domstolarna har fastställt vara välgörande". Gåvor till lobbyverksamhet ger däremot inte avdragsrätt.

Gränsen för avdragsgilla gåvor är 20 procent av nettoinkomsten under det aktuella året. För gåvor därutöver kan avdrag erhållas vid kommande års taxering, upp till fem år efter det år då gåvan gavs.

Tjugoprocentgränsen gäller inte för kulturföremål som ges till museer och konstgallerier. Skattereduktionen utgör 17 procent på de första 250 dollarna och 29 procent på de belopp som överstiger 250 dollar.

Under 1991 bidrog uppskattningsvis 5,4 miljoner enskilda personer med gåvor på sammanlagt 3,1 miljarder dollar (ca 18,6 miljarder kronor) till välgörenhetsorganisationerna. Det innebar en ökning av antalet givare med 156 740 eller 2,9 procent jämfört med 1990. Gåvorna ökade med 207 miljoner dollar eller 7 procent. Den genomsnittliga gåvan uppgick 1991 till 130 dollar, en ökning från 1990 med 8 procent.

Någon uppgift om statens kostnader de senaste åren för skattereduktion för gåvor är inte tillgänglig. 1988 var de 670 miljoner dollar och 1989 750 miljoner dollar.

I Norge medges avdrag vid beskattning för gåvor till institutioner för vetenskaplig forskning och till institutioner för yrkesutbildning, som kan vara av betydelse för den skattskyldige i hans yrkesverksamhet. I båda fallen gäller som villkor att de institutioner som mottar gåvorna skall stå under statlig tillsyn. Om gåvan uppgår till mer än 10 000 kronor, får avdraget utgöra högst 10 procent av den skattskyldiges inkomst under det år då gåvan gavs.

Motiv för avdragsrätt

Införande av avdragsrätt för gåvor till organisationerna har ibland utmålats som ett övergivande av välfärdssystemet och en återgång till ett förlegat välgörenhetstänkande. Med hänsyn till

begränsningarna i och de de förutsebara effekterna av det förslag som jag framlägger är sådana farhågor obefogade.

Fördelarna med ett välfärdssystem som innebär att den grundläggande sociala tryggheten för alla medborgare garanteras av staten anses allmänt vara så betydande, att ett övergång till ett annat system inte har någon aktualitet. Inte dess mindre har, som framgår av bilaga 4 om den ideella sektorn, under de senaste åren frågan allt oftare ställts, om det inte finns goda skäl att öka inslaget av frivilliginsatser också inom verksamhetsområden som det för närvarande åligger stat och kommun att svara för. Naturligt nog har i samband härmed också frågor rörande finansieringen av sådana frivilliginsatser aktualiserats.

Mycket talar för att tiden nu är inne att söka kompletterande sätt till den direkta bidragsgivningen att stimulera och tillvarata den ideella kraft som finns inom både folkrörelserna och trossamfunden men som också i hög grad är drivkraften hos många enskilda utan någon organisationstillhörighet.

En avdragsrätt för gåvor till organisationerna innebär att medborgarna direkt påverkar vilka ändamål deras pengar går till, både den större del av gåvan som de själva betalar och det skatteavdrag som staten subventionerar. I stället för att med skattemedel öka bidragsgivningen till organisationerna föreslår jag att avdragsrätt för gåvor införs för att på så sätt stimulera enskilda människors bidrag direkt till de verksamheter de vill stödja.

Som jag tidigare har konstaterat kommer det också fortsättningsvis att finnas stort behov av direkta statsbidrag till olika former av ideell och välgörande verksamhet. Detta gäller också sådana verksamheter som enligt mitt förslag skall medges rätt att mottaga gåvor, för vilka givaren får avdragsrätt vid inkomstbeskattningen. Det skulle emellertid medföra väsentliga positiva effekter, om sådana verksamheter också tillfördes ekonomiska resurser till följd av många enskilda medborgares egna beslut att med sina gåvor stödja bestämd verksamhet.

Det kan förutses att de direkta statsbidragen till i och för sig angelägna verksamheter för vilka statsbidrag nu utgår under de närmaste åren inte kan komma att öka i samma takt som behoven av insatser ökar. Det är i en sådan situation av stort värde att medborgarna genom den föreslagna avdragsrätten för gåvor får möjlighet att med positivt resultat markera den vikt de fäster vid att olika verksamheter kan fortgå i tidigare omfattning eller byggas ut. En sådan möjlighet får också som välkommen bieffekt att vissa garantier skapas för det opinionsstöd för de aktuella verksamheterna som allmänt sett är av stort värde.

Till detta kommer att verksamheten i folkrörelser, trossamfund och ideella organisationer bidrar till att fästa uppmärksamheten på

behovet av insatser på nya områden. Det är inte självklart att statsbidrag kan eller bör utgå för sådana insatser i takt med att behoven identifieras. I samma mån som dessa verksamhetsområden tillförs gåvomedel från många medborgare, kan betydelsefulla insatser påbörjas redan innan statsbidrag utgår. Samtidigt blir detta gåvostöd en sådan indikation på medborgarnas bedömning av vikten av dessa insatser som kan vara vägledande vid riksdagens bedömning av om statsbidrag skall utgå.

Syftet med en avdragsrätt för gåvor är alltså dels att ge medborgarna ökat inflytande över hur deras pengar används, dels att stimulera enskildas frivilliga gåvor och därmed öka inflödet av medel till olika samhällsinsatser.

Det är viktigt att reglerna för en avdragsrätt för gåvor utformas så, att båda dessa syften tillgodoses. Det räcker inte att givaren anser ett ändamål behjärtansvärt. Ändamålet måste stå i överensstämmelse med en övergripande värdering från statens sida av de olika ändamål som kan komma ifråga för gåvor som berättigar givaren till avdrag vid beskattningen.

Det är vidare angeläget att reglerna för avdragsrätt för gåvor utformas så att varken något speciellt ändamål gynnas på andras bekostnad eller vissa personer eller persongrupper genom avdragsrätten får skatteförmåner som kan uppfattas som orättvisa.

Syftet med en avdragsrätt för gåvor är inte att åstadkomma en allmän skattelättnad eller en förmån för givaren som inte motsvaras av en ekonomisk prestation som är större än den förmån avdragsrätten ger. Det gäller därför att finna en sådan balans mellan storleken av den gåva som ges och den förmån rätten till avdrag innebär, att avdragsrätten inte leder till spekulationer i skatteförmåner. Samtidigt bör avdraget på skatten vara så stort, att ett ökat frivilligt givande till olika angelägna ändamål stimuleras.

Slutligen är det angeläget att reglerna för avdragsrätten utformas så, att förmånen i möjligaste mån blir likvärdig oberoende av hur stora inkomster givaren har.

Bestämning av mottagarkretsen

Det är angeläget att vid införande av avdragsrätt vid beskattningen för gåvor så noga som möjligt bestämma mottagarkretsen, dvs. vilka organisationer som bedöms bedriva sådan verksamhet, att gåvor till dem skall vara avdragsgilla för givaren. En givare har ett berättigat intresse av att i förväg veta om en gåva är avdragsgill eller inte. Den mottagande organisationen har ett motsvarande intresse. Även statens intressen måste tillgodoses genom en entydig avgränsning av mottagarkretsen: taxeringsarbetet får inte försvåras genom regler som lämnar utrymme för skiftande tolkningar.

När avdragsrätt för gåvor introduceras som ett komplement till den nuvarande finansieringen av insatser av trossamfund, folkrörelser och ideella organisationer, bör villkoren för sådan avdragsrätt fastställas av riksdagen genom lag. Om både de ändamål och de organisations typer som berättigar givaren till avdrag för gåvor preciseras, behöver några svårbedömda gränsdragningsproblem inte uppstå.

Det bör uppmärksammas att någon generell rätt till avdrag för gåvor till viss organisation inte är självklar: det måste i varje enskilt fall vara arten av den verksamhet organisationen bedriver som är avgörande. Endast verksamhet som står i klar överensstämmelse med de av riksdagen fastställda principerna för avdragsrätt skall konstitueras sådan rätt. Därför bör gåvor för vilka givaren yrkar avdrag särredovisas hos de organisationer som mottar gåvorna.

Den forskargrupp vid Stiftelsen Stora Sköndal som på Socialtjänstkommitténs uppdrag klarlagt vissa frågor rörande den ideella sektorn har, som närmare redovisas i rapporten Den ideella sektorn (bil. 4), på ett sätt som är användbart för praktiska syften också i detta sammanhang definierat centrala begrepp som förekommer i debatten. Man använder sig därvid av tre begrepp som gör det enklare att särskilja olika delar av de samlade verksamheter som det här kan vara fråga om: organisation, verksamhet och insats.

I enlighet med vad jag redan antytt bör avdragsrätten inte avse gåvor till organisationen som sådan, även om dess huvudinriktning är av den arten att den uppfyller de villkor som riksdagen fastställt för att avdragsrätt för gåva skall gälla, utan i stället viss avgränsad, i organisationen särredovisad verksamhet. Huvudparten av t. ex. en idrottsförenings verksamhet tar självfallet sikte på att stimulera aktivt idrottande och att i organisationen engagera så många människor som möjligt, särskilt ungdomar. Gåvor till denna dominerande del av föreningens verksamhet bör därmed berättiga till avdrag för givaren. Detta bör däremot inte gälla den del av föreningens verksamhet som utgörs av elitidrott, även om denna verksamhet kan sägas skapa och vidmakthålla intresset för breddidrott.

Skälet för denna skillnad mellan olika delar av samma organisations verksamhet är att i det senare fallet ofta så stora ekonomiska intressen är engagerade, t. ex. genom sponsring, att karaktären av ideell verksamhet i stort sett gått förlorad. Därmed bortfaller också motivet för avdragsrätt.

Detta konstaterande hindrar givetvis inte att det finns organisationer vilkas verksamhet är av den arten att den i sin helhet bör berättiga till avdrag för gåvor.

Jag anser att kravet på särredovisning inom organisationerna av den verksamhet för vilken gåvor mottagits är en tillräcklig garanti för att de avdragsgilla gåvorna används för avsett ändamål.

Om man tar sin utgångspunkt inte i organisationen utan i den verksamhet denna svarar för, är det lätt att konstatera att trossamfund, folkrörelserna och de ideella organisationerna genom sina medlemmar på olika sätt medverkar i verksamheter för vilka stat och kommun har det yttersta ansvaret. I begränsad omfattning utgår ersättning, oftast för havda kostnader, för sådana ideella insatser i offentlig verksamhet. Detta gäller t. ex. inom olika delar av socialtjänsten, till frivilliga övervakare inom kriminalvården och till kontakthem inom flyktingmottagningen. Sådan ersättning diskrediterar inte den ideella insatsen, där värdet i första hand ligger i det personliga engagemanget och den medmänskliga omsorgen. Det bör därför enligt min mening inte heller hindra en organisation som i övrigt fyller de av riksdagen fastställda villkoren som mottagare av gåvor som berättigar till avdrag för givaren vid beskattningen att för hela sin verksamhet mottaga sådana gåvor.

Tar man slutligen sin utgångspunkt varken i organisationen eller i den verksamhet denna utför eller deltar i utan i vad den nämnda forskargruppen kallar insatsen, kommer man närmast ett av de viktigaste syftena med avdragsrätten för gåvor: att stimulera frivilliga gåvor som möjliggör ideella, obetalda insatser på skilda angelägna samhällsområden och ge gåvogivaren ökat inflytande över hur hans pengar används.

Huvudlinjen bör vara att avdrag medges för gåvor till välgörande, samhällsnyttig verksamhet som vänder sig till en bred allmänhet. Verksamhet som har som ändamål att främja intressena inom en begränsad personkrets eller enbart bland medlemmarna i viss organisation faller därmed utanför mottagarkretsen för gåvor som ger givaren rätt till avdrag vid beskattningen.

När förslag om införande av avdragsrätt vid beskattningen för gåvor tidigare framförts, t.ex. i regeringens proposition 1978/79:160, har den föreslagna mottagarkretsen varit starkt begränsad. I det förslag till lag om skattelättnad för vissa gåvor som ingick i propositionen preciserades avdragsrätten till att gälla gåvor till "svensk stiftelse eller förening som i överensstämmelse med sina stadgar huvudsakligen utövar internationell biståndsverksamhet eller verkar för internationellt samförstånd eller internationellt verkar för respekt för mänskliga rättigheter".

I senare framlagda riksdagsmotioner har motionärerna tagit sikte på en något vidare mottagarkrets. I en motion till 1992/93 års riksdag föreslås avdragsrätt för gåvor till

svenskt trossamfund, samarbetsorgan för trossamfund och organisation som är anknuten till trossamfund och vars verksamhet kan anses utgöra ett led i samfundets, och svensk organisation som i enlighet med sina stadgar

- utövar hjälpverksamhet till förmån för personer som behöver bistånd av särskilda sociala eller ekonomiska skäl,
- utövar internationell biståndsverksamhet,
- verkar för internationellt samförstånd eller för respekt för de mänskliga rättigheterna,
- arbetar för att bekämpa sjukdomar eller för att förbättra villkoren för sjuka och handikappade.

Enligt min uppfattning är det viktigt att mottagarkretsen bestäms med utgångspunkt från det ovan angivna dubbla syftet med avdragsrätten: att stimulera enskilda medborgares frivilliga givande till ändamål som de anser det angeläget att stödja, samtidigt som avdragsrätten skall främja tillflödet av ekonomiska resurser för angelägna samhällsinsatser utöver det staten och kommunerna direkt svarar för.

I det perspektivet finner jag den vid skilda tillfällen föreslagna mottagarkretsen alltför snäv. Det finns så många verksamheter som uppfyller både kravet på att av stora medborgargrupper bedömas som angelägna och kravet på att från statens utgångspunkter anses vara värda ett brett ekonomiskt stöd. Att utvälja vissa av dessa verksamheter som kvalificerande för avdragsrätt för gåvor skulle vara att på ett olämpligt sätt styra frivilliga gåvor till dessa verksamheter, samtidigt som andra verksamheter, som också värderas högt av många medborgare, skulle gå miste om de extra gåvor som avdragsrätten kan förutses stimulera fram.

Självfallet kan avdragsrätt för gåvor ändå inte medges utan begränsning. Mottagarkretsen för bidragsberättigade gåvor måste vara tydligt avgränsad, utan att den fördenskull görs så snäv att verksamheter som av stora medborgargrupper anses värda stöd genom frivilliga gåvor faller utanför. Bästa sättet att gå till väga är enligt min mening att i lag fastställa de ändamål som berättigar till avdragsrätt för gåvor. Verkställighetsföreskrifter bör sedan utfärdas innefattande upprättandet av en förteckning över organisationer som svarar mot villkoren för att få mottaga gåvor som berättigar givaren till avdrag vid beskattningen. Förteckningen, som av praktiska skäl bör upprättas av Riksskatteverket och utges årligen, bör fungera som en rekommendation till skattemyndigheterna vid behandlingen av avdragsyrkanden för gåvor. Det bör finnas möjlighet att få fråga om rätt till avdrag för gåva rättsligt prövad, dels genom förhandsbesked av skatterättsnämnden, dels genom att i självdeklarationen yrka avdrag för gåva till organisation som inte finns upptagen i den nämnda förteckningen, varvid yrkandet av skattemyndigheten prövas mot de regler som riksdagen fastställt. Självfallet kan därvid inte förenklad självdeklaration användas.

Avdragsrätt bör enligt mitt förslag medges för gåvor från enskild person till politiska partier, trossamfund, organisationer som utövar internationell biståndsverksamhet, verkar för fred, internationellt samförstånd och respekt för de mänskliga rättigheterna, försvarsorganisationer, idrottsorganisationer, invandrarorganisationer, kulturorganisationer, kvinnoorganisationer, miljöorganisationer, nykterhetsorganisationer, ungdomsorganisationer samt övriga allmännyttiga ideella organisationer som utövar hjälpverksamhet och/eller arbetar för att bekämpa sjukdomar eller för att förbättra villkoren för sjuka och handikappade.

Rätten till avdrag vid beskattningen bör likaledes gälla för gåvor till samarbetsorgan mellan nämnda organisationer och för organisation som är anknuten till någon av dessa organisationer och vars verksamhet utgör del av dennas.

Avdragsrätten bör begränsas till att gälla för gåva till svensk organisation eller organisation vars huvudsakliga verksamhet bedrivs i Sverige. Krav bör ställas på viss geografisk utbredning och viss medlemsanslutning.

Avdragsrättens utformning

Mitt förslag innebär inte att avdrag skall medges för gåva av juridisk person, även om mottagaren hör till kretsen av för avdragsrätt godkända organisationer.

Avdrag bör enligt min mening medges för gåva till svensk organisation, inkluderande svensk underavdelning av internationell organisation. Som exempel kan nämnas Amnesty International, Svenska sektionen. Gåvor direkt till internationella organisationer som har sitt säte utanför Sverige bör däremot inte berättiga till avdrag.

Det förekommer åtskillig privat verksamhet som till sitt syfte och sitt innehåll i allt väsentligt sammanfaller med verksamheten inom de organisationer som föreslås få mottaga gåvor som ger givaren avdragsrätt vid beskattningen. I den mån sådan verksamhet inte bedrivs inom ramen för en godkänd organisation, medger gåvor till denna verksamhet ingen avdragsrätt.

Gåvor till fadderbarn i något u-land kan t.ex. förmedlas av någon organisation som är godkänd för att mottaga gåvor som berättigar till avdrag. Då berättigar sådan gåva till avdrag vid beskattningen enligt gällande regler.

Går dessa fadderbarnsgåvor i stället direkt till barnen, utan förmedling av svensk organisation, berättigar de inte till avdrag vid beskattningen.

Tekniskt kan avdragsrätt utformas på två olika sätt.

Det ena alternativet innebär att givaren vid taxeringen får göra avdrag för gåvans belopp som allmänt avdrag.

Det andra alternativet innebär att hänsyn till gåvan tas direkt vid debiteringen av skatten. Om det medgivna avdraget fastställs till 30 procent av gåvans värde, skulle, vid en gåva på t.ex. 1 000 kronor, den uträknade skatten minskas med 300 kronor. Med detta alternativ blir skattelättnaden oberoende av hur stora inkomster givaren har.

För en ordning som innebär att avdrag görs direkt vid debiteringen av skatten talar enligt min mening också det förhållandet att man därvid inte behöver ta ställning till om avdraget skall knytas till statsskatten eller till kommunalskatten. Många medborgare betalar ingen statsskatt, och att ensidigt knyta avdragsrätten till kommunalskatten skulle vara mindre motiverat, då avdragsrätten är tänkt som ett komplement till statsbidragen till de ändamål som avses komma att konstituera avdragsrätten.

Enligt min mening är det alternativ att föredra, som innebär att avdrag för gåva görs direkt vid debiteringen av skatten. Mitt förslag är att avdrag beviljas med 30 procent av gåvobeloppet inom nedan angivna gränser.

Det är nödvändigt att fastställa såväl en nedre som en övre gräns för gåva som berättigar till avdrag vid beskattningen. En nedre gräns på 1 000 kronor och en övre på 10 000 kronor skulle, om avdraget fastställs till 30 procent av gåvans värde, ge en skattelättnad på mellan 300 kronor och 3 000 kronor. Den nedre gränsen motiveras av att avdragsrätten bör gälla i första hand gåvor som tillförs organisationerna utöver vad de får genom mera reguljära bidrag från medlemmar och sympatisörer. Den bör dock sättas så lågt att den utöver större engångsbidrag också stimulerar regelbundna gåvor på mindre belopp, som månatliga bidrag kring 100 kronor, förutsatt att det årliga beloppet uppgår till minst 1 000 kronor till en och samma organisation.

När avdragsrätt för gåvor tidigare diskuterats, har framförda förslag inneburit att gåva till såväl godkänd riksorganisation som distriktsorgan och lokal förening inom sådan organisation skulle berättiga till avdrag.

Enligt min mening bör avdragsrätt medges enbart för gåva till godkänd riksorganisation. Dessa gåvor kan efter fritt val av organisationerna användas för central eller lokal verksamhet.

Det finns ofta ett så nära samband i den ekonomiska förvaltningen inom organisationerna mellan riksplanet, distriktsplanet och lokalplanet, att det för organisationernas del inte torde spela någon större roll på vilket plan avdragsrätt medges för gåvor. Vidare kan administrationen och den nödvändiga kontrollen av gåvogivandet väsentligt underlättas, om endast gåvor till riksorganisationer berättigar till avdrag vid beskattningen. Begreppet riksorganisation bör preciseras till att i detta sammanhang avse organisationer med

utbredning i mer än en begränsad del av landet och med ett betydande antal medlemmar.

Av redovisningstekniska skäl finner jag det nödvändigt att begränsa avdragsrätten till att gälla för gåvor på minst 1 000 kronor till en och samma organisation. Självfallet skall gåvor - om minst 1 000 kronor per år vardera - till flera olika organisationer kunna räknas samman och vid deklarationen redovisas tillsammans, som en samlad, avdragsberättigande klumpsumma. Att medge avdrag för gåvor som under året understiger 1 000 kronor till en organisation skulle enligt min mening dels medföra krav på en alltför omfattande administration, dels stå i visst motsatsförhållande till tanken att avdragsrätten i första hand skall gälla för gåvor utöver vad organisationerna ändå tillförs från medlemmar och sympatisörer.

Redovisningen av gåvor för vilka avdrag yrkas kan lämpligen ske genom att den mottagande organisationen särredovisar sådana gåvor, lämnar uppgift om givarens namn och gåvans storlek under året till skattemyndigheten och i samband därmed lämnar "kontrolluppgift" till gåvogivaren. Detta förfaringssätt befriar den som lämnar förenklad självdeklaration från skyldigheten att själv vid deklarationen lämna uppgift om de gåvor för vilka avdrag yrkas. Det merarbete ett sådant förfarande kan komma att förorsaka organisationerna kan förutses bli ringa i förhållande till det extra inflöde av gåvomedel som orsakar merarbetet.

Beräknad omfattning

När avdragsrätt för gåvor införs, är det nödvändigt att ta hänsyn till vad sådan avdragsrätt betyder för organisationernas ekonomi och hur den kan komma att påverka statens direkta ekonomiska stöd till organisationerna.

Det är självfallet inte möjligt att med någon säkerhet bedöma hur stort det ekonomiska tillskottet till olika organisationer kan komma att bli till följd av att avdragsrätt för gåvor införs. Det finns dock anledning att räkna med att de organisationer som tidigare mottagit betydande gåvobelopp också kommer att få ett betydande ekonomiskt tillskott till följd av avdragsrätten. Denna effekt kan inte bara förutses; den är dessutom önskvärd: det är naturligt att medborgarnas egen uppskattning av den verksamhet olika organisationer svarar för kommer till markerat uttryck genom de avdragsberättigade gåvorna.

Jag har tidigare, som ett argument för införande av avdragsrätt för gåvor, anfört att statsbidragen till ideellt arbete under de närmaste åren av allt att döma inte kommer att kunna öka i samma omfattning som behoven av ideella insatser genom organisationerna och folkrörelserna. Ett rimligt scenario är att statsbidragen kan behållas på oförändrad nivå och att organisationerna för sina ökade behov av

ekonomiska resurser i stort sett hänvisas till dels vad avdragsrätten för gåvor kan komma att innebära av ökat gåvogivande, dels vad ökade lotteriinkomster i förekommande fall kan innebära för ekonomin. Det framstår i alla händelser som rimligt att statsbidragen, de gåvor som avdragsrätten stimulerar och lotteriinkomsterna tas med i en gemensam bedömning av statens fortsatta stöd till organisationerna. Detta kan komma att innebära att organisationer som har sämre förutsättningar att få något nämnvärt ekonomiskt nytillskott genom avdragsgilla gåvor eller lotteriinkomster kan visa sig ha större behov av att få del av de statsbidrag som kan förutses alltså komma att utgå.

En jämförelse med den omfattning i vilken avdragsrätten för gåvor utnyttjats i andra, jämförbara länder ger anledning att räkna med att avdragsrätten - åtminstone till att börja med - kommer att utnyttjas i relativt blygsam omfattning.

Om, i inledningsskedet, 200 000 personer ger i genomsnitt 3 000 kronor var, för vilken summa avdrag yrkas vid beskattningen, skulle detta under förutsättning att avdrag får göras med 30 procent av gåvans värde, kosta statskassan sammanlagt 180 miljoner kronor. Skulle, i ett senare skede, 400 000 personer ge i genomsnitt 3 000 kronor var, skulle det kosta statskassan sammanlagt 360 miljoner kronor. Detta skulle innebära att organisationslivet samtidigt tillfördes i det förra fallet 600 miljoner kronor, i det senare 1 200 miljoner kronor.

Det kan förutsättas att en inte obetydlig del av dessa gåvor till organisationerna skulle ges även om avdragsrätten inte fanns. Om man antar att gåvoflödet fördubblas till följd av att avdragsrätt införts för gåvor, skulle det innebära att organisationerna tillförs gåvor utöver vad de annars skulle ha fått med i det första fallet 300 miljoner kronor, i det senare 600 miljoner kronor, medan statens kostnad för detta genom avdragsrätten uppgick till 180 respektive 360 miljoner kronor.

7. Den ideella sektorn

Ideella organisationer bör i ökad utsträckning kunna överta arbetsuppgifter, som ett alternativ till privatisering av offentliga verksamheter.

I första hand bör andra verksamheter än förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning överlåtas till organisationerna. I frågor som kan upplevas som känsliga eller innebära komplicerade sekretessförhållanden bör en arbetsfördelning eftersträvas som innebär att myndighetsutövningen ligger kvar inom den offentliga administrationen.

Organisationernas möjligheter att ta ansvar varierar på olika orter. I sin planering bör kommunerna föra diskussioner med organisationerna för att fastställa riktlinjer och planer för hur organisationerna skall engageras i samhällsarbetet.

Resurser bör avsättas centralt för att organisationerna skall kunna bygga upp en bra utbildning, kunskapsöverföring, utvärdering och dokumentation för sådana verksamheter.

För att även icke föreningsanslutna personer lättare skall kunna engagera sig i frivilligarbete bör försöksverksamhet med förmedlingscentraler genomföras.

Att stimulera organisationernas ansvarstagande

Enligt mina direktiv skall jag vid utformningen av statsbidragsgivningen beakta möjligheten att stimulera de frivilliga organisationernas ansvarstagande inom olika områden.

Bakgrunden till detta anges vara behovet av hushållning med den offentliga sektorns resurser: "Detta kräver ökad produktivitet och effektivitet samt att existerande utgiftsprogram och samhällsorganisationen omprövas. I många fall kan föreningsdriven verksamhet, med dess stora inslag av frivilliga ideella krafter, vara ett effektivt alternativ och ett viktigt komplement till det offentliga huvudmannaskapet."

Ett annat viktigt motiv är enligt min mening det faktum att verksamheter som bedrivs av föreningar och ideella organisationer

kan ges en annan utformning och få en annan kvalitet än de offentligt bedrivna verksamheterna.

Jag har tolkat direktivens formulering om att statsbidragen skall utformnas så att de frivilliga organisationernas ansvarstagande stimuleras så att den huvudsakligen avser allmänna stödformer och ersättningar till olika verksamheter. Detta innebär att jag i denna del inte i första hand tagit fasta på bidragen till organisationerna utan på deras insatser i samhället.

Eftersom frågor om vad som kallas den ideella sektorn fått allt större uppmärksamhet under det senaste året, har jag funnit det intressant att göra en utförligare genomgång av dessa. Utredningens expert, redaktör Bo Swedberg, har därför på mitt uppdrag sammanställt en rapport med de allmänna iakttagelser och förslag som blivit aktuella under utredningsarbetet. Förslagen sammanfattas i detta kapitel. En utförligare redogörelse för bakgrunden till dessa och även för erfarenheter från andra länder återfinns i bilaga 4.

Förändringar som genomförts eller planeras inom stat, landsting och kommuner går i riktning mot ökat ansvarstagande av andra än offentliga organ. Det är viktigt att i den processen uppmärksamma de ideella organisationernas möjligheter att engagera sig på olika områden. I samband med diskussioner om annan än offentlig huvudman bör det vara naturligt att också ha med organisationerna i bilden. Enligt min mening finns det idag inte några hinder för detta.

Arbete med anknytning till dessa frågor pågår inom en rad områden, t.ex. inom Socialdepartementet och Socialtjänstkommittén, inom Kulturdepartementet och Invandrarverket med avseende på flyktningmottagning och inom Utbildningsdepartementet när det gäller driften av skolor.

Civildepartementet har just inlett ett arbete för att stimulera ökat ansvarstagande inom den ideella sektorn. En beredning skall under en treårsperiod arbeta med dessa frågor. Den skall ha i uppgift att initiera och stimulera olika verksamheter av försökskaraktär.

Såväl organisationerna som kommunerna är intresserade av ett ökat ansvarstagande från organisationernas sida inom offentliga verksamheter. Några av de initiativ som tagits bör vara av intresse för beredningen inom Civildepartementet att följa. Jag tänker då närmast på de utvecklingsprojekt som initierats av en rad frivilligorganisationer för att stärka centrala och viktiga funktioner i frivilligarbetet. Ett annat sådant initiativ gäller den planerade flyktningmottagningen i Stockholm med insatser från organisationslivet. Jag återkommer till detta projekt senare i kapitlet. Det skildras också utförligare i bilaga 4.

När det gäller enskilda personer - som inte är och inte vill vara föreningsanslutna - finns behov av kontaktpunkter och förmedlingsorgan för uppdrag. I bilaga 4 om den ideella sektorn finns utförligare

resonemang om detta och redovisningar av exempel på verksamheter såväl i Sverige som i andra länder. Jag anser att det vore intressant att pröva lämpliga former för att fånga upp och registrera behoven och genom en förmedlingsverksamhet sammanföra dem som vill ha uppgifter utförda med dem som vill utföra dem. Därvid bör den förmedling av frivilliginsatser som förekommer i Danmark och försöksverksamheten med frivillighetscentraler i Norge kunna ge god vägledning. Även detta torde vara ett intressant arbetsområde för den planerade beredningen.

I mina kontakter med organisationerna har frågan om deras engagemang inom olika samhällssektorer behandlats. Det finns som jag redan nämnt ett intresse för ökat engagemang, men också en oro för orealistiska förhoppningar om att föreningsdrivna verksamheter skall innebära stora besparingar. Även dessa tankegångar redovisas mer utförligt i bilaga 4.

En viktig synpunkt i detta avseende är enligt min mening organisationernas starka betoning av behovet av samspel mellan offentlig sektor och frivilligkrafter. Det finns, menar de, goda möjligheter att hitta konstruktiva vägar för att förbättra välfärden genom ett samarbete mellan stat och kommun å ena sidan och föreningsbaserad verksamhet å andra sidan. Samarbete är här nyckelordet. Organisationernas insatser är och bör vara kompletterande till samhällets grundläggande trygghets- och servicesystem. Då är det, menar organisationsföreträdarna, viktigt att det finns något att vara komplement till. Jag delar deras uppfattning på denna punkt.

Jag vill därför understryka att samhällets ansvar för grundläggande rättigheter, inom t.ex. socialtjänsten, inte minskar för att vissa delar av verksamheten kan överlätas till frivilliga. Det är utomordentligt viktigt att varje sådan överlåtelse av arbetsuppgifter föregås av en principiell diskussion och att det finns en överenskommen mellan kommunen och organisationerna om vilket ansvar som åvilar respektive part. I sådana diskussioner skall alla berörda parter delta. Särskilt handikapporganisationerna har uttryckt farhågor för att ökade frivilliginsatser skulle inverka negativt på deras rättigheter till samhällsservice.

Detta illustrerar behovet av principdiskussioner om vilka arbetsuppgifter som är möjliga och lämpliga att överlåta till organisationerna. Det bör vara möjligt för kommunerna att upprätta principdokument och handlingsplaner för utformningen av frivilliginsatser och organisationsengagemang. Dessa frågor diskuteras utförligare i bilaga 4.

Villkor för ökade insatser av organisationerna

När det gäller att engagera ideella organisationer och frivilliga för att ersätta eller komplettera offentliga insatser finns idag enligt min

mening inga formella hinder. Det som ibland framställs som hinder handlar om olika demokratiskt fastställda regler för att värna individens integritet, det offentliga samtalet eller rättssäkerheten vid handläggning av ärenden.

Dessa regelverk skall alltså inte ses som hinder för att ge organisationerna ökat ansvar för olika verksamheter. Det är möjligt att överlämna ansvar på ett sådant sätt och på sådana områden att rättssäkerheten tryggas. Det är viktigt att särskilt uppmärksamma betydelsen av offentlighetsprincipen, sekretesslagen och olika regler för överklagande och insyn.

Många statliga bidrag har omvandlats så att tidigare restriktioner mot annan än offentlig huvudman tagits bort. De specialdestinerade statsbidragen till olika kommunala verksamheter har i stort sett upphört liksom detaljstyrningen av verksamheterna. Ett par viktiga exempel på detta är de ändrade reglerna för skolan och för barnomsorgen.

Det finns idag såväl formella möjligheter som en större öppenhet för att låta annan än offentlig huvudman driva verksamheter som tidigare sköttes av kommun och landsting. När entreprenader diskuteras avses ofta privata bolag. I många fall kan en organisation vara ett bra alternativ när det gäller att ta på sig ansvaret för en verksamhet.

Kommuner och landsting kan använda sig av privaträttsliga organ för sin verksamhet. Det har ansetts följa av den allmänna kompetensregeln, numera i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), och har också stöd i rättspraxis. Genom den nya kommunallagen har kommunernas och landstingens möjligheter att lämna över förvaltningsuppgifter till privaträttsliga organ förtydligats. I 3 kap. 16 § kommunallagen står att

kommuner och landsting genom beslut av fullmäktige får lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande någon särskild ordning inte har föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § regeringsformen får överlämnas bara om det finns stöd för det i lag.

En grundläggande regel är att den verksamhet som överlämnas till privaträttsliga organ skall falla inom den kommunala kompetensen. Kommunerna får därför inte anlita annan huvudman för åtgärder som de inte själva får vidta.

En kommunal angelägenhet får inte heller överlåtas om det i en författning har angivits att ett visst kommunalt organ skall svara för denna. Detta utesluter inte att vissa delar av en specialreglerad uppgift kan fullgöras i privaträttsliga former.

En förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning får överlämnas bara om det finns särskilt lagstöd för detta (11 kap. 6 § regeringsformen). Också andra författningsbestämmelser kan innebära att verksamheten skall bedrivas i viss form. Exempel på detta finns bl.a. i skollagstiftningen när det gäller rektors uppgifter. Detta hindrar inte att t.ex. förvaltningen av skolbyggnaden sköts av ett privaträttsligt subjekt. De två begränsningarna för att överlåta en kommunal verksamhet till annan huvudman är alltså

1. om uppgiften innebär myndighetsutövning, då den bara får överlämnas med stöd i lag,
2. om det föreskrivits en särskild ordning (t.ex. kommunal nämnd) för att sköta uppgiften.

Även om det numera framgår tydligare av kommunallagen att kommuner och landsting kan lägga ut verksamhet som inte innebär myndighetsutövning på privaträttsliga subjekt, finns det en viss osäkerhet om rättsläget. Det gäller dels innebörden av begreppet myndighetsutövning, dels hur långt myndigheternas rätt att använda sig av entreprenad drift sträcker sig när lagstiftningen har föreskrivit att en eller flera nämnder skall sköta kommunens uppgifter. En fråga som ägnats stor uppmärksamhet i samband med att kommuner uppdrar åt annan huvudman att sköta tidigare kommunala uppgifter är regler om offentlighet och sekretess. Medan offentlighetsreglerna är tämligen okomplicerade, medför sekretessfrågorna en rad problem.

I samband med propositionen (1992/93:43) om ökad konkurrens i kommunal verksamhet diskuterades olika problem rörande delegering av förvaltningsuppgifter. Lagrådet tog i sitt yttrande upp frågan om sekretess.

Även om de i propositionen föreslagna åtgärderna inte enligt Lagrådet mötte några hinder, aktualiserade de behovet av en översyn av sekretesslagstiftningen i förhållande till delegeringsfrågorna.

Jag anser som jag redan framhållit att det vid en delegering av uppgifter till annan än offentlig huvudman är utomordentligt viktigt att dessa och andra rättssäkerhetsaspekter beaktas. Det finns enligt min mening goda möjligheter att i första hand välja sådana områden och arbetsuppgifter som inte innebär myndighetsutövning.

Jag vill exemplifiera dessa resonemang med ett konkret förslag till insatser på ett område där verksamheten genom ett omfattande föreningsengagemang borde kunna tillföras nya kvaliteter. Jag syftar på den försöksverksamhet med flyktingmottagning som jag redan nämnt.

Den ökade flyktingströmmen till vårt land har gjort det naturligt att överväga alternativa former av flyktingmottagning. Möjligheterna att i större utsträckning engagera frivilligorganisationerna och ge utrymme för frivilliginsatser har i samband därmed aktualiserats.

I betänkandet (SOU 1992:133) Mottagandet av asylsökande och flyktingar föreslås att Invandrarverket inom tre år skall ha minst 50 procent av samtliga förläggningar (inkl. de s.k. fasta förläggningarna) utlagda på entreprenad, och att verksamheten totalt per individ och år skall vara billigare.

Det vore enligt min mening olyckligt att slå fast att målet är att en viss procent av verksamheten skall överföras till annat huvudmannaskap. Med en så schematisk uppdelning på verksamhetsformer elimineras de fördelar som en friare resursanvändning skulle kunna medföra. Om det slås fast att 50 procent av verksamheten skall drivas i privat regi är risken stor att mindre lyckade lösningar genomförs enbart för att uppnå det kvantitativa målet. På samma sätt vore det olyckligt att ha som målsättning att *all* kommunal flyktingmottagning skall överföras i privat regi. Av allt att döma innebär det stora fördelar om kommunen har en egen verksamhet på detta område och konkurrerar med de entreprenörer som givits förtroendet att förvalta uppgifter som tidigare sköttes uteslutande i offentlig regi.

Betänkandet om mottagande av asylsökande och flyktingar har remitterats och kommer att behandlas under hösten med sikte på en proposition före årets utgång.

När det gäller organisationernas engagemang på detta område finns det naturligtvis inte något att invända mot att även förläggningar för asylsökande drivs t.ex. av organisationer med ett intresse för detta verksamhetsområde, lika väl som de kan drivas av privata bolag.

Jag anser dock att fördelarna med ett föreningsengagemang och de frivilliginsatser som det kan medföra bättre kommer till sin rätt vid den flyktingmottagning som kommunerna ansvarar för och som gäller för personer som erhållit uppehållstillstånd.

I dessa fall kan introduktionsprogram för flyktingarna utarbetas med föreningslivet som en viktig bas och samarbetspartner. För den långsiktiga integrationen av flyktingarna i samhället kan föreningsarnas insatser spela en central roll. Jag har på initiativ av invandrarförvaltningen i Stockholms kommun diskuterat hur ett sådant engagemang från föreningsarnas sida skulle kunna utformas.

Från statens sida bör det vara av intresse att följa projektet på nära håll för att kunna dra slutsatser om modellens för- och nackdelar. Statens engagemang skulle kunna gälla utvärderingsinsatser. Utvärderingen av försöksverksamheten skall helst också inkludera en kontrollgrupp från den kommunala mottagningen. Dessutom skulle det kunna vara av intresse med en gemensam planering av utbildningen för dem som deltar från föreningsarna, både för de arvoderade personer som har det formella huvudansvaret och för frivilliga krafter. Om modellen visar sig vara framgångsrik skulle den

kunna utvidgas både vad gäller antalet mottagningsärenden i föreningsregi och geografiskt till andra orter.

Beredningen med uppgift att stimulera den ideella sektorns utveckling kommer under hösten att ta upp frågor om försöksverksamhet och pilotprojekt. I det sammanhanget borde detta projekt kunna vara av intresse. Det kan också vara idé att överväga om den nyligen tillsatta invandrar- och flyktingutredningen skall initiera liknande försök på andra orter för att få ett jämförelsematerial. Villkoren för flyktingmottagning och för föreningarnas möjligheter att engagera sig ser sannolikt mycket olika ut på den lilla orten, i en småstad och i storstaden.

Bidrag till organisationerna

Jag har i kapitel 3 och 4 behandlat frågan om organisationsbidrag. Dessa är ett stöd till riksorganisationernas egen verksamhet. Sådana bidrag berörs alltså egentligen inte av resonemang om organisationernas insatser som komplement till eller ersättning för offentligt huvudmannaskap för olika verksamheter, som är en uppdragsersättning.

I ett avseende vill jag dock peka på ett behov av att stärka organisationernas centrala verksamhet, med direkt koppling till resonemangen om den ideella sektorn. Det gäller de stora behov som kommer att finnas de närmaste åren av resurser för utbildning, erfarenhetsutbyte, utvärdering och dokumentation i samband med att det ideella föreningslivet engagerar sig i fler och nya uppgifter.

Organisationer som ägnar sig åt ideellt arbete eller sociala insatser av olika slag har ofta saknat resurser för att systematiskt bygga upp de centrala verksamheter som behövs för att utveckla arbetsmetoderna och föra kunskaper vidare mellan olika projekt eller från ett årtionde till nästa. Det finns också behov av en mer medveten hållning när det gäller att engagera och framförallt behålla fler frivilliga som är intresserade av att ställa sin tid och sitt kunnande till förfogande.

En stor bristvara idag är människors tid. Om de som ägnar sig åt frivilligarbete inte känner att den tid de offrar kommer till praktisk nytta, avtar lusten att delta snabbt. I andra länder, där erfarenheterna av frivilligarbete av olika skäl är mer omfattande, har det som kallas "management of volunteers" en framträdande plats vid planering av verksamheterna. De som tar på sig ett frivilligarbete måste i första hand få känna att de gör nytta. De bör också få en chans att lära sig något och att själva utvecklas i sin roll.

Sådan verksamhet för att förbättra organisationsledningarnas möjligheter att utveckla frivilligarbetets administration och skapa opinion för ökade frivilliginsatser måste byggas upp och utformas av organisationerna själva men kan i ett initialskede kräva extra resurser.

Som jag redan nämnt finns i bilaga 4 en beskrivning av ett förslag till försöksverksamhet som initierats av Röda korset och ett antal andra organisationer. Detta initiativ bör enligt min mening stödjas.

Erfarenheter av annan än offentlig huvudman

Det finns få studier av hur det går när stat, landsting och kommuner överlåter arbetsuppgifter till annan huvudman. Försök med privatiseringar i kommunerna har bara pågått under kort tid och systematiska jämförelser är svåra att göra. Ett av de ambitiösare försöken att belysa privatiseringens effekter är en rapport från Industriens utredningsinstitut, Sveriges systemskifte i fara? av Stefan Fölster m.fl. De redovisar resultat av jämförelser mellan olika kommuner som genomfört privatiseringar. Med reservation för vissa brister i underlaget redovisas följande resultat.

Materialet tyder på att den relativa förändringen av kommunernas kostnad till följd av privatisering tenderar att minska med tiden. Många privatiserade verksamheter har initialt låga kostnader men höjer sedan successivt kraven gentemot kommunerna.

Undersökningen jämför borgerliga och socialdemokratiska kommuner och redovisar följande slutsatser.

Båda grupperna har privatiserat ungefär lika mycket. Centerledda kommuner har privatiserat minst och moderatledda kommuner har privatiserat mest. Socialdemokratiska ligger mitt emellan.

De borgerligt styrda kommunerna hade en mindre kostnads-effektivisering i de privatiserade verksamheterna än de socialdemokratiska. Den största skillnaden ligger dock i förändringen av kommunens kostnader för den egna verksamheten, till de socialdemokratiska kommunernas fördel. Detta tyder enligt författarna på att de borgerliga kommunerna varit generösare mot privata entreprenörer.

Som förklaring till att de borgerliga kommunerna inte lyckats lika bra med att pressa kostnaderna i samband med privatiseringen anges att graden av konkurrens är större i de socialdemokratiska kommunerna. I synnerhet verkar konkurrens med verksamheter i kommunens egen regi spela en roll. När en privat verksamhet inte tävlar med någon kommunal motsvarighet uppges kostnadsförändringen vara - 3,1 procent, medan motsvarande förändring vid kommunal konkurrens är - 6,2 procent.

I en kommentar säger författarna att det är anmärkningsvärt att konkurrensen med kommunernas verksamhet i egen regi verkar leda till större kostnadssänkningar än konkurrensen mellan privata entreprenörer.

Uppgifterna om vilka verksamheter som privatiseras är intressant. De verksamheter som kommunerna valt att privatisera har en likartad profil. Det har visat sig vara svårt att privatisera en verksamhet som

fungerar dåligt. Man har i stället valt att privatisera verksamheter som fungerar bra. En del privatiseringar kan ha tillkommit för att demonstrera framgångsrika sådana, inte för att lösa problem med en offentligt driven verksamhet. Det innebär att variationsrikedomen inte är särskilt stor mellan de olika verksamheterna.

Jag har redovisat denna studie eftersom den enligt min mening ger en god bakgrund till diskussionen om den roll organisationerna kan spela på detta område. Det bör vara en fördel att föra in ytterligare aktörer när man överväger privatiseringar i kommunerna. Trots begränsade erfarenheter hittills förefaller det som om det finns fördelar med att flera olika typer av huvudmän engagerar sig på ett verksamhetsområde. Enligt min mening bör därför organisationer i större utsträckning kunna anlitas för olika uppgifter som idag drivs i kommunal eller privat regi.

8. Organisationerna och världen

Det svenska föreningslivets unika resurser bör tas bättre tillvara i det internationella samarbetet. Flertalet större organisationer har motsvarigheter i andra länder och ingår i internationella nätverk. Deras kontaktnät och kunskaper bör utnyttjas bättre i vårt internationella umgänge.

Arbetsvillkoren för de nationella organisationernas insatser i internationella sammanhang bör förbättras. Resurser bör avsättas för sådana kostnader för deltagande i internationellt samarbete som organisationerna själva inte mäktar med.

Organisationernas internationella roll

Organisationernas internationella roll är flerfaldig. Den gäller deras formella medverkan i olika internationella samarbetsorgan mellan länder, där FN är det viktigaste. Den innebär också att självständigt och kritiskt granska arbetet i dessa samarbetsorgan och att tillsammans med andra likasinnade organisationer försöka påverka och förändra systemen i den riktning de finner önskvärd.

Den handlar också om organisationernas egen samverkan över gränserna och om att genom internationellt solidaritetsarbete väcka opinion i olika länder och mobilisera till insatser mot missförhållanden och brott mot de mänskliga rättigheterna.

Över tusen internationella organisationer deltar i FN:s arbete. Detta har lett till ett växande behov av att hitta klara avgränsningar av vad som är att betrakta som organisationsmedverkan. Inom FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) finns en särskild kommitté för icke-statliga organisationer, s.k. non-governmental organizations (NGOs). Där definieras och avgränsas de internationella enskilda organisationernas deltagande i FN:s arbete. För att stärka sitt samarbete inom FN har de organisationer som har konsultativ status inom FN-systemet bildat ett samarbetsorgan.

Flertalet organisationer i vårt land har motsvarigheter i andra länder. Organisationerna ingår ofta i världsomspännande samverkanorgan och utgör en av de viktigaste internationella kontaktytorna i landet.

Olika frivilligorganisationer svarar för viktiga biståndsinsatser. Sveriges engagemang för mänskliga rättigheter har en bred förankring bland organisationerna. För Sveriges insatser i internationella organ är organisationernas medverkan viktig. Det gäller både för

formulerandet av en svensk policy och för förankringen här hemma av de svenska åtagandena i olika internationella sammanhang.

Dessa organisationer får idag en allt viktigare roll i internationella sammanhang. Organisationerna formerar sig i olika grupperingar, ibland med sakfrågorna i fokus, ibland med själva organisationsaspekten som gemensamt intresse. Just att stärka representationen för icke-statliga och icke affärsdrivande organisationer i olika internationella sammanhang har blivit en viktig fråga för dessa.

Ökad rörlighet och möjligheter till snabb informationsinsamling och -spridning genom datanät har givit organisationerna nya roller och funktioner. De återskapar på det internationella planet något av de funktioner som de tidiga folkrörelserna hade. Genom att tidigt uppmärksamma hot mot vår miljö och missförhållanden av olika slag kan de snabbt agera och bilda gemensam opinion i internationella organ och i de olika länder där de verkar.

Amnesty International är ett klassiskt och viktigt exempel på det internationella samarbetets betydelse för organisationerna. Frågor om övergrepp mot kvinnor i krig har fått ökad uppmärksamhet genom internationella kvinnoorganisationers insatser. Det är en svensk facklig organisation (TCO) som lyckats skapa och sprida normer för skärmbildsstrålning, som nu används som referens över hela världen.

De enskilda organisationernas närvaro i FN-systemet, i ESK och andra internationella sammanslutningar har tillmätts allt större betydelse. Deras syn på olika frågor av internationell karaktär - t.ex. miljö, bistånd och mänskliga rättigheter - ägnas idag stort intresse.

Inom EG har man kommit att allt starkare betona de olika organisationernas betydelse för att ge samarbetet en bra grund och förankring i medlemsländerna. I Sverige har detta tagit sig uttryck bland annat i de informationssatsningar inför EG-omröstningen som folkrörelserna inbjuds att delta i.

Inom det europeiska samarbetet är också Europarådet och ESK-processen viktiga fora för organisationernas medverkan.

Jag anser att vi i Sverige bör kunna göra mer systematiska ansträngningar för att utnyttja den kunskap och de kontakter som organisationerna har.

Organisationerna är för sin medverkan i stor utsträckning beroende av offentligt stöd. Särskilt mindre och resurssvaga organisationer kan ha svårt att bekosta ett internationellt deltagande, samtidigt som just dessa organisationers synpunkter kan vara särskilt viktiga att få med i diskussionerna.

På en del departement och myndigheter finns särskilda anslag för internationella kongresser och möten. Organisationerna kan ur dessa anslag söka bidrag för sådana arrangemang som de inte själva kan betala. Dessa möjligheter är idag otillräckliga. De är viktiga för vårt

internationella arbete och bör ägnas större uppmärksamhet i framtiden.

Ett område där de olika organisationernas engagemang är särskilt viktigt både för opinionsbildning och för praktiska insatser är biståndet. Organisationernas u-landsengagemang kommer att belysas i samband med att det inom UD nyinrättade sekretariatet för utvärdering av u-landsbistånd ser över de olika metoderna för biståndsadministration.

Organisationerna och EG

Ett eventuellt EG-medlemskap är en av flera internationaliseringsaspekter. Denna fråga kommer de närmaste åren att vara i fokus. För organisationerna kan medlemskap i EG komma att innebära stora omställningar.

EG:s medlemsländer har olika lagstiftning och olika stödordningar för sina organisationer. Det arbete som pågår inom EG-kommissionen med att utarbeta riktlinjer för en harmonisering särskilt när det gäller skattelagstiftningen berör också i hög grad organisationerna. Enligt bedömare från medlemsländerna har de särskilda problem som en harmonisering kan medföra för föreningslivet inte uppmärksamats i tillräckligt stor utsträckning vid utformningen av de olika förslagen.

Organisationer med inriktning främst på arbete med hjälpinsatser och mänskliga rättighetsfrågor har därför bildat en särskild kommitté, Charities tax reform group. Inför arbetet med harmoniseringen av mervärdesskatten har dessutom en särskild European Charities Committee on Value Added Tax bildats. Dess sekretariat finns i London.

Det finns en rad oklarheter inom EG i dessa frågor. Det gäller t. ex. hållningen till momsharmonisering i stort. Den tidigare harmoniseringen av mervärdesskatten utgick från behovet av att eliminera olika momssatser som kunde snedvrider konkurrensen. Efterhand kom strävan att få ett rättvist system för beräkning av den gemensamma EG-budgeten att spela allt större roll. Huvudinriktningen har varit att beräkna ländernas bidrag på momsbasen. Det skulle innebära att undantag för en så vittomfattande verksamhet som det svenska föreningslivet och dess olika aktiviteter skulle vara svårt att driva igenom.

Dessa frågor är nu under behandling. Det är idag svårt att förutsäga hur systemet kommer att utformas efter 1996. Det förefaller som om det med nuvarande ambitioner från kommissionens sida kommer att bli svårt att hävda en 0-moms efter 1996.

För organisationerna blir det då, enligt The European Charities Committee on Value Added Tax, viktigt att momsreduktion för in- och utgående moms harmoniseras. Detta är också den linje som drivs av EG-parlamentet.

De tre huvudområden som VAT-kommittén anser vara viktigast att bevaka är moms på varor och tjänster som tillhandahålls av organisationerna, på andrahandsförsäljning, på biljetter till tillställningar och evenemang arrangerade av ideella organisationer, som t.ex. fotbollsmatcher, danstillställningar och kulturevenemang.

Det handlar i dessa frågor naturligtvis om svåra avvägningar. Å ena sidan bör sådana system skapas att organisationsstatus inte kan användas för att få orimliga konkurrensfördelar gentemot andra aktörer som utför samma tjänster eller tillhandahåller samma varor på affärsmässiga villkor. Å andra sidan får inte sådana harmoniseringsambitioner gå ut över det föreningsliv som av hävd haft vissa inkomstmöjligheter som undantagits från skatt.

Jag har för att markera dessa frågor vikt skrivit till statsrådet Ulf Dinkelspiel. I sitt svar den 17 juni 1993 framhåller han frågornas betydelse för många individer, föreningar och organisationer och meddelar att de för närvarande är under beredning med sikte på svenska positioner inför EG-medlemskapsförhandlingarna i en nära framtid. Frågorna bereds inom Finansdepartementet.

Europeiska organisationer

Ett arbete som mer direkt är inriktat på organisationerna inom EG är ett förslag till förordning som nu behandlas inom EG-kommissionen om bildandet av europeiska organisationer. I förslaget (COM 91 273) behandlas organisationernas status inom den gemensamma marknaden.

Förslaget utgår från att organisationer, på samma sätt som företag, skall kunna agera inom hela EG-området utan att deras karaktär av frivillig sammanslutning skall behöva gå förlorad. Förordningen skall kunna tillämpas för sammanslutningar som är verksamma inom samma fält och med samma målsättning, oavsett deras organisationsform.

Förordningsförslaget innehåller inga avgränsnings- eller definitionsförslag. Listan över organisationstyper som kan tänkas bilda gemensamma europeiska organisationer är lång. I kommentarerna till förslaget framhålls att den nationella lagstiftningen på detta område skiljer sig mellan medlemsländerna. Syftet med förslaget är att organisationer skall få möjlighet att registrera sig som EG-baserade organisationer med hela den inre marknaden som arbetsområde.

En sådan organisation får därmed möjligheter att inom hela området sluta kontrakt, köpa egendom, mottaga gåvor och donationer, anställa personal och föra talan i domstol.

Representanter för det direktorat, DG XXIII, som främst har hand om frågor som rör de olika ideella organisationerna menar att dessa frågor ägnats alltför lite uppmärksamhet från kommissionens sida. Kommissionen har därför hösten 1992 beslutat att låta utarbeta ett arbetsprogram för de närmaste tre åren. Ett sådant program skall

resultera i en agenda för organisationsområdet när det gäller både skattefrågor och andra relevanta områden. Kommissionen har för avsikt att arbeta inom ett sådant ramprogram och också att samfinansiera förnyelseprojekt av intresse för organisationernas roll inom EG.

EG får inte bli ett hot mot organisationerna

För de svenska organisationerna rör de kanske mest märkbara effekterna av EG-medlemskap skattefrågor och en anpassning till de EG-regler som gäller idag eller planeras. En utgångspunkt i förhandlingarna om ett medlemskap bör vara att vårt organisationsliv utgör ett viktigt inslag i vår svenska särart. Hur vi nationellt behandlar våra organisationer bör i stor utsträckning kunna få inrymmas inom subsidiaritetsprincipens ramar för självbestämmande. I görligaste mån bör organisationerna få behålla sin nuvarande ställning.

Jag anser att det vore olyckligt om de internationaliseringssträvanden som ett EG-medlemskap och en harmonisering med EG-reglerna innebär skulle minska organisationernas ekonomiska möjligheter att aktivt delta i ett internationaliseringsarbete. Det finns också risk att organisationerna uppfattar ett EG-medlemskap som ett hot mer än som en möjlighet. Ett engagemang inom EG ställs också ofta i debatten i motsatsställning till ett vidare internationellt samarbete.

Mitt förslag för att motverka detta innebär att det skall avsättas resurser för organisationernas internationella arbete.

Detta kan ske på olika sätt. Ett är att öka de olika departementens dispositionsmedel för detta ändamål och att inom myndigheterna beräkna medel för att engagera organisationerna i internationellt arbete. Ett annat är att öka statsbidragen till organisationerna eller att avsätta gemensamma belopp för organisationerna som själva får fatta beslut om deras användning.

Enligt min mening är den senare lösningen att föredra. Idag deltar organisationerna i alltför stor utsträckning på myndigheternas villkor i det internationella samarbetet. Ett självständigt ställningstagande från organisationernas sida i fråga om vilka internationella samarbetsområden som skall prioriteras är mer i linje med den självständiga ställning för föreningslivet som jag i övrigt förordar.

Det är också viktigt att departement och myndigheter vid en fortsatt analys av kostnaderna för internationella åtaganden tar hänsyn till organisationernas kostnader. Det vore olyckligt om ökade kostnader skulle leda till att organisationerna vänder det internationella samarbetet ryggen. Lika olyckligt vore det om kompensations för ökade kostnader utformades så att de får ersättningar för att delta i internationella sammanhang men utarmas på hemmaplan så att

basen för deras deltagande försvagas. Sverige har allt att vinna på att livskraftiga och resursrika organisationer kan delta i samhällsarbetet såväl härhemma som i det internationella samfundet.

9. Konsekvenser av utredningens förslag

Organisatoriska förändringar

Mina förslag syftar till att ändra inriktningen av statsbidragsgivningen till organisationerna så att de olika bidragskategorierna renodlas och rollfördelningen blir tydligare mellan departement, myndigheter och organisationer. Jag föreslår att organisationerna skall få ökade befogenheter att själva fördela bidragsmedel.

För organisationerna bör denna frihet, rätt utnyttjad, kunna leda till att samarbete och förnyelse på de olika områdena ökar. Organisationernas samverkan för att förbereda sig för och delta i internationaliseringsarbetet bör lättare kunna utvecklas.

Den nya budgetprocessens principer anpassas för att kunna tillämpas på organisationerna. Förslagen innebär förenklingar i den administrativa hanteringen av organisationsbidrag och ersättningar. I initialskedet kommer det att innebära visst merarbete främst för de departement som skall utforma måldokument för sina organisationsbidrag. På längre sikt kommer det att innebära en kunskaps- och kompetensupbyggnad på departementen när det gäller de olika organisationsområdenas verksamhet och villkor.

Mitt förslag till metod för delegering av uppgiften att fördela bidrag innebär att sådan delegering som idag sker enligt minst sex olika modeller blir mer enhetlig. Delegering av förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning förenklas när det gäller bidragsfördelning, dvs. den typ av myndighetsutövning som handlar om att besluta om förmån.

I fråga om målstyrning och utvärdering kommer organisationerna själva att förväntas ta på sig större arbetsinsatser. För regeringskansliet innebär förslagen att dessa frågor angrips mer systematiskt och att viss andel av kommittéanslaget avsätts för utvärderingsarbete på respektive departements ansvarsområden.

Totalt sett torde mitt förslag i dessa avseenden vara kostnadsneutralt. De administrativa förenklingarna innebär besparingar. Samtidigt bör organisationerna få ökade resurser för det ansvar de övertar och de ökade insatser som jag föreslår att de skall göra i internationella sammanhang.

Kunskapsuppbyggnad

Huvudparten av den statistik och andra uppgifter som rör organisationerna bör hanteras inom existerande system, främst Statistiska centralbyråns undersökningar och Riksrevisionsverkets redovisningar av nationalräkenskaperna. SCB bör fortsätta de serier som påbörjats. Redovisningsrutinerna för nationalräkenskaperna anpassas så att det går att få en korrekt uppfattning om vilken omfattning bidragen till organisationerna har. Detta handlar om redan pågående arbete. En förbättring av arbetsmetoderna bör inte innebära någon merkostnad.

Vid sidan av dessa grundläggande kunskapskällor bör forskning stimuleras, extern utvärdering genomföras, gärna med inslag av utländska utvärderare, och specialstudier initieras. Den treåriga planeringsperiod som jag föreslår för organisationerna innebär att dessa inom treårsintervallet har anledning att systematiskt bygga upp relevanta kunskaper för sin redovisning.

Ansvar för att beräkna medel för sådan kunskapsuppbyggnad ligger på de departement som har ansvar för organisationsbidrag. Civildepartementet har i egenskap av fackdepartement för folkrörelserna särskilt ansvar för att initiera sådana studier och utvärderingar.

Detta ger också departementen ackumulerade kunskaper för sina analyser. Detta innebär användande av befintligt material och bör inte dra några extra kostnader.

Föreningarnas ekonomi

När det gäller föreningarnas ekonomi kan en rad ovissa faktorer inverka på situationen under de närmaste åren. De stora volymer som det här är fråga om med totalt mellan 20 och 30 miljoner medlemskap i olika föreningar gör att varje förändring i moms och avgifter handlar om mycket stora belopp. En momsbeläggning av portot innebär en kostnadsökning i storleksordningen 300 till 400 miljoner kronor för organisationerna och deras tidningar. För organisationstidningarna är tryckerikostnaden mellan 25 procent och 30 procent av budgeten. En momsbeläggning av tryck medför stora kostnader för organisationspressen. Nyligen införda avgifter för mottagare av portgiroinbetalningar innebär en extra kostnad på uppskattningsvis mellan 100 och 200 miljoner kronor för organisationerna. Om organisationerna till följd av EG-anpassning eller av andra skäl mister delar av sin nuvarande gynnade ställning när det gäller skatt och moms, ökar kostnaderna med svårberäknade men betydande belopp. Till detta kommer att den nyligen genomförda momsbreddningen inneburit merkostnader för organisationerna. För dessa kostnader har endast idrotten och organisationer med barn- och ungdomsverksamhet fått viss kompensation.

Sammantaget kan man alltså för organisationernas del räkna med vissa, eventuellt stora kostnadsökningar de närmaste åren till följd av moms på porto, avgifter och eventuella ytterligare pålagor. För statskassan innebär detta motsvarande förstärkning.

Organisationerna kommer också i övrigt att möta ökade kostnader i framtiden. Möjligheterna att öka statsbidragen är små. Jag föreslår i stället att en begränsad avdragsrätt vid beskattning skall införas för gåvor till organisationerna. En avdragsrätt för gåvor innebär att staten genom att avstå från vissa skatteintäkter stimulerar enskilda personer att ge bidrag till organisationerna. Mitt förslag innebär att statens bidrag genom skattereduktionen blir 30 procent av gåvans värde. Det ger alltså organisationerna större inkomster än motsvarande ökning av statsbidragen.

Effekterna av detta förslag är naturligtvis svåra att beräkna. Om man antar att 200 000 personer ger i genomsnitt 3 000 kronor var som de yrkar avdrag för, skulle kostnaden bli 180 miljoner kronor. Motsvarande kostnad för 400 000 personer blir 360 miljoner kronor. Detta skulle innebära att organisationslivet samtidigt tillfördes i det förra fallet 600 miljoner kronor, i det senare 1 200 miljoner kronor.

Om man antar att gåvorna fördubblas till följd av avdragsrätten, skulle det innebära att organisationerna utöver vad de annars skulle ha fått tillförs i det första fallet 300 miljoner kronor, i det senare 600 miljoner kronor.

Bedömningen av övriga effekter av detta förslag måste också basera sig på antaganden. De organisationer som har en stark förankring bland medborgarna bör kunna få substantiella tillskott till sin verksamhet och därmed en ökad självständighet.

Lotteriinkomster är viktiga för en del organisationer medan andra valt att inte utnyttja denna inkomstmöjlighet. För dem som har stora inkomster av lotterier innebär mina förslag att deras statsbidrag kan komma att minskas.

Sådana avräkningar kan inte ske mekaniskt år från år utan bör göras först när utvecklingen över några år går att avläsa och folkrörelsernas möjligheter på lotterimarknaden kan bedömas säkrare.

Om ökade lotteriinkomster innebär minskade statsbidrag, kan det innebära att fler organisationer avstår från att utnyttja denna inkomstkälla. Det kan i sin tur få till följd att proportionerna mellan föreningslotterier och statliga lotterier förskjuts till de statliga lotteriernas fördel, med ökade inkomster för staten.

Den ideella sektorn

Jag föreslår att organisationer i ökande utsträckning skall komma i fråga när olika verksamheter läggs ut på annan än offentlig huvudman. Sådana arrangemang är vanligast i kommunala sammanhang. En delegering av olika förvaltningsuppgifter till annan än

offentlig huvudman bör i första hand gälla sådana uppgifter som inte innebär myndighetsutövning.

Det innebär att organisationerna kan komma att i ökande utsträckning ta över olika servicefunktioner och andra uppgifter inom kommunal förvaltning och att myndighetsfunktionen renodlas.

En större variationsrikedom i verksamhetsformerna och deras huvudmannaskap förefaller av tillgängliga rapporter att döma ha en gynnsam effekt på de administrativa kostnaderna, både inom de verksamheter som överlåtits och inom de som behållits i offentlig regi.

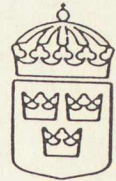
Självständigare organisationer

Mina förslag syftar till att skapa större självständighet både formellt och ekonomiskt för organisationerna och ge dem möjligheter att ta större ansvar i samhällsarbetet.

Jag har inte utformat några detaljerade förslag till bidragsnivåer, eftersom detta bör vara en del i den ordinarie budgetprövningen. Med de organisatoriska förändringar som jag föreslår bör det bli lättare att få en överblick över de olika departementens organisationsbidrag och därmed också att göra avvägningar mellan olika områden.

De olika tillgängliga finansieringsformerna låter organisationerna välja om de vill satsa på lotteriinkomster eller vända sig till medlemmar och sympatisörer för att vädja om ökade insatser. I båda fallen bör statsbidragsberoendet kunna minska.

Kommittédirektiv



Dir. 1992:81

Bidrag till ideella organisationer

Dir. 1992:81

Beslut vid regeringssammanträde 1992-06-25

Chefen för Civildepartementet, statsrådet Davidson, anför.

1 Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas med uppgift att se över och lämna förslag till de principer som bör gälla för statens bidrag till ideella organisationer.

2 Bakgrund

Den verksamhet som bedrivs i folkrörelser och andra ideella organisationer är betydelsefull för det svenska samhället. Människor sluter sig samman i föreningar för att lösa gemensamma frågor och odla sina intressen. För många människor erbjuder föreningslivet en meningsfull fritid, där de är delaktiga i en större social gemenskap. Barn och ungdomar lär sig demokratiska arbetsformer. För dem utgör deltagandet i föreningslivet en god grund för att utvecklas till fria och självständiga individer. Föreningslivet har vidare en viktig roll i arbetet för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män.

Människors större självständighet och ökade kunskaper samt vidgade intresse att ta ett personligt ansvar i olika frågor ökar föreningslivets betydelse och ställer krav på dess förnyelse. Samtidigt är föreningslivet i hög grad beroende av bidrag från den offentliga sektorn, vilket minskar dess självständighet.

3 Statligt stöd till föreningslivet

Staten och kommunerna stöder föreningslivets verksamhet såväl med ekonomiska bidrag som med att upplåta lokaler och tillhandahålla materiel. Det statliga stödet finns upptaget under flera huvudtitlar i statsbudgeten. Exempel är stöd till idrott, ungdom, handikappade, humanitära ändamål

2

och fria trossamfund.

Det statliga stödet till föreningslivet har på regeringens uppdrag kartlagts av Statskontoret. Uppdraget har redovisats i rapporten (stkt 1991:6) Statligt föreningsstöd – en kartläggning. Enligt rapporten uppgick statens totala stöd till föreningslivet under budgetåret 1989/90 till ca 7,5 miljarder kronor. Av denna summa utgör 3,5 miljarder humanitärt stöd via hjälporganisationerna och lönebidragsanställningar.

Riksdagen har beslutat (prop. 1987/88:150 bil. 1, FiU30, rskr. 394) att den statliga verksamheten i mindre utsträckning skall styras genom detaljreglering av resurstilldelning, arbetsformer och inre organisation. I stället skall styrningen ske genom mål, ekonomiska ramar och krav på resultat.

4 Problem

Brister i uppföljning och utvärdering

Statskontoret pekar i sin rapport på stora brister i statens uppföljning och utvärdering av bidragsgivningen. Det finns sällan tillräckligt underlag för att avgöra om man når upp till de mål för bidragsgivningen som regeringen och riksdagen har formulerat. Överblick saknas också över den samlade bidragsgivningen till föreningslivet. Det finns därför en risk för att det är andra faktorer än de aktuella behoven som styr bidragsgivningen.

Sektorisering

De statliga bidragen till föreningslivet utformas utifrån de behov som råder inom olika samhällssektorer. Bidragens syfte är dels att upprätthålla en viss organisationsstruktur av frivilliga och ideella insatser, dels att utgöra ett direkt stöd till verksamheten inom en sektor. Dessutom förekommer uppdragsstöd som närmast kan liknas vid köp av tjänster av föreningslivet.

Regler och former för bidrag varierar mellan olika samhällssektorer och några enhetliga principer vad gäller statens bidragsgivning till föreningslivet är i dag svåra att urskilja. Det saknas således ett konsekvent förhållningssätt vad gäller bidragens omfattning, inriktning och administration.

Bidragsberoende

I 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 14, s. 20) påpekas att många föreningar har utvecklat ett i många avseenden alltför stort bidragsberoende. Det ekonomiska beroendet förstärks av att föreningslivets möjligheter att självt finansiera sin verksamhet i regel är små.

Vid sidan av frivilliga insatser och statsbidrag finansierar folkrörelserna

sin verksamhet t.ex. genom inkomster från lotterier. Den pågående parlamentariska lotteriutredningen (C 1991:01) har bl.a. till uppgift att lägga fram förslag som positivt kan påverka folkrörelsernas möjligheter att öka sina intäkter från spel och lotterier. Utredningen skall lämna sitt slutbetänkande under år 1992.

Behovet av utredning

Det anförda ger vid handen att det finns behov av att se över den nuvarande bidragsgivningen i syfte att åstadkomma enhetliga principer för statens stöd till föreningslivet. En utredare bör därför tillkallas för att se över och lämna förslag till de principer som bör gälla för statens bidrag till folkrörelser och andra ideella organisationer.

5 Uppdraget

Utredarens övergripande uppgift bör vara att överväga möjligheterna att skapa ett mer enhetligt och konsekvent förhållningssätt från statens sida i fråga om bidragsgivningen till föreningslivet.

Ett viktigt mål är att bidragsgivningen bör förenklas och att tyngdpunkten mer läggs på uppföljning och utvärdering. De nya principerna för statens bidragsgivning bör därför vara anpassade till den nya mål- och resultatorienterade budgetprocessen, bidragen skall kunna omprövas årligen. En analys bör därför göras av syftena med olika bidrag och möjligheterna att följa upp resultaten.

Utredaren bör vidare ta fram olika metoder för lämpliga resultatmätt när det gäller föreningsdriven verksamhet. Med utgångspunkt härifrån bör utredaren överväga i vad mån det är möjligt att åstadkomma enhetliga principer för en utvärdering av bidragsgivningen. Av stor vikt är därvid att utrymme ges för anpassning av bidragen till olika samhällssektorer.

Ett annat mål är att åstadkomma en större grad av självfinansiering av verksamheten och att öka föreningslivets självständighet. Utredaren bör därför studera och lämna förslag till hur föreningslivets självständiga ställning kan förstärkas genom en ökad självfinansiering av verksamheten. För detta ändamål bör föreningslivets ekonomiska villkor i stort kartläggas. Därvid bör föreningslivets ekonomiska situation i den mån den påverkas av skatter och avgifter också beaktas. Utredaren bör också lämna förslag på hur statens bidragsgivning, i samband med en förbättrad situation för självfinansiering och ökad tillgång till spelmarknaden, kan minskas. Flera olika nivåer i besparingar bör redovisas.

Det samhällsekonomiska läget innebär att det i allt större utsträckning

kommer att ställas stora krav på hushållning med den offentliga sektorns resurser. Detta kräver ökad produktivitet och effektivitet samt att existerande utgiftsprogram och samhällsorganisationen omprövas. I många fall kan för-
eningsdriven verksamhet, med dess stora inslag av frivilliga och ideella kraf-
ter, vara ett effektivt alternativ och ett viktigt komplement till det offentliga
huvudmannaskapet. Vid utformningen av principerna för statsbidragen bör
utredaren beakta möjligheten att stimulera de frivilliga organisationernas
ansvarstagande inom olika områden.

6 Arbetets bedrivande

Utredaren bör i sitt arbete samråda med pågående utredningar som kan
ha betydelse för översynen av bidragen till föreningar och andra ideella orga-
nisationer, exempelvis Lotteriutredningen (C 1991:01). I fråga om ansvaret
för uppföljningen av bidragen och dess administration i övrigt bör utredaren
ta del av det som anförts i folkrörelseutredningens betänkande (SOU
1988:39) Mål och resultat – nya principer för det statliga stödet till förenings-
livet.

Utredaren skall beakta innehållet i regeringens direktiv till samtliga kom-
mittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning
(dir. 1984:5) och EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43) samt
om regionalpolitiska effekter (dir. 1992:50).

Utredaren skall redovisa de delar av uppdraget som innebär budgetmäs-
siga konsekvenser senast den 15 oktober 1992.

Utredarens arbete skall vara avslutat senast den 1 juli 1993.

7 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be-
myndigar chefen för Civildepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över och lämna förslag
till de principer som bör gälla för utformningen av statens bidrag till folk-
rörelser och andra ideella organisationer,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utre-
daren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta
trettonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller
hennes hemställan.

(Civildepartementet)

Tidigare utredningar

Folkrörelsernas och de ideella organisationernas uppgifter och arbetsvillkor i samhället har under de senaste åren ägnats stor uppmärksamhet i regeringens och riksdagens arbete. Flera utredningar har arbetat med uppgift att belysa olika sidor av dessa förhållanden eller skilda aspekter av relationerna mellan å ena sidan staten och kommunerna, å andra sidan föreningslivet. I följande genomgång redovisas de viktigaste utredningarna på detta område, deras förslag och eventuella förändringar till följd av dessa.

Folkrörelserna i stort

Folkrörelseutredningen tillsattes 1986. Utredningens arbete har bedrivits längs två olika linjer.

Den har behandlat frågan om hur föreningslivet i högre grad än hittills skall kunna beredas tillfälle att medverka i sådana verksamheter som kommuner och landsting har ett övergripande ansvar för. Den har också i ett särskilt betänkande, (SOU 1988:39) Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet, angett principerna för ett nytt statsbidragssystem. Detta system är avsett att möjliggöra en övergång från regelstyrning till målstyrning av statsbidragen och därmed öka föreningslivets självständighet i förhållande till bidrags-givarna.

Folkrörelseutredningens arbete med frågan hur föreningslivets medverkan i ökad utsträckning skall kunna utnyttjas i kommunal verksamhet behandlas i betänkandet (SOU 1988:33) Ju mer vi är tillsammans - ett förslag som öppnar vägen för ökad föreningsmedverkan i kommuner och landsting. Utredningens förslag går i första hand ut på att undanröja de hinder som ännu kan finnas för sådan medverkan. Dessa förslag presenteras i betänkandets sammanfattning på följande sätt.

1. Kommunallagen ändras så att kommuners och landstings rätt att lämna ut uppdrag till bl. a. föreningar bekräftas.
2. Socialtjänstlagen ändras i samma syfte. Lösningar som innebär att företag med vinstsyfte anlitas för vårdande uppgifter blir inte tillåtna.
3. Ledighet för föreningsarbete blir en rättighet när det gäller arbete inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt omsorg om psykiskt utvecklingsstörda på uppdrag av kommun eller landsting.
4. Föräldrar ges rätt till ledighet för arbete inom föreningsdrivna barnstugor.
5. Statsbidrag till barnomsorg och äldreomsorg utgår inte om företag med vinstintresse anlitas av kommunerna för vårduppgifter.

6. Reglerna för statliga bidrag till barnstugor ändras så att berörda föräldrar måste utgöra en majoritet av föreningsmedlemmarna och att generell tillgänglighet regleras i avtal.

7. Bidrag till allmänna samlingslokaler utgår med maximalt belopp bara till mindre samlingslokaler (högst 1 000 kvadratmeter) samt till lokaler som ägs eller disponeras av föreningar.

8. Föreningslagen ändras så att ekonomiska föreningar med socialt syfte blir tillåtna.

9. Utredningen lämnar rekommendationer till stat, kommuner och landsting när det gäller avtal med föreningar och en mer långsiktigt inriktad bidragsgivning.

10. Utredningen föreslår att vissa skatteförhållanden av betydelse för föreningar skall utredas.

11. Utredningen föreslår att ett centrum för föreningsforskning skall inrättas.

Folkrörelseutredningens arbete med frågor rörande den framtida utformningen av statens bidrag till föreningslivet redovisas i betänkandet Mål och resultat. Detta betänkande utgör i sin tur utgångspunkten dels för fortsatt utredningsarbete beträffande flera sektorer av föreningslivet, dels i viss mån för den allmänna översyn av föreningslivets arbetsvillkor och statens bidrag till organisationerna som nu görs.

En utgångspunkt för Folkrörelseutredningens arbete och de förslag som framlades i Mål och resultat var att statsmakterna saknar en samlad syn på sin bidragsgivning till de ideella organisationerna. Målen för bidragsgivningen är många gånger oklart formulerade, och det är svårt att utläsa effekterna.

Utredningen fäste stort avseende vid åtgärder som kan bidra till att öka kunskapen om organisationerna och deras verksamhet. Den förbättrade kunskapen underlättar övergången från regelstyrning till målstyrning av bidragsgivningen.

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 styFolkrörelseutredningens rningen inte blir lika detaljerad som dagens regelstyrning.

Utredningen föreslog dels att ett centrum för organisationsforskning skulle inrättas vid Umeå universitet, dels att ett centrum för fritidsforskning skulle inrättas, dels att en programgrupp skulle tillsättas med företrädare för regeringskansliet, kommunförbunden och centrala riksorganisationer och med uppgift bl.a. att svara för den rapport om organisations- och föreningslivets situation, utveckling och verksamhet som vart tredje år skall lämnas som underlag för utvärdering av de statliga anslagen.

Utredningen avstod från att behandla regler, kriterier och ekonomiska nivåer för olika bidrag. Den angav däremot de kännetecken som utmärker folkrörelserna - och måste känneteckna dem för att de skall förtjäna beteckningen ideella folkrörelser - samt redovisade "vilka övergripande principer, som vi anser ska präglade all statlig bidragsgivning till föreningslivet, för att därigenom skapa en samlad syn på den".

Utredningen sammanfattade sina synpunkter på behovet av principer för statens stöd till föreningslivet i följande sju punkter.

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

2. Det behövs en samlad syn på den statliga bidragsgivningen. Vissa gemensamma principer skall vara vägledande för all statlig bidragsgivning till föreningslivet. En samlad syn underlättas om man delar upp bidragen i allmänna bidrag och resultatnriktade bidrag. Uppdragsersättningar bör avföras från bidragsdiskussionen, då dessa inte i egentlig mening är bidrag till föreningslivet. En viktig grund för bidragsgivningen är verksamhetens inriktning och omfattning.

3. En utvecklad dialog om varför olika bidragsformer skall finnas och vilka resultat som eftersträvas skall uppmuntras. En sådan dialog ger organisationerna större möjlighet att påverka bidragsgivningens inriktning.

4. Riksdagen bör fastställa övergripande mål och ekonomiska ramar för bidragen.

5. En framtida bidragsmodell bör bygga mer på målbeskrivningar än på detaljstyrning. Nuvarande kontroll kan ersättas med utvärdering av måluppfyllelse och önskade resultat.

6. Bidragen bör utformas på ett mera långsiktigt sätt och utvärderingen ske med treårsintervaller.

7. Bättre samordning av bidragsgivningen bör eftersträvas i regeringskansliet. Genom vart tredje år lämnade rapporter till riksdagen skapas förutsättningar för samlade diskussioner där om inriktningen av bidragsgivningen för kommande treårsperiod.

I anslutning till Riksrevisionsverkets arbete med bidragsfrågorna redovisade Folkrörelseutredningen olika modeller för utformningen av bidragen. Därvid utgick man från RRV:s uppdelning av bidragen i allmänna bidrag (= organisationsbidrag) och resultatnriktade bidrag (= verksamhetsbidrag). Utgångspunkten var vidare att en förenkling av bidragsgivningen skall åstadkommas och att organisationernas kontakter med bidragsgivande organ i möjligaste mån skall begränsas.

Enligt en modell skulle kommunerna överta en del av prioriteringsansvaret när det gäller bidragen. Det kan ordnas genom

generella eller riktade bidrag till kommunerna, som sedan fördelar bidragen till organisationerna.

Ett annat alternativ, som innebär mindre förändringar i förhållande till vad som nu gäller, är att samordna till en myndighet de bidrag från olika departement som gäller närbesläktade områden med gemensamma bidragsmottagare. Utredningen föreslog dock ingen centralisering av bidragshanteringen, en "bidragsmyndighet" eller liknande. Detta skulle, menade utredningen, ytterligare byråkratisera bidragsgivningen och komplicera bidragshanteringen för organisationerna.

Ytterligare ett alternativ som Riksrevisionsverket berört är att bidragsgivningen från vissa departement med gemensamma bidragsmottagare sammanförs till enhetlig hantering. På samma sätt skulle inom vissa områden antalet utbetalande myndigheter kunna minskas och regelsystemen förenklas.

Utredningen tog - fortfarande med anknytning till Riksrevisionsverkets kartläggning - upp tanken att förekomsten och bildandet av paraplyorganisationer skulle kunna förenkla den statliga bidragsadministrationen, om prövning, fördelning och uppföljning av organisationsbidrag gjordes av sådana organisationer. Utredningen menade dock att anlita paraplyorganisationer för hantering av statliga bidrag principiellt kan ifrågasättas och att sådana i alla händelser bör fördela bidrag enbart till egna medlemsorganisationer.

Utredningen konstaterade att det hittills i stor utsträckning saknats underlag för den övergång från regelstyrning till målstyrning som är en huvudtanke i de senaste årens utredningsarbete rörande statens bidrag till föreningslivet. Kontakterna mellan de bidragsmottagande organisationerna och de bidragsförmedlande organen har ofta ägt rum på handläggarnivå och därmed kommit att handla om detaljer i bidragsgivningen. Den önskvärda dialogen om målfrågor har däremot i stort sett uteblivit. För att den skall kunna komma till stånd och en meningsfull utvärdering skall kunna åstadkommas krävs, hävdade utredningen, väsentligt bättre kunskap om organisationslivet än den som nu finns.

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 idag. 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 ifråga för statsbidrag. Samtidigt måste myndigheterna ha den information om organisationerna som behövs för att kunna presentera ett bra beslutsunderlag. Först då kan myndighetens kunskap om utvecklingen inom sitt ansvarsområde kopplas till prövningen av olika bidrag.

Fortsatt behandling

Regeringens och riksdagens behandling av frågor rörande relationerna mellan å ena sidan stat och kommuner och å andra sidan det ideella föreningslivet och folkrörelserna har, som redan nämnts, i stor utsträckning tagit sin utgångspunkt i Folkrörelseutredningens betänkanden, speciellt i Mål och resultat.

I budgetpropositionen 1989/90 anförs följande (Bil. 12, s. 9-10):

Det statliga stödet till folkrörelserna styrs idag av ett mycket stort antal regler och förordningar. De resultat man förväntar sig av bidragen är många gånger oklart formulerade. Det är svårt att utläsa effekterna av bidragsgivningen.

Det statliga stödet till föreningslivet finns under ett flertal huvudtitlar. Exempel är stöd till folkbildning, idrott, ungdom, handikapp, humanitära ändamål, de fria trossamfunden m. fl.

Med direkt hänvisning till Mål och resultat sägs i budgetpropositionen vidare bl. a. följande:

Betänkandet har varit på remiss hos ett stort antal organisationer och myndigheter som handlägger statliga bidrag. Remissvaren pekar entydigt på att det behövs en förändring av nuvarande bidragssystem.

Principerna för statens stöd till folkrörelserna bör omprövas. Det finns idag olika former för bidragsgivning. Exempelvis beviljar regeringen bidrag till vissa organisationer direkt, i andra fall så sker bidragsgivningen via en myndighet. Avsikten med bidragsgivningen bör vara tydligare och former för att bedöma effekter av stödet bör tas fram. För denna omprövning krävs ett beslutsunderlag som gör en samlad bedömning möjlig.

Det beslutsunderlag som nämns fick Statskontoret genom regeringsbeslut den 26 april 1990 uppdrag att ta fram genom en kartläggning av stödet till föreningslivet. Detta uppdrag resulterade i rapporten Statligt föreningsstöd - en kartläggning (Statskontoret 1991:6).

I samband med att detta uppdrag omnämns i budgetpropositionen 1989/90 klargörs att i de fall då organisationer, som t. ex. Sveriges riksidrottsförbund, själva bestämmer formerna för fördelning och uppföljning av sitt stöd, kommer regeringen att ta upp särskilda diskussioner med dessa organisationer.

I budgetpropositionen 1990/91 omnämns förslag om förändringar i systemet för bidrag till vissa organisationer.

När reformeringen av skattesystemet genomfördes, uppstod en del icke avsedda negativa effekter för det ideella föreningslivet. När detta uppmärksammades, ställdes viss kompensation för dessa effekter i utsikt.

I budgetpropositionen redovisas de åtgärder i syfte att åstadkomma denna kompensation som vidtagits (Bil. 15, s. 116):

chefen för Bostadsdepartementet och chefen för Finansdepartementet hade föreslagit kompensation till idrotten, i det senare fallet via Tipstjänst, statsrådet Lindquist hade föreslagit kompensation till handikapp-rörelsen, och det noterades att trossamfunden hade fått en uppräknig av bidraget.

I Kulturutskottets betänkande KrU 1990/91:18 behandlas frågan om kompensation för skatteomläggningens icke avsedda effekter. Där redovisas att idrottsrörelsen kompenserats genom befrielse från att erlägga sociala avgifter för ersättningar upp till ett halvt basbelopp.

Frågan om kompensation till handikapprörelsen behandlas av Socialutskottet i betänkande 1991/92:12. Där nämns också att trossamfunden fått höjda bidrag, något som i budgetpropositionen anförts som belägg för att de kompenserats för skatteomläggningens icke avsedda effekter. Utskottet anför:

Denna uppräknig av resurserna har dock varit motiverad av att riksdagen förra året begärde en sådan uppräknig. Med hänsyn till vad som anförts i budgetpropositionen vill utskottet därför påpeka att de i propositionen åsyftade ökade resurserna till trossamfunden inte kan tas till intäkt för påståendet att dessa därigenom fått en kompensation för skattereformens effekter.

I budgetpropositionen 1991/92 (Bil.14, s. 20) behandlas på nytt frågor om det statliga stödet till föreningslivet. Där anförts bl a:

Statens motiv för att ge föreningsstöd bygger i allmänhet på att verksamheten är viktig från social synpunkt och att den främjar demokrati och samhällsgemenskap.

Statskontorets undersökning visar att det sällan finns tillräckligt underlag för att avgöra om de mål som regering och riksdag uppställt i fråga om bidragen uppnås. Dessutom saknas ett helhetsperspektiv på bidragsgivningen.

Den statliga administrationen i fråga om stöd och kontakter med föreningslivet är idag uppsplittrad och administrativt kostsam. Det statliga stödet framstår som alltför detaljreglerat samtidigt som målen är otydliga och uppföljningen bristfällig.

Det är angeläget att nära följa upp folkrörelsernas finansieringsfrågor, inte minst från skatte- och finansieringssynpunkt. I samband med detta kan det finnas behov att överväga om en samlad översyn skall göras för att klarlägga föreningslivets ekonomiska villkor.

Målet bör vara att möjliggöra en större grad av självfinansiering av verksamheten och att öka föreningslivets självständighet. Bidragsgivningen bör förenklas och tyngdpunkten läggas på uppföljning och utvärdering.

I budgetpropositionen 1991/92, Bil.14, s. 49, sägs:

Det är viktigt att fortlöpande följa att målen för det statliga stödet uppnås. Statens ungdomsråd bör därför pröva i vilken utsträckning de statsbidragsberättigade organisationer som idag får bidrag tillgodoser målen för det statliga stödet. En sådan prövning skall därefter ske fortlöpande.

Det viktigaste direkta resultatet av dels Folkrörelseutredningens arbete, dels behandlingen i regering och riksdag av aktuella folkrörelsefrågor är tillsättandet av utredningen om bidrag till ideella organisationer. Redan innan detta skedde, den 25 juni 1992, hade emellertid ett antal utredningar påbörjat - och i några fall också slutfört - sitt arbete med begränsade uppgifter avseende förhållandena för de organisationer vilkas verksamhet direkt berörs av den övergripande översyn av föreningslivets arbetsvillkor och statens bidrag till detta som nu genomförs.

Lotteriutredningen

En parlamentariskt sammansatt kommitté fick genom regeringsbeslut den 11 april 1991 i uppdrag att se över lotterilagstiftningen.

I direktiven (1991:22) anges uppdragets huvudsakliga innehåll vara att "undersöka i vad mån folkrörelserna i högre grad än för närvarande kan finansiera sin verksamhet genom ökade intäkter av lotterier och spel och i vad mån det ur kontrollsynpunkt är möjligt att förenkla eller avreglera vissa lotteriformer".

I uppdraget ingick att "särskilt undersöka om lotteriintäkterna kan öka genom att folkrörelserna i högre grad än för närvarande ges möjligheter att använda sig av modern, lättkontrollerad teknik och att öppna ytterligare möjligheter till lotterier med penningvinster".

Utredningen konstaterar i sitt betänkande, (SOU 1992:130) Vinna eller försvinna? Folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden, att folkrörelsernas intäkter av lotterier och spel uppgår till ca 900 miljoner kronor årligen, vilket utgör ca 18 procent av deras totala inkomster. Samtidigt noterar utredningen att folkrörelsernas andel av lotteri-marknaden mellan 1970 och 1991 minskat från 31 till 17 procent. De totala kostnaderna har visserligen ökat men

sammantaget har folkrörelsernas intäkter inte ökat tillräckligt för att ge kompensation för ökade momskostnader till följd av skattereformen, ökade lokalkostnader, ökade portokostnader m.m. Utredningen bedömer att även om folkrörelserna genomför omfattande besparingsprogram och drar ned på sina verksamhetsambitioner kommer intäkter av lotterier och spel att behöva öka väsentligt i framtiden.

Detta är bakgrunden till Lotteriutredningens förslag, i betänkandet sammanfattade i följande punkter.

1. Lotteri- och spelmarknaden bör alltså vara förbehållen folkrörelserna och staten.

2. Samhället bör alltså utöva en effektiv tillsyn och kontroll över lotteri- och spelmarknaden.

3. Folkrorelserna bör ges ökade möjligheter att finansiera sin verksamhet med intäkter av egna lotterier och spel.

4. Folkrorelserna bör ges möjlighet att anordna attraktivare traditionella lotterier med en större andel penningvinster.

5. Folkrorelserna bör tillåtas anordna nya spel inom ramen för ett folkrörelsedominerat spelföretag. De nya spelformer som enligt utredningens mening kan komma i fråga är olika former av automatspel som idag är förbjudna i Sverige. Utredningen föreslår att det nu gällande förbudet skall gälla endast sådana spelautomater som är konstruerade för att betala ut vinst uteslutande i pengar och där vinstmöjligheten uteslutande beror av slumpen (penningautomater). Spel på värdeautomater och skicklighetsautomater föreslås däremot bli tillåtet. Utredningen beräknar att spel på sådana automater fullt utbyggt kan tillföra folkrörelserna ca 600 miljoner kronor årligen.

6. Vissa regler som gör det svårare att utveckla befintliga lotterier och spel bör slopas.

7. Samarbetsformer mellan folkrörelserna och statens spelföretag utvecklas.

I fråga om ökade möjligheter att ordna egna lotterier föreslår utredningen att det skall vara tillåtet för folkrörelserna att anordna egentliga lotterier med penningvinster uppgående till ett basbelopp per vinst om det är fråga om ett lokalt eller regionalt tillstånds- eller registreringslotteri - och annars tio basbelopp.

Utredningen föreslår att i folkrörelsernas frisektorslotterier insatsen får vara högst 1/6 000 basbelopp (ca 5 kronor) och vinsten högst 1/6 basbelopp (ca 5 000 kronor). Kravet på samband med tillställning mjukas upp. Försäljning med lottlistor får äga rum fyra veckor före tillställningen.

Utredningen anser att handikapporganisationer bör ges vidgade tillståndsmöjligheter för bingo genom en bestämmelse i lagen om att vid prövning av ansökningar om bingotillstånd från handikapporganisationer skall länsstyrelsen även beakta verksamhet som främjar förståelsen för och underlättar anpassningen av handikappade barn och ungdomar i samhället.

Utredningen konstaterar i den konsekvensanalys som avslutar betänkandet att något ökat spelberoende inte kommer att bli resultatet av dess förslag. Någon beräkning av hur mycket folkrörelsernas intäkter av lotterier och spel totalt kan komma att öka görs inte. Däremot gör utredningen den bedömningen att statens intäkter av lotterier och spel inte kommer att uppvisa "samma enastående ökningstakt som under sjuttio- och åttiotalen".

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 1994.

Utredningens betänkande har varit på remiss men ännu inte föranlett några regeringsförslag.

Stiftelse- och föreningsskattekommittén

Genom regeringsbeslut den 25 februari 1988 utsågs en kommitté med uppgift att göra en översyn av beskattningsreglerna för stiftelser och ideella föreningar. Enligt direktiven (1988:03) skall kommittén, Stiftelse- och föreningsskattekommittén, "undersöka vilka ändringar som kan behövas för att anpassa skattebestämmelserna till den nya lagstiftning som bereds på grundval av Justitiedepartementets promemoria (Ds Ju 1987:14) Stiftelser och för att i övrigt åstadkomma en modern och ändamålsenlig beskattning av stiftelser och ideella föreningar". I uppdraget ingår också att pröva om mervärdes-skattereglerna skall göras likformiga för stiftelser och ideella föreningar. Kommittén skall också se över den s.k. katalogen över inskränkt skattskyldiga subjekt i 7 § 4 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt, SIL.

Kommittén har, efter ett förslag från Folkkrörelseutredningen, också i uppdrag att analysera följande tre frågor och pröva i vad mån en sådan anpassning som Folkkrörelseutredningens förslag syftade till vore möjlig. Folkkrörelseutredningen hade föreslagit

att begränsningar övervägs i fråga om inkomstskatteskyldigheten för arvoden eller rabatter som medlem i ideell eller ekonomisk förening erhåller till följd av ideellt arbete för föreningen,

att vissa ekonomiska föreningar med allmännyttig verksamhet beskattas enligt de regler som gäller för ideella föreningar,

att mervärdesskatteskyldigheten för ovannämnda typ av ekonomiska föreningar jämföras med den som redan gäller för ideella föreningar.

Kommittén beräknas redovisa resultatet av sitt arbete vid årsskiftet 1993/94.

Ungdomsorganisationerna

Stödet till ungdomsorganisationerna behandlades i Folkkrörelseutredningens betänkande (SOU 1987:37) Stödet till barn- och ungdomsföreningar. Detta betänkande tar i huvudsak upp frågor rörande det statliga stödet till barn- och ungdomsorganisationerna. Utredningen hade bl. a. till uppgift att föreslå åtgärder med syfte att ge ökat ansvar åt folkrörelser, föreningar och kooperativ i offentlig verksamhet. Utredningens förslag har på flera punkter snarare karaktären av tentativa överväganden än av konkreta förslag. Följande förslag kan dock summeras ur betänkandet.

1. Regeringen bör utarbeta former för och omfattning av erforderlig forskning inom området fritid och rekreation.

2. Det statliga stödet till barn- och ungdomsverksamhet bör, med tanke på de lokala föreningarnas betydelse, snarast förstärkas.

3. Det lokala stödet till barn- och ungdomsorganisationerna kan med fördel utbetalas till kommunerna, som sedan ansvarar för att pengarna kommer den lokala föreningsverksamheten till del. Statsbidraget bör betalas ut till kommunerna baserat på antalet lokala föreningar som erhåller kommunalt bidrag till sin barn- och ungdomsverksamhet i respektive kommun.

4. Det centrala bidraget bör grundas på antalet lokala föreningar inom respektive organisation - inte som tidigare på organisationernas medlemstal.

5. De medel som utgår till organisationerna för alkohol- och narkotikaupplysning bör ingå i det centrala statliga stödet till organisationerna som en förstärkning av detta.

6. Projektbidrag bör utgå under högst tre år. Kraven på utvärdering bör skärpas.

7. Statens ungdomsråd bör kontinuerligt bedöma organisationerna med hänsyn till om de fortsättningsvis bör få statsbidrag.

STUNS-kommittén

Frågan om statens stöd till barn- och ungdomsorganisationerna har sedermera behandlats också av Utredningen om översyn av statens insatser inom barn- och ungdomsområdet, den s. k. STUNS-kommittén, i dess i juni 1992 framlagda betänkande (SOU 1992:54) Mer för mindre - nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken.

Kommittén tillsattes i augusti 1991. Dess uppdrag avsåg en översyn av arbets- och ansvarsfördelningen för de statliga insatserna inom barn- och ungdomsområdet. Enligt direktiven skulle översynsarbetet inriktas på att finna former för hur statens insatser för att ge barn och ungdom goda uppväxtvillkor skall samordnas och effektiviseras inom givna ekonomiska ramar samt hur en förenklad och minskad administration kan åstadkommas. Översynen skulle också belysa hur statens insatser kan stimulera och komplettera föräldrarnas ansvar för barns och ungdoms fostran.

Kommittén fick genom regeringebeslut i mars 1992 också uppdrag att i mån av behov lägga fram förslag avseende målen för statsbidragen till barn- och ungdomsorganisationerna.

Kommittén skulle dessutom ge förslag som innebär både renodling och samordning av insatserna på myndighetsnivå vad avser såväl ramar och riktlinjer för verksamheten som arbets- och ansvarsfördelning på statlig nivå. Modeller för utvärdering och uppföljning av de samlade statliga insatserna inom barn- och ungdomsområdet skulle också presenteras och förslag framläggas till lämpliga resultatkrav och resultatmått för de statliga insatserna.

Kommitténs förslag till åtgärder kan med utgångspunkt från dess egen sammanfattning i betänkandet kort redovisas i följande punkter.

1. En liten, flexibel myndighet, barn- och ungdomsmyndigheten, inrättas med uppgift att på nationell nivå främja goda uppväxtvillkor för barn och ungdomar. Myndigheten skall svara för en övergripande samordning av barn- och ungdomsfrågor och följa kommunernas barn- och ungdomsarbete samt ta fram underlag för barn- och ungdoms-politiska propositioner.

Till myndigheten knys Allmänna arvsfondens medel för barn och ungdomar. Medlen bör användas i syfte att utveckla metoder och insatser inom områden där särskilda behov finns.

2. En barnombudsman inrättas. Denne skall arbeta utifrån en särskild lag, lag om ombudsman för barn och ungdom. Lagen har till ändamål att tillvarata och främja barns och ungdomars rättigheter, behov och intressen i samhället.

I samband med att barn- och ungdomsmyndigheten samt barnombudsmannen inrättas, avvecklas Statens ungdomsråd och Barnmiljörådet. Barn- och ungdomsdelegationens myndighetsfunktion avvecklas också - liksom Vårdsskildringsrådet. Folkhälsoinstitutet före-slås få ett vidgat ansvarsområde genom att vissa frågor om barns och ungdomars trygghet förs dit, liksom frågor om sex och samlevnad samt HIV och aids. En avveckling av AIDS-delegationen bör därmed övervägas.

3. Statens stöd till barn- och ungdomsorganisationerna koncentreras på de insatser som måste fyllas i förhållande till de nationella målen för barn- och ungdomspolitik. Folkhälsoinstitutet får till uppgift att ge förslag till målformuleringar för stödet till barn- och ungdomsidrotten och därvid särskilt beakta folkhälsoaspekter på idrott och motion.

4. Överskottet från statlig spel- och lotteriverksamhet överförs i sin helhet till föreningslivet.

5. Socialstyrelsen och Skolverket får i uppdrag att inleda en samverkan i projektform i syfte att stärka samhörigheten mellan barnomsorgen och skolan.

Ett nytt bidragssystem för statens stöd till barn- och ungdomsorganisationerna har sedermera införts. STUNS-kommitténs olika förslag har inte i nämnvärd omfattning beaktats vid utformningen av bidragssystemet.

Statens ungdomsråds redovisning

Statens ungdomsråd (SUR) har efter regeringsbeslut den 15 april 1992, Uppdrag till Statens ungdomsråd avseende barn- och ungdomsorganisationernas arbetsvillkor, i två olika rapporter redovisat undersökningar dels om ungdomsorganisationernas allmän-

na ekonomiska villkor, dels om relationerna till stat och kommuner, Barn- och ungdomsorganisationernas arbetsvillkor I och II (Dnr 54-104/92).

I den första rapporten redovisas vad som gäller för ungdomsorganisationerna (liksom för flertalet andra ideella organisationer) i fråga om skatter, avgifter och subventioner, t. ex. genom rabatter. Speciellt uppmärksammas de försämrade villkoren för lönebidrag-sanställningar och de ökade kostnaderna för organisa-tionerna till följd av genomförda eller planerade regeländringar gällande dels moms på porto, dels föreningsbrev.

I denna del föreslår ungdomsrådet följande.

1. Ett särskilt lönebidragssystem för arbetshandikappade inrättas för ungdomsorganisationerna. Kan byggas ut att gälla också andra organisationer.
2. Ett särskilt bidrag inrättas inom Civildepartementet, från vilket föreningar som vill anställa en person, anvisad av arbetsförmedlingen, kan söka medel till lönebidragsanställning.
3. Reglerna för ungdomspraktik ändras så att ungdomar får ökade möjligheter att fullgöra praktik inom den egna organisationen.

I rapporten diskuteras också olika vägar att kompensera ungdomsorganisationerna för de försämrade ekonomiska villkor som de fortsättningsvis har att räkna med till följd av t. ex. kraftiga porto-höjningar.

I ett särskilt avsnitt jämförs ungdomsorganisationernas ekonomiska villkor med de villkor som gäller för idrottsrörelsen. Jämförelsen gäller statsbidrag, subventioner och möjligheter till självfinansiering. Särskild uppmärksamhet ägnas befrielsen från sociala avgifter för arvoden upp till ett halvt basbelopp som gäller inom idrottsrörelsen och inte har någon motsvarighet i andra organisationer. Där framhålls följande.

Här föreligger en orättvisa, som med rätta kan uppfattas som stötande för det allmänna rättsmedvetandet. I synnerhet som det inte föreligger några politiska uttalanden om varför idrotten borde stödjas på det här viset, medan andra organisationer inte skall få detta stöd.

I rapporten presenteras två alternativa förslag som är ägnade att skapa rättvisa mellan olika organisationer i berört avseende. Antingen kan en generell befrielse från sociala avgifter upp till ett halvt basbelopp införas för allt arbete (inklusive styrelse- och annat funktionärsarbete) i ideella organisationer i syfte att underlätta ideellt men arvoderat sidöarbete. Eller också kan den för närvarande enbart för organisationer inom idrottsrörelsen gällande befrielsen från sociala avgifter utvidgas till att gälla också dem som i andra organisationer arbetar i det direkta föreningsarbetet med barn och ungdom.

I den andra rapporten, med underrubriken Relationer till stat och kommuner, redovisas ungdomsorganisationernas ekonomiska förhållanden. Uppmärksamheten koncentreras på relationerna till stat och kommun, men redovisningen innefattar också andra ekonomiska faktorer än bidrag av allmänna medel.

Redovisningen sker gruppvis, för kristna, politiska, nykterhets-, invandrar-, handikapp- och övriga organisationer.

Redovisningen gäller förhållandena både på riksplanet och på det lokala planet. Uppgifterna från riksplanet inhämtades genom en enkätundersökning som omfattade 71 organisationer. På lokalplanet inhämtades uppgifter från dels sju organisationer av olika karaktär, dels fem kommuner som valdes med hänsyn till skillnader i storlek, geografiskt läge och politiskt styre.

SUR redovisar att man vid undersökningen mött betydande svårigheter att få in ett fullgott material, särskilt från lokalplanet. Rådet understryker också det stora behovet av förbättrade kunskaper om föreningslivets arbetsvillkor och ekonomiska förhållanden.

Sammanställningen av uppgifterna om de olika ungdomsorganisationernas ekonomiska förhållanden visar stora skillnader mellan de olika organisationsgrupperna när det gäller olika typer av inkomster. Också inom respektive grupp är skillnaderna stora. Följande uppställning visar vilken roll medlemsavgifter, statsbidrag, gåvor och stöd (huvudsakligen från moderorganisationen) samt lotterier spelar för ungdomsorganisationernas totala ekonomi. Siffrorna avser procent av de totala inkomsterna.

Org.	Medl.avg.	Statsbidr.	Gåvor och stöd	Lotterier
Kristna	7	38	24	-
Politiska	14	27	36	1
Nykterhets-	6	36	5	37
Övriga	13	38	15	1

Folkbildningen

Ett av de områden där övergången från regelstyrning till mål- och resultatstyrning genomförts och hunnit verka någon tid är folkbildningen genom studieförbunden och folkhögskolorna. I regeringens proposition 1990/91:82 om folkbildning redovisas utförligt de principiella utgångspunkterna för den nya ordning som

gäller från och med budgetåret 1991/92. I mycket kort sammanfattning anges dessa utgångspunkter vara att "folkbildningen skall vara fri och frivillig och styra sig själv".

De grundläggande skälen för statligt stöd till folkbildningen anges i propositionen vara att den bidrar till en demokratisk grundsyn och utveckling i samhället. Dessa skäl utvecklas i propositionens beskrivning av folkbildningen. Där sägs att folkbildningen

- främjar demokrati, jämlikhet, jämställdhet samt internationell och kulturell förståelse och utveckling,
- bygger på människors fria och frivilliga kunskapssökande,
- präglas av demokratiska värderingar och samarbete,
- syftar till att stärka människors möjligheter att påverka sina livsvillkor och tillsammans med andra förändra förhållandena enligt egna värderingar och idéer,
- medverkar till att utveckla en folklig kultur,
- ger stöd och stimulans till ett idéburet studiearbete i folkrörelser och föreningar,
- medverkar till att ge alla, men i synnerhet dem med kortare utbildningserfarenheter, goda grundkunskaper och stimulerar intresset för nya kunskapsområden.

Av den principiella syn på folkbildningen som uttrycks i propositionen följer att staten som bidragsgivare inte kan föreskriva mål och syften för folkbildningen. "En tydlig åtskillnad bör därför göras mellan folkbildningens egna mål och dem som bidragsgivaren fastställer för att bevilja bidrag."

I propositionen redovisas hur den hittillsvarande regleringen av folkbildningens verksamhet har haft två syften: att ge författningsstöd åt viktiga drag i folkbildningsarbetet och att definiera ett underlag för bidragberäkningen till folkbildningens organisationer.

Den statliga detaljregleringen och den därmed förknippade myndighetsutövningen i förhållande till folkbildningen föreslås i propositionen upphöra. Därmed bortfaller det andra motivet för detalj-reglering. "Det första motivet tillgodoses, enligt min mening, bättre genom att folkbildningen själv anger sina mål och syften med sin verksamhet", säger föredragande statsrådet.

Med utgångspunkt från regeringens proposition beslutade riksdagen att bidraget till folkbildningen - studieförbund och folkhögskolor - från och med budgetåret 1991/92 utgår som ett gemensamt bidrag, uttryckt i kronor. Detta bidrag fördelas av ett folkbildningens eget organ, ett folkbildningsråd, bildat av Folkbildningsförbundet, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation och Landstingsförbundet. Folkbildningsrådet, som självt bestämmer om sin verksamhet och organisation, skall följa upp och utvärdera studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet och redovisa sin utvärdering till regeringen.

Utvärdering

Övergången från regelstyrning till målstyrning av folkbildningen har aktualiserat behovet av att verksamheten regelbundet följs upp och utvärderas. Riksdagen beslutade i anledning av förslag i folkbildningspropositionen att regeringen skall ta initiativ till en utvärdering som är fristående från den som folkbildningen själv skall svara för. En sådan utvärdering skall genomföras vart tredje år.

Regeringen utsåg den 29 oktober 1992 Christina Rogestam till utredare med uppgift att föreslå principer för utvärdering av folkbildningen m.m. (Dir. 1992:92).

"Man måste ställa höga krav på en bedömning av resultaten av den folkbildning som har bedrivits med statsbidrag när den relateras till de mål riksdag och regering har ställt upp samt när hänsyn tas till såväl kvantitativa som kvalitativa aspekter på den bedrivna verksamheten", heter det i direktiven, där utredarens uppdrag anges vara bl.a. följande.

En huvuduppgift för utredaren skall vara att överväga hur resultat från olika delar av folkbildningens mångskiftande verksamheter skall värdesättas och sammanvägas. I folkbildningspropositionen ges några exempel på frågeställningar som Folkbildningsrådet bör besvara i sin utvärdering, vars resultat skall ligga till grund för den statliga bedömningen av den verksamhet som har bedrivits med statsbidrag. Utredaren bör granska dessa frågeställningar och överväga i vad mån dessa, och eventuellt ytterligare andra, kan anses vara tillämpliga för bedömningar av olika studie- och kulturverksamheter inom det samlade folkbildningsområdet.

Utredaren bör överväga och ge förslag till rimliga avvägningar mellan kvantitets- och kvalitetsaspekter när det gäller att bedöma uppnådda resultat av verksamheterna. I detta sammanhang bör utredaren även överväga på vilket sätt kvaliteten skall bedömas, och i görligaste mån även ange vilka kriterier som skall anses viktigast.

Utredarens uppgift är alltså inte att genomföra en utvärdering av folkbildningen utan att föreslå principer för en sådan. Utredarens förslag som i juni 1993 framlades i betänkandet (SOU 1993:64) Frågor för folkbildning gäller tiden 1994/95-1996/97 och avser i huvudsak oråden som inte utvärderas av Folkbildningsrådet. Den statliga utvärderingen bör avse "folkbildningen som helhet och mindre de olika anordnarnas enskilda prestationer". Utvärderingen bör vidare i princip endast avse sådan verksamhet som bedrivs med användande av statsbidrag.

Under förutsättning att systemet med treåriga budgetperioder för folkbildningen kommer att tillämpas och anslagsbesluten skall grunda sig på en utvärdering som sker vart tredje år, bör den lämpliga rytmen enligt utredarens förslag vara följande.

År 0: Riksdagen beslutar om anslagsnivå och mål för statsbidragen till folkbildningen för den kommande treårsperioden. Beslut fattas om riktlinjerna för utvärdering av verksamheten. Utvärderingsplanen och planer för delprojekt beslutas.

År 1: Detta år är det första verksamhetsåret i treårsperioden. Utvärderingen - som avser år 1 och möjligen delar av påföljande år - pågår.

År 2: Utvärderingen fullföljs och avslutas. Resultaten sammanfattas, analyseras och överlämnas i slutet av året till Utbildningsdepartementet.

År 3: Resultaten av utvärderingen bedöms av regeringen och ligger till grund för proposition och riksdagsbeslut inför nästkommande treårsperiod (år 3 utgör tillika år 0 i den följande treårsperioden).

Utredarens förslag tar på ett markerat sätt sikte på att den statliga utvärderingen av folkbildningen skall vara en kvalitetsutvärdering. De sammanfattande förslagen anger att denna bör

- i första hand avse verksamheten och deltagarnas uppfattning om denna,
- utgå från deltagarnas perspektiv,
- syfta till att ge staten underlag för ett framtida beslut om stödet till folkbildningen och för att kontrollera att målen för stödet uppfylls av verksamheten,
- genomföras av en statlig kommitté eller enmansutredare,
- till sitt förfogande få en kostnadsram om 5-6 miljoner kronor, motsvarande en promille av anslagen till statsbidragen under en treårsperiod.

Utredningens förslag kan, säger utredaren, ses som ett försök att upprätta en katalog över angelägna ämnen för forskning om folkbildningen. Avslutningsvis sammanfattas och angelägenhetsgraderas också ett stort antal forskningsuppgifter som bör kunna tas om hand antingen inom ramen för den statliga utvärderingsverksamheten eller av olika vetenskapliga institutioner.

Försvarsorganisationerna

En huvudtanke i de senaste årens utredningar om relationerna mellan staten och de ideella organisationerna är, som redan visats, att statens detaljstyrning av bidragen skall minska och ersättas av mål- och resultatstyrning, samtidigt som organisationernas självständighet ökar.

Ett exempel på hur denna tanke på ett bestämt område skulle kunna förverkligas är de förslag som lagts fram av Utredningen om frivillig medverkan i totalförsvaret i dess betänkande (SOU 1992:132) Frivillig verksamhet för totalförsvaret, ett mål- och resultatperspektiv.

I Kungl. Maj:ts kungörelse (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet, som alltså gäller, förtecknas de tjugotvå försvarsorganisationer till vilka statsbidrag utbetalas. Av kungörelsen framgår dels att grundstadgar för var och en av dessa organisationer skall fastställas av regeringen, dels att i frivillig försvarsorganisations ledningsorgan skall ingå representanter för statsmyndigheterna enligt föreskrifter i organisationens grundstadgar. Vissa föreskrifter om organisationernas praktiska verksamhet ingår också i kungörelsen.

Utredningen anser att flera av kungörelsens stadganden har en sådan innebörd att de enligt den numera gällande grundlagen måste grundas på eller omvandlas i en ny lag, om de skall vara giltiga i fortsättningen. Utredaren menar dock att "frivilligorganisationerna såsom självständiga ideella sammanslutningar - privaträttsliga subjekt - vilka på frivillig basis erbjuder tjänster till stöd för totalförsvaret inte bör bli föremål för statlig styrning i denna sin egenskap".

Av samma skäl bör stadganden inte fortsättningsvis finnas i förordningen om förpliktelser för enskilda individer, dvs. de enskilda organisationsmedlemmar som ingått avtal med en myndighet om viss tjänstgöring i totalförsvaret.

Utredningen föreslår en radikal omläggning av de ekonomiska relationerna mellan staten och de frivilliga försvarsorganisationerna. Det generellt utgående statsbidraget föreslås ersatt med en ordning som innebär att de berörda statliga myndigheterna fastställer målen för den verksamhet som de vill ha utförd. De frivilliga försvarsorganisationerna erbjuder därefter sina tjänster och kontrakt upprättas om uppdraget.

I fråga om fördelning av statsmedel till försvarsupplysning skall Styrelsen för psykologiskt försvar fatta beslut efter ansökan av frivilliga försvarsorganisationer.

Utredningens betänkande har remitterats och remissvaren har under våren 1993 inkommit och sammanställts. Vidare åtgärder har ännu inte vidtagits.

Fredsorganisationerna

Förre generaldirektören vid SIDA, Anders Forsse gjorde under 1992 på utrikesministerns uppdrag en översyn av den statliga bidragsgivningen under anslaget F3, Information, studier och forskning om freds- och nedrustningssträvanden m.m. Översynen omfattar såväl effekterna av bidragsgivningen under 1980-talet som behovet av anpassning till de världspolitiska förändringarna vid årtiondets slut. Översynen innefattar också en granskning av Utrikesdepartementets handläggning av verksamheten.

Det forskningsstöd som hittills utgått under anslaget F3 föreslås överföras till annat anslag inom F-kategorin. Till följd härav föreslås anslaget få en ny beteckning: Information och studier om svensk och

internationell säkerhetspolitik inklusive nedrustning. I övrigt föreslår utredaren följande.

Precisa kriterier införs för mottagarens ekonomiska självständighet och egeninsats i projekt.

Politiska partier, fackliga sammanslutningar samt organ som är beroende av någon av dessa kan inte få organisationsstöd.

Svenska kyrkan eller organ som är beroende av denna kan inte få projektbidrag.

En bidragsmottagare kan få antingen organisationsstöd eller projektbidrag, inte bådadera.

Riksorganisation får ansvar för sina regionala eller lokala föreningar. Organisationsstödet avser såväl den egna som dessa föreningars verksamhet. Regionala/lokala organisationer bör som en följd av detta ställa sin bidragsansökan till riksorganisationen, inte till Utrikesdepartementet.

Nya och mera precisa anvisningar och riktlinjer införs för hur bidrag skall beviljas och redovisas. Dessa bör fastställas av departementschefen och för bidragsmottagaren ha karaktären av åtagande.

Beslut om projektbidrag och organisationsstöd fattas av regeringen, inte av enskilt statsråd.

Ett enkelt system byggs upp för samordning och samråd mellan bidragsbeviljande enheter inom departementet och mellan dessa och olika kunskapskällor.

Beredningsgruppen förstärks med en tjänstman på chefsnivå som ordförande eller medlem. Gruppens medlemmar utses på viss tid och gruppen får uppdraget att fördela organisationsstöd.

I ett utkast till disposition av ett nytt F3-anslag föreslår utredningsmannen att antalet organisationer som skall få bidrag begränsas till Kristna freds rörelsen, Samarbete för fred, Svenska freds- och skiljedomsföreningen, Svenska FN-förbundet och Svenska läkare mot kärnvapen. Denna begränsning motiveras med att dessa organisationer är verksamma inom det aktuella området, har mer än 3000 betalande medlemmar och mindre än 50-procentigt beroende av statliga medel.

Regeringen har våren 1993 fattat vissa beslut i anledning av utredarens förslag. En ny förordning om statligt stöd för information och studier om säkerhetspolitik och fredsfrämjande utveckling utfärdades den 1 juli.

Nytt i denna förordning är bl. a. att beslut om bidrag fattas av regeringen, att kraven på egenfinansiering och redovisning skärps och att organisationer som får organisationsbidrag i princip inte samtidigt skall få projektbidrag. Utredarens förslag att kretsen av bidragsmottagare skall begränsas har inför budgetåret 1993/94 inte beaktats: samtliga organisationer som haft bidrag under 1992/93 - utom Dag Hammarskjöld-biblioteket - får bidrag även för det nya budgetåret.

En viss samordning av organisationsbidrag och projektbidrag genomförs, och de totala bidragen reduceras, särskilt för de mottagare vilkas verksamhet hittills till mer än 50 procent finansierats med statsbidrag.

Kvinnoorganisationerna

Statligt stöd till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet infördes den 1 juli 1982. Sedan detta stöd funnits under en tioårsperiod gjordes inom Folkrorelse- och konsumentenheten vid Civildepartementet en översyn av bidraget. Denna redovisas i rapporten (Ds 1992:114) Statens bidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet, en utvärdering av stödets betydelse för kvinnoförbundens riksorganisationer under en tioårsperiod.

När det statliga stödet infördes, angavs syftet i proposition 1981/82:155 vara att tillförsäkra kvinnoorganisationerna en sådan ekonomisk bas att de kunde planera och driva sin verksamhet utan att behöva förlita sig på tillfälliga ekonomiska bidragsmöjligheter. Genom stödet ville staten också markera kvinnoorganisationernas betydelse som folkrörelse och som pådrivande för att förbättra kvinnornas villkor i samhället och öka jämställdheten mellan kvinnor och män. Med kvinnoorganisation förstås i bidragssammanhang sedan dess en organisation vars främsta mål är att verka för en förbättring av kvinnans ställning i samhället och aktivt verka för jämställdhet mellan kvinnor och män och som till övervägande del består av kvinnor.

Det statliga stödet har enligt kvinnoorganisationerna själva inneburit att de fått "trygghet och status" genom att deras verksamhet erkänts som betydelsefull. För vissa av organisationerna är statens stöd en avgörande förutsättning för att de skall kunna bedriva verksamhet på riksnivå.

Det har, framhålls det i översynsrapporten, "inte varit möjligt att mer fördjupat belysa kvinnoorganisationernas roll för att uppnå det mål som är förknippat med bidraget, nämligen att förbättra kvinnans ställning i samhället och att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män". Detta anses till viss del sammanhånga med att stödet till kvinnoorganisationerna är ett allmänt bidrag, "vilket innebär att det inte finns någon uttalad målangivelse med krav på effekt eller motprestation".

Rapporten ses närmast som en förstudie till den samlade översynen av föreningslivets ekonomiska villkor genom den utredning som nu genomförs. I väntan på resultatet av den bör, anser den som svarat för översynen, det statliga stödet till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet behållas på samma nivå som hittills och fördelas enligt hittills gällande principer.

I översynsrapporten redovisas dock tentativt vissa tankar avseende den framtida utformningen av statens stöd till kvinnoorganisationerna.

I framtiden kan man tänka sig att staten gör en striktare tolkning av målet med bidraget genom en prioritering av vilka kvinnoorganisationer och verksamheter som det är särskilt angeläget att ge statligt stöd.

En tänkbar modell för det statliga stödet skisseras i rapporten på följande sätt.

Riksdagen anger mål för stödet.

Bidraget bör också fortsättningsvis avse kvinnoorganisationernas centrala verksamhet för att på riksnivå hålla samman organisationen. Syftet med stödet skall vara att stimulera till förnyelse.

Det övergripande målet skall vara att stärka kvinnors ställning i samhället för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män.

Stödet skall utgå till sådana kvinnoorganisationer som har ett särskilt behov av ekonomiskt stöd för att hålla samman ett rikskansli som en förutsättning för att bedriva opinionsbildning, rekrytera nya kvinnor till organisationen, öka kvinnorepresentationen samt stödja lokala verksamheter, t.ex. genom utbildningsinsatser.

I fråga om fördelning av statliga medel framhålls i rapporten möjligheten att tillämpa ett ansökningsförfarande, samtidigt som berörda organisationer kan bilda ett råd med uppgift att lämna ett förslag till regeringen om hur medlen skall fördelas.

Större vikt bör läggas på uppföljning och utvärdering. Vart tredje år bör prövas vilka organisationer som fortsättningsvis skall erhålla stöd, till vilka ändamål och bidragsnivåer. Denna prövning bör ske med hänsyn till det förnyelsearbete som genomförts.

Invandrarorganisationerna

På liknande sätt som beträffande statens bidrag till kvinnoorganisationerna har - närmast som en förstudie till den samlade översynen av stödet till de ideella organisationerna - stödet till invandrarorganisationerna setts över av en informell arbetsgrupp med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, Civildepartementet och Statens invandrarverk. Arbetsgruppens resultat redovisades i en PM den 4 oktober 1990 från Invandrapolitiska enheten inom Arbetsmarknadsdepartementet.

Stödet till invandrarorganisationerna infördes 1975. En översyn av stödsystemet gjordes 1984 (SOU 1984:58) Invandrar- och minoritetspolitiken. Den därefter utfärdade förordningen (1986:472) har sedan ändrats flera gånger.

Syftet med det statliga stödet anges i propositionen 1986 vara bl.a. att underlätta för organisationerna att bedriva en rikstäckande verksamhet genom ett centralt kansli och olika centrala aktiviteter. Den grundläggande verksamhetsinriktningen borde enligt propositionen vara att organisationerna allmänt tillvaratar medlemmarnas /invandrarnas intressen på det invandarpolitiska området och att de bedriver verksamhet i Sverige med allmän social och kulturell inriktning.

I promemorian från 1990 redovisas vissa inadvertenser i bidragsgivningen till invandrarorganisationerna - på gott och ont. Som från allmänna synpunkter mindre tillfredsställande redovisas att vissa organisationer kan erhålla bidrag i två eller tre egenskaper: som invandrarorganisation, som kvinnoorganisation och som ungdomsorganisation. I vissa fall reduceras den summa som utbetalas till organisationen med ett av dessa bidrag, i andra fall inte.

Ett problem som i ökad omfattning uppmärksammas under senare år sammanhänger med de förändringar av organisationsbilden som utvecklingen lett till. Genom att bidraget till invandrarorganisationerna är ett reservationsanslag och alltså inte får överskridas, kan hänsyn vid bidragsgivningen inte tas till väsentliga förändringar av verksamhets-omfattningen inom redan bidragsberättigade organisationer eller till nybildade organisationers behov av bidrag. Det nuvarande bidrags-systemet saknar också regler för "intrappning" av nya organisationer och "uttrappning" av organisationer som inte längre uppfyller villkoren för statsbidrag.

Det nuvarande systemet för organisationsstöd ger inte mångnationella organisationer samma förutsättningar att få stöd som ennationella. I de resonemang som fördes i 1986 års proposition ansågs det att de i existerande paraplyorganisationer ingående riksförbunden själva skulle bekosta den gemensamma verksamheten. En omorientering har emellertid skett i det att kontakten mellan invandrarorganisationerna och olika samhällsorgan väsentligt utökats: de mångnationella organisationerna har kommit att samordna t. ex. remissyttranden från de enskilda riksförbunden. Arbetsgruppen noterar detta förhållande som positivt och anser att en fortsatt utveckling i samma riktning bör uppmuntras.

Arbetsgruppens slutsats av översynen är främst att vissa principiellt viktiga frågor bör belysas ytterligare och att det fortsatta översynsarbetet gällande stödet till invandrarorganisationerna bör integreras i den bredare översynen av statens bidrag till de ideella organisationerna. Bland de frågor som bör belysas ytterligare nämner arbetsgruppen

- en invandarpolitisk avvägning mellan olika grundläggande motiv och syften,

- möjligheten/lämpligheten av att beakta "invandrarpolitisk aktualitet", t. ex. genom en ordning för in- och upptrappning resp. avtrappning av stödet,
- avvägning mellan olika mottagare av stöd (nationella och mångnationella organisationer samt paraplyorganisationer),
- avvägning mellan centralt och lokalt stöd.

Invandrarpolitiken m.m.

En parlamentarisk kommitté har genom regeringsbeslut den 14 januari 1993 fått i uppdrag att göra en översyn av invandrarpolitiken samt invandrings- och flyktingpolitiken (Dir.1993:1). En viktig utgångspunkt för kommitténs arbete bör enligt direktiven vara de möjligheter som regeringens politik för generellt ökad valfrihet på olika samhällsområden ger.

Kommittén bör även beakta vilken betydelse den ideella sektorn kan ha med tanke på det forsknings- och utvecklingsarbete som planeras i Civildepartementet för att förbättra samspelet mellan den offentliga och den ideella sektorn. Kommittén bör också ta del av de principer för statsbidrag som läggs fram av Utredningen (Dir. C 1992:05) om statens bidrag till ideella organisationer och pröva dessa principers giltighet för invandrarnas organisationer i Sverige. Hur organisationsstödet kan utformas till sedan länge etablerade resp. nybildade organisationer bör också belysas.

Utredningen påbörjade sitt arbete i juni 1993 och har ännu inte tagit itu med de nämnda uppgifterna.

Biståndet genom enskilda organisationer

Det svenska u-landsbiståndet har i ständigt ökad omfattning kanaliserats genom enskilda organisationer. Samarbetet mellan staten och organisationerna har successivt utvecklats och fördjupats. Samtidigt som bidragen ökar, förändras synen på organisationernas roll i biståndsverksamheten.

1984 uppdrog regeringen åt SIDA att göra en översyn av de olika organisationernas kapacitet att ta emot och förmedla statsbidrag till u-landsbistånd. Översynen genomfördes av Sixten Heppling. I rapporten *Enskilda organisationers biståndskapacitet* rekommenderade han en fortsatt ökning av organisationsbidragen till enskilda organisationer och en övergång från förhandsgranskning till efterhandsgranskning av organisationernas bistånd.

Rekommendationerna följdes av SIDA i de nya riktlinjer för samarbetet med organisationerna som fastställdes i april 1986. Därefter ökade biståndet genom enskilda organisationer betydligt snabbare än det totala svenska biståndet. Mellan 1985/86 och 1990/91 ökade hela anslaget för bistånd genom SIDA med 60 procent, från 4,2 till 6,8 miljarder kronor. Samtidigt ökade anslaget till

bistånd genom folkrörelser och andra enskilda organisationer med mer än 100 procent, från 329 till 675 miljoner kronor. Dessutom slussas allt större summor från andra anslag via organisationerna. Det gäller i första hand pengar för katastrofbistånd och humanitärt bistånd. Sammanlagt gick budgetåret 1990/91 ca 1,5 miljarder kronor av biståndsanslaget genom de enskilda organisationerna.

1990 uppdrog SIDA åt två fristående utredare, Folke Albinson och Eva Åhlström, att på nytt se över samarbetet med de enskilda organisationerna i syfte att utveckla ännu effektivare arbetsformer inför 1990-talet. Utredarna anger i sin rapport, Solidaritet med statsbidrag (SIDA, september 1991), ett dubbelt motiv för att staten skall fortsätta att avsätta en betydande del av biståndsanslaget till bistånd genom enskilda organisationer (eo-bistånd):

Eo-biståndet är en viktig del av det svenska biståndet, inte minst därför att det når grupper som inte nås med mellanstatligt bistånd, och det är en förutsättning för att öka intresset och engagemanget för människor i Syd, och därmed för att öka opinionen för biståndet.

Utredarna bedömer att de mål för biståndet som hittills gällt väl svarar mot de behov av insatser som aktualiseras genom de stora omvärldsförändringar som nu sker. De koncentrerar sig sedan på den anpassning till nya uppgifter för en ökad biståndsinsats genom enskilda organisationer som aktualiseras genom dessa förändringar. Huvudfrågan är därvid hur relationerna mellan SIDA och de enskilda organisationerna skall kunna förenklas, samtidigt som de allmänna kontakterna i biståndsfrågor och speciellt erfarenhetsutbytet effektiviseras.

Översynen tar sikte på några få åtgärder som bedöms kunna effektivt bidra till att förenkla SIDA:s administration för kontakten med organisationerna. Främst gäller det att ersätta flertalet nu existerande samverkansformer med ramavtal och att därvid inkludera administrationen av de anslag till organisationerna som nu ligger utanför redan existerande ramavtal i dessa.

Som exempel på vad detta skulle kunna innebära av förenkling nämns att de organisationer som inte har ramavtal med SIDA mottar mindre än 10 procent av de medel som går till bistånd genom enskilda organisationer men tar i anspråk mer än 50 procent av den administrativa kapacitet hos SIDA som är avsatt för samarbetet med organisationerna. Om också dessa organisationers samverkan med SIDA omfattades av ramavtal, skulle det administrativa arbetet inom SIDA med dessa organisationers ansökningar m.m.väsentligt kunna reduceras.

Inom SIDA har nyligen ett särskilt utvärderingssekretariat inrättats. Inom detta genomförs nu fortlöpande kapacitetsstudier rörande de

enskilda organisationer vilkas ekonomiska mellanhavanden med SIDA regleras genom ramavtal.

Sekretariatet har också påbörjat en utvärdering av det bistånd genom ideella organisationer som SIDA kanaliserar bistandsmedel till. Resultatet av denna utvärdering skall redovisas hösten 1994.

Partistödet

Offentligt stöd till de politiska partierna infördes utan föregående utredning efter förslag från regeringen (prop.1965:174). Statligt partistöd utbetalades första gången 1966 och uppgick då till 23 miljoner kronor. Det totala statliga partistödet utgjorde budgetåret 1992/93 195 miljoner kronor. Medräknas också det kommunala och landstingskommunala stödet uppgick bidragen av offentliga medel till de politiska partierna till sammanlagt 610 miljoner kronor.

När partistödet skulle införas, angavs syftet i propositionen vara att det skulle "stärka de politiska partiernas ställning i opinionsbildningen och därigenom stärka demokratin".

I samband med den s.k. krisuppgörelsen 1992 beslutades att det statliga partistödet skall minskas med 10 procent nästa mandatperiod (prop. 1992/93:50, s. 13).

Statskontoret presenterade den 12 mars 1993 en kortfattad förstudie om partistödets konstruktion och omfattning. I denna studie presenteras riktlinjerna för en huvudstudie om partistödet. Följande frågeställningar skall särskilt behandlas.

- Vilka mål finns för partistödet?
- Vad finns det för typer av direkta och indirekta stöd till de politiska partierna och vad kostar stöden?
- Vilken betydelse har partistödet för finansieringen av partiernas verksamhet och vilka åtgärder har vidtagits i samband med nedskärningar?
- Hur fördelar sig partistödet på de olika partierna?
- I vilken utsträckning förekommer partistöd i andra länder?
- Vilka alternativ finns till offentlig finansiering?
- Finns det något samband mellan storleken på partistödet och t. ex. valdeltagande, partiernas medlemstal och aktiviteter?
- Vilka är skälen till att storleken på partistödet varierar mellan olika kommuner?

Huvudstudien genomförs under tiden april - december 1993.

Idrotten

Statskontoret har på uppdrag av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) under första halvåret 1993 genomfört en studie om samhällets stöd till idrotten. Syftet med studien anges i Statskontorets uppdragsbeskrivning (1993-01-15) vara "att relatera stödets utformning och effekter på idrottandet till målen för stödet".

Även konsekvenser av förändringar och/eller besparingar i det nuvarande stödet skall analyseras.

Studiens närmare inriktning och uppläggning framgår av följande utdrag ur uppdragsbeskrivningen.

Vi avser att kartlägga penningströmmarna inom idrotten för att kunna belysa vilken betydelse samhällets stöd har för olika idrotter, för olika kategorier av idrottsutövare, för aktiviteter utanför RF:s (Riksidrottsförbundets) ram m.m.

Genom att jämföra samhällets stöd uppdelat på stat, landsting och kommun med intäkter från hushåll, sponsorer, spel, evenemang m.m. kommer de olika stödens betydelse att belysas.

När det gäller kommunernas styrning av det lokala stödet kommer vi att belysa andra sätt att villkora stödet än att betala ut ett belopp timme för timme.

Idrott på elitnivå innebär idag höga kostnader. Vi avser att undersöka hur mycket av samhällets stöd som går till elitidrotten, om det går till t. ex. spelarlöner m.m.

Vi avser att även analysera uttalade mål för stödet till idrotten och ställa dessa mot positiva och negativa effekter av idrottsutövning, dvs. fostrande och hälsofrämjande effekter å ena sidan och idrottsskador, doping m.m. å den andra.

Idrottsstödet medför en omfattande administration, framför allt inom kommunerna och inom idrottsrörelsen. Vi avser att analysera de administrativa konsekvenserna av såväl förenkling som bättre samordning av stödet.

Det statliga aktivitetsstödet kanaliseras idag över RF. Vi avser att belysa möjligheter till olika alternativ för fördelning av de statliga bidragen till idrott, t. ex. att inordna stödet i statens generella bidrag till kommunerna.

Studien påbörjades under första halvåret 1993. Resultaten har ännu inte redovisats.

Kulturpolitiken

Regeringen beslutade den 25 februari 1993 att tillsätta en parlamentarisk utredning om kulturpolitikens inriktning (Dir. 1993:24). Utredningens uppgifter anges sammanfattande i direktiven vara

att göra en utvärdering av kulturpolitikens hittillsvarande inriktning med utgångspunkt i 1974 års kulturpolitiska mål,

att värdera kulturpolitiken med hänsyn till effekterna av de resurser som har satsats,

att göra en samlad bedömning av vilka krav och utmaningar som kulturpolitiken har att möta under 1990-talet och på längre sikt,

att göra en analys av kulturverksamheternas och kulturinstitutionernas utvecklingsmöjligheter,

- att lämna förslag om eventuellt förändrade mål för kulturpolitiken,
- att precisera statens ansvar för kulturpolitiken,
- att lämna förslag till åtgärder för att främja kulturlivet och en positiv utveckling av kulturen.

Utredningen bör i sitt arbete ägna särskild uppmärksamhet åt decentraliseringsmålet och hur tillkomsten av kulturella centrum i landet kan främjas och därvid beakta sambandet mellan de kulturpolitiska ställningstaganden som görs av staten resp. kommunerna och landstingen.

Redan rubrikerna i direktiven ger en uppfattning om hur vittfattande utredningsuppdraget är: Kulturpolitikens huvuduppgifter, Kulturella centrum, Kulturen i det mångkulturella Sverige, Den internationaliserade kulturen, Medieutvecklingen och kulturpolitiken, Värnet av kulturarvet, Insatser för barn och ungdom, Folkbildningen, Kulturens finansiering, Kulturpolitikens genomslagskraft samt Konsekvenser av 1974 års kulturpolitik.

Utredningsuppdraget skall slutligt redovisas senast i december 1994.

Allmänna samlingslokaler

Regeringen fastställde den 27 maj 1993 direktiv (Dir. 1993:65) för en utredning om bidrag till allmänna samlingslokaler m.m. Utredningen skall gälla såväl sådana lokaler som avses i förordningen (1989:288) om stöd till allmänna samlingslokaler som sådana lokaler som avses i förordningen (1989:271) om statsbidrag till andra samfund än Svenska kyrkan och de lokaler för vilka stöd kan erhållas ur anslaget Stöd till idrotten. Frågor om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler innefattas däremot i utredningsuppdraget till den parlamentariska kommitté som har i uppgift att göra en översyn av kulturpolitikens inriktning (Dir. 1993:24).

Utredaren skall inom ramen för en fortsatt stödverksamhet göra en förutsättningslös granskning av principerna och reglerna för en statlig stödgivning till olika former av samlingslokaler. En utgångspunkt skall därvid vara att stödet till följd av det statsfinansiella läget sannolikt måste begränsas.

Utredaren skall redovisa två alternativ.

Det första alternativet skall innebära en förutsättningslös prövning av konsekvenserna om stödet helt eller till vissa delar avvecklas. Analysen bör redovisa alla tänkbara konsekvenser av en avveckling eller minskning av stödet.

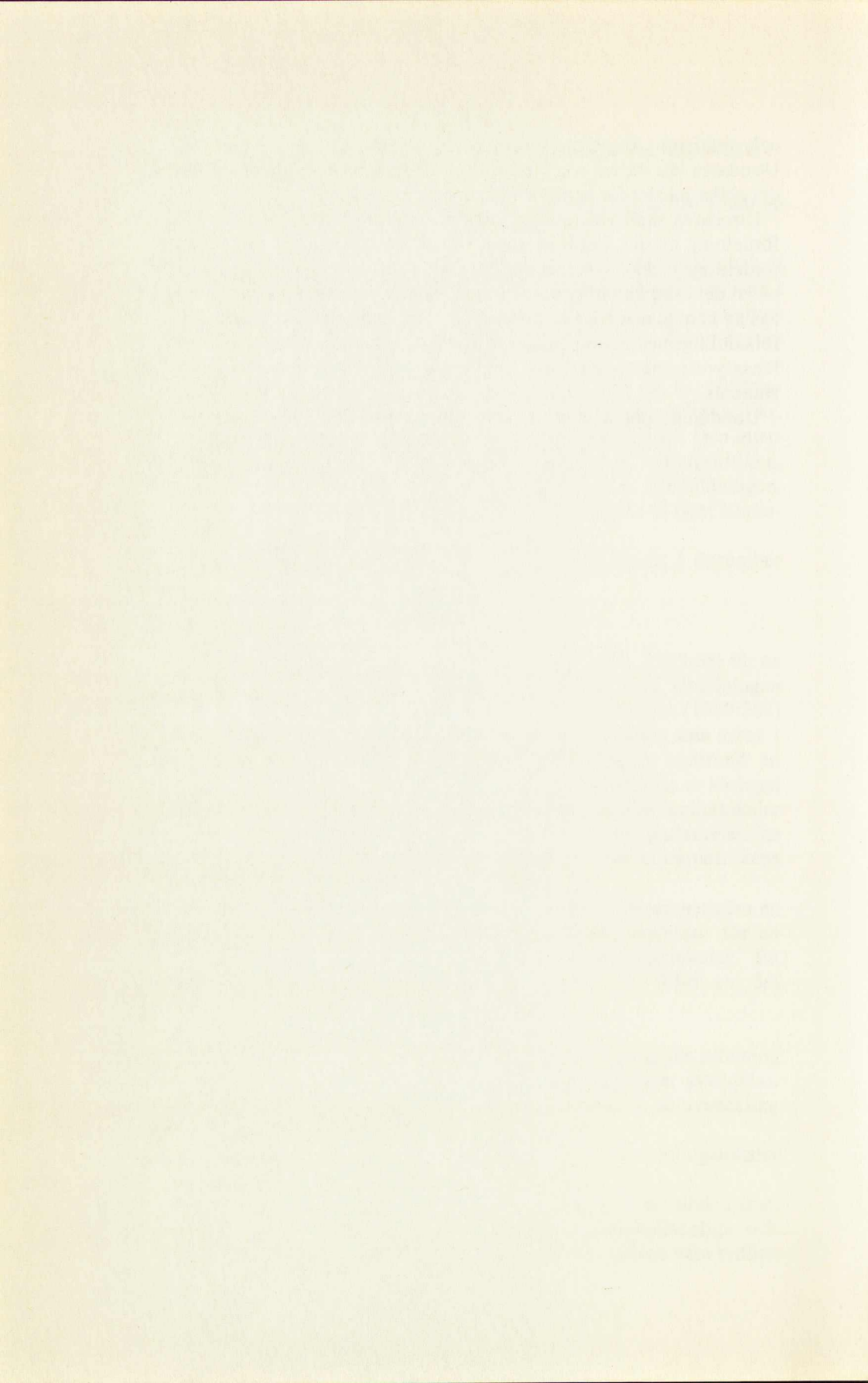
Det andra alternativet skall innebära att stödet till samlingslokaler blir kvar - men reformeras.

Utredaren bör föreslå de ändringar som behövs för att stöden skall få en sådan utformning att de blir enkla, ändamålsenliga och kostnadseffektiva. I en framtida regelgivning bör målen vara tydliga

och mätbara. Reglerna för olika lokalstöd bör vara enhetliga. Utredaren bör därvid väga in behovet av ett enhetligt stöd också när det gäller lokaler för barn- och ungdomsverksamhet.

Utredaren skall vidare ange vilka prioriteringar som bör gälla vid fördelning av det framtida stödet och ta ställning till på vilket sätt fördelningen skall ske. Det bör därvid beaktas att behovet av lokaler på en del orter kan tillgodoses genom samutnyttjande av lokaler som ägs av kommunen eller en församling, t. ex. en nedlagd skola eller ett församlingshus. Andra finansieringsvägar - t. ex. användningen av länsstyrelsernas medel för regionala utvecklingsinsatser - bör studeras.

Utredningsuppdraget skall vara slutfört senast den 1 februari 1994.



Organisationsbidragen i siffror

I kapitel 3 och 4 redovisas de oklarheter som finns när det gäller utformning och regelverk för de olika organisationsbidragen. Följande sammanställning av bidragen bygger på befintligt material från andra utredningar, utom när det gäller nykterhetsorganisationerna som genom Nykterhetsrörelsens landsförbund gjort en sammanställning av bidrag, medlemsavgifter och andra inkomster för denna utrednings räkning.

Utredningens sektretariat har gjort en genomgång av statsbidragen till organisationerna som de redovisas i budgetpropositioner och statsliggare och sammanställt dessa uppgifter i tabellform. Urvalet och uppställningen bygger på tidigare liknande genomgångar som gjorts för att ge en bild av den totala bidragsgivningen, främst RRV:s kartläggning från 1986 (dnr 1986:554) och Statskontorets kartläggning från 1991 (1991:6).

Mina slutsatser av detta arbete är att statsbudgetens anslagsstruktur förändras så snabbt på detta område att varje försök att bygga upp information genom att systematiskt studera statsliggaren är dömt att misslyckas. Jag har ändå tyckt det vara intressant att presentera resultaten av genomgångarna och jämförelser bakåt i tiden. Vad dessa jämförelser framförallt visar är att anslagsstrukturen förenklats genom åren och att många små anslag som tidigare särredovisades nu överförts till myndigheter, slagits samman med andra anslag eller försvunnit. Vad sammanställningen däremot inte visar är utvecklingen av bidragsgivningen i sin helhet till organisationerna. Alltför många inkonsekvenser i rapporteringen och förändringar i redovisningsrutinerna mellan åren gör att underlaget är alltför bräckligt för att tjäna som enda kunskapskälla.

Jag har i mina redovisningar av bidragen till organisationerna tagit fasta framförallt på den statliga bidragsgivningen och dess andel av deras totala intäkter. Även sådana redovisningar måste omgärdas med reservationer för att de kan bli missvisande. Ett genomgående drag när det gäller organisationernas ekonomi är att små organisationer och nya organisationer - vilket ofta är samma sak - har ett mycket högt statsbidragsberoende. I gengäld är det totala bidragsbeloppet relativt litet för dessa organisationer.

En berättigad fråga är hur stort det totala stödet till organisationerna är. Mitt svar är att organisationsstödet uppgår till två och en halv miljarder kronor. I detta belopp ingår bidraget till studieförbunden med drygt en miljard och till idrotten med en halv miljard. I övrigt ingår organisationsbidrag och verksamhetsbidrag till så vitt

skilda ändamål som de politiska partierna, pensionärsorganisationerna, allmänna samlingslokaler och adoptionsorganisationer.

Många av dessa bidrag skulle också kunna rubriceras som uppdragsersättning.

Jag återger här några av de olika fördelningsmetoderna för bidragen. Jag har inte eftersträvat en fullständig genomgång utan valt några som illustrerar olika sätt att beräkna bidraget.

I mitt uppdrag ingår att lämna förslag till resultatmått för bidragen till organisationerna. Av mina tidigare resonemang framgår att jag inte anser att mekaniskt tillämpade regler tjänar något syfte. Fördelningen måste grunda sig på bedömningar utöver vad som kan utläsas av organisationens storlek, geografiska spridning och antal aktivitetstillfällen. Enligt min mening är de metoder som nu prövas av Statens ungdomsråd och Folkbildningsrådet intressanta. Huvudprincipen bör dock vara att organisationerna själva genom samverkansorgan utformar fördelningsregler.

Några bidragsfördelningsmetoder

Stödet till de **politiska partierna** intar i många avseenden en särställning. Det infördes 1966 (prop 1965:174) och fick sin nuvarande utformning 1972 (prop 1972:126, SFS 1972:625). Stödet består av ett grundbidrag och en proportionell del i förhållande till antalet riksdagsmandat. Även kommuner och landsting lämnar stöd till partier som är representerade i fullmäktige (SFS 1991:1774). Reglerna för partistödet grundar sig på följande principer.

Bidrag bör utgå till parti som har ett inte obetydligt stöd i väljaropinionen, manifesterat i allmänna val.

Bidrag bör beräknas schematiskt och fördelas enligt fastlagda regler, som inte tillåter någon skönsmässig prövning.

Bidragens storlek bör stå i relation till partiernas styrka.

Någon offentlig kontroll över hur medlen används bör inte få förekomma.

Största enighet om bidragens konstruktion bör eftersträvas.

År 1992 var det statliga partistödet 140 miljoner kronor. Därtill kommer stödet till riksdagsgruppernas kanslier om ca 54 miljoner kronor. Kommunernas partistöd uppgick till 308 miljoner kronor och landstingens till 139 miljoner kronor.

Övriga organisationsstöd beräknas enligt olika metoder, från huvudsakligen medlemsbaserade beräkningsgrunder till verksamhetsbaserade. En vanlig kombination är ett grundbidrag som består av en klumpsumma och ett verksamhetsbidrag knutet till medlemsantalet.

Stödet till **invandrarorganisationer** utgår som dels ett grundbidrag, dels ett verksamhetsbidrag baserat på antalet betalande medlemmar i organisationerna. Det nuvarande organisationsstödet till invandrare har sitt ursprung i de beslut som fattades till följd av prop. 1975:26 om riktlinjer för invandrapolitiken m.m, då verksamhetsbidrag till invandrarernas centrala organisationer infördes.

Enligt förordningen 1986:472 om statsbidrag till invandrarernas riksorganisationer får bidrag lämnas bara till en organisation som under närmast föregående bidragsår hade minst 1 000 individuellt betalande medlemmar. Bidraget skall avse organisationens centrala verksamhet. Bidraget får inte användas för lokal verksamhet.

När antalet medlemmar skall fastställas för en organisation, skall hänsyn tas till förhållandena den dag under det föregående bidragsåret, då organisationens verksamhetsår upphörde. För att någon skall räknas som medlem i en riksorganisation krävs att han eller hon betalat avgift till organisationen eller till förening som ingår i riksorganisationen för det verksamhetsår som upphörde under det föregående bidragsåret. Invandrarverkets beslut enligt förordningen om statsbidrag till invandrarorganisationerna får inte överklagas. 1992/93 var fördelningen av bidraget följande:

Antal medlemmar	bidrag
1 000- 3 499	278 000
3 500- 4 499	444 000
4 500- 6 999	723 000
7 000- 10 999	890 000
11 000-14 999	1 000 000
15 000-29 999	1 224 000
30 000	1 448 000

Även stödet till **kvinnoorganisationerna** är ett grundbidrag kombinerat med medlemsbaserat stöd.

Bidraget fördelas av regeringen (Förordningen 1982:865 om statsbidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet). Bidraget är ett organisationsbidrag, som utbetalas av förvaltningskontoret, utan rekvisition. Revision och utvärdering sker inom organisationerna. Uppgifter om medlemsantal, geografisk spridning m.m. lämnas i samband med att ansökan om bidrag inges till Civildepartementet.

Ett grundbidrag om 157 480 kronor ges till organisationer med fler än 3 000 medlemmar. Ett halvt grundbidrag ges till organisationer

med fler än 1 500 medlemmar. Ett rörligt bidrag om cirka 8 kr/medlem ges till organisationer inom skiktet 3 000-60 000 medlemmar.

Tio kvinnoorganisationer var statsbidragsberättigade 1982/83. Idag är det sjutton. De organisationer som får bidrag har tillsammans 194 597 medlemmar. Bidragsbelopp budgetåret 1992/93 var 3 432 000 kr. Statsbidragsberoendet varierade 1991 från 3 procent (WIZO) till 97 procent (RIFFI). Genomsnittet var 31 procent.

Ytterligare information finns i den kartläggning av stödets betydelse för kvinnoförbundens riksorganisationer under en tioårsperiod (Ds 1992:114) som Civildepartementet har gjort.

Bidraget till **trossamfundet** är huvudsakligen verksamhetsbaserat.

Bidraget fördelas av Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund (1989:271) som formellt är en myndighet.

I förordningen räknas 18 bidragsberättigade organisationer upp. Reglerna för fördelning av bidrag till lokal verksamhet är att det skall ges till församlingar som behöver det för att kunna hålla gudstjänster, ge själavård och erbjuda liknande religiösa tjänster.

För bidrag till central verksamhet gäller att det får beviljas trossamfund med svag ekonomi. Bidraget får inte överstiga en tiondel av de sammalagda bidrag till lokal verksamhet som under ett verksamhetsår beviljas församlingar inom trossamfundet. Detta gäller dock inte trossamfund som huvudsakligen betjänar invandrare.

Etableringsbidrag får under högst tre år beviljas trossamfund eller en församling som huvudsakligen betjänar indvånare och som behöver stöd för att bygga upp central eller lokal verksamhet.

Lokalbidrag får uppgå till högst 30 procent av kostnaderna för att anskaffa, bygga om eller rusta upp lokaler, dock högst 700 000 kronor.

Utbildningsbidraget utgår för teologisk utbildning hos sju olika utbildningsanordnare.

För budgetåret 1992/93 disponerade nämnden ca 92 miljoner kronor. Regeringen utser nämndens ledamöter.

Bidrag till **handikapporganisationerna** utgick med 129,2 miljoner kronor budgetåret 1992/93. Anslaget disponeras av Socialstyrelsen. Statens handikappråd bereder ärenden om statsbidrag och lämnar förslag till regeringen om fördelning av anvisade medel.

Någon av regeringen fastställd förordning om hur fördelningen skall ske finns inte. Statens handikappråd har i januari 1993 antagit riktlinjer för fördelning av bidraget. Det skall vara "ett allmänt bidrag till organisationernas intressepolitiska verksamhet". Det får inte avse ändamål som ankommer på kommun och stat.

En handikapporganisation skall enligt riktlinjerna vara aktiv på ett flertal samhällsområden och verka för samhällsförändringar som minskar skillnaderna i livsvillkor för människor med och människor utan funktionshinder.

Funktionshindrade skall ha ett avgörande inflytande i organisationen. I organisationer för barn skall föräldrarna eller andra nära anhöriga ha det avgörande inflytandet.

Organisationen skall vara riksomfattande. Vid beräkning av bidragsbehovet skall hänsyn tas till merkostnader på grund av medlemmarnas funktionshinder.

Rådets riktlinjer är allmänna och kan inte ligga till grund för beräkningar av stödets storlek till olika organisationer. Rådet beslöt därför i maj 1992 att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta ett förslag till fördelningsprinciper. En genomgång av de olika faktorer som kan vägas in i bidragsgivningen presenterades i maj 1993.

Arbetsgruppens förslag (Statens Handikappråd, dnr 96/92) innebär en fördelningsmodell som innehåller sex byggstenar: kontinuitet, grundstöd, medlemsstöd, föreningsstöd, anpassningsstöd och utvecklingsstöd.

Gruppen arbetar nu med att göra bedömningar av anpassningskostnaderna och med den inbördes relationen mellan byggstenarna.

Stödet till **ungdomsorganisationerna**, slutligen, har omarbetats i olika omgångar. Det nuvarande systemet trädde i kraft den 1 juli 1991 (SFS 1991:370).

Förändringarna innebar att det generella bidraget slogs samman med det statliga lokala aktivitetsstödet till ett organisationsbidrag. Grundbidraget utgår med 300 000 kronor per organisation. Ett rörligt bidrag beräknas på antal medlemmar i åldern 7-25 år, antal lokalavdelningar och antalet lokala aktiviteter. 1989/90 var det totala antalet medlemmar i åldern 7-25 år 850 000. Bidraget var budgetåret 1992/93 102 008 000 kronor.

Jag har i följande diagram- och tabellmaterial samlat några uppgifter om de större organisationsgruppernas bidrag, inkomster och relationen mellan statsbidrag och andra inkomster, främst medlemsavgiften. Uppgifterna bygger på redan gjorda studier och har därför olika uppbyggnad.

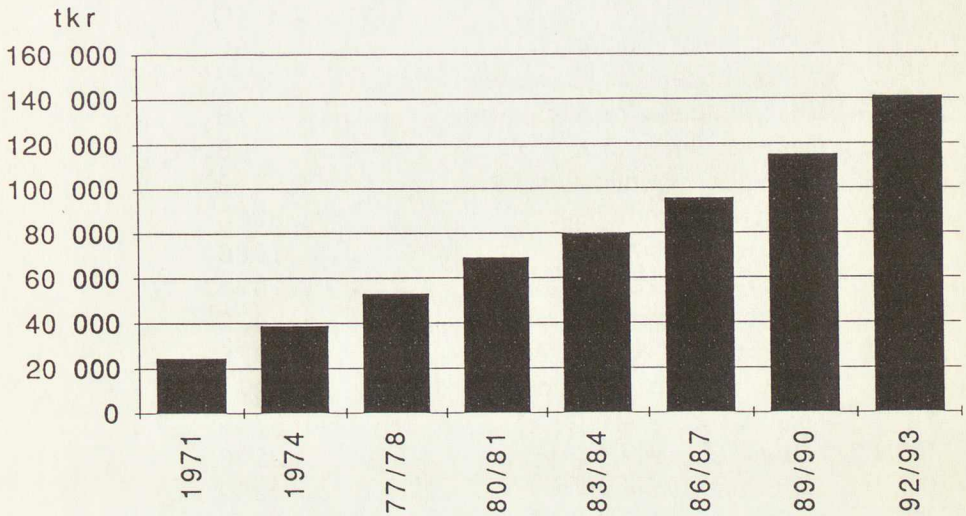
Det har inte varit en huvuduppgift för denna utredning att göra detaljerade sammställningar av de olika organisationsgruppernas ekonomiska förhållanden. Jag anser dock att det material som har presenteras ska kunna tjäna som åskådningsexempel och diskussionsunderlag för vilka uppgifter som kan vara intressanta att samlas in och systematisera.

Jag vill också i anslutning till uppgifterna om andelen statsbidragsberoende betona att de olika organisationernas inriktning och arbetsvillkor gör att några generella regler på detta område inte går att fastställa. För en del handikapporganisationer kan det vara angeläget att nå så många medlemmar som möjligt inom den aktuella gruppen. En högmedlemsavgift motverkar detta syfte. I sådana fall kan det vara väl motiverat med en låg egenfinansiering.

Kompletterade uppgifter bör kunna komma fram i remissmaterialet på denna utredning. Dessutom bör det kommande arbetet inom de departement som har ansvar för organisationsbidrag kunna leda till att en mer systematisk kunskap om organisationernas ekonomi byggs upp.

1. Det statliga partistödets utveckling 1971-1992/93.

Källa: PM om partistödet, Statskontoret

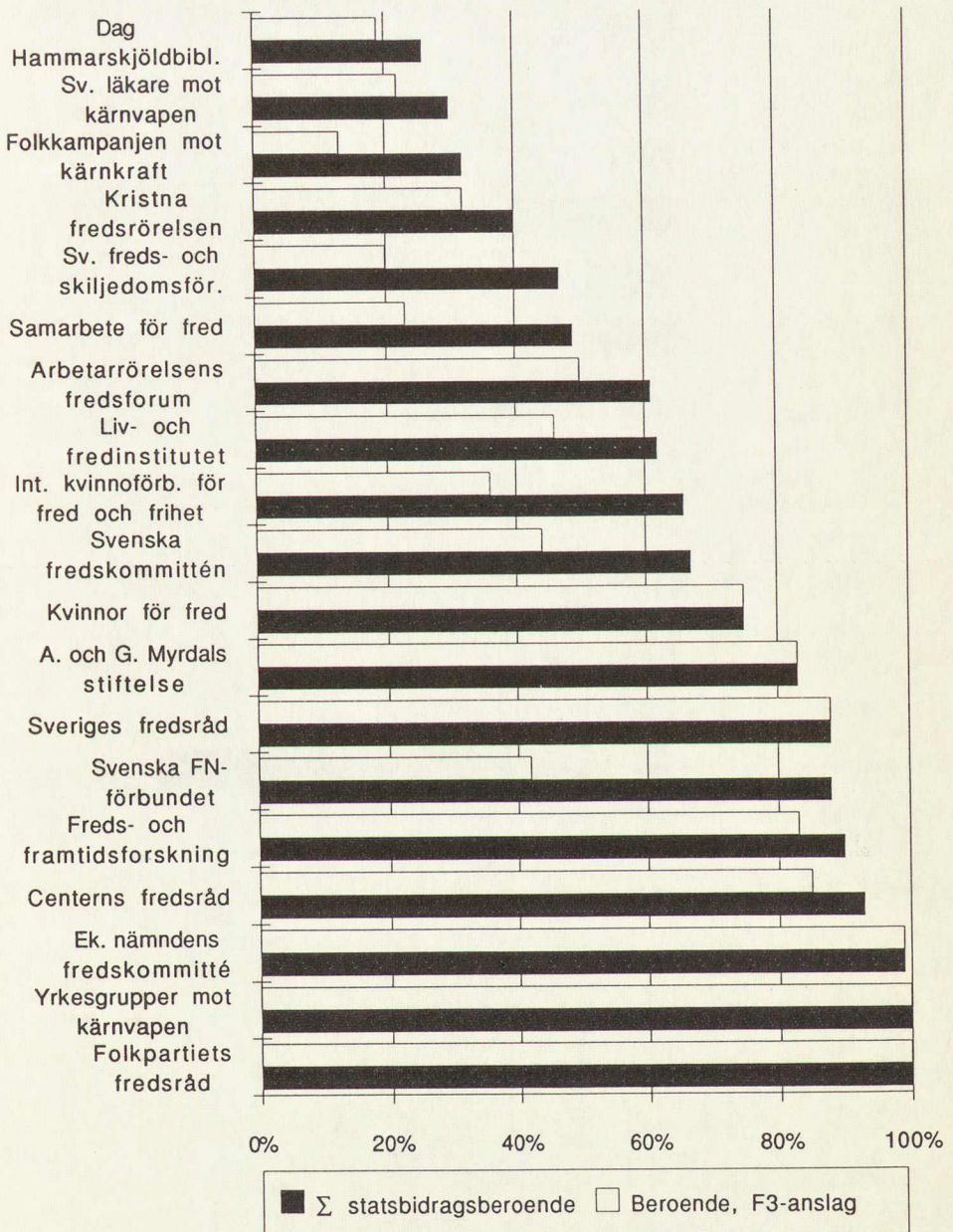


2. Fredsorganisationer 1991. Totala intäkter (tusen kronor).

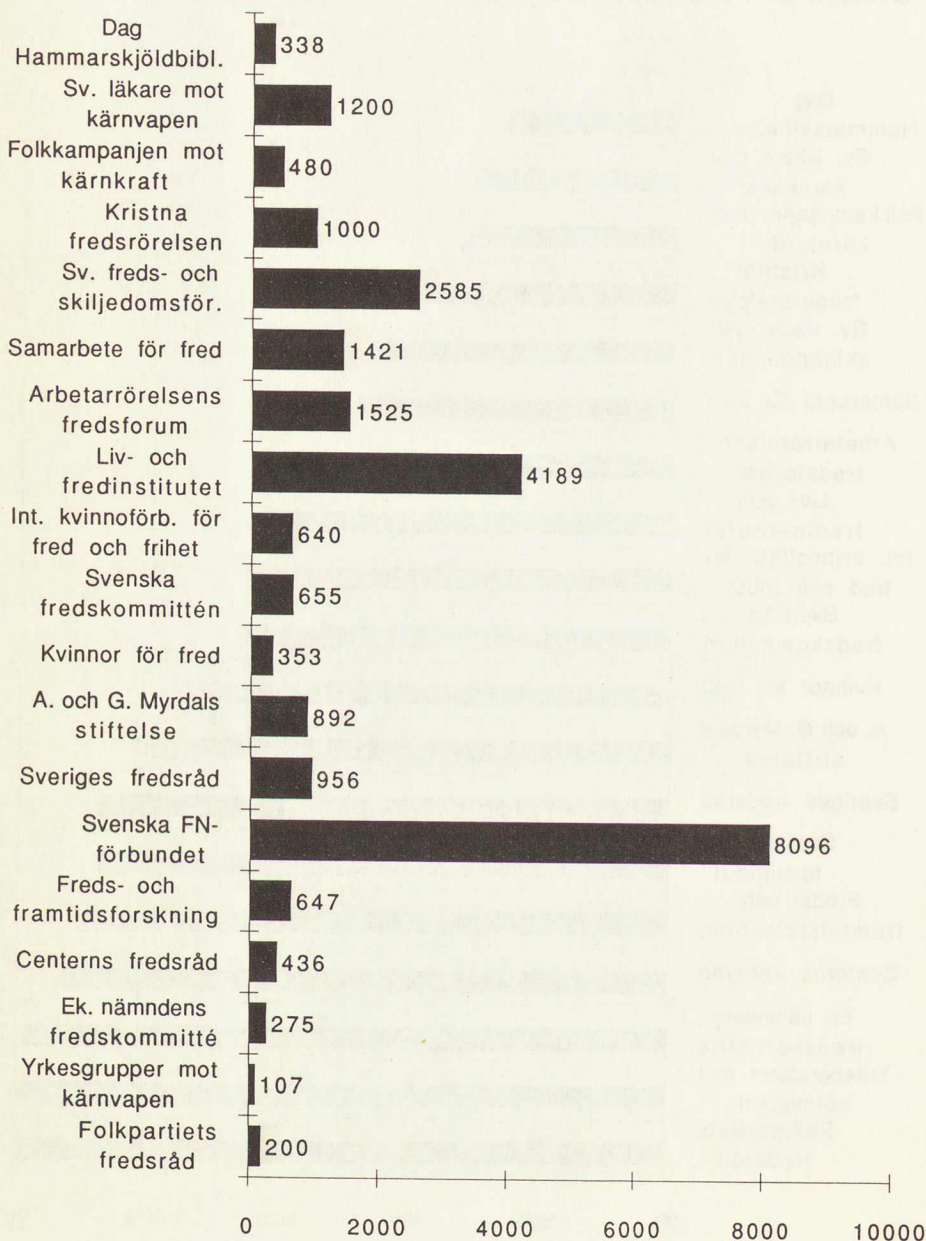
Källa: Översyn av F3-anslaget av Anders Forsse, september 1992.

Förbund	Totala intäkter (tkr)
Folkpartiets fredsråd	200
Yrkesgrupper mot kärnvapen	107
Ek. nämndens fredskommitté	278
Centerns fredsråd	469
Freds- och framtidsforskning	719
Svenska FN-förbundet	9200
Sveriges fredsråd	1086
A. och G. Myrdals stiftelse	1075
Kvinnor för fred	470
Svenska fredskommittén	978
Int. kvinnoförb. för fred och frihet	970
Liv- och fredsinstitutet	6756
Arbetarrörelsens fredsforum	2500
Samarbete för fred	2900
Sv. freds- och skiljedomsför.	5500
Kristna fredsrorelsen	2500
Folkkampanjen mot kärnkraft	1500
Sv. läkare mot kärnvapen	4000
Dag Hammarskjöldbiblioteket	1300

2a. Fredsorganisationer 1991. Statsbidragets (F3-anslagets) andel samt de totala statsbidragens andel av de totala intäkterna. Källa: Översyn av F3-anslaget av Anders Forsse, september 1992.



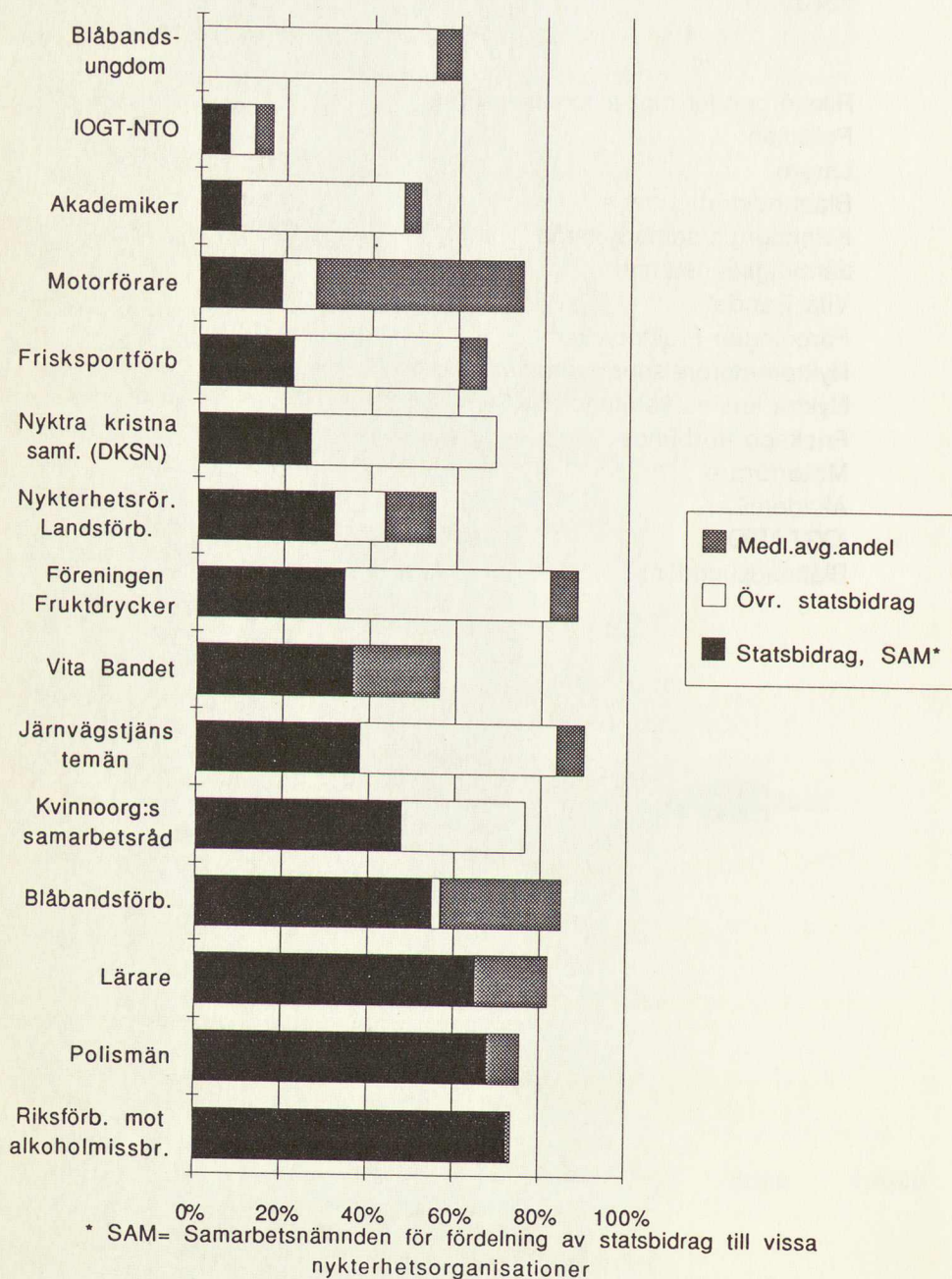
2b. Statsbidrag i tusen kronor till fredsorganisationerna 1991.
Källa: Översyn av F3-anslaget av Anders Forsse, september 1992



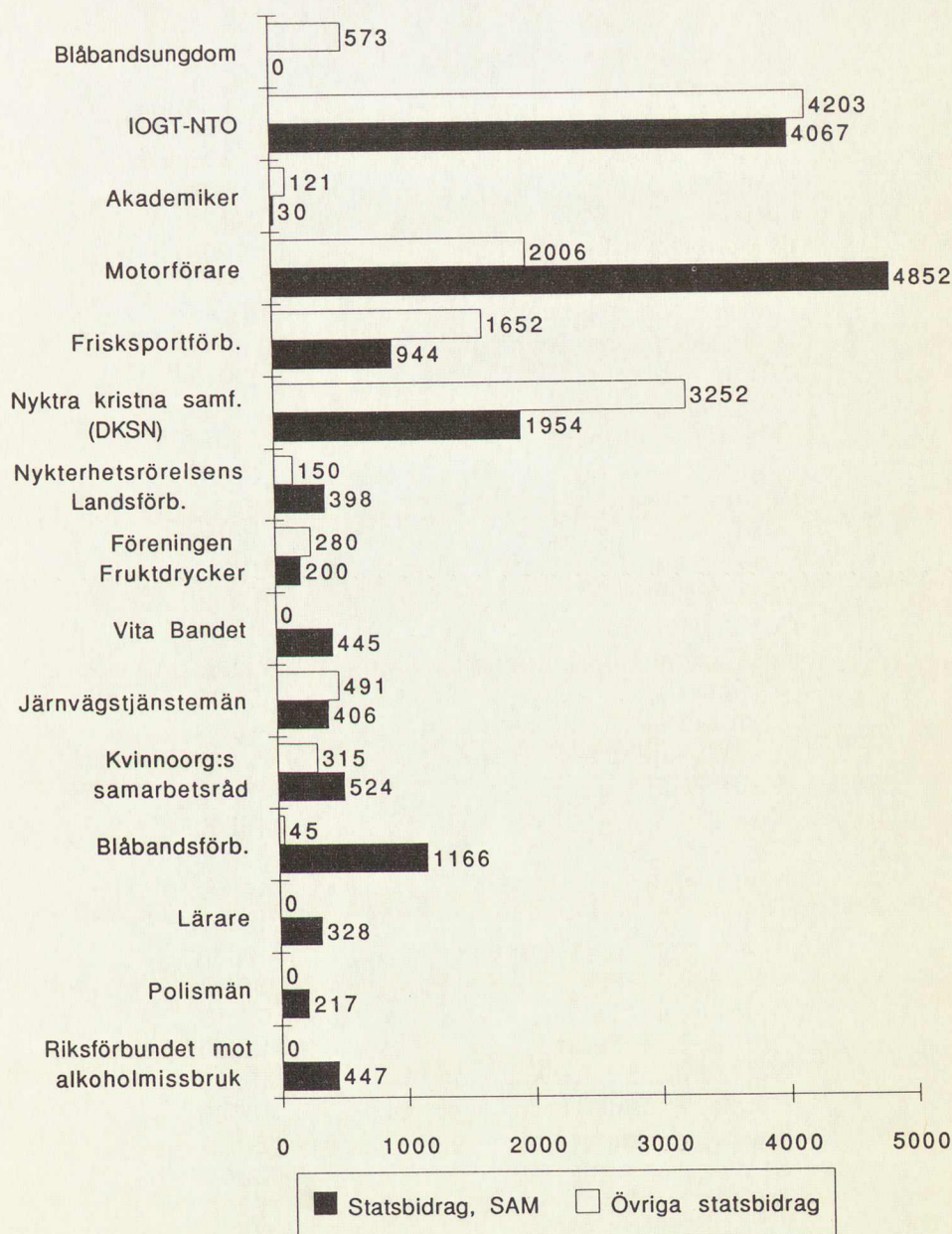
3. Nykterhetsorganisationer 1991. Totala intäkter (tusen kronor).
 Källa: Samarbetsnämnden för fördelning av statsbidrag till
 vissa nykterhetsorganisationer.

Förbund	Totala intäkter (tkr)
Riksförbundet mot alkoholmissbruk	617
Polismän	320
Lärare	505
Blåbandsförbundet	2120
Kvinnoorg:s samarbetsråd	1096
Järnvägstjänstemän	1071
Vita Bandet	1229
Föreningen Fruktdrycker	587
Nykterhetsrörelsens Landsförbund	1263
Nyktra kristna samfund (DKSN)	7515
Frisksportförbundet	4311
Motorförare	25537
Akademiker	323
IOGT-NTO	61621
Blåbandsungdom	1614

3a. Nykterhetsorganisationer 1991. Statsbidragens och medlemsavgifternas andel av de totala intäkterna. Källa: Sammanställning från Samarbetsnämnden för fördelning av statsbidrag till vissa nykterhetsorganisationer (odaterad) 1993.



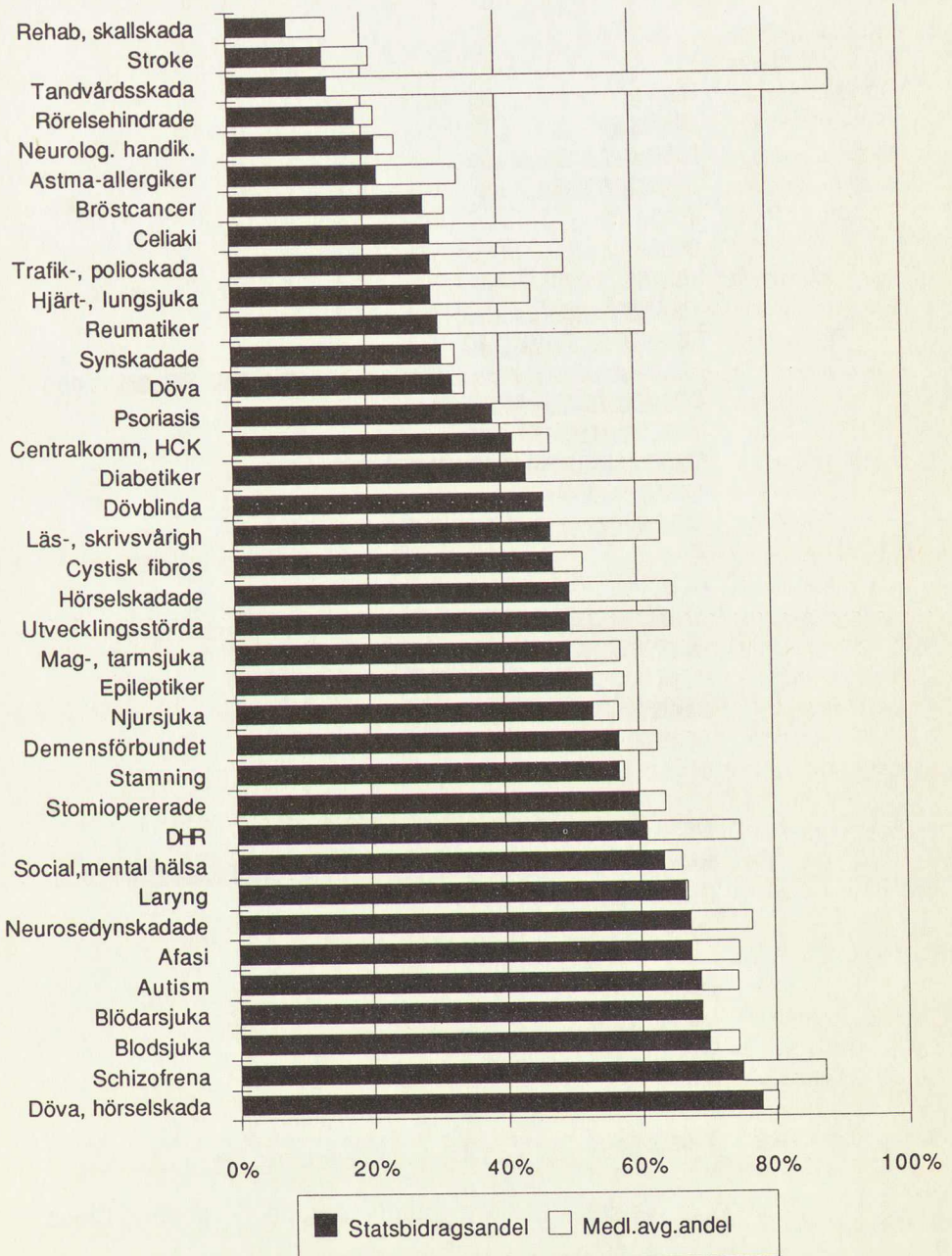
3b. Statsbidrag i tusen kronor till nykterhetsorganisationer 1991.
Källa: Samarbetsnämnden för fördelning av statsbidrag till vissa nykterhetsorganisationer



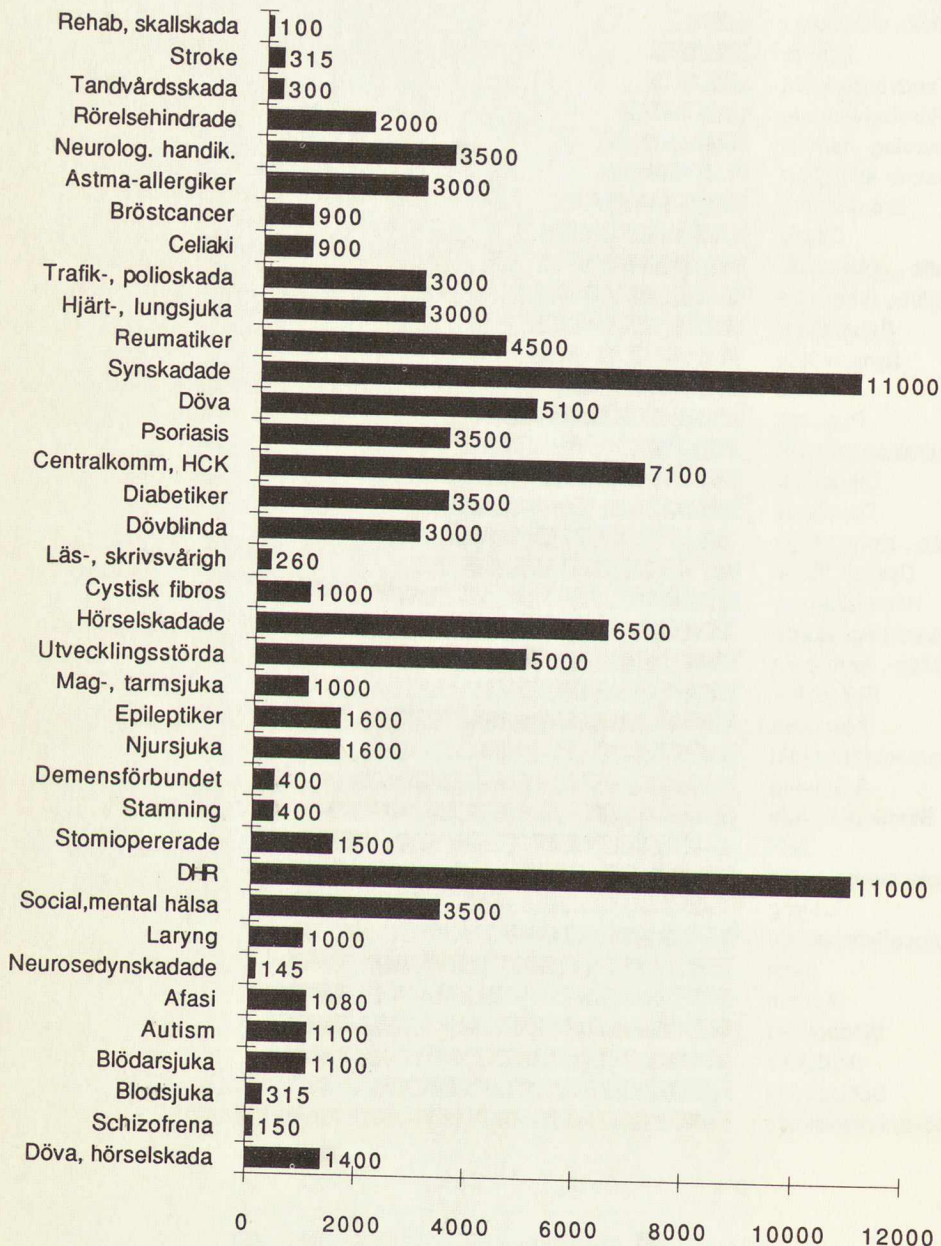
4. Handikapporganisationer 1991. Totala intäkter (tusen kröror).
Källa: Statens handikappråd.

Förbund	Totala intäkter
Döva och hörselskadade barn	1800
Schizofrena	200
Blodsjuka	450
Blödarsjuka	1600
Autism	1600
Afasi	1600
Neurosedynskadade	200
Laryng	1500
Social och mental hälsa	5500
Handikappades riksförbund (DHR)	18000
Stomiopererade	2500
Stamning	700
Demensförbundet	700
Njursjuka	3000
Epileptiker	3000
Mag- och tarmsjuka	2000
Utvecklingsstörda	10000
Hörselskadade	13000
Cystisk fibros	2100
Läs- och skrivsvårigheter	550
Dövblinda	6500
Diabetiker	8000
Centralkommittén (HCK)	17000
Psoriasis	9000
Döva	15500
Synskadade	35000
Reumatiker	14500
Hjärt- och lungsjuka	10000
Trafik- och polioskadade	10000
Celiaki	3000
Bröstcancer	3100
Astma-allergiker	13500
Neurologiskt handikappade	16000
Rörelsehindrade barn, ungdomar	10500
Tandvårdsskadade	2000
Stroke	2200
Rehabilitering av skallskadade	1100

4a. Handikapporganisationer 1991. Statsbidragens och medlemsavgifternas andel av de totala intäkterna. Källa: Statens handikappråd.



4b. Statsbidrag i tusen kronor till handikapporganisationer 1991.
Källa: Statens handikappråd



5. Riksidrottsförbundet, specialförbunden 1991/92.

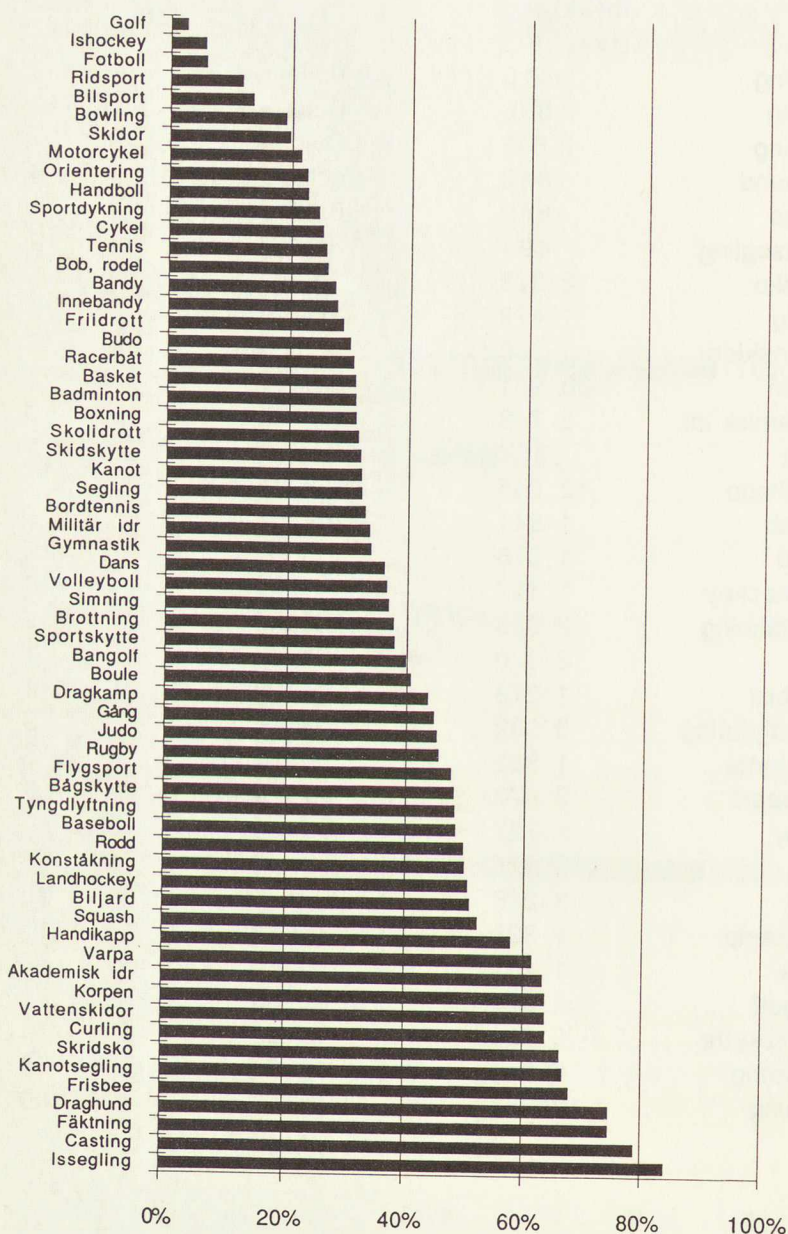
Totala intäkter (tusen kronor).

Källa: Faktablad SF 1991/92, Riksidrottsförbundet.

Förbund	Totala intäkter (tkr)
Issegling	410
Casting	816
Fäktning	1 645
Draghund	643
Frisbee	842
Kanotsegling	494
Skridsko	2 373
Curling	1 478
Vattenskidor	1 330
Korpen	30 951
Akademisk idr.	2 743
Varpa	984
Handikapp	12 845
Squash	1 941
Biljard	1 376
Landhockey	1 107
Konståkning	2 303
Rodd	2 370
Baseboll	1 278
Tyngdlyftning	3 982
Bågskytte	1 982
Flygsport	2 473
Rugby	1 721
Judo	2 321
Gång	3 216
Dragkamp	1 328
Boule	1 131
Bangolf	2 270
Sportskytte	6 766
Brottning	5 046
Simning	12 281

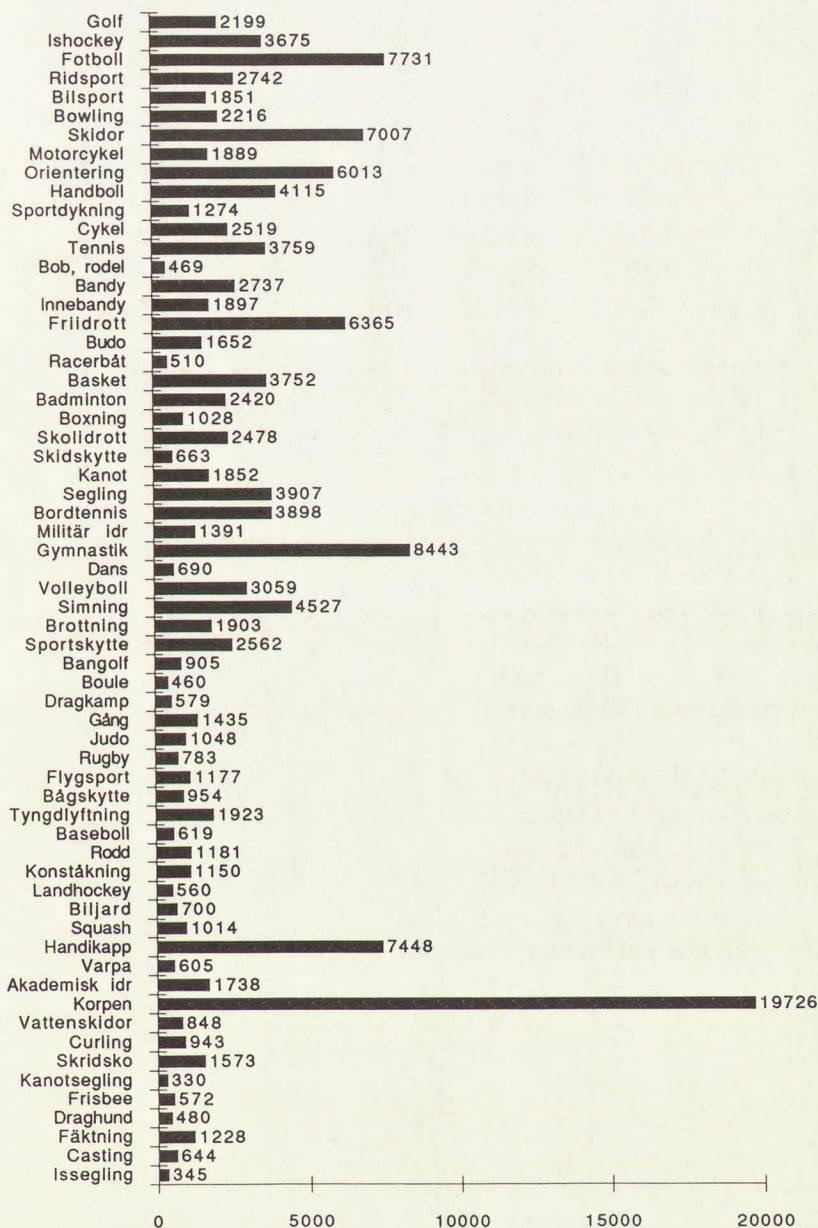
Förbund	Totala intäkter (tkr)
Volleyboll	8 372
Dans	1 910
Gymnastik	24 964
Militär idrott	4 145
Bordtennis	11 897
Segling	12 128
Kanot	5 769
Skidskytte	2 075
Skolidrott	7 856
Boxning	3 312
Badminton	7 818
Basket	12 154
Racerbåt	1 667
Budo	5 513
Friidrott	22 097
Innebandy	6 841
Bandy	9 983
Bob, rodel	1 795
Tennis	14 517
Cykel	9 952
Sportdykning	5 178
Handboll	18 069
Orientering	26 647
Motorcykel	8 753
Skidor	35 621
Bowling	11 675
Bilsport	13 558
Ridsport	23 102
Fotboll	129 565
Ishockey	63 309
Golf	80 863

5a. Riksidrottsförbundet, bidragsfördelningen på de olika specialförbunden. Statsbidragets andel av den totala omsättningen 1991/92. Källa: Faktablad SF 1991/92, Riksidrottsförbundet.



5b. Riksidrottsförbundet, bidragsfördelning på specialförbunden.
Statsbidraget i tusen kronor 1991/92.

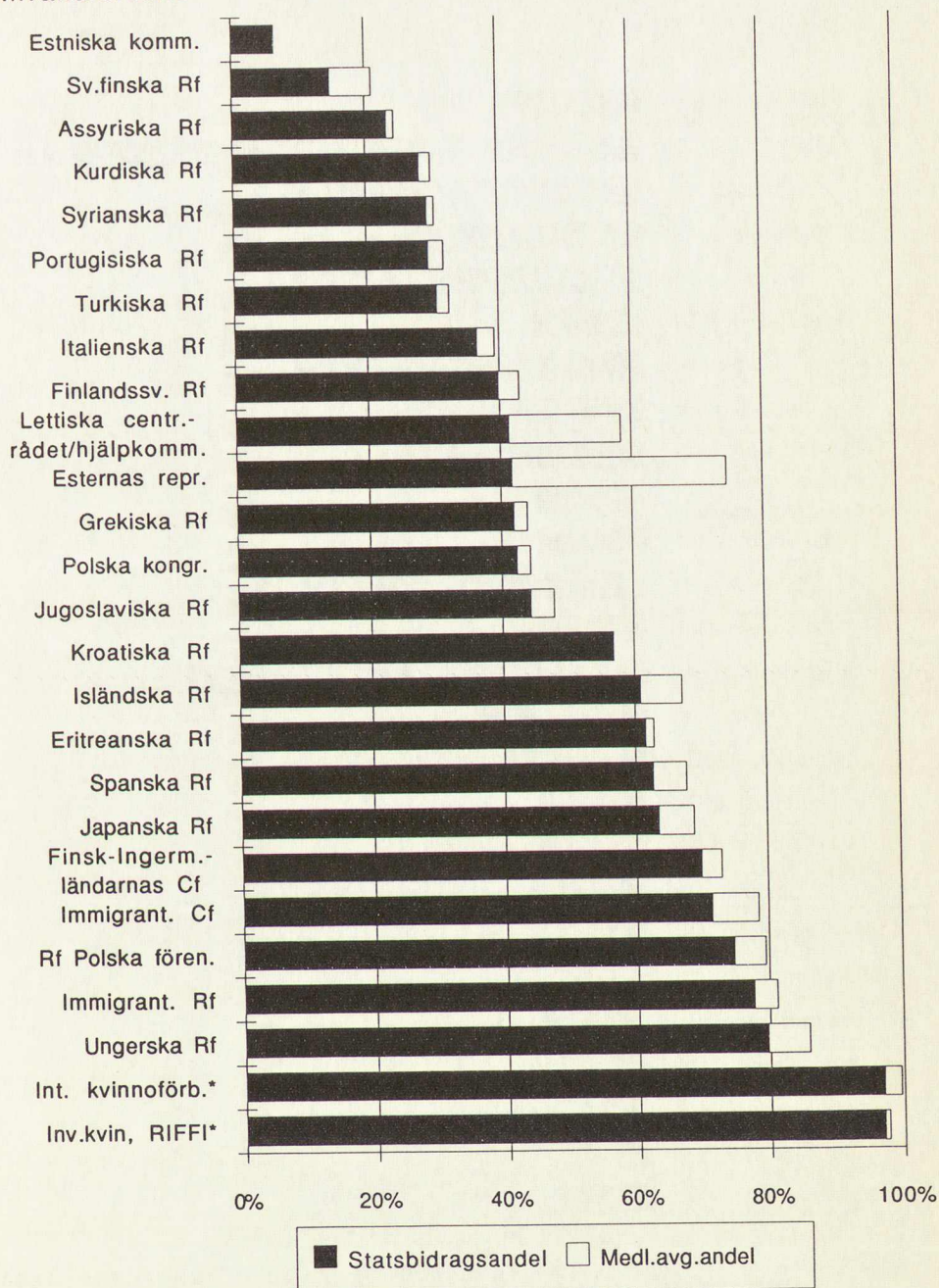
Källa: Faktablad SF 1991/92, Riksidrottsförbundet.



6. Invandrarorganisationer 1991. Totala intäkter (tusen kronor).
Källa: Protokollsutdrag från Statens invandrarverk.

Förbund	Totala intäkter (tkr)
Inv.kvinnor (RIFFI)	304
Int. kvinnoförbundet	232
Ungerska Riksförbundet	351
Immigranternas Riksförbund	302
Riksförbundet Polska föreningar	374
Immigranternas Centraförbund	328
Finsk-Ingermanl. Centraförbund	225
Japanska Riksförbundet	369
Spanska Riksförbundet	446
Eritreanska Riksförbundet	454
Isländska Riksförbundet	595
Kroatiska Riksförbundet	783
Jugoslaviska Riksförbundet	2775
Polska kongressen	660
Grekiska Riksförbundet	2398
Esternas representation	662
Lettiska centralrådet	668
Finlandssv. Riksförbundet	1530
Italienska Riksförbundet	1663
Turkiska Riksförbundet	2922
Portugisiska Riksförbundet	952
Syrianska Riksförbundet	3064
Kurdiska Riksförbundet	2166
Assyriska Riksförbundet	3485
Sv.finska Riksförbundet	9852
Estrniska kommittén	5778

6a. Invandrarorganisationer 1991. Statsbidragens och medlemsavgifternas andel av de totala intäkterna. Källa: Statens Invandrarverk.



* Får statsbidrag både från invandrarverket och civildepartementet

6b. Statsbidrag i tusen kronor till invandrarorganisationer 1991.
Källa: Protokollsutdrag från Statens Invandrarverk

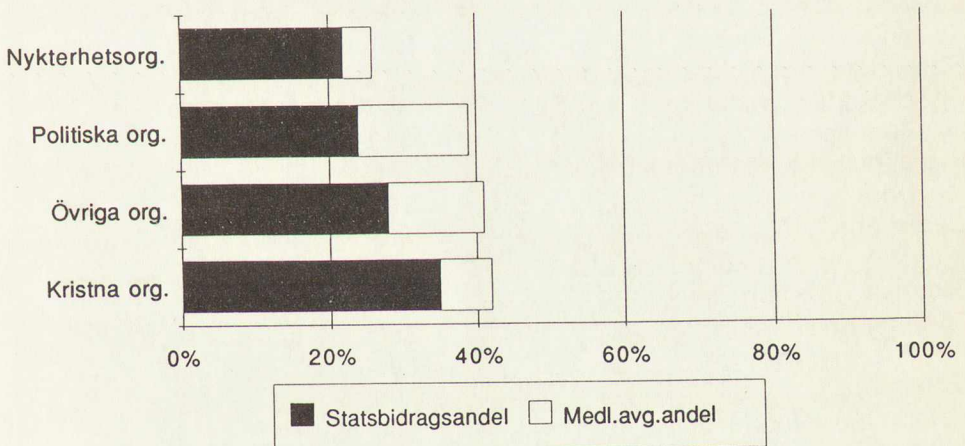


7. Ungdomsorganisationernas totala intäkter 1991. Källa: Barn- och ungdomsorganisationernas arbetsvillkor, Statens ungdomsråd (dnr 54-104/92). I Statens ungdomsråds rapport finns ett fylligt tabellmaterial. Här återges bara organisationernas intäkter grupperade i de fyra kategorier som Statens ungdomsråd använder.

Organisationstyp	Totala intäkter (tusen kronor)
------------------	--------------------------------

Nykterhetsorganisationer	5 638
Politiska organisationer	6 885
Kristna organisationer	4 455
Övriga organisationer	4 543

Statsbidragens och medlemsavgifternas andel av de totala intäkterna för ungdomsorganisationerna. Källa: Barn- och ungdomsorganisationernas arbetsvillkor - relationer till stat och kommuner. Statens ungdomsråd, dnr 54-104/92



8. Kvinnoorganisationernas intäkter 1991. Källa: Statens bidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet (Ds 1992:114), Civildepartementet.

Betänkandet tar upp "inkomster av betydelse för organisationerna". Det har kommenterats av ett par kvinnoorganisationer. Roks har korrigerat uppgifter angående medel som de inte fått för eget bruk utan förvaltat för ett informationsprojekt i Dalarna. Ekumeniska kvinnorådet har påpekat att de inkomster som de får från sin böndagskollekt och som används för stipendieverksamhet bör räknas som egenfinansiering.

Graden av egenfinansiering och medlemsavgifternas roll varierar mycket mellan de olika förbunden. Husmodersförbundet och Yrkeskvinnors riksförbund redovisar en medlemsavgiftsfinansiering på 50 respektive 70 procent. Andra organisationer som t.ex. Riksförbundet Kvinnojourer i Sverige har inte några medlemsavgifter.

Förbund	Totala intäkter
Internationella kvinnoförb.	232 ¹
Invandrarkvinnor (RIFFI)	304 ²
Kvinnojourer i Sverige (ROKS)	2 000 ³
Hantverkar- och företagskvinnor	171
Riksorg. för valfrihet m m (HARO)	389
Kds-kvinnor	340
Ekumeniska kvinnorådet	165 ⁴
M-kvinnor	1 100
V-kvinnor	223
Yrkeskvinnors riksförb.	311
Fredrika Bremer-förb.	1 100
Fp-kvinnor	1 350
Husmodersförb.	2 800
C-kvinnor	6 300
Konsumentgillesförb.	2 400
S-kvinnor	7 200
WIZO	2 100

¹Får statsbidrag både från Invandrarverket och Civildepartementet

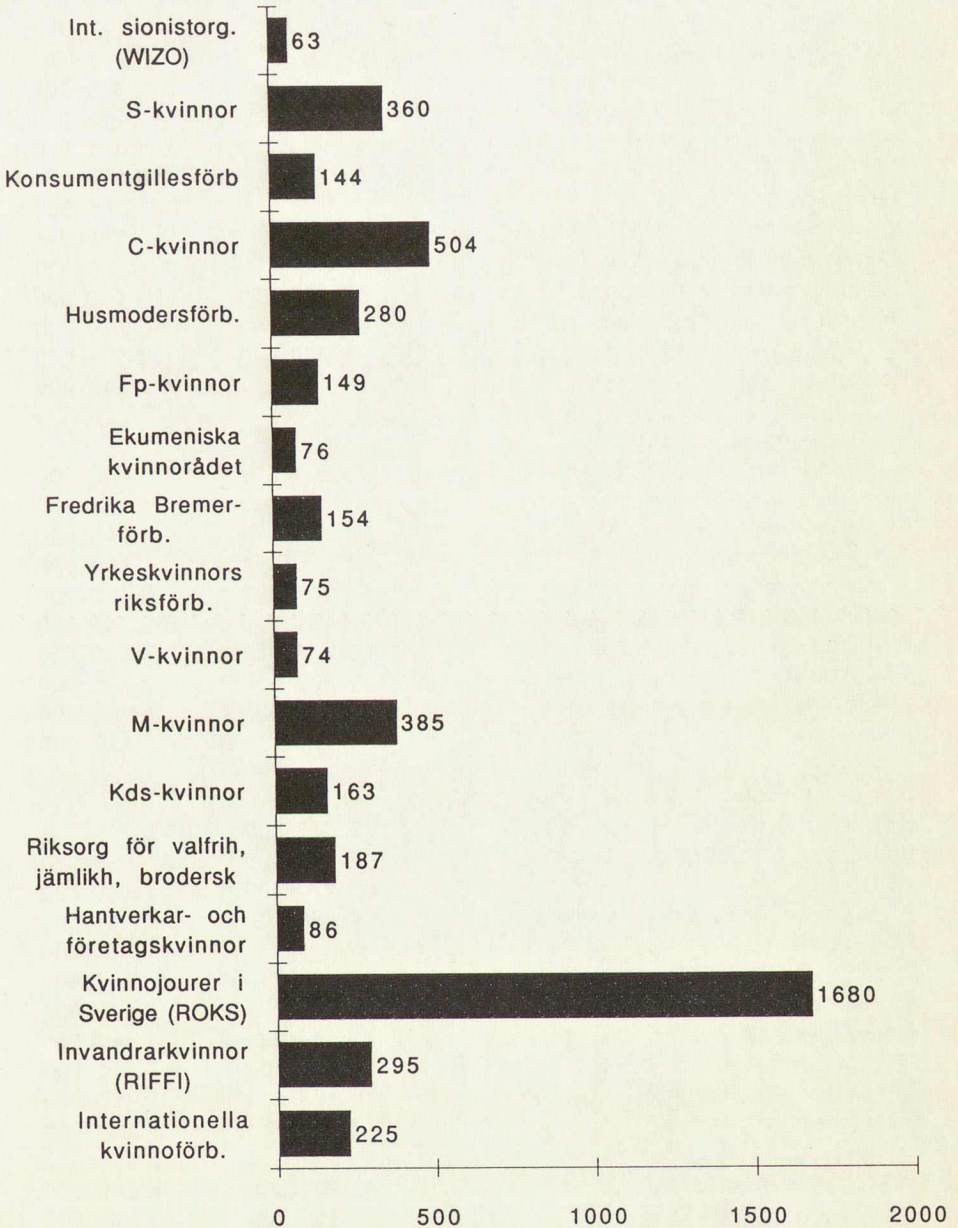
² " " " " " "

³Får statsbidrag både från Socialdepartementet och Civildepartementet

⁴ Därtill kommer böndagskollekt om nära 700 000 kronor

8a. Statsbidrag till kvinnoorganisationerna i tusen kronor 1991.

Källa: Statens bidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet (Ds 1992:114), Civildepartementet



9. Statsbidrag till ideella organisationer 1986/86 och 1992/93

Källa: Det statliga stödet till folkrörelserna - en kartläggning (RRV 1986:554) och Statsliggaren 1992/93. Nominella värden.

DEPARTEMENT Mottagare/ändamål	Anslag 85/86 (kr)	Anslag 92/93 (kr)	Beteckn idag	Not
Justitiedepartementet				
Sv. polisidrottsförbundet	300 000	400 000	B5	
Riksförbundet Frivilliga Samhällsarb.	---	1 816 000	E3	
Brottsofferjourernas riksförbund	10 000	1 000 000	G6	
Partistöd	95 500 000	140 272 000	H3	
Delsumma		143 488 000		
Utrikesdepartementet				
U-landsinformation genom SIDA	17 000 000	25 000 000	C2	
Sv institutet, informationsverksamhet	0	8 000 000	D1	1)
Info, studier, forskning om fred m m	8 293 000	23 982 000	F3	
Delsumma		56 982 000		
Försvarsdepartementet				
Sv militära idrottsförbund, armén	560 000	840 000	B1	
Sv militära idrottsförbund, marinen	180 000	235 000	C1	
Sv militära idrottsförbund, flyget	185 400	235 000	D1	
Kgl sv aeroklubben	1 220 000	500 000	D1	
Soldathemsverksamhet	1 650 000	2 000 000	E1	
Frivilliga försvarsorg, militära delen	78 250 000	155 700 000	F7	
Frivilliga försvarsorg, civila delen	7 011 000	77 790 000	H4	
Röda Korset	400 000	2 600 000	K13	
Centralförbundet Folk och Försvar	2 100 000	3 250 000	K13	
Delsumma		243 150 000		
Socialdepartementet				
Bidr. till idr.föreningar för arb.givaravg	19 315 800	0	D2	
Statsbidrag till frivilligorg.	2 918 000	(7,6 milj)	E16	2)
Röda Korset	1 477 000	4 000 000	E16	
Sv. kvinnliga bilkårers riksförbund	1 056 000	2 600 000	E16	
Frivilliga radioorg.	---	1 000 000	E16	
Org.stöd till vissa nykterhetsorg.	13 405 500	17 814 000	E17	
Nykterhetsrörelsens Landsförbund	330 000	431 000	E17	
Bidrag till auktoriserade adoptionsorg.	1 040 000	1 583 000	F4	
SRF Hantverk	4 136 000	7 972 000	G7	
SRF: Viss övrig verksamhet	3 483 000	9 440 000	G7	
Föreningen Sv dövblinda	1 954 000	5 030 000	G7	
Sv dövas riksförbund	850 000	2 290 000	G7	
Bidrag till handikapporg.	43 000 000	129 248 000	G10	
PRO	1 160 000	1 492 000	G15	
Sv pensionärsförbund	231 000	732 000	G15	3)
RF pensionärernas gemenskapsgrupper	50 000	222 000	G15	
Alkohol och narkotikaupplysn. (CAN)	3 484 000	7 964 000	H1	

DEPARTEMENT	Anslag 85/86	Anslag 92/93	Beteckn. Not
Mottagare/ändamål	(kr)	(kr)	idag
forts.			
F.d alkoholmissbrukare	13 440 000	19 569 000	H3 p1
KALV-organisationer	2 894 500	3 774 000	H3 p2
Org. som arbetar för utsatta barn	1 838 700	2 207 000	H3 p3
Homosexuellas org.	180 000	1 125 000	H3 p4
Kvinnojourernas riksorganisation	---	2 080 000	H3 p5
Kvinnojourernas lokala arbete	---	3 000 000	H4
Sv Nykterhetsvårdsförbundet	35 000	50 000	H4
Delsumma		223 623 000	
Finansdepartementet			
Idrotten (Riksidrottsförbundet)	200 981 000	511 173 000	I5
Delsumma		511 173 000	
Utbildningsdepartementet			
Bidrag till vissa organisationer	1 359 000	4 738 000	B1 4)
Riksföreningen Sverigekontakt	318 000	682 000	B15
Bidrag till folkbildningen	921 330 400	1 062 989 000	C1 5)
Delsumma		1 068 409 000	
Jordbruksdepartementet			
Svenska fruktfrämjandet	50 000	50 000	B13
Svenska grönsaksfrämjandet	50 000	50 000	B13
Svenska blomsterfrämjandet	50 000	50 000	B13
Svampfrämjandet	---	50 000	B13
Sv skogsvårdsförbund	50 000	75 000	C2
Fiskarorganisationer	---	457 000	D2
Sv sportfiske och fiskevårdsförbund	695 000	398 000	D9
Sv fiskevattenägareförbund	285 000	164 000	D9
Samernas riksförbund	950 000	2 825 000	E1
Delsumma		4 119 000	
Kulturdepartementet			
Centrala amatörorganisationer	2 695 000	5 793 000	B2 p2
Centrumbildningar	3 185 000	9 991 000	B2 p2
Folkparkerna i Sverige	3 385 000	5 017 000	B2 p2
Folkets husföreningarnas riksorg.	1 200 000	2 201 000	B2 p2
Bygdegårdarnas riksförbund	220 000	504 000	B2 p2
Våra gårdar	---	229 000	B2 p2
Riksförb. Invandrarnas kulturcentrum	230 000	298 000	B2 p2
Bidrag till internationellt kulturutbyte	2 297 600	3 624 000	B2 p2
Bidr. t. ideella fören. för kulturverksamh.	2 503 000	4 117 000	B2 p10
Arr musikfören. (Teater, dans, musik)	3 589 000	10 465 000	B17
Sv hemslöjdsföreningars riksförbund	540 000	1 575 000	B25
Riksarkivet	375 000	4 686 343	B26 6)
Sv föreningen för byggnadsvård	205 000	360 000	B31 p3
Riksförbundet för hembygsvård	85 000	1 080 000	B31 p3
Främjande och spridn. av värdefull film	2 110 000	1 350 000	C2

DEPARTEMENT	Anslag 85/86 (kr)	Anslag 92/93 (kr)	Beteckn. No idag
Mottagare/ändamål			
forts.			
Stöd till kulturtidskrifter	4 570 000	2 000 000	C9
Kabelnämnd: Stöd t. lokal progr.verksamh.	---	1 250 000	C20
Bidrag till invandrarorg:s centr. verksamh.	4 615 000	14 366 000	D3
Bidrag till projekt mm för inv.	3 225 100	6 893 000	D3 7
Delsumma		75 799 343	
Civildepartementet			
Stöd till trossamfund	31 755 000	92 007 000	C1 8
Stöd till ideella konsumentorganisationer	---	2 080 000	D3 9
Central och lokal ungdomsverksamhet	128 150 000	102 008 000	E2 10
Stöd till internationellt ungdomssamarb.	---	7 212 000	E3
Bidrag till allmänna samlingslokaler	144 100 000	135 000 000	F3 11
Kvinnoorg:s centrala verksamhet	2 424 300	3 432 000	F5
Delsumma		341 739 000	
Miljö- och naturresursdepartementet			
Svenska Naturskyddsföreningen	587 500	2 080 000	B2
Hembygdsvård för naturvårdsupplysning	235 000	936 000	B2
Delsumma		3 016 000	
Totalsumma	1 797 337 800	2 671 498 343	

Totala anslag departement för departement	Anslag (tkr)
Justitiedepartementet	143 488
Utrikesdepartementet	56 982
Försvarsdepartementet	243 150
Finansdepartementet	511 173
Socialdepartementet	223 623
Utbildningsdepartementet	1 068 409
Jordbruksdepartementet	4 119
Kulturdepartementet	75 799
Civildepartementet	341 739
Miljö- och naturresursdepartementet	3 016
Summa	2 671 498

Noterna i tabellen förklaras på nästa sida

Kommentarer till tabellen över statsbidrag till ideella organisationer 1985/86 och 1992/93

- 1) 8 miljoner gäller budgetåret 1991/92. 1985/86 var anslaget uppdelat i två poster: Informationsverksamhet och Allmän kulturutbytesverksamhet.
- 2) I detta anslag ingår numera bidragen till Röda Korset, Sveriges kvinnliga bilkårers riksförbund och frivilliga radioorganisationer. 1985/86 var de två förstnämnda separata bidragsposter. Övriga frivilligorganisationer delade då på 2,9 miljoner kronor.
- 3) Tidigare Sveriges pensionärers riksförbund.
- 4) Gäller elev- och föräldraorganisationer inom skolans område. En ny organisation som får bidrag 1992/93 från detta anslag är Förbundet mot läs- och skrivsvårigheter för verksamheten med Skrivknuten i Stockholm (1,6 miljoner kr).
- 5) De 921 miljoner kronorna var 1985/86 uppdelade på totalt sju olika poster varav bidrag till studiecirkclar var den största (727 miljoner kronor).
- 6) Detta är det faktiskt utbetalda beloppet under 1992/93. Pengarna har gått till 11 enskilda arkiv, t.ex. Folkrörelsernas arkivförbund, Sverigefinländarnas arkiv, Tjänstemannarörelsens arkiv och Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek. Anslaget till Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek togs inte upp i RRV:s sammanställning 1985/86 trots att det då var 1,5 miljoner kronor. För en rättvis jämförelse med budgetåret 1992/93 bör detta anslag läggas till de tidigare 375 000 kronorna, som för övrigt var bidrag till fem olika arkiv. I Riksarkivets anslag ingår även bidrag för inventering och insamlande av enskilda arkiv, bidrag för att rädda näringslivets arkiv, bidrag till vissa investeringskostnader och projekt samt bidrag till arkivarielöner i 17 läns- eller landskapstäckande folkrörelsearkiv.
- 7) Av denna summa är 333 000 kr bidrag till finska föreningar. Detta anslag ligger under Utbildningsdepartementet, B4, för enkelhetens skull redovisas anslaget här.
- 8) Idag ingår "Lokalbidrag" (34,5 miljoner kronor) i den totala anslagsposten. 1985/86 redovisades motsvarande post "Bidrag till anskaffande av lokaler för trossamfund" (11,8 miljoner kronor) separat. Ytterligare en post som ingår i totalsumman idag men som redovisades separat 1985/86 är "Bidrag till andlig vård vid sjukhus m.m." (3 miljoner kronor 85/86).
- 9) Infördes 29 november 1990. Tidigare fanns ett anslag under Finansdepartementet som hette "Systeminriktade aktiviteter". Fem konsumentorganisationer fick 1985/86 dela på 141 000 kronor.
- 10) Drygt 68 miljoner kronor av anslaget 1985/86 var bidrag till Riksidrottsförbundet för det lokala aktivitetsstödet.
- 11) Detta anslag var tidigare uppdelat i två poster: Anordningsbidrag (58,6 miljoner kr) respektive upprustningsbidrag (85,5 miljoner kr).

SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden, ULF

Sedan 1974 genomför SCB på riksdagens uppdrag årliga undersökningar av befolkningens levnadsförhållanden (ULF). Dessa undersökningar gäller ett tiotal områden som hälsa, boende, sysselsättning, ekonomi, fritid etc. Varje år ställs frågor inom dessa områden. Dessutom sker fördjupningsstudier efter ett rullande schema med olika teman. Det innebär att varje område får extra uppmärksamhet och utrymme med sju-åtta års mellanrum.

Politiska resurser kartlades mer uttömmande 1978 och 1984. Resultaten har redovisats i Politiska resurser 1978 (rapport 31 i serien Levnadsförhållanden) och Politiska resurser 1984 (statistiska meddelanden Be 40 SM 8601). I samband med undersökningarna 1992-1993 har området "politiska resurser" för tredje gången fått vidgat utrymme.

Undersökningen om föreningslivet i Sverige baseras på ett urval på 7 480 personer i åldrarna 16 till 84 år. Svarsfrekvensen var 80 procent. Denna fördjupade studie har sin närmaste motsvarighet i de undersökningar som utfördes 1987 för Maktutredningens räkning och som publicerades 1989 i Medborgarnas Makt av Olof Petersson, Anders Westholm och Göran Blomberg.

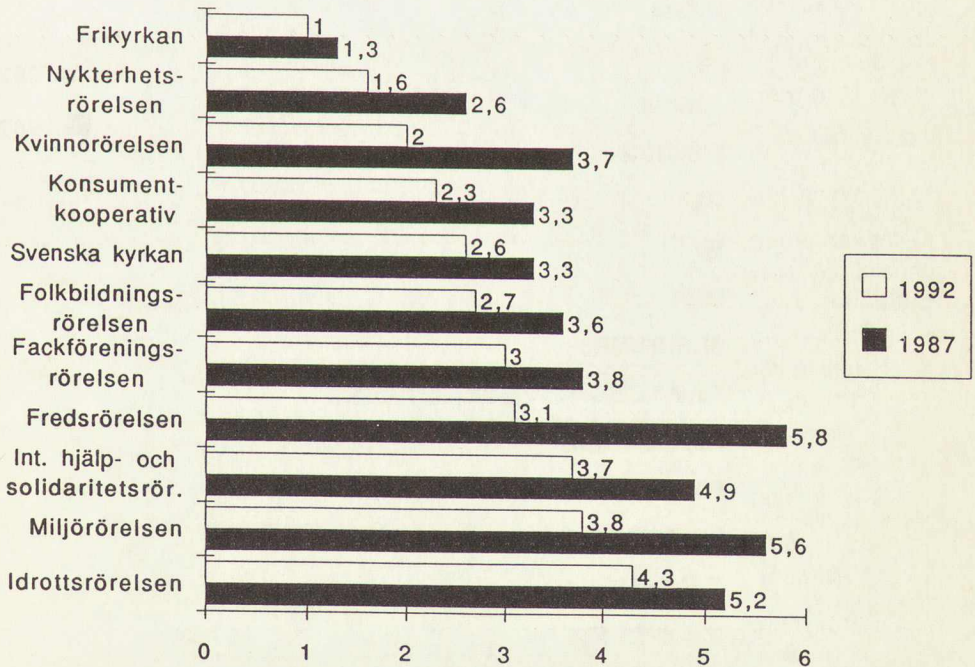
SCB bearbetar nu materialet och skall redovisa resultaten i höst. Denna utredning har fått ta del av de preliminära siffrorna. Jag redovisar dessa i följande sammanställningar med förbehållet att bearbetningen av svarsmaterialet kan ge en något annan bild än den som de preliminära siffrorna ger.

Siffrorna har jämförts med det material som ingick i Maktutredningens redovisning Medborgarnas makt. För att få en mer rättvisande jämförelse med dessa siffror har ULF-siffrorna arbetats om så att åldrarna stämmer överens med Maktutredningens, nämligen 16 till 80 år.

I SCB:s undersökning av levnadsförhållanden, ULF 1992 fick de intervjuade ange hur stor samhörighet de kände med olika organisationer.

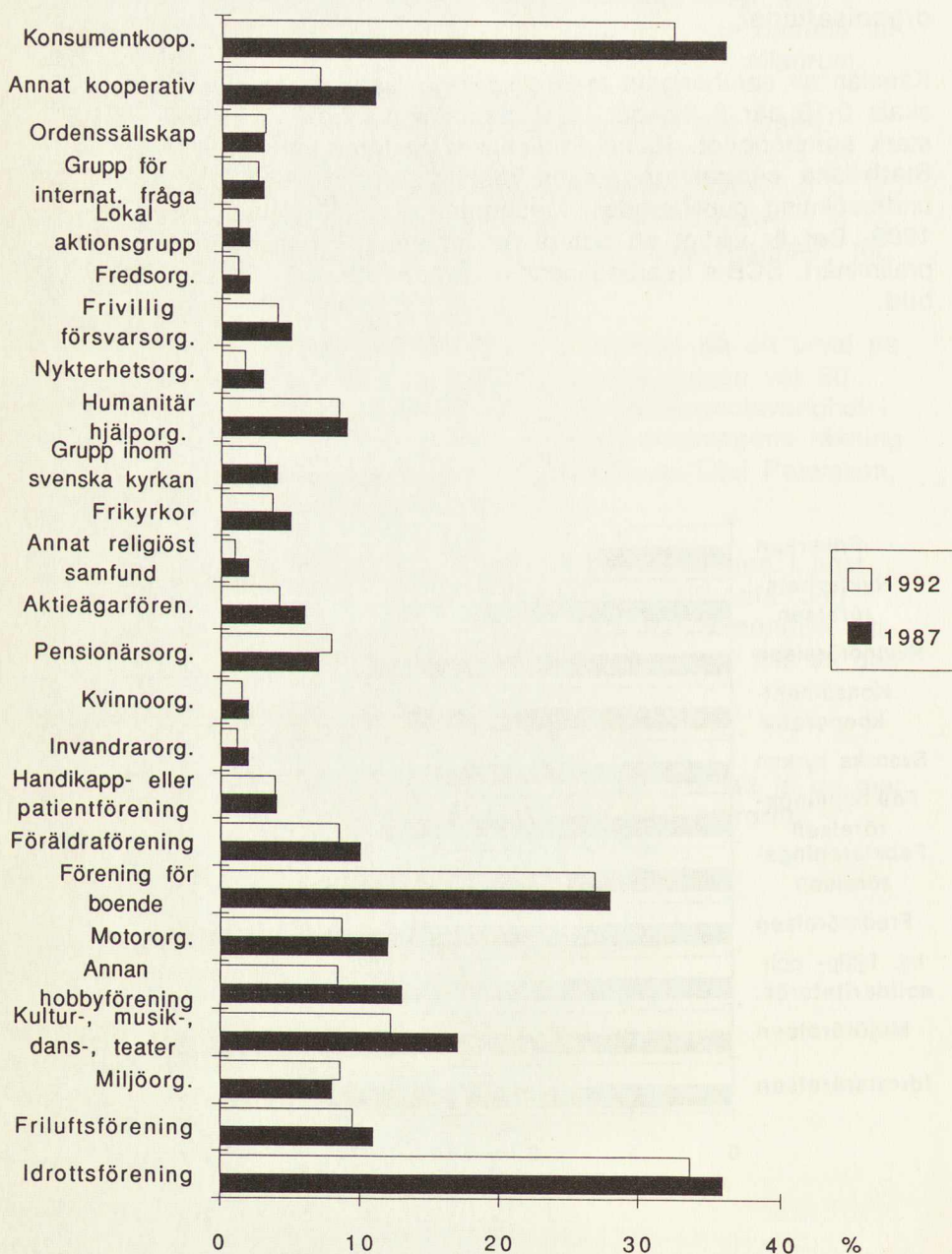
Denna fråga ställdes till alla intervjuade oavsett om de var medlemmar i någon förening eller ej. Den belyser alltså inte hur medlemmarna i olika föreningar förhåller sig till sina organisationer.

Känslan av samhörighet med olika organisationer angavs på en skala 0-10 där 0 innebär ingen samhörighet och 10 innebär mycket stark samhörighet. Källa: Preliminära resultat från ULF 1992, Statistiska centralbyrån, samt resultaten från 1987 års undersökning publicerade i Medborgarnas makt (Maktutredningen) 1989. Det är viktigt att notera att materialet från 1992 ännu är preliminärt. SCB:s bearbetningar av svaren kan ge en något annan bild.

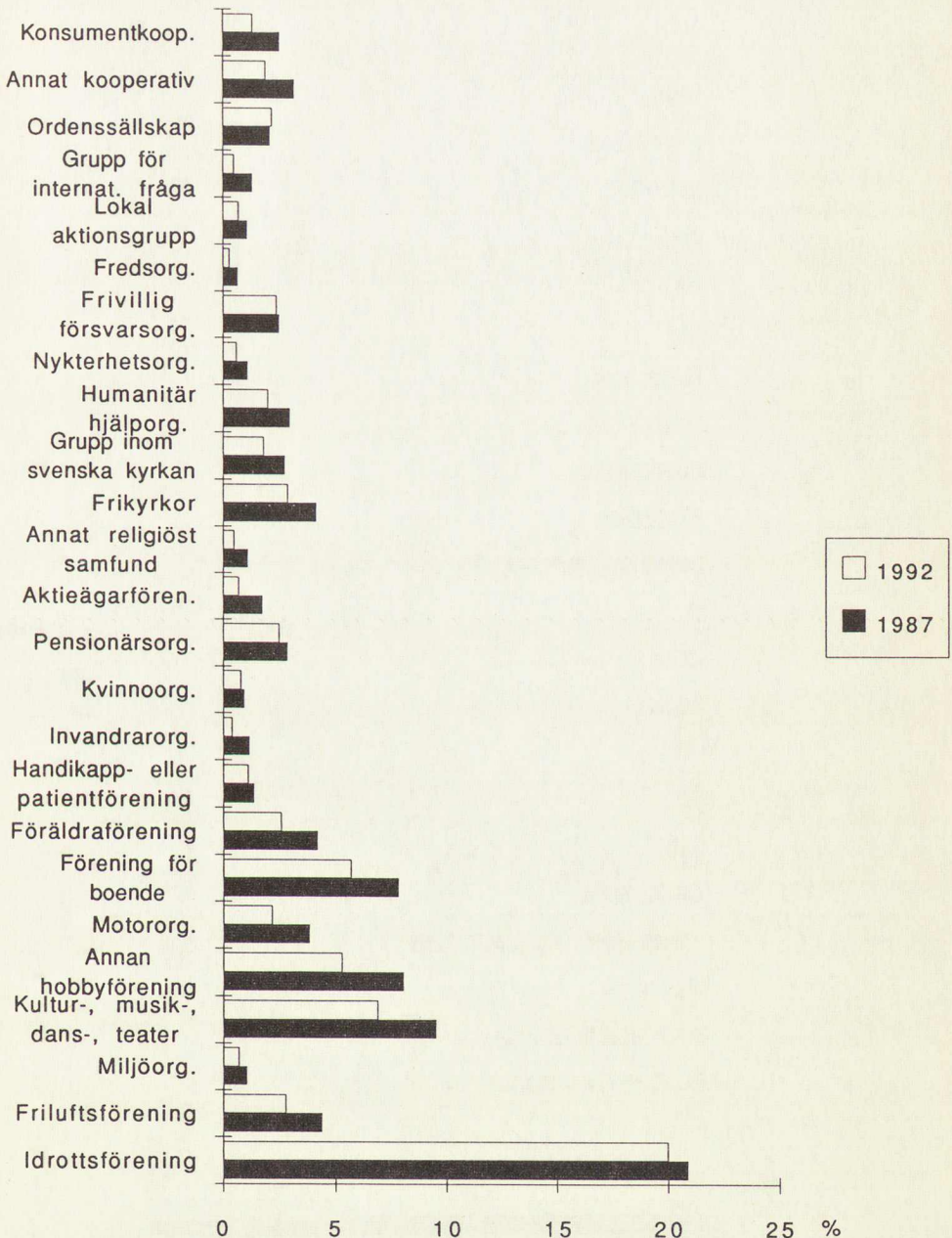


Andelen medlemmar i olika föreningstyper.

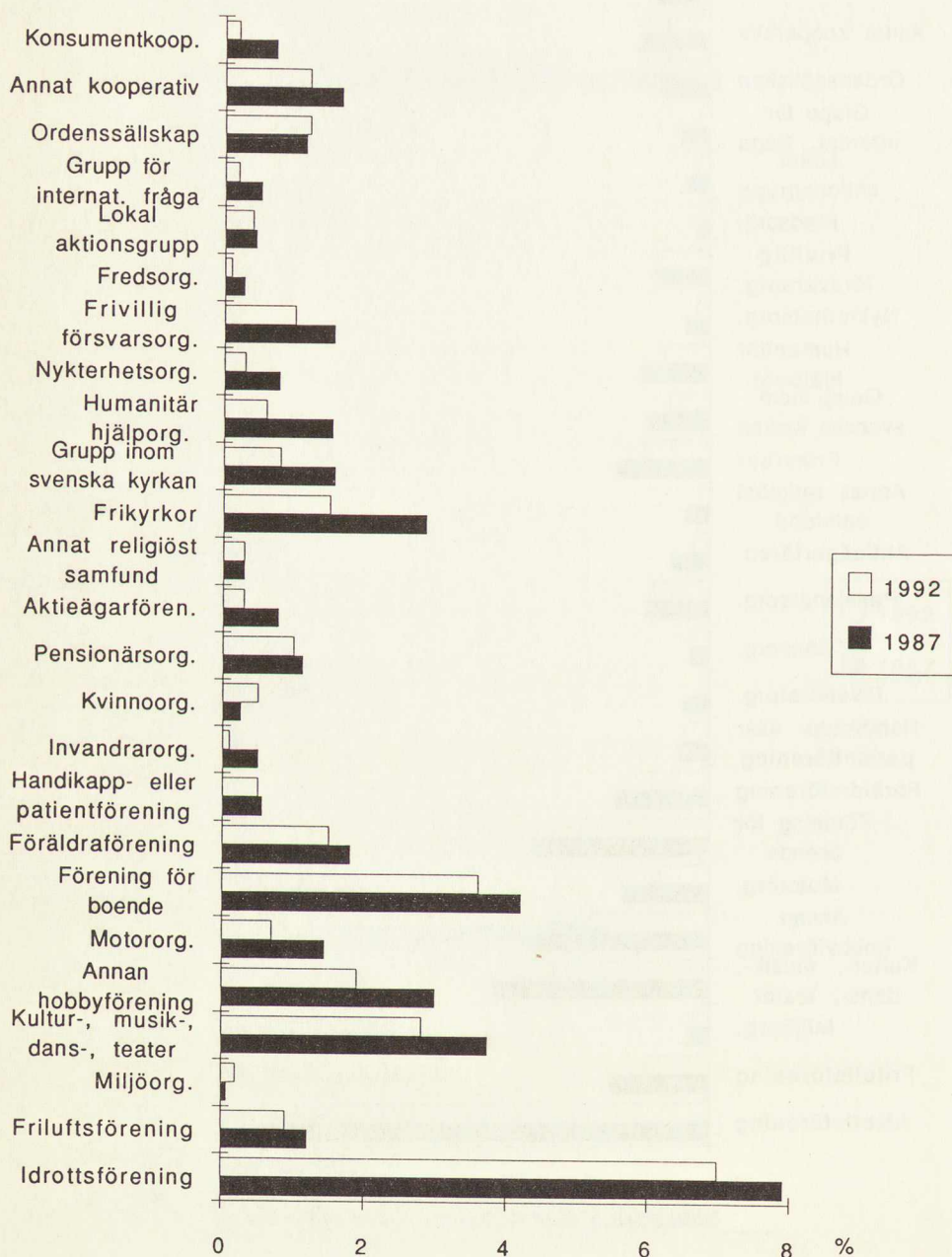
Källa: Preliminära resultat från ULF 92, Statistiska centralbyrån samt resultaten från 1987 års undersökning publicerade i Medborgarnas makt (Maktutredningen) 1989



Andelen aktiva i olika föreningstyper. Källa: Preliminära resultat från ULF 1992, Statistiska centralbyrån samt resultaten från 1987 års undersökning publicerade i Medborgarnas makt (Maktutredningen) 1989



Andelen personer med något uppdrag i olika föreningstyper. Källa: Preliminära resultat från ULF 1992, Statistiska centralbyrån samt resultaten från 1987 års undersökning publicerade i Medborgarnas makt (Maktutredningen) 1989



Den ideella sektorn

Rapport av Bo Swedberg

Frivilliga, obetalda, ideella insatser är av gammalt ett betydelsefullt inslag i samhällsarbetet i vårt land. Den sociala omsorgen handhades länge i huvudsak av familjen, och där ingen familj fanns att tillgå skapades ofta informella omsorgsfunktioner, där det frivilliga engagemanget för andra än de närmaste dominerade. När den sociala omsorgen först började organiseras, spelade kyrkans insatser en avgörande roll. De stora folkrörelsernas verksamhet kännetecknades länge och kännetecknas till viss del ännu av omfattande frivilliginsatser och ett stort ideellt engagemang.

Utvecklingen under 1900-talet har emellertid i hög grad bestämts av att stat och kommun övertagit ansvaret för att garantera alla medborgares välfärd. "Det allmänna" har i växande omfattning tagit ansvar för uppgifter, främst på det sociala området men inte enbart där, som tidigare antingen sköts på frivillig väg eller i stort sett förbisetts. Det har kommit att bli en dominerande uppfattning att den allmänna välfärden är en angelägenhet i första hand för staten och kommunerna - inte bara i den meningen att stat och kommun har det yttersta ansvaret utan också så att huvudparten av välfärdsarbetet praktiskt skall utföras i offentlig regi.

Fördelarna med ett välfärdssystem som innebär att den grundläggande tryggheten för alla medborgare garanteras av staten anses allmänt vara så betydande, att en övergång till ett annat system i praktiken inte har någon aktualitet.

Inte dess mindre har under de senaste åren av skilda anledningar frågan ställts, om det inte finns goda skäl att öka inslaget av frivilliginsatser också inom verksamhetsområden som det för närvarande åligger stat och kommun att svara för. Samtidigt har frågan aktualiserats vad som kan göras för att skapa mera positiva relationer mellan staten och kommunerna å den ena sidan och frivilligorganisationerna/det frivilliga arbetet/frivilligarbetarna å den andra.

Begreppens innebörd

När debatten om frivilligarbetets roll de senaste åren skjutit fart i vårt land, har behovet av klara definitioner gjort sig allt starkare gällande.

Begreppet "den ideella sektorn" har först helt nyligen introducerats som en sammanfattande beteckning på det frivilligarbete som - av organisationer och deras medlemmar eller av enskilda medborgare utan organisationstillhörighet - görs som ett komplement eller alternativ till verksamheter i statlig eller kommunal regi.

Stor uppmärksamhet har i både svensk och internationell debatt under de senaste årtiondena ägnats vad som allmänt kallats den informella sektorn eller den informella ekonomin. Litteraturen på detta område är mycket omfattande. Basfakta som redovisas är att den informella ekonomin har långt större omfattning än vad man vanligen föreställer sig och att det är nödvändigt att i samhällsplaneringen ta större hänsyn till detta förhållande.

I den inom ramen för OECD:s Development Centre Studies utgivna studien *The Informal Sector in the 1980s and 1990s*, författad av Harold Lubell, ges dels klarläggande definitioner av begreppet den informella sektorn, dels många exempel på verksamhet inom denna sektor i olika delar av världen.

I vårt land har, bl.a. inom Sekretariatet för framtidsforskning, särskild uppmärksamhet ägnats det informella arbetets betydelse, t.ex. i Lars Ingelstams bok *Arbetets värde och tidens bruk*. En rad delfrågor i detta sammanhang diskuteras också i en rapport från Expertgruppen för forskning om regional utveckling, *Försörjning på många sätt, arbete, informell ekonomi, lokal utveckling* (ERU-rapport 44). Praktiska exempel redovisas i *Informell ekonomi i glesbygd* (redaktör Hans Wallentin).

Ett av problemen med att i diskussionen om den ideella sektorn göra sig bruk av begrepp som den informella sektorn och den informella ekonomin är att båda dessa begrepp är långt vidare än begreppet den ideella sektorn. Det finns definitionsmässigt inte något självklart samband mellan den informella sektorn/den informella ekonomin och den ideella sektorn. Den frivillighet och idealitet som ger namn åt den ideella sektorn kan visserligen men behöver ingalunda återfinnas inom den informella sektorn, där det tvärtom finns ett naturligt utrymme för strikt kommersiella överväganden.

En stort upplagd internationell studie om "the non-profit sector" har inletts vid Johns Hopkins-universitet i USA. Projektet omfattar hittills 12 länder och syftar i sin inledningsfas till att utforma gemensamma definitioner för att möjliggöra jämförande studier i de olika länderna. I den handbok som utgivits för att underlätta klassificeringen i deltagarländerna anges det att de organisationer som skall ingå i studien måste uppfylla ett antal grundläggande kriterier. De skall vara formella organisationer, dvs. inte tillfälliga grupperingar, privata organisationer, allmännyttiga, dvs. inte främja enbart medlemmarnas egna intressen, inte vinstgivande, dvs. inte dela ut överskott till medlemmarna, självständiga, icke-religiösa, opolitiska.

Enligt en kommentar i handboken omfattar definitionen privata sociala inrättningar, grupper som arbetar med opinionsbildning (advocacy groups), institutioner för högre utbildning, privata hälsokliniker, välgörenhetsinrättningar, organisationer för samhällsutveckling i fattiga områden, förskolor, grundskolor och gymnasier, kulturinstitutioner

(t.ex. symfoniorkestrar, museer och zoologiska trädgårdar) och ålderdomshem. Undantagna är alltså fackliga organisationer, ekonomiska föreningar, politiska partier, trossamfund, kooperativ, sällskapsklubbar, sportklubbar och olika "fraternities" och "sororities".

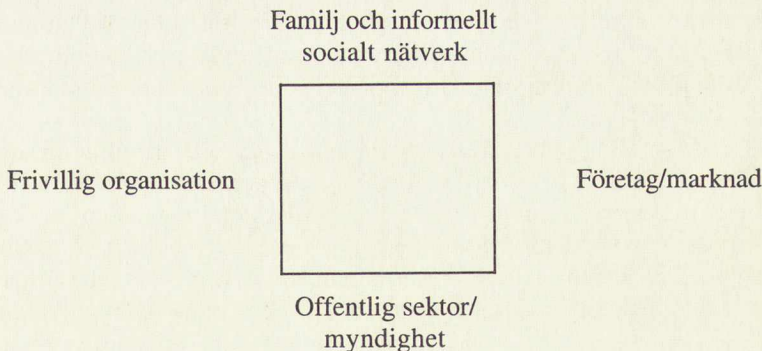
Med hänsyn till de avgränsningar som ter sig naturliga vid översvägandena om den ideella sektorn i vårt land har denna studie därmed ett begränsat intresse.

Med samma betydelse som den ideella sektorn används ibland beteckningen den tredje sektorn. Den första sektorn är då liktydigt med statens och kommunernas ansvarsområde, den offentliga sektorn. Det enskilda näringslivet utgör den andra sektorn, medan den tredje sektorn utgörs av det organisationsliv som bygger på personlig anslutning och frivilliga, ofta obetalda arbetsinsatser. Beteckningen den ideella sektorn tycks vara på väg att allmänt accepteras framför beteckningen den tredje sektorn.

I denna rapport används genomgående det förra uttrycket. Därvid avses det frivilliga, oftast obetalda arbete som utförs dels av medlemmar i folkrörelser och ideella organisationer i denna deras egenskap, dels av enskilda medborgare utan förankring i någon sådan rörelse eller organisation. Utrycket används också med avseende på yrkesmässig verksamhet i regi av en ideell organisation.

Den forskargrupp, knuten till Sköndalsinstitutet i Farsta, som för Socialtjänstkommitténs räkning har belyst olika frågeställningar rörande den ideella sektorn, har i kapitlet Språk och struktur i sin rapport Frivilligt socialt arbete i Sverige diskuterat beteckningar och begrepp som ofta förekommer i sammanhanget.

I en översikt av den sociala sektorn gör man där en indelning som har internationella motsvarigheter och anger fyra olika huvudsammanhang eller "instanser" som utför insatser: familj och informellt nätverk, offentlig sektor, frivilliga organisationer och aktionsgrupper samt företag. Denna indelning kan schematiseras på följande sätt:



Den största delen av alla sociala insatser görs, konstaterar forskargruppen med hänvisning till Lennart Johansson: *Caring for the Next of Kin* (Acta Universitatis Upsaliensis), inom ramen för familjen och det informella sociala nätverket. Sådana insatser betecknas som "anhörigvård" eller "närståendevård". Mätt i arbetstimmar bedöms närståendevård av äldre vara mer än dubbelt så omfattande som den offentliga sektorns insatser genom bl. a. äldreomsorgen.

Det finns nära anknytningspunkter mellan folkrörelserna och de ideella organisationerna å den ena sidan och den ideella sektorn å den andra. Men det är inte fördenskillt möjligt eller motiverat att sätta likhetstecken mellan dessa begrepp. Dels ingår inte utan vidare all den verksamhet som folkrörelserna och de ideella organisationerna svarar för i den ideella sektorn, dels omfattar denna åtskilligt mer än sådan verksamhet.

Det är naturligt att vid övervägandena på vad sätt den ideella sektorns resurser i högre grad än hittills kan tas i anspråk - eller beredas utrymme - i olika delar av den offentliga verksamheten räkna med folkrörelserna/de ideella organisationerna och deras medlemmar som viktiga resurser. Det bör emellertid samtidigt uppmärksammas, att merparten av de sociala insatser som hittills gjorts vid sidan av den av stat och kommun organiserade verksamheten har utförts vid sidan av också de ideella organisationerna och folkrörelserna, i informella, personliga relationer mellan enskilda människor. Det bör likaledes uppmärksammas, att det finns många människor som är beredda att göra frivilliga, obetalda insatser för andra än den närmaste familjekretsen utan att fördenskillt vara intresserade av att göra det inom ramen för någon organisations verksamhet.

Den tidigare nämnda forskargruppen har för sin del stannat för beteckningen frivilligsektorn för det som här genomgående benämns den ideella sektorn. Gruppen gör i sina definitioner skillnad mellan "frivillig verksamhet" och "frivillig insats". Det förra begreppet används för att beteckna "alla aktiviteter och insatser som sker inom en frivillig organisation eller med en sådan organisation som huvudman". Begreppet "frivillig insats" betecknar "oavlönade arbetsuppgifter på fritiden som i princip är fritt valda och bedrivs inom någon slags organisatorisk ram".

Forskargruppen konstaterar samtidigt att inte alla frivilliga insatser bedrivs inom ramen av frivilliga organisationer. Det finns också flera uppgifter inom ramen för den offentliga sektorn som är helt oarvoderade eller ges en arvodering av mera symboliskt slag. Som exempel på sådana frivilliginsatser nämns att vara kontaktfamilj för flyktingar, klassförälder, lekmanövervakare inom kriminalvården, stödperson inom den psykiatriska tvångsvården, kontaktperson för psykiskt utvecklingsstörda, familjehem eller stödfamilj för barn och unga.

Det förekommer i arbetet rörande det område varom här är fråga att man begreppsmässigt gör skillnad mellan "den ideella sektorn" och "frivilligsektorn" varvid det förra begreppet är vidare än det senare. Den ideella sektorn innefattar därvid utöver ideella, obetalda frivilliginsatser också insatser av anställda i verksamhet som bedrivs med ideell organisation som huvudman. En sådan distinktion kan vara motiverad i första hand för att klargöra att - som också framgår av denna rapport - den ideella sektorn omfattar såväl frivilliga, obetalda insatser, i organisationsregi eller enskilt, som insatser i yrkesmässiga former i regi av ideell organisation.

Mindre pengar - mer engagemang

Debatten om den ideella sektorns betydelse för samhällsarbetet i stort tar sin utgångspunkt främst i tre förhållanden.

Det ena är medvetandet om att behovet av social omsorg under överskådlig tid kommer att fortsätta att öka, samtidigt som de ekonomiska resurser som står till förfogande för att finansiera de nödvändiga insatserna inte kommer att öka i samma omfattning som behoven. Det är i den situationen nödvändigt att se sig om efter nya möjligheter att skapa förutsättningar för att medborgare med särskilda omsorgsbehov inte ställs utanför möjligheten att få hjälp och att välfärdsarbetet kan fortgå utan sådana förändringar som skulle orsaka avsevärda problem för medborgarna.

Det andra förhållandet som stimulerat debatten om den ideella sektorns möjligheter är insikten om att inte all medmänsklig omsorg kan eller bör skötas i offentlig regi. Medborgarnas välfärd har alltid varit och är alltjämt beroende av hjälp och bistånd av närstående.

Detta förhållande har - utan att det varit avsikten - i någon mån kommit i skymundan under den period då Välfärdssverige byggts upp med hjälp av successivt vidgade statliga och kommunala insatser.

I samma mån som de mest uppenbara bristerna i välfärdssystemet kunnat rättas till, har det framstått allt klarare att kvaliteter som närhet och gemenskap, personligt engagemang och medmänsklig omsorg bättre behöver tas till vara i välfärdsarbetet. Sådana kvaliteter präglar ofta också de offentliga insatserna men kan inte förutsättas i statlig och kommunal verksamhet. Därför behövs, i varje välfärdssystem, ett betydande inslag av frivilliga, ideella insatser.

Det tredje förhållandet som bidragit till debatten om den ideella sektorn är många medborgares önskan och möjligheter att göra frivilliga, obetalda insatser till gagn för andra, närstående eller personer i närmiljön som behöver hjälp. Ofta är denna önskan ett uttryck för behovet av att känna sig behövd och för övertygelsen att det är en naturlig moralisk förpliktelse att i mån av personliga möjligheter göra medmänskliga insatser inte bara ute i världen men också i den egna närmiljön. Det är av särskilt intresse att notera att viljan till

frivilliginsatser inte finns enbart inom folkrörelserna och de ideella organisationerna. Den kommer i hög grad till uttryck också bland människor som av olika skäl valt att stå utanför det ideella organisationslivet.

Hinder och möjligheter

Möjligheten att i ökad utsträckning ge utrymme för insatser i t. ex. kooperativ eller privat regi på områden där verksamheten hittills bedrivits i offentlig regi har under de senaste åren ägnats stor uppmärksamhet inom regeringskansliet och i riksdagsarbetet. Hinder för alternativ verksamhet har undanröjts. Genom olika utredningar har förutsättningarna klarlagts och förslag presenterats för ett ökat ianspråkstagande av privata och kooperativa insatser liksom för insatser i föreningsregi inom den offentliga sektorn. Beslut av regering och riksdag har också jämnat vägen för vidgade frivilliginsatser.

Skolan väl framme

Inom skolans område har betydande förändringar genomförts i syfte att dels skapa ökad valfrihet för elever och föräldrar att välja skola, dels skapa möjligheter att lägga ut delar av verksamheten på entreprenad.

En arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet har haft i uppdrag bl. a. att överväga om principerna för valfrihet och ekonomiska medel för fristående skolor på grundskolenivå kan tillämpas också för fristående skolor över denna nivå. Vidare ingick det i arbetsgruppens uppdrag att redovisa möjligheter att etablera olika mellanformer mellan kommunala skolor och fristående skolor, där ansvaret och skyldigheterna är kommunens men produktionen av själva utbildningen sker i samverkan med ett enskilt subjekt (entreprenadlösningar). Arbetsgruppens förslag har presenterats i rapporten *Valfrihet i skolan* (DS 1992:15).

Våren 1993 föreslog regeringen i propositionen *Valfrihet i skolan* (1992/93:230) att betydande delar av undervisningen skall kunna läggas ut på entreprenad. Riksdagen har beslutat enligt regeringens förslag. Undervisningen i estetiska, praktiska och yrkesinriktade ämnen kan nu läggas ut på entreprenad. Skolområdet framstår därmed som ett av de områden som genomgått den mest omfattande avregleringen inom den offentliga sektorn.

Flera utredningar

Några utredningar har arbetat med villkoren för dels konkurrens inom den kommunala sektorn (delbetänkande av Konkurrenskommittén, SOU 1991:104), dels alternativa verksamhetsformer inom vård och omsorg (DS 1992:108). I dessa utredningar redovisas de hinder som finns för alternativ verksamhet inom den kommunala sektorn och vilka

lagändringar som behöver göras för att sådan verksamhet i ökad utsträckning skall kunna bedrivas.

Vissa av förslagen i SOU 1991:104 har beaktats i den nya konkurrenslagen (1993:20) och genom regeringens proposition 1992/93:43 om ökad konkurrens i den kommunala verksamheten. Andra förslag har förts vidare inom Lokaldemokratikommitténs arbete. Dess betänkande är f.n. på remiss. Förslag om ökade möjligheter till alternativa verksamhetsformer inom vård och omsorg har beaktats.

Nykoop-företagsutredningen redovisade i sitt betänkande (SOU: 1991:24) Visst går det an! Tankar och förslag om kooperativa lösningar, dels formella och informella hinder för kooperativ etablering, dels hur nya möjligheter kan öppnas.

Inom hälso- och sjukvårdssektorn existerar inga nämnvärda hinder för alternativ till den i offentlig regi bedrivna verksamheten. Gällande bestämmelser innebär att det åligger kommunen/landstinget att tillse att hälso- och sjukvård av viss kvalitet finns tillgänglig. Vård i privat regi är därvid ett godtagbart alternativ till den vård som bedrivs i offentlig regi.

Det område där man i övrigt kommit längst när det gäller att ge utrymme för alternativ till offentlig verksamhet är barnomsorgen. Verksamheten på detta område har under senare år till ca 90 procent finansierats med statsbidrag. Nya förutsättningar för privata och kooperativa lösningar har successivt skapats genom ändringar i statsbidragsförordningen (senast gällande:1987:860 - med ändringar). Dessa ändringar har möjliggjort att bidrag kan utgå jämväl till annan anordnare av barnomsorg än kommun. Sedan den 1 januari 1993 utgår inget statsbidrag speciellt till barnomsorg. De tidigare bidragen ingår sedan dess i det statsbidrag som utan preciserade ändamålsbestämningar utgår till kommunerna. I växande omfattning bedrivs nu barnomsorg i form av föräldrakooperativ, personalkooperativ och privata aktiebolag.

Inom socialtjänsten i stort är rättsläget f. n. oklart. Förslag om uttryckligt medgivande för alternativa insatser har framförts utan att några avgörande beslut har fattats. Som exempel kan nämnas att Danderyds kommun har beslutat lämna ut en betydande del av socialtjänsten på entreprenad. Detta beslut har efter överklagande prövats av länsrätten och kammarrätten men ännu inte slutgiltigt avgjorts av regeringsrätten.

I de ovan nämnda utredningarna och propositionerna berörs inte uttryckligen frågan om möjligheten att inom den offentliga sektorn ge utrymme för insatser av frivilligorganisationer eller enskilda. Det torde emellertid vara så att där det är möjligt att utnyttja aktörer som är organiserade i kooperativ eller som aktiebolag, finns samma möjligheter att utnyttja ideella organisationer och enskilda.

"De största hindren för etablerandet av privata och andra nya driftsformer inom vård och omsorg", framhålls det t. ex. i den tidigare nämnda rapporten *Alternativa verksamhetsformer inom vård och omsorg* (DS 1992:108),

är sannolikt inte de formella hindren, även om sådana finns, utan hinder inom den kommunala organisationen. --- De hinder som möter de kommuner och landsting som väljer att knoppa av delar av sin verksamhet har i hög grad att göra med svårigheter att tydliggöra de egna målen och den egna strategin, vilket bl. a. leder till onödigt stor oro och tveksamhet hos berörd personal. Detta är hinder som är generella för allt utvecklingsarbete och som främst är att se som problem i övergångsskedet mellan ett system och ett annat.

Kommunernas och landstingens många gånger otydliga mål och strategier innebär också problem för de intresserade presumtiva nyföretagarna. Dessa får inrikta sig på en längre etableringsfas än vad som annars är vanligt vid nyetablering. Detta beror bl. a. på den nödvändiga demokratiska processen. De upplever ofta också en stor osäkerhet om villkoren för den framtida verksamheten, varför många goda initiativ aldrig effektueras. Ett hinder för processen i sig är också den intressekonflikt som ibland råder mellan de olika inblandade parterna.

Även om dessa konstateranden i första hand görs med tanke på annat nyföretagande och andra aktörer än ideella organisationer, torde de ha betydande relevans även för dessa.

Frivilligt arbete i några andra länder

Sverige är det land i världen som har det mest utbyggda välfärds-systemet. Många andra länder har genom åren studerat det svenska systemet och lärt åtskilligt av det. Samtidigt har utvecklingen av det frivilliga arbetet i några andra länder starkt bidragit till att aktualisera frågan på vilket sätt den ideella sektorns resurser i vårt land i större utsträckning än hittills skall kunna tas i anspråk för olika angelägna samhällsuppgifter.

USA och Storbritannien nämns ofta som länder där frivilligarbetet kommit att spela en viktig roll. Av speciellt intresse för den svenska debatten om den ideella sektorn är emellertid den roll frivilligarbetet spelar i Danmark, Kanada och Norge. Det finns, när det gäller de allmänna samhällsförhållandena i dessa länder, betydande likheter med vårt land. Det sätt på vilket man där tar i anspråk frivilliginsatser i samhällsarbetet kan därför ge impulser till tänkande och planering när det gäller den ideella sektorns roll i det svenska samhället.

Danmark

Det är framförallt från början av 1980-talet som nämnvärd uppmärksamhet från statens sida ägnats det frivilliga sociala arbetet i Danmark.

Samverkan mellan den offentliga sektorn, representerad främst av Socialdepartementet, och frivilligorganisationerna har byggts ut på ett sätt som lett till att frivilligarbetet stimulerats och kommit att få en successivt växande betydelse i strävandena att komma till rätta med de sociala problem som särskilt den under senare år oavbrutet höga arbetslösheten skapar i det danska samhället.

Två förhållanden har särskilt bidragit till det ökade intresset för frivilliginsatser. Det ena är svårigheten att klara finansieringen av de nödvändiga välfärdsinsatserna. Det andra är insikten om bristande förmåga hos socialstaten att på ett tillfredsställande sätt tillgodose alla medborgares omsorgsbehov.

En ytterligare förklaring till det frivilliga sociala arbetets framträdande roll i det danska samhället är just den under flera år oförändrat höga arbetslösheten och medvetandet om att antalet medborgare som har mycket små utsikter att kunna få plats på den öppna arbetsmarknaden ständigt ökar: man måste finna sätt att konstruktivt gripa sig an detta problem. Frivilligt socialt arbete har därvid visat sig vara till hjälp på mer än ett sätt.

Det senast nämnda är av stor vikt vid bedömningen av vad frivilligt socialt arbete betyder i Danmark: att man tagit in i perspektivet dels de öppet arbetslösa, dels dem som annars av olika skäl hamnat utanför den ordinarie arbetsmarknaden, sjukpensionärer, dem som förtidspensionerats till följd av rationaliseringar och därav orsakad arbetsbrist.

Den danska staten har på ett påfallande tydligt sätt tagit ställning för att frivilligt socialt arbete skall spela en aktiv roll i samhällsarbetet. Det är därvid inte enbart fråga om att ge statsbidrag till de organisationer vilkas verksamhet möjliggör och stimulerar frivilligt arbete. Staten satsar, i rena statsbidrag och lotterimedel, f. n. 125 miljoner kronor per år på utvecklingen av det frivilliga sociala arbetet, en jämförelsevis blygsam summa med hänsyn till det frivilliga arbetets totala omfattning och betydelse i det danska samhället.

Det är inte heller i första hand fråga om att olika ideella organisationer och deras medlemmar anlitas/bereds tillfälle att göra en frivillig social insats. Statens engagemang i uppgiften att möjliggöra och stödja frivilligt socialt arbete är i stället i stor utsträckning en fråga om att sammanföra individer och organisationer som har behov av hjälp av frivilliga med individer som är beredda att göra en frivillig social insats.

Uppdragskontrakt mellan staten/kommunerna och olika ideella organisationer, som också förekommer, räknas inte till det man definitionsmässigt förstår med frivilligt socialt arbete. Frivilligt arbete är, enligt en vanligt förekommande definition en (individuell) insats som utförs för andra (utanför den egna familjen). Arbetet är oavlönat, men kostnadsersättningar kan förekomma. Uppgiften utförs av fri vilja, inte som villkor för eventuell offentlig service.

Moraleen är, sägs det i anslutning till denna definition, i en folder som Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde utgivit: "Du får inte betalning för vad du gör, men belöning - upplevelser, kontakter och personlig utveckling - för din insats."

Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde

Sedan 1987 existerar Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, ett centralt organ, tillsatt på initiativ av Socialdepartementet och med uppgift att stödja utvecklingen av frivilligt socialt arbete. Kontaktudvalget har, heter det i stadgarnas första paragraf, till uppgift "att främja enskildas, medborgargrupper, privata föreningars och organisationers möjlighet att delta i lösningen av uppgifter på det sociala området".

Inom de vida ramar som denna målskrivning anger skall udvalgets arbete gå ut på att

- ge råd till socialministern,
- insamla information som statliga och kommunala myndigheter samt frivilliga organisationer m. fl. kan ha användning för och därvid påvisa sådant som utgör hinder för förändringar på det sociala området,
- framlägga förslag som statliga och kommunala myndigheter samt frivilliga organisationer kan göra sig bruk av,
- ge råd till statliga och kommunala myndigheter samt frivilliga organisationer m. fl.,
- genomföra upplysningsverksamhet.

Udvalget til det frivillige sociale arbejde har 26 medlemmar, av vilka ordföranden, vice ordföranden samt fyra övriga ledamöter utses av socialministern. Resten av udvalget består av företrädare för olika frivilligorganisationer som arbetar på det sociala området. Några utses på förslag av bestämda organisationer, andra genom val i en speciell valförsamling, bestående av företrädare för de organisationer som godkänts vara representerade i denna församling.

En god illustration till bredden i udvalgets verksamhetsinriktning utgör förteckningen över de omsorgsområden som skall vara företrädna i udvalget:

1. Barn, unga och föräldrar.
2. Sjukdom och handikapp.
3. Pensionärer/äldre.
4. Missbruk.
5. Allmänna organisationer.

Center for frivilligt socialt arbejde

Som ett resultat av att intresset för det frivilliga sociala arbetet växte under senare delen av 1980-talet och behovet av samordnande insatser därmed ökade, inrättades år 1991 Center for frivilligt socialt arbejde, beläget i Odense. Arbetet både inom kontaktudvalget och vid centret i

Odense är, som namnen också ger vid handen, i huvudsak inriktat på frivilligt socialt arbete. Det har i riktlinjerna för centrets verksamhet emellertid klargjorts dels att dess intresseområde bör vara bredare än så, dels att man där skall om än inte omedelbart inkludera så dock inte utesluta kultur-, hälso-, arbetsmarknads-, u-lands- och miljöfrågor.

Centrets övergripande uppgift är att främja och stödja utvecklingen av frivilligt socialt arbete i Danmark. Med detta i sikte skall centret

- samla in och förmedla information om frivilligt arbete,
- erbjuda rådgivning och vägledning i synnerhet till små och nya organisationer, löst organiserade grupperingar och initiativ,
- erbjuda kurser, seminarier och annan utbildningsverksamhet,
- uppmuntra till och förmedla deltagande i frivilligt arbete,
- medverka till att skapa goda villkor för deltagande i frivilligt arbete,
- stödja tillkomsten av nätverk och samarbete inom det frivilliga arbetet,
- främja undersökningar, utvecklingsarbete och forskning,
- utveckla samarbetsformer både med den offentliga sektorn och med näringslivet,
- bidra till att bryta ner barriärer och till att utveckla en balans mellan offentlig och privat insats i socialpolitiken.

Nätverk och frivilligt arbete

Under åren 1989-1991 genomfördes inom tre områden - i en stadsdel i Köpenhamn, på Sydfyn och i Lolland-Falster - ett projekt kallat Nätverk och frivilligt arbete (i allmänhet refererat till som SMIL-projektet). Det förbereddes under 1987-1988 av en idégrupp som var knuten till Kontaktudvalget for det frivillige sociale arbejde. Utvärderingen av projektet har utförligt redovisats av Ulla Habermann, föreståndare för Center for frivilligt socialt arbejde, i boken *Folkelighed og frivilligt arbejde* (Akademisk forlag, 1993). Denna skrift innehåller emellertid mycket mer än utvärderingen av det nämnda projektet. Där finns också en redovisning av de grundläggande idéerna bakom det frivilliga sociala arbetet och en engagerad argumentation för sådant arbete.

De idéer och värderingar som projektet byggde på sammanfattas så här: Det gällde

- att främja närhet och ansvarighet för sitt eget liv - i motsats till utanförskap,
- att göra det legitimt att vilja hjälpa andra,
- att friska upp minnet av "de gamla granndygderna",
- att göra socialt arbete "allmänligt" - något som kommer alla människor vid,
- att skapa nätverk mellan människor.

Kärnan i projektet skulle vara ömsesidiga relationer mellan människor, inte konkreta insatser, och projektet var ett erbjudande till alla, inte avsett för speciella målgrupper.

Ulla Habermann tar i utvärderingen av projektet fasta på "den starka förmodan att frivilligt arbete skapar sociala nätverk, och att sociala nätverk skapar friskare, gladare och mer samhällsaktiva medborgare" och hänvisar till att de frivilliga beskrev sina förväntningar inför deltagandet i projektet så att de för det första hade lust att göra något för andra (dvs hjälpa), och att de gärna ville använda sin tid på ett meningsfullt sätt (t. ex. i tjänst för en bestämd sak). För det andra gick förväntningarna ut på att frivilligt arbete i hög grad ger något tillbaka till den som gör insatsen, t. ex. ny kunskap, upplevelser och vänner: "Jag ville gärna göra något för andra, men jag vet också att jag själv får något ut av det."

De frivilligas prioritering av det möjliga utbytet av att arbeta frivilligt ser ut så här:

Utbyte	Poäng
Ny kunskap/personlig utveckling	8
Nya vänner	7
Mera innehåll i vardagen	6
Nya inställningar	4
Bättre fysisk och psykisk hälsa	4

Till sist var det ändå två andra aspekter som framhölls som det viktigaste utbytet av frivilliginsatsen, framhåller Habermann: glädjen och känslan av tillfredsställelse.

Känslan av frihet betyder att kunna säga till och säga ifrån av egen fri vilja. Att kunna säga ja till sin lust - och samtidigt kunna säga nej när man själv vill och när lusten har blivit en annan. Det betyder att kunna styra sitt liv, att låta de väsentliga värdena få utrymme, att ha ett fritt val. Det är en existentiell frihet som konstnärer och vetenskapsmän sätter högt i sitt liv och (löne)arbete, men som de flesta människor sällan upplever i arbetslivet, även om de strävar efter det.

Det största utbytet är dock glädjen. Det kan låta banalt att man blir glad av att hjälpa andra. Inte dessto mindre tyder allt på att just detta utbyte var en lycklig överraskning för de flesta frivilliga.

Det är, som redan nämnts, av särskilt intresse att notera att man i strävandena att aktualisera frivilligt arbete i Danmark mycket medvetet tagit in i perspektivet den jämförelsevis stora del av befolkningen som i en eller annan mening står utanför den vanliga arbetsmarknaden.

De som fått anvisning på frivilligt arbete inom SMIL-projektet fördelar sig i procent, när det gäller anknnytning till arbetsmarknaden, på följande sätt:

	Köpenhamn	Sydfyn
Dagpenning	28	34
Socialbidrag	17	5
Efterlön	2	5
Folkpension	2	6
Förtidspension	31	12
Revalidering	1	2
Arbetslön	9	26
Uppgift saknas	10	10

Efterlön är den förtidspension som personer över 60 år och med långvarigt medlemskap i arbetslöshetskassa erhåller efter frivillig förtidspensionering.

Revalidering är beteckningen på den bedömning av arbetsförmågan hos en person som nyligen blivit handikappad som sker i syfte att kunna placera in vederbörande i rätt arbetsmarknadsklass eller social-hjälpsklass.

Mer än tre fjärdedelar av de frivilliga saknade alltså egentlig anknnytning till arbetsmarknaden, var antingen arbetslösa eller "på överförselinkomst", dvs. hade sin försörjning genom det allmänna.

Frivillighetsförmedling

Projektet Nätverk och frivilligt arbete har i alla de tre områden där det genomförts byggt på förmedling av frivilliginsatser genom vad som i Danmark kallas frivillighetsförmedling. Definition: "En frivillighetsförmedling är en plats där man arbetar med att systematiskt sätta människor som har lust att delta i frivilligt arbete i förbindelse med andra (individer och organisationer) som har behov av den frivilliga insatsen."

Projektet har utöver förmedling av frivilliginsatser innehållit väntjänst, initiativ till eller samarbete med självhjälpsgrupper samt speciella aktivitetsgrupper i projektets egen regi. Tyngdpunkten har legat på förmedlingen av frivilliginsatser.

Det är värt att lägga märke till att huvudprincipen i de danska frivillighetsförmedlingarna är att frivilliginsatser förmedlas enbart till föreningar. "Skulle det uppstå behov av att starta frivilligt arbete utanför organisationerna, kan lösningen vara att sätta igång egna

aktiviteter, så som det skett i den sydfynska delen av SMIL-projektet", skriver Ulla Habermann.

Aktivitetsgrupper i projektets egen regi har tillkommit som ett resultat av att de organisationer som man från projektledningens sida haft kontakt med i vissa fall inte kunnat ta emot alla som velat göra frivilliginsatser. Hellre än att avvisa de frivilliga har man då i något fall startat egna aktiviteter.

Anvisning av frivilliginsatser har skett till olika typer av organisationer:

Typ av organisation	Procent av frivilliga
Humanitär	51
Idrott	4
Miljö	6
Mellanfolklig	14
Handikapp	2
Kultur	12
Uppgift saknas	12

När frivilligt arbete diskuteras, är en viktig fråga vad som lämpar sig och vad som inte lämpar sig för frivilliga insatser. Den frågan belyses inte närmare i utvärderingen av projektet Nätverk och frivilligt arbete. Däremot förekommer en redovisning av exempel på typer av uppgifter som de frivilliga ansågs kunna hänvisas till:

- att vara besöksvän i hem, på sjukhus och institutioner,
- att vara gå med på stan-vän,
- att vara medarbetare i second hand-butiker,
- att passa trädgård och planteringar,
- att ge praktisk grannhjälp (enligt tjänst- och gentjänstprincipen),
- att passa telefon,
- att koka kaffe,
- att ta del i teaterarbete,
- att ta del i närradioarbete,
- att vara rådgivare,
- att organisera utflykter,
- att samla in pengar,
- att hjälpa till att starta självhjälsgrupper,
- att ge praktisk hjälp till familjer med handikappade barn,
- att fungera som "extramormor/farmor",
- att ge läxhjälp - även åt vuxna,
- att med sin egen bil delta i ett "körschema".

SR-Bistand - ett exempel

Det finns i det danska samhället ett betydande antal organisationer som är engagerade i uppgiften att stimulera, organisera och administrera frivilligt socialt arbete. SR-Bistand (SR står för social rådgivning), "värdförening" för den del av projektet Nätverk och frivilligt arbete som genomfördes i Köpenhamn, är en förening med ca 200 medlemmar. Den har 5-6 anställda vid kontoret och ett 60-tal frivilliga som regelbundet gör obetalda insatser i föreningens verksamhet. Frivilligarbetarna är dels psykologer och jurister, dels "igångsättare" med olika yrkesbakgrund.

Föreningens budget är på ca 2 miljoner kronor per år, av vilken summa ungefär hälften utgör statsbidrag, från Socialdepartementet (och en mindre del andra allmänna medel). Resten svarar föreningen själv för. Ett villkor för statsbidrag är att 50 procent av budgeten klaras på privat väg.

Föreningens verksamhet är av två slag: frivilligförmedling (även kallad "alternativ arbetsförmedling") och arbete med självhjälpsgrupper.

Frivilligförmedlingen, dvs förmedling av frivilliginsatser, går så till att man genom annonser och på annat sätt dels inbjuder organisationer som har behov av frivilligas insatser i sin verksamhet att anmäla sig för att ingå i föreningens organisationsregister med förteckning över frivilliginsatser som efterfrågas, dels ger enskilda som vill och kan göra frivilliginsatser möjlighet att anmäla sig för sådana.

Den "alternativa" arbetsförmedlingens kanske allra viktigaste insats i relation till dem som anmäler sig som frivilligarbetare är att med hjälp av de frivilliga psykologerna och juristerna söka hjälpa människor i denna grupp som har sociala problem.

SR-Bistand har organiserat den alternativa arbetsförmedlingen i ett särskilt projekt, kallat Friform. Inom detta projekt är f. n. 160 frivilligorganisationer engagerade som "arbetsgivare" åt frivilligarbetare.

SR-Bistand är bara en av många olika organisationer som förmedlar frivilliginsatser. Det fanns hösten 1992 18 olika förmedlingscentraler spridda över landet.

Arbetet med självhjälpsgrupper har under de allra senaste åren nått betydande omfattning i Danmark. Det uppges att ca 1 000 grupper finns spridda över hela landet. Det finns ca 90 självhjälpscentraler som har till uppgift att stimulera tillkomsten av självhjälpsgrupper och bistå dem som finns.

Den enkla ideologin bakom arbetet för att stimulera tillkomsten och funktionen av självhjälpsgrupper formuleras i en folder som SR-Bistand publicerat så här:

Det kan vara en lättnad att få prata med andra. Vi har alla vid en eller annan tidpunkt behov av att prata och vara tillsammans med andra människor som varit i samma situation som vi själva.

Vi kan hjälpa varandra. Det kan vara ett stöd att mötas i en grupp och utbyta erfarenheter kring en gemensam situation, särskilt om alla i gruppen är inställda på att vara öppna mot varandra och hålla förtroliga upplysningar inom gruppen.

Självhjälpsgrupper har bildats kring många olika problemställningar och livssituationer: ensamhet och isolering, skilsmässosituationer, förlust av närstående, missbruksproblem, den situation som uppstår när man tycker att livet inte har någon mening längre, pensionärstillvaron, föräldralösa barn, speciella sjukdomar etc.

Ca 30 av de 60 frivilliga som arbetar inom SR-Bistands verksamhet är s. k. igångsättare, dvs. personer som hjälper självhjälpsgrupper att börja fungera och så snart gruppen gör det lämnar den för att gå vidare.

Impulser

Det är framförallt två lärdomar man kan hämta av erfarenheterna av frivilligt socialt arbete i Danmark, två impulser som det finns anledning att låta övervägandena om det frivilliga arbetets möjligheter i vårt land påverkas av.

Den ena är att det gäller något annat och mer än att stimulera och underlätta ett ökat deltagande från organisationernas sida i verksamheter som utgör ett komplement till det som traditionellt är statens och kommunernas ansvar - hur viktigt detta än är! Det bör för statens del i hög grad vara fråga om att medverka till att sammanföra dem som vill göra en frivilliginsats med dem som vill ha en frivilliginsats gjord. Vid fullgörandet av denna uppgift är det viktigt att uppmärksamma att intresset för att göra frivilliga insatser i stor utsträckning finns också hos människor som inte är engagerade i det ideella föreningslivet.

Den andra lärdomen är att när man talar om och planerar för frivilligt arbete det är viktigt att medvetet och systematiskt ta in i perspektivet den grupp av medborgare som av en eller annan anledning befinner sig utanför den vanliga arbetsmarknaden. Det gäller arbetslösa, förtidspensionerade, i viss mån sjukpensionerade som känner en tomhet och meningslöshet i sysslolösheten. Att mer än tre fjärdedelar av de frivilliga i det danska SMIL-projektet befann sig utanför den ordinarie arbetsmarknaden är i detta sammanhang ett observandum.

Om en förmedling av frivilliginsatser i större omfattning kommer att organiseras i vårt land - det finns redan försöksverksamhet i mindre skala - är det viktigt att båda dessa aspekter beaktas: de frivilliga utanför det ideella föreningslivet kan utgöra en viktig resurs i en utbyggd frivilligverksamhet, och stimulans till ökade frivilliginsatser

kan vara en viktig del av de samlade åtgärderna för att göra det möjligt för arbetslösa och andra utanför den ordinarie arbetsmarknaden att finna mening och innehåll i sin vardagstillvaro.

Kanada

I Kanada spelar frivilligorganisationerna en mycket framträdande roll på en rad olika samhällsområden. Det finns en lång tradition av att anförtro angelägna gemensamma uppgifter åt ideella organisationer och medborgarnas frivilliga insatser. Likheter mellan Kanada och Sverige är i viktiga avseenden så stora, att ett studium av de kanadensiska förhållandena kan ge värdefulla impulser för de överväganden beträffande relationerna mellan staten och de ideella organisationerna som nu görs i vårt land.

Man får i Kanada ett intressant exempel på ett massivt utnyttjande av frivilliginsatser i samhällsarbetet. Omfattningen av sådana insatser har senast redovisats i en sammanfattning som 1989 gjordes av officiella statistiska studier, *Economic Dimensions of Volunteer Work in Canada*, publicerad av Department of the Secretary of State of Canada.

Denna sammanställning visar att under en tolv månadersperiod 5,3 miljoner kanadensare gjorde frivilliginsatser med genomsnittligt 191 timmar var eller sammanlagt drygt en miljard timmar. Det ekonomiska värdet av dessa insatser beräknades, med utgångspunkt från genomsnittslönen inom servicesektorn, i 1990 års penningvärde uppgå till 13,2 miljarder dollar eller ca 79 miljarder kronor. Frivilliginsatserna motsvarade, omräknade till heltidsinsatser, 617 000 årsarbeten, vilket motsvarade sex procent av alla heltidsarbeten på den kanadensiska arbetsmarknaden. Värdet av det frivilliga arbetet motsvarade, annorlunda uttryckt, 43 procent av lönerna till samtliga anställda på alla nivåer inom den offentliga sektorn.

Det man särskilt fäster sig vid är ändå inte det frivilliga arbetets omfattning i Kanada. Det är i stället dels den vikt man allmänt tillmäter sådant arbete, den höga uppskattning det åtnjuter, dels den mycket omfattande och förtroendefulla samverkan som förekommer mellan den offentliga sektorn och frivilligorganisationerna. Representeranterna för departement och myndigheter ser generellt den ideella sektorn och dess organisationer som ett självklart inslag inom varje politikområde.

Det förtjänar nämnas att delar av det organisationerna ägnar sig åt - och anses lämpligen böra ägna sig åt - bedöms mycket olika i Sverige och i Kanada.

I vårt land har det varit en självklarhet att folkrörelserna drivit på samhällsutvecklingen och aktualiserat nya ansvarsområden för politikerna. Det som kommit att kallas organisationernas spejar-funktion har ofta inneburit att missförhållanden tidigt uppmärksammas av organisationerna. De har framfört förslag till insatser i offentlig regi som så småningom förverkligats.

Inom frivilligorganisationerna i Kanada förefaller man närmast chockerad vid tanken att deras arbete skulle kunna ersättas av offentligt utförda tjänster.

Av detta följer en skillnad i uppfattningen av organisationernas roll som samhälls- och regeringskritiker. I Sverige ses det som ett viktigt inslag i den demokratiska processen att organisationerna deltar i debatten och ofta framför starkt kritiska synpunkter på den politik som den sittande regeringen för. I Kanada är detta en kontroversiell fråga.

Skillnaderna i förutsättningarna för frivilligt arbete i Sverige och i Kanada har inte främst att göra med tekniska lösningar när det gäller t. ex. bidragssystem och bidragsvillkor eller med vilka slags aktiviteter som på det ena eller andra sättet stöds av staten. Det är mera fråga om valet av tillvägagångssätt, som i sin tur har sin förutsättning just i den genomgående höga värderingen av frivilliginsatser.

Även om det inte är möjligt att kopiera kanadensiska lösningar för bruk i vårt land, kan de kanadensiska erfarenheterna på detta område ge betydelsefulla impulser när det svenska systemet nu ses över. Särskilt gäller detta frivilligarbetets och den ideella sektorns förutsättningar i fråga om planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Det är främst tre förhållanden som kännetecknar det kanadensiska samhället och som på ett avgörande sätt måste påverka vår bedömning av frivilligarbetets villkor vid en jämförelse med den svenska situationen. Dessa tre förhållanden beskrivs ganska väl med hjälp av tre begrepp: volunteering, empowering och funding.

1. Volunteering

Volunteering - medborgarnas frivilliga, obetalda engagemang i skilda former av samhällsarbete - är i det kanadensiska samhället en grundläggande förutsättning för lösningen av olika uppgifter som i vårt land inte bara anses böra väsentligen vara statens, landstingens och kommunernas yttersta ansvar men som traditionellt också praktiskt handhas och anses böra handhas av dess olika organ.

Huvudintrycket av frivillighetens roll i det kanadensiska samhället är inte bara att det förekommer oerhört mycket frivilligarbete. Vad man främst lägger märke till är den höga värdering av frivilliginsatser som genomsyrar hela samhället. Den tar sig bl.a. uttryck i att det förutsätts att både folk i offentlig tjänst och privatanställda skall göra en viss frivilliginsats i någon organisation. Det är också vanligt att man när man söker plats redovisar det frivilligarbete man utfört - och att detta tas med i den samlade bedömningen av den sökande.

I Kanada bygger stora delar av den sociala omsorgen i dess mångskiftande former, flyktingmottagningen och omhändertagandet av invandrare, strävandena att uppnå ett väl fungerande

mångkulturellt samhälle och biståndspolitiken på frivilliga insatser. Detta innebär inte att staten fransäger sig ansvaret för dessa uppgifter.

Ett bra exempel på vad frivilliginsatserna betyder när det gäller att ta emot flyktingar och invandrare och sörja för att de inlemmas i det kanadensiska samhället utgör den verksamhet som Catholic Immigration Centre (CIC) i Ottawa bedriver. CIC bildades 1954 men fick mera betydande uppgifter först i och med att den stora strömmen av flyktingar från Vietnam och Kambodja kom till Kanada under första hälften av 1970-talet. Ännu 1985 hade CIC bara fem-sex anställda, för att nu ha ett drygt 50-tal personer anställda i den centrala verksamheten.

CIC sysslar inte primärt med att praktiskt ta hand om flyktingar och direkt medverka till deras anpassning till det kanadensiska samhället. Dess huvudsakliga uppgift är i stället att stimulera bildandet av "community groups", lokala frivilliggrupper för flyktingarbete, att förse dessa med riktlinjer för arbetet och med undervisningsmaterial för frivilliga samt att skaffa fram ekonomiska resurser för arbetet bland flyktingar. Dock bedrivs också i anslutning till CIC:s centrala organisation i Ottawa ett omfattande arbete direkt bland invandrare/flyktingar. Denna verksamhet syftar dels till att introducera nya insatser som aktualiseras, dels till att möta de speciella behoven i Ottawa-området.

Catholic Immigration Centre nämns här därför att det är ett bra exempel på liknande organisationer på en rad olika områden: det finns tiotusentals community groups med olika inriktning, och var och en av dem har anknytning till en central organisation, vars uppgift är att stimulera och vägleda genom gemensamma riktlinjer för verksamheten, utbildningsmaterial och i stor utsträckning hjälp med finansiering av verksamheten.

2. Empowering

Man kan inte på ett rättvisande sätt redovisa de insatser på olika samhällsområden som i Kanada utförs av frivilliga utan att ta med i bilden det andra av de ovan antydda kännetecknena på uppbyggnaden av samhällsarbetet: den strävan som sammanfattas i begreppet empowering. Detta begrepp står för en mångsidig strävan att skickliggöra individer och grupper att själva ta sig an sin sak och föra sin egen talan. Bakgrunden är dels att det i det kanadensiska samhället av olika skäl finns grupper av medborgare som inte ännu på ett naturligt sätt inlemmats i en väl fungerande samhällsgemenskap, dels att det också i övrigt finns sociala problem som ännu inte kunnat lösas på ett tillfredsställande sätt.

Empowering - det är fråga om att hjälpa t. ex. flyktingar och invandrare att finna sin plats i det kanadensiska samhället och själva kunna hävda sina intresen och tala för sin sak.

Det är också fråga om att de olika grupperna av ursprungliga invånare i landet, främst indianerna, skall inte bara stödjas i en redan förekommande strävan att föra sin egen talan utan också på olika sätt, t. ex. genom utbildning, stimuleras att aktivt ta vara på de möjligheter som erbjuds.

Det finns emellertid i det kanadensiska samhället också bland de "vanliga" medborgarna sociala problem som inte ännu tagits om hand på det övergripande sätt som garanterar de utsatta den hjälp de behöver. I samma mån som dessa behov skall tillgodoses genom frivilliginsatser finns det särskilt stora behov också av insatser som går ut på att göra dessa behov tydligare synliga och skapa opinion för att de skall tillgodoses.

På alla dessa områden förekommer systematiska insatser för empowering: både lokala community groups, de rikstäckande frivilligorganisationerna och de berörda departementen inom regeringskanslierna arbetar målmedvetet med empowering. Detta är särskilt intressant att notera, då ju sådana insatser också bidrar till att krav ställs på ökade insatser från deras sida som driver empowering.

Som en del av den empowering som här nämnts kan man se de strävanden som går ut på att stärka de organisationer som har som väsentlig uppgift att föra olika svaga och utsatta gruppers talan och att skaffa fram ekonomiska resurser för insatser till deras hjälp. I denna strävan är även staten genom de olika regeringsdepartementen engagerad. Syftet med de insatser som bidrar till att stärka förmågan och möjligheterna för olika grupper i samhället att föra sin egen talan är dock primärt att akuta samhällsproblem praktiskt skall lösas.

3. Funding

Ett tredje viktigt kännetecken på det kanadensiska samhället och på relationerna mellan staten och frivilligorganisationerna är sättet att finansiera stora delar av samhällsarbetet. Det vore dock inte rätt att ställa statens direkta ekonomiska engagemang genom finansiering över statsbudgeten av viktiga sociala och kulturella insatser mot det mycket stora inslaget av frivilliga gåvor som över hela fältet av verksamheter kännetecknar bilden. Det senare har nämligen sin direkta förutsättning i ställningstaganden av regering och parlament.

Statliga bidrag

Man rör sig när det gäller finansiering av organisationernas verksamhet i Kanada med några olika begrepp som det är nödvändigt att känna till för att förstå den aktuella utvecklingen på detta område.

"Core funding" står för de mer eller mindre generella bidrag som av den federala eller provinsiella regeringen eller dess olika organ ges till organisationer som av gammalt svarar för verksamhet som bedöms vara

nyttig. Core funding motsvarar i mycket de i vårt land förekommande organisationsbidragen.

"Programme funding" används som beteckning på de statliga bidrag som går till verksamheter eller större program i organisationsregi, program som kan men inte nödvändigtvis behöver sträcka sig över mer än ett år. Det är av naturliga skäl i första hand de större, väletablerade organisationerna som får del av programme funding.

"Project funding" hänför sig till enstaka, ofta mindre projekt och är som en konsekvens därav i varje enskilt fall av engångskaraktär och avser insatser under begränsad tid. Motsvarar i stort de projektbidrag som förekommer i vårt land.

Tendensen är klar: core funding får allt mindre omfattning och ersätts av programme funding. Budgettekniskt ersätts ovillkorade "grants" mer och mer av "contributions" till särskilda ändamål.

Insamlingsverksamhet

Kontakten med företrädare för olika insamlingsorganisationer i Kanada ger vid handen att funding ingalunda är någon lätt verksamhet. Kostnaden för att få ett engångsbidrag tar inte sällan i anspråk hela den summa som ges. Den bästa modellen anses allmänt vara månatliga löneavdrag, även om varje enskilt belopp är litet. Formerna för insamlingsverksamheten omprövas för närvarande med utgångspunkt från ökade svårigheter att nå tillfredsställande resultat.

Begreppet funding hänför sig i Kanada inte i första hand till den sorts sponsring genom företag som mer och mer börjar förekomma också i vårt land. Sådan sponsring har en begränsad omfattning och långt mindre betydelse än de gåvor som medborgarna individuellt direkt eller indirekt ger. De stora frivilligorganisationerna är - antingen deras uppgift är att ägna sig åt funding och dela ut pengar till organisationer som gör det praktiska jobbet eller det är fråga om sådana praktiskt verksamma organisationer - i högsta grad beroende av att medborgarna finner det naturligt att personligen bidra till finansieringen av olika samhällsinsatser. Sådant givande stimuleras på olika sätt - och belönas främst genom avdragsrätt vid beskattningen för givna gåvor.

Inte ens de "rena" insamlingsorganisationerna begränsar emellertid sin verksamhet till att enbart samla in pengar.

United Way

Som ett exempel på hur en stor frivilligorganisation i Kanada fungerar kan United Way nämnas. Organisationen bildades redan för drygt hundra år sedan och kom till Kanada 1918. Nu finns det 124 kanadensiska United Way-avdelningar.

United Ways uppgift sammanfattas i ett centralt policydokument från 1990 så här: "We dynamically promote community sharing and facilitate the delivery of Social Services."

För en utomstående betraktare kan det förefalla som om organisationens huvuduppgift skulle vara att genom insamlingar finansiera sociala insatser som utförs av olika lokala organisationer, "community groups", vilkas verksamhet i betydande utsträckning är beroende av personliga frivilliga insatser. Detta är också en mycket viktig uppgift för United Way, men det är inte den enda.

United Way Canada samlade 1992 in motsvarande 1 343 miljoner kr, av vilken summa närmare 90 procent gick till program och projekt som genomfördes av olika frivilligorganisationer. Totalt fick över 3 800 olika organisationer del av dessa pengar, från något tiotusental kronor till över 1 miljon.

Några siffror från United Way Ottawa-Carleton ger en bild av hur organisationen fungerar lokalt och av vad den betyder för de olika organisationer som får del av de insamlade medlen.

78 miljoner kronor samlades in 1992. Detta skedde nästan uteslutande genom en enda, starkt tidsbegränsad insamlingskampanj. Huvudparten av de insamlade medlen kom som svar på en vädjan till anställda - både i den offentliga sektorn och i enskilda företag - att medge visst procentuellt avdrag på lönen till förmån för United Way och de program och projekt som får bidrag därifrån. 73 procent av vad som insamlades - 57 miljoner kronor - hade hos givaren formen av sådant avdrag på lönen, för vilket man erhåller skattereduktion. Sådant skattereduktion kan i Kanada, utan beloppsbegränsning, erhållas för gåva till "charity organizations", ett förhållande som förklarar löneavdragens stora andel av det totala insamlingsresultatet. Per capita-bidraget genom löneavdrag uppgick i detta exempel till ca 480 kronor, medan bidraget från övriga enskilda givare stannade vid ca 115 kronor.

76 program och projekt i regi av 51 olika organisationer fick genom United Way bidrag av de insamlade medlen. Mer än 14 000 enskilda personer gjorde frivilliga, obetalda insatser inom dessa program och projekt. United Way uppger i sin information att medan en av fem invånare i Ottawa-regionen lämnar bidrag till organisationen, får en av fyra hjälp genom de program och projekt som United Way lämnar bidrag till.

Det ekonomiska stödet genom United Way kombineras inom praktiskt taget samtliga organisationer med något tillflöde ur andra inkomstkällor. Det är t. ex. mycket vanligt att bidrag lämnas också av den federala regeringen och/eller av provinsregeringen. Betydelsen av stödet genom United Way varierar starkt från organisation till organisation. Det utgör för några organisationer bara någon procent av totalfinansieringen, till många program och projekt får man 40-50

procent av totalkostnaderna täckta genom bidrag från United Way, medan några få program och projekt är helt beroende av detta bidrag, som kan svara mot upp till 90 procent av de totala kostnaderna.

Åtskilliga program och projekt för angelägna insatser har alltså sin ekonomiska förutsättning i de bidrag som United Way lämnar och som i sin helhet är i huvudsak av enskilda personer frivilligt givna gåvor. Dessa bidrag lämnas inte villkorslöst. United Way formulerar i nära samverkan med oberoende expertis för varje år preciserade prioriteringar. Organisationerna ställs inför bestämda krav på planering och garantier för att programmen svarar mot de uppsatta målen. De har också att sedan programmen genomförts visa att de avsedda effekterna uppnåtts. Denna viktiga del av arbetet inom både United Way och andra stora organisationer för frivilligarbete har sin direkta motsvarighet i regeringens åtgärder för att främja effektiviteten och tillförlitligheten i frivilligorganisationernas insatser i samhället.

Den roll volunteering spelar, det sätt på vilket man arbetar med empowering och sättet att finansiera viktiga samhällsinsatser genom frivilliga gåvor förklarar långa stycken den bild av det kanadensiska samhället som framträder vid ett försök att bilda sig en uppfattning om samspelet mellan staten och frivilligorganisationerna. Det finns emellertid mer som måste fogas till bilden för att den skall bli någotsånär komplett.

En bred samverkan

Ett förhållande som i hög grad präglar villkoren för frivilligarbetet i Kanada är den breda samverkan som förekommer med syfte att både stimulera och underlätta sådant arbete. Sådant samverkan förekommer på flera olika nivåer och tar sig många olika uttryck.

Det är fråga om att hjälpa och stödja frivilligorganisationerna så att de på ett ännu bättre sätt kan fullgöra sina uppgifter. Det gäller inte minst att fästa uppmärksamheten på och skapa opinion för att insatser skall kanaliseras till områden där hittills förbisedda behov gör sig gällande. Allt detta sker i stor utsträckning genom att de nationella frivilligorganisationerna serverar sina regionala och lokala organ, sina "community groups", både med material för utbildning av frivilliga, med material för management av frivilligarbetet och med ekonomiska resurser.

Det är här fråga om en samverkan inte bara inom vart och ett av de organisationsnät som finns inom respektive verksamhetsområde. Det förekommer också en omfattande, väl utbyggd och betydelsefull samverkan mellan frivilligorganisationerna och både den federala regeringen och provinsregeringarna.

När fråga är om samverkan mellan regeringen och dess olika organ å den ena sidan och organisationerna å den andra, diskuteras ofta två olika samverkansformer, karakteriserade med begreppen "hands on"

och "hands off". Det förra begreppet används för ett samarbete där den offentliga sektorns organ är direkt involverade i det praktiska genomförandet av de aktuella uppgifterna. Det senare används för att beteckna ett partnerskapförhållande där organisationen fått förtroendet att på egen hand fullgöra en uppgift för statens räkning. Man konstaterar var staten och den aktuella organisationen har gemensamma mål, och ett avtal skrivs mellan departementet och organisationen om vilken uppgift som skall utföras med vilket ekonomiskt bidrag från staten.

Denna partnerskaprelation utvecklas successivt genom regelbundna överläggningar för att man ömsesidigt skall kunna ompröva både mål och medel.

I regeringens perspektiv tar sig denna samverkan inte enbart uttryck i att ekonomiska resurser ställs till frivilligorganisationernas förfogande. Inte heller fungerar organisationerna villkorslöst som instrument för att förverkliga regeringens politiska ambitioner.

- Det är regeringen som behöver oss, inte i första hand vi som behöver den, säger t. ex. Herman de Souza, föreståndare för Catholic Immigration Centre på tal om relationerna.

Inom regeringskansliet i Ottawa - med motsvarighet på provinsregeringsnivå - har flera olika departement befattning med uppgifter som praktiskt utförs av frivilligorganisationerna. Det förekommer självfallet också i vårt land kontakter mellan regeringskansliet och folkrörelserna/de ideella organisationerna. Vad som i detta avseende skiljer den kanadensiska situationen från den svenska är att departementstjänstemännen har som direkt åliggande att inte bara ha kontakt utan också i en reglerad rådgivande funktion samverka med frivilligorganisationerna. En departementstjänsteman samarbetar med ett antal organisationer vid utarbetandet av projektplaner och bidragsansökningar.

Fördelen med en sådan ordning är att organisationerna får bättre möjligheter att, inom ramen för sina egna ursprungliga avsikter, utforma sina arbetsplaner under hänsynstagande till regeringens intentioner. Samtidigt får departementsfolket genom nära kännedom i förväg om organisationernas intentioner ett bättre beslutsunderlag vid bedömningen av verksamhetsplaner och bidragsansökningar.

Till detta kommer att regeringen - ofta i gott samförstånd och efter överläggningar med organisationerna - tar initiativ inte bara till insatser som man förutsätter att organisationerna praktiskt skall svara för. Regeringen initierar också olika kampanjer som syftar till att öka medborgarnas personliga frivilliga engagemang i viktiga samhällsuppgifter och förbättra de frivilliga organisationernas möjligheter att sörja medborgarna i deras engagemang.

Till de viktiga instrumenten i den breda samverkan för att stimulera och stödja frivilligarbete kan också räknas de olika organ som har som

en av sina uppgifter att skapa förtroende för frivilligorganisationerna genom att hjälpa dem att i olika avseenden leva upp till berättigade förväntningar. Som exempel kan nämnas de planerings- och utvärderingskommittéer med frivilliga sakkunniga som både inom regeringsdepartementen och inom de olika frivilligorganisationerna arbetar i anslutning till alla större program och projekt.

Hit hör också t. ex. det fristående utvärderingsorgan, External Review Committee, som finns inom Canadian Evaluation Society och som bistår både departementen och de centrala frivilligorganisationerna med utvärdering av deras verksamhet.

Frivilligarbetets management

Frivilligarbetets management är en angelägenhet som ägnas betydande uppmärksamhet och som det satsas stora ekonomiska resurser på att utveckla.

En viktig förklaring till att så stora delar av det som i vårt land sköts av stat, landsting och kommun i Kanada på ett till synes hyggligt tillfredsställande sätt kan skötas av frivilliga krafter är att man på olika nivåer sätter in åtgärder som syftar till att främja och i möjligaste mån säkra en professionell ledning av frivilligarbetet. Staten överlämnar inte uppgifter till frivilligorganisationerna som dessa sedan helt på egen hand får sköta bäst de kan. De har i sitt arbete tillgång till flera olika typer av systematiskt planerade och genomförda stödinsatser.

Det är en allmänt förekommande uppfattning att de centrala organisationerna i de sammanhang det här är fråga om skall ägna sig åt fyra olika uppgifter: utbildning, information, nätverksbyggande och utvärdering.

Den på en gång viktigaste och kanske allra svåraste uppgiften anses allmänt vara att hitta de rätta uppgifterna för frivilligarbetare. Det kräver en systematisk eftertanke beträffande vilka uppgifter som lämpar sig för frivilliginsatser och vilka som erfarenhetsmässigt bör skötas av professionella krafter. Förtroendet för frivilligorganisationerna och deras verksamhet är i hög grad beroende av att deras ledning insett hur viktigt valet av uppgifter för frivilligarbete är och att man lyckats bemästra de problem som möter i detta avseende.

Det förekommer vid flera universitet speciella kurser i frivilligarbetets management, direkt anpassade till de behov som aktualiseras genom förekomsten av stora organisationer, vilkas effektiva funktion är en förutsättning för att det lokala frivilligarbetet skall kunna fylla sin funktion.

Olika regeringsdepartement producerar - vart och ett för sitt ansvarsområde - imponerande utbildningspaket. Som ett av många exempel kan nämnas att Health and Welfare Canada, ett av departementen inom det federala regeringskansliet i Ottawa, genom en speciell avdelning som kallas Health Services and Promotion Branch,

har utgivit ett Community Action Pack, en Project Planning Manual till hjälp och vägledning för lokala arbetsgrupper. Det intressanta är inte i första hand omfånget (som verkligen är mycket imponerande!) utan grundligheten och det till vanliga lokala förhållanden anpassade pedagogiska greppet - plus förstås att det är departementet som för organisationernas räkning producerar och marknadsför denna Community Action Pack. Ett sådant inslag i departementets kontakter med organisationerna bör snarare ses som ett uttryck för förtroendefulla relationer än som exempel på en vilja att styra organisationerna.

Både planering och utvärdering av de program och projekt som frivilligorganisationerna utför är en gemensam angelägenhet för aktörerna på det lokala planet och på det nationella, där inte bara riksorganisationens centrala kansli utan också regeringskansliets olika departement tar aktiv del. Planerings- och utvärderingskommittéer med fristående frivilliga sakkunniga förekommer i anslutning till alla större program och projekt. Motsvarande kommittéer på det lokala planet bidrar på ett förtjänstfullt sätt till att främja kvalitet och tillförlitlighet i verksamheten och skapar därmed förtroende för frivilligorganisationerna.

Advocating - en uppgift för alla

Det förekommer en omfattande opinionsbildning till förmån både för frivilligarbete som sådant och för speciella insatser på olika områden.

Vissa community groups har advocating som huvuduppgift - för än det ena än det andra angelägna verksamhetsområdet. Men också i de arbetsgrupper som starkt koncentrerar sig på det praktiska arbetet på basplanet ägnar man ofta avsevärd tid åt att bilda opinion till förmån för det ansvarsområde man har valt som sitt.

Advocating innebär inte enbart ren opinionsbildning. Det innebär i bästa fall på högre nivå också insatser för att den sak och de organisationer man gör advocating för skall kunna svara mot berättigade förväntningar, visa sig värda det förtroende man begär.

Ett exempel på denna mera långtgående form av advocating är The Council on Accreditation of Services for Families and Children (COA), den största privata organisationen för ackreditering av organ för insatser på det sociala området och inom mentalhälsovården. Den verkar i hela Nordamerika och stöds av fem stora organisationer: Association of Jewish Family and Children's Agencies, Child Welfare League of America, Family Service Association of America, Lutheran Social Service System och National Conference of Catholic Charities.

För ackreditering genom COA skall den sökande organisationen kunna visa att den "has effective Management, is fiscally sound, designs its programs to meet community needs, continually monitors

and evaluates service quality, has qualified personnel and has safe accessible facilities".

Också den tidigare nämnda förekomsten av både planerings- och utvärderingskommittéer i anslutning till varje större program eller projekt, kommittéer som består av fristående sakkunniga som utför uppdraget som en frivilliginsats, är ett led i strävandena att skapa förtroende hos allmänheten för verksamheten på de många områden där frivilliginsatserna dominerar.

Det bör dock nämnas att inställningen till advocacy groups ingalunda är entydig. I den mån dessa tar sikte på att stödja och stimulera insatser på områden där ett gemensamt samhällsansvar redan är accepterat, uppstår knappast några problem. Däremot ses advocacy groups som samtidigt fungerar som politiska påtryckningsgrupper inte sällan med misstänksamhet. Deras berättigande ifrågasätts. Man bör inte, hävdar kritikerna, ta i anspråk allmänna medel - eller medel som utgör frivilliga gåvor till t. ex. socialt arbete - för att propagera för politiska reformer som går längre än regeringens ambitioner.

Politikområden - inte organisationsgrupperingar!

Utmärkande för situationen i Kanada är att man - trots den väldiga mängden frivilligorganisationer! - från statens sida inte ser på och agerar i förhållande till organisationslivet som en enhet. Det betyder inte att organisationerna nonchaleras, men det betyder att någon kanadensisk motsvarighet till vårt Organisationssverige inte existerar. Det finns inte heller något statligt stöd till organisationerna som de får del av i själva sin egenskap av organisationer. Man ser i stället både organisationernas funktion och statens stöd till dem i perspektivet av den del de utgör av olika politikområden. Får en organisation bidrag för flyktingarbete eller kulturinsatser, är det för det arbete den faktiskt utför, inte för att organisationens fortbestånd skall säkras eller för de positiva bieffekter dess existens och verksamhet möjligen kan ha.

Ett resultat av denna syn på organisationerna är att tanken på att de skulle ha en självklar rätt till statsbidrag aldrig uppstår. Någon garanti för att bidrag det ena året ger bidrag också ett följande år finns alltså inte - bortsett naturligtvis från de fall då avtal skrivits om fleråriga program.

Å andra sidan gör synen på organisationerna som en del av olika politikområden att man från statens sida inte tvekar att ta i anspråk de insatser organisationerna är beredda att svara för: de gör ju ett arbete som på ett eller annat sätt ändå måste bli gjort!

Tyngande administration - trots allt!

Det är - som framgår av vad som redan redovisats - åtskilligt i det kanadensiska samhället som verkar positivt för en svensk iakttagare

med intresse för relationerna mellan staten och organisationslivet. Det betyder inte att allt är positivt.

Att mycken angelägen samhällsverksamhet har sin ekonomiska förutsättning i frivilliga gåvor av medborgarna innebär självfallet inte att sådana gåvor flödar till utan betydande ansträngningar från organisationernas sida. Man kan iakta i första hand två olika negativa effekter av det stora gåvoberoendet.

Den ena är att inom organisationerna onormalt mycket tid och energi går åt för att skaffa pengar för finansiering av verksamheten. Det är något som de rena insamlingsorganisationerna inte gärna kan klaga över - funding är ju deras uppgift! Men också inom de organisationer som utför det praktiska arbetet på basplanet - social omsorg i den ena eller andra formen eller kulturaktiviteter eller arbete för att hävda de mänskliga rättigheterna - tvingas man ägna avsevärd tid åt ren insamlingsverksamhet, och detta utgör ofta en betydande begränsning och ibland en störning i det arbete insamlingsverksamheten är avsedd att möjliggöra.

Den andra negativa effekten är att man inom organisationerna, för att klara ekonomin, tvingas lägga ett puzzle med olika program och projekt. Det är för sådana man kan få pengar från en högre nivå, antingen de kommer från något av regeringskansliets olika departement, från den egna riksorganisationen eller t. ex. från United Way. Detta förhållande kan utgöra en frestelse att vid planeringen av verksamheten fästa större avseende vid vilka projekt det går att få bidrag till än vid de faktiska behoven.

Till detta kommer att kraven på redovisning stundom är så rigorösa, att man i extrema fall, och när det gäller mindre summor, finner det meningslöst att söka bidrag för det arbete man planerar att utföra. Vid Catholic Immigration Centre anfördes som exempel på orimligt tyngande kontroll att man från bidragsgivaren till och med krävt redovisning av använda bussbiljetter inom ett projekt som syftade till att skapa medmänskliga kontakter för flyktingar vid sidan av den elementära hjälp de fick i form av bostad och pengar till mat!

Osäker finansiering

Vissa delar av det samhällsarbete som i Kanada utförs av frivilliga finansieras likväl i huvudsak med allmänna medel. Den stora organisationen Child Welfare League of America-Canada redovisade att medan man hittills i stor utsträckning kunnat räkna med att verksamheten inom barnomsorgen bekostats av staten, förväntar sig staten nu i ökad utsträckning att organisationerna själva finansierar sin verksamhet. Självfallet skapar detta osäkerhet i verksamheten.

När, som i Kanada, mycket stora delar av angelägna samhällsuppgifter är beroende av medborgarnas frivilliga gåvor, står det frivilliga givandet naturligt nog inte till förfogande som en outnyttjad

reserv. Minskade statliga medel innebär därför en mycket stor påfrestning på de organisationer som tagit på sitt ansvar att utföra vissa delar av samhällstjänsten, och resultatet blir att finansieringen i vissa lägen blir både akut svår och på sikt osäker.

En annan sida av det här antydda problemet är att mängden av hänvändelser med begäran om frivilliga gåvor - många kan få fem-sex brev i veckan! - i takt med de växande och allt tydligare iakttagna behoven tenderar att bli så stor, att gåvofinansieringen, sedd från medborgarnas synpunkt, stundom framstår mer som en tung belastning än som en välkommen möjlighet.

Impulser

Intrycken av frivilligarbetets mycket betydelsefulla roll i det kanadensiska samhället ger anledning till många jämförelser med svenska förhållanden och impulser som kan vara av betydelse när de ideella organisationernas möjligheter att göra ökade insatser i samhällsarbetet övervägs i vårt land och vi i övrigt söker vägar att allmänt stimulera ökade frivilliginsatser.

Det dominerande intrycket är att frivilligarbetets mycket viktiga praktiska roll i det kanadensiska samhället har sin förutsättning i den allmänt höga värderingen av sådant arbete. Det skulle för att höja frivilligarbetets status i vårt land vara av stor betydelse om det inte enbart i officiella högtidstal från ledande politiker utan också i konkreta ställningstaganden och praktiska åtgärder tydligt klargjordes, att man från statens sida räknar ideellt arbete och frivilliga insatser som en värdefull tillgång i samhällsarbetet.

Intrycken från Kanada visar hur mycket dels ett systematiskt samarbete mellan statliga organ och frivilligorganisationerna, dels en medveten satsning på frivilligarbetets management betyder för möjligheterna att på ett konstruktivt sätt i samhällsarbetet ta till vara den resurs som de ideella organisationerna och medborgarnas intresse för frivilliginsatser utgör. Det finns anledning att ägna dessa uppgifter särskild uppmärksamhet i det arbete för att utveckla den ideella sektorn som nu pågår inom regeringskansliet.

En viktig skillnad mellan Kanada och Sverige är att en mycket stor del av samhällsarbetet i Kanada finansieras genom medborgarnas frivilliga gåvor, inte med skattemedel. I en situation då möjligheterna att väsentligt öka statsbidragen till folkrörelserna och de ideella organisationerna är starkt begränsade, är det viktigt att pröva möjligheten att som komplement utnyttja andra finansieringskällor än statsbidrag. Det kan därvid vara av intresse att notera att en stor del av de frivilliga bidragen till samhällsarbetet i Kanada utgör gåvor för vilka avdrag beviljas vid beskattningen.

Norge

Norska staten anslag 1991 30 miljoner kronor för ett försök att genom upprättande av frivillighetscentraler engagera ideella organisationer och enskilda både i sådan omsorgsverksamhet som det åligger staten eller kommunerna att svara för och i icke lagstadgad omsorg med syfte att skapa en tryggare och trivsammare närmiljö.

Sedermera har ytterligare 60 miljoner kronor anslagits, samtidigt som försöksverksamheten utsträckts till att omfatta tre år. Försöksverksamheten beslutades och startades under olika regeringar, och det råder politisk enighet om värdet av den pågående försöksverksamheten och dess syfte.

95 frivillighetscentraler har startats med hjälp av de medel som Socialdepartementet fått till förfogande för ändamålet. Försöksverksamheten leds centralt från Socialdepartementet, som har engagerat Diakonihemmets högskolecentrum för utbildning och utvärdering av verksamheten.

Det har anförts i huvudsak två olika motiv för att starta försöksverksamheten med frivillighetscentraler.

Det ena är att behoven av omsorgsverksamhet med säkerhet inte kommer att minska i samhället, medan man däremot har att räkna med att de ekonomiska resurser som står till förfogande inte kommer att vara tillräckliga för att man på ett tillfredsställande sätt skall kunna klara alla angelägna omsorgsuppgifter. Det är därför nödvändigt att söka billigare lösningar än de traditionella. Man räknar med att genom att engagera frivilliga krafter kunna väsentligt reducera kostnaderna - kanske i vissa fall med så mycket som 50 procent.

Det andra motivet är att man vill hitta former både för en samordning av de frivilliga insatserna i närsamhället och för att i större utsträckning än hittills ta i anspråk ideellt engagerade människor - enskilt eller genom organisationerna. Syftet är att åstadkomma mer av personliga kontakter och främja samhörighet och aktivitet i närsamhället.

Det klargjordes redan i de allmänna riktlinjer för frivillighetscentralerna som formulerades i samband med att projektet startade, att skilda former av frivillighetscentraler skulle kunna komma i fråga. Så har det också blivit. Huvudmannaskapet utövas på olika sätt: i 31 fall av kommuner, i 32 av organisationer, i 24 av kyrkoförsamlingar. I några fall är ett närradioföretag huvudman och i ett par fall privatpersoner.

Verksamheten bedrivs enligt tre olika modeller, av vilka bara två är frivillighetscentraler i egentlig mening. Den tredje bör dock nämnas, eftersom den fungerar som ett i vissa avseenden näraliggande alternativ till frivillighetscentralerna.

1. De 95 frivillighetscentraler som startats med hjälp av medel från Socialdepartementet har antingen en kommun eller en eller flera frivilligorganisationer som huvudman. I de fall då kommunen är

huvudman svarar denna för lokaler, kontorsutrustning och allmänna kontorskostnader för centralen. I annat fall svarar Socialdepartementet för dessa kostnader - liksom för lönekostnaden för samtliga föreståndare. I de fall då det har uppdragits åt enskilda att svara för frivillighetscentralen gäller särskilda regler.

2. En frivillighetscentral, den i Romsås, en förort till Oslo, som inte rymdes inom det planerade antalet statsstödda centraler, har startat som ett led i centrumanläggningens kommersiellt drivna verksamhet och är finansierad av företagarföreningen.

3. Den tredje modellen innebär att kommunen uppdrar vissa uppgifter åt frivilligorganisationerna och betalar dem för insatsen, medan organisationernas medlemmar utför arbetet utan personlig ersättning.

Riktlinjer för verksamheten

Syftet med inrättandet av frivillighetscentraler framgår av de riktlinjer som utarbetades inom Socialdepartementet när försöksverksamheten startade.

1. Pengarna skall användas för att pröva praktiska modeller för att mobilisera frivilliga, huvudsakligen inom omsorgssektorn. Detta kan ske genom frivillighetscentraler, som är förmedlingskontor för frivilliginsatser i närmiljön. Frivillighetscentralerna skall vara kontaktpunkt mellan dem som önskar utföra en frivillig insats, frivilligorganisationer, grupper, den offentliga omsorgstjänsten och dem som önskar få uppgifter utförda av frivilliga.

2. Pengarna skall i huvudsak användas till lön för tjänster för samordning av frivilliginsatser, ledare för frivillighetscentralerna. Dessutom skall de användas för utbildningsinsatser och utvärdering. Pengarna skall inte användas för driftbidrag till organisationer. De skall öronmärkas för verksamhet.

3. Den frivilliga insatsen skall vara ett komplement till offentlig verksamhet och skall inte ersätta existerande verksamhet. Den frivilliga insatsen skall kunna inriktas på olika grupper med behov av omsorg. Vikt skall läggas vid att rekrytera nya grupper av frivilliga. Arbetsökande skall inte till följd av gällande regler förhindras att utföra frivilligt arbete på samma sätt som andra medborgare.

4. Frivillighetscentralerna kan byggas upp och organiseras på olika sätt. Det bör under försöksverksamheten arbetas på att få till stånd olika driftformer.

5. Frivillighetscentralerna kan ledas/organiseras av en eller flera organisationer - lokala eller centrala - av en församling, en kommun eller av andra.

6. I de fall då en kommun skall driva centralen, bör denna täcka utgifterna för centralen: hyreskostnad, kontorsutrustning etc. Organisationer som driver centraler kan slippa denna egeninsats.

7. Det bör utses en styrelse för varje central. Både de som utnyttjar centralens tjänster och de frivilliga bör vara representerade i styrelsen, liksom de centrala samarbetsparterna i försöket.

Verksamhetens praktiska utformning

De första frivillighetscentralerna startade under första halvåret 1991 och har alltså fungerat under cirka två år. Man har efter introduktionsperioden vunnit erfarenhet av olika slags insatser och varje central har hittat sitt eget sätt att fungera.

Allmänt kan sägas att verksamheten fördelar sig på å ena sidan förmedling av tjänster till enskilda, å andra sidan föreningsledda aktiviteter som är ägnade att tillgodose aktivitets- och gemenskapsbehov som finns inom centralernas verksamhetsområde. Härtill kommer att centralerna ofta fungerar som en plats dit enskilda människor kan söka sig för rådgivning i de mest varierande angelägenheter.

Som exempel på den första typen av insatser kan nämnas att vara promenadsällskap för personer som normalt inte själva klarar en promenad, att gå och handla, att följa med till doktorn eller tandläkaren, att hjälpa till med trädgårdsarbete eller skötsel av tomt, t. ex. snöskottning. Hit hör också vissa regelbundet återkommande uppgifter som t. ex. leverans av mat till pensionärer eller handikappade. Det kan också vara fråga om att läsa högt för synskadade - eller att ha motsvarande verksamhet för barn och ungdomar som konstaterats ha ett bristfälligt språk, inte nödvändigtvis invandrare.

Som exempel på den andra typen av insatser kan nämnas att starta en filmklubb för invandrare eller en musikgrupp för ungdomar.

Man har också erfarit att inte så få personer med speciell kompetens - oftast pensionerade - varit villiga att på frivilligbasis ställa sin kompetens till förfogande för att genom rådgivning hjälpa andra till rätta på områden där det allmänna inte står till tjänst. Som exempel kan nämnas en pensionerad jurist som i frivillighetscentralens regi utövar rådgivning i juridiska frågor. Erfarenheten i detta och andra sammanhang är att folk ofta drar sig för att gå till kommunala kontor och därför sätter speciellt värde på de tjänster som erbjuds genom frivillighetscentralerna.

Försöksverksamheten med frivillighetscentraler utvärderas fortlöpande av Institutet för Samfunnsforskning, som för varje kvartal inhämtar uppgifter om verksamheten.

Av en jämförelse mellan de fyra kvartalen 1992 framgår det att både antalet engagerade frivilliga och den sammanlagda insatsen av dessa, mätt i timmar, i stort sett fördubblats mellan första och sista kvartalet, från 2 033 frivilliga första kvartalet till 4 026 sista kvartalet och från sammanlagt 2 745 arbetstimmar per vecka första kvartalet till 5 324 sista kvartalet.

Intressantare än dessa tal - det är fortfarande fråga om en verksamhet under uppbyggnad - är insatsernas fördelning på å ena sidan direkta "brukarkontakter" och å andra sidan olika typer av föreningsaktiviteter och mer administrativt inriktade insatser.

Antalet insatstimmar i direkt kontakt med "brukare" ökade under 1992 från 1 965 (av totalt 2 745 gjorda arbetstimmar) till 4 386 (av totalt 5 324 timmar). Denna ökning hade sin naturliga motsvarighet i ett ökat antal personer som fick hjälp genom centralernas förmedling av frivilliginsatser: från 2 313 första kvartalet 1992 till 4 658 sista kvartalet. Särskilt stor var ökningen mellan tredje och fjärde kvartalet. Detta tyder, tillsammans med andra förhållanden som pekar i samma riktning, på att frivillighetscentralerna och deras verksamhet omfattas med successivt växande intresse och förtroende. Redovisningen av de olika aktiviteter som förekommer inom ramen för frivillighetscentralernas verksamhet upptar sammanlagt mer än 50 olika verksamheter och aktiviteter, såväl föreningspräglade som starkt individinriktade.

Preliminära iakttagelser

Försöksverksamheten med frivillighetscentraler har, trots att ännu bara två tredjedelar av försökstiden gått, gett en rad intressanta erfarenheter och föranlett några preliminära slutsatser.

En allmän iakttagelse är att frivillighetscentralerna genom sin direktkontakt med upptagningsområdets invånare fått kännedom om och kunnat tillgodose andra behov och intressen än sådana som frivilligorganisationerna tidigare tycks ha varit medvetna om eller tagit fasta på. Att frivilliginsatser aktualiserats inom området har lett till att i en del fall ett oväntat stort antal frivilliga anmält sig för att göra personliga insatser. Dessutom har personliga väntjänster börjat utövas utan att man kan påvisa ett direkt samband med frivillighetscentralernas arbete för att aktualisera frivilliginsatser och engagera fler frivilliga.

Det uppstod när frivillighetscentralerna inrättades vissa spänningar mellan å ena sidan den lagfästa omsorgsverksamhetens företrädare, främst de anställda, och å andra sidan företrädarna för frivilliginsatserna, såväl frivilligcentralerna som organisationslivet. De förra ifrågasatte kompetensen hos de senare och upplevde dessutom i många fall ett akut hot om konkurrens om arbetstillfällen från de frivilliga.

Med de första erfarenheterna som bakgrund har man kommit att starkt betona vikten av att de frivilliga insatserna inte skall göras på områden som kräver professionalism och är en del av kommunernas åligganden. Det är viktigt att de som skall förestå frivillighetscentralerna har god kunskap om vilka uppgifter som åligger det allmänna. Till följd härav har man varit noga med att som ledare för

centralerna anställa personer med god erfarenhet av såväl frivilligarbete som offentlig förvaltning, främst inom omsorgssektorn.

Erfarenheterna är inte entydigt positiva av den ordning som innebär att kommunerna köper tjänster av de ideella organisationerna, även om det gör det möjligt för dessa att ägna sig åt ideologiskt sett mera meningsfulla uppgifter än att sälja lotter och anordna basarer för att klara den egna ekonomin. Visserligen tillförs organisationerna därigenom på ett effektivt sätt inkomster, samtidigt som kommunens kostnader för omsorgsarbetet anses kunna väsentligt reduceras. Men man tycker inom vissa organisationer att arrangemanget gör frivilligheten fiktiv på ett sätt som inte är tilltalande.

En intressant jämförelse kan göras mellan Danmark och Norge när det gäller politikernas och kommunernas uttalade förväntningarna ifråga om den ekonomiska effekten av ett ökat ianspråkstagande av frivilliginsatser i samhällsarbetet.

Norska politiker såg, åtminstone innan försöksverksamheten med frivillighetscentraler påbörjades, som redan nämnts fram mot att kunna reducera kostnaderna för viss kommunal verksamhet med upp till 50 procent. Dessa förväntningar har självfallet påverkat försöksverksamhetens inriktning, även om man inte av de knapphändiga principiella överväganden som redovisades före starten kan utläsa detta.

Ulla Habermann redovisar, som tidigare nämnts, erfarenheterna av en omfattande dansk försöksverksamhet med frivilligt arbete i boken *Folkelighed og frivilligt arbejde* (Akademisk Forlag, 1993). Förväntningarna på projektet bland politiker och kommunala tjänstemän redovisas på följande sätt.

Det helt övervägande motivet för tjänstemän och politiker för att intressera sig för/gå in i samarbete med SMIL-projektet var hoppet om att finna nya vägar inom det sociala arbetet. Därtill kom, att det under de senaste 5-10 åren har blivit 'modernt' att bygga ut samarbetet med det frivilliga arbetet som ett komplement till den offentliga insatsen.

Mot denna bakgrund var förväntningarna på den frivilliga insatsen klara:

1. att medverka till att stärka de sociala nätverken och därmed förebygga problem,

2. att åstadkomma en nedgång i de offentliga utgifterna och genom komplementfunktionen ge förvaltningarna en viss avlastning.

Både politiker och tjänstemän gav uttryck för att dessa förväntningar var långsiktiga. De vet, att förbyggande insatser inte ger resultat från den ena dagen till den andra.

Det synes alltså finnas en viss skillnad i motivens och förväntningarnas tyngdpunkt mellan politiker och tjänstemän i Norge och i

Danmark. När det danska projektet utvärderades, kunde man också konstatera att de förväntade ekonomiska effekterna låtit vänta på sig, medan önskemålet att fler människor skulle engageras i frivilligt socialt arbete gått i uppfyllelse. Habermann sammanfattar:

Det utbyte kommunerna fått av SMIL-projektet är mera indirekt än direkt. Det är de frivilliga organisationerna och de frivilliga själva som i första omgången fått ett kontant utbyte. Det är ganska tydligt att SMIL-projektets insats har betytt att ett antal människor har kommit igång med frivilligt arbete, men omedelbart har det uppenbarligen inte medfört att kommunernas omkostnader har blivit mindre eller att kommunerna har blivit märkbart avlastade.

Impulser

De omedelbara lärdomar man för svensk räkning kan dra av försöksverksamheten med frivillighetscentraler i Norge är så här långt följande.

Det politiska initiativet till speciella insatser för att samordna och stimulera frivilliginsatser i kommunerna har resulterat i nya föreningsinsatser som av allt att döma annars inte skulle ha kommit till stånd.

Försöksverksamheten med frivillighetscentraler engagerar ett växande antal människor i obetalda frivilliga insatser som bidrar till att bygga upp sociala nätverk. Detta blir till glädje och nytta både för dem som är i behov av hjälp och för dem som vill göra frivilliga insatser. Det finns anledning att räkna med att motsvarande insatser i vårt land skulle kunna få likartade konsekvenser.

Erfarenheterna från den norska försöksverksamheten understryker vidare de risker som sammanhänger med att man inte drar tydliga gränser mellan vad som lämpligen kan göras av frivilliga och vad som måste förbehållas de i offentlig tjänst anställda. Det ter sig nödvändigt att i samband med att frivilliginsatser i ökad utsträckning tas i anspråk som ett komplement till offentlig verksamhet preciserade överenskommelser träffas mellan å ena sidan de organ som har det yttersta ansvaret för den sociala omsorgen och å andra sidan företrädare för de organisationer som är beredda att svara för speciella frivilliginsatser.

I den norska försöksverksamheten med frivillighetscentraler har också många enskilda utan anknytning till någon ideell organisation varit intresserade av att göra frivilliginsatser. Det är i det perspektivet angeläget att man vid planeringen för ett ökat ianspråkstagande av frivilliga krafter i vårt land särskilt beaktar möjligheten att engagera också personer utan organisationsanknytning.

Den ideella sektorns utveckling

Socialtjänstkommittén har, som redan nämnts, engagerat en forskargrupp vid Sköndalsinstitutet för att belysa olika frågor rörande den ideella sektorn. Forskargruppen redovisar under sommaren 1993 sitt arbete i rapporten *Frivilligt socialt arbete i Sverige*. Den innehåller,

utöver definitioner av grundläggande begrepp, bl. a. en historisk översikt av frivilligt socialt arbete, en utblick mot frivilligarbete i några andra länder, en medborgarstudie rörande såväl faktiska frivilliginsatser som attityder till sådana, en kartläggning av sociala frivilligorganisationer samt presentation av ett antal projekt med frivilliga sociala insatser som bedrivits i några svenska kommuner.

Regeringen fastslog i 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 14) att ett samlat utvecklingsarbete om den ideella sektorn skall inledas. Regeringen fastställde den 27 maj 1993 direktiven för en beredning för främjande av den ideella sektorns utveckling. I dessa direktiv anges beredningen ha bl. a. följande uppgifter.

Beredningen bör fortlöpande analysera och utarbeta förslag om hur den ideella sektorn kan ges ett större ansvar när det gäller att komplettera verksamheter som bedrivs i offentlig regi. Förslagen kan också avse att tillhandahålla alternativ till offentligt bedriven verksamhet.

Beredningens arbete bör utmynna i förslag till åtgärder av både kortsiktig och långsiktig karaktär. Exempel på frågor som bör behandlas är följande.

Projekt som rör medborgare och föreningar - särskilt inom områden som vanligen sköts av stat, landsting och kommun - bör kartläggas och beskrivas i syfte att visa hur offentlig, ideell och privat sektor kan främja varandra. Olika samverkansformer mellan dessa sektorer bör belysas. Därvid skall beredningen särskilt kartlägga sådan verksamhet som ligger i gränzonen mellan offentlig, privat och ideell verksamhet.

Beredningen bör undersöka om lagstiftningen lägger hinder i vägen för en utveckling av den ideella sektorn. Beredningen bör lämna förslag till de lagändringar som är motiverade för att den ideella sektorn skall kunna ta ansvar för ett vidgat arbetsområde.

Beredningen skall också kartlägga den ideella sektorns samhällsekonomiska betydelse. I detta sammanhang bör den ideella sektorns roll som innovatör på företagsområdet samt dess sysselsättningssskapande roll beskrivas.

Beredningen skall vidare utarbeta ett handlingsprogram för forskning om den ideella sektorn. I 1993 års budgetproposition och i prop. 1992/93:170 Forskning för kunskap och framsteg redovisas behovet av att öka kunskapen om den ideella sektorn. En utgångspunkt vid utarbetandet av handlingsprogrammet skall vara att man i ökad utsträckning bör stimulera forskningsprojekt med mångvetenskaplig inriktning. Det är också viktigt att forskningen kan integreras i ett internationellt forskningssamarbete.

Beredningen bör belysa och redovisa hur kunskap om den ideella sektorn kan förbättras inom de olika offentliga utbildningarna.

Likaså bör frågor om ledarskapet inom de ideella organisationerna främjas.

En annan uppgift för beredningen är att finna former för hur erfarenheter och kunskap om den ideella sektorn kan spridas. Av särskild vikt bör vara att stödja initiativ där den ideella sektorn själv organiserar kunskaps- och rådgivningsverksamhet. Likaså bör arbetet med metodutveckling främjas.

Beredningen bör också lämna förslag till hur den ideella sektorn kan tillgodogöra sig erfarenheter från andra länder, inte minst våra nordiska grannländer.

Beredningen bör analysera konsekvenserna av sina förslag ur ett jämställdhetsperspektiv.

Beredningen är oförhindrad att ta upp även andra frågor som bidrar till att positivt främja utvecklingen av den ideella sektorns verksamhetsområden."

Parallellt med arbetet inom främst Socialdepartementet och Civildepartementet med frågor rörande utveckling av den ideella sektorn har de senaste åren initiativ tagits inom olika organisationer och enskilda kommuner i syfte att genom försöks- och utvecklingsarbete få en klarare bild av de möjligheter som ett ökat ianspråks- tagande av frivilliginsatser kan erbjuda.

Centrum för frivilligt socialt arbete

Center för frivilligt socialt arbete är en förening med Svenska röda korset, Stockholms stadsmission, Rädda Barnen, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Cesam, Frälsningsarmén, Sköndalsinstitutet, Barnens rätt i samhället, Brottsofferjourernas riksorganisation, Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige och Svenska scoutförbundet som initiativtagare.

Föreningen har under andra halvåret 1992 och början av 1993 förberett bildandet av Centrum för utveckling av socialt arbete, med en första verksamhetsperiod 1994-1996, och hos regeringen ansökt om bidrag för finansiering av verksamheten. Avsikten är att centret 1996

skall ha utvecklat det frivilliga sociala arbetets ställning i Sverige, både gällande kunskap och metodutveckling, samt medverkat till lokalt utvecklingsarbete. Centret skall vidare ha utvecklat förhållandet mellan det offentliga och det frivilliga sociala arbetet till att i högre grad grunda sig på ömsesidig förståelse och respekt, kunskap och vilja till utveckling.

Centrum för utveckling av socialt arbete har tre övergripande mål. De återges här - med preciseringar - därför att det är fråga om ett av de första mera omfattande försöken att fånga in de uppgifter som måste lösas när frivilliginsatser systematiskt skall tas i anspråk i större utsträckning än hittills. Centrets mål är

1. att utveckla kunskapen om det frivilliga sociala arbetet. Det skall ske genom

- att utveckla praktiska metoder för frivilligt socialt arbete. Frivilligt socialt arbete, vilket alltid måste grundas på reella behov i lokalsamhället/kommunen, har liksom övrigt socialt arbete att ständigt pröva och ompröva sina metoder. Centret skall bedriva ett praktiskt utvecklingsarbete genom lokala projekt med t. ex. självhjälpsgrupper, lokalt samarbete mellan föreningar, företag och offentlig sektor och förmedlingar för frivilligverksamhet;

- att öka förståelsen för värdet av frivilligt socialt arbete. Centret skall med utbildningar, seminarier, debatt och diskussioner ge utrymme för erfarenhetsutbyte, stimulera nytänkande och främja en ökad kontakt mellan alla dem som vill utveckla frivilligt socialt arbete. Det finns ett stort behov av att få diskutera och lära av intressanta exempel på utveckling av ideella insatser där organisationer, offentlig sektor och företag, var för sig eller i samarbete, kan få stimulans för sitt fortsatta arbete. Centret skall arbeta med konsultverksamhet för organisationer, företag, kommuner och landsting vilka vill utveckla frivilligverksamhet;

- forskning och studier, som skall bedrivas genom samarbete med etablerade universitet och högskolor och främst belysa det frivilliga sociala arbetet från beteendevetenskaplig, sociologisk, ekonomisk, statistisk och statsvetenskaplig utgångspunkt. Delar av forskningsverksamheten bör ske i samarbete med internationella forskningsprojekt;

2. att utveckla ledarskap för frivilligt socialt arbete. Ledarskap för frivilligt aktiva är sällan i centrum när folkrörelser och föreningslivets svårigheter att engagera människor diskuteras. Frivilliga liksom anställd personal har samma behov av att uppgifterna är tydliga, möjliga och grundade på verkliga behov. Frivilliga och anställda behöver inskolning, stöd och uppmuntran samt känna till möjligheterna till utveckling. Centret skall med seminarier och utbildningar stimulera intresset för ledarskapsfrågor inom frivilligorganisationer och andra som vill främja frivilligt socialt arbete;

3. att åstadkomma ökade internationella kontakter för dem som ansvarar för eller vill främja frivilligt socialt arbete liksom ett ökat svenskt deltagande i internationella forsknings- och samarbetsprojekt. Centret skall delta i sammankomster kring EGs arbete för den ideella sektorn samt samarbeta med bl. a. Association Pour Le Volontariat (samarbetsorganisation för nationella frivilligcentra i Europa).

Frivilligt arbete som samhällsresurs

Våren 1993 påbörjades ett projekt, Frivilligt arbete som samhällsresurs (FRISAM), med Kommunförbundet i Stockholms län som huvudaktör. Projektet genomförs i samverkan med Sigtuna kommun, Sollentuna

kommun och socialdistrikt 14 i Stockholm (Bromma). Det finansieras i inledningsskedet med hjälp av utvecklingsmedel från Socialstyrelsen och beräknas pågå under två år. För det andra året har bidrag sökts ur Arbetslivsfonden.

Projektet syftar till "att initiera och bredda det frivilliga sociala arbetet på kommunbasis". Olika modeller skall prövas för hur samhällets insatser för de äldre kan kombineras med olika slag av frivilliginsatser. Projektet syftar till att visa på möjligheter att bygga upp nätverk med flera aktörer i äldreomsorgen och ge en bättre äldreomsorg utan ökade kostnader.

I projektplanen presenteras tre olika modeller för frivilligmedverkan i kommuner som valt olika organisationssystem för äldreomsorgen:

Modell 1. Frivilliga i kommunal primärvård

I en kommun med ansvar för både primärvård och äldreomsorg och som genom ÄDEL-reformen också förfogar över sjukhem skall prövas hur frivilliginsatser kan länkas in i hela vårdkedjan. Denna modell förutsätter en samverkan mellan personal från hälso- och sjukvården och kommunens hemtjänstpersonal. Man skall studera hur ett utvecklat helhetsperspektiv fungerar i praktiken. Har frivilliginsatser en roll i vårdkedjetänkandet?

Modell 2. Personal och frivilliga samarbetar i kooperativ hemtjänst

I denna modell skall studeras hur en lokalt självstyrande personalgrupp eller ett kooperativ med ekonomiansvar och korta beslutsvägar kan samarbeta med frivilliga. Hur använder personalen resurserna i ett lokalsamhälle? Finns det intresse hos personalen för att bygga upp nätverk för frivilliga som stöd för det egna arbetet? Kan frivilliga användas i uppsökande arbete?

Modell 3. Frivilligt arbete som välfärdsresurs

I denna modell skall testas om frivilliginsatser har ett attraktivt marknadsvärde i sökandet efter alternativa driftsformer. Har det frivilliga arbetet ett värde som inte kan mätas i pengar - och inte köpas för pengar? Försöket kan med fördel prövas i en kommun med beställar- och produktionsinriktad organisation med intresse av att finna alternativa driftsformer som kompletterar den verksamhet som bedrivs i kommunens egen regi. En fråga som särskilt skall studeras är om frivilligt arbete kan uttryckas i ekonomiska termer.

Förväntade effekter av projektet anges vara

att den offentliga omsorgen får ett viktigt komplement som gör att den kan ge en tryggare och mer personlig äldreomsorg,

att större valfrihet och ökad livskvalitet kan uppnås för de äldre,

att engagemang, medmänsklighet och insikt om ett gemensamt ansvar i samhället kan stärkas. Attityden till frivilligt arbete kan bli mer positiv,

att samhällsekonomin påverkas i gynnsam riktning genom ett bättre utnyttjande av resurser inom både offentligt och frivilligt bedriven omsorg."

Den första frivilligcentralen

Sent på hösten 1992 hölls i Oslo en konferens om frivilligt socialt arbete med speciell uppmärksamhet på de "frivillighetscentraler" som under året öppnats på ett stort antal platser runt om i Norge. Dessa beskrivs tidigare i detta kapitel under rubriken Frivilligt arbete i några andra länder.

Deltagarna i denna konferens utgjordes i huvudsak av anställda och förtroendevalda från Örebro kommun. Efter konferensen tog förberedelserna fart för att i Örebro starta en motsvarighet till de norska frivillighetscentralerna.

Kommundelen Haga i Örebro hade speciella förutsättningar att bli värd för den första svenska frivilligcentralen - den beteckning man i Sverige valt för den central där behoven av och intresset för frivilliginsatser samordnas. I kommundelen Haga hade nämligen redan tidigt under 1992 Väntjänsten startat i samverkan mellan pensionärsorganisationerna, Svenska kyrkans församling, Svenska missionsförbundets församling, Haga vårdcentral och Haga kommunalnämnd.

Den 1 april 1993 öppnades, med Väntjänsten som grund och utgångspunkt, Haga frivilligcentral med främsta uppgift att förmedla sociala frivilliginsatser. En månad efter det att frivilligcentralen öppnats kunde man konstatera, att den förmedlat flera tjänster än Väntjänsten gjorde under hela 1992.

För Haga frivilligcentral har i ett policydokument "inriktningsmålen" angetts vara

att i Haga kommun del stärka samarbetet mellan de frivilliga organisationerna för att skapa ett bredare och mer differentierat välfärdsutbud,

att genom frivilligt arbete skapa nya nätverk för enskilda boende i området,

att vara ett informationskontor för frivilliga tjänster,

att förbättra och underlätta förhållandena så att organisationer, grupper och enskilda kan göra en insats i närmiljön,

att synliggöra det frivilliga arbetet i kommundelen och påvisa vikten av frivilligarbete.

Som "effektmål" för verksamheten vid frivilligcentralen anges i samma dokument

att kartlägga det totala behovet av frivilliginsatser i kommundelen,

att ur samverkande organisationer utse en styrelse med en representant plus en ersättare från varje samverkande organisation. I styrelsen skall dessutom ingå en representant från hemtjänsten i Haga kommun (tidpunkt för genomförande: augusti 1993),

att genom fortlöpande information till och utbildning inom organisationer och bland enskilda skapa ökat intresse för frivilligarbete i kommundelen,

att undersöka hur medlemsorganisationerna kan bidra till att stärka frivilligarbetet (tidpunkt för genomförande: hösten 1993).

Förberedelser för att starta frivilligcentraler också i andra kommuner i Örebro pågår. Motsvarande förberedelser förekommer även i andra kommuner, t. ex. inom vissa socialdistrikt i Stockholm.

Problem med frivilliginsatser

Redovisningar har i det föregående gjorts dels av de förhållanden i vårt eget land som på senare år bidragit till att stimulera debatten om den ideella sektorns roll i samhällsarbetet, dels av vissa intryck och erfarenheter av frivilligt arbete i några andra länder.

Av dessa redovisningar framgår att ett ökat inslag av frivilliginsatser i samhällsarbetet också i vårt land skulle kunna vara till gagn för samhällsgemenskapen i stort, för frivilligorganisationerna och för enskilda medborgare - både som mottagare av frivilligtjänster och som frivilligarbetare.

Man kan dock inte bortse från att frivilliginsatser, särskilt när de, vilket undantagsvis sker, presenteras som ersättning för insatser i offentlig regi, också kan innebära problem. I alla händelser visar erfarenheterna att frivilliginsatser inte utan vidare accepteras som likvärdiga med insatser i offentlig regi. Detta är inte sällan fallet också i situationer där man erkänner de speciella kvaliteter som kännetecknar frivilligt arbete när det är som bäst.

Frivilligt arbete hotar professionaliteten - det är det kanske vanligast förekommande argumentet mot frivilliga insatser, särskilt på områden där ett professionellt handlag är av yttersta vikt. Man kan t. ex., menar kritikerna, inte utsätta patienter i krävande vårdssituationer för risken att de - till följd av att frivilligkrafter (= amatörer) anlitas - inte får den sakkunniga vård de har rätt till.

Nära detta argument mot frivilliginsatser ligger farhågorna, stundom uttalade från de fackliga organisationernas sida, att frivilligarbetarna kan komma att konkurrera om arbetsfyllfällena med de professionellt verksamma på sådant sätt, att arbetslösheten bland dessa ökar.

En tredje invändning mot att mera systematiskt ge utrymme för frivilliginsatser i offentlig verksamhet tar sikte på risken att kontinuiteten och därmed tryggheten för den enskilde går förlorad. Man kan i

välfärdsarbetet, menar man, inte göra sig beroende av ideella, till sin kontinuitet och varaktighet högst osäkra frivilliginsatser.

Ett inte lika tydligt accentuerat problem har med den personliga integriteten att göra. Socialtjänstens kontakter med medborgarna är omgärdade av regler för tystnadsplikt. Någon motsvarighet finns inte när det gäller frivilliginsatser - och kan inte heller på något enkelt sätt införas. Människor som får del av frivilliga sociala tjänster måste kunna känna sig säkra på att inte deras personliga förhållanden av frivilligarbetarna hanteras på ett sätt som hotar deras personliga integritet.

Genom dessa invändningar och påpekanden understryks vikten av att ianspråkstagande av frivilliginsatser planeras noggrant i ett förtroendefullt samarbete mellan företrädare för den offentliga verksamheten och frivilligarbetarnas företrädare. Bestämda villkor måste knytas till utförandet av frivilliginsatser, antingen dessa är avsedda att utgöra en komplettering till insatser i offentlig regi eller en ersättning för sådana insatser. Denna fråga behandlas närmare i det följande.

Villkor för frivilliginsatser

Det är, om man vill bereda ökat utrymme för frivilliginsatser i offentlig verksamhet, nödvändigt att klargöra att det finns verksamheter som är av den arten att de inte lämpar sig för frivilliginsatser. Detta gäller t. ex. generellt på områden där speciell yrkeskompetens är en förutsättning för att uppgifterna skall kunna utföras. Insikten om detta måste leda till att de områden där frivilliginsatser utnyttjas begränsas med hänsyn till berättigade krav på yrkeskompetens.

Grupper av medborgare med speciella behov, t. ex. personer med olika slags handikapp, har genom lagstiftning tillförsäkrats sociala förmåner som är betingade av dessa speciella behov. Det kan självfallet inte accepteras, att verksamheter som har till uppgift att tillhandahålla sådana förmåner anförtros åt frivilligorganisationer i sådana former, att dessa förmåner äventyras.

Man måste, vid överväganden om att till frivilligorganisationer lägga ut verksamhet för vilken stat, landsting eller kommun har ansvaret, ta särskild hänsyn till de s. k. brukarorganisationernas berättigade speciella intressen. Detta måste få till praktiskt resultat att särskild varsamhet iakttas när övervägandena gäller verksamhet som tar sikte på de handikappades förhållanden.

En annan hänsyn som måste tas gäller den personliga integriteten. Inom områden där det för möjligheten att rätt utföra uppdraget är avgörande att kravet på att sekretess iakttas aldrig behöver sättas i fråga, kan det vara tveksamt om det är lämpligt att engagera frivilliga krafter. Under alla förhållanden måste, om frivilliginsatser skall utnyttjas i sådana sammanhang, de frivilliga vara beredda att i detta avseende göra sina insatser på samma villkor som de anställda.

Man kan, när det blir fråga om att anförtro olika uppgifter åt frivilliga krafter, inte bortse från att vissa organisationer och deras medlemmar kan vara olämpliga som uppdragstagare. Om det finns anledning misstänka att t. ex. en extrem religiös organisation är intresserad av att åta sig en uppgift mer för att kunna bedriva religiös propaganda än för att göra en social insats, finns det anledning att vara speciellt försiktig. Detsamma gäller om en politisk organisation ser ett engagemang i en social verksamhet i första hand som ett välkommet tillfälle att bedriva ensidig politisk propaganda. Att anförtro VAM uppgifter inom flyktingmottagningen skulle t. ex. vara direkt olämpligt.

Det finns, å andra sidan, sammanhang där en ideell frivilliginsats kan ha ett speciellt berättigande och kanske till och med svara bättre mot de aktuella behoven än professionella yrkesinsatser kan göra. Så är t. ex. fallet i situationer där behovet i första hand är att på det mera informella planet få hjälp med sådant som mera kräver personlig medkänsla och intresserad omsorg än formell yrkesskicklighet. Som exempel kan nämnas flyktingars och invandrades behov av hjälp med orientering i det svenska samhället, kontakter med myndigheter, successiv introduktion till svenska förhållanden och organisationer, personliga vänskapsrelationer etc. Eller pensionärers behov av mer eller mindre daglig hjälp med göromål som de tidigare alltid skött på egen hand men som de till följd av avtagande vitalitet inte längre klarar: inköp, tvätt, läkarbesök, post- och bankärenden etc.

De i och för sig självklara konstateranden som här gjorts visar att frivilliginsatser inte kan utnyttjas på måfå - vare sig de är avsedda att fungera som ett komplement till offentliga insatser eller som ersättning för sådana. Bestämda regler måste utformas, bestämda krav ställas. Dessa regler och de krav som ställs på dem som förklarar sig beredda att gå in som frivilligarbetare - antingen det gäller arbete i någon organisations regi eller enskilt - måste i förväg preciseras, helst i regelrätta överläggningar mellan företrädare för den offentliga sektorn och den ideella sektorn. Sådana regler och krav måste i viss utsträckning bestämmas med hänsyn till de lokala förhållandena. Det är därför naturligt att kommunerna tar initiativet till sådana överläggningar med företrädare för den ideella sektorn. Den ideella sektorn bör därvid företräddas av de folkrörelser och ideella organisationer som finns representerade inom kommunen, samtidigt som dessa företräder också de oorganiserade presumtiva frivilligarbetarnas intressen.

Två exempel på etablerade frivilliginsatser...

Frivilligt arbete som komplement till, eller i undantagsfall som ersättning för, verksamhet i statlig och kommunal regi har länge förekommit, i särskilt stor utsträckning inom den sociala sektorn. Motiven för sådana insatser är, som redan nämnts i samband med redovisningen av de

faktorer som bidragit till det ökade intresset för den ideella sektorn, främst av två slag.

Det ena är att insatser i offentlig regi inte alltid kan erbjudas i tillräcklig omfattning. Dels ökar behoven under vissa perioder så snabbt, att den möjliga utbyggnaden av den sociala omsorgen inte svarar mot behoven, dels är de ekonomiska resurser som anses kunna ställas till förfogande inte alltid tillräckliga.

Det andra motivet för frivilliga insatser inom den offentliga sektorn är att det, särskilt inom den sociala omsorgen, finns kvalitetskrav som bättre kan tillgodoses i verksamhetsformer där personligt engagemang och medmänsklig omsorg utgör ett starkare inslag än man kan kräva eller förutsätta i offentligt bedriven verksamhet.

Särskilt i de insatser som görs bland drogmissbrukare och andra svårt socialt belastade finns det bra exempel på hur ideella organisationer och kristna samfund med anlitande i hög grad av frivilliga, obetalda arbetsinsatser svarar för en verksamhet som allmänt bedöms ge bättre resultat än motsvarande insatser av enbart anställda socialarbetare. Detta kan till viss del ha sin förklaring i att det är lättare att engagera sig djupt för några få personer under kortare, om än ständigt återkommande perioder (som frivilligarbetarna kan göra) än att (som socialarbetarna normalt måste göra) oavbrutet befinna sig i en arbetssituation som kräver engagemang för ett stort antal människor på en gång, ofta under lång tid.

När här några exempel på insatser i regi av icke statliga eller kommunala organisationer redovisas från det område som socialtjänsten har det övergripande ansvaret för, betyder inte detta att liknande insatser saknas på andra verksamhetsområden. Nedanstående exempel representerar emellertid insatser som pågått under jämförelsevis lång tid, har betydande omfattning och visat sig vara särskilt betydelsefulla komplement till motsvarande verksamheter i offentlig regi. Av stort värde har bedömts vara den klara vårdideologi som präglar de alternativa insatserna: inlevelsen i svåra sociala situationer och en medveten strävan att söka bidra till lösningen av de förhållanden, ofta av missbrukskaraktär, som ligger bakom det akuta hjälpbehovet.

Härbärgen för hemlösa

I Stockholm, liksom i Göteborg och Malmö, utgör det stora antalet hemlösa ett stort och svårlöst socialt problem. Våren 1993 fanns det i Stockholm drygt 3 100 hemlösa. Situationen har varit likartad under en lång följd av år.

I arbetet för att bistå de hemlösa i Stockholm spelar sedan länge den insats som Stadsmissionen och Frälsningsarmén svarar för en avgörande roll.

Stadsmissionen driver härbärgen, dels för kvinnor på söder i Stockholm, dels för män, Nattugglan i f.d. Kungsholms skola. Dessa härbärgen är öppna varje natt under året. Gästerna får äta, duscha, tvätta sina kläder, får en ren, varm säng och - inte minst - någon att tala med.

Härbärgets Nattugglan har 21 platser och svarade under 1992 för ca 6 900 övernattningar. Under tiden januari - maj 1993 fick 128 personer sammanlagt 2 800 övernattningar.

Samma möjligheter, med undantag för övernattningsmöjligheten, ger Stadsmissionsgården, belägen vid Slussen, också den öppna varje dag under året och med ca 40 000 besök per år.

Vid natthärbärget för kvinnor finns 10 platser. Härbärgets tog under 1992 emot 120 olika kvinnor, av vilka 79 var förstagångsgäster, och tillhandahöll sammanlagt ca 2 000 övernattningar. Under tiden januari - maj 1993 erhöll 51 kvinnor sammanlagt 690 övernattningar. I dagverksamheten för kvinnor i Klaragården, belägen i närheten av Klara kyrka och Centralstationen, erbjuds en fristad åt hemlösa och utsatta kvinnor. Där kan på en gång 30 besökare tas emot.

Den sammanlagda kostnaden för Stadsmissionens sociala enheter beräknas under 1993 uppgå till 44 miljoner kronor. Stockholms kommun ger utöver 1,5 miljoner kronor till härbärgets Nattugglan ett föreningsbidrag på 2,9 miljoner kronor till Stadsmissionen.

Frälsningsarmén driver vintertid ett härbärke med 24 platser för hemlösa i Midsommarkransens skola. Under 1992 hade härbärgets öppet 169 nätter och redovisar under denna period 4 207 övernattningar.

För arbetet vid härbärgets, där man också serverar mat, anlitas i största utsträckning frivilligarbetare. Man har en lista på 200 personer som står till förfogande för frivilligsatser.

Frälsningsarmén får för verksamheten vid natthärbärgets ett bidrag från Stockholms kommun på 1,5 miljoner kronor per år.

Betydelsen av den kontakt med de hemlösa som härbärgena - både Frälsningsarméns och Stadsmissionens - innebär framgår bl. a. av redovisningen av det "motivationsarbete" som bedrivs bland gästerna på härbärgets i Midsommarkransen. Där framgår i vilken omfattning man har kunnat bistå gästerna med också annan hjälp än övernattnings:

Typ av hjälp	Antal fall
Omhändertagna och skjutsade till sjukhus	18
Alkoholavgiftning, polikliniskt	10
Alkoholavgiftning, slutet	8
Narkomaniavgiftning, polikliniskt	2
Narkomaniavgiftning, slutet	2
Kontakt med socialsekreterare	247

Kontakt med övriga myndigheter	141
Kontakt för resa till hemort	11
Kontakt med polis eller ambassad	3
Hjälp till jourboende	13
Hjälp till motivationshem	5
Hjälp till inackorderingshem	7
Hjälp till behandlingshem	15
Hjälp till eget kontrakt	5
Kontakt med socialjouren	3

Den verksamhet för hemlösa i Stockholm som på detta sätt drivs av icke statliga eller kommunala organisationer har genom åren rönt stor uppskattning, särskilt för det markerade inslag av medmänsklig omsorg som kännetecknar insatserna. Det i förhållande till de totala kostnaderna blygsamma bidraget av allmänna medel gör självfallet också att kommunens kostnader för denna svåra verksamhet blir väsentligt lägre än om verksamheten skulle drivas i kommunens egen regi.

LP-stiftelsen

Lewi Pethrus stiftelse för filantropisk verksamhet, LP-stiftelsen, bedriver sedan 1960 en omfattande verksamhet på ett näraliggande område, inom alkoholistvården. Stiftelsen har på ytterst gynnsamma villkor övertagit och svarar nu för driften av två tidigare statliga alkoholistanstalter, Venngarn i Uppland och Åsbro i Närke. Dessa anstalter drivs, liksom det tidigare sjukhuset i Hällnäs i Västerbotten, som familjehem. Stiftelsen driver dessutom sammanlagt ett tiotal hem för enskilda, ett antal skyddade verkstäder samt ett 40-tal kontaktverksamheter i olika delar av landet. Merparten av kostnaderna för verksamheten vid de olika hemmen täcks genom inackorderingsavgifter som olika kommuner betalar och genom bidrag, främst från AMS/Samhällsföretag, till stiftelsens skyddade verkstäder.

Den sammanlagda omsättningen i LP-stiftelsens verksamheter har hittills uppgått till ca 850 miljoner kronor, av vilken summa mer än 250 miljoner kronor utgörs av gåvor från enskilda givare. Omsättningen 1992 var ca 120 miljoner kronor, varav 32,7 miljoner kronor utgjorde insamlade medel.

... och tre exempel på nya

Frivilligt arbete förekommer, om man ser till den organisatoriska ramen, i huvudsakligen tre olika former:

1. som en i organisationsregi bedriven alternativ verksamhet, i vissa fall som en ersättning för verksamhet i offentlig regi: en ideell organisation tar t. ex. hand om det praktiska genomförandet av uppgifter som det åligger stat eller kommun att ansvara för;

2. som ett komplement, i meningen ett frivilligt tillägg, till verksamhet som bedrivs i statlig eller kommunal regi: en organisation svarar i offentlig verksamhet, som en komplettering, för insatser som annars inte skulle bli utförda. Båda typerna av insatser kan självfallet göras antingen av anställd personal eller av obetalda frivilligarbetare eller i en kombination av dessa båda kategorier;

3. som enskilda, oftast obetalda insatser av enskilda i någon av de två nämnda typerna av verksamhet.

Det förekommer också blandformer av dessa tre huvudtyper av frivilligt arbete.

Den avreglering som har genomförts eller håller på att genomföras inom den offentliga sektorn påverkar i stor utsträckning också positivt möjligheterna att i ökad utsträckning ta i anspråk frivilliginsatser genom organisationer och enskilda.

I det följande redovisas tre exempel på insatser av icke statliga eller kommunala aktörer som antingen påbörjats under de senaste åren eller ännu befinner sig på planeringsstadiet. Dessa exempel visar på utvecklingsmöjligheter för frivilliga insatser och områden där samverkan mellan den offentliga sektorn och frivilligorganisationerna ligger naturligt till.

Det första exemplet, gällande flyktingmottagning, syftar till att frivilligorganisationer skall överta viss del av verksamhet som är ett statligt/kommunalt ansvar. Det andra, gällande missbrukarvård, är exempel på att en frivilligorganisation åtar sig att i nya former utföra uppgifter som är att betrakta som ett frivilligt komplement till sådan verksamhet som är ett kommunalt ansvar. Slutligen redovisas ett exempel på en frivilliginsats som motiveras dels av att den kan genomföras till väsentligt lägre kostnader än motsvarande insats i offentlig regi, dels av att den ger en mereffekt i ett ökat miljömedvetande hos dem som utför arbetet.

Flyktingmottagning i föreningsregi

Flyktingmottagning är i huvudsak en statlig angelägenhet. Genom överenskommelse med olika kommuner "kommunplaceras" sådana flyktingar som fått uppehållstillstånd - alltså inte asylsökande. Det praktiska ansvaret för dessa flyktingar övergår därmed till den mottagande kommunen. Stockholms kommun tar för närvarande årligen emot 1 800 flyktingar. Ansvaret för denna mottagning vilar på Stockholms invandrarförvaltning. Statliga medel ställs till förfogande för att bekosta denna flyktingmottagning i kommunal regi.

Stockholms invandrarförvaltning tog våren 1993 kontakt med utredningen om statens bidrag till ideella organisationer för att diskutera möjligheten att försöksvis ordna mottagning i föreningsregi av en viss del av de 1 800 flyktingar som tas emot i Stockholm. Förslagsvis 10 procent av den kvot Stockholms kommun åtagit sig

skall enligt planerna kunna anförtros åt en mottagning i föreningsregi.

Överläggningar med företrädare för föreningslivet i Stockholm har förts under våren 1993. Någon överenskommelse om den planerade flyktingmottagningen i föreningsregi har ännu inte träffats, men intresset från föreningslivets sida är stort, och en arbetsgrupp har bildats för fortsatt beredning av ärendet.

Detta projekt är av sådant principiellt intresse att det finns goda skäl att från statens sida följa det och dra slutsatser av verksamheten. Blir huvudintrycket positivt, finns det anledning att räkna med att man i andra kommuner finner det lämpligt att pröva ett likartat förfaringssätt.

De arbetsuppgifter som kommer att överlåtas till föreningslivet att utföras med utnyttjande i hög grad av frivilliga insatser är i huvudsak av praktisk natur. Det gäller, speciellt när fråga är om kvotflyktingar, vardagliga och jordnära uppgifter som väl lämpar sig för frivilliginsatser. Det kan också handla om grannliga och känsliga situationer. Planeringen måste under alla förhållanden ske så att det finns bindande åtaganden från föreningarnas sida. De måste också acceptera att iaktta de särskilda hänsyn som de speciella förhållandena kräver.

Flyktingmottagningen skall, antingen den praktiskt organiseras i kommunal regi eller i föreningsregi, genomföras i syfte att flykten så snart som möjligt efter ankomsten till kommunen skall kunna leva ett självständigt liv. För att underlätta anpassningen upprättas ett individuellt introduktionsprogram för varje flykting. Detta innefattar dagliga aktiviteter i form av svenskundervisning, samhällsinformation, arbetslivsorientering, praktik m.m. under sex timmar per dag. Detta förutsätter väl fungerande kontakter med berörda myndigheter.

En föreningsbaserad mottagningsverksamhet kan utöver denna grundservice också ge möjlighet till en mera omfattande kontaktverksamhet, där flera olika föreningstyper - och därmed många svenska familjer och enskilda - kan engageras i uppgifter som inte lika naturligt får rum eller hinns med i en rent kommunal mottagningsverksamhet.

De organisationer som för närvarande är engagerade i olika former av verksamhet för flyktingar och invandrare, t. ex. Röda korset och olika kristna församlingar, står för viktiga och kvalificerade insatser på ofta mycket krävande områden. Utöver dessa insatser bör försök kunna göras med en alternativ flyktingmottagning i föreningsregi där såväl idrottsorganisationer som studieförbund, kvinnoorganisationer, pensionärsföreningar och inte minst invandrarorganisationer tar ansvar för flyktingarna under den första artonmånadersperioden. Det är viktigt att det i en sådan verksamhet finns en stor bredd och variationsrikedom i kretsen av föreningar som deltar.

Under den planerade försöksverksamheten behåller invandrarförvaltningen vissa uppgifter som frågor om socialbidrag och genomgångsbostad under de första arton månaderna. Övriga uppgifter

överläts till föreningsmottagningen tillsammans med en "flyktingpeng" som är avsedd att i princip under en artonmånadersperiod täcka kostnader som är direkt relaterade till den enskilde flyktingen. Denna flyktingpeng står kommunen för. Det exakta beloppet fastställs i förhandlingar mellan kommunen och de organisationer som deltar i mottagningen.

Tanken på flyktingmottagning i föreningsregi enligt de skisserade riktlinjerna har mött positivt intresse från föreningslivet i Stockholm. En arbetsgrupp med företrädare för föreningarna och invandrarförvaltningen har tillsatts med uppgift att klarlägga de närmare förutsättningarna för projektet och förbereda dess praktiska genomförande.

Från statens sida bör det vara av intresse att nära följa projektet för att dra slutsatser om modellens fördelar och nackdelar. Statens engagemang koncentreras naturligen till insatser för utvärdering av försöksverksamheten. Utvärderingen bör för att möjliggöra relevanta slutsatser lämpligen innefatta en kontrollgrupp från den kommunala flyktingmottagningen. Dessutom bör en gemensam planering genomföras av utbildningen för dem som från föreningarna deltar i projektet, både för de anställda som har det formella huvudansvaret och för dem som gör oarvoderade frivilliginsatser.

Om modellen visar sig vara framgångsrik, kan den komma till ökad användning, både så att ett större antal flyktingar inkluderas i den verksamhet i föreningsregi som genomförs i Stockholm och så att likartad flyktingmottagning prövas i andra kommuner.

Det bör vara en uppgift för den nyligen tillsatta invandrar- och flyktingutredningen att överväga om liknande försök bör göras på andra orter, för att få ett relevant jämförelsematerial. Man kan därvid utgå från att förutsättningarna för flyktingmottagning i föreningsregi och föreningarnas möjligheter att engagera sig varierar starkt mellan den lilla orten på landsbygden, en småstad och storstaden.

Försöksverksamhetens resultat bör också kunna vara av intresse för den beredning som under hösten påbörjar sitt arbete för att klarlägga möjligheterna att i offentlig verksamhet i ökad omfattning ta i anspråk insatser av den ideella sektorn - och stimulera ett sådant insatstagande.

Frivilliginsatser i missbrukarvården

De kristna samfundens nykterhetsrörelse (DKSN) är det gemensamma organet för social-etiska insatser för Svenska kyrkan och flertalet frikyrkosamfund. Huvudparten av verksamheten utförs i anslutning till vad som kallas RIA-mottagningar, ett hundratal spridda över hela landet. RIA står för Rådgivning i alkoholfrågor men har med åren blivit den sammanfattande beteckningen på de lokala DKSN-avdelningarnas basverksamhet bland alkoholproblematiker och personer som befinner sig i riskzonen att bli alkoholberoende. Verksamheten leds på varje ort

av en lokal styrelse och av anställd personal - de anställda är sammanlagt knappt 300 personer. Samtidigt är en mycket stor del av DKS:s ca 3 000 frivilligarbetare, i huvudsak medlemmar i lokala kristna församlingar, engagerade i RIA-arbetet.

Nya RIA-mottagningar öppnas nästan undantagslöst efter samråd med de sociala myndigheterna i respektive kommun, ofta dessutom sedan önskemål därom uttryckts från kommunens sida. Verksamheten bekostas i stor utsträckning genom kommunala bidrag och ersättning från kommunen för utförda tjänster. RIA-verksamhetens totala kostnader under 1992 uppgick till ca 62 miljoner kronor, av vilken summa ca två tredjedelar var direkta bidrag från kommuner, lönekostnadsbidrag samt ersättning för försålda tjänster (boende i härbärgen, familjevård etc.).

Från den basverksamhet som bedrivs vid RIA-mottagningarna har särskilt de senaste åren "avknoppats" närallgiggande verksamheter med inriktning på speciella behov. Den vid RIA-mottagningarna anställda personalen finns oftast med i planeringen och genomförandet av också dessa avknoppade verksamheter. Samtidigt är förutsättningen för dessa verksamheter i ännu högre grad än vad som gäller basverksamheten att många enskilda regelbundet gör frivilliga, obetalda arbetsinsatser. I stor utsträckning är dessa avknoppningar verksamheter som annars inte skulle komma till stånd. De utgör därmed bra exempel på områden som är speciellt lämpade för frivilliginsatser.

Den mest frekventa avknoppningen utgör det boende för hemlösa alkoholproblematiker (men i viss omfattning också för anhöriga som tillfälligt behöver komma i en lugnare miljö) som ordnats i ett 25-tal kommuner. Sådant boende är av tre olika slag: i härbärge (på 15 platser), i privata hem (i fast organiserad form på fem platser) och som tillfälligt boende i direkt anslutning till RIA-mottagningens lokaler (i större utsträckning på fyra platser). Från RIA i Sundsvall rapporteras t.ex. för 1991 3 914 gästdygn i härbärge och från Järfälla RIA för 1992 2 281 gästdygn. RIA i Umeå svarade under 1992 för 759 vård dygn i familjevård i privathem, som åtta olika familjer ställde till förfogande. Tillfälligt boende i direkt anslutning till RIA-mottagningens lokaler rapporteras från Falkenberg 1992 ha omfattat 1 016 övernattnings-tillfällen.

Andra former av i förhållande till basverksamheten komplementär verksamhet förekommer i anslutning till ett stort antal RIA-mottagningar: invandrarverksamhet (på 13 platser), samverkan med kriminalvården genom insatser vid kriminalvårdsanstalter (rapporteras från sex platser), särskild verksamhet för psykiskt sjuka och störda (på fyra platser). Det förekommer också arbetsformer för att utveckla personliga resurser och erbjuda gemenskapstillfällen, som konstverksamhet, fjällvandringar, idrott och friskvård - i samtliga fall med inriktning på personer med drogproblem och deras anhöriga och med

anlitande i hög grad av frivilligarbetare för att genomföra de olika aktiviteterna.

Speciell kvinnoverksamhet rapporteras från ett 25-tal platser - ofta som resultat av ett vid mitten av 80-talet centralt inom DKSN utarbetat projekt, Kvinnor och alkohol.

Den kanske största omfattningen har det projekt som fått namnet Livsfläkt. Det är den sammanfattande beteckningen på det utåtriktade fältarbete med inriktning på ungdom i riskzonen för att råka i beroende av alkohol och andra droger som vid mitten av 80-talet påbörjades i Stockholm. Det har sedan spritt sig till ett stort antal kommuner i landet. Ungdomar, och i viss mån även äldre, från lokala kristna församlingar bedriver, särskilt under fredags- och lördagskvällar och -nätter, gruppvis uppsökande verksamhet på stan, bjuder på kaffe och bullar och samtalar med ungdomar för att om möjligt bli dem till hjälp i utsatta och svåra situationer. Dessa grupper kallas ofta "Bullgerillan" och utgörs praktiskt taget uteslutande av frivilliga. Bullgerillaaktiviteter förekommer på ett 25-tal platser runt om i landet.

I Stockholm har med viss anknytning till Bullgerillans verksamhet påbörjats en verksamhet bland prostituerade.

Det förekommer i RIA-regi också andra aktiviteter som är att betrakta som avknoppningar av den ursprungliga basverksamheten, föranledda av att man i denna verksamhet blivit medveten om nya problemområden som kräver insatser. Samtalsakuter har upprättats, i Karlskoga med inriktning speciellt på personer med ett dolt missbruk, i Stenungsund med inriktning på att hjälpa människor att bryta en tidig missbrukskarriär, i Stockholm med stödinsatser för ungdomar som befinner sig i en krissituation till följd av anhörigas självmord. På några platser har kaféverksamhet påbörjats, t. ex. i Helsingborg, där den nya båt- och tågterminalen tenderat att utvecklas till ett centrum för både ungdomsfylleri och knarkhandel.

Städa Sverige

För femte året i rad var flera tusen idrottsungdomar våren 1993 engagerade i ett städprojekt som omfattade vägrenar till en sammanlagd längd av uppskattningsvis 25 000 km. Arbetet började längst i söder och avslutades med stor städfinal i Abisko vid midsommar. Projektet genomfördes inom ramen för Kampanjen Städa Sverige i regi av Idrottens Pool 2 Tusen och Stiftelsen Håll Sverige rent.

Enligt väglagen åligger det Vägverket att svara för att det hålls rent längs vägarna och vid rastplatserna. Praktiskt utförs städningen av ungdomar från flera hundra idrottsföreningar, och några svårigheter att få tag på villiga städare har man inte haft: hösten 1992 stod 600 föreningar i kö för städuppdrag - utan att ännu ha kunnat beredas plats!

Projektets omfattning framgår av några volymsiffror från 1992. 16 097 medlemmar från 564 idrottsföreningar städade då 24 347 km vägrenar från skräp som fyllde 63 751 säckar. Antalet arbetade mantimmar var 96 079 och ersättningen från vägverket till föreningarna 4 089 893 kronor.

Vägverket sparar pengar och idrottens tillförs betydande belopp - över 12 miljoner kronor sedan projektet startade, och för 1993 räknar man med 5 miljoner kronor i inkomster av städningen. Ersättningen till städarnas föreningar utgör 40 kronor per arbetstimme och städare. Skulle Vägverket utföra samma arbete med egen personal, skulle kostnaden bli 5-6 gånger så hög och totalt uppgå till ca 25 miljoner kronor.

Kampanjen Städa Sverige har till syfte

- att genom en konkret städinsats se till att det är rent och snyggt längs våra vägar,
- att öka miljömedvetandet hos den svenska idrottsungdomen,
- att påverka allmänheten som kör bil längs de svenska vägarna under sommaren: Släng inte skräp i naturen!
- att öka intäkterna till idrotten.

"Ungdomar som har deltagit i Städa Sverige får ta ansvar för miljön, de skräpar inte ner själva och håller i fortsättningen också efter andra. Den förebyggande effekten gör städningsresultatet bättre och inte bara billigare" - så sammanfattar man från Stiftelsen Håll Sverige Rent erfarenheterna av städkampanjen.

Sammanfattning och slutsatser

Frivilliga ideella insatser utgör ett betydelsefullt positivt inslag i samhällsarbetet både i vårt land och i de länder från vilka utredningen inhämtat informationer i detta avseende. De verksamheter för vilka stat och kommun har ansvaret berikas på ett avgörande sätt, när man i dessa systematiskt engagerar enskilda medborgare och organisationer som arbetar för att bygga sociala nätverk i närsamhället och att i internationellt solidaritetsarbete lindra materiell nöd och främja respekt för mänskliga rättigheter, fred och samförstånd.

Det samlade intrycket av de erfarenheter som gjorts och de informationer som samlats är att frivilliginsatser av det slag som här avses i vårt land på olika områden redan har betydande omfattning. Samtidigt är det otvetydigt att det finns både behov och intresse av ett än större inslag av sådana insatser. Detta gäller både i det allmänna välfärdsarbetet med sikte på landets egna medborgare och i det internationella solidaritetsarbete där Sverige redan har förpliktande traditioner. Internationella erfarenheter visar att också oväntade positiva effekter kan uppnås genom ett ökat ianspråkstagande av frivilliginsatser i offentlig verksamhet och ett förtroendefullt samarbete mellan frivilligorganisationerna och den offentliga sektorns företrädare.

För att en sådan förstärkning av frivilliginsatserna skall kunna komma till stånd behövs inte bara att enskilda medborgare och folkrörelser, ideella organisationer och trossamfund mobiliserar sina resurser. Det behövs också medvetna åtgärder främst från statens - men också från kommunernas - sida för att undanröja de formella hinder för frivilliginsatser som ännu kan finnas men framförallt för att påverka den allmänna opinionen till förmån för en mera positiv värdering av frivilligarbetets roll i samhället. Det behövs dessutom åtgärder för att stimulera ett medvetet ökat ianspråkstagande av ideella krafter i olika delar av samhällsarbetet.

Som särskilt viktigt framstår det att former söks för naturliga positiva relationer mellan den offentliga sektorns olika organ och de organisationer som i hög grad kanaliserar frivilliginsatserna. Det saknas, både inom den offentliga sektorn och inom organisationerna, mera omfattande erfarenheter av ett systematiskt samarbete. Det beredningsarbete som påbörjats inom regeringskansliet för att främja den ideella sektorns utveckling har som en av sina uppgifter att medverka till att avhjälpa bristerna i detta avseende. Det vore säkert av stort värde om det inom ramen för beredningens arbete kunde genomföras en välorganiserad försöksverksamhet med olika typer av frivilliginsatser med efterföljande utvärdering. Likaledes skulle det säkert vara till nytta på längre sikt om man i detta arbete tog sikte på att bygga upp smidiga permanenta samverkansorgan - mellan departement och myndigheter å den ena sidan och organisationerna å den andra - med uttalad uppgift att främja frivilliginsatser i den offentliga verksamheten.

Det är vidare angeläget att inga oklarheter behöver råda om var, i vilken omfattning och på vilka villkor frivilliginsatser kan tas i anspråk i samhällsarbetet. Det måste klargöras var kravet på yrkeskunskap och andra faktorer gör frivilligmedverkan mindre lämplig och var frivilliginsatser kan förekomma och vara av särskild betydelse. Merparten av de frivilliginsatser i offentlig verksamhet som kan förutses komma till stånd torde hänföra sig till den kommunala sektorn. Det bör därför vara naturligt att kommunerna tar initiativet till överläggningar med företrädare för de ideella organisationerna i syfte att träffa överenskommelse om de villkor som skall gälla för frivilligmedverkan i den kommunala verksamheten.

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
 - Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner - beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
 - Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
 - kvalitet - utveckling - huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen - en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarprovare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarspplikt. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden - tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
54. Utvisning på grund av brott. Ku.
55. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
56. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
57. Beskattning av fastigheter, del I
 - Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
58. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
59. Ny marknadsföringslag. C.
60. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.
61. Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. S.
62. Rättssäkerheten vid beskattningen. Fi.
63. Person och parti - Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personval (SOU 1993:21). Ju.
64. Frågor för folkbildningen. U.
65. Handlingsplan mot buller.
 - Handlingsplan mot buller. Bilagedel. M.
66. Lag om införande av miljöbalken. M.
67. Slutförvaring av använt kärnbränsle - KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. M.
68. Elkonkurrens med nätmonopol. N.
69. Revisorerna och EG. N.
70. Strategi för småföretagsutveckling. N.
71. Organisationernas bidrag. C.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En ny datalag. [10]
- EG och våra grundlagar. [14]
- Ökat personval. [21]
- Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
- Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
- Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
- Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]
- Det allmännas skadeståndsansvar. [55]
- Polisens rättsliga befogenheter. [60]
- Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande
- Ökat personval (SOU 1993:21). [63]

Utrikesdepartementet

- Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]
- Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]

Försvarsdepartementet

- Lag om totalförsvarsplikt. [36]
- Försvarets högstskolor. [42]

Socialdepartementet

- Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
- Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
- Socialförsäkringsregister. [11]
- Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
- Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
- Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]
- Ett år med betalningsansvar. [49]
- Serveringsbestämmelser. [50]
- Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. [61]

Kommunikationsdepartementet

- Postlag. [9]
- Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
- Förarprövare. [34]

Finansdepartementet

- Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommissionens förslag. [16]
- Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommissionens förslag. Bilagor. [16]
- Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
- Vad är ett statsråds arbete värt? [22]

Bankstödsnämnden. [28]

Fortsatt reformering av företagsbeskattningen.

Del 2. [29]

Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]

Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]

Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]

Beskattning av fastigheter, del I

– Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]

Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]

Rättssäkerheten vid beskattningen. [62]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]

Ersättning för kvalitet och effektivitet.

– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]

Vårdhögskolor

– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]

Kunskapens krona. [23]

Frågor för folkbildningen. [64]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]

Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]

Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]

Politik mot arbetslöshet. [43]

Ersättning vid arbetslöshet. [53]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.

Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]

Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]

Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]

Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]

En gräns för filmcensuren. [39]

Utvisning på grund av brott. [54]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Elkonkurrens med nätmonopol. [68]

Revisorerna och EG. [69]

Strategi för småföretagsutveckling. [70]

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. [45]

Vissa kyrkofrågor. [46]

Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]

Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. [48]

Ny marknadsföringslag. [59]

Organisationernas bidrag. [71]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]

Kommunerna och miljöarbetet. [19]

Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]

Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. [51]

Handlingsplan mot buller.

Handlingsplan mot buller. Bilagedel. [65]

Lag om införande av miljöbalken. [66]

Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. [67]
