

Rörelser i tiden

*Slutbetänkande av Utredningen om den statliga
folkrörelsepolitiken i framtiden*

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:66

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

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

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

Textbearbetning och layout har utförts av Lena Enstam, Regeringskansliet,
FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22802-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Nyamko Sabuni

Regeringen beslutade den 27 oktober 2005 att bemyndiga statsrådet Jens Orback att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag om den framtida folkrörelsepolitikens inriktning, omfattning och utformning

I uppdraget ingår också att utreda och föreslå lämpliga åtgärder rörande bidragsgivning och annan finansiering av folkrörelsernas och det övriga föreningslivets verksamhet. Utredaren ska även lämna förslag om hur statistikförsörjningen inom området kan stärkas och utvecklas samt föreslå hur forskningen om folkrörelserna och det övriga föreningslivet kan utvecklas (dir. 2005:117).

Den 1 februari 2007 beslutade den nya regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen enligt vilka utredaren också ska utreda effekterna av villkorade statsbidrag inom folkrörelsepolitiken och undersöka om det är möjligt att öka andelen villkorlösa statsbidrag, minska antalet villkor för statsbidragen eller revidera de villkor som ställs (dir 2007:7).

Med stöd av bemyndigandet förordnades fr.o.m. 1 november 2005 kanslichef Åsa-Britt Karlsson som särskild utredare. Utredaren har tagit sig namnet Folkrörelseutredningen.

Den 1 november förordnades följande personer att ingå som experter i utredningen: departementssekreterare Marie Ericsson, departementssekreterare Mårten Svensson Risdal, departementssekreterare Petra Mårselius, departementssekreterare Hanna Åkesson, kansliråd Lovisa Strömberg, avdelningsdirektör Lars Häll, avdelningsdirektör Hans Mattsson, enhetschef Ants Viirman och doktorand Malin Gawell.

Den 1 mars 2007 entledigades Hans Mattsson, Hanna Åkesson och Mårten Svensson Risdal från uppdraget och i deras ställe förordnades utredare Stina Törnell Sandberg samt departementssekreterare Elisabeth Aldenberg och departementssekreterare Anna-Karin Jansson.

Den 20 december 2005 förordnades följande personer att ingå i en referensgrupp till utredningen: generalsekreterare Göran Pettersson, generalsekreterare Inger Björk, ordförande Ingemar Färm, förbundsdirektör Torsten Friberg, kanslichef Anders Holmestig, vice ordförande Birgitta Ljung, generalsekreterare Milinko Mijatovic, styrelseledamot Alaa Idris, styrelseledamot Gerd Jonsson, styrelseledamot Lena Jarlov, styrelseledamot Magdalena Dahlborg, styrelseledamot Mostafa Setkic och verksamhetsutvecklare Raymond Svensson.

Den 1 mars 2007 entledigades Anders Holmestig och Inger Björk från uppdraget. Utvecklingsstrateg Ulla Norberg förordnades som ledamot i referensgruppen.

Den 1 november 2005 anställdes kanslirådet Berndt Lindholm som sekreterare i utredningen.

Utredningen om den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden överlämnar härmed betänkandet *Rörelser i tiden* (SOU 2007:66). Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm den 28 september 2007

Åsa-Britt Karlsson

/Berndt Lindholm

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Uppdragets genomförande	27
Utredarens arbete.....	27
Utredarens utgångspunkter.....	30
2 Nya rörelser i det civila samhället	33
2.1 Folkrörelsepolitikens mål och syfte	33
2.1.1 Folkrörelsepolitiken ett eget politikområde	33
2.1.2 Målet för folkrörelsepolitiken står fast	35
2.2 Folkrörelsebegreppet.....	36
2.2.1 Definitioner av folkrörelsebegreppet	36
2.2.2 Röster för och emot folkrörelsebegreppet.....	39
2.2.3 En grundbult i det demokratiska samhället	40
2.2.4 Nya sociala rörelser utmanar folkrörelsemodellen.....	42
2.2.5 Likheter och skillnader mellan gamla och nya rörelser.....	44
2.3 En internationell jämförelse	47
2.3.1 Röst och service i en internationell jämförelse	47
2.3.2 Den anglosaxiska modellen.....	48
2.3.3 En europeisk modell?	49
2.3.4 En nordisk modell	50
2.4 Den ideella sektorns utveckling i Sverige 1992–2002	52
2.4.1 Föreningslivet i Sverige	52
2.4.2 Fortsatt högt och stabilt engagemang i frivilligt arbete	53
2.4.3 Ökat antal anställda	56

2.5	Ett demokratiskt dilemma	58
2.5.1	Medlemskapets betydelse	58
2.5.2	Hur representativa är organisationernas företrädare?	61
2.5.3	Risken att gynna redan etablerade organisationer	62
2.5.4	Unga i föreningslivet	62
2.5.5	Föreningslivet och den politiska integrationen.....	66
2.5.6	Jämställdheten i föreningslivet	68
3	Den statliga folkrörelsepolitikens inriktning, omfattning och utformning	71
3.1	Samordningen av folkrörelsepolitiken	71
3.1.1	Den interdepartementala arbetsgruppen	71
3.1.2	Departementens arbete med folkrörelsefrågor	73
3.1.3	Arbetsgruppen bör få en mer beredande karaktär	74
3.1.4	Ökat utrymme för tvärsektoriell beredning.....	76
3.1.5	Behov av en gemensam kunskapsbas	77
3.2	Inrättandet av Folkrörelseforum.....	79
3.2.1	Samrådsforum mellan folkrörelserna och regeringen	79
3.2.2	Genomförandet av Folkrörelseforum.....	80
3.2.3	Det fortsatta arbetet med Folkrörelseforum	81
3.2.4	Synpunkter om Folkrörelseforum	82
3.3	Nya former för samverkan och samråd	84
3.3.1	Delegation för samråd mellan staten och den ideella sektorn	84
3.3.2	Frågor som bör hanteras av delegationen.....	85
3.3.3	Delegationens sammansättning.....	86
3.4	En process för utformning av spelregler.....	88
3.4.1	Exempel på utformningen av spelregler i Sverige	88
3.4.2	Exempel på spelregler i andra länder.....	89
3.4.3	The Compact i England.....	90
3.4.4	Charter om frivilligt arbete i Danmark.....	93
3.4.5	Kvalitetsreform i Danmark med fokus på frivilliga.....	94

4	Den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer	97
4.1	Direktiven.....	97
4.2	Statskontorets kartläggning	97
4.2.1	Resultatstyrning utgångspunkten.....	97
4.2.2	Statliga bidrag till ideella organisationer 6,5 miljarder kr.....	98
4.2.3	En majoritet av bidragen saknar författningsstöd.	99
4.2.4	Enhetlig styrning på ett övergripande plan.....	99
4.2.5	Få bidrag har strukturella villkor	99
4.3	Statskontorets överväganden och rekommendationer	100
4.3.1	Statens syn på ideell sektor behöver utvecklas	100
4.3.2	Lagstiftning bör övervägas i större utsträckning.....	100
4.3.3	Förordningar bör normalt ligga till grund för bidragsgivningen	101
4.3.4	Motivet för bidraget bör avgöra val av bidragsform	101
4.3.5	Styrningen kan bli mer enhetlig.....	101
4.3.6	Seminarier om Statskontorets rapport	101
4.4	Relationerna mellan staten och ideella organisationer.....	102
4.4.1	De ideella organisationernas olika roller	102
4.4.2	Den ideella sektorns relationer till den offentliga sektorn.....	104
4.4.3	En viktig roll för att utveckla, fördjupa och bredda demokratin.....	106
4.4.4	Samsyn på de ideella organisationerna	107
4.5	Utformningen av bidragssystemen.....	109
4.5.1	Förordningar bör normalt ligga till grund för de större bidragen.	110
4.5.2	En styrka i olikheten	111
4.5.3	Principer för val av bidragsform	112
4.5.4	Principer för mål- och resultatstyrning av de statliga bidragen	114

5	Villkor för bidrag till ideella organisationer.....	117
5.1	Tilläggsdirektiven	117
5.2	Förekomsten av strukturella villkor.....	118
5.3	Effekter av det statliga stödet.....	119
5.3.1	Statsbidraget till vissa organisationer inom det sociala området.....	119
5.3.2	Statsbidraget till handikapporganisationer	122
5.3.3	Jämförelse mellan statsbidragens effekter	124
5.4	Villkorslösa statsbidrag.....	126
5.5	Principer för villkor för bidrag till ideella organisationer	128
5.5.1	Bedriva verksamhet som tillgodoser syftet/målet med bidraget	128
5.5.2	Krav på demokratisk uppbyggnad	129
5.5.3	Syftet ska vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle	130
5.5.4	Krav på minsta antal medlemmar	132
5.5.5	Krav på geografisk spridning.....	134
5.5.6	Krav på viss stabilitet	135
5.5.7	Förslag om översyn av bidragsförordningar	136
5.6	Principer för redovisning och återrapportering	137
5.6.1	Del av mål- och resultatstyrningen	137
5.6.2	Redovisning, återrapportering och utbetalning av statsbidrag.....	139
5.6.3	Exempel på utformning av krav på återrapportering m.m.....	140
5.6.4	Riktlinjer för regeringens rapportering till Riksdagen	142
6	Den ideella sektorns övriga finansiering	145
6.1	Den ideella sektorns finansiering	145
6.1.1	Fördelningen mellan olika intäktskällor	145
6.1.2	De ideella organisationernas erfarenheter av övrig finansiering	147

6.2	Insamlingsverksamhet	149
6.2.1	Insamlingsorganisationer	149
6.2.2	Stor ökning av donationer, penninginsamlingar och gåvor	151
6.3	Avdragsrätt för gåvor till ideella organisationer	153
6.3.1	Riksdagsmotioner om avdragsrätten	153
6.3.2	Möjlighet att skänka aktieutdelning skattefritt	154
6.3.3	Avdragsrätt för medlemsavgifter till ideella föreningar	155
6.4	Skattefrihet för ideella föreningar	158
6.4.1	Skatteregler för ideella föreningar	158
6.4.2	Idrottsskatteutredningen	159
6.4.3	Ny utredning om översyn av bestämmelserna om inkomstbeskattning	161
6.5	Föreningslivet på spel och lotterimarknaden	162
6.5.1	Utredningar om spel och lotterier	162
6.5.2	Ny utredning om en stärkt och moderniserad spelreglering	165
7	Stärka och utveckla statistikförsörjningen	167
7.1	Utredningens direktiv	167
7.2	Statistisk databas om den ideella sektorn	167
7.2.1	Tidigare förslag om förändring av statistiken	167
7.2.2	Förstudie om uppbyggnaden av en databas	168
7.3	Fortsatt utvecklingsarbete	169
7.3.1	Handbok för satelliträkenskaper till Nationalräkenskaperna	169
7.3.2	Analysmodell för sektorsöverskridande statistik	171
7.4	Hushållens ideella organisationer	172
7.4.1	Förslag om att HIO redovisas som en egen sektor	172
7.4.2	Förbättrade metoder för att öka svarsfrekvensen	174
7.4.3	Föreningar som faller utanför Företagsregistret och HIO	175
7.5	Utveckling och förändring i undersökningen om levnadsförhållanden (ULF)	177

8	Forskning om det civila samhället i ett nytt sekel	181
8.1	Utredningens direktiv	181
8.2	Forskning om folkrörelser i 2000-talets civila samhälle	182
8.2.1	Begreppet civilsamhälle.....	182
8.2.2	Vetenskapsrådets kartläggning och förslag	184
8.2.3	Mångvetenskaplig forskning om demokrati och offentlig förvaltning.....	185
8.2.4	Andra satsningar på folkrörelseforskning	186
8.3	Några forskningsteman under tidigt 2000-tal	188
8.3.1	Civilsamhället och demokratin	188
8.3.2	Civilsamhället och medborgarna.....	189
8.3.3	Civilsamhällets roll i välfärdssamhällets omvandling	190
8.3.4	Civilsamhällets organisering och utveckling.....	192
8.4	Förslag om forskning om det civila samhället i ett nytt sekel.....	193
8.4.1	Forskningsprogrammets syfte och uppläggning.....	193
8.4.2	Ett flervetenskapligt grundforskningsprogram för forskning om det civila samhället	194
8.4.3	Forskningsbaserade studier för grundläggande kunskap om det civila samhället.....	195
8.4.4	Spridning av forskningsbaserad kunskap.....	196
9	Kostnads- och konsekvensanalys	199
9.1	Ekonomiska konsekvenser	199
9.2	Prövning av det offentliga åtagandet.....	204
9.3	Konsekvenser för jämställdhet	205
9.4	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	207

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv (Dir. 2005:117)	209
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv (Dir. 2007:7)	219
<i>Bilaga 3</i>	Förekomst av strukturella villkor i bidrags- förordningar	223
<i>Bilaga 4</i>	Referenser	239

Sammanfattning

Nya rörelser i det civila samhället

Mitt förslag: Målet för folkrörelsepolitiken, att människor ska ha bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar, bör stå fast.

2001 inrättades Folkrörelsepolitiken som ett eget politikområde. Regeringen ville genom en aktiv folkrörelsepolitik bidra till att utveckla, fördjupa och bredda demokratin och att stärka den sociala ekonomin i samhället.

Målet för folkrörelsepolitiken är att människor ska ha bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar. Jag föreslår att detta mål bör ligga fast. Det har en nära koppling till ett av målen för demokratipolitiken, nämligen att medborgarsammanslutningar i högre grad ska involveras i den politiska processen.

I detta kapitel diskuteras också folkrörelsebegreppet. Min bedömning är att det inte en gång för alla går att slå fast vad som är en folkrörelse. Jag vill därför se ett folkrörelsebegrepp som innefattar både de "klassiska" folkrörelserna och de "nya" rörelserna. Likheten mellan gamla och nya rörelser är fler och större än skillnaderna. Något som tycks skilja dem åt är betydelsen av aktiva medlemmar. Engagerade medlemmar och sympatisörer tycks vara en större angelägenhet för de nya rörelserna. De är "rörelser" på ett mer direkt sätt.

Jag gör en internationell utblick där jag konstaterar att den ideella sektorn i Sverige är minst lika stor som i andra jämförbara länder. Den är dock mer inriktad på insatser för att främja idéer eller intressen till skillnad mot t.ex. USA och Storbritannien där den är mer inriktad på att leverera tjänster till utomstående. I

Sverige är den ideella sektorn förhållandevis stor inom t.ex. fritid och kultur men förhållandevis liten inom välfärdssektorn.

Jag konstaterar också att den ideella sektorn i Sverige i hög grad är självfinansierad. 29 procent av intäkterna kommer från statliga och kommunala bidrag medan egenfinansieringen genom medlemsavgifter och försäljning m.m. står för ca 62 procent. Genomsnittet inom EU-länderna är 58 respektive 35 procent.

SCB har visat att det har skett betydande förändringar under de senaste årtiondena när det gäller medlemskap, medlemmarnas aktiviteter och tidsinsatser och intresset för ideellt arbete inom föreningslivet. Allt färre är medlemmar och allt fler är passiva. Det är en svag återväxt bland ungdomar. Konkurrensen om fritiden har hårdnat. Det gäller inte minst konkurrensen från medieutvecklingen. Det kan också bero på föreningarnas arbetsformer med ökad centralisering och professionalisering. Allt mindre av verksamheten sköts genom frivilliga medlemsinsatser.

Flera forskare tillbakavisar att medborgarnas engagemang skulle vara på tillbakagång. Engagemanget har tagit sig andra former. Forskning visar att drygt 50 procent av befolkningen gör någon form av frivilliga insatser. De finner dock en tendens att bland dem som gör insatser har andelen som är medlemmar minskat. Därmed tycks Sverige närma sig vad som gäller i de flesta europeiska länder och i Nordamerika där s.k. volontärer är vanligt förekommande.

Avslutningsvis i detta kapitel ställer jag frågan om medlemmarnas ställning har försvagats och om organisationerna verkligen behöver sina medlemmar. Många av de ideella organisationerna har gjort sig allt mer oberoende av sina medlemmar, både av deras medlemsavgifter och av deras arbetskraft. För statens del kan det vara en balansgång mellan det "gamla" och det "nya". Jag anser att det är en stor utmaning hur man kan kombinera en aktivitetsinriktad, nätverkande organisering med den strategiska långsiktighet som ändå finns bland de etablerade folkrörelserna.

Den statliga folkrörelsepolitikens inriktning, omfattning och utformning

Samordningen av folkrörelsepolitiken

Mina förslag: Den interdepartementala arbetsgruppen för folkrörelsefrågor och social ekonomi bör få en mer beredande karaktär. Den bör fungera som ett beredningsorgan för den delegation för samråd mellan staten och den ideella sektorn som jag senare föreslår.

För att öka arbetsgruppens tyngd vid beredning av frågor som går över sektorsgränserna delar jag Ansvarskommitténs förslag att det bör göras en samlad översyn av Regeringskansliets processer och arbetsorganisation som skapar ökat utrymme för en tvärssektoriell beredning.

Arbetsgruppen bör ta initiativ till en samlad kommunikationsstrategi för att förmedla arbetsgruppens arbete till en bredare krets och för att utveckla en kunskapsbas kring aktuella studier och aktiviteter. Den kan resultera i utveckling av en intern/extern webbplats som har anknytning till den föreslagna delegationen och den forskningssatsning som jag senare föreslår.

I samband med att folkrörelsepolitiken inrättades som ett eget politikområde 2001 tillsattes en interdepartemental arbetsgrupp. Den skulle samordna den sektorsorienterade politiken som finns inom de olika departementen och den generella, sektorsövergripande politiken som rör alla typer av folkrörelser och föreningar. Den skulle bland annat ansvara för Folkrörelseforum för dialogen mellan regeringen och föreningslivet.

Min bedömning är att arbetsgruppen främst har fungerat som en informationskanal mellan departementen. Vid arbetsgruppens möten redovisar företrädare från de olika departementen vilka folkrörelsefrågor som är mest aktuella. Arbetsgruppen har således en informativ och kunskapsgenererande karaktär. Jag föreslår att arbetsgruppen i stället bör få en mer beredande karaktär och att den bör fungera som ett beredningsorgan till den delegation för samråd mellan staten och den ideella sektorn som jag senare föreslår.

Jag föreslår också att arbetsgruppen bör ta initiativ till en samlad kommunikationsstrategi för att förmedla arbetsgruppens arbete till

en bredare krets och för att utveckla en kunskapsbas kring aktuella studier och aktiviteter. Det kan exempelvis ske i form av en intern kunskapsbas på Regeringskansliets intranät. En sådan kan senare möjligen utvecklas till en offentlig webbplats som har anknytning till den delegation som jag senare föreslår och till det förslag om kunskapsspridning som jag senare föreslår när det gäller hur forskningen om folkrörelser kan utvecklas.

Nya former för samverkan och samråd

Mitt förslag: Regeringen bör inrätta en delegation för regelbundet återkommande samråd mellan staten och den ideella sektorn där man kan föra en mer övergripande diskussion tvärs över de olika politikområdena. De frågor som delegationen ska behandla bör rimligen ha anknytning till den generella folkrörelsepolitiken. Delegationen bör utses av regeringen med ansvarigt statsråd som ordförande och med sekretariat på det departement som ansvarar för den generella folkrörelsepolitiken. Företrädare för föreningslivet bör utgöras av förtroendevalda som förordnas på två år.

När folkrörelsepolitiken inrättades 2001 fanns det en grundläggande önskan från regeringen om en ökad dialog med föreningslivet. Mot den bakgrunden inrättades Folkrörelseforum våren 2002. Intresserade organisationer och myndigheter bjöds in till tre seminarier för att identifiera gemensamma problem och möjligheter. Hösten 2003 anordnades en större tvådagarskonferens.

I samband med att utredningen inledde sitt arbete gjordes en webbenkät till de ca 600 personer som på något sätt deltagit i Folkrörelseforums aktiviteter genom åren. Nära hälften av de svarande ansåg att dialogen framöver bör ske genom en av staten oberoende arena men med statlig finansiering.

Jag anser att dialogen mellan regeringen och föreningslivet bör utvecklas och gå in i ett nytt skede. Plattformen måste bli mer jämbördig. Jag föreslår därför att regeringen inrättar en delegation för regelbundet återkommande samråd mellan staten och den ideella sektorn. Där kan en mer övergripande diskussion föras tvärs över de olika politikområdena. De frågor som delegationen ska behandla bör rimligen ha anknytning till den generella folkrörelsepolitiken.

Den ska ses som ett komplement till de övriga samrådsformer som finns inom de olika departementen.

Delegationen bör utses av regeringen med ansvarigt statsråd som ordförande och med sekretariat på det departement som ansvarar för den generella folkrörelsepolitiken. Företrädare för föreningslivet bör utgöras av förtroendevalda som förordnas på två år.

Inrättandet av en delegation kan vara en del i en process för att få fram en överenskommelse om hur relationerna mellan staten och den ideella sektorn kan utvecklas. Regeringen har nyligen beslutat att inleda ett arbete för att få till stånd en överenskommelse på det sociala området.

Den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer

Utformningen av bidragssystemen

Mitt förslag: Följande principer bör gälla för den statliga styrningen av bidrag till ideella organisationer:

- Övergripande mål/syften ska finnas för alla bidragsformer
- Mätbara mål ska finnas för alla bidrag utom för organisationsbidrag
- God ekonomisk redovisning ska vara ett självklart krav
- Det ska vara olika återrapporteringskrav för olika bidragsformer
- Bedömning av resultat/effekter ska göras för alla bidragsformer
- Oberoende utvärderingar ska genomföras.

Min uppfattning är att bidragsgivningen inte bör grundas på riksdagsbeslut eller regleras i lag. Det riskerar att låsa fast bidragsgivningen i en viss struktur som är svår att förändra. Däremot bör den i större utsträckning kunna regleras i en förordning. Huvudprincipen bör vara att regler av mer permanent karaktär ska ges genom författning, inte i regleringsbrev.

Jag anser att de olika bidragssystemen även fortsättningsvis bör kunna se olika ut och anpassas efter de olika sektorernas behov. Staten bör avstå från att försöka strömlinjeform de olika bidrags-

systemen. Liksom hittills bör relationen med organisationerna regleras för varje område eller ”fråga” för sig.

Jag anser emellertid att det både är önskvärt och möjligt att få ett gemensamt system för prövning av bidragsformer och därmed också för styrningen av bidragen.

- Är det fråga om rollen som röst/intresseorganisation är organisationsbidrag en lämplig form. Organisationsbidraget går inte att resultatstyra i någon egentlig mening och är heller inte avsett för detta.
- Är det fråga om rollen att stödja medlemmarnas aktivitet eller att ge service till såväl medlemmar som icke-medlemmar är verksamhetsbidrag en lämplig form. Är verksamheten av tillfällig och begränsad karaktär är projektbidrag en lämpligare form. Dessa bidrag bör kunna resultatstyras.
- Är det fråga om rollen att producera tjänster är det inte fråga om att ge bidrag utan uppdragsersättning är en lämplig form.

Jag anser att det bör finnas utrymme både för organisationsbidrag och för verksamhetsbidrag. Organisationsbidrag bidrar till den grund av långsiktigt inriktad kärnverksamhet som varje självständig organisation vilar på. Det är en förutsättning för att andra typer av bidrag ska fungera väl i organisationen.

Villkor för bidrag till ideella organisationer

Principer för villkor för statsbidrag

Mitt förslag:

- De syften/mål som gäller för statsbidraget ska i någon form utgöra villkor för rätten att uppbära statsbidrag.
- Organisationen ska ha en demokratisk uppbyggnad.
- Föreningens syfte ska också vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle och verksamheten får inte strida mot demokratins idéer.
- Krav på ett visst minsta antal medlemmar bör kunna ställas när det gäller organisationsbidrag.
- Organisationen ska ha en riksomfattande organisation med lokal eller regionalt förankrad verksamhet eller ha ett riksintresse.
- Kravet på att en organisation ska ha funnits en viss tid kan modifieras genom möjligheten att ge ett etableringsstöd under några år.

Regeringen bör ta initiativ till att se över de förordningar som reglerar bidragsgivningen till ideella organisationer. Om en förordning förändras så att antingen fler eller färre organisationer blir berättigade att få bidrag ska anslaget anpassas i motsvarande grad.

Statskontorets kartläggning visar att de flesta bidrag har någon form av villkor. Jag finner därför begreppet ”villkorslösa bidrag” något missvisande. En tolkning av begreppet kan vara att det avser organisationsbidrag som ges till en organisation för dess existens.

Min bedömning är att det från organisationernas sida inte finns något större intresse av ett renodlat organisationsbidrag. Flera av statsbidragen har en kombination av organisationsbidrag och verksamhetsbidrag. Detta var också önskemål som framkom i Socialstyrelsens ovannämnda utvärderingar. Jag ser därför inget skäl till att minska antalet villkor för kunna få bidrag. Jag föreslår dock en viss modifiering av principerna för dessa villkor.

Jag föreslår att de syften/mål som gäller för statsbidraget ska i någon form utgöra villkor för rätten att uppbära statsbidrag. Organisationen ska ha en demokratisk uppbyggnad, dvs. ha antagit stadgar och ha en styrelse. Men enligt min uppfattning räcker inte

detta. Föreningens syfte ska också vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle. Här ligger att man ska motverka alla former av rasism och andra typer av diskriminering samt våld och brutalitet samt att man bör verka för att utveckla förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män. Verksamheten får inte heller strida mot demokratis idéer. Med det menas att verksamhetens syfte, idémässiga grund och innehåll inte får strida mot följande grundläggande demokratiska principer: alla människors lika värde och likhet inför lagen, folkstyre och rösträtt, yttrande-, informations-, organisations- och religionsfrihet samt en fungerande rättsordning.

Jag föreslår också att det bör kunna ställas krav på ett visst minsta antal medlemmar när det gäller organisationsbidrag. Det bör inte vara krav på att det ska vara en viss organisationsstruktur eller att man ska finnas i ett visst antal län. Organisationen ska ha en riksomfattande organisation med lokal eller regionalt förankrad verksamhet eller ha ett riksintresse. Jag föreslår att kravet på att en organisation ska ha funnits en viss tid kan modifieras genom möjligheten att ge ett etableringsstöd under några år.

Jag föreslår att regeringen tar initiativ till att se över de förordningar som reglerar bidragsgivningen till ideella organisationer. Om en förordning förändras så att antingen fler eller färre organisationer blir berättigade att få bidrag anser jag att anslaget ska anpassas i motsvarande grad.

Principer för redovisning och återrapportering

Jag redovisar en modell för hur utformningen av kraven på återrapportering kan se ut. I samband med att Kulturutskottet behandlade propositionen om stöd till kvinnors organisering uttalade utskottet att följande information från regeringen kan vara av intresse för Riksdagen:

- hur stödet fördelar sig på de olika bidragsformerna,
- hur många organisationer som har beviljats stöd inom respektive bidragsform,
- vilken typ av organisationer det är frågan om samt
- statsbidragets effekter.

Den ideella sektorns övriga finansiering

Mitt förslag: Den aviserade utredningen som ska utreda möjligheterna till skatteavdrag för donationer till forskning och till ideella organisationer bör få i uppdrag att även utreda möjligheterna till skatteavdrag för medlemsavgifter upp till en viss gräns.

Folkrörelser och övrigt föreningsliv finansierar sin verksamhet, förutom genom statliga och kommunala bidrag, genom medlemsavgifter, gåvor och sponsring, insamlingar, spel och lotterier, avtalsersättningar och egen kommersiell verksamhet. Indirekt stöds föreningslivet också av stöd till allmänna samlingslokaler och andra typer av föreningslokaler.

Sedan mitten av 90-talet har donationer, penninginsamlingar och gåvor till den ideella sektorn nära nog fördubblats. Det handlar om ca. 10 miljarder kronor. De tio största insamlingsorganisationerna samlade in 2,5 miljarder kronor, vilket 2005 var hälften av det som samlades in via s.k. 90-konton.

Skatteutskottet har genom åren avlagt motioner med förslag om avdragsrätt för gåvor till ideella organisationer. Efter regeringsskiftet 2006 har frågan aktualiserats i statsbudgeten för 2007 där regeringen anger att man har ambitionen att under mandatperioden utreda möjligheterna till skatteavdrag för donationer till forskning och till ideella organisationer.

Jag föreslår att den aviserade utredningen också får i uppdrag att utreda möjligheterna till skatteavdrag för medlemsavgifter upp till en viss gräns. Därmed skulle organisationen också kunna höja medlemsavgiften och göra sig mer beroende av sina medlemmar och bli relativt sett mindre beroende av offentliga myndigheters bidragspolitik.

Ideella organisationer behöver inte betala inkomstskatt eller mervärdesskatt om minst 80 procent av inkomsterna används för organisationens egna aktiviteter. Organisationerna måste dock uppfylla särskilda krav på ändamål, verksamhet, öppenhet och fullföljd.

Våren 2006 presenterade Idrottsskatteutredningen sitt betänkande Skatteregler för idrotten (SOU 2006:23). Även om utredningens förslag främst gällde idrottens skattefrågor påpekade utredaren att dess frågor i princip även gällde ideella föreningar generellt.

Sommaren 2007 tillsatte regeringen en ny utredning för att se över bestämmelserna om inkomstbeskattning av stiftelser, ideella föreningar och andra juridiska personer.

Frågan om föreningslivet på spel- och lotterimarknaden har utretts ett flertal gånger under de senaste tio åren. Lotterilagsutredningen föreslog att lotterier i princip skulle vara förbehållet folkrörelserna. I den efterföljande propositionen ansåg dock regeringen att den rådande produktfördelningen Svenska Spel, ATG och folkrörelserna skulle bestå. En stor del av överskottet från Svenska Spel fördelas för övrigt till föreningslivet (idrott och ungdom).

Våren 2004 tillsattes en ny utredning om spel- och lotterimarknaden. Utredaren fann inget skäl att ändra på den rådande produktfördelning. Utredningen diskuterade även frågan om att öppna en del av marknaden genom ett licenssystem när det gäller vadhållning. I ett sådant system skulle även folkrörelserna få tillträde till denna marknad på samma villkor som Svenska Spel, ATG och även kommersiella aktörer.

I juni 2007 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare som ska föreslå en långsiktigt hållbar svensk spelreglering. Utredaren ska allsidigt belysa vilka ekonomiska effekter införlivandet av eventuellt nya aktörer på spelmarknaden får för folkrörelserna, bl.a. idrottsrörelsen och ungdomsorganisationerna samt analysera förutsättningarna för att fortsatt låta folkrörelserna vara befriade från skatt. Utgångspunkten är att folkrörelsernas roll i egenskap av spelplanordnare på marknaden i möjligaste mån ska vara oförändrad.

Stärka och utveckla statistikförsörjningen

Statistisk databas om den ideella sektorn

I slutet av 90-talet inleddes ett arbete med att ta fram en statistisk databas om den ideella sektorn och dess organisationer. Detta arbete avbröts dock i och med att SCB anslöt sig till ett internationellt projekt för att testa en handbok för satelliträkenskaper till nationalräkenskaperna. Senare rekommenderade SCB att Sverige skulle hålla fast vid den befintliga SNI-kodningen och inte gå över till den klassificering som användes i det internationella projektet.

Hushållens ideella organisationer (HIO)

Mitt förslag: Hushållens ideella organisationer (HIO) bör redovisas som en egen sektor i nationalräkenskaperna och SCB ska vara statistiskt ansvarig myndighet. Det bör införas i bilagan till förordningen 2001:100 om en officiella statistiken.

Sedan slutet av 90-talet har SCB bedrivit ett projekt om hushållens ideella organisationer (HIO). Det är sedan 2005 en årligen återkommande undersökning. I en utredning 2002 föreslogs att HIO bör föras upp som ett område i den officiella statistiken med SCB som ansvarig myndighet. Min bedömning är att detta förslag fortfarande är aktuellt. Det finns också krav från EU (ENS 95) om att HIO ska redovisas som en egen sektor i nationalräkenskaperna.

HIO omfattar endast organisationer som antingen har anställda, utbetalar lön eller arvode, lämnat kontrolluppgift eller har tillgångar på minst 10 miljoner kronor. Det är endast ca 28 000 (17 procent) av de ideella organisationer som finns i SCB:s företagsregister (FDB) som uppfyller dessa kriterier. Det är således ca 140 000 organisationer som hamnar utanför HIO-undersökningen.

Min bedömning är att det är ett mycket omfattande arbete att försöka få en totalbild av föreningslivet i en kommun. Min uppfattning är därför att det inte bör vara en statlig uppgift att, utöver de uppgifter som behövs för nationalräkenskaperna, ombesörja att det upprättas ett centralt register över föreningslivet.

Förändringar i ULF-undersökningarna

SCB har inom ramen för levnadsnivåundersökningarna (ULF) publicerat rapporter om föreningslivet som visar förändringar under perioden 1992-2000. Det har bedrivits ett omfattande arbete med att harmonisera dessa till krav i EU:s s.k. SILC-undersökningar (Statistics on Income and Living Conditions). Samtidigt sker en övergång från besöksintervjuer till telefonintervjuer.

Inom SILC genomfördes under 2006 en fördjupad undersökning om fritidsfrågor som jag bedömer vara av intresse ur ett folk rörelseperspektiv. Min förhoppning är att SCB ska kunna genomföra den planerade undersökningsomgången 2008/09 om bl.a. föreningsliv och andra medborgerliga aktiviteter.

Forskning om det civila samhället i ett nytt sekel

Mitt förslag: Ett program för forskning om det civila samhället i ett nytt sekel bör inledas. Det består av tre delar:

1. Ett flervetenskapligt grundforskningsprogram för forskning om det civila samhället.
2. Forskningsbaserade studier för grundläggande kunskap om det civila samhället samt mötesplatser för forskarsamtal.
3. Spridning av forskningsbaserad kunskap.

Utvecklingen och hanteringen av ett grundforskningsprogram för forskning om det civila samhället bör ske vid något/några av forskningsråden. Inriktningen på forskningen bör vara följande teman:

- civilsamhället och demokratin,
- civilsamhället och medborgarna,
- civilsamhällets roll i välfärdsstatens omvandling, samt
- civilsamhällets organisering och utveckling.

Stöd bör ges till 3-4 forskningsmiljöer samt stöd till projekt som genomförs på andra lärosäten. Satsningen bör vara långsiktig.

När det gäller forskningsbaserade studier för grundläggande kunskap om det civila samhället bör det ha formen av ett forum eller observatorium där det främst handlar om att identifiera kunskapsbehov bland offentliga och andra aktörer samt att möjliggöra för forskare att bidra till att kunskap genereras om de områden som behöver belysas.

Min bedömning är att följande uppläggnings av sådana studier borde vara möjlig:

- En tvärspektoriell dialog bör ske om centrala teman som behöver belysas samt en rådgivande beredning som inkluderar både samhällsföreträdare och forskare. En sådan dialog och beredning bör lämpligen kunna ske inom ramen för den tidigare föreslagna delegationen.
- Beslut om finansiering av forskningsbaserade studier om det civila samhället bör ske av respektive aktör.

- Bidrag bör ges till ett nätverk och mötesplatser för forskare med fokus på forskning om det civila samhället. Det bör kunna bidra till ett utbyte och samtal över disciplingränser och utifrån olika angreppssätt. På så sätt kan både forskningen inom området stödjas och den kunskap som tas fram utvecklas.

När det gäller spridningen av forskningsbaserad kunskap mellan forskarna, lärosäten, departement och myndigheter m.fl. är det främst fråga om att man via Internet kan länka mellan de olika aktörerna kring forskningen.

9 Kostnads- och konsekvensanalys

Kostnaderna för arbetsgruppens och delegationens arbete är svårt att beräkna i detalj. Det beror i hög grad vilken ambitionsnivå man har för arbetet. Det kan säkerligen röra sig om årliga kostnader på mellan 3–5 miljoner kronor. Jag föreslår att dessa kostnader finansieras genom en omfördelning av Regeringskansliets förvaltningsanslag.

De största ekonomiska konsekvenserna får mitt förslag om ett program för forskning om det civila samhället i ett nytt sekel. Jag beräknar att den totala kostnaden för detta forskningsprogram uppgår till närmare 40 miljoner kronor;

- 30 miljoner kronor avser kostnaderna för 3-4 forskningsmiljöer som beräknas till 12 miljoner kronor samt 18 miljoner för projekt vid olika lärosäten,
- 7 miljoner kronor avser kostnaderna för forskningsbaserade studier för grundläggande kunskap om det civila samhället som säkerligen kommer att användas i satsningar som även finansieras från annat håll,
- 1–2 miljoner kronor avser kostnaderna för spridning av forskningsbaserad kunskap mellan forskare, lärosäten, departement och myndigheter m.fl.

Jag föreslår att finansieringen av denna kostnad sker genom att en halv promille omfördelas från de olika bidragsanslagen som finns inom de olika departement till den sektorsövergripande satsningen på forskning om det civila samhället i ett nytt sekel.

Min bedömning är att förslagen i utredningen inte får några omedelbara effekter när det gäller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Min bedömning är också att förslagen inte får några omedelbara effekter när det gäller jämställdheten mellan kvinnor och män i föreningslivet. Men på längre sikt tror jag att förslagen bör kunna gynna kvinnors deltagande i föreningslivet, samhälle och att verksamheten inte får strida mot demokratins idéer.

1 Uppdragets genomförande

Utredarens arbete

Enligt utredningens direktiv har jag tre huvuduppgifter. Jag ska:

1. Se över den framtida folkrörelsepolitikens inriktning, omfattning och utformning,
2. Föreslå åtgärder rörande bidragsgivning och annan finansiering av folkrörelsernas och det övriga föreningslivets verksamhet,
3. Se över hur statistiken och forskningen om folkrörelserna och det övriga föreningslivet kan fortsätta att utvecklas.

Enligt tilläggsdirektiv ska jag också utreda effekterna av villkorade statsbidrag inom folkrörelsepolitiken och undersöka om det är möjligt att ökad andelen villkorlösa statsbidrag, minska antalet villkor för statsbidragen eller revidera de villkor som ställs.

Jag ska enligt direktiven samråda med diverse organisationer, bedriva ett utåtriktat arbete, ha en referensgrupp med företrädare för föreningslivet, beakta diverse studier och utredningar, göra internationella jämförelser och redovisa internationella erfarenheter.

Direktiven och tilläggsdirektiven presenteras i sin helhet i bilagorna 1 och 2.

Som stöd för mitt arbete i utredningen har jag haft dels en expertgrupp i huvudsak bestående av företrädare för departement och myndigheter, Sveriges Kommuner och landsting samt för forskningen. Dessutom förordnades en referensgrupp bestående av företrädare för olika ideella organisationer.

Jag har haft sammanträden med de båda grupper var för sig, fem gånger med expertgruppen och fyra gånger med referensgruppen. Vid dessa sammanträden har olika teman som berör utredningen behandlats. Som underlag för diskussionerna har ett stort antal promemorior utarbetats och diskussionerna har noggrant doku-

menterats. Ledamöter i grupperna har också deltagit i den konferens och i de seminarier som utredningen har anordnat. Vid ett gemensamt internat den 10–11 maj 2007 diskuterades innehållet i utredningens slutbetänkande.

Dessutom har jag haft träffar med enskilda forskare, företrädare för olika organisationer och grupper. Jag medverkade bl.a. i en konferens ”D som i demokrati och dialog” den 13 mars 2007 som anordnades av bl.a. Forum för frivilligt socialt arbete.

Folkrörelsepolitikens inriktning, omfattning och utformning,

Den 22 mars 2006 anordnades en större konferens om den framtida folkrörelsepolitiken. Inbjudna var främst personer som tidigare har deltagit i något av Folkrörelseforums aktiviteter och som hade besvarat en webbenkät som utredningen genomförde angående erfarenheterna av Folkrörelseforum. Resultatet från enkäten redovisades på konferensen. Där utfrågades också företrädare för de olika riksdagspartierna om deras syn på folkrörelserna och folkrörelsepolitiken. Konferensen har dokumenterats i en särskild skrift som också publicerades på utredningens hemsida >www.sou.gov.se/folkrörelse<.

För att få ytterligare underlag angående samordningen mellan den sektorsorienterade och den sektorsövergripande folkrörelsepolitiken samt om den fortsatta dialogen mellan regeringen och den ideella sektorn anlätades i början av 2007 konsult Helena Lahti Edmark för att göra intervjuer med utredningens expert- och referensgrupper. Rapporten med hennes analys finns i utredningens arkiv.

Den 13–15 september gjorde jag tillsammans med utredningens sakkunnige och sekreteraren en resa till London för att höra om erfarenheterna från The Compact som är en överenskommelse som den engelska regeringen har ingått med den ideella sektorn i England. Den innehåller en rad principer och instruktioner för relationen mellan staten och den ideella sektorn.

Bidragsgivning och annan finansiering av folkrörelsernas och det övriga föreningslivets verksamhet

Den 24 augusti 2006 anordnade utredningen ett bidragsseminarium för att diskutera principer för bidragsgivningen till ideella organisationer samt övrig finansiering för ideella organisationer. Utgångspunkten för seminariet var att diskutera de förslag som fanns i Statskontorets rapport Statliga bidrag till ideella organisationer som utredningen enligt direktiven ska beakta. Anföranden och diskussioner på seminariet finns dokumenterat och är tillgängligt på utredningens hemsida >www.sou.gov.se/folkrorelse< och i utredningens arkiv.

Hur statistiken och forskningen om folkrörelserna och det övriga föreningslivet kan fortsätta att utvecklas.

När det gäller statistikfrågorna träffade jag företrädare för SCB i mitten av juni 2006 för att bli uppdaterad om vad som hade hänt på detta område. Det resulterade i att ett seminarium anordnades den 6 oktober 2006 där framförallt SCB:s arbete med HIO-projektet redovisades (Hushållens ideella organisationer). Även detta seminarium har dokumenterats och finns tillgängligt i utredningens arkiv.

När det gäller forskningsfrågorna träffade jag Riksbankens Jubileumsfonds områdesgrupp för forskning om civilsamhället den 8 juni 2006. I samarbete med Ideell Arena anordnade utredningen ett forskningsseminarium den 9 november 2006. Även detta seminarium har dokumenterats och finns tillgängligt i utredningens arkiv.

I början av 2007 anlidade utredningen fil.dr Malin Gawell, som ingår i utredningens expertgrupp och som också är sekreterare i Riksbankens Jubileumsfonds områdesgrupp för forskning om civilsamhället, för att utarbeta ett förslag om hur ett forskningsprogram för sektorn kan utformas.

Utredarens utgångspunkter

När jag har gjort mina ställningstaganden och utformat mina förslag har jag haft följande centrala utgångspunkter:

1. *Ta ställning för ett självständigt och oberoende föreningsliv.*

Min första utgångspunkt är att ta ställning för ett självständigt och oberoende föreningsliv. Här har det funnits en pendelrörelse mellan ett oberoende och beroende mellan staten och föreningslivet i olika perioder. Det har ibland inneburit att föreningslivet har varit så starkt knutet till staten att man har setts som utförare av statlig verksamhet. Man har från statens sida talat om att få mer för pengarna, mer styrning och mer kontroll över föreningslivet. Jag anser att detta är ett felaktigt synsätt. Föreningslivet ska vara självständigt och oberoende av staten. Det gäller exempelvis diskussionen om statens bidragsgivning där det finns en risk att staten styr föreningslivet i alltför stor utsträckning. Jag anser därför att det är viktigt att rollfördelningen mellan staten och den ideella sektorn klargörs.

2. *Ta ställning för ett ”partnerskap för demokrati och välfärd.*

Min andra utgångspunkt är att någon form av ”partnerskap för demokrati och välfärd” bör utformas mellan staten och det fria föreningslivet. Jag tycker att det är viktigt att relationerna mellan folkrörelser och föreningsliv å ena sidan och staten och kommunerna å den andra måste grundas på ömsesidig respekt och förståelse.

Jag anser att vi bör kunna pröva att införa någon form av spelregler liknande ”The Compact” i England eller ”Chartern” i Danmark. Det är en överenskommelse om vissa principer om hur relationerna mellan den ideella sektorn och staten kan utvecklas. Om vi ska införa något liknande i Sverige tror jag att det behövs en egen modell som tar hänsyn till hur det ser ut i vårt land och den folkrörelsetradition och det engagemang som präglar våra ideella organisationer.

3. *Stärka de förtroendevaldas ställning inom de ideella organisationerna*

Min tredje utgångspunkt är att när staten skapar samverkansformer är det viktigt att de förtroendevalda blir synliggjorda.

4. *Bidragssystemen kan se olika ut*

Min fjärde utgångspunkt är att bidragssystemen kan se olika ut. Från statens sida har det funnits en strävan att försöka likrikta bidragsgivningen till de ideella organisationerna. Men ur ett perspektiv där de ideella organisationerna är mer fristående är detta kanske inte lämpligt. Strävan efter likhet innebär kanske inte automatiskt mer rättvisa. Om bidragssystemen kan se olika ut kan de också bättre anpassas efter de olika sektorernas behov.

5. *Stärka medlemsbegreppet som grund för samverkan och bidragsgivning.*

Min femte utgångspunkt är att stärka medlemsbegreppet som grund för samverkan och bidragsgivning. När man talar om den viktiga demokratiska uppgiften som den tredje sektorn har, innebär det att en stor del av medborgarna tycker att det är viktigt och attraktivt att vara med och delta. Jag tycker därför att det är viktigt att föreningarnas självfinansieringsgrad kan stärkas genom att medlemmarna ges möjlighet att dra av för medlemsavgiften. På det sättet kan organisationerna höja medlemsavgiften och på så sätt stärk organisationens självständighet gentemot staten.

6. *Ett behov av problematiserad kunskap.*

Min sjätte utgångspunkt är att det finns ett behov av problematiserad kunskap som underlag för politiska beslut, utveckling av verksamheter och för en samhällelig förståelse av folkrörelser och andra organisationsformer i det civila samhället.

2 Nya rörelser i det civila samhället

2.1 Folkrörelsepolitikens mål och syfte

Mitt förslag: Målet för folkrörelsepolitiken, att människor ska ha bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar, bör stå fast.

2.1.1 Folkrörelsepolitiken ett eget politikområde

I statsbudgeten för 2001 (prop. 2000/01:1 utg.omr. 17) meddelade regeringen att folkrörelsepolitiken skulle vara ett eget politikområde. Där angavs att målet för folkrörelsepolitiken är att människor ska ha bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar. Folkrörelsepolitiken ska inriktas på att stödja, uppmuntra och skapa förutsättningar för olika grupper att bilda och delta i föreningar och liknande samslutningar för att tillgodose gemensamma behov och intressen.

Syftet med att inrätta folkrörelsepolitiken som ett eget politikområde var att skapa ett samlat synsätt och agerande från statens sida vad gäller relationer till folkrörelser och föreningsliv av olika slag samt villkor och förutsättningar för deras verksamhet.

Den statliga folkrörelsepolitiken består av två delar:

- En sektorsorienterad del som bedrivs inom i stort sett samtliga politik- och verksamhetsområden i statsbudgeten, t.ex. handikappolitiken, ungdomspolitik, kulturpolitiken, miljöpolitiken och idrottspolitik, och omfattar specifika frågor som rör olika typer av föreningar inom respektive sektor.
- En generell och sektorsövergripande del där gemensamma frågor som rör alla typer av folkrörelser och ideella föreningar hanteras.

Det är den generella folkrörelsepolitiken som utredningen behandlar. Den omfattar följande frågor:

- Generella frågor kring bidragsprinciper, bidragssystem samt uppföljning och utvärdering av statsbidrag till föreningar och folkrörelser
- Medverka till att lagstiftning och finansiella villkor för föreningslivet och folkrörelserna utformas på ett ändamålsenligt sätt, bl.a. genom initiativ till utredningar samt i det interna beredningsarbetet i Regeringskansliet
- Sprida information inom statsförvaltningen om föreningarnas och folkrörelsernas villkor samt stimulera diskussion om de olika departementens och myndigheternas hållning. Här ingår också att föra dialog i lämpliga former med föreningarna och folkrörelserna kring dessa frågor.
- Utveckla och stärka formerna för samverkan och samråd med föreningar och folkrörelser vad gäller möten och referensgrupper samt representation i statliga utredningar, kommittéer och delegationer.
- Bidra till att kunskaperna i statsförvaltningen och samhället om föreningar, folkrörelser och liknande sammanslutningar ökar. Politiken ska syfta till att föreningarnas och folkrörelsernas samhällsroll uppmärksammas och erkänns.
- Utveckla en statistik som synliggör föreningarnas och folkrörelsernas verksamheter och erbjuder relevanta kvantitativa mått på deras betydelse i samhället vilket också ger förutsättningar för utökad forskning på området
- Bidra till att det skapas tillgång till bra och ändamålsenliga samlingslokaler för förenings engagemang och för möten i övrigt mellan människor.

När folkrörelsepolitiken inrättades framhölls folkrörelsernas centrala roll för att ge röst åt olika gruppers behov, värderingar och intressen. Samtidigt uppmärksammades folkrörelsernas förmåga att organisera tjänster och ge service. Regeringen ville genom en aktiv folkrörelsepolitik bidra till att utveckla, fördjupa och bredda demokratin och att stärka den sociala ekonomin i samhället.

2.1.2 Målet för folkrörelsepolitiken står fast

Jag föreslår att det mål som sedan 2001 finns för den sektorsövergripande folkrörelsepolitiken bör stå fast. Jag ser inget skäl till att föreslå några nya mål. Detta mål har en nära koppling till ett av de demokratimål som föreslogs i propositionen *Demokrati för det nya seklet* (prop. 2001/02:80). Det var att medborgarsammanslutningarna i högre grad ska involveras i den politiska processen.

I propositionen redovisade regeringen en långsiktig strategi för att värna och fördjupa folkstyrelsen. Behovet av ett medborgardeltagande även mellan valen betonades. Värdet av samtal och diskussion i en demokrati lyftes fram. Det framhölls att medborgarsammanslutningar, såsom folkrörelser och föreningar, har en viktig roll när det gäller att utveckla, fördjupa och bredda demokratin:

- Medborgarsammanslutningar kan vara en mobiliserande kraft i samhället.
- Sammanslutningar som kanaliserar särskilda intressen kan fungera som en motvikt till offentlig maktutövning.
- Genom medborgarsammanslutningarna har medborgarna ytterligare möjlighet att göra sin röst hörd.
- Om sammanslutningarna ges bättre möjligheter att delta i den politiska processen kan de också ge makt åt i dag underrepresenterade grupper i samhället, vilket kan bidra till att bekämpa utanförskap.

Enligt propositionen besitter medborgarsammanslutningarna erfarenheter och kompetens som är ovärderliga för den representativa demokratin. En bred dialog och samverkan med sådana sammanslutningar är därför av stor betydelse. Det betonades att små, nya och okonventionella, ibland löst organiserade, sammanslutningar också måste beredas tillfälle att delta. Sådana sammanslutningar kan ge kompletterande information om nya behov i samhället och hur dessa kan tillgodoses. Användande av deras kompetens kan stimulera fler människor till deltagande.

I de senaste budgetpropositionerna har målet för folkrörelsepolitiken delats in i fyra huvudområden:

- generella frågor rörande villkor och förutsättningar för folkrörelser och ideella föreningar,
- regeringens och dess förvaltningsmyndigheters dialog med föreningslivet, samt

- generella frågor rörande bidrag till folkrörelser och ideella föreningar,
- statistik, forskning och övrig kunskapsbildning om föreningslivet och dess verksamhet.

I betänkandet går jag igenom dessa fyra områden och lämnar förslag om den framtida folkrörelsepolitikens inriktning, omfattning och utformning.

I kapitel 3 behandlar jag främst frågan om samordningen av folkrörelsepolitiken inom Regeringskansliet samt nya former för samråd och samverkan med föreningslivet. Jag föreslår inrättande av en delegation för regelbundet återkommande samråd mellan staten och den ideella sektorn.

I kapitel 4 redogör jag för den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer. Där diskuteras bland annat relationerna mellan staten och de ideella organisationerna. Jag föreslår vissa principer för mål- och resultatstyrning av de statliga bidragen till ideella organisationer.

I kapitel 5 föreslår jag principer för villkor för statliga bidrag till ideella organisationer. Jag föreslår bland annat att ideella organisationer som får statligt stöd ska ha ett syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle och att verksamheten inte får strida mot demokratis idéer.

I kapitel 8 föreslår jag ett forskningsprogram för forskning om det civila samhället i ett nytt sekel. Programmet består av tre delar:

- Ett flervetenskapligt grundforskningsprogram för forskning om det civila samhället.
- Forskningsbaserade studier för grundläggande kunskap om det civila samhället samt mötesplatser för forskarsamtal.
- Spridning av forskningsbaserad kunskap.

2.2 Folkrörelsebegreppet

2.2.1 Definitioner av folkrörelsebegreppet

Det har under flera decennier pågått en diskussion om folkrörelsebegreppet och vad som kännetecknar en folkrörelse. Den förra Folkrörelseutredningen pekade i sitt betänkande *Ju mer vi är tillsammans* (SOU 1987:33) på att det råder stor oklarhet om vad som menas med folkrörelser och vilka typer av organisationer som ska

räknas dit. Utredaren menade att begreppet "folkrörelse" hade fått en vid användning och att det fanns en tendens att alla stora organisationer kallar sig eller vill bli kallade folkrörelser.

Utredaren ansåg att det inte ingick i hans uppdrag att finna en definition på begreppet "folkrörelse". Men för att stimulera en diskussion kring begreppet hänvisade han till följande beskrivning av vad som bör känneteckna en folkrörelse. Den:

- ska ha en *ideologi* dvs. en logiskt utvecklad idé.
- måste *bilda opinion*, dvs. opponera sig och motsätta sig det den tycker är fel i samhället och kräva den förändring som man tror på.
- måste ha en *viss numerär*, dvs. bestå av en stor mängd medlemmar för få ett inflytande på samhällsutvecklingen.
- måste ha en *geografisk spridning*, dvs. en organisation med lokalföreningar runt om i landet.
- ska vara *öppen för alla* och att ingen ska förhindras medlemskap i verksamheten förutsatt att man vill omfatta ideologin.
- ska arbeta *demokratisk*, dvs. att varje medlem ska ha samma möjlighet att väcka förslag och påverka beslut.
- ska stå i en *oberoende ställning till stat och kommun*.
- ska innebära *gemenskap* vilket förutsätter att de som kommer samman har något gemensamt som binder dem samman.
- ska ha en *kontinuitet i tiden* vilket innebär att tillfälliga aktionsgrupper i den meningen inte är folkrörelser.

I ett senare betänkande *Mål och resultat* (SOU 1988:39) konstaterade utredaren att många remissinstanser hade kritiserat utredningen för att inte ta ställning i definitionsfrågan. Trots fortsatt tveksamhet sammanfattade utredaren folkrörelsernas betydelse i fyra centrala funktioner, nämligen den ideologiska, den opinionsbildande, den demokratiska och den sociala funktionen.

Även utredningen om bidrag till ideella organisationer (SOU 1993:71) ansåg att det inte fanns någon anledning att föreslå en officiellt sanktionerad avgränsning av organisationslivet eller delar därav. Utredaren pekade på att för bidragsgivningen används vissa praktiska kriterier såsom antal medlemmar, verksamhetens geografiska spridning m.m. Utredaren fann dock att sådana kriterier kan fastställas vid behov utan generella regler för hur man ska definiera organisationer i stort.

Det finns således ingen vedertagen definition och ”folkrörelser” har med tiden kommit att beteckna etablerade organisationer. Demokratiutredningen (SOU 2000:1) framhöll att när den talade om folkrörelser idag avsågs framför allt de stora och välorganiserade organisationer som finns på olika nivåer i samhället, både lokalt, regionalt och på riksplanet. Dessa organisationer är hierarkiska och bygger på den representativa demokratins princip om en medlem/ medlemsförening en röst. Dessutom bör de vara varaktiga samt ha en samhällsförändrande ambition. Utredningen menade att denna definition innefattar en stor mängd organisationer, både de traditionella folkrörelserna med sin mer än hundraåriga historia och nya organisationer.

Denna definition kan jämföras med den beskrivning av föreningar och stiftelser i Europa som EU-kommissionen anger i ett meddelande från 1997 (Föreningar och stiftelser i Europa, KOM-97-241). Enligt EU-kommissionen utmärks föreningar av följande gemensamma kännetecken:

- Föreningar skiljer sig från informella eller tillfälliga, rent sociala grupperingar eller släktgrupperingar därigenom att de åtminstone i någon mening, om också bara till namnet, existerar i en formell eller institutionell form.
- Föreningar drivs utan vinstsyfte, det vill säga de har ett annat syfte än att alstra vinster åt ledning eller medlemmar.
- Föreningar är oberoende, i synnerhet gentemot statliga och andra offentliga myndigheter, det vill säga att de har friheten att styra sig själva i enlighet med sina stadgar utan inblandning utifrån.
- Föreningar måste förvaltas på ett sätt som kan betecknas som ”oegennyttigt”. Detta begrepp innebär inte bara att föreningarna i sig inte får drivas i vinstsyfte, utan också att de som sitter i styrelsen för föreningarna inte får sträva efter personlig vinning.
- Föreningar måste i någon utsträckning verka i det offentliga livet och deras verksamhet måste åtminstone delvis vara ägnad att företräda allmänhetens intresse.

Kommissionens dokument behandlade alla organisationer som i någon utsträckning uppvisar de fem ovan beskrivna kännetecknen. Man lämnade dock tre mycket specifika kategorier utanför. Det var

- politiska partier, som kan vara föreningar men som klart utgör ett särfall,
- religiösa samfund i egentlig mening, vilket inte utesluter religiöst inspirerade organisationer som driver verksamhet i allmänhetens intresse, samt
- fackföreningar och arbetsgivarorganisationer.

2.2.2 Röster för och emot folkrörelsebegreppet

I dagens diskussion finns det röster både för och emot användningen av folkrörelsebegreppet. En tydlig skiljelinje är synen på konsekvenserna av att använda begreppet.

De som är positiva ser folkrörelsebegreppet som tämligen oproblematiskt. Begreppet är inte bara associationsrikt. Det är också starkt värdeladdat. Det associeras till värden och värderingar som demokrati, brett deltagande, växande kontaktnät, personlig utveckling och engagemang. Dessa röster ansluter ofta till en ideologisk eller historisk dimension av en solidarisk strävan efter förbättrade samhällsvillkor för medlemmar och målgrupper. Andra värden som framhålls är att det ger en personlig utveckling och engagemang, kontaktskapande, ökade kunskaper och vidgade vyer. Det associerar också till att förändring är möjligt.

Man pekar på att begreppet är begripligt och att det inte finns något bättre begrepp. Folkrörelser ses som ett levande, samlande begrepp. Det förstås av många och ger legitimitet. Det beskriver "en rörelse bland folket". Här kan både traditionella och nyare folkrörelser samlas kring aktuella frågor som miljö och folkhälsa. Det anses finnas väsentliga delar i folkrörelsebegreppet som ligger nära vår kultur och våra värderingar och som det är viktigt att ta vara på och bevara.

De röster som är mer negativa till folkrörelsebegreppet anser att det visserligen var relevant i gårdagens samhälle, men att det snarare associerar till de breda folkrörelser som kom till för 100 år sedan än fångar upp de rörelser som är aktuella idag. Det finns också ett drag av att folkrörelser okritiskt hyllas utan att begreppet egentligen definieras. Vissa menar att det är dags att skrota begreppet i det politiska arbetet eftersom det anses föråldrat och riskerar att fungera som en bromskloss. Det ses snarast som ett konservativt och bakåtsträvande begrepp.

Andra menar att användningen av begreppet gynnar de etablerade folkrörelser som sedan länge har positioner och förhandlingsutrymme i förhållande till staten. I sin förlängning ses detta som en fråga om makt, där de traditionella folkrörelserna har en makt-position som de inte vill ge avkall på. Man menar att det finns en symbios mellan de etablerade folkrörelserna och staten. Därmed får begreppet en starkt ideologisk dimension.

2.2.3 En grundbult i det demokratiska samhället

Min bedömning är att folkrörelsepolitiken bygger på att det finns ett mycket speciellt förhållande mellan statliga aktörer och det civila samhället om man jämför med andra länder. Det vilar på de starka traditioner med arenor som finns för möten mellan folkrörelser, eller civilsamhället, och den statliga makten med regering och riksdag, departement, verk och myndigheter. Relationen präglas av en utbredd strävan efter samförstånd och fredliga lösningar i en anda av konsensus.

Det vi i Sverige och övriga nordiska länder hänvisar till som folkrörelser är emellertid inte någon självklarhet i andra länder. Den breda förankringen och de demokratiska förtecknen samt en verksamhet som kombinerar en röst- och en servicefunktion ses som främmande i många andra länder. Även i Sverige finns det ett antal organisationer, som arbetar inom liknande områden och/eller med liknande typer av verksamheter, men som inte riktigt uppfyller de kriterier som ofta sammankopplas med folkrörelser som redovisats ovan.

Vissa av dessa organisationer identifierar sig inte heller med folkrörelsebegreppet. Andra identifierar sig med grundprinciperna för begreppet, men inte alls med de mer formella kriterierna som ofta sätts upp. Det kan till exempel gälla grupperingar eller organisationer som genomsyras av demokratiska arbetssätt, men som baserar dessa på idéer om deltagandedemokrati snarare än på en mer formell representativ demokrati. Det finns också organisationer som bygger på representativa strukturer, men där rådande kultur och normer motverkar, eller näst intill omöjliggör, ett aktivt demokratiskt deltagande.

Jag anser att ett starkt och fungerande föreningsliv är en grundbult i det demokratiska samhället. Det svenska föreningslivet har en lång och unik framgångshistoria, med högre medlemstal och fler

som deltar aktivt än i de flesta länder. Min bedömning är att det inte är möjligt att en gång för alla slå fast vad som är en folkrörelse. De ser så olika ut därför att de är olika. Jag vill därför se ett folkrörelsebegrepp som innefattar både de "klassiska" och de "nya" rörelserna.

De klassiska folkrörelserna bildades under senare delen av 1800-talet som frivilliga demokratiska organisationer kring en politisk, religiös eller social idé. Fram till sekelskiftet etablerades en rad nationella och lokala organisationer för frikyrko-, nykterhets-, och arbetarrörelse, liksom för Kooperation och folkbildning. Även idrottsrörelsen och bonderörelsen brukar räknas till de klassiska folkrörelserna.

Dessa rörelser växte upp som protesterörelser och utmanade det politiska etablissemanget, vilket i sin tur aktivt motarbetade dessa rörelserns idéer och handlingar. Men i och med den allmänna rösträttens införande och dess effekter på det politiska systemet förändrades också föreningslivets förhållande till staten. Folkrörelserna utgjorde därmed en rekryteringsbas för det framväxande folkstyret.

Samtidigt som organisationerna utgjorde en skola i demokrati, tack vare den folkbildande verksamheten och de interndemokratiska processerna, blev de också en integrerad del av den politiska beslutsprocessen. Så småningom inleddes ett institutionaliserat samarbete med staten.

Det innebar att folkrörelserna i praktiken kom att förvandlas till en del av den offentliga förvaltningen. Ett begrepp som brukar användas för detta är "korporativism". Företrädare för de tre stora intressena, arbete, kapital och jordbruk deltog i det officiella beslutsfattandet vilket möjliggjorde en god förankring hos stora medborgargrupper. De senaste decenniernas förändringar av det svenska samhället har emellertid påtagligt förändrat synen på det korporativa systemet.

Samtidigt som det etablerade organisationslivet växte i respekt, ansvar och inflytande i statens ögon, växte problemen med en minskande medlemstillströmning, stagnation av mötesformerna och sjunkande förtroende bland allmänheten. Så småningom började medlemsantalen att sjunka och organisationerna tvingades söka alternativa finansieringskällor. Bland annat kom statsbidragen att bli allt viktigare för organisationernas överlevnad.

Denna utveckling uppmärksammades av Maktutredningen (SOU 1990:44) som ansåg att organisationerna hade tappat mycket

av sin ideologiska renhet genom ett flitigt kompromissande. Utredningen menade att det omfattande deltagandet i den offentliga beslutsprocessen hade hämmat organisationslivets obundenhet och möjlighet till fritt agerande. Ett annat problem var svårigheterna att engagera nya aktiva.

2.2.4 Nya sociala rörelser utmanar folkrörelsemodellen

I slutet av 1900-talet etablerades en rad begrepp i samhällsdebatten och i forskningen som är viktiga för diskussionen om folkrörelsernas roll i samhället. Begrepp som ”den tredje sektorn”, ”den sociala ekonomin”, ”den ideella sektorn” och ”det civila samhället” började användas för att identifiera, beskriva och analysera sådana delar av samhället och ekonomin som faller utanför såväl den privata som den offentliga sektorn och där föreningar och olika sammanslutning är centrala aktörer.

Exempelvis använder Sida begreppet ”civila samhället” för att beteckna att det är ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, i vilka människor organiserar sig och agerar tillsammans för gemensamma intressen.” Jag återkommer i kapitel 8 Forskning om det civila samhället i ett nytt sekel till en närmare diskussion om detta begrepp och dess användning.

Ett annat begrepp som är vanligt i Sverige är ”den ideella sektorn”. Det används för att beteckna de mer formella och idéburna organisationer som finns inom det civila samhället. Där ingår också allmännyttiga stiftelser, politiska partier, fackliga organisationer och religiösa samfund.

Det finns också en internationell begreppsapparat med termer som ”non-profit organizations” (NPO) som avgränsar mot företagssektorn och ”non-governmental organizations” (NGO) som på motsvarande sätt avgränsar mot offentliga myndigheter.

I början av 1990-talet började också folkrörelsebegreppet alltmer ifrågasättas och ersättas av begreppet ”sociala rörelser” i debatten och bland forskarna. Det hade säkerligen sin grund i att de traditionella folkrörelserna ansågs alltför nära förknippat med det tidigare korporativa systemet.

Begreppet ”sociala rörelser” finns sen länge i den internationella forskningen och betecknar ett varierat empiriskt fenomen där rörelser skapas för att protestera för eller emot samhällsutvecklingen. Både begreppets användning och forskningen tog delvis

förnyade former relaterat till de nya rörelser som växte fram på 1960- och 1970-talen. Fokus lades då på olika proteströrelser som samlade medborgargrupper utanför "systemet" och som till stor del bestod av ungdomar.

En definition av sociala rörelser är att det kan ses som "nätverk av handlingar, utförda av en mångfald individer, grupper och/eller organisationer som är engagerade i politisk eller kulturell kamp på basis av en gemensam identitet". Det har dragits paralleller mellan de nya rörelsernas framväxt och de klassiska folkrörelsernas framväxt under senare delen av 1800-talet. Inte heller då accepterades till en början rörelserna av det politiska etablissemanget.

Under senare delen av 1900-talet samlades de nya sociala rörelserna nationellt och internationellt kring frågor om atomvapen, de afrikanska staternas koloniala frigörelse, USA:s krigföring i Vietnam, miljön och kärnkraften. Men det växte även fram ett ökat engagemang i närsamhällets miljö och utveckling, liksom för kvinnornas frigörelse. Dessa rörelser utmärktes av en samhällskritik med alternativa idéer och dagordningar liksom av annorlunda arbetssätt som nätverk och aktionsgrupper.

Man kan se att åtskilliga av de rörelser som har bildats på senare år mer fungerar som nätverk än som traditionella organisationer. De eftersträvar en plattare, mindre hierarkisk organisationsform. Den informella strukturen anses underlätta ett aktivt deltagande och spontana initiativ. Nätverkskulturen kan därför ses som en kritik mot den formella medlemsorganisationen och dess representativa demokratibegrepp.

Min bedömning är att nätverk inte utesluter formella organisationer, snarare tvärtom. Dessa utgör ofta en bas för nätverkens mobilisering. Informella kontaktnät byggs upp och som fogas samman i tillfälliga allianser i syfte att uppnå vissa specifika politiska mål.

Ett kännetecken på nätverkskulturen är att Internet används i hög grad som kommunikationsmedel. Det möjliggör en levande diskussion och en snabb mobilisering av deltagarna i nätverken. Nätverkskulturen skapar således förutsättningar för snabba initiativ och ett mer handlingsinriktat deltagande, vilket gynnar medborgarnas möjlighet till ett effektivt deltagande.

Jag anser emellertid att begreppet "social rörelse" inte får reduceras till att enbart handla om organisation. En social rörelse anses vara lösare och mer heterogen än en organisation, även om en organisation kan ingå i den vidare rörelsen. Å andra sidan brukar en

rörelse så småningom institutionaliseras i en organisation för att kunna överleva på sikt. En rörelse kan efter hand övergå till att bli en mer rutinmässigt arbetande organisation där medlemsaktiviteten avtar och organisationsmänniskor tar över. Men samtidigt kan det finnas kvar en rörelsedimension hos grupper inom organisationen.

Man kan se att många av de frågor som samlade medborgargrupper utanför systemet under senare delen av 1900-talet, i dag har integrerats inom ramen för det etablerade partisystemet. Det gäller exempelvis miljö- och fredsfrågor. Liknande tendenser fanns i slutet av 1990-talet när olika så kallade livsstilspolitiska idéer pockade på uppmärksamhet. Idag präglas samhället av att medborgare med olika etniska eller religiösa identiteter, sexuell läggning, och dylikt kräver att bli offentligt erkända med lika rättigheter som andra.

2000-talets proteströrelser såsom globaliserings-, djurrätts- och konsumentrörelser har alla varit, och en del är fortfarande, proteströrelser. En del kommer säkert att förvandlas och bli etablerade. Andra kommer säkerligen att förbli sociala rörelser i protest utanför den etablerade politiken.

2.2.5 Likheter och skillnader mellan gamla och nya rörelser

Ett skäl till mitt ställningstagande för ett folkrörelsebegrepp som inkluderar både gamla och nya rörelser är en studie som på regeringens uppdrag genomfördes vid Göteborgs universitet under ledning av professor Erik Amnå. Han menar att likheterna mellan de gamla och de nya rörelserna är fler och större än skillnaderna dem emellan.

De nya rörelserna traderar i mycket stor utsträckning det svenska folkrörelseidealet. De är handlingsorienterade i betydelsen att de reagerar på yttre politiska händelser med tidsplanering utanför deras kontroll. De kan betraktas som komplicerade nätverkssystem som tillfälligt satts samman för specifika handlingar för förändring. Sammansättningen är brokigare än i de traditionella folkrörelserna, men de har liksom folkrörelserna en hög inre sammanhållning, en tydlig motståndare och ett alldeles bestämt politiskt syfte genom att kritiskt pröva gränserna för det politiska systemet.

De äldre rörelserna är mer rutiniserade och präglade av interna logiker, exempelvis i form av egengenererade, planerbara års- och föreningsmöten. De äldre reagerar i viss mån också på yttre poli-

tiska händelser, dock inte lika snabbt utan med fördröjning. Bland såväl gamla som nya rörelser finns det i långa stycken också en relativt positiv hållning till civil olydnad.

De äldre rörelserna är nästan undantagslöst demokratiskt organiserade med styrelse och valda ledamöter som beviljas ansvarsfrihet. Hos de yngre rörelserna finns det en lägre grad av formalisering av verksamhetens inre styrningsprocesser. Det finns en strävan att förstärka de deliberativa momenten av verksamheten, dvs. samtalets och kommunikationens roll för att utveckla och förstärka demokratin.

Amnå menar att det inte finns någon tydlig bild av hur beslutsfattandet faktiskt fungerar i de nya rörelserna. Någon säger att den som är mest engagerad, kunnig och har "tyngd" har mer inflytande. En annan anger att man har någon form av styrelse där beslut om rörelsens inriktning fattas, samtidigt som det finns en stor handlingsfrihet och beslutsfattande för medlemmarna. Hos andra är makt- och ansvarsfördelningen hölj i dunkel. Hans slutsats är dock att man utifrån studien naturligtvis inte kategoriskt kan avfärda de nya rörelsernas organiseringsformer som odemokratiska eller kritisera dem generellt för att lida brist på demokrati.

Den största avvikelserna mellan de gamla och somliga av de nya rörelserna gäller enligt Amnå de förras medlemskapsbaserade interna demokrati, som utgår från den lokala föreningen och sträcker sig via representativa organ på läns-/regionnivå upp till den nationella nivån, eventuellt också vidare därifrån. Det finns en strikt hierarki som förbinder det lokala med det nationella.

Han betonar att rörelserna, oavsett ålder, är djupt inbäddade i den svenska politiska kulturen, vilket yttrar sig i en påfallande tilltro till politiska institutioner, svensk representativ demokrati och den svenska staten. Likheterna gäller idéer om och attityder till representativ demokrati och vikten av att rösta i allmänhet. Både gamla och nya rörelser ser sig själva som ett komplement.

Han finner att det möjligen finns en något skiljaktig uppfattning om politik bland engagerade i nya och gamla rörelser. Frånsett någon enstaka ledare ger de nya rörelserna uttryck för en vidare uppfattning av vad politik är. Om det finns en skillnad, kan den möjligen ha mer med generation och kanske utbildning att göra än vilken rörelse man väljer att engagera sig i.

Amnå påpekar att det pågår ett dubbelriktat lärande mellan äldre och yngre rörelser. Det gäller idéer, inre organisering och yttre relationer. Det yttrar sig också i form av samarbete emellan dem,

även om rörelserna vanligtvis tycks befinna sig i två olika kluster; ett folkrörelsekluster och ett nya-rörelsekluster.

De nya rörelsernas numerära storlek är enligt Amnå svår att uppskatta, bland annat på grund av en betydande fluktuation i aktivt engagemang över tid. De finns ofta registrerade via e-postlistor. De ”mobiliserbara” sympatisörernas numerär är betydande, inte bara i förhållande till antalet formella medlemmar.

Han menar att det även bland de gamla rörelserna förmodligen finns en dold samling engagerade, även om deras medlemskap möjligen är ännu mer slumrande, bland annat på grund av att det är länge sedan man tog ställning till sitt medlemskap. Men detta ska givetvis inte undanskymma det faktum att människor förvisso även tillfälligt besöker äldre rörelser utåtriktade samlingar eller ger pengar inom ramen för deras insamlingsverksamhet påpekar han.

Ett annat drag som tycks skilja äldre och yngre rörelser åt är betydelsen av antalet aktiva medlemmar. I de gamla rörelserna värderas inte alltid, eller längre, aktiva medlemmar som något avgörande för rörelsen. Hos de nya däremot tilldelas antalet aktiva sympatisörer en mer avgörande betydelse. Amnås slutsats är att engagerade medlemmar/sympatisörer är en större angelägenhet för nya rörelser än för de äldre. Sympatisörerna är/utgör rörelsen på ett mer direkt sätt hos de nya rörelserna än bland de gamla.

Han pekar på att ett genomgående tema i de nya rörelserna är deras rop på deliberation (samtal/dialog). Samfällt kritiserar man det politiska etablissemang för oviljan att samtala, att mötas öppet för debatt och att ta emot ny kunskap. Det är en till synes obesvarad lust att komma till tals menar han.

Slutligen påpekar Amnå att också nya rörelser åldras. Ingen vet hur deras utveckling kommer att se ut utöver de facit som de samtida äldre rörelserna utgör och de ”lagar” om organisationsutveckling som man kan generalisera utifrån. En sak som man enligt Amnå vet är att förändringar i de gamla rörelsernas utveckling, såsom storskalighet, centralisering, passivitet etc., ingalunda är nya. Deras inre såväl som yttre relationer är föränderliga, även om det kan skönjas en klar tendens, som just erinrar om ett slags logisk utveckling, där nya rörelser föds som svar på förändringar i de gamla.

2.3 En internationell jämförelse

2.3.1 Röst och service i en internationell jämförelse

Jag har tidigare pekat på att det som vi i Sverige och övriga nordiska länder hänvisar till som folkrörelser inte är någon självklarhet i andra länder. Den breda förankringen och de demokratiska förtecknen samt en verksamhet som kombinerar en röst- och en servicefunktion ses som främmande i många andra länder.

I boken *Professionell ideell* refererar Christer Leopold till de båda forskarna Salamon och Sokolowski som har jämfört ett urval länder utifrån vilken som är den dominerande profilen på det ideella arbetet. De skiljer mellan självförverkligande och servicelevererande ideellt arbete.

- Med självförverkligande menas ideella insatser för att främja idéer eller intressen. Hit hör t.ex. konstnärligt skapande, bevarande av kultur eller natur, politisk mobilisering och påverkansarbete samt främjandet av livskvalitet. Dominerande typ av föreningar är de som har en företrädande funktion.
- Med servicelevererande menas ideellt arbete för att hjälpa andra, t.ex. möta folks behov, lösa sociala problem eller ge hjälp vid katastrofer. Dominerande typ av föreningar är de som har en tjänsteproducerande funktion.

Forskarna har delat upp och rangordnat olika länder efter vilken som är den dominerande profilen på dess ideella arbete enligt följande:

Självförverkligande ideellt arbete	Servicelevererande ideellt arbete
(Opinionsbildning, kultur, fritid)	(Tjänster till utomstående)
Sverige 82 %	USA 64 %
Finland 78 %	Italien 62 %
Frankrike 64 %	Belgien 60 %
Tyskland 64 %	Storbritannien 56 %
Holland 52 %	Spanien 54 %
	Australien 53 %

Som framgår ovan ligger Sverige i topp när det gäller självförverkligande ideellt arbete med 82 procent. När det gäller serviceleverande ideellt arbete ligger USA i topp med 64 procent. Forskarna menar att länder med stark statlig välfärd ofta har utvecklat ett självförverkligande ideellt arbete medan det ideella arbetet i länder med svag statlig välfärd oftare är serviceleverande.

2.3.2 Den anglosaxiska modellen

Christer Leopold menar att i USA är det den tjänsteproducerande, självägande organisationen, dvs. stiftelsen, som är den ideala typen och som dominerar självbilden, litteraturen och forskningen. Nästan all engelskspråkig forskning, litteratur och utbildning om den ideella sektorn, ideella organisationer och om dess ledningar och frivilliga, styrning, ledning och organisering, marknadsföring, insamling m.m. utgår från den tjänsteproducerande institutionen i USA och hur den fungerar i just den miljön.

Precis som i en svensk stiftelse, börjar allt i den tjänsteproducerande, självägande ideella organisationen i USA med verksamhetsidén. För att förverkliga verksamhetsidén rekryterar styrelsen personal och frivilliga (volontärer) för att utföra arbetet.

Det finns över 25 olika typer av ideella organisationer i USA som är skattebefriade. De viktigaste typerna är:

- *Välgörenhetsorganisationer* som levererar gratis vård och tjänster till behövande, men dit räknas också sjukhus, museer, orkestrar, privata skolor, allmän television och radio m.fl. Företag och privatpersoner som ekonomiskt stöder någon av dessa kan göra avdrag på sin skatt.
- *Fonder* som antingen finansierar andras verksamhet eller finansierar sin egen verksamhet.
- *Välfärdsorganisationer* som sysslar med opinionsbildning och lobbying
- *Yrkes- och handelsorganisationer*.

Det finns även ideella föreningar i USA. Det är främst fråga om "gräsrotsorganisationer", dvs. små, lokala ideella föreningar. Dessa beaktas inte eftersom de inte finns med i registren över skattebefriade organisationer.

I Storbritannien har den ideella sektorn i kraft av sin storlek, internationella inriktning, lättillgängliga språk, starka paraplyorga-

nisationer och omfattande forskning och utbildning ett stort inflytande på andra länder. Denna starka infrastruktur stöds av staten. Storbritannien skiljer sig från resten av Europa bl.a. genom att insamling av pengar är en så dominerande del av dess frivilligarbete. Ett annat särdrag är näringslivets starka stöd.

Den viktigaste typen av ideell organisation i Storbritannien är välgörenhetsorganisationen (the Charity). Att bli godkänd och registrerad som en välgörenhetsorganisation av tillsynsmyndigheten "the Charity Commission", innebär ett kvalitetserkännande som ger hög prestige. Det ger möjligheter att söka bidrag från speciella fonder och gör det lättare att mobilisera ekonomiskt stöd från allmänheten. Dessutom blir den skattebefriad och dess givare slipper betala inkomst- eller arvsskatt på sin gåva

För att bli godkänd måste organisationen uppfylla vissa krav. Den får inte dela ut vinst, inte bedriva affärsverksamhet hur som helst och dess styrelse får inte ta emot arvoden. Organisationens inkomster får endast användas för det fastställda syftet som inte får ändras. Varje år måste organisationen sända sin redovisning till tillsynsmyndigheten. Det finns dessutom restriktioner rörande politisk verksamhet.

2.3.3 En europeisk modell?

Som tidigare redovisats är medlemskapet en viktig aspekt på den ideella sektorn i Sverige. Detta innebär att den i hög utsträckning är demokratiskt styrd och att den viktigaste associationsformen är ideell förening. I sin bok redovisar Christer Leopold att även i övriga Europa är den medlemsägda ideella organisationen den dominerande formen. Man talar inte på samma sätt som i den anglosaxiska modellen om frivilliga utan om aktiva medlemmar. Men den ideella sektorn i Europa är på intet sätt enhetlig. Tvärt om finns det stora skillnader mellan de olika länderna. Det finns också stora variationer inom själva modellen från land till land.

I Tyskland finns det idag en rad olika typer av ideella organisationer. Lagen gör klar åtskillnad mellan medlemsbaserade och icke-medlemsbaserade. Till de senare räknas t.ex. fonder, stiftelser, universitet, skolor och försäkringsfonder. En ideell förening behöver inte vara en juridisk person, men om den vill bli det måste den registreras i en lokal domstol.

Även i Tyskland pågår det ansträngningar att introducera "den nya frivilligheten" efter amerikansk modell. Den ideella sektorn är särskilt viktig inom hälsovården. Det som har påverkat utvecklingen av den tyska ideella sektorn mest de senaste 50 åren är att staten tillämpar den s.k. subsidiaritetsprincipen. Den innebär att staten ger vissa ideella organisationer myndighets uppgift och makt. Delar av den tyska ideella sektorn är därför en slags halv-offentlig sektor med statlig finansiering och statliga löneskalor. Dessa organisationer är en integrerad del av välfärdsstaten och dess regelsystem. Systemet innebär att den tyska ideella sektorn i högre grad än i andra länder är finansierad av staten.

Nederländerna är det land i världen som har den proportionellt sett största ideella sektorn. Den holländska staten ger ett mycket stort och aktivt politiskt, praktiskt och ekonomiskt stöd till den ideella sektorn. En hög andel av befolkningen är ideellt aktiva. Det är en stark inriktning på medlemsbaserade organisationer och samtidigt ett rekordstort antal anställda i sektorn.

Nederländerna har vissa likheter med grannlandet Belgien, men också stora skillnader bl.a. i inriktningen på arbetet och när det gäller proportionerna mellan frivilliga och förtroendevalda. I Nederländerna dominerar sport och fritid. I Belgien är frivilligarbetet i stor utsträckning samhällsinriktat. I Belgien är en hög andel av befolkningen ideellt aktiv men en liten andel av dem är förtroendevalda.

I Frankrike är den ideella sektorn relativt svag jämfört med övriga Europa. Ett skäl till den svaga ställningen är de inskränkningar av föreningsfriheten som inleddes i och med den franska revolutionen 1789. Först 1901 återfick fransmännen föreningsfrihet. Enligt denna lag är det fritt att bilda ideella föreningar, men de måste anmälas till myndigheterna. För att få fulla rättigheter måste en förening bli godkänd av staten, vilket kräver en ganska omständlig procedur.

2.3.4 En nordisk modell

Jämfört med övriga delar av Europa och andra delar av världen utgör de nordiska länderna ett ganska homogent block baserad på en stark tilltro till den medlemsbaserade modellen. Men det finns också betydande skillnader. Sådana skillnader beror på olikheter i lagstiftning, tradition, kultur och historia.

I jämförelse med andra länder är den svenska ideella sektorn minst lika stor som i jämförbara länder. Den har dock en annan struktur än i anglosaxiska länder och på den europeiska kontinenten. Den är förhållandevis stor inom folkrörelsernas intresseområden, till exempel fritid och kultur men är förhållandevis liten inom välfärdssektorn. Dess roll är där är snarare intressebevakare än serviceproducent. Norska forskare publicerade 2002 en studie som jämförde den ideella sektorn i Norge med andra länder. Den visar att det finns betydande likheter mellan sektorns utveckling och omfattning i Sverige och Norge.

De fann att det ideella arbetet fördelar sig på följande typer av ideella organisationer (%)

	Sverige	Norge	Danmark	EU*
Kultur och rekreation	45	54	49	32
Välfärd	7	12	15	32
Samhälle	21	10	16	10
Boende/ekonomi	17	17	13	8
Religion	9	6	6	15

Den svenska ideella sektorn är i hög grad självfinansierad. Endast 29 procent av inkomsterna kommer från den offentliga sektorn. Organisationer verksamma inom välfärdssektorn är dock till 70–80 procent finansierade av stat och kommun. Följande jämförelse mellan de nordiska länderna och EU-länderna visar hur stor andel av den ideella sektorns intäkter som kommer från olika källor (%)

	Sverige	Norge	Finland	Danmark	EU*
Offentlig sektor	29	35	36	40	58
Gåvor	9	9	6	7	7
Medlemsavgifter, försäljning m.m.	62	56	58	53	35

2.4 Den ideella sektorns utveckling i Sverige 1992–2002

2.4.1 Föreningslivet i Sverige

I Sverige är således medlemskapet en viktig aspekt på den ideella sektorn. Statistiska Centralbyrån (SCB) redovisar i rapporten *Föreningslivet i Sverige* (Rapport 98, 2003) att det har skett betydande förändringar inom föreningslivet under 1990-talet i fråga om medlemskap, medlemmarnas aktiviteter och tidsinsats, medlemsprofiler samt intresset för ideellt arbete inom föreningslivet. Även om uppgifterna gäller från början av 2000-talet är min bedömning att trenden fortfarande är densamma.

Enligt SCB försvagades föreningsväsendet under 1990-talet på så sätt att andelen av befolkningen som valde att bli medlemmar minskade, samtidigt som allt fler medlemmar blev passiva. Den sjunkande föreningsaktiviteten gäller för i stort sett alla förenings typer. Allt fler föreningsmedlemmar minskade också sin aktivitetsgrad. Andelen passiva medlemmar ökade med mer än en tiondel. För allt fler handlar medlemskapet om ideellt ekonomiskt stöd och information utan fysisk närvaro.

Den viktigaste förändringen är enligt SCB den svaga återväxten i ungdomsgenerationen. Tillbakagången är särskilt tydlig i åldersgruppen 16 till 24 år där andelen helt föreningslösa ökade från 13 till 24 procent. Föreningslivet bärs således i stor utsträckning upp av medelålders och äldre, som relativt sett är aktiva och innehar förtroendeuppdrag. Färre förtroendevalda drar ett allt tyngre lass, medan kvarvarande medlemmar visar ett allt mindre engagemang för ideellt arbete.

SCB har försökt att finna orsakerna till varför föreningslivet har svårigheter att rekrytera nya medlemmar, framför allt yngre. En förklaring till den minskade aktiviteten kan enligt SCB vara att konkurrensen om de ungas fritid har hårdnat. Detta gäller särskilt i urbana miljöer, där möjligheter till sociala möten och fritidsalternativ utanför det organiserade föreningslivet är större. I glesbygden har däremot andelen aktiva ökat, liksom andelen som är med i många föreningar.

Svårigheterna att rekrytera nya medlemmar kan också bero på konkurrensen från medieutvecklingen. Det gäller särskilt det enormt vidgade utbudet av TV-kanaler respektive Internet. SCB frågar sig om föreningslivet inte längre känns attraktivt och att

medborgarna därför väljer andra sätt att agera och att organisera sig.

Andra tänkbara orsaker till den minskade rekryteringen kan enligt SCB vara föreningarnas arbetsformer. Föreningslivet har gått mot ökad centralisering. SCB pekar också på att det finns tendenser mot en ökad professionalisering inom föreningslivet. Verksamheten sköts allt mer av anställd personal och allt mindre genom frivilliga medlemsinsatser.

SCB ställer frågan om ungdomens tvekan att göra entré i svenskt föreningsliv möjligen kan vara en periodeffekt av 90-talskrisen eller om det är tecken på en mer djupgående förändring som har att göra med utbud och organisationsformer. Om det skulle vara en mer långsiktig trend mot minskat föreningsengagemang kan det enligt SCB få allvarliga konsekvenser för välfärden.

Minskat frivilligarbete i föreningarna kan innebära verksamhetsminskningar, kostnadsökningar och att vissa aktiviteter inte längre kan utövas. Verksamheter skulle ersättas av tjänster på marknaden. Föreningslivet som mötesplatser för sociala kontakter skulle krympa och infrastrukturen för individuellt stöd, liksom för alternativa politiska dagordningar, skulle försvagas.

2.4.2 Fortsatt högt och stabilt engagemang i frivilligt arbete

Flera forskare tillbakavisar emellertid bestämt påståendena om att medborgarnas engagemang skulle vara på tillbakagång. De menar att till följd av den stora samhällsomvandling som globaliseringen och individualiseringen innebär har engagemanget tagit sig andra former. En del av diskussionen gäller hur omfattande engagemanget egentligen är och om det minskar eller ökar.

Forskare vid Sköndalsinstitutets forskningsavdelning vid Ersta Sköndal högskola finner i de befolkningstudier som man ha genomfört 1992, 1998 och 2004 att medborgarnas engagemang i frivilligt arbete är fortsatt högt och anmärkningsvärt stabilt. Drygt 50 procent av befolkningen gör frivilliga insatser och den tid som medborgarna lägger ner på sådana insatser har till och med ökat något. I genomsnitt satsar den enskilde aktive 3,5 timmar i veckan. I slutet på 1990-talet låg motsvarande insats på 3 timmar.

Forskarna pekar dock på stora svårigheter för svensk och skandinavisk folkrörelsetradition som riskerar att vittra sönder. Enligt denna tradition finns det en stark koppling mellan att göra

insatser, att vara medlem och att få möjligheter till inflytande genom demokratiska beslutsprocesser. Tidigare var medborgarna i hög grad också medlemmar i den organisation där man arbetade ideellt.

Forskarna har dock funnit att bland dem som gör insatser har andelen som är medlemmar minskat med 15 procent. Sverige tycks därmed snabbt närma sig de betingelser som gäller i de flesta länder i Europa och Nordamerika. I stället framträder en grupp som brukar kallas volontärer, som i mindre grad tar del i och ansvarar för organisationen i sin helhet. Forskarna vill dock inte överbetona detta eftersom 70 procent av de aktiva alltså är medlemmar.

Forskarna finner att innehållet i de ideella insatserna, och därmed en hel del av organisationernas utformning, karaktäriseras av stabilitet och kontinuitet. Styrelseuppdrag och administration är fortfarande de vanligaste uppgifterna. De traditionella föreningsinsatserna, som att genomföra utbildningar, utöva ledarskap, föra ut information och bedriva opinionsbildning verkar vara stabila. Penninginsamling tycks emellertid minska i en långsam takt. De direkta sociala insatserna tycks öka något medan uppgifter av lösliigare slag är mer omfattande än de var i början av 1990-talet.

De finner att idrotten fortsätter att vara den typ av frivilligorganisation där den allra största gruppen medborgare gör insatser. 20 procent, drygt en miljon av alla vuxna, utför ideellt arbete inom idrotten.

Forskarna sammanfattar det frivilliga arbetets omfattning och utveckling på följande sätt:

- Det frivilliga arbete är ofta inte ”i stället för” andra resurser och aktiviteter. Det har snarare karaktären av både förvärvsarbete och frivilligt arbete, både andra åtaganden och frivilligt engagemang.
- Omvänt, tycks frivilligt föreningsengagemang inte vara ett sätt att kompensera för bristande resurser. Det är också ett mönster som verkar vara stabilt över tid.
- Det ideella arbetet verkar i huvudsak inte fungera som bro från det privata livet ut till samhällslivet för personer med svag socioekonomisk förankring.

Det finns enligt forskarna uppenbara risker för att vissa grupper hamnar i ett eroderande socialt medborgarskap, där en brist på tillhörighet förstärker en annan och där den begränsade tillgången

till sociala arenor inte ger samma möjligheter som andra får. Till detta kommer kanske det egna ”tillkortakommandet” inför civilsamhällets ökande anspråk på kompetens och specialisering.

Forskarna menar att det finns konturer av en ökande polarisering inom civilsamhället, där en stor majoritet är engagerade i ideellt arbete och/eller har tillgång till informella nätverk, men att de som står utanför allt detta också är en relativt stor grupp. En ansevärd del av dessa är ensamstående män och kvinnor med låg utbildning och som bor i storstäder.

I juni 2006 fick Ersta Sköndal Högskola i uppdrag av regeringen att undersöka varför en del av befolkningen är passiv. Med passiv menas här den som inte arbetar frivilligt, inte ingår i ett socialt nätverk eller som inte gör informella insatser gentemot släkt och vänner.

Huvudresultaten av studien har redovisats i rapporten *Delvis ensam – En studie av människor som inte deltar i föreningslivet*. Där framgår följande:

- 20 procent av befolkningen (16–84 år) är passiv.
- Det finns inte några skillnader när det gäller personer med utländsk bakgrund.
- Inkomst är mest betydelsefulla faktorn. Den som tjänar mer är också mer aktiv.
- De med låg utbildningsnivå är mer passiva.
- Människor på landsbygden är mer passiva än människor i storstäder.
- De som är sambo och som har hemmavarande barn är mer aktiva.
- Personer med föreningsaktiva föräldrar är mer aktiva (särskilt kvinnor).
- Aktiva har bättre självskattad hälsa.
- Passiva uppger att de är mer ängsliga och har mer ångest än aktiva.
- Passiva röstar mindre i riksdagsval.
- De passiva är mer ”lågintresserade” till andra människor och till samhällsengagemang.
- Aktiva kan i högre grad överklaga beslut
- Det finns ingen skillnad i upplevelsen att bli kränkt
- De passiva träffar mindre släkt och sina vänner (särskilt män)
- De passiva använder sin tid mer på att se på tv (särskilt kvinnor).

2.4.3 Ökat antal anställda

Som tidigare redovisats pekar SCB på att en tänkbar orsaker till den minskade rekryteringen till föreningslivet vara föreningarnas arbetsformer. Föreningslivet har gått mot ökad centralisering. Det finns också tendenser mot en ökad professionalisering inom föreningslivet. Verksamheten sköts allt mer av anställd personal och allt mindre genom frivilliga medlemsinsatser.

Forskarna Filip Wijkström och Torbjörn Einarsson redovisar i boken *Från Nationalstat till näringsliv* att under perioden 1992–2002 expanderade den ideella sektorn i såväl absoluta tal som i relation till övriga sektorer i samhället.

1992 hade de ideella och idéburna organisationerna cirka 110 000 anställda, vilket representerade 2,5 procent av den samlade arbetskraften i landet. 2002 var drygt 120 000 personer, motsvarande cirka 2,7 procent av landets arbetskraft, anställda i ideella organisationer. Med Svenska kyrkans inträde i den ideella sektorn ökade det totala antalet anställda i den svenska sektorn till omkring 145 000 personer. Räknar man inte med detta tillskott har sektorn under perioden haft en nettotillväxt med drygt 10 000 anställda.

Forskarna finner att tillväxten inom den ideella sektorn primärt har skett inom tjänsteproducerande verksamhetsfält. De stora minskningarna finns i organisationer som traditionellt är mer ”röstproducerande”. Den största minskningen återfinns inom fältet ”arbetsmarknad”, dvs. fack- och yrkesföreningar, samt olika former av arbetsgivar- och branschorganisationer.

Den svenska ideella sektorn och alla dess organisationer omsatte under 1992 cirka 60 miljarder kronor vilket ställt i relation till BNP samma år motsvarade drygt 4 procent. Forskarna fann att 2002 hade den samlade omsättningen i sektorn (exklusive Svenska kyrkan) vuxit till 125 mdr. kr Detta motsvarade 5,3 procent av BNP för 2002.

Vid kartläggningen 1992 var de största sektorerna mätt i ekonomiska termer kultur, sport och rekreation: (22,8 procent). 2002 har kultur och rekreation ökat något till 25 procent. Jämfört med 1992 har organisationerna inom fältet ”arbetsmarknad” minskat sin andel från 21 procent till 17 procent. Organisationer som är verksamma inom vård, skola och omsorg, det vill säga välfärdsstatens kärnområden, har fortfarande en relativt låg andel (28 procent) av den ideella sektorns samlade bokförda ekonomi.

Forskarna uppskattar att 1992 motsvarade det oavlönade ideella arbete som tillfördes de svenska organisationerna ungefär 300 000 heltidstjänster. Omsatt i ekonomiskt värde motsvarade det cirka 70 mdr.kr. Det ekonomiska värdet av det ideella arbetet i organisationerna var således av samma storleksordning som organisationernas samlade bokförda ekonomiska omsättning

En stor del av detta arbete är fortfarande kopplat till olika former av medlemskap i organisationerna. Per definition finns denna form för tillhörighet och engagemang varken i stiftelser eller i aktiebolag. I dessa organisationer har det i stället växt fram andra former för att markera tillhörighet eller för att kanalisera sitt engagemang såsom olika former av fadderskap eller "vänner", månadsgivare, volontärer, mentorer, frivilliga med flera.

Forskarna har funnit att det har skett en markant förändring i den ideella sektorns struktur under tioårsperioden. 1992 återfanns 80 procent av den ideella sektorns samlade kostnader i ideella föreningar. Dessa var oftast sammanslutna i någon form av större, federativa strukturer i den klassiska folkrörelsetraditionen. Resterade 20 procent av den svenska sektorns omsättning återfanns i stiftelser (12 procent) samt nykooperation och samfällighetsföreningar (cirka 8 procent)

2002 fördelades den ideella sektorns kostnader, inkl. Svenska kyrkan, enligt följande:

– Ideella föreningar	66%
– Stiftelser	18 %
– Ekonomiska föreningar	5 %
– Samfällighetsföreningar	2 %
– Aktiebolag	9 %

Stiftelsernas relativa expansion har skett på bekostnad främst av de ideella föreningarnas tidigare dominans. Enligt forskarna beror det på att många av de idéburna aktörerna med hjälp av olika juridiska former och stiftelser har byggt upp komplexa strukturer där man blandar flera typer av organisatoriska byggstenar som federativt sammanslutna ideella föreningar med stiftelser och aktiebolag. Dessa aktiebolag representerade 2002 närmare tio procent av den ekonomiska omsättningen i den ideella sektorn.

Även om de ideella föreningarna alltjämt dominerar ser forskarna ändå intressanta förändringar:

- Omsättningen av organisationer mätt som andelen nystartade organisationer har ökat under de senaste 20 åren. Detta är allra tydligast bland stiftelserna. Det gör att stiftelserna nu tar en allt större plats i den ideella sektorn.
- De idéburna organisationerna upprättar i större utsträckning än tidigare koncerner med hjälp av aktiebolag.

De allra flesta koncernerna är dock relativt små med endast ett dotterbolag. Tre fjärdedelar av alla ideella koncerner är bildade av organisationer som återfinns inom ”kultur och rekreation”, ”arbetsmarknad” samt ”utbildning och forskning”. Deras aktiebolag ger till exempel ut medlemstidningar eller äger och driver sportanläggningar. Men här bedrivs också forskning och olika former av serviceverksamhet som riktar sig direkt till enskilda medlemmar eller till en grupp förbund som har samordnat någon del av sin verksamhet. Det är större organisationer som använder sig av aktiebolag och hälften av alla aktiebolag har inga anställda.

2.5 Ett demokratiskt dilemma

2.5.1 Medlemskapets betydelse

När folkrörelsepolitiken inrättades 2001 hänvisade regeringen, som tidigare redovisats, till de lokala medborgarsammanslutningarnas betydelse för att förnya och vitalisera det politiska systemet. Från regeringens sida fanns det en grundläggande önskan om en dialog med det självständiga organisationslivet. Regeringen såg föreningar, folkrörelser och liknande sammanslutningar som viktiga företrädare för olika medborgargrupper och intressen i samhället. En bred dialog och samverkan med sådana sammanslutningar är därför central för demokratin menade regeringen.

En anledning till statens intresse för samarbete med organisationerna är enligt min bedömning att de förmodas stå närmare medborgarna och ha bättre kunskaper om deras villkor och behov än vad regeringen eller myndigheterna har. Detta förutsätter dock att organisationerna har en utvecklad kommunikation med sina medlemmar och en bred och väl förankrad bas att stå på.

Ett av de viktigaste kännetecknen på den svenska ideella sektorn är betydelsen av medlemskapet. Det stora antalet föreningsmedlemskap i befolkningen, både i absoluta tal och i jämförelse med

andra industrialiserade länder, är ett viktigt och distinkt drag hos den svenska ideella sektorn.

SCB visar i rapporten *Föreningslivet i Sverige* att det har skett betydande förändringar inom föreningslivet under 1990-talet i fråga om medlemskap, medlemmarnas aktiviteter och tidsinsats, medlemsprofiler, samt intresse för arbete inom föreningslivet.

En tänkbar orsak till den minskade rekryteringen kan enligt SCB vara föreningarnas arbetsformer. Föreningslivet har gått mot en ökad centralisering. Det finns en tendens mot att det lokala föreningslivet kommer i skymundan för mer centrala utspel. På den lokala nivå är upplevelsen att man saknar inflytande över och kontakt med det mediefixerade nationella ledarskapet.

SCB pekar också på att det finns tendenser mot en ökad professionalisering inom föreningslivet. Verksamheten sköts allt mer av anställd personal och allt mindre genom frivilliga medlemsinsatser. Färre förtroendevalda tvingas dra ett allt tyngre lass, medan kvarvarande medlemmar visar allt mindre intresse för ideellt arbete.

Denna problematik har forskarna Göran Ahrne och Apostolis Papakostas diskuterat i boken *Organisationer, samhälle och globalisering* där de kommenterar medlemskapets betydelse. Ett av medlemskapsorganisationens mest väsentliga drag har varit de påtagliga band och ömsesidiga beroendeförhållanden som har utvecklats mellan organisationen och medlemmen.

De menar att organiseringen var nödvändig för att samordna och multiplicera likasinnade människors ansträngningar och resurser. Den mobiliserande organisationen var arbetskraftsintensiv. Agitation, noggranna medlemsregister, medlemsmöten och medlemsavgifter har varit centrala organisatoriska företeelser. I Sverige har allt detta varit typiska inslag i det som har kallats de svenska folkrörelserna framhåller de.

I en senare artikel i *Sociologisk forskning* ställer Ahrne och Papakostas frågan om organisationerna verkligen behöver sina medlemmar. De menar att medlemskapet delvis har mist sin betydelse. Partierna och andra organisationer behöver allt färre människor för att fungera. De hänvisar till att forskning om nya sociala rörelser visar att rörelserna är mer fokuserade på vissa frågor. Men trots det erbjuder de fler möjligheter till meningsfulla och identitetsskapande aktiviteter för sina deltagare än vad exempelvis de traditionella politiska partierna gör.

Ahrne och Papakostas anser emellertid att sociala rörelser och partier i detta fall har samma problem. Deras behov av medlemmar

är inte särskilt stort, utan tvärtom verkar de sociala rörelserna med olika metoder begränsa sitt medlemsantal. De menar att banden i dag har blivit svagare och att grunden för att omvandla sympatisörer till medlemmar inte existerar längre.

Deras slutsats är att det inte längre behövs mänsklig arbetskraft i samma utsträckning som tidigare för att förmedla organisationens budskap. Det är i stället massmedia som är föremål för verksamheten. En annan organisatorisk konsekvens är att agitatorn inte längre behövs för organisationens verksamhet. Det är i stället aktivister, kampanjexperter, sponsringskonsulter, projektledare och direktörer som behövs.

Konsekvenserna av detta blir enligt Ahrne och Papakostas att amatören blir professionell och att medlemmen förlorar sin betydelse. Det förefaller i stället som att relationerna *mellan* olika organisationer blir mer intensiva, medan medlemskapet och de medlemsinriktade funktionerna försvagas.

Många av dagens ideella organisationer har således gjort sig allt mer oberoende av sina medlemmar, både av deras medlemsavgifter och deras arbetskraft. I ett kapitel i boken *Den organiserade frivilligheten* beskriver Papakostas medlemskapsorganisationer med hjälp av tre cirklar; aktiva, medlemmar och sympatisörer. Han menar att många organisationer har blivit mer kaderlika organisationer med snävare gränser mellan aktiva och medlemmar och att de mobiliserar sina viktigaste resurser från staten eller andra organisationer. Frivillighet omvandlas till lönearbete. Amatörer blir professionella och medlemmar ersätts av sponsorer. Han anser att det inte är folket som har vänt ryggen åt organisationerna, utan tvärtom.

Han exemplifierar med organisationer som Greenpeace, och Världsnaturfonden WWF. Dessa är en blandning av stiftelse och insamlingsorganisation, med betoning på insamling och de är huvudsakligen professionella organisationer som sköts av anställd personal. Greenpeace använder sig av s.k. volontärer till vissa uppgifter men det rör sig huvudsakligen om rutinartade göromål som utförs av unga studenter som kanske efter en viss tid får delta i aktioner. Inkomsterna kommer från donationer och stödmedlemmar som inte har något formellt inflytande i organisationen.

Inte heller Världsnaturfonden WWF har några egentliga medlemmar utan har cirka 150 000 s.k. supporters som inte har något formellt inflytande i organisationen. Ungefär hälften av intäkterna kommer från allmänheten i form av stöd, gåvor, testamenten m.m.

Resten av intäkterna kommer från försäljning, bidrag från och samarbete med försäkringsbolag, företag och även indirekt stöd från staten. Varken Greenpeace eller Världsnaturfonden WWF har således inte medlemmar i egentlig bemärkelse.

2.5.2 Hur representativa är organisationernas företrädare?

Min bedömning är att mycket talar för att det finns betydande problem när det gäller den breda basen i folkrörelserna, inte minst med tanke på minskande medlemsunderlag och tendensen att engagerade medborgare inte organiserar sig i samma omfattning som tidigare eller i samma former. Konkurrensen om tiden har hårdnat och den enskildes engagemang tar sig nya uttryck, vilket blir allt mer kännbart för de traditionella folkrörelseorganisationerna.

Engagerade medborgare som vill organisera sig kring en fråga som känns angelägen, möter idag allt mer komplexa och ritualiserade folkrörelseorganisationer. Inom organisationerna utför allt fler professionella det arbete som förtroendevalda inom organisationerna tidigare stod för. Det som ursprungligen sågs som ett ideellt eller frivilligt engagemang har i många organisationer kommit att institutionaliseras. Det ses som allt mer problematiskt att organisationens centrala (och ofta huvudstadsbaserade) kanslier tycks leva sitt eget liv, tämligen oberoende av de medlemmar som ursprungligen utgjorde basen.

Jag tycker att det finns ett demokratiskt dilemma i risken att de som företräder organisationen i dialog med staten, inte med självklarhet kan sägas representera medlemmarna. Kontakterna har så stora brister, att ledningen riskerar att förlora medlemmarnas förtroende. Situationen förbättras inte av om organisationens ledning har mer kontakt med myndigheter och riksdag än med sina medlemmar eller om representanterna i de traditionella folkrörelserna har kommit att representera ett allt mindre antal aktiva.

Frågan är således hur en organisation samtidigt ska låta de enskilda medlemmarnas röster bli vägledande, eller i vart fall hörda, och ändå behålla en konstruktiv förhandlingsposition i förhållande till det offentliga.

Detta dilemma är dock inte unikt för folkrörelserna, utan genomsyrar hela samhället och anknyter till övergripande frågor

om demokrati. Frågan om legitimitet är genomgripande. Vem har rätt att tala för vem och hur ska det gå till?

2.5.3 Risken att gynna redan etablerade organisationer

Min bedömning är att det finns en inneboende problematik med de lösningar som har vuxit fram under årtiondena. Det handlar om risken att staten gynnar redan etablerade parter. Det gäller därför att vara medveten om det ömsesidiga beroendeförhållande som ofta är en effekt av samförståndslösningar, vilket kan ses både som dess styrka och svaghet.

För statens del kan det bli en svår balansgång. Behovet av att få en förankring bland starka etablerade aktörer kan komma på kollision med strävan efter att utveckla kontakter med nya rörelser och aktörer. Frågan är därför hur man kan lösa dilemmat att ta vara på och främja det samarbete som redan är etablerat, utan att därmed stänga ute kommande generationers former för organisering. Hur kan man knyta samman det bästa i det "gamla" med det "nya"?

Den stora utmaningen framöver är enligt min bedömning hur vi ska kunna kombinera en aktionsinriktad, nätverkande organisering, med den strategiska långsiktighet som ändå finns hos de gamla etablerade folkrörelserna.

2.5.4 Unga i föreningslivet

Jag anser också att det ligger en stor utmaning för de "gamla" rörelserna att kunna rekrytera och engagera unga medlemmar och bejaka nya rörelser. När de organiserar sig så är det allt oftare i nya typer av organisationer eftersom de inte känner sig hemma i de gamla. Ofta tycks det vara själva formen som inte är så attraktiv.

Min bedömning är att i många av de nuvarande folkrörelserna har man svårt att hantera de nya rörelserna bland exempelvis ungdomar för att de inte passar in i gängse modeller. Det tycks finnas en färdig struktur, ett färdigt paket för hur verksamheten ska bedrivas. Passar man inte riktigt in kan det vara så att strukturen tenderar att bli viktigare än innehållet eller själva grundfrågan. I förlängningen finns det därmed en risk att den engagerade tappar intresset eller väljer att gå andra vägar.

Jag har tidigare redovisat resultat från SCB:s undersökning om föreningslivet i Sverige där den viktigaste förändringen enligt SCB är den svaga återväxten i ungdomsgenerationen. Tillbakagången var särskilt tydlig i åldersgruppen 16–24 år.

Detta bekräftas också i Ungdomsstyrelsens rapport *Ung idag* (2007:6) där man utgår från data från SCB:s ULF-undersökningar 2004 och 2005. Ungdomsstyrelsen konstaterar att andelen unga som är medlemmar i föreningar är 24 procentenheter lägre än andelen föreningsmedlemmar i gruppen 35–74-åringar och att andelen sjunker. Sedan SCB:s mätningar 2000/2001 har föreningsmedlemskap bland ungdomar i åldern 16–25 år minskat från 74 till 64 procent.

Ungdomsstyrelsen konstaterar också att bland unga tycks andelen medlemmar i gruppen med svensk bakgrund vara större än bland unga med utländsk bakgrund och att skillnaderna är större bland unga kvinnor än bland unga män. Andelen unga med svensk bakgrund som är medlemmar ligger på 67 procent, vilket är att jämföra med 45 procent bland unga med utländsk bakgrund.

Ungdomsstyrelsen konstaterar att skillnaderna mellan mätningarna 2000/01 och 2004/05 är stora men att skillnaderna mellan 2003/04 och 2004/05 är små. En viss förändring i föreningsaktivitet har skett mellan grupper och i olika regioner.

- I storstadsområden har andelen 16–25-åringar som är medlemmar i föreningar minskat från 59 till 56 procent.
- Den största minskningen har skett bland unga kvinnor.
- Andel föreningsmedlemmar i gruppen 16–19-åringar som bor i mindre kommuner har ökat från 56 till 62 procent medan andelen har minskat med 5 procentenheter i gruppen 20–25-åringar.

I november 2006 publicerade Ungdomsstyrelsen rapporten *Fokus 06* där man analyserar vilka fritids- och kulturaktiviteter som unga efterfrågar samt vilket utbud som finns. I rapporten konstaterar Ungdomsstyrelsen att fritids- och kulturaktiviteter är viktiga för ungdomars sociala relationer, deras personliga välbefinnande och identitetsutveckling. Fritiden ger många ungdomar en möjlighet att hitta en plats i tillvaron där de får träna en mängd sociala färdigheter. Ungdomsstyrelsen sammanfattar sina huvudresultat enligt följande:

- Det är svårt att få en samlad bild av ungas kultur och fritid – dels saknas det tillfredsställande statistik, dels är verksamheten främst organiserad lokalt.
- Ungdoms- eller fritidsgårdar är det som flest unga saknar. Därefter följer mer att göra, café, mötesplatser, badhus, uteställen, diskotek, skateboardanläggningar, shopping, dans och idrottsaktiviteter.
- Äldre ungdomar är ofta en missgynnad grupp när det gäller offentliga satsningar på kultur och fritid.
- Internet har inte konkurrerat ut traditionell medieanvändning utan snarare adderats till den. Internet har blivit ytterligare en arena för att utöva sina kultur- och fritidsintressen.
- Informationsteknologin erbjuder ofta ökade möjligheter till eget deltagande och egen produktion.
- Gränserna mellan renodlad kommunal verksamhet och föreningsverksamhet har suddats ut, vilket leder till ökat behov av samarbete mellan flera aktörer.
- Kultur- och fritidsaktiviteter har goda förutsättningar att attrahera unga när idéerna kommer från och genomförs av unga och när vuxna har en vilja och förmåga att visa på vilka kanaler, verktyg och vägar som finns för att förverkliga idéer till verksamhet.

Ungdomsstyrelsens reflektion i rapporten *Ung idag* är att det finns ett litet utbud av kultur för unga vuxna. Med tanke på den höga etableringsåldern för unga vuxna idag och deras begränsade inkomster, finns det enligt Ungdomsstyrelsen anledning att rikta uppmärksamheten mot dessa grupper och tillsammans med dem skapa möjligheter till fritids- och kulturaktiviteter.

Man påpekar att en stor del av ungas aktiva kulturutövande äger rum inom ramen för studieförbunden. Tidigare var gränserna tydligare mellan föreningsverksamhet och kommunal öppen verksamhet. Dessa har numera kommit att suddas ut. Samtidigt har också gränserna mellan offentlig och kommersiell verksamhet börjat suddas ut. Inte minst då tidigare kommunala verksamheter numera ofta drivs på entreprenad av föreningar eller i blandformer.

I det sammanhanget kan nämnas att Boverket har fått i uppdrag av regeringen att göra en förstudie om den särskilda ungdoms-

satsningen i allmänna samlingslokaler. Uppdraget föranleds av att det från och med 2007 är möjligt att söka bidrag till verksamhetsutveckling för att utveckla föreningsdrivna samlingslokaler. Syftet med bidraget är att ge ungdomar, särskilt i storstadsområdena, bättre tillgång till allmänna samlingslokaler som är anpassade till ungdomars kultur och fritidsformer. Bakgrunden till den särskilda satsningen på mötesplatser för ungdomar är förslag som lämnades i betänkandet *Allmänna samlingslokaler – demokrati, kultur, utveckling* (SOU 2003:118).

Förstudien har publicerats i rapporten *Lokaler att växa i – ungdomar och allmänna samlingslokaler*. Boverket redovisar bland annat ungdomars önskemål om aktiviteter. Många ungdomar framhåller hur viktigt det är att ha tillgång till en scen. Musik, teater och dans i olika former är ett genomgående tema. Men det handlar inte bara om att stå på scenen, utan även om att arbeta med allt runt omkring som behövs för att ordna en föreställning; i synnerhet ljud och ljus är populärt men även aktiviteter som biljettförsäljning, caféverksamhet och godisförsäljning.

Boverket konstaterar att ungdomars fritidsvanor tenderar att vara mer ad-hoc betonade än tidigare. Man planerar inte in ett möte varje tisdag en gång i veckan. Ungdomar är förmodligen fortsatt lika engagerade men mer i ensaksfrågor medan intresset för ”traditionellt” föreningsarbete har minskat. Boverket ställer frågan om man kan anpassa det ”traditionella” föreningsarbetet så att det bättre attraherar ungdomar för att på så sätt få in ungdomar i förenings styrelser och i ledande roller. Samma sak gäller för människor från andra kulturer.

Man ställer också frågan om det är så att ungdomar idag inte vill engagera sig lika mycket i föreningslivet som tidigare, är då lösningen att bedriva en mer öppen verksamhet. Vad ställer det i så fall för krav? Ungdomar är säkrare idag. Man vill föra fram sin åsikt själv. Man vill eller behöver oftast inte gå via en representant och man vill inte inordna sig så mycket.

Boverket avslutar sin rapport med att hänvisa till Ungdomsstyrelsens rapport *Fokus 06*. Där lyfter Ungdomsstyrelsen fram några gemensamma mönster som verkar ha bidragit till att lokala ungdomssatsningar har lyckats. Kommunerna där projekten finns och verkar har tydliga mål med sin kultur- och fritidspolitik. Dessutom sker projekten i samverkansform mellan flera aktörer som till exempel kommunen, företag, föreningar, studieförbund och myndigheter.

Ungdomsstyrelsen menar dock att det allra viktigaste är att idéerna kommer från ungdomar och är genomförda av ungdomar. De vuxna i verksamheterna har en vilja och förmåga att fånga upp idéer och visa på vilka kanaler, verktyg och vägar som finns för att förverkliga idéerna. Det handlar alltså i hög grad om vuxnas lyhörddhet inför ungas idéer.

2.5.5 Föreningslivet och den politiska integrationen

En annan utmaning för föreningslivet gäller deltagandet bland personer med utländsk bakgrund. Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering föreslår i sitt slutbetänkande *Integrationens svarta bok* (SOU 2006:79) att det ska ställas som villkor för statsbidrag till stora ideella organisationer att organisationen aktivt arbetar mot diskriminering samt aktivt arbetar för ökat deltagande av personer med utländsk bakgrund.

Bakgrunden till förslaget är att forskning har visat på att det finns en diskriminering inom föreningslivet. Utredningen hänvisar till rapporten *Föreningsliv, makt och integration* (Ds 2004:49) där man menar att andelen personer med utländsk bakgrund är betydligt mindre bland förtroendeposterna än den är bland de "vanliga" medlemmarna i vissa ideella organisationer som idrottsföreningar, fackliga organisationer och konsumentorganisationer. Enligt forskarna finns det mycket som tyder på att detta i stor utsträckning beror på diskriminering inom föreningarna.

I en artikel i DN 11 november 2004 redogör redaktören till ovan nämnda rapport vad som menas med politisk integration. En politiskt integrerad person uppfattar sig själv, och uppfattas av andra, ingå i denna politiska gemenskap på lika villkor som andra medborgare. Omvänt innebär bristande politisk integration ett socialt definierat utanförskap i förhållande till den politiska gemenskapen.

Han framhåller att föreställningen om integration via föreningslivet utgår från två olika typer av mekanismer, en kollektiv och en individuell.

- Den kollektiva mekanismen innebär att människor inkluderas i politiken genom att de uppfattar att föreningar driver deras gemensamma intressen.

- Den individuella mekanismen handlar om att den enskilde medlemmen skolas in i demokratiskt beslutsfattande och engagemang i samhällsfrågor.

När det gäller "svenska" organisationslivet tycks det enligt forskarna finnas vissa möjligheter att tillägna sig de resurser som främjar politisk integration via den individuella mekanismen. Där-
emot ger forskningen en mer negativ bild av det traditionella svenska föreningsväsendets förmåga att integrera invandrare via den kollektiva mekanismen. Personer med utländsk bakgrund är sämre representerade ju högre upp man kommer i organisationen.

Forskarna frågar om det finns något som staten kan göra för att främja den politiska integrationen. Deras slutsats i DN-artikeln är att de största problemen i dag ligger i den sneda representationen och de etnifierande tendenserna inom de traditionella folkrörelserna. Detta talar för att integrationspolitiken borde uppmärksamma alla folkrörelser och inte bara invandrarorganisationerna.

I artikeln hänvisade forskarna till att utredningen *Kvinnors organisering* (SOU 2004:59) hade föreslagit att det ska vara obligatoriskt för alla organisationer som söker statsbidrag att redovisa sin könsfördelning samt på vilket sätt de verkar för jämställdhet. Forskarna menade att om staten vill bidra till en självreglering kunde ett motsvarande krav på rapportering i ett mångfaldsperspektiv prövas i integrationspolitiken. Detta skulle framför allt tjäna som ett stöd för alla dem som arbetar för mångfald och mot etnifiering inom folkrörelserna.

Som tidigare framgått blev detta också utredarens förslag i betänkandet *Integrationens svarta bok* (SOU 2006:79). Utredaren avstod emellertid ifrån att ta ställning till om kravet på aktivt arbete mot diskriminering och för ökat deltagande av personer med utländsk bakgrund ska stadgas i lag eller annan föreskrift. Hur kravet ska genomföras vad gäller framtida bidrag och hur kravet ska införas i ett eventuellt framtida regelverk får enligt utredaren bestämmas när förslaget bereds på departementet. Enligt utredaren står det däremot klart att krav på stora ideella organisationer att aktivt arbeta mot diskriminering samt aktivt arbeta för ökat deltagande av personer med utländsk bakgrund, är en nödvändighet.

2.5.6 Jämställdheten i föreningslivet

I den tidigare refererade SCB-studien Föreningslivet i Sverige redovisas att skillnaderna mellan kvinnors och mäns deltagande i föreningslivet inte är särskilt stora. Det finns dock skillnader mellan könen när det gäller aktivitetsmönster:

- Det är något fler män som är medlemmar i någon organisation.
- Mäns deltagande sker oftare på högre nivå.
- De deltar oftare aktivt i föreningens verksamhet.
- De har oftare förtroendeuppdrag.
- Fler män talar på möten och påverkar beslut.

Undersökningen visar att det finns en särskilt stark överrepresentation för män i åldern, 45–64 år, när det gäller förtroendeuppdrag, aktivt deltagande och personlig agerande i föreningslivet. Studien visar också att könsuppdelningen består i föreningslivet. Kvinnor är engagerade inom omsorg, solidaritet, kultur och religion. De är överrepresenterade i humanitära organisationer, patientorganisationer, föräldraföreningar, religiösa organisationer och kulturföreningar. Männerna dominerar inom motor, idrott, hobbyföreningar, frivilliga försvarsorganisationer men också inom politiska partier, ordenssällskap och aktieföreningar.

Denna bild bekräftas också av forskning som har gjorts av professorerna Eva Jeppsson Grassman och Lars Svedberg. Deras forskning visar att män dominerar frivilligarbetet, men att kvinnors frivilligarbete har ökat under 1990-talet. Det betyder dock inte att frivillighetsarbetet har blivit mer jämställt. Enligt forskarna återfinns kvinnor i högre utsträckning än män på platser med mindre makt men med desto större ansvar, exempelvis inom socialt inriktade organisationer. De återfinns också längre ner i besluts-hierarkin.

Män återfinns framförallt inom idrottsföreningar, men också inom utbildning, ledarskap, styrelseuppdrag och administration. I de socialt inriktade organisationerna ägnar sig kvinnor oftast åt penninginsamling, information och direkta hjälpinsatser. Forskarna har funnit att männen gör en mindre insats i tid räknat och att män oftare har styrelseuppdrag än kvinnor.

Utredningen om statligt stöd för kvinnors organisering anlidade konsulten Mia Hanström för att få reflektioner kring jämställdhetsarbete och från forskningen. Hanström menade att det är ett fåtal folkrörelser som bedriver ett aktivt jämställdhetsarbete trots

att jämställdhet, precis som andra jämlikhetsfrågor, ska vara en del i demokratiarbetet.

Hon ansåg att organisationerna uppfattar frågan om jämställdhet som en ”icke-fråga”. Många folkrörelser verkar förhålla sig till målen med svenskt jämställdhetsarbete, dvs. att kvinnor och män ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter, som om dessa mål redan är uppnådda i den egna organisationen. Jämställdhet verkar inte vara en fråga på organisationernas dagordning.

Jag instämmer i den bild som bland annat forskarna ger. Min uppfattning är dock att jämställdhet aldrig kan kommenderas fram. Mycket av jämställdhetsarbetet handlar om attitydförändringar. Verklig jämställdhet kan bara nås om kvinnor och män arbetar tillsammans, mot samma mål och med samma vilja att bryta diskriminerande mönster och beteenden hos den enskilde och i samhället. Jag menar att grunden för ett verkligt jämställt samhälle måste vara principen om alla människors lika rätt och värde.

Jag anser därför att det är organisationerna själva som måste ta ett ansvar för detta. De ideella organisationerna är en del av ett ojämnt samhälle och arbetet med ett jämställt samhälle måste därför komma underifrån och från organisationerna själva.

Men givetvis är det viktigt att man från statens sida driver frågorna framåt. Den kraftiga ökningen av resurser till jämställdhetspolitiken har inneburit ökade möjligheter att främja särskilda jämställdhetsinsatser inom andra politikområden. Den statliga förvaltningen har en viktig roll att bidra till jämställdhet inom sina ansvarsområden.

I den senaste jämställdhetspropositionen (Prop. 2005/06:155 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*) var regeringens bedömning att utgångspunkten på folkrörelseområdet bör vara att det ställs villkor om att ett jämställdhetsperspektiv skall beaktas såsom villkor för statliga organisationsbidrag till ideella organisationer.

Vid riksdagsbehandlingen väcktes en motion från Kristdemokraterna (motion 2005/06:A3, yrkande 11) där man menade att det inte är upp till staten att styra det civila samhället, utan att varje organisation måste få råda över sin egen verksamhet och organisering. Att villkora statsbidrag med exempelvis en viss fördelning mellan kvinnor och män i organisationens styrelse eller att organisationen ska genomföra vissa åtgärder som regeringen bedömer vara jämställdhetsskapande innebär ett kraftigt ingrepp i föreningsfriheten. Motionärerna ansåg att jämställdhetskrav vid statlig

bidragsgivning till ideella organisationer alltid måste respektera organisationernas ideella syfte. Föreningarna är inte, och ska inte heller vara, myndigheter.

Arbetsmarknadsutskottet (2005/06:AU11) överlämnade motionsyrkandet till Kulturutskottet som då behandlade regeringens folkbildningsproposition (Prop. 2005/06:192 *Lära, växa, förändra*). Där fanns ett förslag om att statens stöd till folkbildningen ska bidra till att grundläggande demokratiska värden som alla människors lika värde och jämställdhet mellan könen ska genomsyra verksamheten.

I folkbildningspropositionen angav regeringen att ett av syftena med statens bidrag till folkbildningen är att stödja en verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin. Viktigt är också att folkbildningen påverkar människors grundläggande värderingar om bl.a. alla människors lika värde och jämställdhet mellan könen. Regeringen anförde vidare att mäns och kvinnors lika värde och lika möjligheter måste återspeglas i valet av verksamhet, verksamheternas innehåll, verksamhetsformerna och organisationernas uppbyggnad samt att detsamma gäller principen om alla människors lika värde.

Kulturutskottet ansåg i sitt yttrande (2005/06:KrU:14) att de motionsyrkanden som berörde bl.a. demokrati- och jämställdhetsaspekter på folkbildningsområdet i allt väsentligt var tillgodosedda och krävde därför inte någon ytterligare åtgärd från riksdagens sida. Yrkandena avstyrktes därför. Utskottet tillstyrkte därmed regeringens förslag om att den gemensamma värdegrunden ska vara ett av folkbildningens verksamhetsområden.

Jag kommer senare i avsnitt 5.5.3 att knyta an till förslaget i folkbildningspropositionen och Kulturutskottets tillstyrkan. Där föreslår jag det inte räcker med att en organisation är demokratiskt uppbyggd för att kunna få bidrag. Den skall också ha ett syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle och att verksamheten inte får strida mot demokratin idéer.

Jag ser detta som en förlängning av regeringsformens första kapitel, 2 §. där det anges att jämställdhet inom alla samhällsområden är en grundläggande rättvise- och demokratifråga. Det allmänna ska verka för att demokratin idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Det allmänna ska tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

3 Den statliga folkrörelsepolitikens inriktning, omfattning och utformning

3.1 Samordningen av folkrörelsepolitiken

Mina förslag: Den interdepartementala arbetsgruppen för folkrörelsefrågor och social ekonomi bör få en mer beredande karaktär. Den bör fungera som ett beredningsorgan för den delegation för samråd mellan staten och den ideella sektorn som jag senare föreslår.

För att öka arbetsgruppens tyngd vid beredning av frågor som går över sektorsgränserna delar jag Ansvarskommitténs förslag att det bör göras en samlad översyn av Regeringskansliets processer och arbetsorganisation som skapar ökat utrymme för en tvärssektoriell beredning.

Arbetsgruppen bör ta initiativ till en samlad kommunikationsstrategi för att förmedla arbetsgruppens arbete till en bredare krets och för att utveckla en kunskapsbas kring aktuella studier och aktiviteter. Den kan resultera i utveckling av en intern/extern webbplats som har anknytning till den föreslagna delegationen och den forskningssatsning som jag senare föreslår.

3.1.1 Den interdepartementala arbetsgruppen

I det förra kapitlet redovisade jag att ett syfte med att inrätta folkrörelsepolitiken som ett eget politikområde var att skapa ett samlat synsätt och agerande från statens sida vad gäller relationer till folkrörelser och föreningsliv av olika slag samt villkor och förutsättningar för deras verksamhet.

Den statliga folkrörelsepolitiken består av två delar:

- En sektorsorienterad del som bedrivs inom i stort sett samtliga politik- och verksamhetsområden i statsbudgeten, t.ex. handikappolitiken, ungdomspolitik, kulturpolitiken, miljöpolitiken och idrottspolitik, och omfattar specifika frågor som rör olika typer av föreningar inom respektive sektor.
- En generell och sektorsövergripande del där gemensamma frågor som rör alla typer av folkrörelser och ideella föreningar hanteras.

Jag ska enligt direktiven utvärdera den statliga folkrörelsepolitikens nuvarande uppdelning i en sektorsorienterad del och en sektorsövergripande del samt samordningen mellan dessa delar.

I samband med att folkrörelsepolitiken inrättades 2001 tillsattes en interdepartemental arbetsgrupp med uppdrag att samordna regeringens folkrörelsepolitik (Ju 2001/5920/D). I arbetsgruppen ingår representanter från samtliga departement. Huvuduppgifter för arbetsgruppen skulle vara att:

- dels utgöra ett forum för samråd i frågor som rör föreningslivet och den sociala ekonomin och på så sätt förbättra den gemensamma kunskapsbasen om dessa frågor i statsförvaltningen,
- dels följa upp vissa gemensamma insatser på området.

Verksamheten skulle ha två huvudsakliga inriktningar:

- Förbättra den gemensamma kunskapsbasen i Regeringskansliet. Arbetsgruppen skulle både vara forum för samråd i aktuella frågor och ge underlag för en mer samlad politik, bl.a. genom att följa upp förslagen från den tidigare arbetsgruppen om social ekonomi. Inom ramen för detta arbete skulle gruppen bl.a. fungera som referensgrupp inom Regeringskansliet vid t.ex. propositionsarbete samt ge underlag till regeringens dialog med organisationer inom sektorn. Frågor kring statistik, forskning och relationerna till EU inom området skulle också ingå i arbetsgruppens arbetsuppgifter.
- Följa upp särskilda insatser på området genom t.ex. återkommande s.k. Folkrörelseforum för dialog mellan regeringen och föreningslivet där såväl traditionella organisationer som små, nya och okonventionella sammanslutningar kunde beredas möjlighet att delta. Gruppen skulle också följa upp slutsatserna från den sjunde europeiska konferensen om social ekonomi.

Arbetsgruppen har som regel haft 5–7 sammanträden per år och verksamheten har i stort sett följt den inriktning som pekades ut när arbetsgruppen tillsattes. Ordförande och sekreterare har varit personer från Demokratienheten.

Åtminstone ett par gånger varje år har arbetsgruppen haft ett särskilt tema för sammanträdet där en insatt person har gjort en presentation som underlag för en diskussion i arbetsgruppen. Även forskare och utredare har bjudits in för att redovisa resultatet av olika uppdrag som har lämnats av regeringen och som är underlag för arbetsgruppens arbete.

En återkommande fråga under åren har varit Folkrörelseforum som regeringen inrättade hösten 2002 i syfte att stärka dialogen med föreningslivet. Denna fråga kommer senare att redovisas i detta kapitel. Andra frågor som har återkommit genom åren har varit allmänna villkor och förutsättningar för föreningslivet, bidragsfrågor samt statistik- och forskningsfrågor. Dessa frågor kommer att behandlas i egna kapitel längre fram.

3.1.2 Departementens arbete med folkrörelsefrågor

När arbetsgruppen inledde sitt arbete fanns det inte något forum för samråd och dialog kring generella folkrörelsefrågor som behandlade frågor som rör föreningarnas förutsättningar att bedriva verksamhet. I samband med att arbetsgruppen inledde sitt arbete hösten 2001 gjordes en inventering som visade att det inom Regeringskansliet fanns en rik flora av olika typer av mer eller mindre formaliserade forum för dialog och samråd med aktörer inom den ideella sektorn. Men varje forum var i huvudsak inriktad på samråd i den specifika sakfråga som just det departementet hanterade.

Under 2005 gjordes en ny inventering som visade att det förekommer både informella kontakter med föreningslivet och ett mer formaliserat samarbete. De informella kontakterna sker när det finns behov av expertkonsultationer eller för att inhämta kunskap. Det kan ske i anslutning till konferenser eller inom ramen för kommittéer eller arbetsgrupper.

De formella kontakterna kan vara i form av ett särskilt råd som träffas ett antal gånger per år eller vid behov. I andra fall kan företrädare bjudas in till ett årligt möte med statsrådet. I de fall där ideella organisationer inom ett område har bildat ett eget samråds-

organ, en paraplyorganisation, sker kontakterna ofta genom att departementet och organisationerna anordnar s.k. dialogforum.

En stående punkt på arbetsgruppens dagordning har varit att ledamöterna redovisar vad som pågår inom respektive departement som har anknytning till folkrörelsepolitiken. Under senare år har en mer systematisk inventering gjorts av vad som pågår inom departementen.

Inventeringen visar att departementens arbete med frågor som rör folkrörelsepolitiken i huvudsak är att anslå medel till organisationerna via budgeten. Dessa medel förmedlas som regel av myndigheter som ligger under departementet. Man bevakar också t.ex. skattefrågor och lagstiftning som kan beröra de målgrupper som man ansvarar för. En del departement har även vissa kontakter med organisationer i anslutning till beredning av olika frågor.

Arbetsgruppens inventering visar att följande typer av aktiviteter förekommer:

- Tillsättande av utredning som berör folkrörelser.
- Pågående utredningar, hearings, bildande av referensgrupp eller propositionsarbete som berör folkrörelser.
- Utarbetande av handlingsprogram där folkrörelser och föreningar involveras.
- Förberedelse av större kulturevenemang eller kampanj som involverar många föreningar.
- Uppdrag till myndighet att se över verksamheter som kan beröra folkrörelser.
- Uppdrag till myndighet att se över bidragssystem.
- Uppdrag till forskare att göra studier som berör folkrörelser.

3.1.3 Arbetsgruppen bör få en mer beredande karaktär

Frågan är då om inrättandet av en generell, mer sektorsövergripande, folkrörelsepolitik har lett till ett samlat synsätt och om samordningen mellan de båda delarna av folkrörelsepolitiken är ändamålsenlig.

Syftet med tillsättandet av arbetsgruppen var att den skulle vara ett internt forum inom Regeringskansliet där man kan samråda kring gemensamma, tvärsektoriella eller övergripande frågeställningar och där kunskapsbasen kan förbättras. Min bedömning är att detta är en väl känd och ofta förekommande arbetsform på departementsnivå när det gäller frågor som sträcker sig över de

flera departements sakområden. Men vägen till en samsyn kan vara lång och svår. Det är ofta lätt att komma överens om att det är en brist att det saknas samsyn. Men det är svårare att komma överens om lösningar för att nå dit.

Intervjuer med företrädare i utredningens expertgrupp som också ingår i den interdepartementala arbetsgruppen visar att arbetsgruppen kan ses som ett väl fungerande internt forum för samråd och informationsutbyte och för en ökad samverkan i konkreta frågor. De intervjuade pekar på att informations- och erfarenhetsutbytet i arbetsgruppen ger möjlighet för ledamöterna att hålla sig ajour kring aktuella frågor. Det skapar en vidgad kontakt- och referensram som i konkreta fall har underlättat samarbete och stimulerat till gemensam beredning av ärenden. Det ökar kunskapen om folkrörelsepolitiken och dess utveckling. Det ökar också medvetenheten om parallella verksamheter inom andra departement så att "den ena handen vet vad den andra gör".

Som en följd av den löpande inventeringen av vad som pågår inom respektive departement har ledamöterna även fått en bättre överblick över aktiviteter och erfarenheter som finns inom det egna departementet. Som enskild handläggare på ett departement är det lätt att bli tämligen avgränsad till frågeställningar som direkt berör de egna ämnesspecifika uppdragen. Detta återspeglas också i brister såväl när det gäller rutiner och sammanställning av kunskaper och erfarenheter, som när det gäller återföring från den interdepartementala gruppens arbete.

Flera av de intervjuade uppger att de är nöjda och vill behålla gruppens informativa och kunskapsförmedlande karaktär. Det ses som en styrka att gruppen består av deltagare som ser värdet, finner frågorna angelägna och kan koppla gruppens diskussioner till det dagliga arbetet, snarare än att man följer någon princip om att alla departement ska vara representerade. Eftersom arbetsgruppen inte uppfattas som ett "arbetande" eller ärendeberedande organ, ser flera av de intervjuade gärna att gruppen breddas och att antalet deltagare från departementen utökas.

Jag föreslår dock att arbetsgruppen bör få en mer beredande karaktär. Det behöver inte innebära några större förändringar av det uppdrag som arbetsgruppen har idag. När arbetsgruppen inrättades angavs att den skulle vara både forum för samråd i aktuella frågor och ge underlag för en mer samlad politik. Inom ramen för detta arbete skulle gruppen bl.a. fungera som en referensgrupp

inom Regeringskansliet vid t.ex. propositionsarbete samt ge underlag till regeringens dialog med organisationer inom sektorn.

Skälet till att dessa mer beredande uppgifter inte har förekommit i så stor utsträckning är enligt min bedömning att de frågor som behandlas inte har någon konkret avnämare. Men i och med att jag senare kommer att föreslå att en delegation för samråd mellan staten och den ideella sektorn kan arbetsgruppen få en mer aktiv roll inom ramen för delegationen. Det kommer givetvis att ställa mer krav på arbetsgruppens ledamöter.

Det kan också innebära att man mer effektivt kan ta tillvara och utveckla det som redan görs inom olika sektorer. Det kan exempelvis innebära ett ökat eller mer systematiserat utbyte inom arbetsgruppen kring former och metoder för dialoger mellan departement och folkrörelser. Vissa frågor från de departementsanknutna samrådsorganen som är av mer principiell karaktär kan lyftas upp i delegationen som hanterar mer sektorsövergripande frågor.

3.1.4 Ökat utrymme för tvärsektoriell beredning

Jag tycker att det är viktigt att slå fast att ansvaret för återföring åligger varje departements representant i arbetsgruppen. Flera av de intervjuade som är ledamöter i arbetsgruppen menar också att det finns en hel del att göra för att förbättra återföringen. Man tycker dock att det är otillfredsställande att det inte finns bra former och rutiner för återföring och kunskapsspridning inom det egna departementet. Det saknas i regel systematik och kontinuitet i återföringen som snarast upplevs som slumpmässig, ofta i form av diskussioner med direkt berörda kollegor. De tillfällen då återföringen fungerar som bäst är när en initierad gästföreläsare hos arbetsgruppen har bedömts vara av så pass allmänt intresse att vederbörande har bjudits in till det egna departementet.

Av intervjuerna med ledamöter i arbetsgruppen framgår att arbetsgruppens verksamhet är relativt okänd ute på departementen. Detta har inget med själva innehållet att göra. Liksom andra tvärsektoriella arbetsgrupper har den interdepartementala arbetsgruppen en svår uppgift när det gäller att samla olika departement och sakområden kring övergripande politiska frågeställningar.

Min bedömning är att problemen med den statliga sektoriseringen till inte oväsentlig del bottnar i Regeringskansliets funktionssätt. Det är en utmaning i sig att arbeta tvärsektoriellt över

departementsgränserna, eftersom det strider mot den grundläggande principen för organiseringen av arbetet inom Regeringskansliet. Organiseringen bygger av tradition på departement med specifika sakområden, s.k. sakdepartement. Mer tvärssektoriella aktiviteter blir därmed primärt beroende av vilka politiska signaler som ges, men också av ett personligt ansvarstagande och engagemang hos enskilda tjänstemän som prioriterar frågan.

Jag anser att svårigheterna att arbeta tvärssektoriellt hämmar förmågan att skapa nya systemlösningar för samhällsfrågor som griper över flera sektorer. Den strikta arbetsfördelning som finns kan skapa låsningar om den enhet som har det formella ansvaret för t.ex. ett lagstiftningsområde inte vill prioritera ett förändringsarbete som en annan enhet bedömer vara nödvändigt. Den långt drivna specialiseringen bäddar också för en fragmentisering av kompetens. Jag delar därför Ansvarskommitténs uppfattning i slutbetänkandet *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10) om att regeringen bör genomföra en samlad översyn av Regeringskansliets processer och arbetsorganisation som skapar ökat utrymme för en tvärssektoriell beredning.

3.1.5 Behov av en gemensam kunskapsbas

En av de styrkor som särskilt poängteras i intervjuerna med ledamöter i arbetsgruppen är möjligheten till kunskapsutveckling, inte minst genom gruppens samverkan med forskare och andra inbjudna gäster. Att ta del av studier kring utvecklingstrender och omvärldsfaktorer av betydelse för föreningslivet ses som ytterst intressant och angeläget och en grund för att utveckla en gemensam kunskapsbas.

Min bedömning är att formerna för kommunikationen bör utvecklas, dels för att förmedla arbetsgruppens arbete till en bredare grupp av aktörer, dels för att utveckla en kunskapsbas kring aktuella studier och aktiviteter. Jag föreslår därför att man inom ramen för den interdepartementala arbetsgruppen tar initiativ till en samlad kommunikationsstrategi för hur man kan gå tillväga för att åstadkomma detta.

Utgångspunkten för en sådan strategi kan vara att undersöka om det kan utvecklas ett webbaserat verktyg i form av en intern kunskapsbas på Regeringskansliets intranät för att synliggöra politikområdet, sprida kunskap och öka möjligheter till samverkan.

Det kan vara ett viktigt verktyg när det gäller att öka kunskapen om folkrörelsepolitikens mål och att öka insikten om folkrörelsernas betydelse och att skapa förutsättningar för en ökad samsyn inom regeringskansliet kring folkrörelsefrågorna.

Min bedömning är att en sådan intern kunskapsbas också kan utvecklas till att bli en kanal mellan regeringen och föreningslivet.

Regeringskansliet genomförde 2002 en enkätundersökning till samtliga kommuner samt till ett urval av föreningar och bibliotek. Svaren visade att det fanns ett behov av och ett intresse för att kontaktuppgifter om föreningar samt information om föreningars målsättningar sammanställs i elektronisk form.

Ytterligare en möjlighet som arbetsgruppen bör kunna undersöka är därför om denna interna webbplats kan utvecklas till att bli en offentlig webbplats i form av en utåtriktad dialogbaserad informationsplats med varierat innehåll.

En sådan webbplats bör exempelvis kunna innehålla uppgifter om föreningslivet. Det kan även finnas grundläggande information om hur man startar föreningar, liksom information kring villkor och förutsättningar för föreningslivet. Det kan även finnas information och rapporter från konferenser och aktuell forskning. Här finns nära kopplingar till den Folkrörelsedelegation som jag föreslår i nästa avsnitt. Det finns också kopplingar till det förslag om kunskapsspridning som jag senare presenterar i forskningskapitlet. En sådan utbyggd webbfunktion skulle kunna bidra med möjligheter för föreningslivet att vända sig direkt in i Regeringskansliet i ett forum för diskussion, men även ge ansvariga statsråd en väg att ge tyngd åt och föra fram politiken.

För övrigt kan nämnas att det inom IOGT-NTO pågår ett arbete med att upprätta en databas som ska fungera som en samlad förteckning över de svenska ideella föreningar på riksnivå som önskar ingå i en sådan förteckning. Målgruppen för databasen är bl.a. ideella föreningar och myndigheter. Databasen ska vara webbaserad och innehålla kontaktuppgifter t.ex. adress och telefonnummer som uppdateras kontinuerligt. Informationen från databasen kommer även att finnas tillgänglig i skriftlig form. Detta kan underlätta både människors möjlighet att komma i kontakt med föreningslivets aktörer och samarbetet mellan olika typer av föreningar.

3.2 Inrättandet av Folkrörelseforum

3.2.1 Samrådsforum mellan folkrörelserna och regeringen

När folkrörelsepolitiken inrättades 2001 fanns det en grundläggande önskan från regeringen om en dialog med det självständiga föreningslivet. Mot den bakgrunden beslutade regeringen våren 2002 att inrätta Folkrörelseforum. Där skulle behandlas frågor som rör den ideella sektorns villkor och förutsättningar och sektorns möjligheter att utgöra en samlad samhällsröst för demokratin.

Bakgrunden till inrättandet av Folkrörelseforum var ett förslag från Arbetsgruppen om den sociala ekonomin och dess utveckling som lämnade sin slutrapport i december 1999. Organisationsföreträdare i den expertgrupp som var knuten till arbetsgruppen hade utarbetat ett förslag om ett samrådsforum för överläggningar mellan folkrörelserna och regeringen.

Detta forum skulle ha en relativt fast form och de frågor som skulle behandlas skulle inte bara handla om rådgivning utan mer om överläggningar om åtgärder som kan vidtas. Genom detta samrådsforum skulle regeringen kunna ge stöd till ett stort årligt folkrörelseforum som skulle vara en mötesplats för ledare och aktiva i stora och små folkrörelser och vara en slags manifestation för folkrörelsernas verksamhet och samhällsnytta.

Demokratiutredningen hade dessutom i sitt slutbetänkande *En uthållig demokrati!* (SOU 2000:1) behandlat medborgarsammanslutningarnas roll. Utredningen menade att sammanslutningarna regelbundet bör inbjudas till dialog med det offentliga för att deras betydelsefulla engagemang långsiktigt och fullt ut ska tas tillvara.

I propositionen *Demokrati för det nya seklet* (prop. 2001/02:80) aviserades att ett återkommande s.k. folkrörelseforum för dialog mellan å ena sidan regeringen och dess förvaltningsmyndigheter och å andra sidan företrädare för folkrörelser, föreningar och andra medborgarsammanslutningar skulle genomföras. Det primära syftet skulle vara att stärka den demokratiska infrastrukturen genom att en dialog initieras med berörda om medborgarsammanslutningarnas förutsättningar och möjligheter att utgöra en samlad samhällsröst i för demokratin väsentliga frågor.

I dialogen skulle särskilt sammanslutningar som organiserar personer med utländsk bakgrund uppmärksammas liksom ungas

organisationer, såväl nya som redan etablerade. Det var även väsentligt att små, nya och okonventionella, ibland löst organiserade, sammanslutningar skulle beredas tillfälle att delta vid dessa forum, eftersom sådana sammanslutningar kan ge kompletterande information om nya behov i samhället och hur dessa kan tillgodoses.

Dessa forum kunde enligt propositionen t.ex. handla om folkrörelsernas och föreningarnas villkor vad gäller lagstiftning och finansiering samt om hur man på bästa sätt, på såväl EU-nivå som nationell och lokal nivå, ska ta tillvaraföreningslivets samlade kunskaper och resurser. Regeringen ansåg därför att de deltagande folkrörelserna och föreningarna skulle ges inflytande över såväl upplägget av forumen som det faktiska genomförandet.

3.2.2 Genomförandet av Folkrörelseforum

Den konkreta utformningen av Folkrörelseforum behandlades därefter i den ovannämnda interdepartementala arbetsgruppen för folkrörelsefrågor och social ekonomi som regeringen tillsatte i samband med att folkrörelsepolitiken inrättades. Arbetsgruppen konstaterade att det inom nästan alla departement fanns någon form av organ för samråd och dialog med de ideella organisationer som får statliga bidrag. Arbetsgruppen kom fram till att det även behövdes ett forum där man kan föra en mer övergripande dialog tvärs över alla politikområden.

Arbetsgruppen kom också fram till att Folkrörelseforum mer skulle ses som ett begrepp för samarbete. Det skulle inte vara någon engångsföreteelse, utan det skulle handla om att få till stånd en kontinuerlig dialog och att det skulle vara ett återkommande evenemang. Genomförandet av Folkrörelseforum skulle ses som en process i flera steg.

En viktig del i uppbyggnaden var att föreningslivet skulle ha ett inflytande över såväl uppläggningsen som genomförandet. Som ett första steg inbjöds därför ett antal s.k. paraplyorganisationer att nominera personer som skulle ingå i en arbetskommitté. Dessutom inbjöds Sveriges Kommuner och Landsting att delta i arbetskommittén. Därutöver ingick företrädare från den interdepartementala arbetsgruppen.

Nästa steg i processen var att tre seminarier anordnades för att identifiera gemensamma problem och möjligheter. Teman för dessa seminarier var demokrati, finansiering och lagstiftning.

Det tredje steget var sedan att arbetskommittén, med utgångspunkt bl.a. från vad som hade kommit fram vid seminarierna, förberedde en stor tvådagarskonferens på Norra Latin i Stockholm i november 2003. Vid parallella seminarier och workshops behandlades olika problem och slutsatser som bl.a. hade identifierats vid de tematiska seminarierna. Konferensen dokumenterades i en tidning som fick en stor spridning.

3.2.3 Det fortsatta arbetet med Folkrörelseforum

Det fjärde steget i processen var att arbetskommittén träffades för att utvärdera konferensen och för att inleda förberedelserna för nästa omgång i processen med nya tematiska seminarier. Arbetskommittén konstaterade bland annat att bredden på frågorna och typen av olika organisationer som hade medverkat hade inneburit svårigheter att hitta fokus. Diskussionen och mötena uppfattades som spretiga. Men man konstaterade också att den första etappen kunde ses som en inventeringsfas som var nödvändig för det fortsatta arbetet.

När det gäller formerna för arbetskommitténs arbete ansågs det mindre formatet ha gjort mötena och kontakterna hanterbara. Å andra sidan hade det inneburit att andra organisationer hade varit uteslutna. Det kompensades dock av att ett stort antal organisationer hade deltagit i seminarierna och i konferensen.

Vissa ledamöter i arbetskommittén var dock inte riktigt nöjda med formen för arbetet. Det var regeringen och Regeringskansliet som inbjöd till dialog. Man kände sig "hamna i knät" på regeringen. Man såg det som mycket viktigt att formen för Folkrörelseforum inte skulle ta udden av diskussionerna.

Arbetskommittén kom fram till att det fortsatta arbetet med Folkrörelseforum under de kommande två åren borde präglas av fokus, fördjupning, kontinuitet, större politiskt inslag och en tydligare utvald målgrupp jämfört med de genomförda seminarierna och den stora konferensen. Man ansåg också att Folkrörelseforum borde ytterligare införlivas och användas som ett verktyg i de övriga insatser som genomförs inom folkrörelsepolitiken. Den

fortsatta dialogen med föreningslivet skulle vara en del av uppföljningen av det genomförda första Folkrörelseforumet.

Arbetskommittén beslutade att strukturen för Folkrörelseforum under de kommande två åren skulle vara att seminarier i mindre skala skulle anordnas med jämna mellanrum under ett och ett halvt år, med start hösten 2004. Något av dessa borde eventuellt genomföras på regional nivå. Seminarierna borde behandla väl avgränsade ämnen och målgruppen skulle vara tydlig. Deltagarna skulle vara särskilt inbjudna och företrädare för myndigheter, kommuner och landsting samt från forskarvärlden borde delta i större utsträckning. Tidigast om 2–3 år, dvs. 2006–2007, borde nästa större konferens äga rum.

När det gäller innehållet i och uppföljningen av seminarierna sades att den interdepartementala arbetsgruppen skulle ha en mer aktiv roll. Demokratienheten, som då fanns på Justitiedepartementet, skulle fungera som kansli. I och med detta sammanträde avslutade arbetskommittén sitt arbete.

Den interdepartementala arbetsgruppen beslutade senare att anordna tre seminarier under hösten 2004. Det första temat skulle handla om Statskontorets bidragsöversyn. Det andra temat skulle handla om den ideella sektorns mervärdesbeskattning i samarbete med Finansdepartementet. Det tredje temat skulle vara ”föreningar och organisationers självständighet”. Ytterligare seminarier som senare anordnades under våren 2005 var frågan om demokratins behov av mötesplatser, samt social ekonomi ur ett demokratiperspektiv.

3.2.4 Synpunkter om Folkrörelseforum

Mitt intryck är att de olika aktiviteterna som har anordnats inom ramen för Folkrörelseforum har mottagits positivt. De har varit välbesökta och välplanerade tillställningar med ett gediget innehåll. Dialogerna har varit angelägna och berört viktiga teman och har fungerat som inspirerande mötesplatser. Min bedömning är dock att syftet med dialogen har blivit alltmer otydlig.

I början av mitt arbete lät jag genomföra en webbenkät som skickades till de ca 600 personer som hade deltagit i någon av Folkrörelseforums aktiviteter. Det var 150 personer som besvarade enkäten. Många av de som inte svarade hade endast deltagit i den stora konferensen hösten 2003. 60 procent av de svarande var över

50 år och över 60 procent var tjänstemän i organisationer eller myndigheter. 70 procent var verksamma på den nationella nivån. Min bedömning är att denna bild sannolikt präglar även sammansättningen på deltagarna i Folkrörelseforum.

Jag frågade bland annat om Folkrörelseforum hade bidragit till att stärka dialogen mellan regeringen och föreningslivet. Omdömet blev 3,4 på en sexgradig skala. En kommentar var att dialogen möjligen hade stärkts mellan regeringen och paraplyorganisationerna, men inte på den lokala nivån där verksamheterna bedrivs.

På frågan om vad man ansåg om att dialogen administreras av regeringen blev omdömet 3,5 på en sexgradig skala. Någon ansåg att det hade varit bättre om en organisation som är knuten till föreningslivet, typ Ideell Arena, hade fått i uppdrag att administrera dialogen. En annan ansåg att en kontinuerlig dialog borde föras utifrån ett ömsesidigt partnerskap och ansvar mellan staten och den ideella sektorn.

På frågan om i vilken form dialogen bör ske framöver ansåg något mer än hälften av de 100 som svarade på denna fråga att dialogen bör ske i arbetsgrupper/fokusgrupper för olika frågor. Knappt hälften ansåg också att dialogen bör ske genom en av staten oberoende arena men med statlig finansiering. Något mer än vad tredje ansåg att dialogen även bör ske genom regionala konferenser.

Några av de svarande ansåg att de seminarier och konferensen som hade anordnats var alltför Stockholmsfixerade. Någon påpekade att även de som är förtroendevalda måste kunna delta. Men eftersom aktiviteterna som regel sker på dagtid under vardagar har många svårt att komma ifrån. Det är också en kostnadsfråga för mindre organisationer som inte har råd att betala för förlorad arbetsförtjänst.

Bland föreningslivets företrädare i utredningens referensgrupp finns det också en kritisk inställning till Folkrörelseforum. Flera av dessa var också ledamöter i den arbetskommitté som var med och planerade Folkrörelseforums aktiviteter. I de intervjuer som jag har låtit göra framfördes att skälet till att samarbetet upphörde aldrig blev riktigt klarlagt. Efter att arbetskommittén utan närmare motivering upplöstes i januari 2004 fortsatte Folkrörelseforum i samma form som tidigare, men utan medinflytande från organisationerna.

Min bedömning är att det möjligen kan ha funnits oklarheter om formerna för det fortsatta arbetet med Folkrörelseforum. I det grunddokument för inrättandet av Folkrörelseforum som jag har

tagit del av framgår att samtidigt som uppföljningen av den stora konferensen skedde skulle förberedelserna för nästa omgång med tematiska seminarier och konferens påbörjas. Arbetskommittén behövde då inte nödvändigtvis bestå av samma organisationer eller personer som hade ingått i den tidigare arbetskommittén.

Arbetskommittén beslutade för övrigt att två seminarier skulle anordnas under hösten 2004, vilka också genomfördes. Under 2005 anordnades ett seminarium om demokratins behov av mötesplatser i nära samarbetet med projektet samlingslokaler.nu. Min uppfattning är också att när Folkrörelseutredningen tillsattes hösten 2005 minskade behovet av särskilda seminarier inom ramen för Folkrörelseforum. Vad jag har erfarit planeras dock en större konferens i anslutning till att Folkrörelseutredningens betänkande går ut på remiss hösten 2007.

3.3 Nya former för samverkan och samråd

Mitt förslag: Regeringen bör inrätta en delegation för regelbundet återkommande samråd mellan staten och den ideella sektorn där man kan föra en mer övergripande diskussion tvärs över de olika politikområdena. De frågor som delegationen ska behandla bör rimligen ha anknytning till den generella folkrörelsepolitiken. Delegationen bör utses av regeringen med ansvarigt statsråd som ordförande och med sekretariat på det departement som ansvarar för den generella folkrörelsepolitiken. Företrädare för föreningslivet bör utgöras av förtroendevalda som förordnas på två år.

3.3.1 Delegation för samråd mellan staten och den ideella sektorn

När folkrörelsepolitiken inrättades som ett eget politikområde 2001 angavs att den generella folkrörelsepolitiken bl.a. skulle omfatta frågan om att utveckla och stärka formerna för samverkan och samråd med föreningar och folkrörelser. Det skulle ske i deras roll som företrädare för medborgargrupper och som aktörer med verksamhet som svarar mot olika politikområden.

Jag tycker att det är positivt att organisationerna har en nära relation till staten, men det finns också en risk för att rollerna

blandas ihop. Jag anser därför att relationerna mellan folkrörelser och föreningsliv och staten måste grundas på ömsesidig respekt och förståelse.

Min bedömning är att efter denna inledande period sedan 2001 måste dialogen mellan regeringen och föreningslivet utvecklas och gå in i ett nytt skede. Om dialogen mellan staten och föreningslivet ska få en trovärdighet för organisationerna anser jag att den plattform som utgör grunden för dialogen måste bli mer jämbördig.

Som jag tidigare har redovisat konstaterades när folkrörelsepolitiken inrättades att det inom nästan alla departement finns någon form av organ för samråd och dialog med de organisationer som får statliga bidrag. En inventering som gjordes 2005 visar att det förekommer både informella kontakter och ett mer formaliserat samarbete.

För att stärka den ideella sektorn anser jag därför att någon form av ”partnerskap för demokrati och välfärd” bör utformas mellan staten och föreningslivet. Mot den bakgrunden föreslår jag att regeringen inrättar en delegation för regelbundet återkommande samråd mellan staten och den ideella sektorn. Delegationen benämns fortsättningsvis ”Folkrörelsedelegationen”.

Syftet med Folkrörelsedelegationen är inte att den ska ersätta de olika samrådsformer som sedan länge finns inom de olika departementen. Den ska snarare ses som ett komplement till de övriga samrådsformer som finns. Det ska vara ett samrådsorgan där regeringen och de ideella organisationerna kan föra en mer övergripande dialog tvärs över alla politikområden.

3.3.2 Frågor som bör hanteras av delegationen

Jag anser att de frågor som ska behandlas i Folkrörelsedelegationen rimligen bör ha en anknytning till den generella folkrörelsepolitiken, dvs. frågor som rör alla typer av folkrörelser och ideella föreningar. En viktig uppgift kan vara att organisera återkommande Folkrörelseforum i form av seminarier och konferenser, med syfte att få en bredare diskussion utifrån olika teman.

För att dessa seminarier och konferenser ska uppfattas som meningsfulla är det viktigt att varje aktivitet har en inriktning som är en del i en tydlig strategi för framtiden. Den bör kunna kopplas till en aktuell fråga med möjligheter till ett reellt inflytande. Det kan ske i anslutning till planerade eller genomförda förändringar i

lagar eller riktlinjer. Här kan delegationen exempelvis ansvara för hearingar som komplement till det traditionella remissförfarandet i frågor som rör den ideella sektorn. Ett exempel på ett sådant seminarium som tidigare har genomförts inom ramen för Folkrörelseforum gällde den ideella sektorns mervärdesbeskattning i samarbete med Finansdepartementet.

Genom problemorienterade och uppgiftsorienterade temakonferenser, som även bör kunna genomföras på regional nivå, tror jag att flera än de närmast berörda kan nås. Det är också viktigt att även företrädare för s.k. nya rörelser kan nås. Det finns således flera anledningar till att utveckla en dialog i nya former, inte minst för att nå engagerade som inte har råd eller möjlighet att delta under nuvarande former för Folkrörelseforum. En möjlighet kan t.ex. vara att i större utsträckning använda webbsändningar från seminarierna. Här finns också kopplingar till det tidigare redovisade förslaget om en webbplats för folkrörelsepolitiken.

Mot bakgrund av att jag ser ett behov av att tydliggöra rollfördelningen anser jag att man bör göra en tydlig skillnad mellan evenemang som organiseras av staten/regeringen i syfte att föra en dialog med organisationerna och konferenser för idéutbyte mellan organisationerna. Jag anser att konferenser mellan de ideella organisationerna ska ske utan statens inblandning. I samband med seminarier som har anordnats inom ramen för Folkrörelseforum har det hörts röster för att organisationerna själva bör kunna svara för den typen av evenemang. Jag ser således en ökad integritet och tydlighet mellan parterna som nödvändigt för att kunna utveckla dialogen vidare.

3.3.3 Delegationens sammansättning

Min bedömning är att delegationen inte bör vara en kommitté, utan den bör ingå som en del av Regeringskansliet. Delegationens ledamöter, liksom dess ordförande, bör utses av regeringen efter förslag från organisationer. Om delegationen ska finnas inom Regeringskansliet bör den rimligen finnas inom det departement som är ansvarigt för den generella folkrörelsepolitiken med ansvarigt statsråd som ordförande. Delegationen bör ha en huvudsekreterare som finns inom det departement som har ansvaret för folkrörelsefrågor.

Ett liknande organ inrättades för övrigt under åren 2000–2002 för att leda "Tid för demokrati" som var ett utvecklingsarbete för

den svenska demokratin. Syftet med projektet var att utveckla demokratin på lång sikt och skapa förutsättningar för att öka medborgarnas aktiva deltagande i de politiska beslutsprocesserna och i samhällslivet i övrigt. Demokratidelegationen bestod av nio ledamöter och leddes av det ansvariga statsrådet. Delegationen hade en rådgivande funktion och deltog i beredningen av beslut inom ramen för utvecklingsarbetet.

Min bedömning är att de ledamöter som företräder föreningslivet bör utgöras av förtroendevalda. Jag anser att det är mycket viktigt att markera att detta är de förtroendevaldas organ. Ledamöterna bör förordnas för en tid av två år. Därefter kan nya ledamöter utses vilket främjar en rotation på posterna. Det innebär att fler organisationer kan få erfarenheter av policyfrågor på den centrala nivån.

I övrigt anser jag att det är viktigt att alla delar av föreningslivet representeras. Särskilt bör sammanslutningar som organiserar personer med utländsk bakgrund uppmärksammas liksom ungas organisationer, såväl nya som redan etablerade. Det är även väsentligt att små, nya och okonventionella, ibland löst organiserade, sammanslutningar ingår eftersom sådana sammanslutningar kan ge kompletterande information om nya behov i samhället och hur dessa kan tillgodoses.

Det kan övervägas om även företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting ska ingå som ledamöter i delegationen. Folkrörelsefrågorna berör inte bara den nationella samhällsnivån utan de berör i hög grad även den lokala nivån. Nya företeelser inom föreningsväsendet uppmärksammas ofta tidigast på den lokala nivån. Å andra sidan kan dessa företrädare, liksom t.ex. tjänstemän från Regeringskansliet och statliga myndigheter samt forskare, adjungeras till delegationen vid behov. Från Sveriges Kommuner och Landsting har man dock uttryckt intresse för att ingå i delegationen. Man menar att enbart adjungering vid behov inte garanterar den önskvärda kontinuiteten och konsekvensen i arbetet.

3.4 En process för utformning av spelregler

3.4.1 Exempel på utformningen av spelregler i Sverige

I och med att Folkrörelsedelegationen inrättas är min bedömning att en process bör kunna inledas där spelregler för samverkan mellan staten och den ideella sektorn kan förankras och fastställas i ett övergripande dokument. Regeringen har för övrigt nyligen beslutat att starta en dialog om hur relationerna mellan staten och den ideella sektorn kan utvecklas. Dialogen förväntas resultera i ett förslag till ramverk inom det sociala området.

Min bedömning är att en sådan process är ett omfattande arbete. Det kräver inte minst ett aktivt engagemang från det offentliga som förhandlings- och diskussionspartner. I denna process kan ingå att:

- identifiera vilka områden som bör regleras och där det bör vara en tydligare rollfördelning,
- lämna förslag på överenskommelser för att reglera relationen mellan staten och den ideella sektorn och förtydliga roll- och ansvarsfördelningen,
- att följa upp dessa överenskommelser.

I Sverige drivs frågan om någon form av spelregler för relationerna mellan det offentliga och den socialt inriktade delen av den ideella sektorn främst av Forum för Frivilligt Socialt Arbete. De har inlämnat ett dokument till utredningen där man redovisar tankar om vad en överenskommelse skulle kunna innehålla. För att skapa en tydlig relation anser Forum att det behövs ett förhandlingsarbete där parterna tillsammans tar fram ett dokument som beskriver de grundläggande dragen i relationen.

Denna överenskommelse bör sedan förvaltas och utvecklas genom en fortsatt nära dialog. Detta dokument förankras och kan slutligen signeras som en överenskommelse. Överenskommelsen ska dock inte betraktas som ett juridiskt bindande avtal. Tvister om dess tolkning ska inte heller lösas i domstol utan i en dialog enligt de former som överenskommelsen beskriver. Dokumentet ska främst ses som en moralisk utgångspunkt från båda sidor i den fortsatta relationen.

Sveriges Kommuner och Landsting har under utredningsarbetet betonat att en sådan överenskommelse inte ska kunna åberopas som styrande för kommuner och landsting. Förutsättningarna för ett samspel mellan kommuner/landsting och den ideella sektorn är

mycket olika i olika delar av landet. Sveriges Kommuner och Landsting anser därför att de lokala förutsättningarna måste vara vägledande för hur det lokala och regionala samarbetet utformas.

3.4.2 Exempel på spelregler i andra länder

Forum för Frivilligt socialt arbete har i hög grad inspirerats av det arbete som sker i England och i Danmark, men även av arbetet med The European Concordat inom EU. De menar dock att en utveckling av liknande spelregler i Sverige kräver en egen modell med utgångspunkt i hur det offentliga systemet ser ut och hur utvecklingen kommer att se ut under de närmaste åren. Arbetet måste också ta sin utgångspunkt i den folkrörelsetradition och det medlemsengagemang som präglar de ideella organisationerna i Sverige.

Min bedömning är att det ideella arbetet har ökat kraftigt på senare år. Ett skäl till detta är säkerligen den ökade insikten om det civila samhällets betydelse. FN:s generalförsamling antog 2001 en resolution med rekommendationer om stöd till frivilligt arbete (A/RES/56/38). Sverige och övriga EU-länder har ställt sig bakom denna resolution.

Där sägs att regeringarna bör skapa en främjande miljö genom åtgärder som:

- information om och PR för ideellt arbete,
- främja det ideella arbetets organisering,
- en lagstiftning och ett skattesystem som främjar ideella organisationer och deras arbete,
- främja och genomföra forskning om ideellt arbete,
- vid lagstiftning inom andra områden ta hänsyn till den ideella sektorns behov.

Den parlamentariska församlingen i Europarådet antog 2001 en rekommendation (1496/2001) om att främja ideella organisationers roll och status i samhället. Den strävar i samma riktning som FN-resolutionen. 2001 inleddes också ett arbete inom Europarådet om "Fundamental principles on the status of Non-Governmental organisations". Det ligger till grund för en rekommendation som håller på att utarbetas. Vid toppmötet i Warsawa 2005 betonades särskilt den ideella sektorns roll. Man beslutade att förstärka den ideella sektorns delaktighet i Europarådets arbete.

Även inom EU-Kommissionen pågår ett arbete med att utveckla en uppförandekod för kommunikation. Där pekar man bl.a. på att organisationer som företräder det civila samhället spelar en viktig roll för att öka allmänhetens medvetenhet om EU-frågor och politiska debatter och uppmuntra människor att aktivt delta i dessa debatter. Kommissionen menar att deras roll skulle kunna stärkas genom målinriktade samarbetsprojekt för offentlig kommunikation.

Det pågår även ett arbete inom ramen för European Council for Non-profit Organisations (CEDAG) med stöd av EU-Kommissionen som syftar till att beskriva det total nationella exempel på spelregelsprocesser som pågår. Syftet är att detta arbete sedan ska ligga till grund för en EU-överenskommelse om spelregler.

Som grund för en sådan överenskommelse på EU-nivå ligger ett förslag, kallat The European Union Concordat, som utarbetats av NCVO (National Council for Voluntary Organisations), som är en paraplyorganisation för den ideella sektorn i England. Rubrikerna i förslaget är:

1. Oberoendet för civilsamhällets organisationer bör garanteras.
2. All EU-lagstiftning bör utvecklas genom strukturerade konsultationer och pågående medborgerlig dialog öppen för alla.
3. Hållbara principer för kommunikation bör antas
4. Överenskommelsen bör noga följas upp för att säkra ett effektivt genomförande.
5. Civilsamhällets organisationer bör göra utfästelser om genomskinlighet och ansvarighet.
6. Arbetet med den bordlagda Europeiska stadgan för föreningar bör återupptas.
7. Den europeiska och den nationella nivån bör länkas samman.
8. Lämpligare finansieringsförhållande bör utvecklas.
9. Dialogen bör vara tillgänglig för alla.

3.4.3 The Compact i England

En förebild för The Concordat är ”The Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England” (The Compact). För att få mer information om The Compact gjorde jag tillsammans med sekreteraren och utredningens sakkunnige en studieresa till England i september 2006.

The Compact kom till 1998 och är ett styrdokument som innehåller en rad principer och handlingsinstruktioner som ska fungera som ramverk för relationerna mellan regeringen och frivilligsektorn. Till detta dokument hör en mängd relaterade publikationer om bl.a. uppförandekoder, handlingsplaner samt olika riktlinjer kring finansiering, konsultationsmöjligheter, minoritetsskydd och volontärverksamhet.

Initiativet till The Compact togs av The National Council for Voluntary Organisations (NCVO) som är en paraplyorganisation för hela frivilligsektorn och som har funnits i mer än 80 år. NCVO företräder sektorns intressen gentemot regeringen och beslutsfattare, men bidrar också med egen forskning om området. Som tidigare framgått är NCVO också pådrivande när det gäller att få till stånd en överenskommelse på EU-nivå.

Ett skäl till varför The Compact kom till var frågan om sektorns oberoende. Det ska vara möjligt för organisationerna att engagera sig i kampanjer mot regeringen. Ett annat skäl var finansieringen. De mindre Voluntary and Community organisations (VCO) får ofta sina bidrag och ersättningar långt efter att aktiviteten är genomförd. Det gäller ersättning för speciella aktiviteter och inte allmänna bidrag för overheadkostnader, lokaler etc. De får finansiering för ett år i taget, vilket kan vara besvärligt för en liten organisation om man har anställd personal.

I början av 1980-talet fick de flesta välgörenhetsorganisationer sina bidrag från allmänna donationer (Charity Trust). Ca 10 procent kom från regeringens kassa. Från 1980-talet har denna andel ökat. Regeringen finansierade utbildningsprogram för arbetslösa och för omsorg av handikappade och äldre. Detta lades ut på entreprenad till s.k. non-profit-grupper. I början av 1990-talet kom ca 40 procent av sektorns inkomster från regeringens kassa. Detta gäller i stort sett fortfarande. 30–40 procent kommer från privata donationer och 30–40 procent från större välgörenhetsorganisationer.

Regeringen ska varje år rapportera hur The Compact har implementerats. Denna satsning finns även på regional och lokal nivå. Minst 94 procent av de kommunala myndigheterna har redan eller håller på att utveckla lokala versioner av the The Compact.

Fram till maj 2006 bereddes frågorna om The Compact inom Active Communities Directorate som var en avdelning inom Home Office, dvs. Inrikesdepartementet. Den bestod av tre underavdelningar som arbetade med frågor kring frivilligsektorn; Active Community Unit, Volunteering and Charitable Giving Unit samt

Charities Unit. Dessa organ arbetade enbart med frågor som rörde det civila samhället och non-profitorganisationer på en strukturell nivå. Dessa frågor behandlas sedan maj 2006 i det nybildade "The Third Sector Office" som är en enhet inom Cabinet Office, dvs. motsvarigheten till Statsrådsberedningen.

Enheten har bl.a. i uppgift att samordna frågorna med andra ministerier. Det finns sedan 2002 en s.k. champion, en äldre seniorhandläggare på hög nivå, inom varje ministerium. Under denne finns det sedan olika kontaktpersoner. De viktigaste områdena är hälsa, utbildning, arbete och pensioner samt kommunerna. Erfarenheten är att det kan vara svårt att tvinga på andra ministerier hur kontakterna ska ske på ministerierna eller i kommunerna. Det finns dock särskilda enheter på Finansdepartementet som ska se till att skattepengar används på bästa sätt. De kan hjälpa till med att få fram en standard omkring detta. Det finns en särskild rapport från maj 2006 där olika enheter och myndigheter har tagit fram sådana guidelines.

Compact Working Group (CWG) är en grupp bestående av personer från olika VCO:s. Den finansieras av regeringen med 200 000 GBP per år. Det finns ett sekretariat med 4 personer som medverkar i den förberedande beslutsprocessen och förväntas representera sektorn i strategiska frågor om The Compact. CWG ska också främja Compact bland sektorns organisationer på samma sätt som The Third Sector Office gör gentemot övriga ministerier. CWG arbetar i nära samarbete med NCVO och andra paraplyorganisationer. De ger råd och riktlinjer och anordnar olika evenemang och samrådsmöten.

De organisationer som är intresserade av The Compact är främst de som utför olika typer av offentlig service. Det handlar i huvudsak om barnomsorg, förskola och ungdomsservice. Det rör sig således huvudsakligen om social omsorg, hälsovård och behandling av drogproblem. Det ska inte vara vinstdrivande verksamhet och den får inte drivas i bolagsform. Dessa organisationer kallas för "Volunteer organisations". Det finns också "Community Organisations" som är ganska små organisationer som ofta omfattar geografiska samhällen i närområdet. De är mycket lokala, typ områdes- eller byutvecklingsgrupper. Det är en stor skillnad mot de stora nationella organisationerna när det gäller service.

3.4.4 Charter om frivilligt arbete i Danmark

I Danmark har det under ett antal år debatterats att den danska välfärdsmodellen kommer att utsättas för en sådan ekonomisk press under kommande år att det blir svårt att leva upp till medborgarnas behov och krav på kvalitet. En debatt pågår om generell välfärd kontra riktade insatser för de mest utsatta och behövande. Detta har skapat en grund för ökade förväntningar på att den ideella sektorn ska kunna avlasta den offentliga sektorn, både ekonomiskt och kvalitativt. Det hävdas att det inte bara är staten som har ansvar för välfärden, utan det har även frivilligorganisationerna, näringslivet och den enskilde medborgaren.

Under de senaste åren har diskussioner förts i kommunerna om hur frivilliga krafter i större omfattning skulle kunna användas inom kommunernas verksamhet. Kommuner annonserar exempelvis efter frivilliga medarbetare inom hemtjänsten. Frivilliga organisationer vill gärna hjälpa till men det fanns en rädsla för att organisationerna skulle bli för beroende av myndigheterna. Det ansågs därför behövas spelregler för samverkan.

I början av 2000 kom därför staten, kommunerna och landstingen överens med frivilligorganisationer om regler för hur samarbetet skulle gå till. Dessa regler har så småningom utvecklats till en "charter". I den framgår bl.a. följande:

- Samspelet mellan den offentliga sektorn och frivilligorganisationer ska baseras på tillit och respekt för varandras uppgifter och roller.
- Det behövs en omfattande och allsidiga frivilliga insatser i samhället men de ska inte ersätta de offentligas insatser.
- Organisationernas rätt att själva välja och prioritera sina uppgifter ska respekteras.
- De organisationer som får stöd från samhället bör själva beskriva sina värderingar, mål och ramar för sitt arbete.

Enligt Den Sociale Servicelov ska kommunerna samarbeta med frivilligorganisationerna. Staten ger kommunerna bidrag i olika former med 150 miljoner danska kronor per år för att främja detta. Staten har också satsat på utbildning i ledarskap i frivilliga organisationer och utvecklingsmedel för kvalitativ utveckling av frivilligarbetet, utveckling av nya organisationsformer och för att öka antalet frivilliga. Frivilligorganisationerna i Danmark har under senare år ökat sitt medlemsantal med nästan tio procent.

Trots statsbidragen har mer än hälften av kommunerna ännu inte fått till stånd något samarbete alls med de ideella organisationerna, eller bara ett begränsat sådant. Samtidigt finns det höga förväntningar på att frivilligsektorns insatser ska kunna möjliggöra besparingar i kommunernas budget.

Inom frivilligorganisationerna finns det en ambivalens till förväntningarna. Å ena sidan känner man sig smickrad över erkännandet. Å andra sidan vill man värna om sin oavhängighet och utrymme för egna initiativ. Många menar att den ideella sektorn inte får göra sig beroende och bunden av statliga bidrag och uppdragsfinansieringar, utan att den måste ha en bred ekonomisk och demokratisk bas. Merparten av diskussionen om samspelet mellan den ideella och offentliga sektorn handlar om att värna om frivilligorganisationernas frihet och skydda dem mot statens inblandning. Det ses som ett problem att utvecklingen drivs på genom dekret från ovan och inte har sin bas i ett gräsrotsengagemang.

3.4.5 Kvalitetsreform i Danmark med fokus på frivilliga

Hösten 2006 inledde den danska regeringen ett arbete med en kvalitetsreform. Regeringen vill utveckla en offentlig sektor utifrån medborgarnas behov samt medverka till att medborgarna blir mer delaktiga. Dessutom önskar man att ytterligare utveckla medborgarnas möjligheter att göra fria val.

Den offentliga sektorn ska utvecklas utifrån fem punkter och insatser ska genomföras som utgår från medborgarnas behov:

1. Mål ska ge medborgarna klara besked om kvaliteten.
2. Det ska finnas fria val på fler områden.
3. Medborgarnas egna kunskaper och resurser ska tas tillvara bättre.
4. Det offentliga ska prioritera insatser och bidrag för att stärka det personliga ansvaret.
5. Fler frivilliga ska involveras och på ett bättre sätt.

Kvalitetsreformen berör främst det sociala området såsom äldre- och barnomsorg samt hälso- och sjukvård. Det handlar tex. om att korta vårdköerna, att ge möjligheter för andra aktörer att genomföra vårdbehandlingar, att stärka föräldrastyrelser, att göra kvalitetsmål mer kända för medborgarna samt att öka informationen om kostnader för vård- och omsorgsservice. Regeringen vill i sam-

arbete med kommuner och regioner utveckla ett internetbaserat verktyg som alla medborgare ska kunna ta del av.

Enligt den sista av de fem punkterna ska fler frivilliga involveras på ett bättre sätt och särskilt i verksamheter inom den sociala sektorn. Regeringen menar att medborgarna ska kunna ta ett delansvar genom bland annat frivilligt arbete. Det offentliga ska prioritera insatser som riktar sig till dem med särskilda behov. Offentliga resurser ska prioriteras för insatser och bidrag som kan stärka det personliga ansvaret och ska bara användas där medborgarna inte själva kan ta ansvar för genomförandet.

Fler frivilliga ska involveras på ett bättre sätt genom att förändra bidragsgivningen till socialt inriktade organisationer så att man når en större kontinuitet och långsiktighet.

Regeringen vill också stärka Rådet för Frivilligt socialt arbete så de kan stödja sociala frivillighetsarbetare. Man kräver att alla kommuner ska ha ett konkret samarbete med organisationer inom det sociala området och skapa en lokal frivillighetspolicy. Offentliga aktörer ska värdera erfarenhet av frivilligt arbete högt i anställningssituationer.

All utbildning av unga ska inkludera praktik i frivilligt arbete. Det ska omfatta minst 20 timmar utanför skoltid och erfarenheterna ska dokumenteras i utbildningsbeviset.

4 Den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer

4.1 Direktiven

Inom den generella folkrörelsepolitiken hanteras gemensamma frågor kring bidrag, dvs. frågor som rör dels statliga bidragsprinciper och bidragssystem samt utvecklingen av dessa, dels uppföljning och utvärdering av olika typer av statsbidrag

Statskontoret har på regeringens uppdrag kartlagt de statliga bidragen till ideella organisationer. Man har även undersökt behovet av gemensamma bidragsprinciper för den statliga bidragsgivningen till föreningslivet. Uppdraget är redovisat i rapporten *Bidrag till ideella organisationer* (2004:17).

Med utgångspunkt i Statskontorets redovisning ska jag enligt direktiven överväga om det finns behov av gemensamma principer för den statliga bidragsgivningen till folkrörelserna och det övriga föreningslivet, t.ex. om bidrag ska ges, vilken bidragsform som bör användas och vilka villkor som ska knytas till bidraget. Jag ska dessutom beakta Statskontorets övriga förslag och rekommendationer och föreslå lämpliga åtgärder på området.

4.2 Statskontorets kartläggning

4.2.1 Resultatstyrning utgångspunkten

Statskontoret utgår i sin kartläggning från följande fem bidragsformer till ideella föreningar:

- organisationsbidrag (generellt bidrag till en organisation),
- verksamhetsbidrag (för utpekade verksamheter),
- projektbidrag (för tidsbegränsade verksamheter),

- uppdragsersättning (ersättning för verksamhet enligt avtal) och
- anläggningsbidrag (för lokaler).

Statskontoret har undersökt om det finns någon gemensam linje för den statliga styrningen av bidragen och om det finns några gemensamma principer för val av olika bidragsformer och för de villkor som ställs upp för att bevilja bidrag.

Statskontoret konstaterar att frågan om bidrag till ideella organisationer har utretts ett flertal gånger under de senaste decennierna. Alla utredningar, om än med olika inriktning, har behandlat frågan om hur bidragen ska resultatstyras. Kraven på resultatstyrning ökade under hela 1990-talet. Men sedan 2001, när Folkrorelsepolitik infördes som ett nytt politikområde, har det inte formulerats några generella riktlinjer för resultatstyrning av bidragen inom området. Om bidragen till ideella organisationer ses samlat anser Statskontoret att regeringens linje för resultatstyrning av dessa bidrag har blivit mindre tydlig under 2000-talet.

4.2.2 Statliga bidrag till ideella organisationer 6,5 miljarder kr

Enligt Statskontorets kartläggning uppgick de statliga bidragen till ideella organisationer år 2003 till nästan 6,5 miljarder kronor fördelade på 96 olika bidrag. Denna summa inkluderar även bidrag utanför statsbudgeten; 852 mkr från överskottet från Svenska Spel och 265 mkr ur Allmänna arvsfonden. De största bidragen går till folkbildningen (2,6 miljarder), idrotten (1,2 miljarder, varav 767 mkr från Svenska Spel) och bistånd via enskilda organisationer (940 mkr). Dessa tre bidrag står för drygt 70 procent av de totala bidragen. För 2005 beräknades de statliga bidragen uppgå till ca 7,5 miljarder kronor.

Sett till antalet bidrag är organisationsbidrag den vanligaste bidragsformen. Knappt hälften av antalet bidrag är organisationsbidrag. De största organisationsbidragen ges till handikapporganisationer (159 mkr), ungdomsorganisationer (159 mkr, varav 85 mkr från Svenska Spel) och som partistöd (145 mkr).

Beloppsmässigt dominerar däremot verksamhetsbidragen. Drygt hälften (56 %) är verksamhetsbidrag. Detta beror enligt Statskontoret på att de två största bidragen, till folkbildningen och till idrotten, hänförs till denna bidragsform. Bidragen till idrotten

avser dock till viss del även organisationsbidrag. Andra stora verksamhetsbidrag ges till funktionshindrade för verksamhet (81 mkr) och till sociala organisationer (54 mkr). Beloppsmässigt fördelar sig de övriga bidragsformerna som följer: projektbidrag (20 %), organisationsbidrag (18 %), uppdragsersättning (6 %) och anläggningsbidrag (0,4 %).

4.2.3 En majoritet av bidragen saknar författningsstöd.

Statskontoret konstaterar att en majoritet av bidragen saknar författningsstöd. Lagstiftning är ovanlig och förordningar förekommer bara i begränsad utsträckning. Totalt saknar ca 70 procent av antalet bidrag författningsstöd. Kartläggningen visar även att val av bidragsformer inte sker helt konsekvent och att denna terminologi inte används alls för vissa bidrag.

4.2.4 Enhetlig styrning på ett övergripande plan

Statskontoret fann att resultatstyrningens utformning varierar mellan olika bidrag och bidragsformer. På ett övergripande plan är dock statens styrning av de stora bidragen relativt enhetlig, oavsett bidragsform. Övergripande mål ställs upp och resultat/effekter ska i de flesta fall bedömas för bidragen, oavsett bidragsform.

Styrningen av organisationsbidrag skiljer sig från styrningen av verksamhetsbidrag och projektbidrag med avseende på detaljerade mål, prioriteringar och återrapporteringskrav. När det gäller uppdragsersättningar karaktäriseras de av avtal och/eller dialog mellan beställare och utförare.

Statskontoret konstaterar att enhetligheten naturligt nog är större inom de olika bidragsformerna än mellan dessa. Styrningen av verksamhetsbidragen uppvisar dock en betydande variation. Främst gäller det återrapporteringskraven. Avslutningsvis noterar man att oberoende utvärderingar saknas i de flesta fall.

4.2.5 Få bidrag har strukturella villkor

Statskontoret identifierar fyra olika strukturella bidragsvillkor; demokratisk uppbyggnad, geografisk spridning, minimiantal medlemmar och fortvarig verksamhet. Man fann att endast en begrän-

sad del, ca 20 procent, av antalet bidrag omfattas av ett eller flera av dessa villkor. Demokratisk uppbyggnad och geografisk spridning är de mest förekommande villkoren. Man konstaterar att de strukturella villkoren berör organisationer med vitt skilda inriktningar. De förekommer i huvudsak i förordningar från 1990-talets slut och framåt.

4.3 Statskontorets överväganden och rekommendationer

4.3.1 Statens syn på ideell sektor behöver utvecklas

Statskontoret konstaterar att synen på de ideella organisationerna har varierat över tiden, men också att det samtidigt har funnits olika uppfattningar vid utformningen av olika bidrag. Man pekar också på att utvecklingen går mot att offentlig sektor i allt större utsträckning lägger ut sin verksamhet på eller kompletterar den med andra utförare. Sammantaget visar detta enligt Statskontoret på behovet av att staten utvecklar synen på och förhållningsättet till de ideella organisationerna. En sådan syn behövs för att staten på ett konsekvent sätt ska kunna ta ställning till

- om bidrag ska ges,
- vilken bidragsform som bör användas,
- vilka villkor som ska knytas till bidraget.

4.3.2 Lagstiftning bör övervägas i större utsträckning

Statskontoret finner det överraskande att lagstiftning används så lite när det i praktiken är så att regler (ibland ganska detaljerade) ställs upp i förordningar och regleringsbrev. Det innebär att riksdagen sällan i grunden tar ställning till hur staten i fundamentala hänseenden ska förhålla sig till föreningslivet. Statskontoret anser därför att bidragsgivningen i större utsträckning bör grundas på riksdagsbeslut och regleras i lag.

4.3.3 Förordningar bör normalt ligga till grund för bidragsgivningen

Statskontoret anser att förutsebarhet, långsiktighet och tillgänglighet för mottagande organisationer skulle gynnas av att bidragen i större utsträckning regleras i förordningar. Den närmare styrningen av bidragen sker ofta i regleringsbrev till de beviljande myndigheterna.

4.3.4 Motivet för bidraget bör avgöra val av bidragsform

Statskontoret anser att utgångspunkten för val av bidragsform bör vara motivet för bidraget. Bidragsformen bör sedan ligga till grund för bedömning av vilken styrning från statens sida som är lämplig. En konsekvent bidragsgivning och styrning förutsätter därför gemensamma principer vid val av bidragsform.

4.3.5 Styrningen kan bli mer enhetlig

Trots olika förutsättningar för resultatstyrning för olika bidrag och bidragsformer anser Statskontoret att styrningen kan bli mer enhetlig. Man formulerar rekommendationer för mål, ekonomisk redovisning, återrapportering, bedömning av resultat/effekter och oberoende granskningar/utvärderingar. De flesta är gemensamma för alla bidragsformer och tillämpas enligt Statskontoret för de flesta stora bidrag redan idag. Man konstaterar dock att oberoende granskningar/utvärderingar inte förekommer systematiskt idag.

4.3.6 Seminarier om Statskontorets rapport

Statskontorets rapport överlämnades i juni 2004. I oktober 2004 anordnades ett seminarium inom ramen för Folkrörelseforum. Syftet var att få synpunkter och kommentarer till kartläggningen och att diskutera hur den statliga och kommunala bidragsgivningen ser ut. Ytterligare ett syfte med seminariet var att öka kunskapen om hur föreningarna finansierar sin verksamhet genom andra intäkter än statliga och kommunala bidrag. I utredningens direktiv anges att jag som underlag för mina överväganden ska använda de synpunkter som kom fram vid detta seminarium.

Jag anordnade ett bidragsseminarium i augusti 2006 för att bl.a. diskutera Statskontorets rekommendationer. Vid seminariet diskuterades också frågan om de ideella organisationernas övriga finansiering. I seminariet deltog ledamöter i utredningens expert- och referensgrupper, från nätverket för bidragshandläggare vid myndigheter samt från Regeringskansliets arbetsgrupp för folk- rörelsefrågor och social ekonomi. Dokumentation från båda dessa seminarier finns tillgängligt i utredningens arkiv.

4.4 Relationerna mellan staten och ideella organisationer

4.4.1 De ideella organisationernas olika roller

För att kunna ta ställning till bidragsutformningen anser Statskontoret, som tidigare nämnts, att det behövs en vidare diskussion om statens förhållande till ideell sektor som inte bara berör bidragens utformning. Man menar att det finns en ömsesidig påverkan mellan organisationerna och staten och att det är såväl organisationernas som statens ansvar att ta ställning till hur förhållandet dem emellan bör vara.

Statskontoret konstaterar i sin rapport att statens syn på de ideella organisationerna har varierat över tiden. Det har även funnits olika uppfattningar samtidigt vid utformningen av olika bidrag. Man pekar på att den ideella sektorn har blivit alltmer mångfacetterad och att verksamheten breddas. Vissa av de bidrag som man har studerat är inte exklusivt förbehållna ideella föreningar. De kan också utgå till stiftelser och andra organisationer, under förutsättning att syftet med bidraget uppfylls. Dessutom pekar Statskontoret på utvecklingen mot att offentlig sektor i allt större utsträckning lägger ut sin verksamhet på eller kompletterar den med andra utförare. En större andel service- och tjänsteproduktion utförs av ideella organisationer.

Statskontoret anser därför att staten behöver utveckla sin syn på och förhållningssätt till de ideella organisationerna. Detta är nödvändigt för att staten på ett konsekvent sätt ska kunna ta ställning till om bidrag ska ges, vilken bidragsform som bör användas och vilka villkor som ska knytas till bidraget.

Ideella organisationer brukar tilldelas fyra huvudsakliga samhällsroller:

1. De har en politisk och demokratisk funktion genom att människor skolas in i demokratiska arbetsformer och får möjlighet att uttrycka politiska uppfattningar.
2. De bidrar till social integration genom att människor utvecklar samhörighet, mening och identitet genom sitt engagemang och därmed skapar ett slags samhällets kitt.
3. De kan spela viktiga kulturella roller genom att de sprider nya idéer och kunskaper om hur samhällslivet bör organiseras och regleras.
4. De har en viktig ekonomisk funktion genom deras bidrag till samhällets välfärd.

Dessa olika roller kan delas in i tre kategorier:

- Den roll som man ofta förknippar med den ideella sektorn är att organisationerna ses som viktiga för demokratin. Idéburna organisationer verkar för sina idéer i förhållande till det övriga samhället och/eller internt inom organisationen. De ger en möjlighet för medborgarna att gemensamt uttrycka sin uppfattning. De ger röst eller att vara en intresseorganisation. De fungerar också som en ”demokratiskola” där medlemmarna tränas i demokratiska arbetsformer. Exempel på organisationer vars roll huvudsakligen är att ge röst är politiska partier, trossamfund, ungdomsorganisationer och handikapporganisationer.
- Ideella organisationer ger i många fall också service till sina medlemmar eller till andra utanför organisationen. Omfattningen av denna service kan vara mycket skiftande mellan olika organisationer. Eventuella bidrag för denna service svarar ofta inte mot organisationens hela kostnad för att ge servicen. Exempel på organisationer vilkas roll har denna tyngdpunkt är kulturföreningar, sociala organisationer och idrottsföreningar.
- En verksamhet som har ökat under de senaste decennierna är att ideella organisationer mot full ersättning producerar tjänster. Detta kan gälla både specifika uppdrag till särskilda organisationer och tjänster som utförs efter en regelrätt upphandling. Organisationer som tar emot sådana uppdrag är exempelvis frivilliga försvarsorganisationer och idrottsföreningar som tar över ansvaret för idrottsanläggningar.

En organisation kan ha flera av ovanstående roller, även om tyngdpunkten som regel finns i någon av dessa kategorier. Särskilt vanligt är att de två första, att ge röst respektive service, finns i samma organisation. Gränsen mellan dessa roller kan då vara svår att dra när det gäller enskilda organisationer.

4.4.2 Den ideella sektorns relationer till den offentliga sektorn

Socialstyrelsen har i ett dokument från 2003 redovisat sin syn på och förhållande till den ideella sektorn. Där pekar Socialstyrelsen på att regeringen har formulerat ett nytt politikområde – folkrörelsepolitik och att flera departement och utredningar uppmärksammar den ideella sektorns ställning.

Som jag tidigare har redovisat är den ideella sektorn i många länder störst inom välfärdsområdet (sjukvård, socialförsäkring och utbildning). I Sverige är den ideella sektorn störst inom fritids- och kulturområdena. Ansvar för välfärdsfrågorna ligger i stor utsträckning på kommuner och landsting. De ideella organisationerna har dock givits ökade resurser för att på egna villkor kunna fungera som en samarbetspartner och som komplement till den offentliga sektorn inom välfärdsområdet.

I dokumentet framhåller Socialstyrelsen att insatser från frivilliga organisationer under lång tid har spelat en avgörande roll för viktiga delar inom social omsorg och för människors välfärd. Organisationerna har sedan början av 1990-talet fått ökad betydelse både som samverkanspartners till den kommunala socialtjänsten och som direkta uppdragstagare. Många organisationer bedriver vård och en omfattande förebyggande och opinionsbildande verksamhet.

Socialstyrelsen anger att man ska uppmärksamma den ideella sektorns betydelse och de insatser och samverkansformer som utvecklas. Mångfald och alternativ till offentlig verksamhet bör stimuleras och utvecklas. Socialstyrelsen betonar dock att valfrihet för den enskilde kräver tydliga alternativ och att adekvat och tillförlitlig information finns någorlunda lättillgänglig. Detta gäller inte minst för utsatta grupper. En ökad mångfald av vårdgivare ställer också nya krav på tydlighet i regelverk och ökade krav på insatser från tillsynen.

Socialstyrelsen konstaterar att kommuner och landsting har ansvaret för att den enskildes behov av vård och omsorg tillgodoses. Den verksamhet som lagts ut på annan utförare, men finansieras av offentliga medel, ska omfattas av det regelverk som gäller för offentliga verksamheter. Socialstyrelsen betonar att kommunen inte heller kan frångå sig ansvaret för att den enskilde får en rättmätig behandling också då verksamheten bedrivs i annan regi.

När det gäller den ideella sektorns roll och relation till offentlig sektor framhåller Socialstyrelsen att den socialt inriktade ideella sektorn i Sverige enligt många bedömare kännetecknas av en närhet till staten, både som samtalspartner och som finansiellt beroende.

Socialstyrelsen hänvisar till utredningen *Frivilligt socialt arbete – Kartläggning och kunskapsöversikt* (SOU 1993:82) där organisationernas roller beskrivs som avantgarde, komplement, alternativ och ersättning till den offentliga sektorn:

- *avantgarde*, dvs. att agera som spejare och utföra pionjärinsatser. Dess roll blir då främst att bevaka att den offentliga sektorn tar itu med dessa nya arbetsuppgifter.
- *komplement* vilket kan ta sig uttryck i parallella resurser eller som extra välfärdsförstärkare.
- *alternativ* vilket innebär att verksamheten har egenskaper som skiljer den ifrån motsvarande verksamhet inom offentlig sektor. Här kan det vara svårt att dra gränsen mot parallella komplement.
- *ersättning* vilket innebär att organisationen ifråga tar över verksamheter som tidigare har skötts av staten, landstingen eller kommunerna.

Enligt Socialstyrelsen kan relationen i en mening karakteriseras som ömsesidigt beroende. Organisationerna är beroende av statens regelverk, upphandling och bidragsgivning. Staten påverkas av organisationernas opinionsbildning och konkreta insatser riktade till enskilda och grupper. Styrkan i de ideella organisationernas välfärdsarbete ligger enligt Socialstyrelsen i den värdemässiga förankringen. Dessa värden kommer till uttryck i den verksamhet som bedrivs, antingen denna upphandlats eller bedrivs på andra grunder. Socialstyrelsen anser dock att rollen som "ersättare" för offentlig service och vård bör begränsas med hänsyn till landstingens och kommunernas grundläggande ansvar.

Socialstyrelsen framhåller också att de ideella organisationerna på ett eller annat sätt är idéburna. En ideell organisation ska enligt vedertagen uppfattning vara formell (styrelse, stadgar etc), privat, inte dela ut ekonomiskt överskott till ägare, självstyrande samt ha inslag av idealitet (t.ex. genom ideellt arbete eller privata gåvor).

Socialstyrelsen anser att de frivilliga organisationer som man har att förhålla sig till ska omfatta de demokratiska värden och den människosyn som kommer till uttryck i lagstiftning och annat offentligt regelverk. De ska i sitt arbete respektera organisationernas självständighet. De ska också uppmärksamma vilka konsekvenser som bidragsgivning och uppdragstagande kan ha för organisationernas värdegrund.

Enligt Socialstyrelsen ligger organisationernas "värde" inte i vad man kan göra för det offentliga eller hur man kan påverka staten. Organisationerna har främst ett värde i sig, ett egenvärde, för människor att skapa samhörighet, identitet, ömsesidigt stöd och för att samverka kring gemensamma angelägenheter.

4.4.3 En viktig roll för att utveckla, fördjupa och bredda demokratin

Jag har i tidigare kapitel redogjort för hur den förra regeringen såg på de ideella organisationernas roll i förhållande till staten. Syftet med att göra folkrörelsepolitiken till ett eget politikområde var att skapa ett samlat synsätt och agerande från statens sida när det gäller såväl relationer till folkrörelser och föreningar av olika slag som villkor och förutsättningar för föreningslivets verksamhet. Ett annat syfte var att synliggöra och lyfta fram den betydelse som föreningslivet har för den demokratiska infrastrukturen i samhället.

I den demokratiproposition som den förra regeringen lämnade i januari 2002 betonades att folkrörelser och föreningar har viktiga roller när det gäller att utveckla, fördjupa och bredda demokratin:

- De kan vara en mobiliserande kraft i samhället.
- Sammanslutningar som kanaliserar särskilda intressen kan fungera som en motvikt till offentlig maktutövning.
- Genom folkrörelser och föreningar har medborgarna ytterligare möjlighet att göra sin röst hörd.

- Om dessa sammanslutningar ges bättre möjligheter att delta i den politiska processen kan de också ge makt åt i dag under-representerade grupper i samhället, vilket kan bidra till att bekämpa utanförskap.

När folkrörelsepolitiken inrättades framhölls de lokala medborgarsammanslutningarnas betydelse för att förnya och vitalisera det politiska systemet. Det fanns en grundläggande önskan om en dialog med det självständiga föreningslivet. Mot den bakgrunden inrättades senare Folkrörelseforum.

Jag har tidigare framhållit att ett starkt och fungerande föreningsliv är en grundbult i det demokratiska samhället. Jag har också framhållit att jag vill se ett folkrörelsebegrepp som innefattar både ”gamla” och nya rörelser. Jag har tidigare gjort bedömningen att om dialogen mellan staten och föreningslivet ska få en trovärdighet för organisationerna måste den plattform som utgör grunden för dialogen bli mer jämbördig. Jag anser därför att någon form av ”partnerskap för demokrati och välfärd” bör utformas mellan staten och föreningslivet.

Mot den bakgrunden har jag föreslagit att regeringen bör inrätta en delegation för regelbundet återkommande samråd mellan staten och den ideella sektorn. Därigenom kan en process komma igång som kan resultera i någon form av spelregler mellan staten och den ideella sektorn. En sådan process kan lämpligen inledas inom det sociala området. En viktig uppgift för delegationen kan också vara att svara för återkommande seminarier och konferenser inom ramen för Folkrörelseforum.

4.4.4 Samsyn på de ideella organisationerna

Min bedömning är att det finns en överensstämmelse mellan den förra och den nuvarande regeringen i synen på de ideella organisationerna, med vissa nyansskillnader. De borgerliga partierna betonar mer underifrånperspektivet, individen och en ökad grad av självständighet.

Detta uttrycks bl.a. i tilläggsdirektiven till utredningen. Där anges att ”grundläggande värden för folkrörelsepolitiken är föreningsarnas självständighet och oberoende, såväl gentemot den offentliga sektorn som gentemot det privata näringslivet. Samtidigt är det viktigt att säkerställa att skattemedel används på ett ända-

målsenligt sätt. En viktig uppgift inom denna del av folkrörelsepolitiken är att finna vägar för att kunna kombinera statens behov av kontroll med föreningarnas behov av integritet och självständighet.

Att staten i bidragsgivningen till folkrörelser och föreningsliv uppställer alltför omfattande villkor eller vissa typer av villkor kan leda till en statlig styrning av det civila samhällets idéer och verksamhet. Om så blir fallet riskerar detta att hota folkrörelsernas och det övriga föreningslivets oberoende gentemot det allmänna och den fria roll i samhällslivet som dessa organisationer skall ha och som utgör en förutsättning för demokratins funktionssätt. Det är enligt regeringens mening av stor vikt att försöka säkerställa att statliga bidrag inte otillbörligen påverkar självständigheten och oberoendet för folkrörelserna och det övriga föreningslivet.”

I 2006 års regeringsförklaring betonade regeringen att ”grunden för trygghet och gemenskap läggs i ett starkt civilt samhälle såsom föreningsliv, idrottsrörelser, kyrkor, samfund och ideella organisationer. Solidariteten i de offentliga välfärdssystemen är ett komplement till ett samhälle som i högre grad präglas av medmänsklighet, ansvarstagande och idealitet”. Det betonas vidare att ”ett starkt civilt samhälle är också grunden för en stark demokrati. Ett ökat samarbete mellan den offentliga, privata och ideella sektorn är nödvändigt för att utveckla vårt samhälle”.

Regeringen framhåller också att mångfalden av välfärdproducenter bör öka. ”Fler aktörer ska uppmuntras att bidra till en utveckling av vården och omsorgen. Lika villkor ska gälla för privata, ideella, kooperativa och offentliga aktörer. Anställda i vården ska kunna få stöd att ta över en verksamhet.”

En närmare konkretisering av dessa uttalanden i regeringsförklaringen finns i en gemensam motion från c, m, fp och kd till riksdagen hösten 2005 om den ideella sektorn i Sverige (motion 2005/06:Sk526). Motionärerna utgick från en rapport som hade utarbetats av en arbetsgrupp inom Allians för Sverige.

I motionen betonas att välfärdens starka beroende av medborgarnas frivilliga organisering kräver att politiken möter denna utveckling med åtgärder. Motionärerna pekar på att Allians för Sverige (Centerpartiet, Kristdemokraterna, Folkpartiet och Moderaterna) slår vakt om en gemensam finansiering av vården och omsorgen, men är samtidigt öppna för alternativa utförare.

Motionärerna menar att en ökad mångfald av utförare ger medborgarna större valmöjligheter, och understödjer förnyelse, effekti-

viseringar och utveckling av vård och omsorg. Man hänvisar till att den ideella sektorn verkar i gränzonen mellan privat och offentlig sektor. Det privata, det ideella och det offentliga – alla har en viktig plats i ett väl fungerande samhälle. Privata, kooperativa och ideellt drivna alternativ bör därför ges förutsättningar att utvecklas.

Förslagen i motionen handlar i hög grad om de ideella organisationernas betydelse för välfärden. Förslagen handlar om att:

- möjligheterna att införa skatteavdrag för gåvor till ideella organisationer behöver utredas
- lagen om offentlig upphandling (LOU) behöver ses över så att frivilligorganisationer och vårdföretag utan vinstsyfte kan konkurrera på lika villkor
- det behövs en samlad nationell strategi för att stimulera och stötta volontärinsatser i Sverige.
- vård och omsorg som ges av stiftelser, föreningar, trossamfund och bolag utan vinstutdelning behöver synliggöras genom att statistik och fakta sammanställs och redovisas inom ramen för svenska sociala och statistikförande myndigheters arbete.

4.5 Utformningen av bidragssystemen

Mitt förslag: Följande principer bör gälla för den statliga styrningen av bidrag till ideella organisationer:

- Övergripande mål/syften ska finnas för alla bidragsformer
- Mätbara mål ska finnas för alla bidrag utom för organisationsbidrag
- God ekonomisk redovisning ska vara ett självklart krav
- Det ska vara olika återrapporteringskrav för olika bidragsformer
- Bedömning av resultat/effekter ska göras för alla bidragsformer
- Oberoende utvärderingar ska genomföras.

4.5.1 Förordningar bör normalt ligga till grund för de större bidragen.

Som tidigare redovisats konstaterar Statskontoret att lagstiftning som grund för bidragsgivningen är ovanlig och att förordningar bara förekommer i begränsad utsträckning. Totalt saknar ca 70 procent av antalet bidrag författningsstöd. Statskontoret anser att bidragsgivningen i större utsträckning bör grundas på riksdagsbeslut och regleras i lag.

Jag delar inte denna bedömning. I diskussionerna under båda ovannämnda bidragsseminarierna fanns det en stor enighet om att lagstiftning är tungrovt och att det riskerar att låsa fast bidragsgivningen i en viss struktur som kan vara svår att förändra. Däremot fanns det på seminarierna en större öppenhet för att bidragsgivningen bör regleras i en förordning.

Den närmare styrningen av bidragen sker enligt Statskontoret ofta i regleringsbrev till de beviljande myndigheterna. Regleringsbrev är den sista länken i den statliga budgetprocessen. Ofta beslutas regleringsbrev strax innan julkalendern vilket innebär att de kommer till myndigheternas och organisationernas kännedom i början av de kommande åren. Det är inte möjligt att tidigare lägga dem, och varje riksdag är i princip fri att ändra anslagsbeslut från ett år till ett annat. Mot den bakgrunden anser jag att förutsebarhet, långsiktighet och tillgänglighet för mottagande organisationer skulle gynnas av att bidragen i större utsträckning regleras i förordningar.

Denna uppfattning styrks också av Konstitutionsutskottet som har uttalat sig om användningen av författningsreglering och regleringsbrev (1998/99 KU10, s 45). Enligt utskottet ankommer det på regeringen att verkställa riksdagens beslut. Direktiv för myndigheternas användning av anslagen finns förutom i regleringsbrev ofta i lagar och förordningar. Principerna för vilken form som ska användas är enligt KU inte helt klar. En utgångspunkt är dock att regleringsbrev i princip gäller för ett budgetår medan lag eller förordning i princip gäller tills vidare. En annan är att regleringsbrev bör innehålla direktiv riktade endast till myndigheterna medan en författning även riktar sig till allmänheten.

Med dessa utgångspunkter bör enligt KU föreskrifter som har betydelse för allmänheten ges författningsform, liksom i huvudsak också direktiv av mer permanent karaktär. Vissa direktiv i regleringsbrev är dock av sådan karaktär att de måste upprepas år från år

eftersom de naturligen hör till anslagsbeslutet. Även om de kan sägas vara av permanent karaktär torde det enligt KU inte vara rimligt att besluta sådana direktiv genom förordning. KU menar att detta inte hindrar att huvudprincipen bör vara att regler av permanent karaktär ska ges genom författning.

4.5.2 En styrka i olikheten

Statskontoret refererar i sin rapport ett antal utredningar som har föreslagit olika sätt att öka enhetligheten i den statliga bidragsgivningen. Enligt Statskontoret har dock genomslaget för dessa utredningar varit begränsat. Bilden är fortsatt splittrad även om enhetligheten, åtminstone för de större bidragen, har ökat under senare år.

Bristen på enhetlighet i bidragsgivningen påverkas enligt Statskontoret av att det har funnits olika idétraditioner och värderingar kring ideell sektor. Det har på olika sätt påverkat beslut på olika nivåer utan att det alltid har varit tydligt vilka värderingar som ligger bakom beslutet.

Statskontoret konstaterar att det saknas generella riktlinjer för hanteringen av bidrag till ideella organisationer. För att uppnå en större enhetlighet från statens sida anser Statskontoret att en handledning för Regeringskansliets hantering av frågor kring dessa bidrag bör tas fram.

Frågor som bör kunna tas upp där är enligt Statskontoret

- motiv för bidrag,
- val av bidragsform,
- villkor för att få bidrag,
- behov av författningsstöd,
- styrning av bidragen och
- hur omprövning bör ske.

Det kan enligt Statskontoret diskuteras i hur hög grad villkor knutna till bidragen till ideella organisationer behöver vara och kan göras enhetliga. Skillnader kan t.ex. vara motiverade med hänsyn till syftena med bidragen, vad organisationen förväntas göra som motprestation och vilken mottagande organisation det rör sig om. Men även om dessa skillnader finns menar Statskontoret att det både är önskvärt och möjligt att få ett gemensamt system för prövning av bidragsform och styrning.

Min uppfattning är att de olika bidragssystemen även fortsättningsvis bör kunna se olika ut och anpassas efter de olika sektorernas behov. Forskaren Staffan Johansson konstaterar i sin bok *Ideella mål med offentliga medel* att den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer har vuxit fram utifrån organisationernas behov av konkreta stödinsatser. Statens representanter, i form av olika slags myndigheter, har ofta haft en välvillig inställning till organisationernas önskemål och har specialkonstruerat stödinsatserna så att de också har passat in i myndigheternas olika slags styrlogiker.

Detta kan enligt Johansson förklara framväxten av ett brokigt och vildvuxet statligt stödsystem med korporativa inslag som statens centrala organ förgäves har försökt att få kontroll över. Han anser dock att det kanske varken är möjligt eller lämpligt att konstruera ett enhetligt och heltäckande statligt bidragssystem.

Liknande synpunkter har forskaren Filip Wijkström och hans medarbetare redovisat i studien *Staten och det civila samhället*. De menar att det ofta tycks finnas en vilja från statens sida att ”reda ut” och ”ordna upp” organisationernas statsbidrag. Regeringen vill ha en samlad bild över bidragsgivningen och söker enhetlighet och gemensamma principer för bidragsgivningen.

Jag anser att staten bör avstå från att försöka strömlinjeforma de olika bidrags- och stödsystemen. Det finns olika regler och tillämpningar hos olika myndigheter och bidragsbestämmelserna är ofta skraddarsyddade för varje område.

Jag anser att strävan efter likhet inte med automatik också innebär en ökad rättvisa. Det kan också innebära att bidrags- och stödsystemen blir mer sårbara. Jag tror inte heller att detta vore önskvärt om man ser det utifrån perspektivet med ett oberoende och fristående föreningsliv. Jag anser därför att bidragssystemen bör kunna se olika ut och anpassas efter de olika sektorernas behov. Staten bör liksom hittills reglera sin relation med organisationerna för varje område eller ”fråga” för sig.

4.5.3 Principer för val av bidragsform

Trots de olikheter som finns mellan de olika bidragssystemen anser jag att det både är önskvärt och möjligt att få ett gemensamt system för prövning av bidragsformer och därmed också för styrningen av bidragen. Denna uppfattning bekräftades vid det semina-

rium som utredningen anordnade i augusti 2006. Där framfördes behovet av en samordning mellan statliga och regionala/lokala bidrag som främst bör sikta mot en enkel och smidig hantering för organisationerna, både vad gäller ansökningar och återrapportering.

De diskussioner som jag har fört med utredningens expert- och referensgrupper vid sammanträden och seminarier gör att jag delar Statskontorets bedömning när det gäller principer för val av bidragsform. Den utgår i allt väsentligt från den indelning av bidragsformer som presenterades i rapporten *Resultatstyrning av föreningsbidrag* (Ds 1997:36).

- Är det fråga om rollen som röst/intresseorganisation är organisationsbidrag en lämplig form. Staten stöder vissa organisationer (för deras existens) utan att ställa några tydliga krav på motprestationer. Organisationsbidraget går inte att resultatstyra i någon egentlig mening och är heller inte avsett för detta.
- Är det fråga om rollen att ge service till såväl medlemmar som icke-medlemmar är verksamhets-/projektbidrag en lämplig form. Statens syfte är att stödja en viss föreningsdriven aktivitet eller verksamhet. Där bör staten kunna ställa tydliga krav på motprestation. Måluppfyllelsen blir här organisationernas motprestation, vilket innebär att man bör kunna tillämpa resultatstyrning på liknande sätt som inom övrig statlig verksamhet.
Om verksamheten är av tillfällig och begränsad karaktär är projektbidrag en lämpligare form. Även för dessa bidrag bör det vara möjligt att formulera preciserade mål. Det innebär att man även här bör kunna tillämpa resultatstyrning på liknande sätt som inom övrig statlig verksamhet
- Är det fråga om rollen att producera tjänster är det inte fråga om att ge bidrag utan uppdragsersättning är en lämpligare form.

Jag anser att det bör finnas utrymme både för organisationsbidrag och för verksamhetsbidrag. Organisationsbidrag bidrar till den grund av långsiktigt inriktad kärnverksamhet som varje självständig organisation vilar på. Det ska i första hand främja verksamheter som är rikstäckande. Det handlar om att kunna hålla ihop någon form av riksorganisation med allt vad det medför. Det är en förutsättning för att andra typer av bidrag ska fungera väl i organisationen. Ett organisationsbidrag, som motiveras av organisationens

uppgift som intresseorganisation bör inte styras lika hårt som ett bidrag för en utpekad verksamhet dvs. verksamhetsbidrag/projektbidrag.

4.5.4 Principer för mål- och resultatstyrning av de statliga bidragen

Utifrån en analys av styrningen av ett antal stora bidrag konstaterar Statskontoret följande:

- Resultatstyrningens utformning varierar mellan olika bidrag och bidragsformer.
- På ett övergripande plan är statens styrning av de stora bidragen relativt enhetlig, oavsett bidragsform.
- Övergripande mål ställs upp och resultat/effekter ska i de flesta fall bedömas för bidragen, oavsett bidragsform.
- Styrningen av organisationsbidrag skiljer sig från styrningen av verksamhetsbidrag och projektbidrag med avseende på detaljerade mål, prioriteringar och återrapporteringskrav.
- Uppdragsersättningar karakteriseras av avtal och/eller dialog mellan beställare och utförare.

Enligt Statskontoret är enhetligheten naturligt nog större inom de olika bidragsformerna än mellan dessa. Styrningen av verksamhetsbidragen uppvisar dock en betydande variation. Framst gäller det återrapporteringskraven. Avslutningsvis noterar Statskontoret att oberoende utvärderingar saknas i de flesta fall.

Trots olika förutsättningarna för resultatstyrning för olika bidrag och bidragsformer rekommenderar Statskontoret att styrningen bör bli mer enhetlig. Man formulerar rekommendationer för mål, ekonomisk redovisning, återrapportering, bedömning av resultat/effekter och oberoende granskningar/utvärderingar. De flesta är gemensamma för alla bidragsformer och tillämpas för de flesta stora bidrag redan idag. Statskontoret påpekar dock att oberoende granskningar/ utvärderingar inte förekommer systematiskt idag.

Statskontoret konstaterar att kraven på resultatstyrning ökade från slutet av 1980-talet och under hela 1990-talet. Därefter saknas generella riktlinjer för resultatstyrningen av bidragen till ideella organisationer. Statskontorets bedömning är att regeringens linje

för resultatstyrning av bidragen till ideella organisationer hittills under 2000-talet har blivit mindre tydlig.

Min bedömning är att denna utveckling har skett som en följd av att regeringen har delegerat styrningen till enskilda myndigheter som tycks ha anpassat styrningen till de mer specifika förutsättningarna som gäller inom respektive verksamhetsområde. Jag anser att denna utveckling ligger väl i linje med min uppfattning att staten, via de olika myndigheterna, bör reglera sin relation med organisationerna för varje område eller ”fråga” för sig.

Jag har tidigare redovisat uppfattningen att staten bör avstå från att försöka strömlinjeforma de olika bidrags- och stödsystemen till det civila samhället. Jag anser att detta även bör gälla för utformningen av mål- och resultatstyrningen. Det finns en risk att resultatstyrningen kan komma i konflikt med organisationernas önskan om självbestämmande.

Forskaren Staffan Johansson pekar i sin bok *Ideella mål med offentliga medel* på att de utredningar som har gjorts genom åren har vägletts av två principer. Den ena har varit viljan att värna om den ideella sektorns självständighet. Den andra har varit att försöka åstadkomma en ökad enhetlighet och ökad mål- och resultatstyrning i den statliga bidragsgivningen.

Enligt Johansson har det dock inte förts någon diskussion om huruvida dessa båda principer är förenliga och vilka problem som kan uppkomma vid praktisk tillämpning. Utredarna tycks ha utgått från att mål-/resultatstyrning fungerar som styrmetod inom offentlig förvaltning trots att det finns en omfattande internationell och nationell forskning som visar motsatsen.

Han hänvisar till forskare som anser att målstyrning inte passar i politiska miljöer eftersom mål och medel oftast inte kan särskiljas och inte heller rangordnas vilket förutsätts i sådana modeller. I juni 2006 fick en särskild utredare i uppdrag att utvärdera resultatstyrningen. Utredaren ska lämna förslag till hur resultatstyrningen bör förändras och utvecklas i syfte att förbättra styrningen av myndigheterna samt ange vilka förutsättningar detta kräver och vilka begränsningar som finns.

Mot denna bakgrund föreslår jag följande principer när det gäller den statliga styrningen av bidrag till ideella organisationer:

- *Övergripande mål/syften ska finnas för alla bidragsformer*
Det ska finnas ett övergripande motiv till varför staten delar ut pengar. Riksdagen eller regeringen ska formulera ett övergripande mål för vad man vill uppnå med bidraget
- *Mätbara mål ska finnas för alla bidrag utom för organisationsbidrag*. För alla bidragsformer utom för organisationsbidrag ska mätbara mål formuleras i dialog mellan mottagande organisation och beslutande myndighet. De mätbara målen ska bara avse den bidragsfinansierade verksamheten.
- *God ekonomisk redovisning ska vara ett självklart krav*
Organisationerna ska sköta sina räkenskaper enligt god redovisningssed. De beslutande myndigheterna ska i sina årsredovisningar redovisa hur bidragen har använts.
- *Det ska vara olika återrapporteringskrav för olika bidragsformer*
På verksamhetsbidrag, projektbidrag och uppdragsersättningar ska mer utförliga krav ställas på kvantitativa och kvalitativa resultatmått. Återrapporteringskraven ska gälla såväl mottagande organisationer till beslutande myndigheter som beslutande myndigheter till regeringen
- *Bedömning av resultat/effekter ska göras för alla bidragsformer*
För alla bidragsformer ska det göras en bedömning av resultat/effekter. Denna bedömning ska göras av beslutande myndighet. Mottagande organisation kan ge underlag för myndighetens bedömningar. Beträffande organisationsbidrag kan det räcka med att föra en diskussion om måluppfyllelse medan det för övriga bidragsformer ska göras en uppföljning mot uppställda detaljerade mål för bidraget.
- *Oberoende utvärderingar ska genomföras*
Alla bidrag, oavsett form, ska omprövas med jämna mellanrum eftersom förutsättningarna för bidragen kan förändras. Fristående utvärderingar eller granskningar av annan karaktär ska initieras av regeringen. Formerna och intervallen för dessa utvärderingar och granskningar kan se olika ut beroende av bidragens karaktär och omfattning.

5 Villkor för bidrag till ideella organisationer

5.1 Tilläggsdirektiven

Med utgångspunkt i Statskontorets rapport (2004:17) ska jag enligt direktiven överväga om det finns behov av gemensamma principer bl.a. för vilka villkor som ska knytas till bidraget. I den nya regeringens tilläggsdirektiv (2007:7) till utredningen anges att det ställs olika typer av villkor i den statliga bidragsgivningen. Vanligt förekommande är villkor om visst medlemsantal, geografisk spridning, verksamhet av riksintresse, demokratisk uppbyggnad och verksamhet som inte strider mot demokratins idéer. Utöver dessa vanligt förekommande villkor uppställs ofta specifika villkor i de författningar som styr bidragen och i regleringsbrev eller andra regeringsbeslut i de fall författning saknas.

Jag ska enligt tilläggsdirektiven undersöka vilka typer av villkor som ställs och analysera vilka effekter dessa villkor får för såväl föreningslivet som för samhället i övrigt. Analysen ska särskilt beakta villkorens eventuella effekter för organisationernas självständighet och oberoende.

Mot bakgrund av analysen ska jag undersöka om det är möjligt att öka andelen villkorslösa statsbidrag, minska antalet villkor för statsbidragen eller revidera de villkor som ställs för att bl.a. finna en bättre avvägning mellan statens behov av kontroll och föreningarnas behov av integritet och självständighet. I detta ingår att bedöma vilka konsekvenser dessa åtgärder kan få samt att föreslå hur statens behov av kontroll ska tillgodoses.

5.2 Förekomsten av strukturella villkor

Den typ av villkor som pekas ut i tilläggsdirektiven brukar betecknas som ”strukturella villkor”. Statskontorets kartläggning av de statliga bidragen visar att det endast är ett mindre antal av de totalt 96 bidragen som har s.k. strukturella villkor. Med strukturella villkor avses t.ex. uppbyggnad och spridning som den mottagande organisationer måste uppfylla för att kunna få bidrag. Statskontoret har identifierat fyra sådana villkor som är gemensamma för flera bidrag, nämligen:

- demokratisk uppbyggnad,
- geografisk spridning,
- minimiantal medlemmar samt
- fortvarig verksamhet.

Min bedömning är att dessa villkor har en viss koppling till vad som brukar känneteckna en folkrörelse. De statliga bidrag som har sådana typer av villkor svarar beloppsmässigt för drygt 10 procent av samtliga bidrag och antalsmässigt för 20 procent av bidragen i kartläggningen. Här ska beaktas att de stora bidragen som ges till folkbildningen, idrotten och biståndet inte ingår eftersom de inte har denna typ av villkor. Dessa tre bidrag svarar beloppsmässigt för 70 procent av bidragen till ideella organisationer.

De statsbidrag som berörs är följande:

1. Frivilliga försvarsorganisationer inom totalförsvaret
2. Kvinnors organisering
3. Organisationer som främjar integration
4. Vissa organisationer inom kriminalvårdens område
5. Trossamfund
6. Friluftorganisationer
7. Handikapporganisationer
8. Vissa organisationer inom det sociala området
9. Pensionärsorganisationer
10. Ungdomsorganisationer.

En närmare redovisning av syftet med bidragen, beslutande myndighet, bidragsformer, bidragsvillkor och krav på återrapportering ges i *bilaga 3*.

Analysen av dessa bidrag visar att villkoren återfinns företrädesvis i förordningar från slutet av 1990-talet och framåt. De vanli-

gaste villkoren är demokratisk uppbyggnad och geografisk spridning. De förekommer ofta tillsammans. Så är fallet för frivilliga försvarsorganisationer, kvinnoorganisationer, friluftorganisationer, handikapporganisationer för vissa organisationer inom det sociala området samt för ungdomsorganisationer.

Villkoren för geografisk spridning varierar. För vissa bidrag anges antal kommuner eller län som ska ha lokal verksamhet, för andra är villkoren mer allmänt formulerade.

Kraven på minimiantal medlemmar och fortvarig verksamhet förekommer mer sällan. Den undre gränsen för antal medlemmar varierar från 500 för handikapporganisationer till 30 000 för pensionärsorganisationer.

Krav på att verksamheten ska ha bedrivits i minst 2 år innan bidrag ges gäller för organisationer som främjar integration, friluftorganisationer, handikapporganisationer samt för organisationer inom det sociala området.

5.3 Effekter av det statliga stödet

Forskaren Staffan Johansson refererar i boken *Ideella mål med offentliga medel* till utvärderingar som har gjorts av två av de ovan nämnda bidragen. Det ena är statsbidraget till vissa organisationer inom det sociala området som är ett verksamhetsbidrag. Det andra är statsbidraget till handikapporganisationer som är ett organisationsbidrag. Dessa utvärderingar som Socialstyrelsen har låtit göra är enligt Johansson de enda som har undersökt bidragens effekter på organisationerna.

5.3.1 Statsbidraget till vissa organisationer inom det sociala området

I förordningens (SFS 1998:1814) första paragraf anges att det i förordningen meddelas föreskrifter om statsbidrag till ideella organisationer som bedriver frivilligt arbete inom något av följande områden: alkohol och narkotika, utsatta barn och deras familjer, eller våld mot kvinnor.

Syftet med statsbidraget är att förstärka och komplettera statens, landstingens och kommunernas insatser inom de angivna områdena i form av stöd till organisationerna i deras arbete med

utbildning, information, opinionsbildning eller olika former av stödjande socialt arbete.

I andra paragrafen anges behörighetsreglerna, det vill säga vilka kriterier som sökande organisationer måste uppfylla för att komma i fråga för statsbidrag. Där sägs att statsbidrag får lämnas till organisation som:

- bedriver frivilligt socialt arbete i form av förebyggande eller stödjande insatser, huvudsakligen inom något av de områden som anges i § 1,
- är en riksorganisation som har regional eller lokal verksamhet inom minst tio län,
- har antagit stadgar och är demokratiskt organiserat har bedrivit verksamhet inom något av de områden som anges i § 1 under minst två år,
- har formulerat en treårsplan där det beskrivs vad organisationen planerar att genomföra under denna period samt hur arbetet kommer att följas upp,
- kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser.

I de följande paragraferna ges en öppning till de organisationer som inte uppfyller vissa av grundvillkoren. I en av paragraferna anges att formen för statsbidrag är ett årligt verksamhetsbidrag. Dessutom anges regler för redovisningen

Den enkät och de intervjuer som låg till grund för utvärderingen riktade sig till de organisationer som hade fått bidrag. Bland dessa fanns det en hög grad av acceptans för de krav och kriterier som statsmakterna har ställt upp för att vara berättigad till statsbidrag. Kraven på stadgar, demokratisk organisation och dokumentation i form av verksamhets- och revisionsberättelser hade ett närmast totalt stöd bland de svarande.

Det fanns också en stor acceptans för kravet på att bedriva verksamhet inom de områden som var utpekade i förordningen och för kravet på att ha drivit verksamhet under minst två år. Detsamma gällde kravet på att vara en riksorganisation med verksamhet i minst tio län. Ganska många organisationer var dock kritiska mot kravet på att kunna presentera en treårsplan. Undantagsparagrafen om "särskilda skäl" ansågs dock vara relevant av nästan alla eftersom nystartade föreningar som ännu inte uppnått rikstäckning kan behöva starthjälp i form av ett statligt bidrag.

Nästan samtliga av de organisationsföreträdare som intervjuades ansåg att verksamhetsstöd med resultatstyrning inte är den optimala stödformen. Man ansåg att det i princip vore bäst med ett slags grundbidrag baserat på "objektiva" kriterier, som ett slags "rättighet" gentemot staten, och därutöver verksamhets- eller projektstöd som baseras på kostnadskalkyler över konkreta verksamhetsidéer. Man ville alltså ha en kombination av organisationsstöd och verksamhetsstöd.

De som förordade en sådan modell ansåg dock att det är svårt eller kanske omöjligt att finna sådana "objektiva" kriterier för organisationsstöd inom detta verksamhetsområde. Optimalt bör sådana kriterier stödja demokratiska processer inom organisationerna. Det var dock ingen som ansåg att medlemsantal är ett bra sådant kriterium fastän detta används inom en del annat organisationsstöd. Ett sådant kriterium leder lätt till fusk enligt de intervjuade.

Enligt utvärderingens sammanfattande bedömning tycks det ekonomiska stödet ge organisationerna möjlighet att bedriva verksamheter som både staten och organisationerna anser vara angelägna och som de annars skulle ha små möjligheter att bedriva. Det statliga stödet tycks visserligen ha betydande inverkan på organisationernas strategiska handlande, men det tycks inte medföra någon klåfingrig inblandning i organisationernas inre verksamhet. Den svaga kopplingen mellan mål och bidragssumma kan uppfattas som problematisk från ett statligt styrningsperspektiv, men ger å andra sidan organisationerna stor handlingsfrihet i deras användning av bidraget. Modellens nackdelar verkar vara att den på grund av vaga mål ställer orimligt höga krav på den bidragsgivande myndigheten och att den därför kan missgynna organisationer som sysslar med socialpolitisk debatt och andra sådana verksamheter som är svåra att precisera i form av verksamhetsplaner.

Utifrån resultaten av utvärderingen summerade Socialstyrelsen sina slutsatser i följande förslag:

- Regeringen bör i förordningen om statsbidrag till organisationer inom det sociala området klargöra statens syn på och förhållande till den ideella sektorn.
- Regeringen bör överväga möjligheterna att förändra regelsystemet så att fler organisationer blir berättigade att söka.
- Regeringen bör i regleringsbrevet medge att beviljade medel också får avse bidrag till riksorganisationernas administrativa basverksamhet.

- Regeringen bör se över hur det samlade ekonomiska stödet och skilda bestämmelser i anslutning härtill ytterligare kan stimulera utvecklingen av en vital ideell sektor i samhället.

5.3.2 Statsbidraget till handikapporganisationer

I förordningen om statsbidrag till handikapporganisationer (SFS 2000:7) anges att syftet med bidraget är att stödja handikapporganisationer i deras arbete för full delaktighet och jämlikhet i samhället för personer med funktionshinder.

De krav som en organisation måste uppfylla för att kunna få bidrag är att organisationen ska:

- verka för samhällsförändringar inom ett flertal samhällsområden i syfte att förbättra livsvillkoren för personer med funktionshinder,
- vara demokratiskt uppbyggd,
- vara partipolitiskt och religiöst obunden,
- ha en riksomfattande organisation med ett lokalt eller regionalt förankrat förenings liv i minst tio län,
- ha bedrivit verksamhet i minst två år,
- ha minst 500 medlemmar.

Handikapporganisationer som inte uppfyller de tre sistnämnda villkoren kan få ett etableringsbidrag om det finns särskilda skäl. Men om grundkraven inte är uppfyllda efter tre år har organisationen inte längre rätt att få dessa bidrag. Om det finns synnerliga skäl kan undantag från nämnda villkor göras även i andra fall.

Den utvärdering som Socialstyrelsen lät göra något år efter att de nya reglerna hade trätt i kraft visade att ungefär 70 procent av organisationsföreträdarna ansåg att grundkraven för att definieras som en handikapporganisation var bra. Liknande attityder fanns till de tre första grundkraven för att få statsbidrag

- att verka inom flera samhällsområden,
- att vara demokratiskt uppbyggd och
- att vara partipolitiskt och religiöst obunden.

Även grundkravet, att en handikapporganisation ska ha verkat i två år innan den kan få statsbidrag, ansågs av majoriteten vara ett bra krav. Vissa organisationsföreträdare ville dock förlänga tidskravet.

Argumentet för detta var att modellen inte bör uppmuntra, utan i stället motverka, att organisationer splittras.

Kravet på regionalt eller lokalt förankrat föreningsliv i minst tio län var det mest kritiserade grundkravet. Geografisk spridning ansågs i och för sig viktigt som krav för statsbidrag, men kravet på tio län ansågs inte som ett rimligt krav eller ett bra mått på rikstäckning. Det var främst de mindre förbunden som befarade risken för att hamna i en "moment 22" -problematik, vilket innebär att man på grund av bristande resurser inte klarar att bygga upp ett lokalt föreningsliv samtidigt som bristen på lokalföreningar innebär ett hinder för att få statsbidrag.

Också kravet på att ha minst 500 medlemmar kritiserades av ganska många organisationsföreträdare trots att denna kravnivå inte utgjorde något problem för de flesta av organisationerna. Kritiken bestod bland annat i att organisationerna har olika kategorier av medlemmar och olika typer av medlemsregister samt i en viss misstänksamhet mot att andra organisationer fuskar med sina medlemsregister. Denna kritik riktade sig dock egentligen mot att organisationernas bidragsnivåer delvis bestäms av antalet medlemmar.

För organisationer som inte uppfyller de tre sistnämnda grundkraven finns möjlighet att få statsbidrag av synnerliga skäl. Denna möjlighet upplevdes som positivt av de flesta organisationer, eftersom dagens grundkrav inte passar alla. Flera organisationer önskade dock ökad tydlighet kring vad som utgör synnerliga skäl och hur länge ett undantag för synnerliga skäl gäller.

Möjligheten för organisationer som inte uppfyller grundkraven för synnerliga skäl att få etableringsbidrag upplevdes av de flesta som positivt. Etableringsbidraget har både en viktig ekonomisk och en viktig psykologisk betydelse. Bidraget kan vara avgörande för en organisations fortsatta existens och etableringsbidraget ger verksamheten legitimitet.

Utvärderarnas sammanfattande synpunkter på statsbidragets effekter på organisationerna var att statsbidraget innebär ett ekonomiskt stöd med låg grad av styrning av organisationerna. Utvärderingen ger en relativt splittrad bild av handikapprörelsen. Det finns tydliga skiljelinjer mellan organisationer inriktade mot fysiska "synliga" handikapp och de medicinska mer "osynliga" handikappen. Det finns även vissa motsättningar mellan små och stora organisationer.

Flera handikapporganisationer efterfrågade en större fokusering på den faktiska verksamheten som man bedriver i stället för på organisationsform. En viss oro för fusk framfördes, och några organisationer framförde önskemål om ökad kontroll från Socialstyrelsens sida.

Med anledning av utvärderingen gjordes två förändringar av statsbidraget. Den ena var att införa tydliga definitioner för när en medlem ska räknas med i underlaget. Den andra rörde reglerna för hur man beräknar s.k. merkostnadsbidrag.

2003 fick Socialstyrelsen i uppdrag att följa hur reglerna för statsbidraget tillämpas och vid behov skulle man föreslå förändringar. Denna utvärdering visade att omläggningen av statsbidragssystemet hade inneburit att 13 nya organisationer hade kommit in i systemet och att det hade skett en omfördelning av statsbidrag från de etablerade organisationerna till yngre organisationer.

Kriterierna för de sex grundkrav som ska vara uppfyllda för att få tillgång till statsbidrag fick även i den nya utvärderingen i huvudsak positiv kritik, liksom reglerna för undantag från grundkraven på grund av särskilda eller synnerliga skäl. Kravet att en handikapporganisation måste ha lokalföreningar i minst tio län fick däremot en mer omfattande kritik.

Utvärderingen skickades ut på remiss till berörda handikapporganisationer. Förslaget om att förändra merkostnadsbidraget till ett system med ersättning för faktiska kostnader ledde till kraftiga reaktioner bland många organisationer. De startade därför en lobbyaktion mot ändringsförslaget. Det ledde till att regeringen beslutade att samma regler som gällde 2004 också skulle gälla för 2005. Senare beslutades att Socialstyrelsen skulle fördela bidragen för 2006 enligt samma regler som gällde för 2005.

5.3.3 Jämförelse mellan statsbidragens effekter

Staffan Johansson konstaterar att de båda modellerna har både fördelar och nackdelar. Han noterar att de sociala organisationerna som ges verksamhetsbidrag förefaller vilja ha ett ökat inslag av organisationsbidrag, medan handikapporganisationerna som ges organisationsbidrag vill ha en högre andel verksamhetsrelaterade bidrag.

De socialt inriktade organisationerna anser att en sådan anpassning skulle gynna deras röstfunktion. Flera handikapporganisatio-

ner vill å andra sidan ha en större fokusering på den faktiska verksamheten som man bedriver, i stället för på de kriterier som avgör deras bidrag. På grund av regelsystemets utformning anser sig vissa organisationer tvingade in i en organisationsstruktur som tar tid och resurser från verksamheten vilket inte passar dem.

Frågan är då om statsbidragsmodellerna ger några gynnsamma effekter för organisationerna. Johansson menar att detta är svårt att mäta på ett tillförlitligt sätt. Statsbidragens påverkan på varje enskild organisation beror i hög grad på hur beroende organisationen är av statsbidraget. För den grupp organisationer som får huvuddelen av sina inkomster via statsbidraget är detta helt avgörande för deras existens. Statsbidraget har i dessa fall gjort det möjligt att driva angelägna verksamheter som de annars inte skulle ha kunnat genomföra.

Han anser att det finns några organisationer som förefaller ha gått väl långt i sin strävan att anpassa sina värdegrunder och ideologier för att passa in i (den uppfattade) statsbidragsmallen, men för de flesta verkar bidraget ha skapat möjligheter för organisationerna att ägna sig åt sådana verksamheter som man själva har prioriterat.

De organisationer som har fått verksamhetsbidrag har utsatts för förhållandevis liten kontroll över att de verkligen har genomfört precis de verksamheter som de sökte pengar för. I det stora hela kan man enligt Johansson konstatera att statsbidraget har skapat ökade möjligheter för organisationerna att göra samhällsnyttiga insatser som annars inte skulle ha kommit till stånd.

Enligt Johansson pekar även utvärderingen av organisationsbidraget för handikapporganisationerna på en stor handlingsfrihet i användningen av bidraget. Han konstaterar att handikapporganisationerna förefaller något mer nöjda med sin modell. De förefaller mer nöjda med rättvisan, tydligheten och helheten medan de sociala ideella organisationerna förefaller mer positiva till modellens möjlighet att förhindra fusk.

Johansson anser att det är en minst lika relevant fråga om statsbidraget ger goda effekter för samhället som helhet. Denna fråga anser han vara mycket svår att svara på, eftersom det är svårt att identifiera den alternativa användningen för de aktuella cirka 200 miljoner kronorna. Från statens perspektiv är även frågan om statsbidragens legitimitet väsentlig. Från statens perspektiv gäller det i så fall att kunna rättfärdiga stödet för att främja pluralismen i samhället i form av ett fritt och oberoende föreningsliv, och å andra

sidan en rimlig kontroll av skattebetalarnas pengar. En rimlig kompromiss mellan frihet och kontroll.

5.4 Villkorlösa statsbidrag

Jag ska enligt tilläggsdirektiven undersöka om det är möjligt att öka andelen villkorlösa statsbidrag, minska antalet villkor för statsbidragen eller revidera de villkor som ställs. Jag finner dock begreppet ”villkorlösa statsbidrag” något missvisande. Den genomgång av statliga bidrag som Statskontoret har gjort visar att de flesta bidrag har någon form av villkor.

I tilläggsdirektiven kan utläsas att det finns en farhåga att om staten i bidragsgivningen ställer upp alltför omfattande villkor kan det leda till en statlig styrning av det civila samhällets idéer och verksamhet. Det riskerar att hota folkrörelsernas och det övriga föreningslivets oberoende gentemot det allmänna och den fria roll i samhällslivet som dessa organisationer ska ha och som är en förutsättning för demokratins funktionssätt. I tilläggsdirektiven preciseras att det i huvudsak rör sig om s.k. strukturella villkor, såsom demokratisk uppbyggnad eller geografisk spridning, som den mottagande organisationen måste uppfylla för att kunna få bidrag.

Jag har tidigare redovisat att det är tio statsbidrag som har sådana strukturella villkor. De vanligaste villkoren är demokratisk uppbyggnad och geografisk spridning. Jag har också redovisat utvärderingar som har gjorts av två av de statsbidrag som har strukturella villkor. De visar att det finns en stor acceptans för dessa villkor bland organisationerna. Bland handikapporganisationerna fanns det dock en viss kritik, främst från de mindre förbunden, mot kravet på att finnas i minst tio län.

En tolkning av begreppet ”villkorlösa bidrag” kan också vara att det gäller organisationsbidrag som är ett generellt bidrag till en organisation för dess existens, till skillnad mot ett verksamhetsbidrag som ges för särskilt utpekade verksamheter. Jag har tidigare pekat på att organisationsbidrag bidrar till den grund av långsiktigt inriktad kärnverksamhet som varje självständig organisation vilar på. Det är en förutsättning för att andra typer av bidrag ska fungera väl i organisationen.

Min uppfattning är att organisationsbidraget i första hand ska främja verksamheter som är rikstäckande. Det handlar om att kunna hålla ihop någon form av riksorganisation med allt vad det

medför. Ett organisationsbidrag, som motiveras av organisationens uppgift som intresseorganisation, bör inte styras lika hårt som ett bidrag för en utpekad verksamhet dvs. verksamhetsbidrag/projektbidrag. Utvärderingen av statsbidraget till handikapporganisationer visade att statsbidraget innebär en låg grad av styrning av organisationerna. Även utvärderingen av statsbidraget till vissa organisationer inom det sociala området visade att det inte tycks medföra någon klåfingrig inblandning i organisationernas inre verksamhet. Organisationerna tycks också ha en stor handlingsfrihet i användningen av bidraget.

Jag har tidigare uttalat att det bör finnas utrymme både för organisationsbidrag och för verksamhetsbidrag. Det kan vara skäl att notera att organisationerna i båda utvärderingarna önskade en kombination av organisationsbidrag och verksamhetsbidrag. Efter utvärderingen av statsbidraget till vissa organisationer inom det sociala området föreslog Socialstyrelsen att regeringen bör i regleringsbrevet medge att beviljade medel också får avse bidrag till riksorganisationernas administrativa basverksamhet.

Det finns flera av de statsbidrag som redovisas i bilaga 3 som har en sådan modell. Det gäller stödet till frivilliga försvarsorganisationer inom totalförsvaret, kvinnors organisering, organisationer som främjar integration, trossamfund och till friluftorganisationer.

När det gäller stödet till ungdomsorganisationer föreslog Ungdomsstyrelsen i utredningen *Statsbidrag till ungdomsorganisationer* (2005:7) en modell som var en kombination av existens och verksamhet. Genom organisationsstödet ska det vara relativt fritt för organisationerna att själva kunna bestämma vilken verksamhet man vill bedriva. Om det samtidigt kopplas till ett verksamhetsstöd kan också staten få sina krav på verksamheten tillgodosedda.

Utifrån de diskussioner som har varit i utredningens referensgrupp och vid bidragsseminariet är min bedömning att det från organisationernas sida inte finns något större intresse av ett renodlat organisationsbidrag. Man ser helst ett bidrag som ger ett stöd både för vad man är och för vad man gör. Mot den bakgrunden ser jag inget skäl till att minska antalet strukturella villkor för att få bidrag. Däremot föreslår jag i det följande en viss modifiering av principerna för dessa villkor.

5.5 Principer för villkor för bidrag till ideella organisationer

Mitt förslag: Följande principer bör gälla för villkor för statsbidrag:

- De syften/mål som gäller för statsbidraget ska i någon form utgöra villkor för rätten att uppbära statsbidrag.
- Organisationen ska ha en demokratisk uppbyggnad.
- Föreningens syfte ska också vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle och verksamheten får inte strida mot demokratins idéer.
- Krav på ett visst minsta antal medlemmar bör kunna ställas när det gäller organisationsbidrag.
- Organisationen ska ha en riksomfattande organisation med lokal eller regionalt förankrad verksamhet eller ha ett riksintresse.
- Kravet på att en organisation ska ha funnits en viss tid kan modifieras genom möjligheten att ge ett etableringsstöd under några år.

Regeringen bör ta initiativ till att se över, dvs. utvärdera, granska och vid behov ompröva de förordningar som reglerar bidragsgivningen till ideella organisationer. Om en förordning förändras så att antingen fler eller färre organisationer blir berättigade att få bidrag ska anslaget anpassas i motsvarande grad.

5.5.1 Bedriva verksamhet som tillgodoser syftet/målet med bidraget

Jag föreslår att de syften/mål som gäller för statsbidraget också i någon form ska utgöra villkor för rätten att uppbära statsbidrag. De flesta av de förordningar som har strukturella villkor innehåller ett sådant krav.

Jag har tidigare föreslagit att en princip när det gäller den statliga styrningen av bidrag till ideella organisationer är att det ska finnas övergripande mål/syften för alla bidragsformer. Riksdagen eller regeringen ska formulera ett övergripande mål för vad man vill uppnå med bidraget.

Ett exempel på hur detta krav kan formuleras är stödet till kvinnors organisering. Ett villkor för organisationsbidrag är att organi-

sationen ska arbeta för att stärka kvinnors ställning i samhället. Detta krav knyter an till syftet med bidraget att stödja kvinnors organisering i egna sammanslutningar. Bidraget ska även främja kvinnors deltagande i den demokratiska processen och i samhällslivet och stimulera möjligheten för kvinnor att bevaka sina rättigheter och driva sina krav.

Ett annat exempel är att när Riksrevisionen (RiR) granskade de statliga bidragen till ungdomsorganisationer påpekade man att rätten till statsbidrag för en organisation avgjordes av variabler som i stort saknar koppling till syftet med bidraget. Det gör det enligt RiR omöjligt att avgöra om syftet med bidraget uppnås. RiR rekommenderade regeringen att bl.a. överväga att låta syftet/målen för statsbidraget utgöra villkor för statsbidraget.

Ungdomsstyrelsen tog fasta på detta när man utarbetade sin rapport *Statsbidrag till ungdomsorganisationer* (2005:7). Där föreslår Ungdomsstyrelsen ett verksamhetsstöd som bör utgå från målen med statsbidraget. Man framhåller att flera av de nuvarande målen kan vara grund för en bedömning om rätten till verksamhetsstöd. Det gäller t.ex. målen om demokratisk fostran, jämställdhet och i viss mån jämlikhet. Man ser också en poäng i att premiera verksamheter som syftar till att påverka samhällets utveckling.

5.5.2 Krav på demokratisk uppbyggnad

Jag föreslår också att organisationen ska ha en demokratisk uppbyggnad. Samtliga förordningar som har strukturella villkor innehåller krav på att organisationen ska ha en demokratisk uppbyggnad. Enligt rättspraxis ska en ideell förening ha antagit stadgar som är så fullständiga att åtminstone namnet på föreningen, ändamålet och verksamheten framgår. Dessutom måste stadgarna reglera hur beslut ska fattas, hur föreningen ska företrädas, hur stadgarnas bestämmelser kan ändras och vilka beslut som krävs för att upplösa föreningen.

För att anses vara demokratiskt uppbyggd brukar det också krävas att en ideell förening leds av en styrelse som sköter föreningen för medlemmarnas räkning. En sådan funktion anses nödvändig för att säkra ett tydligt ekonomiskt ansvar och för att organisationen ska kunna företrädas av en juridisk person.

Medlemmarna väljer sina förenings- och distriktsstyrelser. De lokala föreningarna väljer också ombud som representerar före-

ningen på förbundets årsmöte. På årsmötet väljs förbundets styrelse som får ansvar för ekonomin och verksamhet till nästa årsmöte. Vid årsmötet beslutas också frågan om ansvarsfrihet för den avgående styrelsen samt frågor om budget och grundläggande policydokument.

Min bedömning är att det finns få organisationer som använder sig av andra strukturer för demokrati än den representativa. De flesta organisationer har som regel byggt upp traditionella föreningsstrukturer som i princip utgörs av självständiga föreningar.

Ett exempel på hur detta krav kan formuleras är stödet till vissa organisationer på det sociala området. Där sägs att organisationen ska ha antagit stadgar och vara demokratiskt organiserad. Föreningen ska vara organiserad enligt traditionell föreningsmodell med öppet medlemskap, demokratiskt uppbyggd så att alla medlemmar kan påverka verksamheten.

5.5.3 Syftet ska vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle

Min uppfattning är emellertid att det inte räcker med att en organisation är demokratiskt uppbyggd. Jag föreslår att organisationen också ska ha ett syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle och att verksamheten inte får strida mot demokratins idéer.

Min bedömning är att frågor om demokratisk verksamhet och idéer är svåra och komplicerade och att det är svårt att mäta. De kräver ofta forskning och utvärderingar. Jag anser därför att man bör ange att utvärderingar och kvalificerade studier ska göras efter ett antal år för att belysa hur denna sektor utvecklas. Det kan också ge idéer om hur det demokratiska arbetet kan utvecklas.

Här kan exemplifieras med villkoren i statsbidraget till trossamfund. Där anges att trossamfund ska bidra till att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar. Det innebär att man ska motverka alla former av rasism och andra typer av diskriminering samt våld och brutalitet. I detta villkor ligger att organisationen också bör verka för att utveckla förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Jag har tidigare i avsnitt 2.5.6 *Jämställdheten i föreningslivet* refererat Kulturutskottets tillstyrkan till regeringens förslag i folkbildningspropositionen om att den gemensamma värdegrunden ska

vara ett av folkbildningens verksamhetsområden. Regeringen anförde i propositionen att mäns och kvinnors lika värde och lika möjligheter måste återspeglas i valet av verksamhet, verksamheternas innehåll, verksamhetsformerna och organisationernas uppbyggnad samt att detsamma gäller principen om alla människors lika värde.

När Kulturrutskottet tidigare behandlade propositionen om stöd till kvinnors organisering anförde utskottet att villkor om en demokratisk uppbyggnad är ett gängse krav i statlig bidragsgivning till organisationer. Utskottet hade inhämtat att för bidrag till ungdomsorganisationer är villkoret om en demokratiskt uppbyggd organisation kompletterat med villkoret att verksamheten inte får strida mot demokratins idéer. Utskottet menade att regeringen i sin fortsatta beredning borde överväga en sådan komplettering av demokrati-villkoret även för statsbidrag till kvinnoorganisationer.

I Ungdomsstyrelsens rapport *Statsbidrag till ungdomsorganisationer* (2005:7) redovisas följande tolkning av begreppet ”demokratisk verksamhet”.

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

- *Alla människors lika värde* och likhet inför lagen. Frihet från diskriminering och respekt för mänskliga rättigheter.
- *Folkstyre och rösträtt*. Den politiska ledningen i ett land utses genom fria val mellan olika alternativ. Rättvisa och hemliga val där alla myndiga medborgare får delta på lika villkor. Respekt för majoritetsbeslut.
- *Yttrande-, informations-, organisations- och religionsfrihet*. Alla har rätt att uttala eller skriva om sina tankar och åsikter samt att fritt skaffa eller sprida information. Alla har rätt att fritt sammansluta sig med andra och rätt att fritt utöva sin religion.
- *En fungerande rättsordning* med skydd av individers fri- och rättigheter, tydliga lagar så att den enskilde kan bedöma om han följer lagen eller inte, samt tydliga regler för hur en person ska behandlas om han misstänks för brott.

I rapporten anges att organisationer som ansöker om statsbidrag ska granskas vad gäller krav på demokratisk struktur och verksamhetens innehåll utifrån stadgar, verksamhetsberättelse samt dokument som beskriver verksamhetens idémässiga grund (verksamhetsprogram, politiskt program etc.).

5.5.4 Krav på minsta antal medlemmar

Jag har tidigare i det inledande kapitlet avsnitt 2.5 diskuterat medlemskapets betydelse. Medlemskapet är en viktig aspekt på den ideella sektorn i Sverige. Detta innebär att den i hög utsträckning är demokratiskt styrd och att den viktigaste associationsformen är ideell förening. Det stora antalet föreningsmedlemskap i befolkningen, både i absoluta tal och i jämförelse med andra industrialiserade länder, är ett viktigt och distinkt drag hos den svenska ideella sektorn.

SCB redovisar i rapporten Föreningslivet i Sverige att det har skett betydande förändringar inom föreningslivet under 1990-talet i fråga om medlemskap, medlemmarnas aktiviteter och tidsinsats, medlemsprofiler, samt intresse för frivilligt arbete inom föreningslivet. Andras menar emellertid att engagemanget inte är mindre än tidigare men att det har tagit andra former.

I det inledande kapitlet refererar jag också till forskare som menar att medlemskapet delvis har mist sin betydelse. Deras slutsats är att det inte längre behövs mänsklig arbetskraft i samma utsträckning för att förmedla en organisationens budskap. Det gäller både för de gamla folkrörelserna och nya sociala rörelser. Många organisationer fungerar idag mer som lobbyorganisationer. Det är då naturligt att det är massmedia som blir föremål för organisationens verksamhet. Det är främst aktivister, kampanjexperter, sponsringskonsulter, projektledare och direktörer som behövs.

Många av dagens organisationer har således gjort sig allt mer oberoende av sina medlemmar, både av deras medlemsavgifter och deras arbetskraft. Medlemmarna förlorar i betydelse för organisationen.

Statskontorets kartläggning visar att det i fem av bidragsförordningarna finns krav på minsta antal medlemmar för att kunna få bidrag. Det gäller följande organisationer:

- Organisationer som främjar integration (1000)
- Stöd till trossamfund (3000)
- Handikapporganisationer (500)
- Pensionärsorganisationer (30000)
- Ungdomsorganisationer (3000/2000)

Kravet på minsta antal medlemmar har under senare år omprövats när det gäller friluftorganisationer och kvinnoorganisationer. När det gäller friluftorganisationerna var ett skäl att allt fler medlem-

mar ser sig som sympatisörer med en förening och vill endast stödja den ekonomiskt, s.k. postgiromedlemmar.

Utredningen om kvinnors organisering gjorde bedömningen att antalet medlemmar blir i allt högre grad ointressant som måttstock på en förenings aktivitet och verksamhet. Inte minst nya rörelser anser att antalet medlemmar inte är det primära. Ofta bildas arbetsgrupper som är spridda över landet och som i stor utsträckning använder Internet för att kommunicera. E-postlistor fungerar därför ofta som ett slags medlemsregister. Mot den bakgrunden föreslog utredaren att det inte bör ställas något krav på ett visst antal medlemmar för att kunna få organisationsbidrag.

Å andra sidan visar den studie om nya sociala rörelser som redovisas i det inledande kapitlet att något som tycks skilja äldre och yngre rörelser åt är betydelsen av antalet aktiva medlemmar. I de gamla rörelserna värderas inte alltid, eller längre, aktiva medlemmar som något avgörande för rörelsen. Hos de nya däremot tilldelas antalet aktiva sympatisörer en mer avgörande betydelse. Erik Amnås slutsats är att engagerade medlemmar/sympatisörer är en större angelägenhet för nya rörelser än för de äldre. De är/utgör rörelsen på ett mer direkt sätt hos de nya rörelserna än bland de gamla. Jag tycker att detta visar att medlemsantalet inte håller på att spela ut sin roll som grund för bidragsgivning.

Det finns emellertid exempel på organisationer som i princip bara har stödjande medlemmar. Exempelvis har organisationen Läkare utan gränser endast 90 betalande medlemmar i Sverige. Kravet för medlemskap är att man har varit ute i fält som läkare eller sjuksköterska. Men det finns säkert över 20 000 stödjande medlemmar. Ett annat exempel är Plan Sverige som är en stiftelse med ca 90 000 faddrar som stödjer biståndsprojekt i U-länder. Avgiften innebär i detta fall inget medlemskap i organisationen eftersom det är en stiftelse. Men för att ändå fånga upp åsikter bland faddrarna organiserar man någon form av representantskap.

Jag föreslår att krav på ett visst medlemsantal bör kunna ställas åtminstone när det gäller organisationsbidrag. De statsbidrag som har detta villkor idag kan betecknas som organisationsbidrag. Jag har tidigare hänvisat till att ett organisationsbidrag i första hand ska främja verksamheter som är rikstäckande. Det handlar om att kunna hålla ihop någon form av riksorganisation.

Det exakta antalet kan jag inte ange i siffror. Det beror på vilken verksamhet det gäller. Som jag tidigare redovisat varierar antalet mellan 500 och 30 000. Jag anser emellertid att den gräns

som anges i en förordning inte ska vara absolut utan att det bör finnas en möjlighet för bidragsgivaren att göra undantag. Här kan exemplifieras med vad som gäller för statsbidraget till handikapporganisationer. Där är kravet att det ska finnas minst 500 medlemmar. Men den som inte uppfyller detta krav kan ändå ges bidrag om det finns synnerliga skäl. Dessutom finns det möjligheter att ge etableringsbidrag som jag senare redovisar. Detta innebär att även små och nya organisationer bör kunna ges bidrag.

Det finns statsbidrag där kravet på ett visst medlemsantal har tagits bort. Det gäller exempelvis stödet till kvinnors organisering. När propositionen behandlades i Kulturutskottet uttalade utskottet att ett slopat krav på medlemsantal innebär en avvikelse från den ordning som gäller för exempelvis bidrag till ungdomsorganisationer och handikapporganisationer. Enligt utskottets bedömning ställer en sådan ordning stora krav på hur mottagare och villkor för organisationsbidrag utformas och kommer även att ställa stora krav på den delegation som ska administrera bidraget.

Enligt utskottet bör den nya ordningen noggrant följas upp. Förslaget innebar att syftet vidgades och att betydligt fler organisationer skulle komma att omfattas av bidragssystemet. Därmed är det också av stort intresse att noga följa upp användningen av statsbidraget och dess effekter. Utskottet ansåg att en utvärdering borde genomföras av statsbidraget inom tre år.

5.5.5 Krav på geografisk spridning

Analysen av de förordningar som har strukturella villkor visar att samtliga har krav på att verksamheten ska ha en geografisk spridning. Det vanligaste kravet är att det ska vara "en riksorganisation som har lokal eller regional verksamhet i minst tio län". Det förekommer också mer ospecificerade krav som att "verksamheten ska vara rikstäckande", "ha en tillfredsställande geografisk spridning" eller "bedriver verksamhet på flera platser i landet".

Jag har tidigare gjort bedömningen att de flesta organisationer som regel har en traditionell föreningsstruktur med lokala och ibland även regionala föreningar samt en central organisation med ett förbundskansli eller motsvarande. Men jag har också pekat på att åtskilliga av de rörelser som har bildats på senare år mer fungerar som nätverk än som traditionella organisationer. De eftersträvar en plattare, mindre hierarkisk organisationsform. Den informella

strukturen anses underlätta ett aktivt deltagande och spontana initiativ.

I utvärderingen av statsbidraget till handikapporganisationer ansågs kravet på tio län inte som ett rimligt krav eller ett bra mått på rikstäckning. Det var främst de mindre förbunden som befarade att de skulle hamna i en "moment 22" –problematik. På grund av bristande resurser klarar man inte att bygga upp ett lokalt föreningsliv samtidigt som bristen på lokalföreningar innebär ett hinder för att få statsbidrag.

Jag anser därför att en angivelse om förekomst i minsta antal län kan vara problematisk, inte minst därför att det för närvarande sker en process där den regionala strukturen i landet håller på att förändras. Det är inte heller självklart att lokalföreningar har en tydlig, geografisk anknytning. Som jag tidigare påpekat kommer det säkerligen att bli allt vanligare att föreningar bildar arbetsgrupper som är spridda över landet och som i stor utsträckning använder Internet för att kommunicera.

Jag föreslår därför att staten inte bör ha krav på att en organisation ska ha en viss organisationsstruktur för att få bidrag. Det bör vara tillräckligt att ange att organisationen ska ha en riksomfattande organisation med lokal eller regional förankrad verksamhet eller ha ett riksintresse. På det sättet tror jag att man lättare kan ta hänsyn till de nya organisationsformer som växer fram. Principen bör vara att bidragsgivningen måste anpassas till organisationerna och inte tvärtom. Bidragsgivningen ska vara stabil och långsiktig medan organisationerna kan ha en mer löslig karaktär.

5.5.6 Krav på viss stabilitet

Analysen visar att fem av förordningarna som har strukturella villkor innehåller krav om att organisationen ska ha bedrivit verksamhet en viss tid före ansökan om bidrag. I tre av förordningarna anges tiden till minst två år. I ett fall är tiden angiven till tre år och i ett annat till minst ett år. Exempel på en mer generell formulering finns i förordningen om stöd till trossamfund. Där anges att samfundet ska kunna uppvisa ett visst mått av stabilitet. I detta ligger bl.a. att samfundet under en bestämd lägsta tid har bedrivit verksamheten kontinuerligt. För samfundens del beräknas denna tid till fem år.

Det kan i detta sammanhang vara en intressant upplysning att en mindre andel av organisationerna (22%) 2002 var äldre än 20 år jämfört med situationen 1992 (34 %). En större andel (49 %) var yngre än tio år jämfört med förhållandet tio år tidigare (33 %). Den ideella sektorn har således genomgått en betydande organisatorisk förnyring under perioden 1992–2002.

Jag föreslår att kravet om att ha bedrivit verksamhet en viss tid bör kunna modifieras en aning med tanke på att det i flera förordningar finns möjlighet för föreningar som ännu inte uppfyller övriga villkor att ansöka om etableringsbidrag. Denna möjlighet finns i sex av förordningarna. Det gäller kvinnoorganisationer, organisationer som främjar integration, trossamfund, handikapporganisationer, vissa organisationer inom det sociala området och ungdomsorganisationer. Möjligheten att få etableringsbidrag är som regel begränsad till ett par år.

Jag anser att det måste finnas en öppenhet för att pröva nya idéer och nya verksamhetsformer. Min bedömning är att ett etableringsstöd kan ses som en form av riskkapital. Det kommer säkerligen att finnas organisationer som inte lyckas uppnå villkoren för ett organisationsbidrag. Men som regel rör det sig om ganska små belopp. Det finns säkert även mer etablerade organisationer som tar emot bidrag och där det senare framkommer att man inte har gjort det man har sagt att man skulle göra. De blir för den skull inte alltid återbetalningsskyldiga.

Min bedömning är att ett etableringsbidrag innebär att ett bidragssystem kan öppnas för nya organisationer. Jag anser dock att en organisation, som har fått etableringsbidrag i 2-3 år utan att uppnå de krav som ställs på statsbidragsberättigade organisationer, i princip inte ska kunna ges fortsatt stöd.

5.5.7 Förslag om översyn av bidragsförordningar

Jag har i det förra kapitlet föreslagit att alla bidrag, oavsett form, ska omprövas med jämna mellanrum eftersom förutsättningarna för bidragen kan förändras. Fristående utvärderingar eller granskningar av annan karaktär ska initieras av regeringen. Formerna och intervallen för dessa utvärderingar och granskningar kan se olika ut beroende av bidragens karaktär och omfattning.

En av huvuduppgifterna för den generella folkrörelsepolitiken är att medverka till att föreningslivets förutsättningar och villkor

utformas på ett ändamålsenligt sätt. Jag har ovan redovisat mina principiella bedömningar om de olika villkoren för bidragsgivningen till ideella organisationer. Jag anser att man vid utformningen av de strukturella villkoren för bidragssystemen måste beakta de senaste årens utveckling och utvidgning av den tvärsektorriella ansatsen i arbetet, såväl inom staten som inom det civila samhället.

Jag föreslår därför att regeringen tar initiativ till att se över, det vill säga utvärdera, granska och vid behov ompröva, de förordningar som reglerar bidragsgivningen till ideella organisationer. En sådan översyn bör utgå ifrån att samma förutsättningar och villkor måste gälla oavsett om en organisation arbetar med ett specifikt sakområde eller om den har ett brett tvärsektoriellt verksamhetsområde. Den bör också utgå ifrån att det sker en ökande samverkan mellan organisationer.

En förutsättning för att eventuella förändringar ska få önskad effekt och reellt bidra till uppfyllelsen av målen för respektive politikområden, liksom målet för folkrörelsepolitiken, är dock att medel som motsvarar antalet organisationer som är berättigade att söka bidrag åtföljer det anslag under vilket förordningen finansieras. I de fall en förordning förändras på ett sådant sätt att antalet organisationer som är berättigade att söka bidrag ökar anser jag att anslaget ska tillföras medel i motsvarande omfattning. På motsvarande sätt anser jag att i den utsträckning en förordning förändras så att antalet organisationer som blir berättigade att söka bidrag minskar, ska också anslaget minskas i motsvarande mån.

5.6 Principer för redovisning och återrapportering

5.6.1 Del av mål- och resultatstyrningen

Enligt utredningens direktiv ska jag särskilt beakta behovet av generella principer för att effektivisera uppföljning och utvärdering av bidragsgivningen. I tilläggsdirektiven framhålls vikten av att staten kan följa upp och utvärdera bidragsgivningen och kontrollera att statliga medel endast går till organisationer som i sin verksamhet respekterar grundläggande demokratiska värden och de mänskliga rättigheterna. Jag ska därför föreslå hur statens behov av kontroll ska tillgodoses.

I förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag regleras bl.a. resultatredovisningen i myndigheternas årsredovisning. Förordningen gäller för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på åiterrapporteringen som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Förordningen ger den formella grunden för resultatstyrning, inte bara av myndigheternas egen verksamhet, utan också för bidrag till ideella organisationer.

Den närmare utformningen av åiterrapporteringskraven sker av regeringen i en förordning, regleringsbrev eller annat beslut. Ansvaret för vad organisationerna ska rapportera ligger på respektive myndighet som fördelar bidragen. I den utsträckning regeringen inte ställer upp krav på åiterrapportering i förordning eller regleringsbrev får myndigheten ansvara för utformningen av de specifika kraven på organisationerna. Detta görs utifrån myndigheternas kunskaper och förståelse av vad resultatstyrningen innebär. Samtidigt ges möjlighet att anpassa kraven på organisationerna utifrån de specifika förutsättningarna.

Jag har tidigare under avsnitt 4.5.3 föreslagit principer för mål- och resultatstyrning. Där anges bl.a. följande krav på redovisning och åiterrapportering:

God ekonomisk redovisning ska vara ett självklart krav.

- Organisationerna ska sköta sina räkenskaper enligt god redovisningssed.
- De beslutande myndigheterna ska i sina årsredovisningar redovisa hur bidragen har använts.

Det ska vara olika åiterrapporteringskrav för olika bidragsformer.

- På verksamhetsbidrag, projektbidrag och uppdragsersättningar ska mer utförliga krav ställas på kvantitativa och kvalitativa resultatmått.
- Åiterrapporteringskraven ska gälla såväl mottagande organisationer till beslutande myndigheter som beslutande myndigheter till regeringen

Bedömning av resultat/effekter ska göras för alla bidragsformer.

- För alla bidragsformer ska det göras en bedömning av resultat/effekter. Denna bedömning ska göras av beslutande myndighet.

- Mottagande organisation kan ge underlag för myndighetens bedömningar. Beträffande organisationsbidrag kan det räcka med att föra en diskussion om måluppfyllelse medan det för övriga bidragsformer ska göras en uppföljning mot uppställda detaljerade mål för bidraget.

5.6.2 Redovisning, återrapportering och utbetalning av statsbidrag

I de flesta av de förordningar som har strukturella villkor anges att den organisation som har beviljats bidrag är skyldig att på myndighetens begäran lämna det underlag som behövs för myndighetens granskning. I några fall preciseras underlaget till av avse redovisningshandlingar och verksamhetsberättelser.

I några av bidragsförordningarna (handikapporganisationer och friluftorganisationer) anges också mer detaljerat om vad organisationerna ska redovisa. Redogörelsen ska innehålla en ekonomisk redovisning samt uppgifter om medlemsantal, medlemsutveckling och statsbidragens andel av den totala omsättningen.

I sex av förordningarna (frivilliga försvarsorganisationer, kvinnors organisering, organisationer som främjar integration, trosamfund, friluftorganisationer samt vissa organisationer inom det sociala området) anges att myndigheten ska lämna en samlad redovisning till regeringen om statsbidragets användning i förhållande till bidragets syfte. I några fall preciseras särskilt vad som ska redovisas.

I sex av förordningarna (kvinnors organisering, organisationer som främjar integration, organisationer inom kriminalvården, friluftorganisationer vissa organisationer inom det sociala området samt ungdomsorganisationer) anges att myndigheten får besluta att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut om bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter. I några av förordningarna regleras också återbetalning av bidrag som betalats ut på felaktiga grunder.

5.6.3 Exempel på utformning av krav på återrapportering m.m.

Min bedömning är att bestämmelserna om återrapportering m.m. i förordningen om stöd för kvinnors organisering (SFS 2005:1089) bör kunna fungera som en modell för vad sådana bestämmelser kan innehålla. Förordningen bereddes i nära samarbete med beredningen av Regeringskansliets riktlinjer för hanteringen av bidrag som beslutas av regeringen. Denna modell måste givetvis anpassas efter de förhållanden som gäller inom olika områden. Det gäller exempelvis för angivelser om tidpunkter när redovisningar ska lämnas.

Följande krav på redovisningen anges i förordningen:

- En förening som har tagit emot organisationsbidrag eller etableringsbidrag är skyldig att senast den 1 april året efter det år då beviljat bidrag betalats ut lämna en ekonomisk redovisning av de utbetalda medlen och en redovisning av vad medlen har använts till.
- En förening eller stiftelse som har tagit emot verksamhetsbidrag är skyldig att lämna en slutredovisning senast en månad efter att aktiviteterna har slutförts. Redovisningen ska innehålla en ekonomisk redovisning och en redogörelse för vad medlen använts till.
- En förening eller stiftelse som har tagit emot etableringsbidrag eller verksamhetsbidrag ska även inom samma tid lämna en redogörelse för de resultat som uppnåtts och hur de förhåller sig till det ändamål som bidraget beviljats för.
- Föreningens eller stiftelsens revisor och, om det bidrag som har tagits emot uppgått till minst fem prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, en auktoriserad eller godkänd revisor, ska intyga att redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt att tillämpliga föreskrifter och villkor m.m. har följts.
- En förening eller stiftelse som har tagit emot bidrag är även skyldig att, på begäran av myndigheten, lämna det underlag som behövs för granskningen av redovisningen.

När det gäller återrapportering till regeringen anges följande:

- Den bidragsgivande myndigheten ska årligen senast den 1 juni lämna en samlad ekonomisk redovisning till regeringen. Av redovisningen ska dessutom framgå vilka som fått bidrag, med hur stort belopp och för vilka ändamål. Redovisningen ska även innehålla en sammanfattande redogörelse för vad bidragen har använts till. Den ekonomiska redovisningen ska granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor.
- Myndigheten ska vartannat år vid samma tid även lämna regeringen en bedömning av statsbidragets effekter i förhållande till syftena med bidraget.

När det gäller utbetalning och återbetalning av medel anges följande:

- Ett beviljat organisationsbidrag eller etableringsbidrag betalas ut till den förening som beviljats bidraget vid två tillfällen under bidragsåret, vardera gången med hälften av det beviljade bidraget. För ett organisationsbidrag eller ett etableringsbidrag upp till och med fem prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring görs endast en utbetalning.
- Ett beviljat verksamhetsbidrag betalas ut vid ett tillfälle under bidragsåret till den förening eller stiftelse som beviljats bidraget.

Den bidragsgivande myndigheten får besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett bidrag

1. om mottagaren av bidraget genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp eller att bidraget av annat skäl lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,
2. om bidraget inte används för det ändamål det har beviljats för,
3. om föreningen eller stiftelsen inte lämnar sådana handlingar och underlag som avses i 21 och 22 §§, eller
4. om villkor i beslutet inte har följts.

5.6.4 Riktlinjer för regeringens rapportering till Riksdagen

I samband med att Kulturutskottet behandlade propositionen *Statligt stöd för kvinnors organisering* (prop. 2005/06:4) som ligger till grund för förordningen påpekade utskottet att frågan om regeringens återrapporering till riksdagen inte behandlades i propositionen. Information som kan vara av intresse för riksdagen är enligt utskottet bl.a.

- hur stödet fördelar sig på de olika bidragsformerna,
- hur många organisationer som har beviljats stöd inom respektive bidragsform,
- vilken typ av organisationer det är frågan om samt
- statsbidragets effekter.

Det kan i detta sammanhang också vara relevant att redovisa vad Kulturutskottet yttrade (bet. 2004/05:KrU6) i samband med att utskottet behandlade en framställning från Riksrevisionens styrelse angående en granskning av statsbidragen till idrottsrörelsen och folkbildningen. I sin framställning föreslog Riksrevisionens styrelse bland annat att återrapporeringen till riksdagen av bidragsanvändningen bör förbättras.

I sitt yttrande delade Kulturutskottet styrelsens uppfattning att återrapporeringen till riksdagen av bidragsanvändningen bör förbättras. Det kan som Riksrevisionen förordade ske genom att regeringen i budgetpropositionen redovisar utvärderingar inom avgränsade delar av området där uppnådda resultat ställs mot de mål som berörda institutioner har ställt upp för verksamheten. Det kan också ske genom en mer utbyggd resultatinformation som spänner över en period på flera år och som belyser hur verksamheten inom olika delområden har utvecklats sett i skenet av de syften som riksdag och regeringen har angivit för stödet.

Mot bakgrund av Riksdagens tillkännagivande beslutade regeringen den 21 december 2006 (dir 2006:135) att en särskild utredare ska utvärdera om effekterna av statens stöd till idrotten stämmer överens med de av riksdagen och regeringen angivna syftena med stödet. Utredaren ska föreslå en framtida inriktning av stödet samt föreslå utformning av lämpliga indikatorer för att mäta effekterna av stödet.

När det gäller folkbildningen föreslog regeringen i 2006 års folkbildningsproposition (2005/06:192) att systemet med återkommande statliga utvärderingar av folkbildningen bör modifieras.

Statens utvärdering bör fortsättningsvis utformas som tätare återkommande studier av mer begränsad omfattning, som vid behov kan kompletteras av mer sammanfattande analyser. På så sätt kan regeringen regelbundet återkomma till riksdagen i budgetpropositionen med redovisning av hur olika delar av statens syften uppnåtts. Mer heltäckande analyser kan redovisas när förutsättningar för och behov av detta finns. Den förändrade utformning av statens syften med statsbidraget som har föreslagits i propositionen bör enligt regeringen förbättra förutsättningarna för en sådan struktur.

6 Den ideella sektorns övriga finansiering

6.1 Den ideella sektorns finansiering

6.1.1 Fördelningen mellan olika intäktskällor

Jag ska enligt direktiven undersöka hur staten kan underlätta för folkrörelserna att finansiera sin verksamhet på andra sätt än via bidrag. Jag ska dock inte behandla skattefrågor.

I direktiven anges att folkrörelsernas och det övriga föreningslivets verksamheter även finansieras genom:

- dels direkt stöd i form av medlemsavgifter, gåvor och sponsring, insamlingar, spel och lotterier, avtalsersättningar och egen kommersiell verksamhet
- dels indirekt genom stöd exempelvis av stöd till allmänna samlingslokaler och andra typer av föreningslokaler.

Det finns tyvärr inte någon nyare statistik som visar fördelningen mellan de olika intäktskällorna. Enligt beräkningar som gjordes 1992 var den ideella sektorns totala omsättning då cirka 67 miljarder kronor. 2002 beräknades den samlade omsättningen i sektorn (exkl. Svenska Kyrkan) ha vuxit till 125 miljarder kronor.

- 1992 utgjorde 29 procent, eller drygt 20 miljarder kronor, av omsättningen offentliga bidrag, uppdragsersättningar och entreprenadersättningar.
- 11 procent, eller lite mer än 7 miljarder kronor, kom från företag eller privatpersoner i form av gåvor och sponsring.
- 60 procent, eller cirka 40 miljarder kronor, kom från egen verksamhet i form av medlemsavgifter, försäljning, spel och lotterier, inträdesavgifter m.m. Ungefär hälften, 20 miljarder kronor,

kom i form av medlemsavgifter, som således utgör en betydande inkomstkälla för många organisationer.

Fördelningen mellan de olika intäktskällorna varierar emellertid stort mellan olika verksamhetsgrenar:

De ideella organisationernas intäktskällor i procent (1992)			
ICNPO-fält	Offentlig finansiering	Egen-genererade	Gåvor
Kultur och rekreation	25	63	12
Idrott	24	62	14
Annan fritid	13	77	10
Konst och kultur	52	43	5
Arbetsmarknad	5	92	3
Fack- och yrkesföreningar	6	91	3
Bransch- och arbetsgivarorganisationer	1	97	2
Utbildning och forskning	54	42	4
Bildningsförbund	56	42	2
Folkhögskolor	63	34	3
Forskning och annan utbildning	45	47	8
Regional utveckling och boende	11	89	0
Boendeorganisationer	7	93	0
Samfälligheter m.m.	16	83	0
Politik, identitet och intresse	31	47	22
Handikapp- och patientföreningar	20	47	33
Identitet och intresse	25	64	11
Politiska partier och ungdomsförbund	55	19	26
Social omsorg	71	20	9
Generell social service	68	25	8
Selektiv social service	75	13	12
Internationella aktiviteter	49	14	37
Religion	18	18	63
Sjukvård	87	12	1
Filantropi	15	81	4
Miljö	14	61	25
Övriga	12	80	7
Genomsnitt (totalt)	29	60	11

Tabellen visar att stora andelar offentlig finansiering, mellan 50 och 90 procent av intäkterna, fanns hos organisationer inom vård, omsorg och utbildning, politiska partier, kultur och internationellt

arbete. Fackföreningar, företagargorganisationer, föreningar för boende och donationsorganisationer hade å andra sidan upp till 97 procent egenfinansiering. De religiösa organisationerna hade den största andelen privata gåvor och bidrag; 63 procent. Den relativt stora andelen gåvor för handikapp- och patientföreningar kan förklaras av att även testamenterade gåvor från exempelvis någon som avlidit av en viss sjukdom ingår. Det är således inte fråga om insamlade medel.

6.1.2 De ideella organisationernas erfarenheter av övrig finansiering

Min bedömning är att lokala föreningar och lokalavdelningar utan anställda ofta klarar sig bra på de pengar som de får av de egna medlemmarna. Sådan inre finansiering kan omfatta medlemsavgifter, insamling bland medlemmarna, inträden, förtäring, lotterier m.m. på interna arrangemang, försäljning av böcker, tröjor, märken, utrustning m.m. som medlemservice, kapitalförvaltning

När föreningarna inte klarar sig med ovanstående, utan behöver ännu mer pengar, väljer man i första hand att själva arbeta ihop dem. De vänder sig då till sin nära omvärld, lokalsamhället. Det kan t.ex. röra sig om att anordna fester, basarer, loppmarknad, sälja lotter, tidningar m.m. Man kan också göra olika slag av insamlingar, sälja tjänster eller ta ut deltagaravgifter för olika arrangemang..

Ingen av ovanstående inkomster kan betraktas som gåvor till föreningen. Det handlar istället om att medlemmarnas skänkta arbete och föreningens goodwill och andra ideella värden har omvandlats till pengar. Det är en kommersiell relation, men det är inte en vanlig sådan, transaktionerna innehåller nämligen starka inslag av stöd.

Vid ett seminarium som genomfördes i oktober 2004 inom ramen för Folkrörelseforum diskuterades vilka erfarenheter deltagarnas organisationer hade av övrig finansiering och vad staten kan göra för att underlätta för föreningslivet när det gäller sådan finansiering.

I ett inledningsanförande gav Sofia Modigh från IOGT-NTO exempel på olika typer av finansiering som finns i hennes organisation och redovisade deras erfarenheter. De har positiva erfarenheter när det gäller medlemsavgifter och deltagaravgifter. Dessa intäkts-

källor har en lång tradition men de står för en allt mindre andel av de totala intäkterna.

Liknande erfarenheter redovisades från andra deltagare på seminariet. För många organisationer är detta den viktigaste inkomstkällan. Från en invandrarorganisation nämndes att man har höjt medlemsavgiften under senare år. Någon påpekade att medlemsavgiften åtminstone bör täcka de administrativa kostnaderna. Flera betonade att ideella organisationer måste bli bättre på att finna annan finansiering för att kunna behålla eller öka sin självständighet.

Bland många organisationer finns det en stark tradition att utöver medlemsavgifter, även bidra till insamlingar. För en del organisationer är denna intäkt större än de offentliga bidragen. Insamlingar till särskilda projekt, t.ex. bistånd, engagerar också människor som står utanför organisationen.

För många organisationer är också spel och lotterier en viktig inkomstkälla. För t.ex. IOGT-NTO är det deras största intäktskälla. Det har en lång tradition och har stadigt växt. Där har man också en stor kompetens.

Men flera organisationer som har försökt sig på att anordna riksomfattande lotterier har avbrutit detta. Det är en mycket hård konkurrens på denna marknad både från andra föreningar och från Svenska Spel. En stor aktör när det gäller lotterier är FSL (Folkrorelsernas Samarbetsorgan för Lotterifrågor). FSL har både egna lotterier och samarbetar med Bingo-Lotto. Det finns emellertid en osäkerhet kring hur mycket FSL och Svenska Spel kommer att bidra med i framtiden till föreningslivet. Bingolottoförsäljning sjunker och Svenska Spels ställning är ifrågasatt.

Någon ansåg att alla organisationer bör få del av de s.k. spelpengarna, dvs. fördelningen av överskottet från Svenska Spel. Någon ansåg att staten bör se över Svenska Spel och ta in pengarna i statsbudgeten. En annan tyckte att det är bra om staten lyckas behålla spelmonopolet. Samtidigt måste en analys göras av vad som händer om dessa försvinner.

Flera företrädare för organisationerna redovisade att man har fonder som folk kan skänka pengar till. Dessa fonder finansierar ofta forskning. Det gäller exempelvis Hjärt- och lungfonden. När det gäller gåvor och sponsring framhöll flera organisationsföreträdare att avdragsrätt på skatten för gåvor är en viktig fråga. Det framfördes förslag om att företag bör kunna få göra avdrag på skatten för gåvor och sponsring till ideella föreningar.

Synpunkter framfördes också om att staten bör sänka eller ta bort moms- och arbetsgivaravgifter för ideella föreningar, t.ex. för second-handförsäljning. Inte bara hävdvunna intäkter ska vara skattebefriade. En översyn av skattelagstiftningen på detta område bör göras. Det påpekades att idag tillämpas reglerna olika i olika delar av landet.

Andra intäktskällor som diskuterades på seminariet var inkomster för fester, försäljning, basarer m.m. En företrädare för invandrarorganisationerna nämnde att det hade blivit svårare att anordna fester på grund av skärpta regler för lokaler, säkerhet, miljö- och hälsoskydd m.m. Någon sade att intäkterna från försäljning av alster på basarer och marknader har minskat. Men andra berättade att exempelvis försäljningen av böcker, informationsmaterial, annonser m.m. hade ökat.

Några företrädare redovisade att man inte bara bör se till intäkterna utan även hur man minskar kostnaderna. Man pekade på effektiviseringar och billigare verksamhet genom att bilda större och färre administrativa enheter för att minska de administrativa kostnaderna. Man kan också träffa olika ramaavtal för resor för att få ner dessa kostnader.

Några organisationsföreträdare redovisade hur man kan hjälpa nya ungdomsrörelser av enfrågekaraktär genom att dessa ”adopteras” av den större och etablerade organisationen.

6.2 Insamlingsverksamhet

6.2.1 Insamlingsorganisationer

I Sverige finns det ungefär 500 organisationer som har ett s.k. 90-konto. Insamlade medel inkluderar mottagna gåvor från allmänheten, företag, organisationer, samfund, privata och ideella fonder och stiftelser samt sponsring. Till insamlade medel räknas även testamentsgåvor och donationer, lotteriintäkter, värdet av skänkta tillgångar samt intäkter från insamlade medel med gåvobevis, t.ex. nål- och brevmärken. Även intäkter från Radiohjälpen räknas som insamlade medel.

Sedan mitten av 90-talet har donationer, penninginsamlingar och gåvor till den ideella sektorn nära nog fördubblats. 1996 uppgick penninginsamlingar via 90-konton och insamling med gåvobevis till 2 459 miljoner kronor. 2005 uppgick beloppet till 5 322 miljoner

kronor. Man brukar räkna med att det är ungefär lika mycket till som samlas in som inte går via 90-konton, t.ex. kollekt i kyrkor och bidrag via ideella aktiefonder. Det handlar således om 10 miljarder kronor som svenska folket skänker.

2005 kom 48 procent av verksamhetsintäkterna via medel från allmänheten. 30 procent kom från myndigheter och organisationer medan endast 3 procent kom från företag. Övriga intäkter uppgick till 19 procent, varav 64 procent utgjorde kyrkoavgift. 88 procent av verksamhetsintäkterna betalades ut till ändamålet 2005. Den övriga delen täcker administrations- och insamlingskostnader.

Insamlingsorganisationerna brukar delas in i följande kategorier:

- Bistånd
- Handikapp/funktionshinder
- Forskning
- Mänskliga rättigheter
- Barns rättigheter
- Miljö
- Hemlösa, andra sociala ändamål.

De tio största insamlingsorganisationerna 2005 samlade in 2 581 miljoner kronor. Det är 54 procent av de medel som samlades in via 90-konton. Organisationerna var följande:

Röda Korset	804
Rädda Barnen	353
Cancerfonden	340
Plan Sverige	195
SOS-Barnbyar	194
Lutherhjälpen	182
Läkare Utan Gränser	147
Unicef Sverige	146
Läkarmissionen	120
Hjärt-Lungfonden	100

Det är Stiftelsen för Insamlingskontroll, SFI, som granskar insamlingarna. Huvudmän för SFI:s verksamhet är arbetsmarknadens parter samt FAR SRS (Branschorganisationen för revisorer och rådgivare). SFI bildades 1943 och kontrollerar att insamlingar bland allmänheten för humanitära, välgörande och kulturella ändamål,

miljövård, naturskydd och andra allmännyttiga ändamål sker under betryggande kontroll, att insamlingar inte belastas med oskäliga kostnader, att sunda marknadsföringsmetoder används på insamlingsområdet, samt att ändamålsenliga metoder för insamlingskontroll utvecklas. Varje organisation som har 90-konto är skyldig att före den 1 augusti skicka in en berättelse på en särskild blankett.

Insamlingsorganisationernas branschorgan är Frivilligorganisationernas Insamlingsråd (FRII). FRII bildades 1991 och finansieras av sina medlemmar genom medlemsavgifter och serviceavgifter. FRII består av 79 medlemsorganisationer där alla de stora insamlingsorganisationerna i Sverige är medlemmar. Medlemmarna står för ca 80% av den kontrollerade insamlingen i Sverige.

FRII har främst tre uppgifter:

- Man arbetar för bättre villkor för insamlingsorganisationerna hos branschens leverantörer.
- Man försöker förhindra den oseriösa insamling som idag sker på gator och torg och via brev, telefon och Internet. FRII har antagit etiska riktlinjer för insamling bland allmänheten. Nyckelorden är respekt, öppenhet, trovärdighet och kvalitet.
- En annan uppgift för FRII är att utbilda landets insamlare och att höja kvaliteten i insamlingsarbetet. Man deltar i opinionsbildning inom dessa områden samt organiserar seminarier och erfarenhetsutbyte.

Inom FRII pågår ett arbete med att utveckla en kvalitetskod för svensk insamling. Som ett led i arbetet med att säkerställa kvaliteten på verksamheten har FRII tillsammans med Öhrlings Price-waterhouseCoopers tagit fram ett förslag på en kvalitetskod för svensk insamling som är ute på remiss bland medlemmarna.

6.2.2 Stor ökning av donationer, penninginsamlingar och gåvor

Staffan Johansson pekar i sin bok *Ideella mål med offentliga medel* på att donationer, penninginsamlingar och gåvor till den ideella sektorn har nära nog fyrdubblats sedan början av 1990-talet. Insamlingarna till de organisationer som har så kallade 90-konton ökade från 1 till 3 miljarder kronor mellan åren 1990 och 2000. Dessa inkomster har fortsatt att öka under 2000-talets första år för

att 2003 uppgå till 3,7 miljarder kronor, enligt Stiftelsen för insamlingskontroll.

Den största andelen av insamlade medel är avsedda för insatser utomlands. Undersökningar visar dock att benägenheten att ge gåvor och donationer även för svenska ändamål ökar. Vålgörenhet och privata insamlingar har inte längre samma paternalistiska stämpel som de hade på 1960- och 1970-talen.

Johansson refererar till en enkätundersökning som genomfördes bland medlemsorganisationer inom Forum för Frivilligt Socialt Arbete. Den visar att fem av de mer tongivande organisationerna hade ökat sina totala inkomster per år från 378 miljoner kronor år 1995 till 483 miljoner kronor år 2000. De största inkomstposterna i samtliga dessa organisationer var bidrag och försäljning av tjänster till den offentliga sektorn.

Övriga intäkter ökade under samma tidsperiod från 103 till 157 miljoner kronor. Därav ökade gåvor och donationer från 63 till 113 miljoner kronor, eller med 80 procent, mellan åren 1995 och 2000. Utvecklingen för dessa fem organisationer ligger enligt Johansson väl i linje med den totala ökningen av insamlingarna till samtliga organisationer med 90-konton.

Enligt organisationsföreträdarnas uppfattning finns det både för- och nackdelar med att finansiera sin verksamhet med dessa inkomstslag. Jämfört med inkomster från den offentliga sektorn, ger gåvor och donationer högre handlingsfrihet för organisationerna i att välja ändamål för de resurser man kan disponera. Undantaget är testamenten som givetvis begränsar organisationernas handlingsfrihet. En nackdel med gåvor och donationer jämfört med offentliga inkomster är, enligt organisationsföreträdarna, att de har lägre förutsägbarhet. Bössinsamlingar och kollekter anses dock ha lika hög förutsägbarhet som kommunala bidrag, men något lägre än sålda tjänster.

Organisationsföreträdarna fick också ta ställning till vilka kostnader och andra slags nackdelar olika finansieringsmetoder för med sig.

- De finansieringsmetoder som ansågs mest fördelaktiga ur kostnadssynpunkt var testamenten, finansiella inkomster och löpande insamlingar via 90-kontot.
- De mest resurskrävande sätten att finansiera organisationernas verksamhet är via särskilda insamlingsprojekt och företagsponsring.

- Resursinsatser för att erhålla offentliga bidrag eller entreprenader ansågs finnas mitt emellan.

6.3 Avdragsrätt för gåvor till ideella organisationer

6.3.1 Riksdagsmotioner om avdragsrätten

FRII arbetar mycket aktivt för att ideella gåvor och bidrag ska bli avdragsgilla i privatpersoners och företags självdeklarationer. Skatteutskottet har under flera riksmöten i rad avslagit motioner om avdragsrätt eller skattereduktion för gåvor till ideella organisationer. I motion 2005/06:Sk482 har Inger Davidsson m.fl. (kd) bemött utskottets fem huvudsakliga argument mot avdragsrätt/skattereduktion.

Enligt Skatteutskottet är det viktigt att det finns en demokratisk process bakom det stöd som stat och kommun ger. Motionärerna menar att Skatteverket rimligtvis måste besluta om vilka organisationer som är att anse som ideella. Därmed finns det också ett grundläggande formellt demokratiskt inflytande. Däremot minskar det partipolitiska inflytandet genom att organisationerna kan ordna en finansiering vid sidan om direkta offentliga bidrag.

Utskottet anser att en avdragsrätt skulle minska utrymmet för det samhällseliga stödet. Motionärerna menar att det snarare handlar om politiska prioriteringar i samband med budgetarbete. De hänvisar till att de har föreslagit extra medel för att kunna genomföra förslaget.

Utskottet anser att förslaget skulle öka verksamheternas beroende av enskilda personers förmögenheter och förmåga och vilja att bidra. Motionärerna delar inte detta negativa synsätt. De framhåller att den ideella sektorn just bygger på engagerade människor. Det är själva stommen i föreningsverksamheten. Offentliga bidrag har därefter en viktig stödjande, subsidiär, funktion.

Utskottet anser att det inte är lämpligt att belasta Skatteverket med en kontroll av den här typen av stöd. Motionärerna anser att detta är en av de frågor som behöver utredas vid ett bifall till motionen. Slutligen anser utskottet att det är en nackdel med att stödet inte på vanligt sätt blir föremål för en årlig och samlad prövning i samband med budgetberedningen. Motionärerna anser dock att det ändå är möjligt att från år till år göra justeringar avseende beloppsgränser m.m. i avdragsrätten. Det kommer således att

finnas möjlighet till prövning även i samband med budgetberedningen.

Efter regeringsskiftet har Skatteutskottet ånyo behandlat frågan om avdragsgilla gåvor till ideella organisationer (motion 2006/07:Sk237). Utskottet delade motionärernas uppfattning att det är angeläget att förbättra möjligheterna för enskilda medborgare att stödja ideella organisationer. Ett ökat givande skulle också stärka de frivilliga organisationerna och deras möjligheter att växa i omfattning samtidigt som verksamheten inte blir lika beroende av politiska beslut. Denna uppfattning ligger enligt utskottet också i linje med den som den nya regeringen hade givit uttryck för i regeringsförklaringen. Mot denna bakgrund ansåg utskottet att det inte fanns något behov av något uttalande från riksdagen och att motionerna därför avstyrktes.

I 2006 års regeringsförklaring sade statsministern att grunden för trygghet och gemenskap läggs i ett starkt civilt samhälle såsom föreningsliv, idrottsrörelser, kyrkor, samfund och ideella organisationer. Solidariteten i de offentliga välfärdssystemen är ett komplement till ett samhälle som i högre grad präglas av medmänsklighet, ansvarstagande och idealitet. Statsministern betonade att ett starkt civilt samhälle också är grunden för en stark demokrati. Ett ökat samarbete mellan den offentliga, privata och ideella sektorn är nödvändigt för att utveckla vårt samhälle.

I statsbudgeten för 2007 skriver regeringen att man har ambitionen att under mandatperioden utreda avdragsmöjligheten för donationer till forskning och ideella organisationer. Någon tidpunkt finns dock inte specificerad.

6.3.2 Möjlighet att skänka aktieutdelning skattefritt

Det finns dock vissa möjligheter för enskilda personer att göra avdrag i deklARATIONEN för gåva. Med stöd av en dom i Regeringsrätten i juni 2006 kan privatpersoner som äger börsnoterade aktier skänka bort sina aktieutdelningar till ideella föreningar och stiftelser med allmännyttiga ändamål utan att betala skatt på aktieutdelningen. Gåvan måste göras innan bolagsstämman beslutar om utdelningen. Eftersom skatten på aktieutdelningar normalt är 30 procent betyder det att blir det 143 kronor till ett allmännyttigt ändamål i stället för 100 kronor till aktieägaren.

6.3.3 Avdragsrätt för medlemsavgifter till ideella föreningar

Staffan Johansson diskuterar i boken *Ideella mål med offentliga medel* vilka konsekvenser en avdragsrätt för gåvor till ideella organisationer kan komma att få utöver minskade skatteinkomster till staten. Han menar att det finns skäl att anta att ett införande av avdragsrätt för gåvor skulle medföra ökade inkomster för många ideella organisationer. Som tidigare redovisats har de religiösa organisationerna den största andelen privata gåvor och bidrag (63 procent). Även internationella aktiviteter får mer än en tredjedel av sina inkomster från gåvor (37 procent).

Jag delar Johanssons bedömning att denna finansieringsform skulle kunna öka organisationernas självständighet gentemot staten, eftersom statsmakterna inte direkt kan påverka inkomster-
nas storlek och inte heller deras ändamål. Detta talar alltså för att en sådan reform skulle kunna främja organisationernas särart och autonomi.

Johansson menar dock att det inte är säkert att den ideella sektorn som helhet skulle gynnas ekonomiskt av en sådan reform. Även om det är svårt att överföra erfarenheter från helt andra länder pekar han på vad som hände när ökad avdragsrätt för gåvor infördes i USA på 1980-talet. I Reagans ekonomiska politik ingick stora skattelättnader bland annat genom ökade avdragsmöjligheter för välgörenhet och annan ideell verksamhet. Programmet finansierades av kraftiga nedskärningar av sociala program. Den sammanlagda effekten för den sociala ideella sektorn blev därför negativ, eftersom nedskärningarna av de sociala programmen var mycket mer omfattande än vad som motsvarades av ökade skattefria gåvor.

Johansson konstaterar i boken att s.k. institutionellt stöd, dvs. olika former av skattelättnader, både har för- och nackdelar. Det är en stödform som principiellt sett skapar förutsättningar för självständighet gentemot staten, men som skapar en oförutsägbar ekonomi för dem som har vant sig vid trygga och stabila statliga bidrag.

Han har dock svårt att se att ökade avdragsmöjligheter skulle främja medborgerligt inflytande och därmed också demokratin. Om man vill stärka demokratin inom den ideella sektorn anser han att det troligen skulle vara bättre att medge avdragsrätt för medlemsavgifter, till exempel upp till en viss gräns. Därmed skulle organisationerna också kunna höja medlemsavgiften och göra sig mer beroende av sina medlemmar och organisationen skulle bli

relativt sett mindre beroende av offentliga myndigheters bidragspolitik.

Jag delar hans bedömning när det gäller avdragsrätten för medlemsavgifter. Jag har tidigare i kapitel 2 diskuterat medlemskapets betydelse. Ett skäl till statens intresse för samarbete med organisationerna är enligt min bedömning att de förmodas stå närmare medborgarna och ha bättre kunskaper om deras villkor och behov än vad regeringen eller myndigheterna har.

Detta förutsätter dock att organisationerna har en utvecklad kommunikation med sina medlemmar och en bred och väl förankrad bas att stå på. Men det finns uppenbara problem när det gäller den breda basen i folkrörelserna, inte minst med tanke på minskande medlemsunderlag och tendensen att engagerade medborgare inte organiserar sig i samma omfattning som tidigare eller i samma former.

De ideella organisationerna kan finansiera sin verksamhet antingen underifrån eller uppifrån. Det är vanligen en kombination av båda sätten. Finansiering underifrån innebär att merparten av de pengar som används för att driva organisationen tas in av lokala föreningar eller avdelningar som sedan delar med sig av dem uppåt till distrikt och förbundskansli. Finansiering uppifrån är det motsatta: förbundskansliet drar in och portionerar ut pengarna.

Finansiering underifrån förutsätter ett starkt nätverk av lokala föreningar/avdelningar med djupa rötter i lokalsamhällen runt om i landet. De måste ha goda relationer med kommuner, landsting och det lokala näringslivet. Sådan finansiering främjar det ideella arbetet och de lokala nätverken.

Att finansiera sin egen verksamhet och stödet till den fungerar mobiliserande för lokalavdelningen och dess aktiva. Det ger starkare avdelning med fler och mer kompetenta aktiva. Det gör organisationen starkare och uthålligare och ger den ett större inflytande. Förbund som verkar så här bidrar också till att stärka det civila samhället. Ur det perspektivet kan det vara en fördel att en finansiering underifrån är betydligt mer krävande för förbundsledningen än vad finansiering uppifrån är.

Vid finansiering uppifrån är all denna lokala styrka och förmåga onödig. Det finns inte på samma sätt något överlevnadskrav och utvecklas därför inte. Istället krävs en central förmåga, alltså kompetenta anställda, att säkerställa ett tillräckligt inflöde av pengar. Det kan handla om rejäla medlemsavgifter som tas in

centralt, omfattande statsbidrag, andra yttre finansiärer, en stor egen förmögenhet eller centraliserad insamling.

Fördelarna med finansiering uppifrån är att ledningen genom att kontrollera och styra penningflödena på ett mycket enklare sätt kan leda, utveckla, stödja och kontrollera verksamheten. Statistik och rapporter kan lättare krävas in. Nackdelarna är emellertid många. Modellen leder lätt till byråkrati och topptung organisation med svaga lokalavdelningar och svaga lokala nätverk. Det blir helt enkelt fler anställda och mindre rörelse.

Det är mot denna bakgrund som jag vill stärka medlemsbegreppet som grund för samverkan och bidragsgivning. Jag tycker att det är viktigt att stärka föreningarnas självfinansieringsgrad genom att medlemmarna ges möjlighet att göra avdrag för medlemsavgiften i sina deklarationer. Därmed skulle organisationerna också kunna höja medlemsavgiften och göra sig mer beroende av sina medlemmar och organisationen skulle bli relativt sett mindre beroende av offentliga myndigheters bidragspolitik.

Hur detta tekniskt ska lösas bör ingå i det utredningsuppdrag som regeringen aviserade i statsbudgeten för 2007. Där anges ambitionen att under mandatperioden utreda avdragsmöjligheten för donationer till forskning och ideella organisationer.

I detta sammanhang kan nämnas att Wijkström & Lundström i boken *Den ideella sektorn* noterar att medlemsavgiften i många fall kan likställas med gåvor från medlemmarna för att stödja organisationens arbete. Det gäller t.ex. för organisationer som Greenpeace och Röda Korset. Principiellt sett bör medlemsavgiften i dessa fall inte ses som en ersättning från medlemmarna för en tjänst eller för att få tillgång till lokaler eller aktiviteter. Detta skiljer dessa medlemsavgifter från t.ex. medlemskap i en idrottsorganisation eller en organisation som Friskis & Svettis.

De pekar på att synen på medlemsavgiften skiljer sig från situationen i en del andra länder. Det kan möjligen bero på den centrala betydelsen av medlemskapet i den svenska folkrörelsetraditionen. I många andra länder tycks termen "medlemsavgift" i mindre utsträckning användas för rena gåvor. De pekar dock på att det finns en gräzon där medlemsavgiften kan ses som en avgift för en tjänst. Det gäller t.ex. för fackförbund eller Motormännens Riksförbund där olika rabatter och medlemsförmåner är kopplade till medlemsavgiften.

6.4 Skattefrihet för ideella föreningar

6.4.1 Skatteregler för ideella föreningar

Vid sidan om det stöd i form av bidrag och subventioner av olika slag som staten och kommunerna ger gynnas ideella föreningar och stiftelser också skattemässigt. Skattefördelarna består i att ideella organisationer inte är skyldiga att betala inkomstskatt och inte heller mervärdeskatt. Som villkor gäller att minst 80 procent av inkomsterna ska användas för organisationens egna aktiviteter.

I Skatteverkets regler för ideella föreningar och stiftelser (SKV 324) anges att det i princip är verksamhetens karaktär som avgör, vilket innebär att icke-affärsdrivande verksamhet inte beskattas, medan affärsverksamhet (näringsverksamhet) beskattas. Som undantag för detta gäller dock de fall där affärsverksamheten är en liten del av verksamheten eller där den är en logisk del av föreningens verksamhet, t.ex. inträdesbiljetter, eller att den är en traditionell inkomstkälla, t.ex. lotterier eller bingo.

För att en ideell förening ska omfattas av de förmånliga reglerna ska den enligt Skatteverket uppfylla kraven på ändamål, verksamhet, öppenhet, och fullföljd. Samtliga dessa krav måste vara uppfyllda. Föreningen får inte heller verka för medlemmarnas eller andra bestämda personers ekonomiska intressen.

När det gäller *ändamålskravet* ska föreningen ha till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål. Som allmännyttiga ändamål räknas bl.a. att

- främja Sveriges försvar
- främja vård och uppfostran av barn
- lämna bidrag för undervisning eller utbildning
- utöva hjälpverksamhet bland behövande
- främja vetenskaplig forskning (i första hand vid akademier, högskolor och motsvarande institutioner)
- främja nordiskt samarbete
- främja religiöst, välgörande, socialt, politiskt, konstnärligt, idrottsligt eller liknande kulturella ändamål.

Till föreningar med allmännyttiga ändamål hör t.ex.

- föreningar för idrott och friluftsliv
- föreningar för konst, litteratur och musik

- föreningar för ungdomsverksamhet, barn- och sommarkolonier, scoutverksamhet, frivilliga försvarsorganisationer, studieförbund, folketshusföreningar, bygdegårdsföreningar, hembygdsföreningar och liknande
- trossamfund, de politiska partierna, nykterhetsföreningar, kulturföreningar, föreningar för social hjälpverksamhet och handikappföreningar.

Föreningar som har till syfte att tillgodose ändamål av mer speciell eller säregen karaktär, t.ex. intresseföreningar och sällskapsföreningar, betraktas däremot i allmänhet inte som allmännyttiga. Vanligen anses inte heller sammanslutningar av fastighetsägare som ska tillgodose vissa gemensamma intressen, t.ex. villa- och hamnföreningar, vara allmännyttiga.

När det gäller *verksamhetskravet* räcker det inte att det ändamål som anges i stadgarna är allmännyttigt. Den verksamhet som föreningen faktiskt bedriver ska också till minst 90–95 procent tillgodose allmännyttiga ändamål.

Beträffande *öppenhetskravet* får föreningen inte vägra någon inträde eller utesluta någon som delar föreningens målsättning och följer dess stadgar.

När det gäller *fullföljdskravet* krävs det även att föreningen använder sina inkomster för den allmännyttiga verksamheten. Föreningen ska alltså fullfölja sitt ändamål. Minst 80 procent av inkomsterna måste användas för den allmännyttiga verksamheten.

6.4.2 Idrottsskatteutredningen

Våren 2006 överlämnade Idrottsskatteutredningen sitt betänkande *Nya skatteregler för idrotten* (SOU 2006:23). Utredningens uppdrag avsåg i huvudsak idrottens skattefrågor. Kommitténs uppfattning, som också delas av en majoritet av remissinstanserna, är att en stor del av de problem som utredningen hade uppmärksammat i samband med idrottslig verksamhet rör bestämmelser som gäller generellt för ideella föreningar i allmänhet. Det gäller framför allt vilka krav som ska vara uppfyllda för att en ideell förenings inkomster av näringsverksamhet ska vara skattefria.

Eftersom kommitténs sammansättning inte var representativ för hela den ideella sektorn valde utredningen att lägga förslag som endast skulle påverka inkomstbeskattningen av idrottsföreningar.

Utredningens uppfattning var dock att de förändringar som den föreslog efter erforderlig beredning inom Regeringskansliet skulle kunna omsättas till att gälla för alla ideella föreningar.

Utredningen föreslog att en idrottsförening ska vara skattskyldig bara för inkomst av sådan verksamhet som inte har kvalificerat sig för skattefrihet. En verksamhet är kvalificerad om den

1. utgör ett direkt led i främjandet av det idrottsliga ändamålet eller har annan naturlig anknytning till sådant ändamål, eller
2. utgör en finansieringskälla för den idrottsliga verksamheten som föreningen bedriver eller främjar, under förutsättning att finansieringsverksamheten inte bedrivs på ett sådant sätt att skattebefrielsen i mer än ringa omfattning leder till en snedvridning av konkurrensen med näringsidkare som bedriver likartad verksamhet.

Kravet på naturlig anknytning i punkten 1 ska också anses uppfyllt om verksamheten har karaktären av service till medlemmarna, publik eller andra som deltar i eller besöker den idrottsliga verksamheten under förutsättning att serviceverksamheten bedrivs i tidsmässig och geografisk anslutning till den idrottsliga verksamheten.

Utredningens föreslog också förändringar i reglerna om reklamskatt och kontrolluppgiftsskyldighet. Dessa förändringar gällde dock inte enbart för idrottsföreningar.

Reklamskatten är den skatt som idrottsföreningar är mest frekvent skattskyldiga till och som ger upphov till mycket administrativt arbete. Det förekommer sannolikt även stora brister i föreningarnas redovisningar av reklamskatt. För att minska den administrativa bördan föreslog utredningen att reklamskatten för ideella föreningar bör slopas helt från och med den 1 januari 2007.

När det gäller kontrolluppgiftsskyldigheten ska en allmännyttig ideell förening som betalat ut ersättning till en person med sammanlagt 100 kronor eller mer under ett år lämna kontrolluppgift om detta till Skatteverket. Gränsen på 100 kronor gäller oavsett om ersättningen är kontanter eller förmåner. Enligt Idrottsskatteutredningen kräver den nuvarande kontrolluppgiftsskyldigheten stora arbetsinsatser av såväl idrottens som den ideella sektorns ideellt arbetande administratörer. För att underlätta det administrativa arbetet för allmännyttiga ideella föreningar föreslog utredningen

att beloppsgränsen anpassas till vad som gäller för skyldigheten att betala arbetsgivaravgifter och göra skatteavdrag.

Utredningen föreslog att beloppsgränsen bör höjas till 1 000 kronor. I syfte att motverka risken för skatteundandragande ansåg utredningen att den höjda beloppsgränsen bör begränsas till ersättningar eller förmåner som inte motsvarar en utgift i en skattepliktig näringsverksamhet. Ersättningar och förmåner under 1 000 kronor kommer dock fortfarande att vara skattepliktiga för mottagaren.

6.4.3 Ny utredning om översyn av bestämmelserna om inkomstbeskattning

Idrottsskattekommitténs förslag har dock inte lett till någon lagstiftning. Sommaren 2007 beslutade regeringen att uppdra till en särskild utredare att se över bestämmelserna om inkomstbeskattning av stiftelser, ideella föreningar och vissa andra juridiska personer (dir. 2007:97). Enligt direktiven är huvuduppgiften att utarbeta ett modernt och ändamålsenligt system för beskattningen och därvid sträva efter att åstadkomma enkla och likformiga regler. I uppdraget ingår också att pröva i vilken mån skattereglerna kan göras enhetliga för stiftelser och ideella föreningar.

I direktiven anges att ett problem som har påtalats när det gäller de allmänna villkoren för skattebefrielse för ideella föreningar avser bristen på förutsebarhet. Föreningarna har ofta svårt att avgöra hur verksamheter av olika slag kommer att bedömas skattemässigt. Ett skäl till detta kan vara att bestämmelsernas utformning lämnar ett relativt stort utrymme för olika tolkningar. Inte sällan uppfattas också systemet som svåröverskådligt och krångligt. Därtill kommer att rättstillämpningen till stor del grundar sig på en rik flora av domstolsavgöranden.

En ytterligare faktor som komplicerar saken är de gränsdragningsproblem och tillhörande tröskeeffekter som finns inbyggda i systemet. En missbedömning av hur en viss verksamhet kan komma att bedömas kan leda till att föreningen blir oinskränkt skattskyldig för alla sina inkomster. Det kan således finnas ett behov av att på ett eller annat sätt förtydliga vad som gäller beträffande de allmänna villkoren. Ett särskilt problem gäller idrottsföreningar och hur inslag av kommersialism och professionalism i verksamheten ska bedömas.

När det gäller de ideella föreningarna anges i direktiven att översynen bör inriktas på en utvärdering av de krav som gäller för att få inskränkt skattskyldighet. Översynen ska i första hand syfta till att göra systemet för beskattningen mer överskådligt och förutsebart. Utredaren får även föreslå materiella förändringar av bestämmelserna i syfte att skapa ett mer enhetligt system för de juridiska personer som uppfyller villkoren för inskränkt skattskyldighet. En särskilt viktig fråga som bör utredas är i vilken utsträckning en ideell förening ska tillåtas bedriva näringsverksamhet utan att förlora sina skattefrihet. Uppdraget omfattar både huvudsaklighetsrekvisitet samt rekvisiten naturlig anknytning och hävd.

Som utgångspunkt för arbetet i denna del är utredaren fri att beakta de förslag till lagändringar som lämnades av Idrottsskattekommittén i betänkandet *Nya skatteregler för idrotten* (SOU 2006:23).

6.5 Föreningslivet på spel och lotterimarknaden

6.5.1 Utredningar om spel och lotterier

Vid Folkrörelseforums bidragsseminarium 2004 diskuterades bl.a. föreningslivets inkomster från spel och lotterier. Det fanns en osäkerhet kring framtiden där Svenska Spels monopolställning är ifrågasatt.

Frågan om föreningslivet och spel och lotterimarknaden har utretts ett flertal gånger under de senaste tio åren. I juli 2000 överlämnade Lotterilagsutredningen sitt slutbetänkandet *Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen* (SOU 2000:50). Utredningen föreslog bland annat att Svenska Spels tillstånd inom lotteriområdet borde inskränkas till att endast omfatta två lotterier och att lotterierna i övrigt i princip ska vara folkrörelsernas marknad.

Utredaren lämnade förslaget mot bakgrund av att marknadsandelen för folkrörelsernas lotterier hade minskat kraftigt sedan 1970-talet. De statligt styrda spelbolagen hade däremot haft en stor real ökning av sin omsättning under samma period. Samtidigt skedde en mycket snabb teknisk utveckling som krävde stor kompetens och stora ekonomiska resurser. Sammantaget påverkade detta folkrörelsernas möjligheter att agera på lotterimarknaden negativt.

Utredaren beskrev utvecklingen med att nettobehållningen för rikslotterierna under flera år hade minskat och att en del gick med förlust. Det fanns flera förklaringar till denna utveckling. I jakten på nya kunder hade marknadsföringskostnaderna stigit. Samtidigt hade även vinstutdelningen ökat. Sammantaget fick detta till följd att allt mindre pengar hade blivit över till folkrörelse- och föreningsverksamheten.

I propositionen 2002/03:93 *Vissa frågor inom spelområdet m.m.* gjorde regeringen bedömningen att den produktfördelning som råder inom lotteriområdet mellan Svenska Spel och folkrörelserna bör bestå. Om utredarens förslag skulle genomföras skulle överskottet från Svenska Spels verksamhet minska i en relativt stor omfattning. Detta skulle komma att negativt påverka storleken på de resurser som regeringen ville överföra till föreningslivet genom ett vinstdelningssystem. Ett sådant vinstdelningssystem som regeringen avsåg att föreslå skulle komma att innebära ett verksamhetstillskott både för föreningar som anordnar lotterier och för föreningar som inte bedriver lotteriverksamhet.

Regeringen ansåg därför att Svenska Spel även i fortsättningen borde få möjlighet att tillhandahålla spel inom lotteriområdet. Regeringens avsikt var att Svenska Spels överskott i framtiden delvis ska fördelas till folkrörelserna. Vidare föreslog regeringen andra åtgärder i propositionen som tillsammans med ett kommande vinstdelningssystem skulle skapa förbättrade förutsättningar för föreningslivet.

Våren 2004 tillsatte regeringen en ny utredning för att se över lagstiftningen inom spel- och lotteriområdet. I slutbetänkandet *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11) ansåg utredaren att några ändringar inte borde föreslås i fråga om folkrörelsernas tillträde till spel- och lotterimarknaden.

Enligt utredaren föreföll den ursprungliga avsikten med regleringen ha varit att staten, hästsporten och föreningslivet skulle svara för vardera en tredjedel av marknaden. Men dagens förhållande är ett annat. Beräknad utifrån bruttoomsättningen har staten genom Svenska Spel en marknadsandel om 56 procent medan hästsportens marknadsandel uppgår till 29 procent och folkrörelsernas till endast 12 procent, vilket omfattar såväl riksomfattande som lokalt eller regionalt anordnade lotterier.

Om statens intentioner är att föreningslivet så långt som möjligt själv ska finansiera sin verksamhet med intäkter från spel och lotterier, ansåg utredaren att marknadsutvecklingen har motverkat detta

syfte. Lotteriutredningen hade mottagit önskemål från olika folkrörelseägda spelordnare om att en större jämvikt måste uppnås på den svenska marknaden och att folkrörelserna borde ha samma förutsättningar att anordna spel och lotterier som framför allt Svenska Spel.

Enligt Lotteriutredningen fanns det ingen anledning att olika villkor ska gälla i de avseenden folkrörelserna verkar på samma marknad som Svenska Spel. Däremot när det handlar om huruvida folkrörelserna ska ha tillträde till den del av spelmarknaden där Svenska Spel och ATG i dag har monopol, dvs. särskilt vadhållning, konstaterade utredningen att regeringen i prop. 2002/03:93 hade funnit att den produktfördelning som råder mellan folkrörelserna och Svenska Spel bör bestå. Utredaren utgick därför ifrån att det inte ingick i uppdraget att föreslå någon förändrad produktfördelning.

Lotteriutredningen diskuterade även möjligheterna att öppna upp en del av marknaden för konkurrens, exempelvis genom ett licenssystem avseende vadhållning, eftersom det kan hävdas att ett sådant system i varje fall i förlängningen är mest ändamålsenligt med hänsyn till den tekniska och marknadsmässiga utvecklingen. I ett sådant system skulle även folkrörelserna få tillträde till den marknaden på samma villkor som Svenska Spel, ATG och även kommersiella aktörer.

Enligt det alternativ som då behandlades var det enligt utredningen svårt att se att den marknadsmässiga eller tekniska utvecklingen skulle kräva en omfördelning av den svenska spel- och lotterimarknaden. För det fall folkrörelserna ska få möjlighet att, jämte Svenska Spel eller ATG, erbjuda t.ex. vadhållning ansåg utredningens att det kräver ett politiskt ställningstagande.

I budgetpropositionen för 2007 angav regeringen att Lotteriutredningen hade föreslagit anpassningar med utgångspunkt i det gällande regelverket, men hade även lämnat förslag på en alternativ modell till reglering som innebär införandet av ett licenssystem. Detta skulle bland annat göra det möjligt för kommersiella anordnare att få tillstånd att anordna spel i Sverige. Regeringen angav att utredningens betänkande hade remissbehandlats och att ärendet bereddes inom Regeringskansliet.

6.5.2 Ny utredning om en stärkt och moderniserad spelreglering

I juni 2007 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare som ska föreslå en långsiktigt hållbar svensk spelreglering. Utredaren ska utarbeta fullständiga lagförslag till de författningsändringar som föreslås. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 december 2008.

Enligt direktiven (dir. 2007:79) ska den nya regleringen tillvarata och stärka de sociala skyddsaspekterna och motverka spelberoende, bedrägerier och kriminalitet. Grunden för den nuvarande modellen för spelregleringen ska alltså även i fortsättningen tjäna som förebild. Modellen ska förena kravet på en stark och förbättrad social skyddsnivå med behovet av en anpassning till det moderna IT-samhällets villkor och de skyldigheter som följer av EG-rätten.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur en uppstramning och modernisering av regelverket kan ske i syfte att stärka de allmänna skyddsbehov som ska stå i förgrunden för svensk spelpolitik, inklusive marknadsföringsrestriktioner och tydligare krav på de statligt kontrollerade bolagen,
- kartlägga i vilken utsträckning vissa spel kan anses framkalla spelberoende med utgångspunkt i den nuvarande modellen för spelregleringen och att de mest bekymmersamma spelen endast ska kunna bedrivas i strikt reglerade former,
- bedöma om det av EG-rättsliga, tekniska eller andra skäl inte är möjligt att inom alla spelformer strama upp det nuvarande regelverket och i så fall föreslå ett delvis nytt system som också inbegriper andra aktörer än befintliga, med en inriktning på att de sociala skyddsaspekterna genomgående ges hög prioritet.

I direktiven anser regeringen att det är av stor vikt att Sveriges föreningsliv, inbegripande föreningsidrott och ungdomsorganisationernas verksamhet, samt hästsporten kan fortsätta att utvecklas, bl.a. genom att resurser även i framtiden ställs till föreningslivets och hästsportens förfogande. En förutsättning för detta är att intäkter från spel även fortsättningsvis kan komma sådana ändamål till godo. Regeringen betonar dock att en sådan konstruktion, med hänsyn till EG-domstolens praxis, inte får vara det huvudsakliga syftet med spelregleringen utan endast utgöra en positiv bieffekt.

Modellen får inte heller utformas på ett sådant sätt att den i själva verket bygger på en idé om ett ökat spelande.

Utredaren ska därför

- allsidigt belysa vilka ekonomiska effekter införlivandet av eventuellt nya aktörer på spelmarknaden får för folkrörelserna, bl.a. idrottsrörelsen och ungdomsorganisationerna, samt hästsporten, och
- analysera förutsättningarna för att fortsatt låta folkrörelserna vara befriade från skatt.

Utgångspunkten ska vara att folkrörelsernas roll i egenskap av spelanordnare på marknaden i möjligaste mån ska vara oförändrad.

7 Stärka och utveckla statistikförsörjningen

7.1 Utredningens direktiv

En viktig uppgift för den generella folkrörelsepolitiken är att bidra till en ökad kunskap om föreningslivet och dess verksamheter. I utredningens direktiv påpekas att den statistik som finns i dag om folkrörelserna och det övriga föreningslivet till viss del består av statistik inhämtad av Statistiska centralbyrån, universitet och vissa organisationer. Det finns emellertid ett behov av en mer samlad och kontinuerlig statistik. Enligt direktiven ska jag därför lämna förslag om hur statistikförsörjningen kan stärkas och utvecklas när det gäller folkrörelserna och det övriga föreningslivet i syfte att säkerställa en mer kontinuerlig sådan kunskap.

7.2 Statistisk databas om den ideella sektorn

7.2.1 Tidigare förslag om förändring av statistiken

Frågan om en mer samlad och kontinuerlig statistik om den ideella sektorn har tidigare behandlats av Erik Amnå i mitten av 1990-talet. I rapporten *Ideell verksamhet – förutsättningar, organisering och betydelse*. (Ds 1995:30) föreslog han att ett arbete borde inledas med att upprätta en statistisk databas om den ideella sektorn och dess organisationer. Syftet med en sådan databas skulle vara att ge service till både forskare, utredare, ideella organisationer och journalister när det gäller aktuella uppgifter om utbredning, omsättning, branchfördelning, antalet anställda m.m. inom den ideella sektorn.

Amnå betonade att om denna verksamhet skulle sättas igång och bli varaktig måste den få de resurser som krävs för aktualitet

och tillförlitlighet. För att organisera och ajourhålla verksamheten föreslog han att SCB borde få de erforderliga resurserna vilket skulle säkerställa kontinuitet och generella kvalitets- och tillgänglighetskrav.

Som underlag för Amnås förslag fanns en framställning från forskaren Filip Wijkström som föreslog att följande förändringar eller anpassningar borde göras av statistiksystemet:

- a. En stor del av de ideella organisationer, som SCB för tillfället betraktade som (ekonomiskt) inaktiva, var i praktiken i högsta grad aktiva, och måste också klassas som sådana i den nya databasen.
- b. Ett nytt klassifikationssystem måste läggas över organisationerna, vilket skulle innebära att en del organisationer måste klassificeras om.
- c. Till följd av det nya, anpassade, klassifikationssystemet skulle dessutom en stor del av organisationerna kunna klassificeras ordentligt för första gången. För tillfället var mer än 1/3 av de aktiva organisationerna (cirka 9 000) och alla de "inaktiva" organisationerna (cirka 60 000) mycket otillfredsställande klassade eller helt oklassade.
- d. Vidare måste man koppla på en del ny information som är central för att förstå de ideella organisationerna och deras verksamhet, till exempel antal medlemmar och frivilliga eller volontärer. Vidare borde detta kompletteras med verksamhetsspecifik information som i möjligaste mån borde kunna jämföras med likartad verksamhet i annan regi, till exempel antal daghemspplatser eller teaterföreställningar.

7.2.2 Förstudie om uppbyggnaden av en databas

Utredarens förslag resulterade inte i några omedelbara åtgärder. Men under hösten 1999 inleddes ett arbete med att göra en förstudie om uppbyggnaden av en databas över organisationer och föreningsverksamhet i Sverige. Detta arbete leddes av forskaren Filip Wijkström. Som grund för detta arbete fanns ett tidigare arbete som hade påbörjats av SCB i och med publiceringen av den ovan nämnda rapporten från Erik Amnå.

SCB aktualiserade statistikfrågan på nytt i och med att regeringen tillsatte en arbetsgrupp om den sociala ekonomin och dess utveckling. I arbetsgruppens slutrapport *Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt* föreslog arbetsgruppen att statistikfrågan borde bli föremål för en djupare analys och principiell diskussion. Arbetsgruppen konstaterade att det ur olika aspekter fanns stora brister vad gäller data och statistik över området. Den föreslog därför att frågan huruvida social ekonomi bör bli ett av de officiella statistikområdena borde övervägas inom ramen för det fortsatta utredningsarbetet. I det sammanhanget borde också frågan om lämplig statistikansvarig myndighet övervägas.

7.3 Fortsatt utvecklingsarbete

7.3.1 Handbok för satelliträkenskaper till Nationalräkenskaperna

Arbetet med att bygga upp en databas över den ideella sektorn i Sverige avbröts dock i och med att regeringen i oktober 2000 beslutade att bifalla en framställning från SCB om att få omdisponera delar av de medel som regeringen tidigare hade anvisat för att bygga upp databasen. SCB önskade i stället att ansluta sig till ett internationellt projekt för att bidra till utvecklingen av en handbok för satelliträkenskaper till nationalräkenskaperna. Detta internationella projekt sorterar under och samordnas genom FNs statistikutvecklande arbete.

För det internationella projektet var det intressant att få med Sverige i arbetet eftersom den ideella sektorn i Sverige uppvisar ett antal intressanta särdrag och unika betingelser som saknas eller är nedtonade i andra länder. Det handlar

- dels om de medlemsbaserade och folkrörelsepräglade organisationerna som dominerar sektorn,
- dels om den specifika miljö som världens kanske längst drivna sociala välfärdsprojekt innebär.

Det internationella projektet utgick ifrån den definition av non-profit-organisationer som tidigare redovisats och som även var utgångspunkten i det tidigare nämnda förslaget från Filip Wijkström om

förändring av statistiksystemet. Dessa kriterier är att organisationen ska:

- vara formell, dvs. i någon utsträckning vara institutionaliserad,
- inte ge utdelning av överskott/vinst till ägare eller huvudmän,
- vara privat, dvs. vara institutionellt avskild från staten,
- vara självstyrande, dvs. har verktyg för styrning av dess egna aktiviteter,
- ha inslag av idealitet, dvs. innehålla något slags frivilligt deltagande, antingen i dess egna aktiviteter eller i ledningen för verksamheten.

I en rapport i juni 2001 redovisade SCB hur ett system med satelliträkenskaper enligt det internationella projektets modell skulle fungera i Sverige. SCB pekade på att det i Sverige inte finns någon skyldighet för ideella föreningar att registrera sig. Det är därför svårt att avgränsa vilka organisationer som ska räknas som non-profit-organisationer. Om en organisation har anställda, betalar moms eller har F-skattsedel ingår den i Företagsregistret. Men de flesta organisationerna uppfyller inte någon av dessa kriterier.

Från SCB:s sida var man inte särskilt intresserad av att gå över till den nya klassificeringen av Non-Profit-Institutions (NPI) som användes i handboken, dvs. ICNPO (International Classification of Non-Profit-Organizations). SCB rekommenderade att Sverige skulle hålla fast vid den befintliga SNI-koden (Swedish Industrial Classification). Man pekade på att de flesta enheterna i företagsregistret klassificerades enligt denna kod och är således inte anpassade till ICNPO-koden. Däremot förloras delvis den internationella jämförelsen av ideella verksamheter som satelliträkenskaperna ger möjlighet till.

SCB hänvisade också till att klassificeringen i den s.k. ULF-undersökningen inte heller överensstämmer med ICNPO-koden. Man skulle givetvis kunna ändra klassificeringen i de framtida undersökningarna men då skulle man också förlora möjligheterna att göra jämförelser med tidigare undersökningar.

Ytterligare ett alternativ vore enligt min bedömning att båda studierna genomförs även om vissa överlappningar finns. Idag implementeras FNs rekommendationer för satelliträkenskaper för ideell sektor i nästan 30 länder. I juni 2007 beslutade även Norge att genomföra dessa satelliträkenskaper. Jag anser att dessa satelliträkenskaper skulle bidra till kunskapen om den svenska ideella

sektorn samt ge möjligheter för ytterligare studier som även inkluderar internationella jämförelser. Eftersom detta inte direkt ingår i SCBs ordinarie undersökningar, återkommer jag till frågan om satelliträkenskaper i nästa kapitel och diskussionen om forskningsbaserade studier för grundläggande kunskap om det civila samhället (avsnitt 8.4.3).

7.3.2 Analysmodell för sektorsöverskridande statistik

Forskarna Torbjörn Einarsson och Filip Wijkström har på uppdrag av Socialstyrelsen och i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting, kartlagt vilka statistiska kunskapskällor som finns tillgängliga och förfinat de tidigare upprättade förslagen hur statistiken kan förbättras och därmed sektorn avbildas på ett mer adekvat sätt. Förslaget till förbättrad statistik bygger dels på det ovan nämnda internationella klassifikationssystemet ICNPO (International Classification of Non-Profit Organizations), dels på FN:s rekommendationer för nationalräkenskaper (SNA) och benämns satelliträkenskaper. Resultatet av studien publicerades våren 2007 i rapporten *Analysmodell för sektorsöverskridande statistik*.

Syftet med rapporten var att ta fram en analytisk modell som kan användas för att i siffror belysa hela den svenska vård- och omsorgssektorn med alla dess aktörer. Den analytiska modellen ska kunna belysa vilka typer av aktörer som står bakom de tre analysperspektiven reglering, finansiering och produktion av vård- och omsorgstjänster.

Aktörerna ska ha sin institutionella hemvist inom någon av sektorerna offentlig sektor, näringsliv, hushållssektor eller ideell sektor. Med hjälp av lämpliga data om verksamhetens omfattning ska modellen kunna användas för att belysa vilken betydelse aktörer från de fyra olika samhällssektorerna har inom den svenska välfärdsproduktionen när det gäller vård och omsorg. Samtidigt ska den skapa ett analytiskt raster för att bättre kunna följa utvecklingen samt spåra trender och effekter över tid.

För att bättre avspeglade samhällets struktur, organisering och utveckling anser forskarna att de kategoriseringar som används vid datainsamlingen bör förändras så att de överensstämmer med de system som föreslås för satelliträkenskaperna i den ekonomiska statistiken. Det handlar i vissa fall om rent tekniskt enkla förändringar som i de fall informationen samlas in med enkäter. De

förändringar som behöver göras i kommunernas och landstingens ekonomisystem kan vara något mer komplicerade enligt forskarna.

Forskarna menar att en förändring i den ekonomiska och den övriga statistiken i enlighet med modellen och rekommendationerna om satelliträkenskaper skulle i ett första steg leda till bättre möjligheter att följa de förändringar som pågår inom den svenska välfärden. Sådana förändringar i statistiksystemen skulle även i förlängningen ge en bättre internationell jämförbarhet så att de processer och den utveckling som är i Sverige också kan jämföras med situationen i andra länder.

Även detta utvecklingsprojekt är en del av det kunskapsunderlag som idag finns framtaget tack vare gemensamma insatser av forskare, offentliga och privata aktörer. En vidareutveckling av detta projekt och/eller satsningar på andra studier diskuteras vidare i nästa kapitel.

7.4 Hushållens ideella organisationer

Mitt förslag: Hushållens ideella organisationer (HIO) bör redovisas som en egen sektor i nationalräkenskaperna och SCB ska vara statistisk ansvarig myndighet. Detta bör införas i bilagan till förordningen 2001:100 av den officiella statistiken.

7.4.1 Förslag om att HIO redovisas som en egen sektor

I den ovannämnda SCB-rapporten från det internationella projektet för att testa en handbok för satelliträkenskaper till nationalräkenskaperna nämnde SCB att man sedan 1997 bedrev ett projekt om hushållens ideella organisationer (HIO), även benämnda hushållens icke-vinstdrivande organisationer. Det är sedan 2005 en årligen återkommande undersökning. Den är utformad för att i första hand möta de krav och behov som nationalräkenskaperna har på den ideella sektorn.

Frågan om HIO har tidigare behandlats av utredningen om den ekonomiska statistiken. I betänkande *Förbättrad statistik om hushållens inkomster* (SOU 2002:73) föreslog utredaren att HIO bör föras upp som ett område i den officiella statistiken med SCB som statistikansvarig myndighet. Utredningen föreslog att detta skulle

införas i bilagan till förordningen 2001:100 om den officiella statistiken.

Utredaren hänvisade till att enligt Europeiska Nationalräkenskapssystemet (ENS 95), som även Sverige måste följa, ska HIO redovisas som en egen sektor. Han påpekade dock att om HIO ska redovisas som en egen sektor i nationalräkenskaperna, måste det finnas ett underlag med acceptabel kvalitet. Utredaren hänvisade till att svarsfrekvensen i de undersökningar som hade genomförts på frivillig väg 1999 och 2001 var mycket låg. Utredaren föreslog därför att fortsatta undersökningar bör förenas med en skyldighet för organisationerna att lämna uppgifter. Förslagen har emellertid inte föranlett någon åtgärd från regeringen.

Min bedömning är att förslaget om att Hushållens icke-vinstdrivande organisationer (HIO) bör föras upp som ett område i den officiella statistiken med SCB som statistikansvarig myndighet fortfarande bör vara aktuell. HIO utgör en sektor i nationalräkenskaperna för vilken reguljär statistik f.n. saknas. Idag redovisas HIO i nationalräkenskaperna som en del av hushållssektorn vilket gör att man inte får en korrekt bild av läge och utveckling för de egentliga hushållen. Detta försvårar också jämförelser med hushållens inkomster. Statistik över HIO:s ekonomiska förhållanden erfordras för att nationalräkenskaper ska kunna sammanställas i enlighet med ENS 95. Det finns krav från EU om att HIO ska redovisas som en egen sektor i nationalräkenskaperna. Jag föreslår därför att så sker och att SCB ska vara statistikansvarig myndighet. Jag föreslår att detta införs i bilagan till förordningen 2001:100 om den officiella statistiken.

Min bedömning är att det inte bör ske någon förändring av lagen (2001:99) om den officiella statistiken med innebörden att det ska vara en skyldighet för organisationer att lämna de begärda uppgifterna. Jag anser att det bör vara ett frivilligt åtagande från föreningslivets sida. Jag instämmer dock i att om HIO ska redovisas som en egen sektor i nationalräkenskaperna måste det finnas ett underlag med acceptabel kvalitet. Jag tror att detta kan åstadkommas genom förbättrade metoder för att öka svarsfrekvensen från organisationerna.

7.4.2 Förbättrade metoder för att öka svarsfrekvensen

Min bedömning är att metodarbetet med HIO nu är slutfört och att reguljär statistikproduktion därför kan starta. Vid det statistikseminarium som Folkkrörelseutredningen anordnade redovisade företrädare för SCB att de huvudvariabler som SCB är intresserade av är intäkter och kostnader specificerade på olika intäkts- och kostnadsslag. Man är också intresserad av uppgifter om finansiella tillgångar och skulder specificerade på olika slag av tillgångar och skulder. Dessutom är man intresserad av vilken verksamhet som organisationen bedriver samt uppgifter om medlemsantal och medelantal sysselsatta dvs. alla som har fått ersättning i någon form och en kontrolluppgift.

Syftet med HIO-undersökningen är att försöka ringa in de organisationer som har en betydande ekonomisk aktivitet. De organisationer som ingår i HIO, dvs. rampopulationen, är samtliga juridiska enheter i SCB:s företagsregister (FDB) och är klassade inom sektor 710, som är hushållens icke-vinstdrivande organisationer. 2005 var antalet juridiska enheter i rampopulationen 168 044.

SCB är i detta sammanhang endast intresserad av organisationer som bedriver någon betydande ekonomisk aktivitet. De tar med alla organisationer som uppfyller något av följande krav:

- anställda
- lönesumma, dit även arvode räknas
- inlämnad kontrolluppgift (KU)
- tillgångar på minst 10 miljoner kronor.

Av de ca. 168 000 organisationerna var 28 692 (17 %) aktiva enligt FDB:s kriterier. Det innebär att de övriga ca. 140 000 juridiska enheterna finns i företagsregistret men hamnar utanför HIO-undersökningen. Många av dessa bedriver säkerligen inte någon verksamhet. Därutöver finns det säkert många organisationer som inte ens har registrerat sig för att få ett organisationsnummer och således inte finns med i företagsregistret.

Av de 28 692 i undersökningspopulationen gjordes ett urval på 2 000 organisationer. Beroende på storlek fick dessa organisationer någon av följande blanketter:

1. En enkel blankett som vänder sig till mindre organisationer dvs. organisationer utan anställda och med tillgångar mindre än 10 miljoner. Till den enkla blanketten ska organisationerna bifoga en resultat- och balansrapport. Det görs för att minska bördan av uppgiftslämnar så mycket det går och för att uppmuntra organisationerna att skicka in uppgifterna.
2. En mer detaljerad blankett som vänder sig till större organisationer dvs. organisationer med anställda eller med tillgångar på minst 10 miljoner kronor.
3. En utvidgad blankett som vänder sig till organisationer som förväntas ha stora tillgångar

I de mindre storleksklasserna gjordes ett slumpmässigt urval. I de två större klasserna var alla organisationer med. Fortfarande är dock svarsfrekvensen ganska låg, ca 60 %. Men man försöker förenkla så mycket som möjligt för att organisationerna ska skicka in sina svar. Man påminner t.ex. genom telefonsamtal. SCB har också lagt mycket av de extraresurser som de har fått på att göra en ordentlig bortfallsuppföljning. Min bedömning är därför att man på sikt kommer att få en bättre svarsfrekvens och därmed mer tillförlitliga uppgifter.

7.4.3 Föreningar som faller utanför Företagsregistret och HIO

Det som däremot är mindre tillfredställande är att den största delen av organisationerna i den ideella sektorn som inte har några anställda eller några större ekonomiska förehavanden inte kommer med i denna statistik. Vi vet därför inte riktigt hur många ideella föreningar det finns i Sverige.

För att finnas i Företagsregistret (FDB) måste man ha ett organisationsnummer som man tilldelas av Skatteverket efter ansökan. Det finns ca. 170 000 föreningar som har ett sådant nummer. Skälet till att en organisation har ett organisationsnummer kan vara att föreningen:

- betalar ut löner eller arvoden,
- får statliga eller kommunala bidrag,
- innehar en fastighet,
- har bankaffärer,
- innehar ett telefonabonnemang,

- anordnar tillståndspliktiga lotterier,
- ingår hyresavtal.

Min bedömning är att det är en svår och omfattande uppgift att försöka fånga in de organisationer som inte finns med i företagsregistret. En möjlighet är att vända sig till de stora centralorganisationerna som har länsförbund och lokala föreningar. SCB:s erfarenhet är dock att centralorganisationernas medlemsregister är svåra att översätta till de krav som SCB har. De har ofta löpande nummer på föreningarna men inte i form av organisationsnummer.

En alternativ väg kan vara att gå via kommunernas föreningsregister. Men kvaliteten på dessa uppgifter är ofta bristfällig. De uppdateras inte regelbundet och det är ofta en c/o-adress som är inaktuell. Dessutom finns inte heller alla lokala föreningar med i dessa föreningsregister. Det krävs därför omfattande insatser för att hitta dessa föreningar.

Filip Wijkström hänvisar i boken *Den ideella sektorn* till hur han tillsammans med en forskargrupp gick tillväga när de 1995 undersökte vilka föreningar som inte fanns i företagsregistret. För att hitta organisationerna tog de kontakt med ett antal kommuner som hjälpte dem att kartlägga de naturliga samlingsplatserna för ideell verksamhet i respektive område. Detta ledde fram till kyrkor, pensionärsträffpunkter, idrottsplatser/hallar, bibliotek, företag, skolor och en mängd övriga samlingslokaler. Alla dessa samlingspunkter kontaktades och ett register skapades över de föreningar de hittade. De studerade även kommunernas register över alla föreningar där föreningarna fanns med oavsett om de hade organisationsnummer eller ej. För att kunna avlägsna de registrerade föreningarna korsade de sedan sitt register mot SCB:s register som innehöll alla föreningar med organisationsnummer.

En liknande studie har nyligen gjorts i Botkyrka och Värmdö kommuner som samordnas av Forum för frivilligt socialt arbete för att få en bild av hur många föreningar det finns i kommunerna och hur det samlade föreningslivet ser ut. Forums erfarenhet är att de olika förvaltningarna inom kommunerna ofta känner till sina "egna" organisationer, men att det sällan finns någon samlad bild för hela kommunen.

I undersökningen tog man del av de kommunala förvaltningarnas listor över "sina" föreningar. Man tog också del av Riksidrottsförbundets och de olika specialidrottsförbundens register. Även Arbetsgivarföreningen KFO, som ger service till kooperativa

företag, ideella organisationer och folkrörelser kontaktades. Resultatet av undersökningen blev att de fann över 500 föreningar i vardera kommunen. De hade förväntat sig att finna ett par hundra föreningar. Det blev således dubbelt så många.

Liknande resultat finns från en regional undersökning som gjordes 2001 av Lokala kooperativa utvecklingscentra i fem län i södra Sverige. Efter insamling av uppgifter om föreningarna i samtliga kommuner i enlighet med ovan beskrivna metoder jämfördes det med företagsregistret. I förhållande till företagsregistret fann de tre gånger så många föreningar (15520/5059).

Min bedömning är därför att det är svårt att få till stånd en samlad och kontinuerlig statistik som även omfattar de mindre lokala föreningarna. Ska man dessutom fånga in sådana sammanslutningar som inte ens har ett organisationsnummer eller som är en löst organiserad nätverksliknande sammanslutning blir det en mycket arbetskrävande och dyrbar uppgift.

Frågan är också hur långt staten och kommunerna ska kunna intervensera och vad man vill med en registrering. Ofta är det forskare och i viss mån centrala företrädare för organisationerna som bl.a. vill visa på betydelsen av vad organisationerna gör, hur många som är engagerade etc. Min bedömning är att det inte bör vara en statlig uppgift att, utöver att via HIO-undersökningarna samla in de uppgifter som behövs för nationalräkenskaperna, ombesörja att det upprättas ett centralt register över föreningslivet.

7.5 Utveckling och förändring i undersökningen om levnadsförhållanden (ULF)

Mer bekymmersamt är enligt min uppfattning de förändringar som sker i SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden (ULF). Sverige har en lång tradition av välfärdsmätningar som går tillbaka till 1960-talet. SCB har sedan 1974 genomfört årliga intervjuundersökningar med stora stickprov ur befolkningen. Man har mätt individens och hushållens välfärd med ett stort antal s.k. sociala indikatorer inom ett tiotal levnadsnivåkomponenter. I rapporten *Föreningslivet i Sverige* (Rapport 98 i serien Levnadsförhållanden, SCB, 2003) redovisade SCB förändringar av föreningsdeltagandet under perioden 1992–2000. Det är en utvidgad analys inom välfärds-komponenterna ”politiska resurser” respektive ”fritid”.

Jag är medveten om att allt sedan Sveriges medlemskap i EU 1995 har SCB bedrivit en anpassningsprocess på statistikområdet med en bred ansats. Det gäller såväl den ekonomiska statistiken som arbetsmarknadsstatistik, utbildningsstatistik och miljöstatistik. Även inom välfärdsstatistikens områden är en sådan anpassning prioriterad och reglerad. Det gäller bland annat ULF-undersökningen där det sedan flera år bedrivs ett omfattande utvecklingsarbete i syfte att effektivisera och harmonisera undersökningen till kraven i EU-förordningen avseende Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC).

Hittills har SCB fått ersättning från EU för merparten av kostnaderna för att samla in och leverera data till Eurostat, men fr.o.m. 2008 upphör denna ersättning. Då måste SCB själva stå för hela kostnaden. Anpassningsprocessen för ULF har bl.a. resulterat i att SCB har beslutat om en övergång från och med år 2007 till intervjuer via telefon som huvudsaklig metod för datafångst, istället för som tidigare via besöksintervjuer. Vad detta innebär för bortfallsutvecklingen inom olika grupper återstår att se.

Vad jag har erfarit kommer ULF-undersökningarna att helt integreras med SILC-undersökningarna i framtiden. I SILC finns det en grundstomme där man kan följa vissa indikatorer över tiden, bl.a. genom en longitudinell undersökning där man intervjuar samma personer under fyra följande år. Dessutom finns det en mindre fördjupningsdel med ett nytt urval och nytt frågeinnehåll varje år. För 2006 var det deltagande i kulturevenemang, umgänge med släkt och vänner samt deltagande i några få utvalda föreningsaktiviteter som var aktuellt. För 2007 handlar det om boende. År 2008 handlar det främst om överskuldssättning och ekonomisk utslagning.

Det positiva med dessa förändringar är att man lättare kan göra jämförelser mellan de olika EU-länderna. Under hösten 2006 genomfördes en grundmodul inom SILC, som tvärsnitts- och longitudinell undersökning samt en fördjupad fråga i tvärsnittsundersökningen. Det gjordes ca 9 000 intervjuer i Sverige som kan jämföras med övriga EU-länders SILC-undersökningar.

I undersökningen ställdes frågor som jag bedömer kan vara av intresse ur Folkhälsoenkätens perspektiv. En fråga var om den svarande under de senaste tolv månaderna hade ägnat sig åt ideellt obetalt arbete inom den ideella sektorn. Det kan gälla sådant som att hjälpa till att vårda eller sköta om någon som inte ingår i hushållet, vara ledsagare vid sjukbesök, promenera och handla med

någon som annars inte kan komma ut. Det var också frågor om den svarande under de senaste tolv månaderna hade deltagit i någon aktivitet i ett politiskt parti eller fackförening eller i någon aktivitet anordnad av en kyrka eller annat religiöst samfund eller förening. Det finns även en fråga om man har deltagit i någon aktivitet anordnad av någon hjälporganisation.

Jag bedömer att många av frågorna i SILC behandlar samma ämnesområden som SCB:s tidigare frågor. För den resterande delen borde SCB ha goda möjligheter att själva bestämma innehållet i och fortsätta fördjupningar på olika områden. SCB råder emellertid inte själva över de fördjupande delarna av SILC. Det diskuteras och beslutas gemensamt inom Eurostat.

Min förhoppning är att frågorna i SILC kan anpassas så att den planerade undersökningsomgången 2008–2009 om bl.a. föreningsliv och andra medborgerliga aktiviteter kan genomföras som tidigare. Det kan då gälla frågor om den svarande är medlem eller aktiv i någon förening. Den som svarar positivt på dessa frågor ombeds att besvara en enkät med ytterligare ett antal frågor som rör föreningslivet som anknyter till de tidigare undersökningarna om föreningslivet i Sverige.

8 Forskning om det civila samhället i ett nytt sekel

8.1 Utredningens direktiv

En viktig uppgift inom den generella folkrörelsepolitiken är att bidra till en ökad kunskap om föreningslivet och dess verksamheter. Det avser kunskap om dels föreningarnas och folkrörelsernas samhällsroll och betydelse för den demokratiska infrastrukturen, dels föreningslivets sammansättning, omfattning och verksamhetsinriktning samt utveckling. Sådan kunskap inhämtas bl.a. genom sektorsövergripande studier.

Vetenskapsrådet har på uppdrag av regeringen kartlagt den svenska forskningen om folkrörelser. Kartläggningen är redovisad i rapporten *Svensk forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser* (2003/15). Vetenskapsrådet har valt att avgränsa uppdraget till grundforskning inom humaniora och samhällsvetenskap och redogör i sin rapport för forskningens inriktning, finansiering, organisering och huvudmannaskap samt lämnar förslag till forskningsområden som kan främjas.

Enligt direktiven ska jag undersöka och lämna förslag om hur forskningen om folkrörelserna och det övriga föreningslivet kan utvecklas med beaktande av också områdets egna forskningsinsatser. Ett underlag för mina överväganden ska vara Vetenskapsrådets rapport.

8.2 Forskning om folkrörelser i 2000-talets civila samhälle

8.2.1 Begreppet civilsamhälle

Jag har tidigare i kapitel 2 beskrivit folkrörelsebegreppet och utvecklingen av nya rörelser i det civila samhället. Min bedömning är att folkrörelserna har en stor betydelse för utvecklingen av dagens samhälle, både vad gäller politisk deltagande, politisk dialog, och för den sociala sammanhållningen. Folkrörelserna har även en betydelse för utförande av sociala verksamheter. De har ofta varit i opposition mot offentliga och andra etablerade aktörers agerande. Men de har samtidigt i många fall samverkat med dessa aktörer i arbetet med att utforma och driva verksamheter som är viktiga för samhället.

Det vi i Sverige och övriga nordiska länder hänvisar till som folkrörelser är inte någon självklarhet i andra länder. Den breda förankringen och de demokratiska förtecknen samt en verksamhet som kombinerar en röst- och en servicefunktion är främmande i många andra länder. Även i Sverige finns det ett antal organisationer som arbetar inom liknande områden och/eller med liknande typer av verksamheter som folkrörelserna men som inte riktigt uppfyller de kriterier som man ofta brukar koppla samman med folkrörelser.

Vissa av dessa organisationer vill inte heller identifiera sig med folkrörelsebegreppet. Andra ställer upp på grundprinciperna för begreppet, men inte på de mer formella kriterierna som ofta sätts upp. Det kan till exempel gälla grupper eller organisationer som genomsyras av ett demokratiska arbetssätt, men som baserar dessa på idéer om deltagandedemokrati snarare än på en mer formell representativ demokrati. Men det finns också organisationer som bygger på den representativa demokratin men där rådande kultur och normer motverkar, eller näst intill omöjliggör, ett aktivt demokratiskt deltagande.

Med detta i åtanke är det enligt min uppfattning viktigt att snarare inkludera olika former av organisationer och grupperingar etc. för att öka kunskapen om de frågeställningar som har belysts inom och som förknippas med den tidigare forskningen om folkrörelser. Mot den bakgrunden använder många forskare sedan ett antal år det vidare begreppet "civilsamhälle" där det ingår såväl

folkrörelser som andra typer av organisationer, såsom stiftelser, nätverk och sociala rörelser.

I den nutida användningen av begreppet civilsamhälle skiljer man det civila samhället från å ena sidan staten och å andra sidan från den privata marknaden. Man brukar också många gånger göra en åtskillnad från familjen/hushållen. Men historiskt är dessa gränsdragningar inte självklara. De är inte heller helt tydliga i dagens samhälle eller självskrivna i framtiden.

Idag fungerar "civilsamhället" som ett samlande begrepp, där svenska och internationella forskare kan mötas för att belysa en del av samhället och dess relationer till andra delar av samhället. Var och en gör det utifrån sina olika frågeställningar, med delvis olika teoretiska referensramar och olika angreppssätt. Det finns idag ett fruktbart utbyte av tankar och idéer där de olika perspektiven bidrar till ett ifrågasättande och artikulerande av nya insikter.

Forskningen har visat att det finns många som vill göra det omhuldade begreppet "civilsamhälle" till sitt. Forskningen har också belyst idémässiga spänningar inom såväl politik som praktik som "spjärnar emot" en klassificering i vänster-höger termer. Begreppet kan exempelvis leda till interna spänningar mellan marknadsliberaler och socialkonservativa respektive statsocialister och folkrörelsesocialister. Inom forskningen om civilsamhället berörs såväl människors rätt och möjlighet att engagera sig politiskt och socialt i lokala, nationella och globala sammanhang. Fokus finns på sociala rörelser, informella och formella nätverk samt på organisationer av olika slag. Dessa aspekter är centrala i det som vi brukar förknippa med folkrörelsefrågor.

Begreppet "civilsamhälle" innefattar således såväl folkrörelser som en rad andra former för organisering. Jag anser därför att begreppet "civilsamhälle" därmed kan bidra till att se den heterogena sfären av verksamheter, där väletablerade organisationer av olika slag finns sida vid sida med gamla och nya organisationer av andra slag. Inom denna sfär finns det både progressivitet och konservatism. Där finns också, beroende på normativa utgångspunkter, det som är gott, mindre gott och inte alls önskvärt. Jag tror att den internationella användningen av begreppet "civilsamhälle" också kan bidra med att synliggöra, jämföra och diskutera folkrörelser i internationella sammanhang.

8.2.2 Vetenskapsrådets kartläggning och förslag

I december 2002 fick Vetenskapsrådet (VR) i uppdrag av regeringen att göra en kartläggning av forskningen om demokratin, offentlig förvaltning och folkrörelser. VR presenterade sin rapport *Svensk forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser* (2003/15) i oktober 2003.

Kartläggningen avser forskningsresultat som har publicerats efter 1990 och som visar på förändringar främst ifråga om inriktning och forskningsfokus. Utvecklingen under 1990-talet beskrivs som att det har skett en markant intresseförskjutning mot "sociala rörelser" som begrepp och forskningsfält. Enligt VR kan man därför tala om att det sker en pågående förnyelse och tyngdpunktsförskjutning inom svensk folkrörelseforskning.

I denna utveckling har framför allt forskningen om det civila samhället, den ideella sektorn och frivilliga organisationer kommit att utmärka sig som nydanande. Det har på kort tid kommit fram ny forskning om sociala rörelser och om det civila samhället och dess ideella sektor. Men det har också under tiden skett en nyorientering inom forskningen om de traditionella folkrörelserna. Det har enligt VR emellertid skett en upplösning av begreppet "folkrörelser" till förmån för det internationellt spridda begreppet "sociala rörelser".

VR:s kartläggning visar att det under perioden 1990–2003 förekom forskning om folkrörelser av vetenskapligt grundläggande karaktär på flera svenska universitet och högskolor. Forskningen genomfördes främst av solitära forskare samt juniora forskare inom ramen för forskarutbildningen. VR pekar på att några forskare/forskningsmiljöer har gjort pionjärinsatser. Man lyfter särskilt fram Ersta Sköndal högskola och Handelshögskolan i Stockholm. VR lyfter dessutom fram forskningen kring sociala rörelser och demokrati. Denna forskning har bland annat presenterats i samband med Demokratiutredningen (SOU 2000:1).

VR pekar på att forskningen om sociala rörelser och om det civila samhällets frivilligorganisationer är inriktad på dessas roll och betydelse i dagens samhälle och att den behandlar frågor om deras inverkan på och förhållande till utvecklingen av svensk demokrati, arbets- och samhällsliv. VR ser denna utveckling som vetenskapligt intressant och relevant och kan ses som ett nytt och angeläget forskningsområde i Sverige. Med en starkare finansiell bas och infrastruktur är VR:s bedömning att möjligheterna till forskning

inom området kan tas till vara som en potential när det gäller förnyelse av svensk humaniora och samhällsforskning.

VR ser det som angeläget att främja mer fundamental och gränsöverskridande forskning om demokratin inom de många humanistiska och samhällsvetenskapliga discipliner som är relevanta. VR föreslog därför ett strategiskt grundforskningsprogram för att stärka sådan forskning. En lämplig modell kunde enligt Vetenskapsrådet vara att skapa ett mindre antal starka miljöer, som byggs upp kring 3–5 kvalificerade grundforskare med olika ämnesinriktningar. VR ansåg att miljöns kärna måste vara fysiskt sammanhållen, men att den kan kompletteras med nätverk, som inte behöver, eller ens bör, vara begränsade till Sverige.

8.2.3 Mångvetenskaplig forskning om demokrati och offentlig förvaltning

VR:s kartläggning och förslag behandlades i 2005 års forskningspolitiska proposition *Forskning för ett bättre liv* (Prop. 2004/05:80). Där betonas att den svenska demokratin som styrelseskick har ett högt förtroende bland medborgarna. Enligt regeringen behövs det dock mer kunskap om demokratins funktionssätt och dess möjliga uttrycksformer i framtiden. Här nämns de nya kanaler för politiskt engagemang och samhällsengagemang i övrigt som växer fram såsom olika folkrörelser, den ideella sektorn och frivilligorganisationer. Hur dessa fungerar och om de föranleder förändringar av dagens strukturer är enligt regeringen av forskningsintresse.

I den forskningspolitiska propositionen begränsade dock regeringen sitt förslag till att omfatta endast ett program för strategisk grundforskning om demokrati och offentlig förvaltning. När det gäller demokrati ska programmet ge stöd till forskning om demokratins organisation och funktionssätt, exempelvis vilka frågor som i framtiden ska avgöras av demokratiska institutioner och hur dessa utformas samt medborgarnas framtida möjligheter till inflytande, ideellt engagemang, insyn och ansvarsutkrävande.

Det är Vetenskapsrådet som fördelar projektbidrag inom ramen för en särskild satsning på mångvetenskaplig forskning om demokrati och offentlig förvaltning. Programmet ska främja grundläggande och gränsöverskridande forskning om demokrati och offentlig förvaltning inom relevanta humanistiska och samhällsvetenskapliga discipliner och ska även innehålla internationell,

jämförande forskning. Projektbidragen ska omfatta 3–4 åriga projekt. Totalt har ca 10–15 miljoner kronor/år avsatts för hela satsningen. Ansökningarna bereds av en särskild expertgrupp.

Cirka två tredjedelar av de särskilda medlen är reserverade för projekt som har en inriktning mot demokrati och offentlig förvaltning. Exempel på viktiga frågor inom detta område kan vara det offentliga uppdragets omfattning och utformning, förvaltningens ansvarsfördelning och organisation i relation till värden som demokrati, rättssäkerhet och effektivitet, eller medborgarnas möjligheter till inflytande, ideellt engagemang, insyn och ansvarsutkrävande, allt ur olika discipliners forskningsperspektiv.

Den resterande tredjedelen av de särskilda medlen är reserverade för projekt med en mångvetenskaplig inriktning mot grundläggande demokratiforskning utan specifik inriktning mot offentlig förvaltning. Projekten kan även ta form av nätverkssamarbete.

Enligt min bedömning bör det inom detta program säkerligen finnas utrymme även för frågor om de ideella organisationernas betydelse för demokratin. Men när det gäller mer specifika frågor kring kunskapsgenerering och forskning om folkrörelser hänvisade regeringen i forskningspropositionen till den aviserade översynen av den statliga folkrörelsepolitiken som bl.a. skulle omfatta forskningsaspekter av politikområdet.

8.2.4 Andra satsningar på folkrörelseforskning

Under åren 1975–1986 fanns det en särskild statlig satsning på folkrörelseforskning som hanterades av Forskningsrådsnämnden. Folkrörelseforskningen har därefter haft vissa problem med att etablera sig inom gängse praxis för tilldelning av forskningsanslag. Ett problem som lyftes fram i den utvärdering som gjordes av satsningen var relationen mellan forskningen och folkrörelserna. Man pekade på att en nära dialog borde eftersträvas men att detta inte är helt enkelt, varken för organisationerna eller för forskarna.

Det finns en rad olika forskningsområden som gränsar till forskning om folkrörelser och andra typer av föreningar. Det finns exempelvis kopplingar till det som många gånger benämns forskning om ideella organisationer, sociala rörelser, civila samhället, folkbildningen, tredje sektorn, Kooperation och Social ekonomi. Möjligheter till forskning inom dessa områden varierar, men generellt kan sägas att inget av dessa områden ligger inom etablerade

forskningsfält. Det gör att det inte är helt enkelt för forskare att finna långsiktiga finansiella lösningar.

Utöver de relativt vaga antydningar som finns i den senaste forskningspolitiska propositionen, är min bedömning att det idag inte finns någon samlad statlig satsning på forskning om folkrörelser. Däremot finansieras vissa studier av mer tillfällig karaktär av departement och myndigheter eftersom det där finns ett behov av kunskap om politikområdets olika aspekter. Liknande satsningar görs också inom kommuner och landsting.

Även de ideella organisationerna har ett behov av kunskap. Det förekommer därför att dessa har bidragit till att utveckla forskningen inom området. Det har huvudsakligen rört sig om finansiering av kortare tillfälliga studier, men också om mer långsiktiga bidrag till forskning. Genom samarbetet inom ramen för Ideell Arena, som är en samarbetsorganisation med för närvarande 58 medlemsorganisationer, har de ideella organisationerna sammanställt och diskuterat det fortsatta behovet av forskning och hur utvecklingen av forskningen kan stödjas. I detta arbete betonas att forskningen måste utgå från och bedömas på vetenskapliga grunder.

Ideell Arena har pekat ut tre områden som behöver belysas. Det gäller

- förutsättningar för ideell verksamhet,
- de ideella verksamheternas organisering, ledning och ekonomi samt
- de ideella verksamheternas betydelse för individ och samhälle.

Ideell Arena gör bedömningen att organisationerna själva fram till 2005 avsatte cirka 20 miljoner kronor för forskning inom dessa områden.

Ytterligare ett värdefullt organ när det gäller folkrörelseforskningen är Riksbankens Jubileumsfond som 2003 inrättade en områdesgrupp för forskning om civilsamhället. Syftet med denna grupp är att analysera och problematisera, samt vid behov, initiera forskning om det civila samhället. Riksbankens Jubileumsfond satsning har bidragit till ett intensifierat samtal, reflektioner samt ett antal publikationer. Fonden har även beslutat om finansiering av s.k. postdoktoral forskning vilket innebär en möjlighet för sex nydisputerade att bedriva forskning i tre år. Till denna satsning har tre ideella organisationer anslutit sig vilket innebär att satsningen

utökas till att omfatta ytterligare en tjänst. Utlysning kommer att ske under 2007 och 2008.

8.3 Några forskningsteman under tidigt 2000-tal

Forskningen om folkrörelser i det civila samhället baseras på teorier på olika nivåer och med olika utgångspunkter. Inom ramen för Vetenskapsrådets kartläggning, Ideella Arenas sammanställning av forskning samt Riksbankens Jubileumsfonds skrifter framträder en rad forskare från olika vetenskapliga discipliner. Där finns forskare från historia, sociologi, statsvetenskap, socialt arbete, socialantropologi, teologi, ekonomi, rättsvetenskap, ledning, organisation, pedagogik, psykologi m.fl. Det innebär att en mängd olika forskningsfrågor berörs.

Det går dock att urskilja några tydliga teman inom dagens forskning. Det gäller:

- civilsamhället och demokratin,
- civilsamhället och medborgarna,
- civilsamhällets roll i välfärdsstatens omvandling, samt
- civilsamhällets organisering och utveckling.

8.3.1 Civilsamhället och demokratin

Historiskt sett har folkrörelserna en mycket betydelsefull roll som fostrare och bärare av demokratin. Som tidigare redovisats har medlemsantalet minskat i etablerade organisationer sedan början av 1990-talet, inte minst bland ungdomar. Men det finns också studier som visar på att de ungas politiska engagemang inte har minskat utan att det bara har tagit sig andra former. Fler studier på detta tema vore av intresse för att se vilka former olika gruppers politiska engagemang tar och vad det civila samhället spelar för roll i detta sammanhang.

I Riksbankens Jubileumsfonds områdesgrupps skrift *Civilsamhället – några forskningsfrågor* framhålls att begreppet "civilsamhälle" har lyckats bryta loss folkrörelserna från dess tidigare starka statsförankring. Det är därmed inte någon självklarhet idag till vad och på vilket sätt engagemang inom det civila samhället relateras till. Deltagandet kan eventuellt relateras till lokala sammanhang. Det kan också relateras till regionala, nationella eller globala sam-

manhang. Hur formerandet av dessa sammanhang ser ut idag är en empirisk fråga av intresse för såväl individen, organisationer som för olika samhällsaktörer.

Det politiska engagemanget inom det civila samhället kanaliseras inte bara genom folkrörelser utan även genom sociala rörelser, normsättningar och standards på mer övergripande nivå såväl inom landet som globalt. Frågor om hur dessa rörelser ser ut idag, dess organisering och betydelse för demokratin är av stor vikt för förståelsen av vårt samhälle.

8.3.2 Civilsamhället och medborgarna

Som tidigare redovisats är målet med folkrörelsepolitiken att ge människor bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar. Det är därför viktigt att förstå mekanismerna för människors engagemang, relationerna mellan individer i olika typer av föreningar samt betydelsen av organiseringen för människors identitetsutveckling, samhörighet och tillit.

Folkrörelser och annat föreningsliv lyfts ofta fram som viktiga kanaler för individens utveckling som samhällsmedborgare. I dagens relativt heterogena samhälle ser vi att vissa människor engagerar sig och uttrycker sig genom gängse kanaler. Men vi ser också människor som finner nya kanaler och människor som vid en första anblick inte verkar engagera sig i denna typ av verksamhet. Vi ser också delvis en omprövning och i vissa fall en dragkamp mellan olika grupperingars åsikter och intressen.

Många av de studier som har gjorts kring betydelsen av det civila samhället för individernas utveckling, utveckling av medborgarskap och medborgarnas möjlighet att forma sina liv av förklarliga skäl har varit kopplade till 1900-talets samhälle. Idag står vi i början av ett nytt sekel och det borde därför vara av största vikt att dessa frågor även belyses i dagens samhälle. Det är inte minst viktigt att de ungas engagemang och deltagande blir belyst, liksom genusaspekter i det civila samhället samt hur migration och globalisering påverkar civilsamhället och individerna.

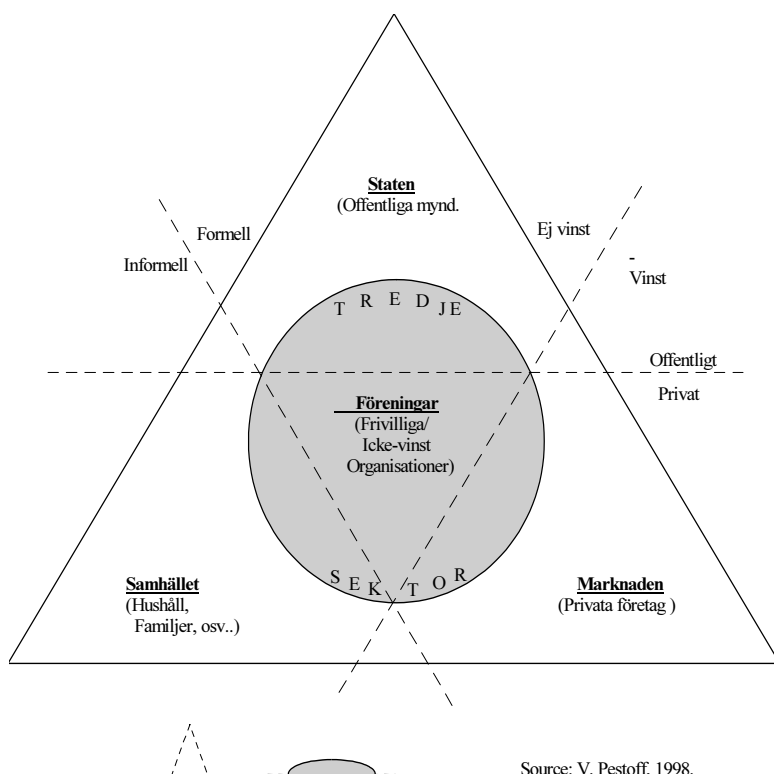
8.3.3 Civilsamhällets roll i välfärdssamhällets omvandling

Inom det civila samhället finns det en omfattande social verksamhet, ett omfattande frivilligt socialt arbete och en ibland något spänningsfylld relation till välfärdsstaten. Spänningen består å ena sidan i den nära samverkan med välfärdssamhällets aktörer, och å andra sidan rollen att utveckla egna verksamheter som ibland står i opposition gentemot statens inriktning.

I den ovannämnda skriften från Riksbankens Jubileumfunds områdesgrupp framhålls att den historieskrivning som idag finns är präglad av den nära kopplingen mellan välfärdssamhällets utveckling och socialdemokratin. Därför är det nödvändigt att studier av svenskt civilsamhälle både direkt och indirekt inkluderar analyser av den socialdemokratiska hegemonin. Såväl folkrörelserna som den svenska samhällsforskningen har varit djupt involverad i denna hegemoni. Detta kan ha gjort det svårt att få gehör för omfattande och stabila frivilliga sociala insatser i vårt samhälle. Men forskningen om civilsamhället har under de senaste åren visat på en något alternativ utveckling vilket kan bidra till en bredare förståelse av samhällsutvecklingen.

Folkrörelser och andra organisationer i civilsamhället är en viktig del i samhällets välfärdsmix (se nedanstående figur) som inte minst idag är under omprövning och delvis under omvandling.

Figur 1 Den tredje sektorn och välfärdsmixen



Source: V. Pestoff, 1998.

Idag ser vi omvandlingar i denna modell. Relationerna och spelreglerna inom denna mix idag är under omprövning. Flera forskare pekar på att vi kan vara på väg mot en mer genomsnittseuropeisk modell för relationerna mellan offentlig och ideell sektor. Det borde därför vara av intresse att studera denna utveckling även utifrån tredje sektorns perspektiv för att öka förståelsen för dagens utveckling.

Det finns därmed ett behov av att ur ett sektorövergripande perspektiv förstå och kunna hantera utvecklingen i praktik, inom policyutveckling samt tankemodeller för forskning. Vi ser också en omprövning inom till exempel områden där regional utveckling och tillväxt står i fokus. Där finns ett ökat intresse för vilken roll det civila samhället har för en positiv utveckling.

8.3.4 Civilsamhällets organisering och utveckling

Som tidigare redovisats i statistikkapitlet har det sedan början av 1990-talet gjorts kartläggningar av den ideella sektorn i olika omgångar. Dessa kartläggningar har byggt på internationellt jämförbara klassificeringar inom ramen för de s.k. John Hopkins-studierna samt FN:s arbete för att introducera ett satellite account till nationalräkenskaperna kring ideella organisationer (non-profit organizations). Dessa kartläggningar har skapat en bild av det svenska organisatoriska landskapet som visar på en heterogen samling etablerade organisationer i en sektor som är under ständig förändring.

Dessa studier, som tidigare tagits upp i kapitel 7, inkluderar dock inte informella organisationer eller organisationer utan eller bara med ringa ekonomisk omsättning. Det innebär att sådana organisationer liksom andra typer av organiserad verksamhet exempelvis nätverk och sociala rörelser inte blir belysta i dessa sektorstudier.

Det finns därmed behov av att ytterligare komplettera bilden av det civila samhället genom andra typer av studier för att visa på ett ännu mer heterogent landskap. På så sätt kan "vita fläckar" belysas och förståelsen öka för nya typer av organisationer, för andra grupper av befolkningens organisering samt för processer där människor tillsammans skapar en ny verksamhet som i huvudsak syftar till en social förändring.

Frågor om ledning av organiserad verksamhet, former för medlemskap och annat deltagande samt hantering av ekonomi, juridik m.m. är kanske främst ett intresse för de ideella organisationerna. Men det borde också vara av intresse för den samhällsvetenskapliga forskningen att studera dessa fenomen i det civila samhället likväl som i de andra sektorerna.

8.4 Förslag om forskning om det civila samhället i ett nytt sekel

8.4.1 Forskningsprogrammets syfte och uppläggning

Min bedömning är att tidigare forskning om folkrörelser och ideella organisationer har fokuserat på och skapat en förståelse för samhällsliga fenomen som många gånger har hamnat i skymundan inom annan samhällsvetenskaplig forskning. Vetenskapsrådet pekar emellertid i sin rapport på att utvecklingen av forskningen om det civila samhället under de senaste femton åren har inneburit att kopplingar har gjorts till frågeställningar som också knyter an till annan samhällsvetenskaplig forskning, men utifrån något andra aspekter. Forskning om det civila samhället utmanar därmed den rådande disciplinära samhällsvetenskapliga forskningen.

Men även forskningen om folkrörelser och andra typer av organiserad verksamhet inom det civila samhället utmanas av en bredare samhällsvetenskaplig forskning, eftersom antaganden och argument ifrågasätts. Detta i kombination med ett sökande efter förståelse av den nuvarande utvecklingen av vårt lokala och globala samhälle bör enligt min bedömning möjliggöra ett fruktbart vetenskapligt samtal. Därmed blir folkrörelser, föreningar och sociala rörelser inom forskningen om det civila samhället en del av en samhällsutveckling där politiskt och socialt engagemang och handling står i fokus, men där också ekonomiska frågor finns med både på mikro- och makronivå.

Jag anser också att det civila samhället påverkar konstruktionen av identitet och samhörighet, uttryck av engagemang och handling samt bearbetning av motsättningar och hanteringen av konflikter mellan grupperingar i samhället. Detta är väsentliga frågor för demokrati och utveckling. Det är därför viktigt att bidra till förståelsen av dessa grundläggande mekanismer utifrån flera olika vetenskapliga perspektiv.

Mot den bakgrunden föreslår jag ett program om forskning om det civila samhället i ett nytt sekel. Jag föreslår att satsningen ska bestå av tre delar:

1. Ett flervetenskapligt grundforskningsprogram för forskning om det civila samhället
2. Forskningsbaserade studier för grundläggande kunskap om det civila samhället samt mötesplatser för forskarsamtal
3. Spridning av forskningsbaserad kunskap.

Jag anser att satsningen bör ha en långsiktighet med fokus på kritiskt reflekterande forskning. Detta ska säkerställas genom ett utbyte/samtal mellan forskare med olika angreppssätt i Sverige och internationellt.

Satsningen syftar till att:

- främja utvecklingen av forskning inom området,
- säkerställa tillgång och kvalitet på grundläggande forskningsbaserad kunskapsgenerering samt
- bidra till kunskapsspridning och dialog.

Målet med satsningen är inte i första hand att avgränsa forskningen om folkrörelser och det civila samhället från andra forskningsfält/discipliner. Målet är snarare att det ska bidra till ökade möjligheter att bedriva forskning inom området samt att intensifiera ett öppet samtal som kan bidra till en ökad förståelse av det civila samhället i relation till utvecklingen av vårt framtida samhälle.

8.4.2 Ett flervetenskapligt grundforskningsprogram för forskning om det civila samhället

Det flervetenskapliga grundforskningsprogrammet ska belysa det civila samhället ur olika perspektiv och utveckla berörda teorier. Forskning om det civila samhället kan på så sätt bidra till en samhällsvetenskaplig forskning som utgår ifrån etablerade forskningsdiscipliner vad gäller demokratiskt/politiskt och socialt deltagande i samhället genom att ytterligare/andra aspekter av deltagande blir belysta.

Satsningen på ett flervetenskapligt grundforskningsprogram möjliggör också en forskningsbaserad bas för kunskapsbildning både för policyutveckling, organisationernas egen och för en bredare folklig bildning kring frågor som rör demokratiskt och socialt deltagande i det civila samhället.

Min bedömning är att utveckling och hantering av grundforskningsprogrammet bör göras av något/några av forskningsråden. På så sätt kan den vetenskapliga prövningen säkerställas, en delaktighet i ett större samhällsvetenskapligt samtal främjas samt att programmet hanteras utifrån kunskap om forskningens villkor.

Inriktningen av grundforskningsprogrammet bör vidareutvecklas utifrån de forskningsteman som har angivits i avsnitt 8.3. Jag delar Vetenskapsrådets bedömning om ett stöd till 3–4 forsk-

ningsmiljöer samt att anslag även kan ges för projekt som genomförs på andra lärosäten. På så sätt kan forskningen stärkas på några ställen samtidigt som en mångfald främjas. Jag anser att satsningen måste vara långsiktig (ca 10 år) för att forskningen ska hinna utvecklas, genomföras och publiceras.

8.4.3 Forskningsbaserade studier för grundläggande kunskap om det civila samhället

För att tillgången på forskningsbaserad kunskap inom området ska säkerställas och att ett arbetssätt utvecklas där offentliga och andra aktörer samverkar med forskare bör ett forum eller observatorium för kunskapsgenerering skapas.

Förslaget syftar till att säkerställa tillgång och kvalitet på grundläggande forskningsbaserad kunskapsgenerering inom området genom att:

- bereda underlag för prioriteringsdiskussioner som både tar hänsyn till långsiktighet och nytänkande, behov/relevans och prioriterade teman, samverkan och kritisk reflektion samt kunskapsgenereringens mekanismer
- finansiering av forskningsbaserade studier
- bidra till mötesplatser för forskarsamtal

Detta förslag skiljer sig från det föreslagna grundforskningsprogrammet genom att det främst handlar om att identifiera kunskapsbehovet bland myndigheter, kommuner och landsting och andra aktörer samt att möjliggöra för forskare att kunna bidra till att generera kunskap om de områden som behöver belysas. Denna satsning bör, vad gäller den generella folkrörelsepolitiken, hanteras på det departement som ansvarar för folkrörelsefrågor, i samråd med myndigheter, andra aktörer samt forskare.

Teman/områden som behöver belysas kan vara:

- Organisering av och utveckling av det civila samhället. Det inledande arbetet med ett satellite account för ideella organisationer bör fortsätta. På så sätt kan ett datamaterial genereras som är internationellt jämförbart. Dessutom bör statistiken kompletteras med studier av andra och/eller framväxande nätverk/organisationer/ rörelser inom det civila samhället för att ge en mer nyanserad och mångfacetterad bild av det civila sam-

hället, inte minst med tanke på jämställdhetsfrågor, migrations/integrationsfrågor och andra demokratiska aspekter i dagens samhälle.

- Fortsatta studier av frivilligt socialt arbete.
- Sektorövergripande studier av relationer inom olika områden bör genomföras. Vi ser idag exempelvis hur en struktur-omvandling inom vård och omsorg främjas.

Min bedömning är att kunskapsunderlagen behöver belysas ur flera aspekter. Därför finns det också ett behov av tvärvetenskaplig diskussion mellan forskare, men också med andra offentliga och privata aktörer. Forskarsamtalen kan bidra till en utveckling av kunskapen samt en utveckling av den vetenskapliga legitimiteten. Samtalen mellan forskare och andra aktörer kan säkerställa en reflekterande kvalitet på den kunskap som sedan kan användas inom policyutveckling och annan verksamhet.

Min bedömning är att följande uppläggnings av sådana studier borde vara möjlig:

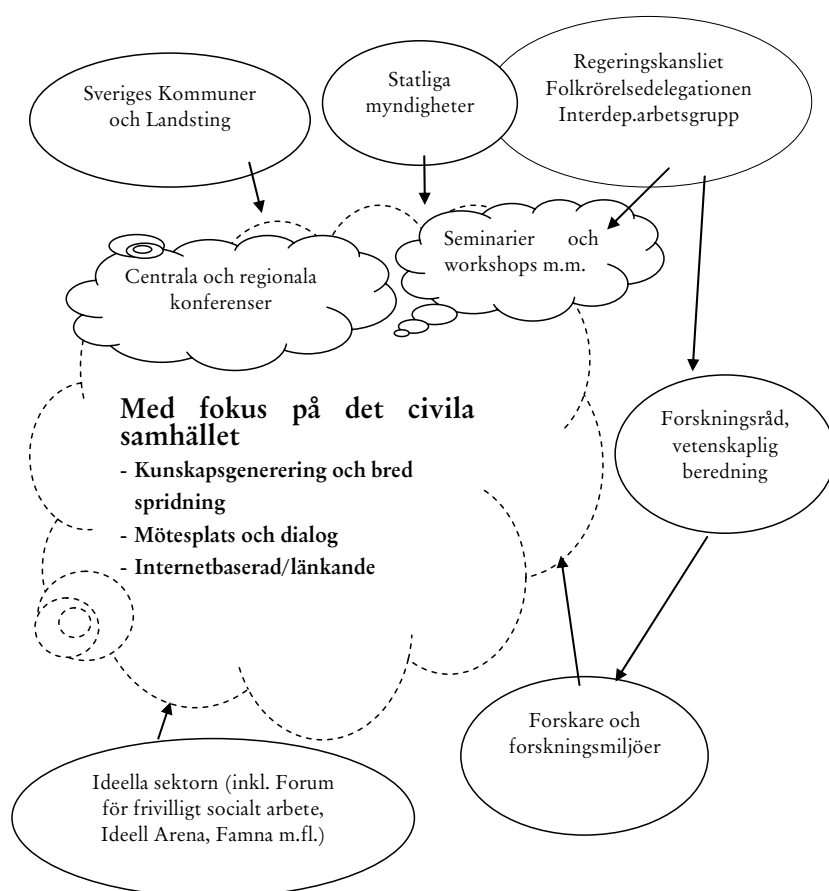
- En tvärssektoriell dialog bör ske om centrala teman som behöver belysas samt en rådgivande beredning som inkluderar både samhällsföreträdare och forskare. En sådan dialog och beredning bör lämpligen kunna ske inom ramen för den tidigare föreslagna Folkkrörelsedelegationen.
- Beslut om finansiering av forskningsbaserade studier om det civila samhället bör ske av respektive aktör.
- Bidrag bör ges till ett nätverk och mötesplatser för forskare med fokus på forskning om det civila samhället. Det bör kunna bidra till ett utbyte och samtal över disciplingränser och utifrån olika angreppssätt. På så sätt kan både forskningen inom området stödjas och den kunskap som tas fram utvecklas.

8.4.4 Spridning av forskningsbaserad kunskap

En viktig del av förslaget är att verka för en dialog mellan forskare och andra aktörer i samhället samt att samla och sprida kunskap. Den forskningsbaserade kunskapen bör göras tillgänglig genom samverkan mellan forskare och lärosäten, men också med relevanta departement och myndigheter, med Sveriges kommuner och landsting (SKL) och med sektorns egna aktörer m.fl.

Mot den bakgrunden föreslår jag en satsning på att sprida forskningsbaserad kunskap. En sådan satsning bör i möjligast mån karaktäriseras som kommunikativ och länkande till en bred skara forskare och andra aktörer. Min bedömning är att en sådan satsning därmed bör främja spridning av kunskap inte bara från de forskningsmiljöer/projekt som får stöd inom ramen för det föreslagna forskningsprogrammet om det civila samhället.

På detta sätt kan även andra forskningsmiljöer och andra aktörers insatser lyftas fram. Dubbelarbete och konkurrerande insatser kan undvikas. Min bedömning är att satsningen bör vara internetbaserad för att vara lättillgänglig. Den kan också samordnas med annan internetbaserad kommunikation. Följande skiss kan illustrera detta.



9 Kostnads- och konsekvensanalys

Om förslagen i betänkandet påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredaren föreslå en finansiering. Om förslagen får konsekvenser enligt 15 § kommittéförordningen ska dessa anges.

9.1 Ekonomiska konsekvenser

Delegation för samråd mellan staten och den ideella sektorn

När den generella, sektorsövergripande folkrörelsepolitiken inrättades som ett eget politikområde 2001 sågs det i första hand som ett komplement till den sektorsorienterade folkrörelsepolitik som sedan länge fanns inom i stort sett samtliga departement. Senare anges att folkrörelsepolitiken består av två delar:

- En sektorsorienterad del som bedrivs inom i stort sett samtliga politik- och verksamhetsområden i statsbudgeten, t.ex. handikappolitiken, ungdomspolitik, kulturpolitiken, miljöpolitiken och idrottspolitik och som omfattar specifika frågor som rör olika typer av föreningar inom respektive sektor.
- En generell och sektorsövergripande del där gemensamma frågor som rör alla typer av folkrörelser och ideella föreningar hanteras.

De statliga bidragen till den ideella sektorn fördelade sig 2003 och 2005 på de olika departementen enligt följande (mkr):

Departement	2003	2004	2005
Justitiedepartementet	1 459	1 542	1 699
Utrikesdepartementet	987	1 149	1 549
Försvarsdepartementet	303	303	277
Socialdepartementet	626	622	700
Utbildningsdepartementet	2 789	2 922	2 956
Jordbruksdepartementet	9	11	11
Kulturdepartementet	120	120	120
Miljödepartementet	20	20	30
Näringsdepartementet	159	159	152
Summa	6 472	6 848	7 498

Inom politikområdet Folkkrörelsepolitik finns anslag med stöd till idrotten, allmänna samlingslokaler, kvinnors organisering och till friluftorganisationer. Men när det gäller den generella sektorsövergripande folkkrörelsepolitiken finns det inte något särskilt anslag för den i statsbudgeten. Det rör sig om kostnader för den interdepartementala arbetsgruppen för folkkrörelsefrågor och om Folkkrörelseforum. Dessa kostnader finansieras via Regeringskansliets förvaltningsanslag som fördelas på de olika departementen för att bl.a. finansiera utredningar, arbetsgrupper m.m.

I betänkandet föreslår jag att regeringen inrättar en delegation för regelbundet återkommande samråd mellan staten och den ideella sektorn. Syftet med delegationen är inte att den ska ersätta de olika samrådsformer som sedan länge finns inom de olika departementen. Den ska snarare ses som ett komplement till de övriga samrådsformer som finns. Den ska vara ett samrådsorgan där regeringen och de ideella organisationerna kan föra en mer övergripande dialog tvärs över alla politikområden.

Delegationen bör inte ha formen av en kommitté, utan bör ingå som en del av Regeringskansliet inom det departement som är ansvarigt för den generella folkkrörelsepolitiken. Delegationen bör ha en huvudsekreterare som finns inom det departement som har ansvaret för folkkrörelsefrågor.

De frågor som delegationen ska behandla kommer att ha en anknytning till den generella folkkrörelsepolitiken, dvs. frågor som rör alla typer av folkkrörelser och ideella föreningar. En viktig uppgift kan exempelvis vara att organisera återkommande Folk-

rörelseforum i form av seminarier och konferenser med syfte att få en bredare diskussion utifrån olika teman.

Min bedömning är också att delegationen kan bli en central aktör i den spelregelsprocess som håller på att inledas. Där kan spelregler för samverkan mellan staten och den ideella sektorn förankras och fastställas. Min bedömning är att en sådan process är ett omfattande arbete. Det kräver inte minst ett aktivt engagemang från det offentliga som förhandlings- och diskussionspartner.

Jag föreslår att uppgifterna för den interdepartementala arbetsgruppen utökas så att den även fungerar som ett beredningsorgan till den förslagna delegationen. Delegationens huvudsekreterare bör lämpligen vara sekreterare även i arbetsgruppen.

Jag föreslår att arbetsgruppen bör ta initiativ till en samlad kommunikationsstrategi för att förmedla arbetsgruppens arbete till en bredare krets och för att utveckla en kunskapsbas kring aktuella studier och aktiviteter. Det kan resultera i att en webbplats utvecklas som har kopplingar till olika myndigheter och organisationer och till forskning.

Kostnaderna för delegationens och arbetsgruppens arbete är svårt att beräkna i detalj. Det beror i hög grad vilken ambitionsnivå man har för arbetet. Det kan säkerligen röra sig om årliga kostnader på mellan 3-5 miljoner kronor. Jag föreslår att dessa kostnader finansieras genom en omfördelning av Regeringskansliets förvaltningsanslag.

Bidragsprinciper

Den sektorsövergripande folkrörelsepolitiken omfattar bl.a. generella frågor kring bidragsprinciper, bidragssystem samt uppföljning och utvärdering av statsbidrag till föreningar och folkrörelser. I betänkandet föreslår jag följande principer när det gäller den statliga styrningen av bidrag till ideella organisationer:

- Det ska finnas övergripande mål/syften för alla bidragsformer.
- Det ska finnas detaljerade mål för alla bidrag utom för organisationsbidrag.
- God ekonomisk redovisning ska vara ett självklart krav.
- Det ska vara olika återrapporteringskrav för olika bidragsformer.

- Bedömning av resultat/effekter ska göras för alla bidragsformer.
- Oberoende utvärderingar ska genomföras.

Jag föreslår också principer för villkor för statsbidrag. Det gäller att föreningen ska vara demokratisk uppbyggd. Föreningens syfte ska vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle och verksamheten får inte strida mot demokratins idéer. För organisationsbidrag ska det finnas ett visst minsta antal medlemmar. Man ska ha en riksomfattande organisation med lokal eller regionalt förankrad verksamhet eller ha ett riksintresse. Möjligheten att ge ett etableringsstöd ersätter kravet på att ha funnits en viss tid.

Dessa principer riktar sig inte till några specifika bidrag utan är principer som ska tillämpas generellt. Jag föreslår att regeringen tar initiativ till att se över de förordningar som reglerar bidragsgivningen till ideella organisationer. Om en förordning förändras så att antingen fler eller färre organisationer blir berättigade att få bidrag anser jag att anslaget ska anpassas i motsvarande grad. Detta kan givetvis få konsekvenser både för statsbudgeten och för enskilda organisationer.

Forskning om det civila samhället i ett nytt sekel

De största ekonomiska konsekvenserna får mitt förslag om ett program för forskning om det civila samhället i ett nytt sekel. Programmet består av tre delar:

- Ett flervetenskapligt grundforskningsprogram för forskning om det civila samhället.
- Forskningsbaserade studier för grundläggande kunskap om det civila samhället samt mötesplatser för forskarsamtal.
- Spridning av forskningsbaserad kunskap

Jag föreslår att utvecklingen och hanteringen av grundforskningsprogrammet bör ske vid något/några av forskningsråden. Stöd bör ges till 3–4 forskningsmiljöer samt stöd till projekt som genomförs på andra lärosäten. Jag beräknar att kostnaden för detta förslag är cirka 30 miljoner kronor varav kostnaderna för 3–4 forskningsmiljöer beräknas till 12 miljoner kronor. Jag anser att satsningen bör vara långsiktig, dvs. minst 10 år.

När det gäller forskningsbaserade studier för grundläggande kunskap om det civila samhället bör det ha formen av ett forum eller observatorium där det främst handlar om att identifiera kunskapsbehov bland offentliga och andra aktörer samt att möjliggöra för forskare att bidra till att kunskap genereras om de områden som behöver belysas. Jag beräknar att kostnader för detta förslag är cirka 7 miljoner kronor per år. Här kan påpekas att dessa medel säkerligen kommer att användas i satsningar som även finansieras från annat håll, t.ex. olika myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting m.fl.

När det gäller spridningen av forskningsbaserad kunskap mellan forskarna, lärosäten, departement och myndigheter m.fl. är det främst fråga om att via Internet ha länkar mellan de olika aktörerna kring forskningen. Nära kopplingar kan göras till den tidigare nämnda eventuella webbplats som den interdepartementala arbetsgruppen och den föreslagna delegationen föreslås utveckla. Kostnaden för detta förslag kan beräknas till 1–2 miljoner kronor.

Den totala kostnaden för detta forskningsprogram kan således beräknas till närmare 40 miljoner kronor. Det är ca. en halv promille av det totala beloppet på 7,5 miljarder kronor som utgår i statliga bidrag till ideella organisationer. Jag föreslår därför att finansieringen av denna kostnad sker genom att en halv promille omfördelas från de olika bidragsanslagen inom nedanstående departement till den sektorsövergripande satsningen på forskning om det civila samhället i ett nytt sekel.

Departement	Belopp 2005	Mkr
Justitiedepartementet	1 699	9,00
Utrikesdepartementet	1 549	8,20
Försvarsdepartementet	277	1,45
Socialdepartementet	700	3,70
Utbildningsdepartementet	2 956	15,65
Jordbruksdepartementet	11	0,06
Kulturdepartementet	120	0,63
Miljödepartementet	30	0,16
Näringsdepartementet	152	0,80
Summa	7 498	39,65

Dessa belopp gäller för 2005. Vid den slutliga fördelningen ska hänsyn tas till att exempelvis bidragen till idrotten numera hanteras på Kulturdepartementet och bidrag till ungdomsorganisationer på Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

9.2 Prövning av det offentliga åtagandet

Statsbidragen till ideella föreningar har en lång historia och det är knappast möjligt att fastställa tidpunkten när det statliga stödet inträffade för första gången. Detta beror på att staten och de ideella organisationerna har varit så intimt sammanflätade med varandra.

Den statliga bidragsgivningen till den ideella sektorn kom igång ordentligt från och med 1930-talet. Mellan 1930 och 1950 infördes bidrag till folkbildningen, ungdomsorganisationer och till allmänna samlingslokaler. Den socialpolitiska bakgrunden är tydlig i dessa fall.

Från 1960-talet ökade bidragsgivningen kraftigt. Antalet bidragsgivande myndigheter ökade starkt liksom antalet stödformer och antalet organisationer som fick bidrag. Idag finns det drygt 100 statliga bidrag som ges till olika ändamål. De största bidragen går till folkbildningen, idrotten och biståndsorganisationer. Dessa bidrag står för 70 procent av de totala statliga bidragen.

I genomsnitt utgör den offentliga finansieringen 29 procent av de ideella organisationernas intäkter. För EU-länderna utgör den offentliga finansieringen i genomsnitt 58 procent. Inom välfärdsområdet, såsom social omsorg och sjukvård utgör den offentliga finansieringen mellan 70 och 90 procent. Minst beroende av offentlig finansiering är fack- och yrkesföreningar samt boendeföreningar med 6–7 procent.

Min bedömning är att ett minskat offentligt åtagande när det gäller bidragsgivning till ideella organisationer inte är aktuellt. Det är dock viktigt att bidragen inte hotar folkrörelsernas och det övriga föreningslivets oberoende gentemot det allmänna och den fria roll i samhällslivet som dessa organisationer ska ha och som utgör en förutsättning för demokratins funktionsätt.

9.3 Konsekvenser för jämställdhet

Min bedömning är att förslagen i utredningen inte får några omedelbara effekter när det gäller jämställdheten mellan kvinnor och män i föreningslivet. Men på längre sikt tror jag att förslagen bör kunna gynna kvinnors deltagande i föreningslivet. SCB visar i sin stora undersökning "Föreningslivet i Sverige" att skillnaderna mellan kvinnors och mäns föreningsdeltagande är relativt begränsade. För samtliga nivåer av deltagande gäller visserligen att män deltar oftare än kvinnor.

Det finns dock en variation mellan könen som gäller typen av deltagande, liksom utvecklingen av deltagandet. Det är obetydligt fler män som är medlemmar i någon organisation. Men när män deltar sker det oftare på en högre nivå. De deltar oftare aktivt i föreningens verksamhet, de har oftare förtroendeuppdrag och fler män talar på möten och påverkar beslut. Det är framför allt män i övre medelåldern som är starkt överrepresenterade när det gäller förtroendeuppdrag, aktivt deltagande och personlig agerande i föreningslivet.

I detta avseende har jag haft som utgångspunkt att när staten skapar former för samverkan med föreningslivet är det viktigt att de förtroendevalda blir synliggjorda. Det gäller även kvinnors medverkan och de som bor utanför Stockholmsområdet. Den undersökning som utredningen gjorde om deltagandet i Folkkrörelseforums olika aktiviteter visade att 60 procent av de svarande var över 50 år och över 60 procent var tjänstemän i organisationer eller myndigheter, med betoning på män. 70 procent var verksamma på den nationella nivån. Min bedömning är att denna bild sannolikt även präglar sammansättningen på deltagarna i Folkkrörelseforum.

Min bedömning är att om det inom ramen för det fortsatta arbetet med Folkkrörelseforum genomförs problemorienterade och uppgiftsorienterade temakonferenser även på regional nivå kan flera än de närmast berörda nås. Jag anser också att det finns flera anledningar till att utveckla en dialog i nya former, inte minst för att nå engagerade som inte har råd eller möjlighet att delta under nuvarande former för Folkkrörelseforum. Det gäller exempelvis unga kvinnor. En möjlighet kan t.ex. vara att i större utsträckning använda webbsändningar från seminarierna.

SCB:s undersökning visar att könsrollsmönstret har blivit något mindre accentuerat under den undersökta tioårsperioden. Trenderna visar att mäns deltagande har minskat mer än kvinnornas del-

tagande. Det gäller särskilt deltagande på högre nivå. Männens minskade engagemang i föreningslivet har alltså lett till en viss utveckling mot ökad jämställdhet i föreningslivet.

Deltagandet visar emellertid tydliga könsskillnader. Det är kvinnor som i första hand sköter omsorgen. Därför är kvinnor också överrepresenterade i t.ex. föräldraföreningar och handikapp/patientorganisationer. Kvinnors större globala och humanitära orientering framkommer även när det gäller engagemang i olika typer av solidaritetsrörelser, i humanitära hjälpororganisationer och i fredsrörelser.

Männen är istället överrepresenterade i de flesta livsstilsorganisationer, nämligen motororganisationer, idrottsföreningar, hobbyföreningar, frivilliga försvarsorganisationer och ordenssällskap. Däremot är män underrepresenterade, och kvinnor överrepresenterade, i gruppen kulturföreningar. Kvinnor är också överrepresenterade i religiösa organisationer, jämfört med män.

När det gäller principerna för villkor för bidrag till ideella organisationer föreslår jag förändringar som kan underlätta för nya sociala rörelser att få bidrag. Många av de nya rörelserna fungerar mer som nätverk än som traditionella organisationer. Flera studier har visat att kvinnor är mycket positiva till de nätverksbaserade organisationstyperna. De anses icke-hierarkiska och verkar genom sin informella struktur underlätta ett aktivt deltagande och spontana initiativ. De mer hierarkiska traditionella organisationerna upplevs av många kvinnor som mer hämmande och ojämsställda.

Jag anser därför att en angivelse om att en förening bör förekomma i ett minsta antal län för att betecknas som en riksorganisation kan vara problematisk. Det är inte heller självklart att lokal-föreningar har en tydlig geografisk anknytning. Det blir allt vanligare att föreningar bildar arbetsgrupper som är spridda över landet och som i stor utsträckning använder Internet för att kommunicera

Min bedömning är därför att staten inte bör ha krav på att en organisation ska ha en viss organisationsstruktur för att få bidrag. Jag anser att det bör vara tillräckligt att det som villkor anges att organisationen ska ha en riksomfattande organisation med lokal eller regional förankrad verksamhet eller ha ett riksintresse. På det sättet tror jag att man lättare kan ta hänsyn till de nya organisationsformer som växer fram

Min bedömning är också att kravet om att ha bedrivit verksamhet en viss tid bör kunna modifieras en aning med tanke på att det i

flera förordningar finns möjlighet för föreningar som ännu inte uppfyller övriga villkor att ansöka om etableringsbidrag. Min bedömning är att ett etableringsbidrag innebär att ett bidragssystem kan öppnas för nya organisationer.

9.4 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Min bedömning är att förslagen i utredningen inte heller får några omedelbara effekter när det gäller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. De integrationspolitiska målen är :

- lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund,
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för.

I kapitel 2 Sociala rörelser i det civila samhället refererar jag till det förslag som utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering lämnade i sitt slutbetänkande *Integrationens svarta bok* (SOU 2006:79). Där föreslås att det ska ställas som villkor för statsbidrag till stora ideella organisationer att organisationen aktivt arbetar mot diskriminering samt aktivt arbetar för ökat deltagande av personer med utländsk bakgrund.

Bakgrunden till detta förslag är att forskning har visat på att det finns en diskriminering inom föreningslivet. Utredningen hänvisar till rapporten *Föreningsliv, makt och integration* (Ds 2004:49) där man menar att personer med utländsk bakgrund är signifikant underrepresenterade i vissa ideella organisationer som idrottsföreningar, fackliga organisationer och konsumentorganisationer. Andelen personer med utländsk bakgrund är betydligt mindre bland förtroendeposterna än den är bland de ”vanliga” medlemmarna. Enligt forskarna finns det mycket som tyder på att detta i stor utsträckning beror på diskriminering inom föreningarna.

Utredaren i ovannämnda var dock inte beredd att föreslå att detta villkor ska stadgas i lag eller annan föreskrift. Hur kravet genomförs vad gäller framtida bidrag och hur kravet ska införas i ett eventuellt framtida regelverk får bestämmas när förslaget bereds

på departementet. Utredaren ansåg det emellertid vara en nödvändighet att det ställs krav på stora ideella organisationer att aktivt arbeta mot diskriminering samt aktivt arbeta för ökat deltagande av personer med utländsk bakgrund.

Inte heller jag är beredd att föreslå att detta ska regleras i en lag eller annan författning. Jag delar också uppfattningen att det måste ställas krav på stora ideella organisationer att aktivt arbeta mot diskriminering samt aktivt arbeta för ökat deltagande av personer med utländsk bakgrund. Jag har berört denna fråga i avsnitt 5.5.2 där jag behandlar frågan om krav på demokratisk uppbyggnad. Min uppfattning är att det inte räcker med att en organisation är demokratiskt uppbyggd för att kunna få bidrag. Jag anser att organisationen också ska ha ett syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle och att verksamheten inte får strida mot demokratins idéer.

Jag exemplifierar med villkoren i statsbidraget till trossamfund. Där anges att trossamfund ska bidra till att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar. Det innebär att man ska motverka alla former av rasism och andra typer av diskriminering samt våld och brutalitet.

När det gäller demokratins idéer hänvisar jag till hur Ungdomsstyrelsen tolkar begreppet. Med det avses att verksamhetens syfte, idémässiga grund och innehåll inte får strida mot grundläggande demokratiska principer. En av dessa principer är alla människors lika värde och likhet inför lagen som innebär frihet från diskriminering och respekt för mänskliga rättigheter.

Kommittédirektiv



Den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden

**Dir.
2005:117**

Beslut vid regeringssammanträde den 27 oktober 2005.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utreda den nuvarande statliga folkrörelsepolitiken och lämna förslag om den framtida folkrörelsepolitikens inriktning, omfattning och utformning. Utredaren skall genomgående beakta aspekter som kan ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I uppdraget ingår också att utreda och föreslå lämpliga åtgärder rörande bidragsgivning och annan finansiering av folkrörelsernas och det övriga föreningslivets verksamhet. Utredaren skall även lämna förslag om hur statistikförsörjningen inom området kan stärkas och utvecklas samt föreslå hur forskningen om folkrörelserna och det övriga föreningslivet kan utvecklas.

Folkrörelsepolitikens nuvarande inriktning och utformning

Den statliga folkrörelsepolitiken

Den statliga folkrörelsepolitiken är i dag uppdelad i två delar, en sektorsorienterad del och en sektorsövergripande och mer generell del.

Den sektorsorienterade folkrörelsepolitiken bedrivs i stort sett inom samtliga politik- och verksamhetsområden i statsbudgeten – t.ex. handikappolitiken, ungdomspolitiken, kulturpolitiken, miljöpolitiken och idrottspolitiken – och omfattar specifika frågor som rör olika typer av föreningar inom respektive sektor. Inom den generella och sektorsövergripande folkrörelsepolitiken hanteras

gemensamma frågor som rör alla typer av folkrörelser och ideella föreningar, t.ex. den statliga bidragsgivningen till föreningslivet.

Den generella folkrörelsepolitiken inrättades som ett eget politikområde inom statsbudgeten 2001 (prop. 2000/01:1, utg.omr. 17). Ett syfte med åtgärden var att skapa ett samlat synsätt och agerande från statens sida när det gäller såväl relationer till folkrörelser och föreningar av olika slag som villkor och förutsättningar för föreningslivets verksamhet. Ett annat syfte var att synliggöra och lyfta fram den betydelse föreningslivet har för den demokratiska infrastrukturen i vårt samhälle.

Det övergripande målet för den generella folkrörelsepolitiken är att människor skall ha bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar.

Samordningen av folkrörelsepolitiken

År 2001 tillsattes en interdepartemental arbetsgrupp med uppdrag att samordna regeringens folkrörelsepolitik (Ju 2001/5920/D). I arbetsgruppen ingår representanter från samtliga departement.

Huvuduppgifter för arbetsgruppen är att dels utgöra ett forum för samråd i frågor som rör föreningslivet och den sociala ekonomin och på så sätt förbättra den gemensamma kunskapsbasen om dessa frågor i statsförvaltningen, dels följa upp vissa gemensamma insatser på området. Med social ekonomi avses organiserad verksamhet som primärt har samhällliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn (jfr prop. 2004/05:1 utg.omr. 17, s. 3). Sådan verksamhet bedrivs i första hand i föreningar, stiftelser och kooperativ. Verksamheterna har allmännytta eller medlemsnytta, inte vinstintresse, som främsta drivkraft.

Dialog

Dialogen mellan regeringen och föreningslivet är en central uppgift för den generella folkrörelsepolitiken. Det handlar bl.a. om att inhämta kunskap om den ideella sektorn och dess behov samt om vad det är som stimulerar respektive försvårar människors organisering i folkrörelser och föreningslivet i övrigt.

År 2002 inrättade regeringen ett särskilt forum, Folkrörelseforum, i syfte att stärka dialogen med föreningslivet. Forumet har i uppgift att behandla övergripande frågor, bl.a. sådana frågor som rör den ideella sektorns villkor och förutsättningar och sektorns möjligheter att utgöra en samlad samhällsröst i för demokratin väsentliga frågor. Inom ramen för forumet genomfördes 2003 en serie tematiska seminarier och en större konferens. Under 2004 genomfördes på motsvarande sätt ett antal seminarier, bl.a. om ekonomiska bidrag och om demokratis behov av ett självständigt föreningsliv.

Förutsättningar och villkor

En av huvuduppgifterna inom den generella folkrörelsepolitiken är att medverka till att föreningslivets förutsättningar och villkor utformas på ett ändamålsenligt sätt. En fråga som har en avgörande betydelse i sammanhanget är föreningslivets möjligheter att finansiera sin verksamhet.

Ett vanligt sätt att finansiera verksamheten är genom olika typer av bidrag. Inom den generella folkrörelsepolitiken hanteras gemensamma frågor kring bidrag, dvs. frågor som rör dels statliga bidragsprinciper och bidragssystem samt utvecklingen av dessa, dels uppföljning och utvärdering av olika typer av statsbidrag.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en kartläggning av föreningsbidrag, såväl statliga som kommunala bidrag. I uppdraget ingick även att undersöka behovet av gemensamma bidragsprinciper för den statliga bidragsgivningen till föreningslivet. Uppdraget är redovisat i rapporten *Bidrag till ideella organisationer* (2004:17).

I betänkandet *Kvinnors organisering* (SOU 2004:59) föreslås att alla organisationer som uppbär statsbidrag skall arbeta aktivt med jämställdhet. Enligt betänkandet måste ett jämställdhets- och könsperspektiv tydligare integreras i folkrörelsepolitiken och i den statliga bidragsgivningen. Utredaren har lämnat vissa konkreta förslag på området som för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

I syfte att förbättra folkrörelsernas och det övriga föreningslivets förutsättningar och villkor på andra sätt än via bidrag har regeringen också inom ramen för den generella folkrörelsepolitiken bl.a. låtit initiera andra utredningar.

Exempelvis har regeringen uppdragit åt en särskild utredare att undersöka och analysera frågor som rör allmänna samlingslokaler, bl.a. vilken betydelse dessa lokaler har för närsamhället, särskilt när det gäller invånarnas deltagande i samhällslivet och i de politiska processerna. Uppdraget är redovisat i betänkandet Allmänna samlingslokaler – demokrati, kultur, utveckling (SOU 2003:118).

Vidare har ett uppdrag lämnats till en utredare att kartlägga ideella föreningars rättsliga villkor (Ju 2004:J). Syftet med kartläggningen är att få en samlad bild och bedömning av de rättsliga villkoren för sådana föreningar. Uppdraget skall redovisas under hösten 2005.

Sveriges inträde i Europeiska unionen har också gett ideella organisationer en mer formell roll i de partnerskap som finns inom EG:s strukturfonder. Dessa partnerskap återfinns också inom arbetet med de regionala tillväxtprogrammen, tidigare regionala tillväxtavtal, som finns i samtliga län.

Statistik och annan kunskapsbildning

En viktig uppgift inom den generella folkrörelsepolitiken är att bidra till en ökad kunskap om föreningslivet och dess verksamheter. Det avser kunskap om dels föreningarnas och folkrörelsernas samhällsroll och betydelse för den demokratiska infrastrukturen, dels föreningslivets sammansättning, omfattning och verksamhetsinriktning samt den sociala ekonomins utveckling. Sådan kunskap inhämtas bl.a. genom sektorsövergripande studier.

TVå exempel på sådana studier är Statistiska centralbyråns (SCB) undersökning om föreningsengagemanget i Sverige, som är redovisad i rapporten Föreningslivet i Sverige – Välfärd, Socialt kapital, Demokratiskola (2003/98) och Vetenskapsrådets kartläggning av forskningen om folkrörelser, som redovisats i rapporten Svensk forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser (2003/15).

Som ett komplement till SCB:s studie, och för att få en mer fullständig bild av det ideella engagemanget, har uppdrag givits till Göteborgs universitet att undersöka nya sociala rörelser (Ju2004/4109/D). Detta uppdrag redovisas i mars 2006. Ersta Sköndal högskola har givits i uppdrag att undersöka frivilliga insatser i och utanför föreningslivet (Ju2004/2567/D). Denna studie skall redovisas under hösten 2005.

Det har även genomförts en rad olika bidragsöversyner i särskilda frågor, t.ex. av statsbidrag till handikapporganisationer (Socialstyrelsen 2005), bidrag till etniska organisationer (Ds 2003:10) och bidrag till kvinnoorganisationerna (SOU 2004:59). En proposition om statligt stöd för kvinnors organisering (prop. 2005/06:4) har nyligen överlämnats till riksdagen.

Flera föreningar har varit inblandade i det lokala utvecklingsarbetet inom ramen för den nationella storstadspolitiken. Regeringen har beviljat bidrag till en studie om hur underifrånperspektivet har tillämpats i storstadsarbetet inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen (Ju2004/2199/STO). Studien har redovisats i Mångkulturellt centrum rapport En känsla av delaktighet (2005:2).

Behovet av en översyn

Folkrörelsepolitikens inriktning och utformning måste återkommande diskuteras mot bakgrund av de förändringar som samhället genomgår med ökad internationalisering och globalisering, snabb utveckling av informationstekniken, förändrade attityder och beteenden hos människor, förändringar i den offentliga sektorns uppgifter m.m. Dessa förändringar påverkar i sin tur folkrörelserna och det övriga föreningslivets förutsättningar och villkor. Det finns också behov av att kontinuerligt följa upp och utvärdera de insatser som genomförs inom politiken för att bedöma om målen för politikområdet uppfylls samt bedöma om den nuvarande politikens inriktning, arbetsätt och arbetsformer är ändamålsenliga i relation till de ursprungliga syftena.

När den generella folkrörelsepolitiken inrättades som ett eget politikområde 2001 var, som tidigare nämnts, ett syfte med åtgärden att skapa ett samlat synsätt och agerande från statens sida när det gäller såväl relationer till folkrörelser och föreningar av olika slag som villkor och förutsättningar för föreningslivets verksamhet. Det finns således behov av att bl.a. undersöka om inrättandet av en generell och sektorsövergripande folkrörelsepolitik lett till ett samlat synsätt och om samordningen mellan den sektorsorienterade och den sektorsövergripande folkrörelsepolitiken är ändamålsenlig.

Ett annat syfte med inrättandet av politikområdet var att synliggöra och lyfta fram den betydelse föreningslivet har för den

demokratiska infrastrukturen i vårt samhälle. Det finns därför även behov av att bl.a. undersöka i vilken utsträckning detta uppnåtts samt i vilken utsträckning folkrörelsepolitiken har underlättat folkrörelsernas kunskapsspridande uppgift.

Vidare finns det behov av att bl.a. undersöka i vilken utsträckning de insatser som genomförts inom politikområdet har bidragit till att uppfylla målet för området.

Sedan den generella folkrörelsepolitiken inrättades som ett eget politikområde 2001 har en rad åtgärder vidtagits i enlighet med syftena och målet, såsom inrättandet av ett forum för en dialog mellan regeringen och föreningslivet samt framtagandet av kunskap om föreningslivets generella villkor och förutsättningar. För att nu bedöma folkrörelsepolitikens fortsatta inriktning och utformning finns det anledning att låta en särskild utredare göra en samlad översyn av den statliga folkrörelsepolitiken. Behovet av en sådan översyn har bl.a. konstaterats av den interdepartementala arbetsgruppen för folkrörelsepolitiken.

Därtill har SCB i sin rapport *Föreningslivet i Sverige – Välfärd, Socialt kapital, Demokratiskola* pekat på en rad förändringar som föreningslivet mött under 1990-talet och som motiverar en generell översyn av hur folkrörelsepolitiken har utvecklats och bör utvecklas framöver. Flera av de myndigheter och organisationer som har fått tillfälle att lämna synpunkter på SCB:s rapport instämmer i SCB:s bedömning om att folkrörelsepolitiken bör ses över (Ju2003/5678/D). Samtidigt efterlyses bl.a. ett tydligare samlat synsätt och förhållningssätt till föreningslivet från statens sida. Även Statskontoret har i sin rapport *Bidrag till ideella organisationer* uttryckt uppfattningen att staten bör utveckla synen på och förhållningssättet till de ideella organisationerna, bl.a. för att konsekvent kunna ta ställning till om bidrag skall ges, vilka bidragsformer som bör användas och vilka villkor som bör knytas till bidraget.

Uppdraget

En särskild utredare skall utreda den nuvarande statliga folkrörelsepolitiken samt lämna förslag om en framtida folkrörelsepolitik. Utredaren skall genomgående beakta aspekter som kan ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Den statliga folkrörelsepolitikens inriktning, omfattning och utformning

Utredaren skall utvärdera den nuvarande folkrörelsepolitikens genomförande och resultat i relation till målet för den generella folkrörelsepolitiken och de bakomliggande syftena med inrättandet av detta politikområde. I denna uppgift ingår att bl.a. utvärdera valet av insatser – såsom Folkrörelseforum, de olika statliga utredningar som tillsatts, liksom olika uppdrag som lämnats till universitet, högskolor och myndigheter – inom den generella folkrörelsepolitiken. Analysen skall visa i vilken utsträckning motsvarande insatser också genomförs inom de sektorsorienterade politikområdena. Det gäller exempelvis sådana organisationer som bedriver hälsofrämjande verksamhet men som inte självklart hör hemma i den sociala sektorn eller i någon annan sektor.

Utredaren skall även utvärdera den statliga folkrörelsepolitikens nuvarande uppdelning i en sektorsorienterad del och en sektorsövergripande del samt samordningen mellan dessa delar. Utredaren skall i detta sammanhang beakta den målkonflikt som kan uppstå i skärningspunkten mellan den sektorsövergripande folkrörelsepolitiken och den sektorsorienterade folkrörelsepolitiken.

Med utgångspunkt i denna utvärdering, resultat från andra pågående studier inom området samt sådana generella omvärldsförändringar som påverkar folkrörelsernas och det övriga föreningslivets förutsättningar och villkor, skall utredaren lämna förslag om den framtida folkrörelsepolitikens inriktning, omfattning och utformning. Utredaren skall särskilt beakta de förändringar som pågår när det gäller kvinnors och mäns engagemang och sätt att organisera sig samt vad som främjar respektive försvårar deras organisering. Av redovisade överväganden skall det framgå att aspekter avseende jämställdheten och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen har beaktats.

Barn och ungdomars ideella engagemang i såväl egna som generationsövergripande organisationer är en förutsättning för att det ideella engagemanget skall kunna spela en viktig roll i samhällsutvecklingen också fortsättningsvis. Utredaren skall därför beakta faktorer som främjar respektive försvårar unga kvinnors och unga mäns organisering i både egna och generationsövergripande former.

Förslagen bör så långt möjligt omhänderta även sådana frågor som rör olika typer av föreningar som i dag inte med självklarhet kan sägas tillhöra en viss sektor. I uppdraget ingår också att

bedöma det nuvarande målet för den sektorsövergripande folkrörelsepolitiken när det gäller ändamålsenlighet och vid behov överväga och föreslå nya mål. I detta ingår att identifiera målgrupp eller målgrupper för politikområdet.

Bidrag och annan finansiering

För folkrörelserna och det övriga föreningslivet är bidrag och annan finansiering av grundläggande betydelse för deras villkor och förutsättningar. Som tidigare nämnts gav regeringen Statskontoret i uppdrag att kartlägga föreningsbidrag och undersöka om det finns något behov av gemensamma bidragsprinciper för den statliga bidragsgivningen. Uppdraget är redovisat i rapporten *Bidrag till ideella organisationer (2004:17)* i juni 2004. Med utgångspunkt i Statskontorets redovisning skall utredaren överväga om det finns behov av gemensamma principer för den statliga bidragsgivningen till folkrörelserna och det övriga föreningslivet, t.ex. om bidrag skall ges, vilken bidragsform som bör användas och vilka villkor som skall knytas till bidraget.

Dessutom skall utredaren beakta Statskontorets övriga förslag och rekommendationer och föreslå lämpliga åtgärder på området. Särskilt bör behovet av generella principer för att effektivisera uppföljningen och utvärderingen av bidragsgivningen beaktas.

Folkrörelsernas och det övriga föreningslivets verksamhet finansieras i dag även genom dels direkt stöd i form av t.ex. avtalsersättningar, gåvor, insamlingar och lotterier, dels indirekt stöd i form av t.ex. stöd till allmänna samlingslokaler. Utredaren skall undersöka hur staten skulle kunna underlätta för folkrörelserna och det övriga föreningslivet att finansiera sin verksamhet på andra sätt än via bidrag. Uppdraget omfattar dock inte skattefrågor.

Som underlag för sina överväganden skall utredaren bl.a. använda de synpunkter som framkommit vid det seminarium som genomfördes i oktober 2004 inom ramen för Folkrörelseforum (Ju2004/8254/D).

Kontinuerlig och utvecklad kunskapsbildning

Den statistik som finns i dag om folkrörelserna och det övriga föreningslivet består till viss del av statistik inhämtad av Statistiska centralbyrån, universitet och vissa organisationer. Det finns emellertid ett behov av en mer samlad och kontinuerlig statistik. Utredaren skall därför lämna förslag om hur statistikförsörjningen kan stärkas och utvecklas när det gäller folkrörelserna och det övriga föreningslivet i syfte att säkerställa en mer kontinuerlig sådan kunskap. I detta sammanhang skall behovet av könsuppdelad statistik beaktas.

Även forskning på området är viktigt för kunskapsinhämtningen. Vetenskapsrådet har på uppdrag av regeringen kartlagt den svenska forskningen om folkrörelser. Kartläggningen är redovisad i rapporten *Svensk forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser* (2003/15). Vetenskapsrådet har valt att avgränsa uppdraget till grundforskning inom humaniora och samhällsvetenskap och redogör i sin rapport för forskningens inriktning, finansiering, organisering och huvudmannaskap samt lämnar förslag till forskningsområden som kan främjas.

Utredaren skall undersöka och lämna förslag om hur forskningen om folkrörelserna och det övriga föreningslivet kan utvecklas med beaktande av också områdets egna forskningsinsatser. Ett underlag för utredarens överväganden skall vara Vetenskapsrådets rapport.

Uppdragets genomförande

Utredaren skall vid genomförandet av uppdraget samråda med företrädare för organisationen Sveriges Kommuner och Landsting och föreningslivet samt med Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Ungdomsstyrelsen och andra berörda myndigheter. Utredaren skall även vid behov samråda med företrädare från andra sektorer, såsom företrädare för näringslivet.

Utredningen bör bedriva ett utåtriktat arbete som syftar till att fånga upp för politiken relevanta intressenters åsikter om folkrörelsepolitiken i dag och i framtiden. Utredaren skall arbeta med minst en referensgrupp med företrädare från föreningslivet. Utredaren skall beakta innehållet i redovisningen av uppdraget om nya sociala rörelser, uppdraget om frivilligt socialt arbete i och utanför

föreningslivet och kartläggningen av ideella föreningars rättsliga villkor. Utredaren skall även beakta Ansvarskommitténs arbete (Fi 2003:02, dir. 2004:93) och Idrottsskattekommitténs arbete (Fi 2004:12, dir. 2004:92), liksom andra för uppdraget relevanta pågående studier och utredningar.

Vid överväganden om den framtida folkrörelsepolitiken kan utvecklingen i och erfarenheter från andra länder ge intressanta jämförelser och idéer. I sammanhanget bör utredaren uppmärksamma att riksdagen har understrukt folkrörelsernas roll i politiken för den globala utvecklingen (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:122). Svenska folkrörelser erfarenhetsutbyte med ett urval av andra länder inklusive utvecklingsländer bör därför belysas.

Utredaren skall lämna förslag till de författningsändringar som kan följa av uppdraget.

Utredaren skall redovisa vilka konsekvenser som lämnade förslag skulle få för kvinnors och mäns förutsättningar att bilda och delta i föreningar och folkrörelser utifrån ett jämställdhetsperspektiv respektive integrationspolitiskt perspektiv. Utredaren bör även bedöma hur förslagen påverkar villkoren för att etablera och bedriva näringsverksamhet dels inom ramen för en ekonomisk förening, dels i annan företagsform.

När förslag lämnas skall utredaren ta hänsyn till vad som anges i 14 § kommittéförordningen (1998:1474) om kostnadsberäkningar och andra konsekvensberäkningar. Utredaren skall även analysera förslagens eventuella konsekvenser för näringslivet. Läger utredaren förslag som innebär en kostnadsökning för staten och kommunsektorn, skall kommittén även föreslå en finansiering.

Redovisning

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 30 juni 2007.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Folkhälsoenkätutredning
(Ju 2005:12)**

**Dir.
2007:7**

Beslut vid regeringssammanträde den 1 februari 2007.

Sammanfattning av uppdraget

Den särskilda utredaren som har i uppdrag att utreda den nuvarande statliga folkhälsoenkätpolitiken och åtgärder rörande bidragsgivning till föreningslivet skall också utreda effekterna av villkorade statsbidrag inom folkhälsoenkätpolitiken och undersöka om det är möjligt att öka andelen villkorlösa statsbidrag, minska antalet villkor för statsbidragen eller revidera de villkor som ställs.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget skall redovisas senast den 30 september 2007.

Bakgrund

Folkhälsoenkätutredningen

Med stöd av regeringens bemyndigande den 27 oktober 2005 (dir. 2005:117) tillkallade statsrådet Orback en särskild utredare med uppdrag att utreda den nuvarande statliga folkhälsoenkätpolitiken och lämna förslag om den framtida folkhälsoenkätpolitikens inriktning, omfattning och utformning. I utredarens uppdrag ingår att föreslå åtgärder rörande bidragsgivning och annan finansiering av folkhälsoenkäternas och det övriga föreningslivets verksamhet. Utredaren skall överväga om det finns behov av gemensamma principer för den statliga bidragsgivningen till folkhälsoenkäterna och det övriga föreningslivet, t.ex. om bidrag skall ges, vilken bidragsform som bör användas och vilka villkor som skall knytas till bidraget. Utredaren skall även lämna förslag om hur statistikförsörjningen inom området kan stärkas och utvecklas samt föreslå hur forsk-

ningen om folkrörelserna och det övriga föreningslivet kan utvecklas. Utredaren skall genomgående beakta aspekter som kan ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Enligt direktiven skall uppdraget vara slutfört senast den 30 juni 2007.

Statliga bidrag

I den statliga bidragsgivningen till folkrörelserna och det övriga föreningslivet ställs i dag olika typer av villkor. Omfattningen av villkoren varierar mellan de olika bidragen men vanligt förekommande är villkor om visst medlemsantal, geografisk spridning, verksamhet av riksintresse, demokratisk uppbyggnad och verksamhet som inte strider mot demokratins idéer. Utöver dessa vanligt förekommande villkor uppställs ofta specifika villkor i de författningar som styr bidragen och i regleringsbrev eller andra regeringsbeslut i de fall författning saknas.

Behovet av ett tilläggsuppdrag

Folkrörelsepolitiken innefattar generella frågor kring bidrag till folkrörelser och föreningar. Grundläggande värden för folkrörelsepolitiken är föreningarnas självständighet och oberoende, såväl gentemot den offentliga sektorn som gentemot det privata näringslivet. Samtidigt är det viktigt att säkerställa att skattemedel används på ett ändamålsenligt sätt. En viktig uppgift inom denna del av folkrörelsepolitiken är att finna vägar för att kunna kombinera statens behov av kontroll med föreningarnas behov av integritet och självständighet. Att staten i bidragsgivningen till folkrörelser och föreningsliv uppställer alltför omfattande villkor eller vissa typer av villkor kan leda till en statlig styrning av det civila samhällets idéer och verksamhet. Om så blir fallet riskerar detta att hota folkrörelsernas och det övriga föreningslivets oberoende gentemot det allmänna och den fria roll i samhällslivet som dessa organisationer skall ha och som utgör en förutsättning för demokratins funktionssätt. Det är enligt regeringens mening av stor vikt att försöka säkerställa att statliga bidrag inte otillbörligen påverkar självständigheten och oberoendet för folkrörelserna och det övriga föreningslivet. Det är samtidigt viktigt att staten kan följa upp och

utvärdera bidragsgivningen och kontrollera att statliga medel endast går till organisationer som i sin verksamhet respekterar grundläggande demokratiska värden och de mänskliga rättigheterna.

Uppdraget

Utredaren skall i tillägg till sitt ursprungliga uppdrag även undersöka vilka typer av villkor som ställs och analysera vilka effekter dessa villkor får för såväl föreningslivet som samhället i övrigt. Analysen skall särskilt beakta villkorens eventuella effekter för organisationernas självständighet och oberoende. Mot bakgrund av analysen skall utredaren undersöka om det är möjligt att öka andelen villkorlösa statsbidrag, minska antalet villkor för statsbidragen eller revidera de villkor som ställs för att bl.a. finna en bättre avvägning mellan statens behov av kontroll och föreningarnas behov av integritet och självständighet. I detta ingår att bedöma vilka konsekvenser dessa åtgärder kan få samt att föreslå hur statens behov av kontroll skall tillgodoses. För genomförandet av uppdraget gäller vad som följer av de ursprungliga kommittédirektiven.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget skall redovisas senast den 30 september 2007.

(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)

Förekomst av strukturella villkor i bidragsförordningar

1 Stöd till frivilliga försvarsorganisationer inom totalförsvaret

Syfte: Stödja frivillig försvarsverksamhet vilket avser verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret.

Beslutande myndighet: Statsbidragen till frivilliga försvarsorganisationer regleras i förordningen 1994:524. Myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret ska efter hörande av berörda organisationer ange målen för utbildning av frivilliga och vilken utbildning som bör genomföras. Dessa myndigheter är Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Försvarsmakten (FM). De ska fördela och betala ut organisationsstöd till frivilliga försvarsorganisationer.

År 2005 var organisationsbidragen till frivilliga försvarsorganisationer 90,4 mkr.

- Försvarsmakten (FM) ansvarade för 55,1 mkr.
- Krisberedskapsmyndigheten (KBM) för 35,3 mkr.

Bidraget ges för ledning och administration, försvarsupplysning, rekrytering, funktionärsutbildning för den egna organisationen samt ungdomsverksamhet.

År 2005 uppgick uppdragsersättningarna till frivilliga försvarsorganisationer till 175 mkr. Större delen av ersättningarna avsåg utbildningsuppdrag, men särskilda medel sätts också av till stödjande verksamhet i Baltikum, Ryssland och Ukraina.

Bidragsformer:

Stödet till frivilliga försvarsorganisationer består av organisationsbidrag, ungdomsbidrag och verksamhetsbidrag.

Organisationsbidraget och ungdomsbidraget har en fast del och en rörlig del grundad på antalet medlemmar/antalet ungdomsdagar. Organisationsbidraget är främst till för att hålla ett kansli och övrig administration.

Verksamhetsbidraget beräknas utifrån fyra faktorer:

- grundförmåga som baseras på antalet utbildade
- anpassningsförmåga som baseras på antalet instruktörer
- insatsförmåga som baseras på antalet avtal/överenskommelser
- bidrag till Folkförsvarets förankring som baseras på mått på möten och andra folkförankringsbefrämjande aktiviteter.

Bidragsvillkor:

I en bilaga till förordningen redovisas vilka de frivilliga försvarsorganisationerna är utifrån följande kriterier:

- verksamheten ska tydligt främja försvaret och bedömas vara angelägen och betydelsefull utifrån totalförsvarets fyra huvudmål,
- verksamheten ska möjliggöra rekrytering och utbildning av frivilliga för behov inom totalförsvaret,
- verksamheten ska vara rikstäckande,
- verksamheten ska vara medlemsstyrd med demokratiskt vald ledning grundad på stadgar,
- verksamheten ska vara ideell och det ska förekomma regelbundna medlemsaktiviteter.

Åtterrapporing:

De beslutande myndigheterna meddelar föreskrifter om redovisning av utbetalda belopp. Myndigheterna ska enligt regleringsbrevet återrapporera organisationernas verksamhet. På FM ställs återrapporeringskrav avseende organisationernas medlemsantal, ålders- och kompetensstruktur och en bedömning av vilka effekter verksamheten har fått för det militära försvaret. Riksrevisionen ska ges tillfälle granska hur beloppen använts.

2 Stöd till kvinnors organisering

Syfte:

Syftet med bidraget är att stödja kvinnors organisering i egna sammanslutningar. Bidraget ska även främja kvinnors deltagande i den demokratiska processen och i samhället samt stimulera möjligheterna för kvinnor att bevaka sina rättigheter och driva sina krav.

Statsbidraget för kvinnors organisering regleras i förordning (2005:1089). Statsbidraget fördelas av Delegationen för fördelning av statsbidrag för kvinnors organisering och jämställdhetsprojekt.

Under 2007 kommer delegationen att fördela ungefär 13 miljoner i organisations- och etableringsbidrag och ungefär 10 miljoner kronor i verksamhetsbidrag.

Bidragsformer:

Bidraget för kvinnors organisering får lämnas som organisationsbidrag, etableringsbidrag och verksamhetsbidrag.

- För att kunna få organisationsbidrag fordras att verksamheten har bedrivits i Sverige under minst tre år före ansökan om bidrag.
- Etableringsbidrag får lämnas under högst tre år.
- Verksamhetsbidrag får lämnas för ett visst ändamål som har ett riksintresse eller till internationellt utbyte mellan kvinnor. Med ett riksintresse avses att kvinnoorganisationen bedriver en verksamhet som är av allmänt intresse för hela samhället och inte endast lokalt. Bidrag får inte lämnas till kvinnoorganisationer som tillhör politiska partier.

Bidragsvillkor:

Behöriga att söka är kvinnoorganisationer

- som arbetar för att stärka kvinnors ställning i samhället,
- har en demokratisk uppbyggnad
- bedriver en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer,
- har en riksomfattande organisation med ordinarie verksamhet i minst fem län eller har ett riksintresse, och
- har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år före ansökan om bidrag.

Åtterrapporing:

En förening eller stiftelse som har tagit emot bidrag är skyldig att lämna delegationen en ekonomisk redovisning av de utbetalda medlen och en redovisning av vad medlen har använts till. Redovisningen ska lämnas på en särskild blankett. Delegationen ska årligen lämna en samlad ekonomisk redovisning regeringen. Redovisningen ska även innehålla en sammanfattande redogörelse för vad bidragen har använts till. Delegationen ska vartannat år även lämna en bedömning av statsbidragets effekter i förhållande till syftena med bidraget.

3 Stöd till organisationer som främjar integration

Syfte:

Syftet med bidraget är att underlätta och stödja verksamhet som främjar integration.

Beslutande myndighet:

Integrationsverket fördelade fram till sommaren 2007 medel enligt förordningen (2000:216) Därefter fördelas bidraget av Ungdomsstyrelsen. År 2004 mottog 58 invandrarorganisationer på riksnivå drygt 24,3 mkr i statsbidrag.

Enligt överenskommelse med Regeringskansliet beviljas dessutom Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige, SIOS, årligen bidrag med 500 000 kronor.

Bidragsformer:

Statsbidraget kan ges i form av organisations- och verksamhetsbidrag samt som etableringsstöd och som projektbidrag.

Organisationsbidrag får lämnas för att täcka kostnaderna för central administration och inte för att finansiera verksamhet vid eventuella lokalkontor. Enligt regleringsbrevet för 2003 skulle högst 10 mkr fördelas som organisationsbidrag. Bidraget fastställs på grundval av antalet betalande medlemmar i organisationen och delas upp i grundbidrag och medlemsbidrag. Grundbidraget har under senare år varit 100 000 kronor. Verksamheten ska bedrivas i Sverige. Organisationen ska ha bedrivit verksamhet som främjar integration under minst ett år samt ha en plan för hur detta ska göras de kommande tre åren.

Kraven för verksamhetsbidrag är att en verksamhet klassificeras som integrationsbefrämjande. Verksamhetsbidragets storlek beräknas utifrån antalet aktiva lokal-föreningar som är knutna till förbundet. En förutsättning för

att erhålla verksamhetsbidrag är att kraven för organisationsbidrag uppnåtts. I regleringsbrev pekar regeringen varje år ut ett antal integrationsbefrämjande områden och handläggarna värderar integrationsinsatserna utifrån uppställda kvalitetskriterier. För 2003 angavs ökad jämställdhet som ett prioriterat insatsområde.

Etableringsbidrag kan beviljas till nystartade etniska riksorganisationer, vilka ännu inte har en riksomfattande organisation, har minst 100 betalande medlemmar och/eller har bedrivit verksamhet som främjar integration under minst två år. Integrationsverket beviljar regelmässigt etableringsstöd när organisationen har minst fyra aktiva lokalföreningar och har varit registrerat hos Skattemyndigheten i minst ett år vid ansökningstillfället. Etableringsstödet har under senare år uppgått till mellan 50 000 och 70 000 kronor per år.

Projektbidrag får lämnas till organisationer som främjar integration, men även till kommuner och landsting om det finns särskilda skäl. Projekten ska vara klart avgränsade och syfta till att stimulera integration i samhället eller till att förebygga eller motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Bidragsvillkor:

1. till övervägande del har medlemmar med invandrarbakgrund,
2. bedriver sin verksamhet i Sverige,
3. har en riksomfattande organisation med tillfredsställande geografisk spridning i förhållande till dem som utgör organisationens medlemsunderlag,
4. har minst 1 000 betalande medlemmar,
5. själv bekostar en del av sin verksamhet,
6. är demokratiskt uppbyggd,
7. har bedrivit verksamhet som främjar integration under minst två år, och
8. har formulerat en plan där det beskrivs hur organisationen planerar att främja integration under de närmaste tre åren.

Återrapportering:

En organisation som fått statsbidrag ska lämna Integrationsverket de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser och andra uppgifter som verket bestämmer.

Integrationsverket får besluta att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut, om det kan antas att bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter.

Integrationsverket får besluta att bidrag ska betalas tillbaka,

1. om det har lämnats på grund av felaktiga uppgifter,
2. om det inte har använts för det ändamål det beviljats för, eller
3. om organisationen inte lämnar sådana handlingar och andra uppgifter som avses i 13 §.

Integrationsverket ska senast den 15 april varje år lämna en samlad redovisning till regeringen om statsbidragets användning i förhållande till bidragets syfte och de mål som angetts i verkets regleringsbrev.

4 Stöd till organisationer inom kriminalvården

Syfte: Stödja ideella organisationer som bedriver sådant arbete inom kriminalvårdens område som är ägnat att främja dömdas återanpassning till samhället.

Beslutande myndighet: Statsbidraget regleras i förordning 2002:954. Kriminalvårdsstyrelse är beslutande myndighet. 2003 uppgick anslaget till 6 miljoner kronor för bidrag som fördelades till 6 organisationer.

Bidragsformer: Statsbidraget ska förstärka och komplettera myndigheternas insatser inom kriminalvårdens område. Statsbidraget kan utgå företrädesvis till frigivningsförberedande arbete i anstalt och häkte samt till stödjande insatser efter frigivningen.

Bidragsvillkor: Bidrag kan ges till riksorganisationer som

- bedriver ideellt arbete genom förebyggande eller stödjande insatser
- är en riksorganisation
- har antagit stadgar och är demokratiskt uppbyggd,
- har en minst treårig verksamhetsplan där det beskrivs vad organisationen planerar att genomföra under denna period samt hur arbetet kommer att följas upp, och
- dokumenterar sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser.

Om det finns särskilda skäl får statsbidrag lämnas också till en organisation som inte är en riksorganisation.

Återrapportering:

En organisation som har fått statsbidrag ska redovisa till Kriminalvården hur medlen har använts samt i övrigt lämna Kriminalvården de redovisningshandlingar och verksamhetsberättelser som myndigheten bestämmer.

Kriminalvården får besluta att ett beviljat statsbidrag inte ska betalas ut om det kan antas att bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter eller om förutsättningarna för bidraget inte längre finns.

Kriminalvården får besluta att ett bidrag helt eller delvis ska betalas tillbaka om

1. det har beviljats på felaktiga grunder,
2. det inte används för det ändamål det har beviljats för, eller
3. organisationen inte lämnar redovisning och handlingar som avses i 5 §.

5 Stöd till trossamfund

Syfte:

Skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva långsiktig religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg.

Beslutande myndighet:

Statens stöd till trossamfunden regleras i två lagar och en förordning – Lag om trossamfund (1998:1953), Lag om stöd till trossamfund (1999:932) samt Förordning om statsbidrag till trossamfund (1999:974). Det är regeringen som avgör vilka trossamfund som är berättigade till statligt stöd. För närvarande uppgår antalet berättigade trossamfund och samverkansorgan till 22. Det är Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund (SST) som prövar ansökningar om bidrag. För år 2003 uppgick anslaget till totalt 50,7 mkr. Av detta skulle minst 6,0 mkr användas för verksamhetsbidrag och minst 2,5 mkr för projektbidrag.

Bidragsformer:

Stödet är uppdelat i två delar; statsbidrag och statlig avgiftshjälp, dvs. att staten hjälper till med uppbörd av medlemmars avgifter till respektive samfund. Statsbidraget är i sin tur uppdelat i tre bidragsformer:

- Organisationsbidrag som får lämnas till trossamfund och församlingar för att de ska kunna bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet. Organisationsbidrag får lämnas till lokal och central verksamhet. Bidrag till den centrala verksamheten får inte överstiga en tiondel av de sammanlagda organisationsbidrag som under ett verksamhetsår beviljats trossamfundet.
- Verksamhetsbidrag får lämnas till teologiska högskolor/seminarier och till andlig vård inom sjukvården
- Projektbidrag får lämnas
 - till församlingar som behöver bidrag för att kunna hålla lokaler för religiös verksamhet samt för att handikappanpassa lokaler,
 - som etableringsbidrag till ett trossamfund eller en församling som huvudsakligen betjänar till landet invandrade trosbekännare för att bygga upp en central eller lokal verksamhet, för utbildning och fortbildning av funktionärer i trossamfund som saknar egna utbildningsinstitutioner i Sverige.

Bidragsvillkor:

För att vara berättigat till stöd krävs att samfundet ska:

- bidra till att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar,
- vara stabilt och ha egen livskraft,
- betjäna minst 3 000 personer eller ha motsvarande antal medlemmar,
- bedriva verksamhet på flera platser i landet,

Om samfundet betjänar färre än 3 000 personer kan det ändå anses ha egen livskraft om det utgör en del av ett internationellt verksamt trossamfund av betydande omfattning. Verksamheten ska i huvudsak finansieras av samfundets medlemmar som är bosatta i Sverige och samfundet ska disponera lokaler för sin verksamhet.

Åtterrapporing:

Ett trossamfund eller en församling som har tagit emot bidrag ska lämna Samarbetsnämnden de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser och andra uppgifter som nämnden bestämmer

SST ska återrapportera till regeringen om fördelningen av bidragen och göra en bedömning av hur bidragen uppfyller mål och förutsättningar. Särskilt nämns mål som handlar om att främja en samhällsutveckling som kännetecknas av jämställdhet, respekt och tolerans och där mångfald av olika slag tas tillvara som en positiv kraft samt att bidrag till minskad diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. SST ska återrapportera åtgärder för att nå detta mål.

6 Stöd till friluftorganisationer

Syfte:

Beslutande myndighet:

Friluftsrådet som är knutet till Naturvårdsverket. Rådet ska bistå och samverka med myndigheter, forskare och organisationer som på olika sätt har beröring med friluftslivet. Friluftsrådet fördelar enligt förordning (2003:133) årligen statsbidrag till ideella organisationer som bedriver eller främjar långsiktigt hållbart friluftsliv

Bidragsformer:

Bidrag lämnas som organisationsbidrag eller verksamhetsbidrag

- Organisationsbidraget betalas ut i förhållande till organisationens medlemsantal och aktivitetsnivå.
- Verksamhetsbidrag betalas ut till stöd för en specifik verksamhet efter särskild prövning och är förenat med resultatkrav.

Bidragsvillkor:

Bidrag får endast lämnas till en friluftorganisation som

- är riksomfattande med ett lokalt eller regionalt förankrat föreningsliv i minst tio län,
- har bedrivit verksamhet under minst två år före ansökan om bidrag, och
- är självständig, demokratiskt uppbyggd och öppen för medlemskap.

För bidrag krävs dessutom att friluftorganisationen

- värnar det enkla, naturnära och långsiktigt hållbara friluftslivet,
- främjar goda möjligheter att utöva friluftsliv,
- främjar ett tryggt och säkert friluftsliv,

- bidrar till att utveckla barns och ungdomars intresse för motion och friluftsliv, eller
- verkar för ökad kunskap om och hänsyn till natur- och kulturmiljön samt allemansrätten.

Bidrag får också lämnas till samverkansorganisationer eller organisationer som bidrar till förnyelse inom friluftsområdet.

Åtterrapporing:

En organisation som har beviljats bidrag ska senast två månader efter utgången av bidragsåret lämna en redogörelsen till friluftsrådet om hur bidraget har använts.. Redogörelsen ska innehålla en ekonomisk redovisning samt uppgifter om medlemsantal, medlemsutveckling och statsbidragens andel av den totala omsättningen.

I fråga om verksamhetsbidrag ska det av redogörelsen framgå hur organisationen har uppnått det resultat som bidraget varit avsett för.

En organisation som har beviljats bidrag ska, om friluftsrådet begär det, lämna det underlag som behövs för tillsyn och uppföljning. Om ett bidrag lämnats på grund av felaktiga uppgifter från bidragstagaren får friluftsrådet besluta att upphäva beslutet om bidrag och återkräva det helt eller delvis

Friluftsrådet ska senast den 31 maj varje år lämna en sammanfattande redovisning till regeringen om bidragens användning i förhållande till bidragens syften.

7 Stöd till handikapporganisationer

Syfte:

Syftet med statsbidraget är att stödja handikapp-organisationer i deras arbete för full delaktighet och jämlikhet i samhället för personer med funktionshinder.

Beslutande myndighet:

Statsbidrag regleras i förordning (2000:7). Bidraget fördelas av Socialstyrelsen. År 2005 uppgick statsbidraget till 163 mkr och fördelades till 55 organisationer.

Bidragsformer:

Statsbidrag kan lämnas i form av grundbidrag (lika belopp för alla), medlemsbidrag, föreningsbidrag, merkostnadsbidrag och medel för samarbete.

Bidragsvillkor:

För att få statsbidrag ska en handikapporganisation

1. verka för förändringar inom ett flertal samhällsområden av betydelse för personer med funktionshinder,
2. vara demokratiskt uppbyggd,
3. vara partipolitiskt och religiöst obunden,
4. ha en riksomfattande organisation med ett lokalt eller regionalt förankrat föreningsliv i minst tio län,
5. ha bedrivit verksamhet under minst två år samt
6. ha minst 500 medlemmar.

Under en etableringsperiod om tre år får statsbidrag lämnas även till en handikapporganisation som inte uppfyller de villkor som anges i punkterna 4–6 om det finns särskilda skäl.

Återrapportering:

En handikapporganisation som har fått statsbidrag ska senast tre månader efter utgången av bidragsåret lämna Socialstyrelsen en redogörelse för sin verksamhet. Redogörelsen ska innehålla

- en ekonomisk redovisning,
- uppgift om bidragets andel av den totala omslutningen,
- uppgift om medlemsantal,
- en redovisning av samarbetsmedlens användning samt

en förenklad verksamhetsberättelse över hur de delsyften som regeringen har angivit i regleringsbrevet till Socialstyrelsen har uppfyllts. (Några sådana delsyften har inte angivits)

8 Statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området

Syfte:

Syftet med statsbidraget är att förstärka och komplettera statens, landstingens och kommunernas insatser inom de angivna områdena i form av stöd till organisationerna i deras arbete med utbildning, information, opinionsbildning eller olika former av stödjande socialt arbete.

Beslutande myndighet: I förordning 1998:1814 regleras fördelningen av två anslagsposter:

- Bidrag till sammanslutningar av f.d. alkoholmissbrukare, vissa nykterhetsorganisationer m.fl.
- Bidrag till organisationer på det sociala området (kvinnojourer och arbete för utsatta barn).

Socialstyrelsen ska efter hörande av Statens folkhälsoinstitut fördela statsbidrag till riksorganisationer verksamma inom det sociala området. För 2005 uppgick bidraget till drygt 63 miljoner kronor och fördelades till totalt 64 organisationer.

Statsbidraget utgår till följande tre huvudgrupper av riksorganisationer:

- Organisationer som motverkar missbruk av alkohol och narkotika. Här ingår klient- och länkorganisationer som arbetar med att stödja och hjälpa missbrukare samt nykterhetsorganisationer som arbetar med förebyggande insatser.
- Organisationer som arbetar för utsatta barn och deras familjer genom opinionsbildning samt egna insatser och metodutveckling inom området
- Organisationer som bekämpar våld mot kvinnor. Det gäller främst kvinnojourernas riksorganisationer som stöder misshandlade kvinnor men även andra organisationer som arbetar för att motverka våld och sexuella övergrepp mot kvinnor.

Bidragsformer:

Statsbidraget är ett verksamhetsbidrag i vilket det får ingå ett begränsat bidrag till löpande kostnader för administrationen av verksamheten hos mottagaren.

Socialstyrelsen ska komma överens med den mottagande organisationen om mål och villkor för bidraget. En grupp bestående av representanter från organisationer och Socialstyrelsen har gemensamt utarbetat riktlinjer och handlingsrutiner.

Medel för lokalt arbete bör fördelas av riksorganisationerna i enlighet med riktlinjer från Socialstyrelsen. Direkt lokalt arbete bör dock finansieras på lokal nivå.

Bidragsvillkor:

Bidrag kan lämnas till riksorganisation på det sociala området under följande förutsättningar:

- Bedriver frivilligt arbete i form av förebyggande eller stödjande insatser inom något av områdena alkohol och narkotika, utsatta barn och deras familjer samt våld mot kvinnor.
- Är en riksorganisation som har lokal eller regional verksamhet i minst tio län.
- Har antagit stadgar och är demokratiskt organiserad. Föreningen ska vara organiserad enligt traditionell föreningsmodell med öppet medlemskap, demokratiskt uppbyggd så att alla medlemmar kan påverka verksamheten.
- Har bedrivit verksamhet inom något av de angivna områdena under minst två år.
- Har formulerat en treårsplan där det beskrivs vad organisationen planerar att genomföra under denna period samt hur arbetet ska följas upp.
- Kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser.

Om det finns särskilda skäl får statsbidrag lämnas till organisationer som inte uppfyller villkoren om att finnas i minst 10 län eller har funnits i två år. I dessa fall ska behovet av förnyelsearbete inom det område där organisationen är verksam särskilt beaktas.

Åtterrapporing:

Den organisation som beviljats bidrag är skyldig att på Socialstyrelsens begäran lämna det underlag som behövs för myndighetens granskning.

Socialstyrelsen får besluta att ett utbetalat bidrag ska betalas tillbaka om oriktiga eller ofullständiga uppgifter från sökanden har förorsakat att bidraget felaktigt beviljats.

Socialstyrelsen ska årligen senast den 31 maj lämna en samlad redovisning till regeringen om statsbidragets användning i förhållande till bidragets syfte och de mål som angetts i myndighetens regleringsbrev.

9 Bidrag till pensionärsorganisationer

<i>Syfte:</i>	Syftet med statsbidraget är att stödja pensionärsorganisationer som tillvaratar pensionärsgruppers intressen inom ett flertal samhällsområden.
<i>Beslutande myndighet:</i>	Socialstyrelsen. Fördelningen av bidraget sker utifrån en särskild förordning SFS 2003:752. För 2005 uppgick statsbidraget till nära 5 milj.kr.
<i>Bidragsformer:</i>	Statsbidrag lämnas som ett grundbidrag med 50 000 kr om pensionärsorganisationen har 30 000–75 000 medlemmar och med 100 000 kr om den har fler än 75 000 medlemmar. Återstående medel fördelas med lika stort belopp per medlem.
<i>Bidragsvillkor:</i>	Villkor för statsbidrag är: <ul style="list-style-type: none">– Minst 30 000 medlemmar– Rikstäckande organisation– Öppen för alla– Partipolitiskt obunden– Frivilligt medlemskap Om det finns särskilda skäl, får statsbidrag även lämnas till pensionärsorganisationer som inte är rikstäckande eller har minst 30 000 medlemmar.
<i>Återrapportering:</i>	En pensionärsorganisation som har fått statsbidrag är skyldig att på begäran av Socialstyrelsen eller Riksrevisionen tillhandahålla det underlag som behövs för dessa myndigheters granskning.

10 Statsbidrag till ungdomsorganisationer

<i>Syfte:</i>	Statsbidrag lämnas till ungdomsorganisationer för att: <ul style="list-style-type: none">– främja barns och ungdomars demokratiska fostran– främja jämställdhet mellan könen– främja jämlikhet mellan olika ungdomsgrupper– ge barn och ungdomar en meningsfull fritid– engagera fler ungdomar i föreningslivet.
---------------	--

Beslutande myndighet: Statsbidrag till ungdomsorganisationer regleras i förordning 2001:1060 och i regleringsbrevet. Det fördelas av Ungdomsstyrelsen. Alla organisationer som söker bidrag lever inte alltid upp till alla målen samtidigt. Ungdomsstyrelsen kan därför göra en prövning och sedan bedöma vilka organisationer som är berättigade till bidrag.

År 2005 uppgick statsbidraget till drygt 73 mkr. Dessutom sätts en del av överskottet från Svenska Spels värdeautomater av till organisationernas lokala verksamhet. År 2005 fördelades 142,5 mkr från Svenska Spel till organisationernas centrala organ, som sedan ansvarar för fördelningen till de lokala organisationerna. Dessa spelpengar regleras emellertid inte av förordningen, utan av ett särskilt regeringsbeslut. Fördelningen av spelpengarna sker dock enligt samma principer som gäller för anslaget till ungdomsorganisationerna.

Bidragsformer: Statsbidrag lämnas i form av strukturbidrag, utvecklingsbidrag, etableringsbidrag och särskilt bidrag. Vanligtvis är strukturbidraget det största bidraget. Strukturbidraget består av dels ett fast belopp, dels ett rörligt belopp. Det rörliga beloppet ska grundas på antalet medlemmar i åldrarna 7–25 år och antalet lokalavdelningar. Utvecklingsbidraget och etableringsbidraget består av ett fast belopp.

Bidragsvillkor: Generella krav för strukturbidrag, utvecklingsbidrag och etableringsbidrag är att organisationen är en öppen sammanlutning där medlemskapet är frivilligt. Den ska också vara självständig och demokratiskt uppbyggd med en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer

Organisationens andel ungdomsmedlemmar (7 och 25 år) ska utgöra minst 60 procent av det totala medlemsantalet.

För att kunna få strukturbidrag ska en ungdomsorganisation ha minst 3000 medlemmar i åldrarna 7–25 år och ha lokalavdelningar i minst tio län. Strukturbidrag kan också ges till en organisation för funktionshindrade som har minst 400 medlemmar och lokalavdelningar i minst fyra län.

En ungdomsorganisation som söker utvecklingsbidrag ska ha minst 2 000 medlemmar i åldrarna 7–25 år. Ungdomsorganisationen måste ha lokalavdelningar i minst tio län. Utvecklingsbidraget fördelas i form av ett fast bidrag.

Etableringsbidrag kan ges till en organisation som har minst 1 000 medlemmar i åldrarna 7–25 år och som har lokalavdelningar i minst tre län.

Särskilt bidrag kan gå till en organisation om organisationens ungdomsverksamhet eller en viss tillfällig verksamhet bland ungdomar är av en sådan karaktär att den särskilt bör främjas, eller om det finns något annat särskilt skäl för sådant bidrag.

Åtterrapporing:

En organisation som har tagit emot bidrag är skyldig att lämna de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser och andra uppgifter som Ungdomsstyrelsen bestämmer.

Ungdomsstyrelsen får besluta att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut, om bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter.

Ungdomsstyrelsen får också besluta att bidrag som har lämnats på grund av felaktiga uppgifter ska betalas tillbaka.

Referenser

Kapitel 2

Ahrne, G & Papakostas, A, *Behövs medlemmarna?* i Sociologisk Forskning 3, 2003.

Ahrne, G & Papakostas, A 2002 *Organisationer, samhälle och globalisering* Lund: Studentlitteratur

Amnå, Erik, *Former för samhällsengagemang – en jämförande studie av gamla och nya rörelser*, Regeringsuppdrag avlämnat till Justitiedepartementet den 1 juni 2006, Göteborgs universitet.

Boverket (2007) *Lokaler att växa i – ungdomar och allmänna samlingslokaler*.

Ds 2004:49,(red. Bengtsson, Bo), *Föreningsliv, makt och integration*, Rapport från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram, Stockholm, Fritzes.

Olsson, Lars-Erik, Lars Svedberg, i samarbete med Eva Jeppsson-Grassman. 2005, *Medborgarnas insatser och engagemang i civilsamhället – några grundläggande uppgifter från en ny befolkningsstudie*. Regeringsuppdrag avlämnat till Justitiedepartementet den 15 november 2005. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.

Olsson, Lars-Erik 2006, *Delvis ensam – En studie av människor som inte deltar i föreningslivet*. Ersta Sköndal Högskola.

KOM-97-241 1997 *Föreningar och stiftelser i Europa*. Meddelande från EU-Kommissionen.

Lahti-Edmark Helene, 2007 *Röster om folkrörelsepolitiken*, Rapport till Folkrörelseutredningen.

Leopold, Christer, 2006 *Professionell ideell – om att verka med ideell logik*, Sober förlag

Papakostas, A, 2004. *Nya förutsättningar för frivilligorganisationer. Mer organisation med färre människor. I Den organiserade frivilligheten*, (red) M. Boström, Malmö: Liber.

Prop. 2000/01:1, *Budgetpropositionen för 2001*, Utgiftsområde 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Prop. 2001/02:80, *Demokrati för nya seklet*. Regeringens proposition om demokratipolitiken.

Prop. 2005/06:155 *Makt att forma samhället*. Regeringens proposition om jämställdhetspolitiken.

Prop. 2005/06:192 *Lära, växa, förändra*. Regeringens proposition om folkbildningen.

SCB (rapport nr 98) 2003, *Föreningslivet i Sverige – Välfärd, socialt kapital, demokratiskola*. Stockholm.

SOU 1987:33, *Ju mer vi är tillsammans*. Betänkande från 1986 års Folk rörelseutredning, Allmänna Förlaget, Stockholm.

SOU 1988:39, *Mål och resultat*. Betänkande från 1986 års Folk rörelseutredning, Allmänna Förlaget, Stockholm.

SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*. Slutbetänkande från Maktutredningen, Allmänna Förlaget, Stockholm.

SOU 1993:71, *Organisationernas bidrag*. Betänkande av utredningen om bidrag till ideella organisationer, Allmänna Förlaget, Stockholm.

SOU 2000:1, *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Slutbetänkande från Demokratiutredningen, Fritzes, Stockholm.

SOU 2004:59, *Kvinnors organisering*, Betänkande av utredningen statligt stöd för kvinnors organisering, Stockholm, Fritzes.

SOU 2006:79, *Integrationens svarta bok – Agenda för jämlikhet och social sammanhållning*, Stockholm, Fritzes.

Ungdomsstyrelsen (2006) *Fokus 06*, Stockholm

Ungdomsstyrelsen (2007:6) *Ung idag*. Stockholm

Wijkström, F, och Einarsson, T, 2006 *Från nationalstat till näringsliv? Det civila samhällets organisationsliv i förändring* Stockholm: EFI Ekonomiska forskningsinstitutet

Kapitel 3

Charter for samspil mellem det frivillige Danmark/Foreningsdanmark og det offentlige.

Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England

Europarådet (1496/2001) *Rekommendation om att främja ideella organisationers roll och status i samhället*.

FN, 2001, *Resolution om stöd till frivilligt arbete* (A/RES/56/38).

Kulturdepartementet 1999, *Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt?* Rapport från en arbetsgrupp.

Lahti-Edmark Helene, 2007, *Röster om folkrörelsepolitik*, en rapport till Folkrörelseutredningen.

NCVO, (National Council for Voluntary Organisations) 2006, *The European Union Concordat – Proposal of some key principles and undertakings*.

Prop. 2001/02:80, *Demokrati för nya seklet*. Regeringens proposition om demokratipolitiken.

SOU 2000:1, *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Slutbetänkande från Demokratiutredningen, Stockholm, Fritzes.

SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande från Ansvarskommittén, Stockholm, Fritzes.

Kapitel 4

Allians för Sverige (rapport 2005) *Ideella sektorn stärker välfärden*.

Ds 1997:36, *Resultatstyrning av föreningsbidrag*, Stockholm, Fritzes

Johansson, S, 2005, *Ideella mål med offentliga medel*, Stockholm, Sober Förlag.

Motion 2005/06:Sk526 *Den ideella sektorn i Sverige* (c,fp,m,kd).

Prop. 2001/02:80, *Demokrati för nya seklet*. Regeringens proposition om demokratipolitiken.

Regeringen 2006, *Regeringsförklaringen 2006*.

Socialstyrelsen (2003:118) *Så ser vi det – Socialstyrelsens syn på och förhållande till den ideella sektor*. Stockholm, Socialstyrelsen.

SOU 1993:82 *Frivilligt socialt arbete – kartläggning och kunskapsöversikt*, Allmänna Förlaget, Stockholm.

Statskontoret (2004:17) *Bidrag till ideella organisationer – kartläggning, analys och rekommendationer*, Stockholm, Statskontoret.

Wijkström, F, Einarsson, S och Larsson,O,2004, *Staten och det civila samhället – Idétraditioner och tankemodeller i den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer*, Stockholm, Socialstyrelsen och EFI Ekonomiska forskningsinstitutet.

Kapitel 5

Direktiv (2006:135) *Utvärdering av statens stöd till idrotten.*

Johansson, S, 2005, *Ideella mål med offentliga medel*, Stockholm, Sober Förlag.

Kulturutskottet yttrande (bet. 2004/05:KrU6) över en framställning från Riksrevisionens styrelse angående en granskning av statsbidragen till idrottsrörelsen och folkbildningen.

Prop.2005/06:192, *Lära, växa, förändra*. Regeringens folkbildningsproposition.

Riksrevisionen (2005:16) *Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?* Stockholm, Riksrevisionen.

SFS 1998:1814 *Förordning om statsbidrag till vissa organisationer på det sociala området.*

SFS 1999:974 *Förordning om statsbidrag till trossamfund.*

SFS 2000:7 *Förordning om statsbidrag till handikapporganisationer.*

SFS 2000:605 *Förordning om årsredovisning och budgetunderlag.*

SFS 2005:1089 *Förordning om stöd till kvinnors organisering.*

Socialstyrelsen (2005) *Rapport till regeringen om statsbidrag till handikapporganisationer.* Stockholm, Socialstyrelsen.

Ungdomsstyrelsen, (2005:7) *Statsbidrag till ungdomsorganisationer – en översyn och konsekvensanalys av förändrade regler*, Stockholm, Ungdomsstyrelsen.

Kapitel 6

Direktiv 2007:79, *En stärkt och moderniserad spelreglering.*

Direktiv 2007:97, *Översyn av bestämmelserna om inkomstbeskattning av stiftelser, ideella föreningar, registrerade trossamfund och vissa andra juridiska personer.*

Johansson, S, 2005, *Ideella mål med offentliga medel*, Stockholm, Sober Förlag.

Leopold, Christer, 2006 *Professionell ideell – om att verka med ideell logik*, Sober förlag.

Motion 2005/06:Sk482 (Davidsson, I, m.fl. kd) *Avdragsrätt för gåvor till ideella organisationer.*

Prop. 2002/03:93 *Vissa frågor inom spelområdet m.m.*

Skatteverkets regler för ideella föreningar och stiftelser (SKV 324).

SOU 2000:50, *Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen*, Stockholm, Fritzes.

SOU 2006:11, *Spel i en föränderlig värld*. Slutbetänkande från Lotteriutredningen, Stockholm, Fritzes.

SOU 2006:23, *Nya skatteregler för idrotten*. Slutbetänkande från Idrottsskatteutredningen, Stockholm, Fritzes.

Wijkström, F and Lundström, T 2002 *Den ideella sektorn*. Organisationerna i det civila samhället Stockholm: Sober Förlag.

Kapitel 7

Ds 1995:30 *Ideell verksamhet – förutsättningar, organisering och betydelse*, Stockholm, Fritzes.

Einarsson och Wijkström 2007 *Analysmodell för sektoröverskridande statistik. Fallet vård och omsorg* Stockholm: EFI Civil Society Reports.

Kulturdepartementet 1999, *Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt?*

SCB (NR-PM 2001:21) *Report from Sweden of the Handbook on Non-profit Institutions in the system of National Accounts*.

SOU 2002:73 *Förbättrad statistik om hushållens inkomster*. Delbetänkande av Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken, Stockholm, Fritzes.

www.jhu.edu/ccss/unhandbook

Wijkström, F and Lundström, T 2002 *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället* Stockholm: Sober Förlag.

Kapitel 8

Amnå, E 2005 *Scenöppning, scenvridning, scenförändring i Amnå* (ed) *Civilsamhället. Några forskningsfrågor* Stockholm: Riksbankens Jubileumsforn i samarbete med Gidlunds förlag.

Ahrne, G 1994 *Social Organizations. Interaction inside, outside and between organizations* London: SAGE Publications.

Ahrne, G & Papakostas, A 2002 *Organisationer, samhälle och globalisering* Lund: Studentlitteratur.

Dahlkvist, M 1999 *Den instängda demokratin. Rörelsesocialism och statsocialism i svensk arbetarrörelse* i Amnå, E (ed) *Civilsamhället* Stockholm: Demokratiutredningens forskarvolym VIII. SOU 1999:84.

Einarsson och Wijkström 2007 *Analysmodell för sektoröverskridande statistik. Fallet vård och omsorg* Stockholm: EFI Civil Society Reports.

Garsten, C 2005 *Globalt socialt ansvar och kollektiva nyttigheter: Vad kan civilsamhället göra?* i Amnå (ed) *Civilsamhället. Några forskningsfrågor* Stockholm: Riksbankens Jubileumsform i samarbete med Gidlunds förlag.

Gawell, M 2005 *Några aspekter av entreprenörskap i det civila samhället. Processer nära människor där även det långväga kan vara nära* i Amnå (ed) *Civilsamhället. Några forskningsfrågor* Stockholm: Riksbankens Jubileumsform i samarbete med Gidlunds förlag.

Gawell, M 2006 *Activist Entrepreneurship. Attac'ing Norms and Articulating Disclosive Stories* Stockholm: Stockholm University.

Lundström och Wijkström 1997 *The nonprofit sector in Sweden* Manchester: Manchester University Press.

Pestoff, V, 1998 & 1999, *Beyond the Market and State. Social enterprises and civil democracy in a welfare society*, Aldershot, Brookfield, NJ, Hong Kong: Ashgate.

Prop. 2004/05:80 *Forskning för ett bättre liv*, 2005 års forskningspolitiska proposition.

Svedberg, L 2003 (tillsammans med Lundström, T) *The Voluntary Sector in a Social Democratic Welfare State – The case of Sweden* Journal of Social Policy, vol. 32, no 2, pp 217–238.

Svedberg, L 2005 *Det civila samhället och välfärden – ideologiska önskedrömmar och sociala realiteter* i Amnå (ed) *Civilsamhället. Några forskningsfrågor* Stockholm: Riksbankens Jubileumsform i samarbete med Gidlunds förlag.

Sörbom, A 2002 *Vart tar politiken vägen. Om individualisering, reflexivitet och förbarhet i det politiska engagemanget* Stockholm: Acta Universitatis Stockholmiensis.

Thörn, H 2005 *Anti-apartheid och framväxten av ett globalt civilsamhälle* i Amnå (ed) *Civilsamhället. Några forskningsfrågor Stockholm: Riksbankens Jubileumsform i samarbete med Gidlunds förlag.*

Trägårdh, L 1999 *Det civila samhället som analytiskt begrepp och politisk slogan* i Amnå, E (ed) *Civilsamhället Stockholm: Demokratiutredningens forskarvolym VIII. SOU 1999:84.*

Trägårdh, L (ed) 2007 *State and Civil Society in Northern Europe. The Swedish Model Reconsidered* New York: Berghahn Books.

Vetenskapsrådets rapport 2003:15, *Svensk forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser 2003.*

Westlund, H 2005 *Socialt kapital och tillväxt I kunskapsekonomin. Ett regionalt perspektiv på civilsamhället* i Amnå (ed) *Civilsamhället. Några forskningsfrågor Stockholm: Riksbankens Jubileumsform i samarbete med Gidlunds förlag.*

Wijkström och Einarsson 2006 *Från nationalstat till näringsliv? Det civila samhällets organisationsliv i förändring* Stockholm: EFI Ekonomiska forskningsinstitutet.

Wijkström, F and Lundström, T 2002 *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället* Stockholm: Sober Förlag.